



Bryssel 27.7.2023
COM(2023) 464 final

KOMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

34. vuosikertomus Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaamisesta ja petostentorjunnasta – 2022

{SWD(2023) 272 final} - {SWD(2023) 273 final} - {SWD(2023) 274 final} -
{SWD(2023) 275 final} - {SWD(2023) 276 final}

Sisällysluettelo

1.	Johdanto	4
2.	Painopisteenä EU:n tason keskeiset toimenpiteet	5
2.1.	Varainhoitoasetuksen uudelleenlaadinta	5
2.2.	Kansallisten elpymis- ja palautumissuunnitelmien täytäntöönpano.....	6
2.3.	PIF-direktiivin saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä – tilannekatsaus	7
2.4.	Komission petostentorjuntastrategiaan liittyvän toimintasuunnitelman tarkistaminen	7
2.5.	Unionin petostentorjuntaohjelma	7
2.6.	EU:n tulli- ja verotusohjelmat.....	8
2.6.1.	Fiscalis-ohjelma	8
2.6.2.	Tulli-ohjelma.....	8
2.6.3.	Tullitarkastuslaitteiden rahoitusvälinettä koskeva ohjelma.....	8
2.7.	Euroopan parlamentin päätöslauselma vuoden 2021 PIF-kertomuksesta	9
2.8.	Muut aloitteet	10
2.8.1.	Petostentorjuntalausekkeet kansainvälisissä sopimuksissa	10
2.8.2.	Tupakkatuotteiden laittoman kaupan torjumiseen tähtäävä toinen toimintasuunnitelma.....	10
2.8.3.	Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunta.....	10
3.	Jäsenvaltioiden toimenpiteet EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi	10
3.1.	Kansalliset petostentorjuntastrategiat.....	10
3.2.	Kansallisella tasolla hyväksytyt petostentorjuntatoimenpiteet.....	11
3.3.	Komission jäsenvaltioille vuonna 2021 antamien suositusten noudattaminen	15
4.	EU:n talousarviota vahingoittavien sääntöjenvastaisuuksien, petosten, korruption ja eturistiriitojen torjunta	16
4.1.	Yleiskatsaus	16
4.1.1.	OLAFin suorittamat tutkinnat.....	17
4.1.2.	EPPOn suorittamat tutkinnat.....	17
4.2.	Tulot – perinteiset omat varat	18
4.3.	Menot.....	19
4.3.1.	Maatalous.....	19
4.3.2.	Koheesiopolitiikka	21
4.3.3.	Muut talousarvioalat	22
4.4.	Järjestäytynyt rikollisuus, korruptio ja eturistiriidat	22
5.	Päätelmät ja suositukset	24
5.1.	Petoksia on ymmärrettävä, jotta niitä voidaan torjua tehokkaammin	24
5.2.	Innovointi petostentorjunnassa: digitalisaation aika	25
5.3.	Vahvistetaan petostentorjunnan hallinnointia	25

TIIVISTELMÄ

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT-sopimus) 325 artiklan 5 kohdan mukaisesti komission on yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa annettava vuosittain Euroopan parlamentille ja neuvostolle selvitys kyseisen artiklan täytäntöönpanemiseksi toteutetuista toimenpiteistä, jäljempänä 'PIF-kertomus'. Euroopan parlamentti hyväksyy kertomuksen perusteella vuotuisen päätöslauselmaesityksensä EU:n taloudellisten etujen suojaamisesta ja petostentorjunnasta.

Vuoden 2022 PIF-kertomuksessa korostetaan EU:n ja kansallisen tason toimenpiteitä, joilla pyritään vahvistamaan unionin taloudellisten etujen suojaamista.

Kansallisten elpymis- ja palautumissuunnitelmien täytäntöönpano on nyt täydessä vauhdissa, ja komissio on toteuttanut useita toimia, joilla varmistetaan täytäntöönpanon asianmukainen toteuttaminen. EU:n taloudellisten etujen suojaamiseen keskittyviä järjestelmiä tarkastetaan parhaillaan. Tarkastuksissa korostetaan hyviä käytäntöjä ja määritetään puutteita, jotka on tarpeen korjata.

Unionin petostentorjuntaohjelmaa toteutetaan jo toista vuotta. Siitä rahoitetaan kaikkialla EU:ssa petostentorjunnan vahvistamiseen tähtäviä aloitteita ja tuetaan sellaisten tietoteknisten välineiden ylläpitoa ja kehittämistä, joilla edistetään tulliasioissa annettavaa hallinnollista apua ja sääntöjenvastaisuuksista ilmoittamista.

Ehdotuksessa varainhoitoasetuksen uudelleenlaatimiseksi keskitytään lisäämään läpinäkyvyyttä EU:n varojen käytössä ja edistämään digitalisaatiota varojen käyttöön liittyvien petosten torjunnassa. Petostentorjunnan digitalisointi on aiheena myös komission petostentorjuntastrategiaan liittyvän toimintasuunnitelman tarkistamisessa, joka alkoi vuonna 2022.

Jäsenvaltiot ovat toteuttaneet korjaavia toimenpiteitä komission käynnistettyä rikkomusmenettelyjä PIF-direktiivin virheellisestä saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä. Useimmat näistä toimista on määrä saada päätökseen tulevien kuukausien kuluessa.

EU:n taloudellisten etujen suojaamisen parantamista koskevat strategiat ovat käytössä tai lähes valmiita 24 jäsenvaltiossa. Näiden strategioiden laajuus ja painopisteet vaihtelevat, mutta yleisin lähestymistapa on kansallisen petostentorjuntastrategian hyväksyminen.

Jäsenvaltiot ovat myös suurelta osin noudattaneet komission suosituksia riskianalyysin vahvistamisesta ja digitalisaation lisäämisestä petosten torjunnassa.

Euroopan petostentorjuntavirastolla (OLAF) ja Euroopan syyttäjänvirastolla (EPPO) on EU:n yleisessä petostentorjuntajärjestelmässä merkittävä rooli petosten, korruption, eturistiriitojen ja muiden EU:n taloudellisiin etuihin vaikuttavien sääntöjenvastaisuuksien tutkinnassa. Jäsenvaltioiden tulliasioissa ja yhteistyöhön perustuvassa hallinnoinnissa ilmoittamien petosten ja muiden sääntöjenvastaisuuksien määrät kasvoivat hieman vuoteen 2021 verrattuna, mutta niiden taloudellinen vaikutus väheni. Kertomuksessa luetellaan näiden tietojen analysoinnin perusteella tulli-, maatalous- ja koheesiopolitiikan kannalta riskialteimmat alat.

Epäiltyjen petosten havaitsemista ja niistä ilmoittamista voidaan edelleen parantaa merkittävästi, samoin kuin niistä seuraavia jatkotoimia. Tässä jäsenvaltioiden välillä on edelleen huomattavia eroja. Jäsenvaltioiden, joissa petoksia esiintyy vähän, olisi panostettava petosriskien analysointiin sen arvioimiseksi, johtuuko havaintojen vähäisyys todella vähäisestä petosten määrästä vai havaitsemis- tai raportointijärjestelmiin liittyvistä puutteista.

Petostentorjunnan digitalisoinnilla on oltava petostentorjuntastrategioissa keskeinen asema. Se voidaan nähdä sekä voimavarana että uhkana, koska myös petostentekijät käyttävät ja

hyödyntävät uutta teknologiaa rikoksissaan yhä enemmän. Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että petostentorjunnan digitalisointi on osa niiden kansallista petostentorjuntastrategiaa. Komissio toistaa suosituksensa, että ne jäsenvaltiot, joilla ei vielä ole kansallista petostentorjuntastrategiaa, hyväksyisivät sellaisen.

LYHENNELUETTELO

AFCOS	Petostentorjunnan koordinoituvirasto
AFIS	Petostentorjunnan tietojärjestelmä
AMIF	Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto
BKT	Bruttokansantuote
CCEI	Tullitarkastuslaitteiden rahoitusvälinettä koskeva ohjelma
CRMS	Tullialan yhteinen riskienhallintajärjestelmä
EAKR	Euroopan aluekehitysrahasto
EDES	Varhaishavainta- ja poissulkemisjärjestelmä
EKTR	Euroopan kalatalousrahasto
EMKR	Euroopan meri- ja kalatalousrahasto
EPPO	Euroopan syyttäjänvirasto
ERI-rahastot	Euroopan rakenne- ja investointirahastot
ESR	Euroopan sosiaalirahasto
EU	Euroopan unioni
FEAD	Vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahasto
IMS	Sääntöjenvastaisuuksien hallinnointijärjestelmä
IPA	Liittymistä valmisteleva tukiväline
OLAF	Euroopan petostentorjuntavirasto
PIF	EU:n taloudellisten etujen suojaaminen
SAT	Sitova alkuperätieto
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
TEN	Euroopan laajuinen verkko
TTKI	Tutkimus, teknologinen kehittäminen ja innovointi
YMP	Yhteinen maatalouspolitiikka

1. JOHDANTO

EU:n vuoden 2022 talousarvio on noin 170,6 miljardia euroa, mikä vastaa noin yhtä prosenttia EU:n bruttokansantuotteesta (BKT). Vuosien 2021–2027 monivuotisen rahoituskehityksen määrärahat ovat 1 074,3 miljardia euroa. Lisäresursseja saadaan Next Generation EU -välineestä, joka on EU:n covid-19-pandemian jälkeinen talouden elvytyspaketti, josta jaetaan 750 miljardia euroa vuosina 2021–2026.

Näiden resurssien avulla EU rahoittaa politiikkaansa ja edistää tavoitteitaan ja arvojaan.

EU:n jäsenvaltiot hallinnoivat suurinta osaa EU:n menoista ja keräävät perinteisiä omia varoja, pääasiassa tulleja.

Komissio ja jäsenvaltiot suojaavat unionin taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä ja muulta laittomalta toiminnalta Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'SEUT-sopimus', [325 artiklan](#) mukaisesti.¹ SEUT-sopimuksen 325 artiklan 5 kohdan mukaan komissio toimittaa vuosittain yhteistyössä EU:n jäsenvaltioiden kanssa Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen kyseisen artiklan täytäntöönpanemiseksi toteutetuista toimenpiteistä. Tällä kertomuksella, jota kutsutaan myös PIF-kertomukseksi (EU:n taloudellisten etujen suojaamista koskeva kertomus), täytetään kyseinen velvoite vuoden 2022 osalta. Kertomukseen liittyy viisi komission yksiköiden valmisteluasiakirjaa².

Laatikko 1: Menetelmät

Kaikki keskeiset käsitteet selitetään [vuoden 2021 PIF-kertomuksen](#) laatikoissa 1, 2 ja 3.

Vuoden 2022 PIF-kertomuksessa keskitytään EU:n ja kansallisen tason keskeisiin aloitteisiin. Digitaalinen versio sisältää hyperlinkkejä lisätietoihin ja muuta upotettua sisältöä.

Kertomuksen 2 jaksossa keskitytään EU:n tason toimenpiteisiin ja 3 jaksossa käsitellään kansallisella tasolla toteutettuja toimenpiteitä. Kertomuksen 4 jaksossa esitetään petosten, korruption, eturistiriitojen ja muiden EU:n talousarvioon vaikuttavien sääntöjenvastaisuuksien torjuntaa koskevaa dataa ja siitä laadittujen analyysien keskeiset havainnot. Kertomus päättyy 5 jaksoon, joka sisältää päätelmät ja suositukset.

¹ SEUT-sopimuksen 310 artiklan 6 kohta.

² Tähän PIF-kertomukseen liittyy on viisi komission yksiköiden valmisteluasiakirjaa seuraavista aiheista:

- a) tilastollinen analyysi vuonna 2022 ilmoitetuista sääntöjenvastaisuuksista, jotka liittyvät omiin varoihin, luonnonvaroihin, koheesiopolitiikkaan, liittymistä valmistelevaan tukeen ja suoriin menoihin
- b) jäsenvaltioiden toteuttamat toimenpiteet unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi vuonna 2022
- c) EU:n taloudellisten etujen suojaamista ja petostentorjuntaa koskevassa komission kertomuksessa (2021) annettujen suositusten jatkotoimet
- d) Euroopan petostentorjuntaohjelman täytäntöönpano vuonna 2022
- e) varhaishavainta- ja poissulkemisjärjestelmä (EDES) – varainhoitoasetuksen 143 artiklassa säädetty tutkintaelin.

2. PAINOPISTEENÄ EU:N TASON KESKEISET TOIMENPITEET

Tässä jaksossa keskitytään EU:n taloudellisten etujen suojaamista koskevien keskeisten politiikkojen ja lainsäädäntöaloitteiden kehitykseen EU:n tasolla. Luettelo ei ole tyhjentävä.

2.1. Varainhoitoasetuksen uudelleenlaadinta

Tärkein syy varainhoitoasetuksen tarkistamiseen³ on sen sovittaminen yhteen monivuotisen rahoituskehityksen kanssa. Näin varmistetaan, että kaikki yleiset varainhoitosäännöt ovat yhdessä säännöstössä, mikä auttaa parantamaan EU:n toimielinten ja varojen saajien oikeusvarmuutta. Varainhoitoasetuksen kohdennetulla tarkistamisella komissio aikoo EU:n taloudellisten etujen suojaamisen osalta parantaa edelleen i) tapaa, jolla yleisölle annetaan tietoa siitä, miten EU:n talousarviota käytetään ja kuka saa EU:n rahoitusta, ja ii) EU:n talousarvion suojaamista sääntöjenvastaisuuksilta, petoksilta, korruptiolta ja eturistiriidoilta.

Ensimmäisen tavoitteen osalta ehdotuksessa edellytetään, että jäsenvaltiot ja muut EU:n talousarviota missä tahansa hallinnonin muodossa toteuttavat elimet toimittavat komissiolle kerran vuodessa tiedot EU:n rahoituksen saajista, mukaan lukien yksilölliset tunnistet, jos saajat ovat oikeushenkilöitä. Komission on tarkoitus lisätä näihin tietoihin käytettävissä olevat suora hallinnointia koskevat tiedot, ja se vastaa tietojen kokoamisesta, keskittämisestä ja julkaisemisesta tietokantaan yhdelle ja samalle verkkosivustolle. Tästä verkkosivustosta tulee **varainhoidon avoimuuden järjestelmän** parannettu versio, joka kattaa kaikki hallinnonin muodot. Varojen saajien yksityiselämää ja henkilötietoja koskevia oikeuksia suojataan edelleen.⁴

Toiseen tavoitteeseen pyritään kolmella tavalla. Komissio ehdottaa, että tiedonlouhintaan ja riskien pisteytykseen tarkoitetun **keskitetyn ja integroidun tietoteknisen järjestelmän käytöstä tehtäisiin pakollista**. Lisäksi komissio ehdottaa, että **varhaishavainta- ja poissulkemisjärjestelmän (EDES) soveltamisalaa laajennetaan ja vaikuttavuutta tehostetaan**⁵ ja että järjestelmää vahvistetaan kohdentamalla sen soveltaminen paremmin sekä yhteistyössä hallinnoitaviin että suoraan hallinnoitaviin rahastoihin (esimerkiksi elpymis- ja palautumistukivälineen puitteissa). Komissio ehdottaa myös, että mahdollistettaisiin poissuljetun ensisijaisen yhteisön sidosyhteisöjen ja/tai tosiasiallisten omistajien ja edunsaajien sulkeminen julkisia hankintoja koskevien tarjouskilpailujen ulkopuolelle ja että niiltä viime kädessä voitaisiin evätä mahdollisuus saada EU:n varoja. Poissulkemisperusteisiin lisätään kieltäytyminen yhteistyöstä tulojen ja menojen hyväksyjän, Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF), Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) tai tilintarkastustuomioistuimen suorittamissa tutkimuksissa tai tarkastuksissa sekä yllyttäminen vihaan tai syrjintään. Kolmanneksi, jos lainsäätäjät hyväksyvät varainhoitoasetukseen ehdotetut muutokset, **valvonnan ja tarkastusten tehokkuus ja laatu paranevat digitalisaation ja nousevien teknologioiden**, kuten koneoppimisen, ohjelmistorobotiikan ja tekoälyn avulla. Petostentorjunnan digitalisointi on aiheena myös

³ COM(2022) 223 final, 16.5.2022.

⁴ Noudattaen luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta 27 päivänä huhtikuuta 2016 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679 (yleinen tietosuojasetus) (EUVL L 119, 4.5.2016, s. 1) ja luonnollisten henkilöiden suojelusta unionin toimielinten, elinten ja laitosten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta sekä asetuksen (EY) N:o 45/2001 ja päätöksen N:o 1247/2002/EY kumoamisesta 23 päivänä lokakuuta 2018 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2018/1725 (EUVL L 295, 21.11.2018, s. 39).

⁵ Yksityiskohtainen katsaus tutkintaelimen vuonna 2022 tekemiin päätöksiin on tähän kertomukseen liittyvässä asiakirjassa ”Early Detection and Exclusion System (EDES) — Panel referred to in Article 143 of the Financial Regulation”.

komission petostentorjuntastrategiaan liittyvän toimintasuunnitelman tarkistamisessa vuonna 2023.⁶

2.2. Kansallisten elpymis- ja palautumissuunnitelmien täytäntöönpano

Elpymis- ja palautumistukivälineellä tuetaan kansallisissa elpymis- ja palautumissuunnitelmissa esitettyjen uudistusten ja investointien täytäntöönpanoa. Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa jäsenvaltioiden edellytetään toteuttavan kaikki asianmukaiset toimenpiteet unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi ja sen varmistamiseksi, että varojen käyttö on sovellettavan unionin oikeuden ja kansallisen lainsäädännön mukaista. Siksi jäsenvaltioiden on otettava käyttöön vaikuttavia ja tehokkaita valvontajärjestelmiä ja varmistettava kaiken asiaa koskevan kansallisen ja EU:n lainsäädännön noudattaminen hankinta- ja valtiontukisäännöt mukaan lukien. Jäsenvaltioiden vastuulla on varmistaa, että varoja suojataan petoksilta, korruptiolta ja eturistiriidoilta (jotka määritellään 'vakaviksi sääntöjenvastaisuuksiksi') sekä päällekkäiseltä rahoitukselta.⁷

Komissio on arvioinut nämä valvontajärjestelmät ennen suunnitelmien hyväksymistä ja suorittaa myöhemmin järjestelmätarkastuksia⁸.

Komission tarkastusstrategia sisältää kaikkien jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmien järjestelmätarkastukset. Vuonna 2022 komissio teki 16 järjestelmätarkastusta, jotka koskivat EU:n taloudellisten etujen suojaamista.⁹

Järjestelmätarkastukset kattoivat 16 koordinointielintä ja 48 täytäntöönpanoelintä, esimerkiksi ministeriöitä ja virastoja. Vuoden 2023 loppuun mennessä kaikki jäsenvaltiot on tarkastettu vähintään kerran. Vuoden 2023 ensimmäisellä neljänneksellä tehtiin viisi tarkastustoimeksiantoa. Tarkastetut elimet valittiin riskinarvioinnin perusteella.

Nykyisessä tarkastustyössä komissio on havainnut eroja tavassa, jolla sisäisen valvonnan järjestelmät pannaan tarkastetuissa täytäntöönpano- ja koordinointielimissä täytäntöön.

Elpymis- ja palautumistukivälineen tarkastuksissa joissakin täytäntöönpanoelimissä havaittiin hyviä käytäntöjä, esimerkiksi arkaluonteisissa tehtävissä työskentelevän henkilöstön riskinarviointi, mahdollisten petosten ja korruption havaitsemismenettelyt, erityisesti tiedonlouhintavälineiden käyttö, mahdollisten eturistiriitojen havaitsemismenettelyt ja mahdollisen kaksinkertaisen rahoituksen todentamismenettelyt ennen avustuspäätöksen tekemistä.

Merkittävimpiä ongelmia olivat koordinointielinten harjoittaman koordinoinnin/valvonnan riittämättömyys, puutteelliset petostentorjuntastrategiat, osien puuttuminen petosriskien arvioinneista, tarve parantaa eturistiriitojen ehkäisemiseen tähtäävää ennakkovalvontaa, vähäinen osallistuminen koulutukseen, joka tähtää petoksia koskevan tietoisuuden lisäämiseen, sekä puutteet sääntöjenvastaisuuksista ilmoittamisessa OLAFille mahdollista tutkintaa varten. Komissio antaa asiasta suosituksia ja jäsenvaltiot ovat hyväksyneet määräajat, joihin mennessä ongelmat on ratkaistava.

⁶ Ks. 2.4 kohta.

⁷ Vuonna 2021 Europol, OLAF, EPPO, Eurojust ja 21 jäsenvaltiota yhdistivät voimansa toteuttaakseen SENTINEL-operaation, jolla vastataan odotettavissa olevaan elpymisvaroihin liittyvään petosaaltoon. Lisätietoja on [vuoden 2021 PIF-kertomuksessa, pikakatsaus 11, s. 28](#).

⁸ Suunnitelmien arviointi: [vuoden 2021 PIF-kertomus, 5.3 kohta](#).

⁹ Espanja, Slovakia, Viro, Tanska, Kreikka, Tšekki, Italia, Liettua, Malta, Slovenia, Bulgaria, Kypros, Suomi, Irlanti, Latvia ja Puola.

2.3. PIF-direktiivin saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä – tilannekatsaus

Direktiivi (EU) 2017/1371 unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin (PIF-direktiivi)¹⁰ annettiin 5. heinäkuuta 2017. Määräaika sen saattamiselle osaksi kansallista lainsäädäntöä umpeutui 6. heinäkuuta 2019. Komissio ryhtyi toimiin puuttuakseen tietyissä jäsenvaltioissa vielä ratkaisematta oleviin direktiivin noudattamista koskeviin ongelmiin.¹¹

Vuoden 2022 loppuun mennessä¹² 18:aa jäsenvaltiota vastaan oli käynnistetty rikkomusmenettely direktiivin virheellisestä saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä.

Tšekki, jonka rikkomusmenettely päätettiin vuonna 2022, on monien muiden maiden tapaan ilmoittanut, että PIF-direktiivin täydellisen noudattamisen on määrä toteutua tulevien kuukausien aikana.

2.4. Komission petostentorjuntastrategiaan liittyvän toimintasuunnitelman tarkistaminen

Vuonna 2019 hyväksytyllä komission petostentorjuntastrategialla pyritään parantamaan petosten ehkäisemistä ja havaitsemista sekä niitä koskevien seuraamusten määräämistä. Se tarjoaa puitteet käynnissä oleville komission toimille EU:n talousarvioon kohdistuvien petosten vähentämiseksi. Komission petostentorjuntastrategian liitteenä on toimintasuunnitelma, joka sisältää 63 komissiolle osoitettua toimea, joista 60 oli saatettu päätökseen vuoden 2022 loppuun mennessä (luonteeltaan jatkuvat toimet ovat edelleen käynnissä). OLAF ryhtyi valmistelemaan toimintasuunnitelman tarkistamista vuonna 2022 voidakseen varmistaa komission petostentorjuntatoimien jatkumisen ja uusiin haasteisiin vastaamisen.

2.5. Unionin petostentorjuntaohjelma

Unionin petostentorjuntaohjelman talousarvio vuosiksi 2021–2027 on 181 miljoonaa euroa, ja siitä myönnetään taloudellista tukea EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi jäsenvaltioissa. Lisäksi siitä myönnetään tukea keskinäisen hallinnollisen avunannon ja yhteistyön järjestämiseen tulli- ja maatalousasioissa (AFIS-komponentti) sekä jäsenvaltioiden sääntöjenvastaisuuksista ilmoittamiseen tarkoitettujen sääntöjenvastaisuuksien hallinnointijärjestelmän (IMS) kehittämiseen ja ylläpitoon.

Vuoden 2022 rahoituspäätöksessä kohdennettiin 15,4 miljoonaa euroa Herkules-komponenttiin, 9 miljoonaa euroa AFIS-komponenttiin ja noin miljoona euroa IMS-komponenttiin. Käytettävissä olevat varat otettiin vuonna 2022 onnistuneesti käyttöön eri rahoitusvälineillä:

¹⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2017/1371, annettu 5 päivänä heinäkuuta 2017, unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin (EUVL L 198, 28.7.2017, s. 29–41).

¹¹ Ks. [vuoden 2021 PIF-kertomuksen 5.1 kohta](#).

¹² Komissio on käynnistänyt 10. kesäkuuta 2023 jälkeen rikkomusmenettelyt 20:tä jäsenvaltiota vastaan direktiivin virheellisestä saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä. Näistä 20 menettelystä kaksi aloitettiin vuonna 2023 (Bulgaria ja Puola), yksi päätettiin (Tšekki) ja yhdessä tapauksessa (Suomi) komissio päätti lähettää perustellun lausunnon. Muiden 16 menettelyn (Belgia, Kypros, Viro, Kreikka, Espanja, Kroatia, Unkari, Luxemburg, Latvia, Malta, Alankomaat, Portugali, Romania, Ruotsi, Slovenia ja Slovakia) osalta komissio arvioi parhaillaan jäsenvaltioilta virallisiin ilmoituksiin saamia vastauksia.

- Kaksi ehdotuspyyntöä julkaistiin ja arvioitiin, ja jäsenvaltioiden viranomaisille, yliopistoille ja tutkimuslaitoksille myönnettiin 38 avustusta.
- Ohjelmasta rahoitettiin myös jäsenvaltioiden viranomaisia hyödyttäviä toimia, kuten rikosteknisiä ja analyttisiä erityiskoulutuksia ja pääsy kaupallisiin tietokantoihin.
- Yhteisen tutkimuskeskuksen kanssa on sovittu hallinnollisista järjestelyistä, joilla tarjotaan erityistä analyttistä tukea uusien menetelmien tutkimiseen mahdollisten tullipetosten tunnistamiseksi, ja tarvittaessa niihin liittyvien tietoteknisten välineiden kehittämiseen jäsenvaltioiden viranomaisille (esim. automaattinen seurantaväline, konttien liikeanalyysi ja tupakka-analyysit).

2.6. EU:n tulli- ja verotusohjelmat

2.6.1. Fiscalis-ohjelma

Fiscalis-ohjelman tavoitteena on tukea veroviranomaisia sisämarkkinoiden toiminnan parantamisessa, kilpailukyvyyn edistämässä, veropetosten, verovilpin ja veronkierron torjunnassa sekä veronkannon parantamisessa, mikä auttaa suojaamaan jäsenvaltioiden ja veronmaksajien taloudellisia etuja. Ohjelmalla tuetaan asianomaisia viranomaisia verotusta koskevan unionin oikeuden täytäntöönpanossa varmistamalla tietojenvaihto, tukemalla hallinnollista yhteistyötä ja auttamalla pienentämään veroviranomaisten hallinnollista taakkaa ja tarvittaessa lainsäädännön noudattamisesta verovelvollisille aiheutuvia kustannuksia.

Fiscalis-ohjelman toiminta jatkui vuonna 2022 verotuksen alalla, myös digitaalisen siirtymän osalta. Ohjelmasta esimerkiksi rahoitettiin toimia, joilla tuetaan automaattista tietojenvaihtoa ja joiden avulla verohallinnot voivat parantaa valmiuksiaan torjua veropetoksia, verovilppiä ja aggressiivista verosuunnittelua.

2.6.2. Tulli-ohjelma

EU:n Tulli-ohjelmasta tuetaan tulliviranomaisten keskeisten tietoteknisten järjestelmien kehittämistä ja toimintaa Euroopan unionissa. Ohjelman tavoitteena on suojata EU:n ja sen jäsenvaltioiden taloudellisia etuja.

Tulli-ohjelman toiminta jatkui vuonna 2022 unionin painopisteiden mukaisesti erityisesti digitaalisessa ja vihreässä siirtymässä. Sen tavoitteena oli tukea tulliliiton moitteetonta toimintaa. Tietoteknisten järjestelmien osalta vuonna 2022 käynnistettiin tullialan riskienhallintajärjestelmä 2 (CRMS), jossa jäsenvaltioiden tullihallinnot voivat vaihtaa riskeihin liittyviä tietoja reaaliaikaisesti. Se helpottaa huomattavasti riskeihin liittyvien tietojen jakamista ja riskien käsittelystä ja riskinhallinnasta vastaavien jäsenvaltioiden asiantuntijoiden välistä viestintää.

2.6.3. Tullitarkastuslaitteiden rahoitusvälinettä koskeva ohjelma

Tullitarkastuslaitteiden rahoitusvälinettä koskevalla ohjelmalla (CCEI) tuetaan sellaisten tullitarkastuslaitteiden hankintaa, ylläpitoa ja päivittämistä, joita käytetään ajoneuvoihin/henkilöihin kajoamattomiin tarkastuksiin, henkilöihin kätkeytyneiden esineiden tunnistamiseen, säteilyn ilmaisuun, nuklidien havaitsemiseen, näytteen analysointiin laboratorioissa, näytteenottoon ja näytteen kenttäanalysointiin. Lisäksi sillä tuetaan kädessä pidettävien etsintävälineiden ja muuntuyppisten innovatiivisten ajoneuvoihin/henkilöihin kajoamattomien teknisten havaitsemislaitteiden hankintaa, ylläpitoa ja päivittämistä.

Vuonna 2022 tullitarkastuslaitteiden rahoitusvälineen ensimmäisessä monivuotisessa työohjelmassa myönnettiin 273,5 miljoonaa euroa EU:n rahoitusta, jolla yhteisrahoitettiin huippuluokan tullitarkastuslaitteiden hankintaa, ylläpitoa ja päivittämistä rajanylityspaikoilla ja tullilaboratorioissa kaikkialla unionissa.

2.7. Euroopan parlamentin päätöslauselma vuoden 2021 PIF-kertomuksesta

Euroopan parlamentti antoi 19. tammikuuta 2023 päätöslauselman EU:n taloudellisten etujen suojaamisesta vuonna 2021¹³.

Päätöslauselmassa suhtauduttiin myönteisesti komission ponnisteluihin EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi ja suositeltiin lisätoimia monilla petostentorjuntaan liittyvillä aloilla. Päätöslauselmassa todettiin, että parlamentilla olisi oltava merkittävä rooli elpymis- ja palautumistukivälineen hallinnoinnissa, ja kehoitettiin parantamaan digitalisaatiota ja tietojärjestelmien yhteentoimivuutta sekä yhdenmukaistamaan seuranta ja raportointi EU:ssa. Parlamentti huomautti, että EU:n talousarvioon kohdistuu rajatylittävän järjestäytyneen rikollisuuden ja korruption kaltaisia merkittäviä uhkia. Se pyysi komissiota esittämään luonnoksen toimielinten välisen eettisen elimen perustamisesta, vahvistamaan sisäisiä valvontamekanismejaan ja ottamaan käyttöön vähimmäiskarenssiajan pyörövi-ilmiön torjumiseksi. Parlamentti korosti OLAFin, EPPOn, Eurojustin ja Europolin roolia petosten ja korruption torjunnassa ja toisti kehoituksensa varmistaa niille riittävät resurssit. Se pyysi komissiota ryhtymään tarvittaviin toimiin sen varmistamiseksi, että PIF-direktiivi, direktiivi (EU) 2018/843 (viides rahanpesunvastainen direktiivi)¹⁴ ja direktiivi (EU) 2019/1937 (väärinkäytösten paljastajia koskeva direktiivi)¹⁵ saatetaan tosiasiallisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä. Parlamentti korosti, että EU:n ulkopuolisissa maissa käytettäviä varoja olisi valvottava paremmin.

Pikakatsaus 1 - Komission vastaus Euroopan parlamentin päätöslauselmaan

Komissio on jo ryhtynyt toimiin useilla päätöslauselman kattamilla aloilla. Ehdotuksessa varainhoitoasetuksen uudelleenlaatimiseksi¹⁶ pyritään parantamaan EU:n taloudellisten etujen suojaamista myös digitalisoimalla petostentorjunta. Kuten puheenjohtaja von der Leyen ilmoitti¹⁷, komissio esitteli hiljattain kattavan korruptiontorjuntapakettin¹⁸, jonka tarkoituksena on ehkäistä korruptiota ja rakentaa lahjomattomuuskulttuuria, yhdenmukaistaa rikosten määritelmiä, nostaa rikosoikeudellisten seuraamusten tasoa ja varmistaa korruption tuloksellinen tutkinta ja syytteenpano (myös EU:n taloudellisten etujen suojaamisen osalta). Komissio on esittänyt ehdotuksen¹⁹ yhteiseksi sopimukseksi toimielinten välisen eettisen elimen perustamisesta. Työmäärän kasvamisen vuoksi EPPO on saanut lisää henkilöstöä. OLAF toteuttaa

¹³ Menettelyasiakirja [2022/2152\(INI\)](#).

¹⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/843, annettu 30 päivänä toukokuuta 2018, rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen annetun direktiivin (EU) 2015/849 ja direktiivien 2009/138/EY ja 2013/36/EU muuttamisesta (EUVL L 156, 19.6.2018, s. 43–74).

¹⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/1937, annettu 23 päivänä lokakuuta 2019, unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta (EUVL L 305, 26.11.2019, s. 17).

¹⁶ Ks. 2.1 kohta.

¹⁷ Puhe unionin tilasta, 14. syyskuuta 2022.

¹⁸ 3. toukokuuta 2023.

¹⁹ COM(2023) 311 final, 8. kesäkuuta 2023.

petostentorjunnan koordinoituviraston (AFCOS) kartoituksen vuonna 2023 arvioidakseen, tarvitaanko viraston vahvistamiseksi lisätoimia ja minkälaisia niiden tulisi olla.²⁰

2.8. Muut aloitteet

2.8.1. Petostentorjuntalausekkeet kansainvälisissä sopimuksissa

EU:n kauppakumppaneidensa kanssa tekemien kansainvälisten sopimusten asianmukaiset petostentorjuntalausekkeet edistävät olennaisesti EU:n taloudellisten etujen suojaamista. Komissio neuvotteli vuonna 2022 neljään kansainväliseen sopimukseen²¹ keskinäistä hallinnollista avunantoa koskevia määräyksiä ja toimivia petostentorjuntatoimenpiteitä.

2.8.2. Tupakkatuotteiden laittoman kaupan torjumiseen tähtäävä toinen toimintasuunnitelma

Vuonna 2022 komissio ja OLAF saattoivat päätökseen tupakkatuotteiden laittoman kaupan torjumiseen tähtäävään toiseen toimintasuunnitelmaan (2018–2022) sisältyvien 49 toimen toteuttamisen.

2.8.3. Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunta

EU:n talousarvioon kohdistuvat petokset voivat olla myös esirikoksia, jotka johtavat muihin rikoksiin. Vaikka rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa²² koskeva EU:n oikeudellinen kehys ei liitykään suoraan EU:n talousarvion suojaamiseen, siitä voi näin ollen tulla tässä yhteydessä merkityksellinen. Komissio jatkaa rahanpesun torjuntaa koskevan toimintakehyksen täytäntöönpanon tukemista ja pyrkii hyvään yhteistyöhön ja tiedonvaihtoon tulevan rahanpesuntorjuntaviranomaisen kanssa.

3. JÄSENVALTIOIDEN TOIMENPITEET EU:N TALOUDELLISTEN ETUJEN SUOJAAMISEKSI

3.1. Kansalliset petostentorjuntastrategiat

Komissio on toistuvasti rohkaissut jäsenvaltioita laatimaan kansallisia petostentorjuntastrategioita, ja vuonna 2022 vain kolme jäsenvaltiota ilmoitti, että niillä ei ole strategiaa EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi. Muiden 24 jäsenvaltion lähestymistavat vaihtelivat suuresti.²³

²⁰ Lisätietoja on komission virallisessa vastauksessa Euroopan parlamentille.

²¹ Australia, Indonesia, Intia ja Gibraltarin osalta Yhdistynyt kuningaskunta.

²² <https://finance.ec.europa.eu/financial-crime/eu-context-anti-money-laundering-and-counter-finance-terrorism-fi>. Tätä kertomusta laadittaessa kaikki jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet saattaneensa rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen annetun viidennen rahanpesunvastaisen direktiivin (EU) 2018/843 kokonaisuudessaan osaksi kansallista lainsäädäntöään.

²³ Tiedot kerättiin asiaa koskevalla kyselylomakkeella. Ks. tämän kertomuksen oheisasiakirja ”Measures adopted by the Member States to implement Article 325 TFEU”.

Kansallinen petostentorjuntastrategia on käytössä 15 jäsenvaltiossa. Viisi jäsenvaltiota ilmoitti, että petostentorjuntastrategia on tekeillä tai hyväksytään pian, kun taas neljä jäsenvaltiota ilmoitti käyttävänsä vaihtoehtoista strategiaa.²⁴

Kaavio 1: Yleiskatsaus jäsenvaltioiden noudattamiin petostentorjuntastrategioihin ja niiden kattamiin osa-alueisiin

Tyyppi	Jäsenvaltio																											
	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	ES	FI	FR	GR	HR	HU	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	
Kansallinen strategia																												
Alueellinen strategia																												
Alakohtainen kansallinen																												
Alakohtainen alueellinen																												
Korruptiontorjunta																												
Muu																												
Osa-alue																												
Koheesio																												
Maatalous																												
Kalastus																												
Tulli																												
Arvonlisävero																												
Elpymis- ja palautumistukiväline																												
Muu																												

Kyllä, kansallinen	
Kyllä, muu strategia	
Ei, mutta kehitteillä	
Ei suunnitteilla	

	Kyllä
	Ei

Yhdeksän 15 kansallisesta petostentorjuntastrategiasta on monialaisia, ja ne kattavat täysin EU:n taloudelliset edut. Muissa kansallisissa strategioissa sovelletaan erilaisia lähestymistapoja, jotka kohdistuvat tiettyihin tai useisiin aloihin, kuten menoihin (yhteistyöhön perustuva hallinnointi ja elpymis- ja palautumistukiväline), tulleihin tai arvonlisäveroon.

Kaikki viisi jäsenvaltiota, joissa kansallisen petostentorjuntastrategian laatiminen oli käynnissä, ilmoittivat niiden strategioista tulevan monialaisia.

3.2. Kansallisella tasolla hyväksytyt petostentorjuntatoimenpiteet

Vuonna 2022 jäsenvaltiot ilmoittivat 72:stä EU:n taloudellisia etuja suojaavasta toimenpiteestä. Hyväksytyistä 72 toimenpiteestä 52 oli yksittäisiä toimenpiteitä ja 20 oli kattavia toimenpidepaketteja.²⁵

Toimenpiteet olivat pääasiassa alakohtaisia, ja niissä käsiteltiin erityisesti yhteistyöhön perustuvasta hallinnoinnista aiheutuvia menoja (maatalous-, kalastus- ja koheesipolitiikka) ja elpymis- ja palautumistukivälinettä. Niiden tarkoituksena oli pääasiassa ehkäistä ja havaita EU:n taloudellisiin etuihin vaikuttavia petoksia ja muita

²⁴ Saksan alueellisiin ja alakohtaisiin strategioihin perustuva lähestymistapa kattaa koheesion, elpymis- ja palautumistukivälineen ja muita osa-alueita. Kyproksella ja Ruotsilla on korruptiontorjuntastrategia, joka kattaa myös EU:n taloudelliset edut, kun taas Slovenia on laatinut erityisen elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan strategian.

²⁵ Jäsenvaltiot ovat kertoneet hyväksymistään PIF-toimenpiteistä asiaa koskevassa kyselytutkimuksessa. Yksittäiseen toimeen perustuvia toimenpiteitä kutsutaan 'yksittäisiksi toimenpiteiksi' niiden erottamiseksi toimenpiteistä, jotka toteutetaan erilaisia (oikeudellisia tai hallinnollisia) toimia tai poliittisia aloitteita sisältävän paketin osana. Kattava yleiskatsaus ja yksityiskohtainen kuvaus tässä jaksossa mainituista toimenpiteistä on tähän kertomukseen liittyvässä asiakirjassa "Measures adopted by the Member States to protect the EU's financial interests in 2022".

sääntöjenvastaisuuksia. Toistuvia aiheita olivat muun muassa unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta annetun direktiivin (EU) 2019/1937 (väärinkäytösten paljastajia koskeva direktiivi) saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä, elpymis- ja palautumistukiväline ja yhteistyö EPPOn kanssa.

Kaavio 2 – Yhteenveto jäsenvaltioiden vuonna 2022 raportoimista toimenpiteistä

Jäsenvaltio	Toteutetut toimenpiteet
Itävalta	Itävallassa jatkettiin hallinnollisten petostentorjuntatoimenpiteiden päivittämistä keskittyen Euroopan koheesio- ja maatalousrahastoihin kohdistuvien petosten ehkäisemiseen ja havaitsemiseen.
Belgia	Belgiassa otettiin käyttöön kolme petostentorjuntatoimenpidettä. Alakohtaisessa lainsäädäntötoimenpiteessä keskitytään petosten havaitsemiseen, tutkimiseen ja syytteenpanoon. Ilmoitettu lainsäädäntöpaketti puolestaan kattaa useita aloja edistämällä petosten ehkäisemistä ja havaitsemista. Ainoa Belgian ilmoittama muu kuin lainsäädäntötoimenpide on Vallonian elpymis- ja palautumistukivälineen varojen hallinnoinnin organisatorinen päivitys, jolla tehostetaan niihin kohdistuvien petosten tutkintaa ja syytteenpanoa.
Bulgaria	Petostentorjuntatoimet olivat pääasiassa lainsäädännöllisiä, ja ne kattoivat koko petostentorjuntasyklin. Bulgariassa hyväksyttiin kaksi lainsäädäntöpäivitystä, joista ensimmäinen keskittyy maatalous-, kalatalous-, koheesio-, FEAD- ja AMIF-rahastoihin ja toinen on monialainen. Lisäksi toteutettiin kolmas lainsäädäntötoimenpide. Sen yhteydessä tehtiin hallinnollisia muutoksia, joilla pyritään suojaamaan kattavasti EU:n elpymis- ja palautumistukivälineen varoja.
Kroatia	Kroatia toteutti kaksi monialaista toimenpidettä, joista toinen on lainsäädännöllinen toimenpide, jolla varmistetaan rikoshyödyn takavarikointi, ja toinen on operatiivinen toimenpide, jolla parannetaan yhteistyötä EPPOn kanssa. Lisäksi tehtiin toiminnallisia muutoksia Arachnea käyttävien koheesiorahastojen hallinnointiin. Yhdessä ne kattavat koko petostentorjuntasyklin.
Kypros	Kypros toteutti lainsäädäntötoimenpiteen, jolla pyritään suojelemaan väärinkäytösten paljastajia paremmin ja saattamaan väärinkäytösten paljastajia koskeva direktiivi osaksi kansallista lainsäädäntöä edistämällä samalla petosten ehkäisemistä, havaitsemista, tutkintaa ja syytteenpanoa. Toisessa Kyproksen toteuttamassa lainsäädäntötoimenpiteessä keskitytään edistämään lahjomattomuutta ja läpinäkyvyyttä julkisissa päätöksentekoprosesseissa kattaen petostentorjuntasyklin kaikki vaiheet. Kypros hyväksyi paketin, jonka tarkoituksena on petosten ehkäiseminen, ja sen kohteena ovat elpymis- ja palautumistukiväline ja eri sidosryhmät.
Tšekki	Tšekissä toteutettiin kolme alakohtaista operatiivista toimenpidettä, jotka kohdistuvat kaikkiin vaiheisiin petosten havaitsemista lukuun ottamatta. Ensimmäisellä toimenpiteellä pantiin täytäntöön EU:n Venäjän federaatioon kohdistamat pakotteet ja parannettiin Tšekin viranomaisten välistä koordinaatiota, yhteistyötä ja tiedonkulkua. Toisessa toimenpiteessä tosiasiallisten omistajien ja edunsaajien rekisteri yhdistettiin kalatalous- ja koheesiorahastojen hallinnoinnissa käytettäviin tietojärjestelmiin, ja kolmannella toimenpiteellä täydennettiin monivuotisen rahoituskehityksen 2021–2027 menettelyasiakirjoja.
Tanska	Ensimmäisellä toteutetulla toimenpiteellä pyrittiin parantamaan koheesiopolitiikan rahastoihin kohdistuvien petosten ehkäisyä ja havaitsemista kehittämällä Tanskan elinkeinohallituksen käyttämiä tietoja. Toisella toimenpiteellä vahvistettiin näitä tavoitteita varmistamalla palkkasääntöjen asianmukainen soveltaminen. Kolmannella toimenpiteellä pyrittiin parantamaan maan maatalousviraston valmiuksia torjua

	petoksia ja veronkiertoa.
Viro	Petostentorjuntatoimissa keskityttiin petosten ehkäisemiseen ja havaitsemiseen. Tulopuolella Virossa luotiin tietotekninen väline, jolla verrataan ilmoitettuja ja luettelohintoja. Toisessa toimenpiteessä julkiset hankintamenettelyt liitettiin automaattisesti maksettuihin laskuihin, mikä parantaa valvontaa. Lisäksi Viro päivitti petostentorjuntakoulutusta koskevan luettelonsa.
Suomi	Suomessa toteutettiin kaksi toimenpidettä, joiden päätavoitteena on petostentorjunnan parantaminen monialaisesti ja elpymis- ja palautumistukivälineen varojen osalta. Ensimmäinen toimenpide sisälsi ohjeet korruption hillitsemiseen valtion keskushallinnossa, joka johtaa ja valvoo EU:n varojen hallinnointia. Toinen toimenpide koski elpymis- ja palautumistukivälineen petostentorjuntaa koskevia koulutustilaisuuksia.
Ranska	Ranskassa toteutettiin kolme toimenpidettä, jotka kaikki koskevat petosten havaitsemista. Ensimmäisessä toimenpiteessä Ranskan lainsäädäntöä mukautettiin väärinkäytösten paljastajia ja heidän suojeluaan koskevaan EU:n lainsäädäntöön yleisellä tasolla. Toinen toimi oli myös monialainen, ja se koski koulutus sopimusta ja erityiskursseja EPPOn kanssa. Kolmas toimenpide kohdistui erityisesti elpymis- ja palautumistukivälineeseen, ja siinä perustettiin työryhmä seuraamaan ja ennakoimaan petosriskejä.
Saksa	Toteutetuilla kolmella toimenpiteellä pyritään pääasiassa ehkäisemään EU:n rahastoihin, kuten maatalous-, kalatalous- ja koheesiorahastoihin, kohdistuvia petoksia, mutta ne kohdistuvat myös petostentorjuntasyklin kolmeen muuhun vaiheeseen. Toimenpiteet ulottuvat uudesta strategia-asiakirjasta strategiseen päivitykseen ja päivitettyyn itsearviointityökaluun.
Kreikka	Toteutetut kolme lainsäädäntötoimenpidettä kohdistuivat pääasiassa petostentorjuntasyklin alkuvaiheisiin. Niistä ensimmäinen on monialainen, kun taas kaksi muuta keskittyvät elpymis- ja palautumistukivälineeseen, maatalousrahastoon ja kalatalousrahastoon. Monialaisella toimenpiteellä saatettiin väärinkäytösten paljastajia koskeva direktiivi osaksi Kreikan lainsäädäntöä. Toisella toimenpiteellä Kreikan elpymis- ja palautumistukivälineen koordinoituvirastoon lisättiin erityinen petosten torjunta-, havaitsemis-, takaisinperintä- ja seuraamusyksikkö. Kolmannessa toimenpiteessä noudatettiin EU:n suositusta, jonka mukaan hallinnolliset tarkastukset tulisi erottaa paikalla tehtävistä maatalous- ja kalatalousrahastojen hallinnointia koskevista tarkastuksista.
Unkari	Unkarissa toteutettiin kolme toimenpidettä, joissa keskityttiin pääasiassa petosten ehkäisemiseen ja havaitsemiseen. Ensimmäisessä toimenpiteessä uudella lainsäädännöllä ja operatiivisella päivityksellä pantiin täytäntöön Unkarille ehdollisuusmekanismiin mukaisesti toimitettu, maan julkisten hankintojen järjestelmää koskeva komission ilmoitus. Toisella toimenpiteellä tehostettiin Unkarin ja OLAFin välistä tutkintayhteistyötä. Kolmas toimenpide kohdistuu useisiin rahastoihin ja sisältää uusia lainsäädännöllisiä, organisatorisia ja operatiivisia vaiheita, joilla luodaan perusta kahdelle EU:n varoja valvovalle elimelle.
Irlanti	Toteutetuilla kahdella organisatorisella toimenpiteellä edistetään perusteellisia petostentorjuntatoimia maatalous- ja kalatalousrahastojen hallinnointisyklin kaikissa vaiheissa. Toimenpiteistä ensimmäisellä tehostettiin petosrekisteriä ja toisella perustettiin tietotekninen ratkaisu eturistiriitojen ilmoittamista varten.
Italia	Italiassa toteutettiin kolme tuloja koskevaa toimenpidettä, jotka kattoivat petostentorjuntasyklin kaikki vaiheet. Ensimmäisellä pyritään hillitsemään veronkiertoa ja rahanpesua, jotka liittyvät liian vähäiseksi ilmoitettujen kiinalaisten tavaroiden saapumiseen EU:n alueelle. Toinen toimenpide liittyy tulli- ja arvonlisäveropetoksia koskevaan suunnitelmaan. Kolmas koskee Italian

	lainsäädännön yhdenmukaistamista omaisuuden takavarikoimista koskevan EU:n lainsäädännön kanssa.
Latvia	Toteutetuilla kolmella toimenpiteellä pyritään parantamaan petosten havaitsemista monialaisesti ja veropetosten yhteydessä. Ensimmäinen toimenpide liittyy tietotekniseen välineeseen, jolla etsitään varoittavia merkkejä tulojen ja menojen valvonnassa ja tarkastuksissa. Toinen toimenpide on EU:n taloudellisten etujen suojaamisen verkkokurssi, joka on saatavilla koko maassa, ja kolmas tulojen valvontahenkilöstön valmiuksien kehittämistä koskeva koulutus.
Liettua	Ei saatavilla
Luxemburg	Luxemburgissa toteutetut kaksi toimenpidettä kattavat petostentorjuntasyklin kaikki vaiheet. Ensimmäisellä toimenpiteellä yhdenmukaistettiin keskinäistä avunantoa sekä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskeva Luxemburgin lainsäädäntö kansainvälisten normien kanssa, ja toinen liittyi maan elpymis- ja palautumissuunnitelman perustana olevaan kehykseen.
Malta	Yksi monialainen toimenpide petosten ehkäisemiseksi ja havaitsemiseksi: maan ensimmäinen petosten ja korruption kansallinen riskinarviointi.
Alankomaat	Alankomaissa toteutetulla monialaisella toimenpiteellä varmistetaan, että tuleva lainsäädäntö on täytäntöönpanokelpoinen ja todennettavissa ennen sen voimaantuloa. Toisella toimella parannettiin Alankomaiden raportointia perinteisistä omista varoista. Kolmas toimenpide on päivitetty kalatalousrahastojen petosriskien arviointikehys.
Puola	Toteutetuissa kolmessa toimenpiteessä keskityttiin verotuloja, koheesiorahastoa ja maatalousrahastoa koskevien petosten ehkäisemiseen ja havaitsemiseen. Ensimmäisellä toimenpiteellä luodaan kansallinen sähköisen laskutuksen järjestelmä. Toisella toimenpiteellä perustettiin EU:n hankevalvonnassa käytettävä tietotekninen väline. Kolmannessa toimessa vahvistettiin käytännöt, joilla ehkäistään eturistiriitoja maataloudesta ja maaseudun kehittämisestä vastaavan ministeriön henkilöstön keskuudessa.
Portugali	Kolme operatiivista petostentorjuntapakettia, jotka koskevat tulleja, veroja, erilaisia rahastoja sekä maatalous- ja kalatalousrahastoja. Ensimmäisellä toimenpiteellä päivitettiin vero- ja tullipetosten torjumista koskeva strateginen suunnitelma. Toisella toimenpiteellä päivitettiin kansallinen petostentorjuntastrategia ja kolmannella maa- ja kalatalouden rahoituksen laadun ennakkovalvontastrategia.
Romania	Toteutetut kolme lainsäädäntötoimenpidettä koskivat petostentorjuntasyklin kaikkia vaiheita, mutta erityisesti petosten ehkäisemistä ja havaitsemista monialaisesti, elpymis- ja palautumistukivälineen osalta ja eri rahastojen osalta. Ensimmäinen, monialainen toimi koski väärinkäytösten paljastajia koskevan direktiivin saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä. Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevilla toimilla säänneltiin varojen käyttöä, samoin kuin kolmannella toimenpiteellä, joka liittyi useisiin EU:n rahastoihin.
Slovakia	Slovakiassa toteutettiin kolme toimenpidettä, jotka kattoivat petostentorjuntasyklin kaikki vaiheet. Ensimmäisellä toimenpiteellä muutettiin kalatalous-, koheesio- sekä maahanmuutto- ja turvapaikkarahastojen varojen jakamista koskevia sääntöjä. Toinen toimenpide on yhteistyösopimus, jossa määritellään asianomaisten viranomaisten tuleva panos rahastojen tarkastamisen vaikuttavuuden lisäämiseen, ja kolmannella toimenpiteellä päivitettiin elpymis- ja palautumistukivälineen varojen jakamista.
Slovenia	Ensimmäisessä toimenpiteessä keskityttiin veropetoksiin ja tullilaitoksen vahvistamiseen, erityisesti petosten torjuntaan ja havaitsemiseen. Toisella toimenpiteellä muutettiin kalatalousrahastoja koskevia valvonta- ja

	seurantamenettelyjä. Kolmannessa toimenpiteessä luotiin koordinoitielimelle käsikirja elpymis- ja palautumistukiväliseen täytäntöönpanoa varten.
Espanja	Ensimmäisessä toimenpiteessä luodaan uudet taloudellisia ja muita petoksiin liittyviä tietoja koskevat säännöt. Toinen käsitti eri viranomaisten välisen tietojenvaihtosopimuksen. Kolmannessa, elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa toimenpiteessä vahvistetaan säännöt eturistiriitariskien järjestelmällistä analysointia varten.
Ruotsi	Ruotsissa toteutetut kolme toimenpidettä kattoivat petostentorjuntasyklin kaikki vaiheet. Ensimmäisessä valmisteltiin Ruotsin liittymistä EPPOon. Toinen liittyi yksinomaan EU:n taloudellisten etujen suojaamiseen keskittyvän elimen toimintaan. Kolmannen tavoitteena oli vähentää tukien väärinkäyttöä sekä arvonlisäveropetoksia ja veronkiertoa.

3.3. Komission jäsenvaltioille vuonna 2021 antamien suositusten noudattaminen

Komissio antoi vuotta 2021 koskevassa PIF-kertomuksessa jäsenvaltioille neljä suositusta seuraavista aiheista: a) PIF-direktiivin saattaminen asianmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä, b) osallistuminen EPPOon, c) petostentorjunnan digitalisointi ja d) petosriskianalyysin vahvistaminen.²⁶

PIF-direktiiviä koskeva tilannekatsaus on [2.3 kohdassa](#).

Ruotsi ilmoitti EPPOon osallistumisen osalta, että sillä oli vuonna 2022 käynnissä lainsäädäntövalmisteluja tulevaa jäsenyyttä silmällä pitäen.

Petostentorjunnan digitalisoinnissa Arachne oli selvästi eniten käytetty tietotekniikkajärjestelmä (21 jäsenvaltiota), jolla tuettiin Euroopan rakenne- ja investointirahastoja (ERI-rahastoja) ja elpymis- ja palautumistukivälinettä. Monet jäsenvaltiot käyttivät omia petostentorjunnan tietoteknisiä välineitään usein yhdessä EU:n välineiden kanssa, vaikka välineet olivat harvoin yhteentoimivia.

Komission suosituksen mukaisesti useimmat jäsenvaltiot sisällyttivät nämä tietotekniset välineet petostentorjuntaansa datan parantamiseksi ja varoittavien merkkien, riski-indikaattorien ja pisteiden tarkentamiseksi.

Kaavio 3: Jäsenvaltioiden käyttämät tietotekniset välineet

IT-järjestelmä	Jäsenvaltio																											
	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	ES	FI	FR	GR	HR	HU	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	
EU																												
JÄSENVALTIO																												
Kyllä, EU:n taso																												
Kyllä, jäsenvaltion taso																												
Ei																												

Kaiken kaikkiaan jäsenvaltiot arvioivat, että digitalisaatio edisti petosten ehkäisemistä ja havaitsemista ja yksinkertaisti hallinnollisia menettelyjä. Suomen kaltaiset muihin kuin EU:n välineisiin tukeutuneet maat ilmoittivat, että ne eivät ole ottaneet esimerkiksi Arachnea käyttöön, koska kotimaisten tietosuojalakien mukauttamisesta voisi aiheutua rasitusta.

²⁶ Kattava katsaus tässä jaksossa mainittuihin jatkotoimiin ja niiden tarkka kuvaus on tähän kertomukseen liittyvässä asiakirjassa ”Implementation of the 2021 recommendations by the Member States”.

Jäsenvaltioista 14 katsoi panneensa petosriskianalyysin vahvistamista koskevan suosituksen kokonaisuudessaan täytäntöön. Ne toistivat soveltavansa ennakoivaa lähestymistapaa EU:n talousarvioon kohdistuvien petosten torjuntaan ja esittelivät viimeaikaisia aloitteita. Tulopuolella jäsenvaltiot korostivat taloudellisten riskien arviointiperusteita koskevaa päätöstä²⁷, jolla tuetaan kansallisen ja EU:n tason tietoteknisiä välineitä, kuten tullialan yhteistä riskienhallintajärjestelmää ja petostentorjunnan tietojärjestelmää, jotka auttavat vero- ja tulliviranomaisia loughimaan ja rikastamaan tietoja eri lähteistä ja vaihtamaan tietoja jäsenvaltioiden välillä ja EU:n toimielinten kanssa. Menopuolella jäsenvaltiot korostivat tiettyjä EU:n rahastojen hallintaviranomaisten kehittämiä tilannekohtaisia petosriskinhallintajärjestelmiä sekä korkeimman tason koordinoitua²⁸, Arachnen kaltaisten tietoteknisten välineiden käyttöä ja erityiskoulutusta.

Suositukset osittain täytäntöön panneet jäsenvaltiot (12) ilmoittivat samankaltaisista toimenpiteistä, mutta joko tulojen tai menojen osalta.

4. EU:N TALOUSARVIOTA VAHINGOITTAVIEN SÄÄNTÖJENVASTAISUUKSIEN, PETOSTEN, KORRUPTION JA ETURISTIRIITOJEN TORJUNTA

4.1. Yleiskatsaus

Toiminnallisesta näkökulmasta EU:n taloudellisten etujen suojaaminen petoksilta, sääntöjenvastaisuuksilta ja muilta laittomilta toimilta on kansallisten viranomaisten, OLAFin ja EPPOn tehtävä.

Tässä jaksossa on tietoja jäsenvaltioiden ilmoittamista havaituista sääntöjenvastaisuuksista ja petoksista, suoriin menoihin liittyviä tietoja lukuun ottamatta.²⁹ Lisäksi se sisältää tietoa OLAFin ja EPPOn tutkinnoista.³⁰

Vuonna 2022 ilmoitettujen sääntöjenvastaisuuksien kokonaismäärä on 12 455 ja arvo 1,77 miljardia euroa. Ilmoitettujen sääntöjenvastaisuuksien lukumäärä on kasvanut hieman vuoteen 2021 verrattuna (+7 %), kun taas niihin liittyvät rahamäärät ovat pienentyneet (-13 %).

Vuonna 2022 petoksiksi ilmoitettujen sääntöjenvastaisuuksien määrä oli 1 139 (+2 % verrattuna vuoteen 2021). Määrä on pysynyt suunnilleen ennallaan viiden viime vuoden aikana. Näihin tapauksiin liittyvät rahamäärät ovat vaihdelleet enemmän, koska taloudelliselta vaikutukseltaan suuria yksittäisiä tapauksia on vähän, ja vuonna 2022 tapausten rahallinen määrä pieneni 300 miljoonaan euroon (-62 % verrattuna vuoteen 2021).³¹ Muiden sääntöjenvastaisuuksien kuin petosten määrä ja taloudellinen vaikutus kasvoi vuonna 2022 suuremmaksi kuin koskaan trendin jatkuttua nousevana viiden vuoden ajan. Näiden sääntöjenvastaisuuksien määrä oli 11 316 (+8 % vuodesta 2021), ja kyse oli 1,47 miljardista eurosta (+17 %).

²⁷ C(2018)3293 final.

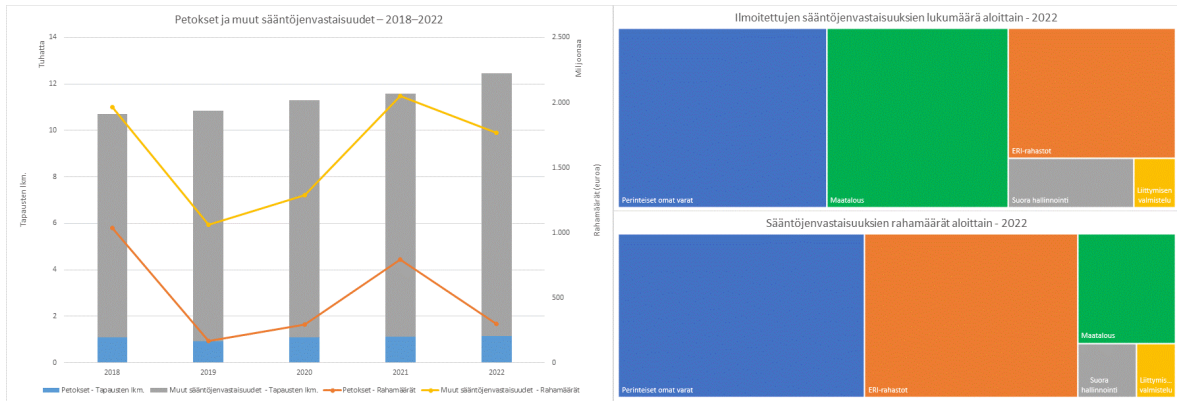
²⁸ Bulgaria, Kypros, Malta ja Slovakia.

²⁹ Tiedot on poimittu komission ABAC-kirjanpitojärjestelmästä.

³⁰ Ks. 4.1.1 ja 4.1.2 kohta, joissa olevat tiedot on poimittu virastojen omista raporteista. OLAFin kertomus vuodelta 2022 on saatavilla [täällä](#). EPPOn vuosikertomus 2022 on saatavilla [täällä](#).

³¹ Tämä määrä korjaa merkittävästi vuoden 2021 PIF-kertomuksessa julkaistua määrää (1,83 euroa). Virheellinen määrä johtui raportointivirheistä, jotka liittyvät kansallisten valuuttojen virheelliseen käyttöön euron sijasta.

Kaavio 4: Ilmoitetut sääntöjenvastaisuudet ja niihin liittyvät rahamäärät 2018–2022; sääntöjenvastaisuudet ja niihin liittyvät rahamäärät talousarvioaloittain 2022



4.1.1. OLAFin suorittamat tutkinnat

OLAF saattoi vuonna 2022 päätökseen 256 tapauksen tutkinnan ja antoi 275 suositusta, joista 153 koskee taloushallintoa. Suositukset koskivat 426,8 miljoonan euron takaisinperintää, ja aiheeton käyttö estettiin 197,9 miljoonan euron osalta. Samalla ajanjaksolla aloitettiin 192 uutta tutkintaa, joista 30 (16 %) liittyi omiin varoihin ja laittomaan kauppaan, 73 (38 %) yhteistyöhön perustuvaan hallinnointiin, 16 (8 %) välilliseen hallinnointiin ja 44 (23 %) suoraan hallinnointiin. Sisäisiin asioihin liittyviä tutkintoja aloitettiin 29 (15 %).

OLAF tutki kilpailunvastaisia tekoja ja niitä koskevia syytöksiä, julkisten hankintamenettelyjen manipulointia, eturistiriitoja, liian suuria laskuja, tullien kiertämistä, salakuljetusta ja väärentämistä.

4.1.2. EPPOn suorittamat tutkinnat

EPPO käynnisti vuonna 2022 yhteensä 865 tutkintaa, jotka kohdistuivat arviolta 9,9 miljardin euron vahinkoihin³². EPPOna oli vuoden 2022 päättyessä käynnissä 1 117 tutkintaa, jotka kohdistuivat 14,1 miljardin euron vahinkoihin, joista lähes puolet (6,7 miljardia euroa) kytkeytyi 185:een arvonlisäveroon liittyvään tutkintaan³³. Tutkinnoista 692 koski menoihin liittyviä petoksia.

Näissä käynnissä olevissa tutkinnoissa tunnistetuista rikostyypeistä 679 liittyy muihin kuin hankintamenoihin liittyviin petoksiin, 224 hankintamenoihin liittyviin petoksiin, 87 korruptioon, 48 varojen väärinkäyttöön, 116 rahanpesuun, 236 muihin kuin arvonlisäverotuloihin liittyviin petoksiin ja 427 arvonlisäverotuloihin liittyviin petoksiin.

³² Arvioitu kokonaisvahinko lasketaan niiden arvojen perusteella, jotka olivat käytettävissä tutkinnan ollessa vielä kesken. Tässä jaksossa ilmoitetut tiedot sisältyvät EPPOn vuosikertomukseen 2022.

³³ Tässä kertomuksessa ei oteta huomioon arvonlisäveropetoksia.

4.2. Tulot – perinteiset omat varat³⁴

Vuonna 2022 perinteisiin omiin varoihin liittyvien **petosten ja muiden sääntöjenvastaisuuksien** määrä (4 661) oli 7,6 prosenttia suurempi kuin viiden viime vuoden aikana ilmoitettujen sääntöjenvastaisuuksien keskiarvo. Petosten määrä väheni 6,8 prosenttia ja muiden sääntöjenvastaisuuksien määrä kasvoi 9,4 prosenttia verrattuna viiden vuoden keskiarvoon vuosina 2018–2022. Jäsenvaltioiden arvioima ja vahvistama perinteisten omien varojen **kokonaismäärä** kasvoi 47 prosenttia, 783 miljoonaan euroon³⁵.

Vaikka **salakuljetus** on petoksissa edelleen yksi tärkeimmistä toimintatavoista, useimmat vuonna 2022 ilmoitetut tapaukset liittyvät tavaroiden **virheelliseen arvoon** ja **virheelliseen luokitteluun** tai kuvaukseen. Tapaukset koskivat etenkin **tekstiilejä ja jalkineita** paitsi tapausten määrän myös erityisesti arvon osalta. **Kiina** oli edelleen merkittävin sellaisten tavaroiden alkuperämaa, joihin liittyi sääntöjenvastaisuuksia.

Neljätoista jäsenvaltiota ilmoitti 116:sta **savukkeiden salakuljetustapauksesta**, joissa oli kyse arviolta 38 miljoonan euron perinteisistä omista varoista. Kymmenen jäsenvaltiota³⁶ oli ilmoittanut salakuljetustapauksista jo vuonna 2021, kun taas neljä jäsenvaltiota³⁷ ilmoitti niistä ensimmäistä kertaa vuonna 2022. Tämä saattaa viitata petosten tai savukkeiden salakuljetusreittien mahdolliseen siirtymiseen jäsenvaltioista toisiin.

Luovutus vapaaseen liikkeeseen on edelleen tullimenettely, johon liittyy eniten petoksia ja muita sääntöjenvastaisuuksia (3 799 tapausta, joissa rahamäärä yhteensä 688 miljoonaa euroa). Saksa ilmoitti, että muut sääntöjenvastaisuudet, jotka liittyvät 'luovutukseen vapaaseen liikkeeseen', lisääntyivät vuonna 2022 huomattavasti vuoteen 2021 verrattuna, kun taas jotkin sen naapurijäsenvaltioista ilmoittivat, että muut sääntöjenvastaisuudet, jotka liittyvät 'kauttakulkuun', lisääntyivät (esimerkiksi Tšekki ja Alankomaat) mutta 'luovutuksen vapaaseen liikkeeseen' liittyvät vähentyivät (Alankomaat).

Kansallisten **petostentorjuntaviranomaisten** tarkastuksilla ja tullin tarkastuksilla, joita se tekee tavaroiden liikkeeseen luovuttamisen yhteydessä, oli ratkaiseva merkitys petosten havaitsemisessa vuonna 2022. Muut kuin petostapaukset havaittiin pääasiassa **jälkitarkastuksilla**, vaikka myös muut havaitsemismenetelmät, kuten liikkeeseen luovuttamisen yhteydessä tehdyt tarkastukset ja verotarkastukset, olivat lisääntymässä.

Vuonna 2022 komission yksiköt keskittivät **jäsenvaltioissa** paikalla **tehtävät tarkastukset** sähköisen kaupankäynnin ja arvoltaan vähäisten lähetysten valvontastrategiaan sekä polkumyynti- ja tasoitustullien valvontastrategiaan. Lisäksi komission vuonna 2022 tekemissä asiakirjatarkastuksissa keskityttiin kolmeen eri aiheeseen: covid-19-pandemiaan liittyvät tavarat, joihin sovelletaan tullittomuutta, sitovia alkuperätietoja (SAT) koskevat päätökset ja avoimet B-kirjanpitolapaukset.

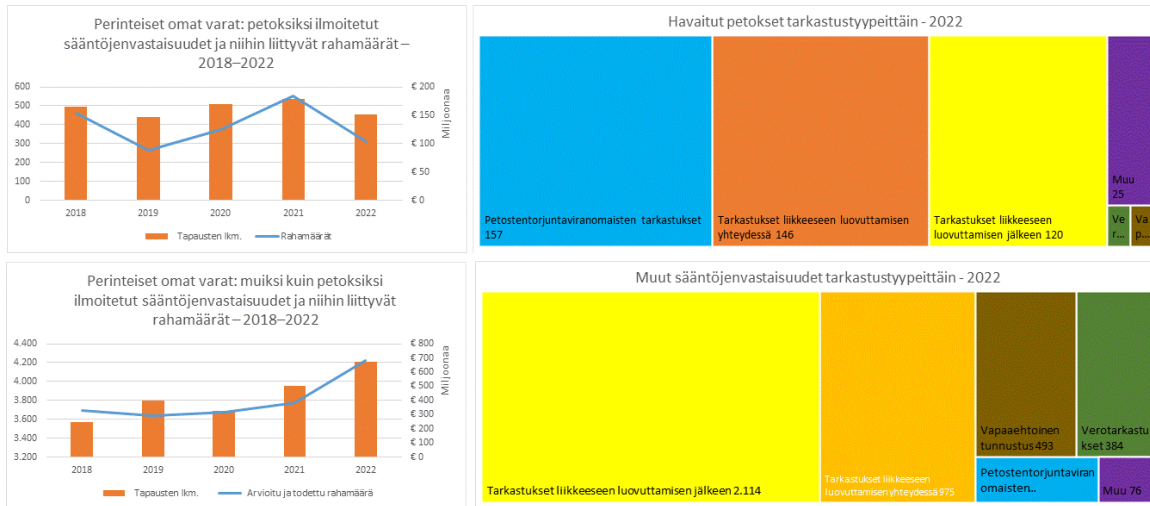
³⁴ Yksityiskohtainen analyysi jäsenvaltioiden ilmoittamista perinteisiin omiin varoihin liittyvistä sääntöjenvastaisuuksista on tähän kertomukseen liittyvän asiakirjan ”Statistical evaluation of irregularities reported for own resources, natural resources, cohesion policy, pre-accession assistance and direct expenditure in 2022” 2 jaksossa.

³⁵ Vuonna 2022 kokonaismäärään vaikuttivat merkittävästi Belgiassa ilmoitetut neljä muuta kuin petoksiksi ilmoitettua sääntöjenvastaisuutta (305 miljoonaa euroa).

³⁶ Belgia, Bulgaria, Saksa, Viro, Kreikka, Ranska, Latvia, Liettua, Puola ja Romania.

³⁷ Espanja, Kroatia, Itävalta ja Portugali.

Kaavio 5: Perinteisissä omassa varoissa havaitut ja ilmoitetut sääntöjenvastaisuudet ja niiden havaitseminen valvontatyyppin mukaan



Pikakatsaus2: Yhteiset tullioperaatiot

Yhteiset tullioperaatiot ovat kestoaltaan rajoitettuja kohdennettuja toimia, joiden tarkoituksena on torjua petoksia ja arkojen tavaroiden salakuljetusta erityisen riskialttiilla alueilla ja/tai tunnistetuilla kauppareiteillä. OLAF oli vuonna 2022 mukana järjestämässä tai tukemassa kymmentä yhteistä tullioperaatiota, joiden kohteena oli muun muassa tupakan salakuljetus, aliarvostetut tuotteet ja EU:hun saapuvat tai sieltä poistuvat käteisvarat.³⁸

4.3. Menot

4.3.1. Maatalous³⁹

Vuosina 2018–2022 IMS-järjestelmässä petoksiksi ilmoitettujen **maaseudun kehittämiseen** liittyvien petosten määrä kasvoi. Tämä johtui pääosin siitä, että ohjelmakaudella 2014–2020 tehtiin enemmän havaintoja. Näiden petosten määrä oli kuitenkin odotettua pienempi. Tilannetta on syytä seurata, jotta keskittyminen petosten havaitsemiseen voidaan varmistaa. Muiden sääntöjenvastaisuuksien suuntaus oli sama, vaikkakaan ei yhtä huomattava. Vuonna 2022 **maatalouden tukemiseen** liittyvät petoksiksi ilmoitetut sääntöjenvastaisuudet lisääntyivät vuoteen 2021 verrattuna, mikä johtui pääasiassa kahden jäsenvaltion suoriin tukiin liittyvästä raportoinnista. Kasvu johtui osittain siitä, että vuonna 2022 ilmoitettiin monia pieniä toisiinsa liittyviä sääntöjenvastaisuuksia. Muihin kuin petoksiksi ilmoitettuihin sääntöjenvastaisuuksiin liittyvät sääntöjenvastaiset rahamäärät vaihtelivat voimakkaasti pääasiassa siksi, että muutamina vuosina ilmoitettiin **markkinatoimenpiteisiin** liittyvistä poikkeuksellisista rahamääristä.

Sääntöjenvastaisuuksien havaitsemisaste oli maaseudun kehittämisessä huomattavasti korkeampi kuin maatalouden tukemisessa. Havaitsemisaste oli kuitenkin suurin yhdellä maatalouden

³⁸ Ks. OLAFin vuosikertomus 2022: https://ec.europa.eu/olaf-report/2022/investigative-activities/protecting-eu-revenue/conducting-joint-customs-operations_en.html

³⁹ Yksityiskohtainen analyysi jäsenvaltioiden ilmoittamista maatalouteen liittyvistä sääntöjenvastaisuuksista on tähän kertomukseen liittyvän asiakirjan ”Statistical evaluation of irregularities reported for own resources, natural resources, cohesion policy, pre-accession assistance and direct expenditure in 2022” 3 jaksossa.

tukemisen osa-alueella eli markkinatoimenpiteissä. Sääntöjenvastaisuuksien, erityisesti petosten, havaitseminen keskittyi muutamiin jäsenvaltioihin.

Vuosina 2018–2022 petoksiksi ilmoitetut sääntöjenvastaisuudet koskivat usein **tukihakemusten** tai **asiakirjojen väärennöksiä**. Markkinatoimenpiteissä ja maaseudun kehittämisessä merkittäviä olivat myös **toimen toteuttamiseen** liittyvä rikkomisen.

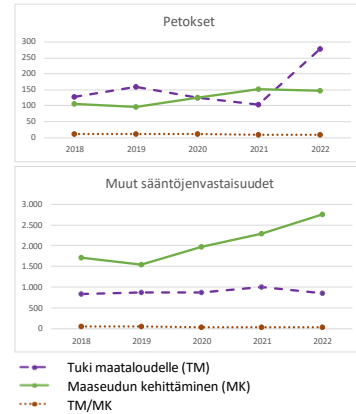
Kaavio 6: Maksut ja ilmoitetut sääntöjenvastaisuudet YMP:ssä menolajeittain⁴⁰

Maksut menolajeittain – 2022

Havaitut sääntöjenvastaisuudet menolajeittain – 2018–2022

Ilmoitetut sääntöjenvastaisuudet 2018–2022 tukityypeittäin

Vuosi 2022		Toimintatapa	Suorat tuet maanviljelijöille	Markkinatoimenpiteet	Maaseudun kehittäminen
Menolaji	Maksut miljoonaa euroa				
Suorat tuet					
Maatalousmarkkinoiden interventiot	2.881				
Maaseudun kehittäminen	14.928				
YMP yhteensä	55.788				
FDR ja IDR menolajeittain – 2018–2022					
FDR	Menolaji	IDR			
0,02%	Suorat tuet	0,06%			
0,37%	Maatalousmarkkinoiden interventiot	2,22%			
0,12%	Maaseudun kehittäminen	0,64%			
0,06%	YMP yhteensä	0,31%			
havaittujen tapausten prosenttiosuus					
	Hakemus/edunsaaja	22%	0%	9%	
	Asiakirjat	21%	50%	27%	
	Hakemus	20%	0%	14%	
	Tuote, laji ja/tai maa/hakemus/edunsaaja	17%	0%	0%	
	Hakemus/tuote, laji ja/tai maa	12%	13%	0%	
	Edunsaaja	4%	0%	14%	
	Muu	2%	13%	7%	
	Tuote, laji ja/tai maa	1%	13%	0%	
	Asiakirja / toteutus (toteuttamatta jättäminen)	0%	0%	5%	
	Toteutus (toteuttamatta jättäminen)	0%	13%	12%	
	Toteutus (toteuttamatta jättäminen) / tuote, laji ja/tai maa	0%	0%	1%	
	Asiakirja/hakemus	0%	0%	0%	
	Tuote, laji ja/tai maa/edunsaaja	0%	0%	0%	
	Eettisyys ja lahjottomuus	0%	0%	0%	



Pikakatsaus 3 – Yhteisen maatalouspolitiikkaan (UMP) liittyvät riskit ja rikkomiset

Riskit ja rikkomiset riippuvat toimenpiteen tyypistä. Suorien tukien hakijat voivat esimerkiksi väärää vuokrasopimusta käyttämällä hakea tukea maa-alueelle, johon heillä ei ole käyttöoikeutta, tai luoda keinotekoisesti edellytykset taloudellisen tuen saamiselle. Maatalouskäytäntöihin, ilmaston ja ympäristön kannalta suotuisat maatalouskäytännöt mukaan lukien, voi olla syytä kiinnittää enemmän huomiota tahallisten rikkomusten havaitsemiseksi. Sama koskee eläinten lukumäärää ja lajiin perustuvia tukijärjestelmiä. Markkinatoimenpiteisiin liittyvä rikkomisen voi koskea esimerkiksi maataloustuotteiden poistamista markkinoilta tai tuottajaorganisaatioiden investointien kustannuksia, investointien tosiasiallista toteuttamista tai käyttöä, kuten varastointipaikkojen rakentamista tai koneiden tai laitteiden hankintaa. OLAF on tutkinut useita monimutkaisia maataloustuotteiden menekinedistämiseen liittyviä tapauksia.

Maaseudun kehittämisessä tuensaajat voivat esimerkiksi käyttää väärää laskuja, väittää laitteita uusiksi vaikka ne ovat käytettyjä, käyttää manipuloituja tarjouksia hankintojen yhteydessä ja antaa väärää tietoa tuen saamisen edellytysten noudattamisesta. Rikkomisen voi koskea hakijan antamia tietoja hankkeen saamiseksi läpi, ennakkomaksun saamiseksi tai tukijärjestelmään pääsyn edellytysten täyttämiseksi. Tuensaaja saattaa rikkoa hankintasääntöjä, pyytää korvausta liian suurista kustannuksista tai jopa olemattomista liiketoimista tai toisessa yhteydessä jo korvatuista kustannuksista. Tuensaaja voi jättää noudattamatta liiketoimintasuunnitelmaa, käyttää investointia muuhun kuin aiottuun tarkoitukseen tai jättää sen täysin käyttämättä. Alueeseen ja eläimiin liittyviin menoihin voi olla syytä kiinnittää enemmän huomiota, jotta tahalliset rikkomiset tulisivat havaituiksi.

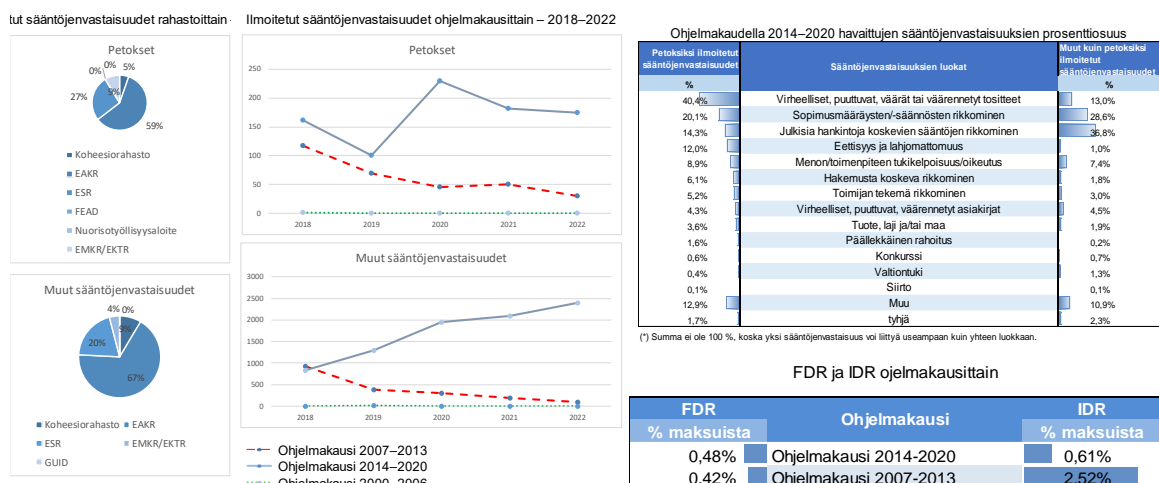
⁴⁰ Petosten havaitsemisaste (FDR) on petoksiksi ilmoitettuihin sääntöjenvastaisuuksiin liittyvien rahamäärien prosenttiosuus maksujen kokonaismäärästä. Sääntöjenvastaisuuksien havaitsemisaste (IDR) on muiksi kuin petoksiksi ilmoitettuihin sääntöjenvastaisuuksiin liittyvien rahamäärien prosenttiosuus maksujen kokonaismäärästä.

4.3.2. Koheesiopolitiikka⁴¹

IMS-järjestelmässä ilmoitetut ohjelmakauteen 2007–2013 liittyvät petokset olivat suurimmillaan vuonna 2015 ja vähenivät asteittain seuraavina vuosina. Lopulta ohjelmakauteen 2014–2020 liittyvät petokset ohittivat ne vuonna 2018. Tämä dynamiikka on monivuotisiin täytäntönpansosykleihin liittyvien tunnettujen suuntausten ja mallien mukainen. Vuodesta 2017 lähtien ohjelmakauteen 2014–2020 liittyvistä muista sääntöjenvastaisuuksista on raportoitu aiempaa enemmän, mutta ei kuitenkaan odotetussa määrin. Ohjelmakauden 2007–2013 yhdeksän ensimmäisen vuoden aikana ilmoitettujen muiden sääntöjenvastaisuuksien lukumäärä ja rahamäärät olivat paljon suuremmat kuin ohjelmakaudella 2014–2020. Tämä koskee kaikkia rahastoja ja useimpia jäsenvaltioita.⁴²

Petokset koskivat useimmiten tositteita. Suuria rahamääriä liittyi petoksiin, joissa oli rikottu sopimusmääräyksiä tai -sääntöjä siten, että rahoitetun toimen toteuttaminen oli puutteellista tai oli jätetty tekemättä. Eniten ilmoitettu muu sääntöjenvastaisuus oli julkisia hankintoja koskevien sääntöjen rikkominen. Nämä tapaukset johtivat harvoin petosepäilyihin. Tämä viittaa siihen, että olisi parannettava joko petosten havaitsemista, tutkintaa ja syytteen esittämistä taikka hankintaviranomaisten hallinnollisia valmiuksia. Useimmissa eettisyyteen ja lahjomattomuuteen liittyvissä petoksissa oli kyse eturistiriidoista. Petoksia esiintyy eniten juuri eettisyyttä ja lahjomattomuutta koskevassa rikkomisessa. Korruptiosta raportoitiin harvoin.

Kaavio 7: ilmoitetut sääntöjenvastaisuudet ohjelmakauden, rahaston ja tyypin mukaan. Sääntöjenvastaisuuksien havaitsemisaste (IDR) ja petosten havaitsemisaste (FDR) ohjelmakausittain⁴³



Pikakatsaus 4 – Koheesiopolitiikan riskialueet

Petosten osalta riskit näyttävät olevan suurempia, kun kyseessä ovat i) liikenne ja ympäristönsuojelu sääntöjenvastaisuuksiin liittyvien suurten rahamäärien vuoksi ja ii) tutkimus, teknologian kehittäminen ja innovointi (TTKI) sekä työllisyys petoksiksi ilmoitettujen sääntöjenvastaisuuksien esiintymistiheyden vuoksi. Vihreään siirtymään liittyvien petosten osalta

⁴¹ Yksityiskohtainen analyysi jäsenvaltioiden ilmoittamista koheesiopolitiikkaan liittyvistä sääntöjenvastaisuuksista on tähän kertomukseen liittyvän asiakirjan ”Statistical evaluation of irregularities reported for own resources, natural resources, cohesion policy, pre-accession assistance and direct expenditure in 2022” 4 jaksossa.

⁴² Tätä suuntausta koskeva perusteellinen analyysi julkaistiin [vuoden 2021 PIF-kertomuksessa](#), pikakatsaus 17, s. 38.

⁴³ IDR ja FDR on määritelty alaviitteessä 40.

investointeihin näyttäisi analyysin perusteella liittyvän suurempia riskejä, kun kyseessä ovat i) energiatehokkuus, ii) juomavesihuolto ja iii) jätehuolto. Liikenteeseen ja verkkoihin liittyvien petosten osalta investointeihin näyttäisi analyysin perusteella liittyvän suurempia riskejä, kun kyseessä ovat i) Euroopan laajuiseen verkkoon (TEN-verkko) kuulumattomat tiet sääntöjenvastaisuuksien määrän vuoksi, mikä todennäköisesti liittyy alueelliselle tai paikalliselle tasolle ulottuvien hankkeiden suurempaan määrään, ja ii) rautatiet ja TEN-verkkoon kuuluvat tiet, koska niihin liittyy suuria rahamääriä. Sosiaaliseen osallisuuteen liittyvien petosten osalta analyysi viittaa siihen, että aktiiviseen osallisuuteen ja terveydenhuoltoinfrastruktuuriin tehtäviin investointeihin liittyy suurempia riskejä.

4.3.3. Muut talousarvioalat⁴⁴

EU on tukenut **liittymistä valmistelevan tukivälineen** (IPA) kautta annettavalla taloudellisella ja teknisellä avulla uudistuksia laajentumisprosessissa mukana olevalla alueella vuodesta 2007 lähtien. Vuosina 2018–2022 ilmoitetut liittymisen valmisteluun liittyvät sääntöjenvastaisuudet koskivat pääasiassa varoja, jotka oli jaettu vuosien 2007–2013 IPA I -välineestä ja vuosien 2014–2020 IPA II -välineestä. Ilmoitettujen sääntöjenvastaisuuksien lukumäärä ja niihin liittyvät rahamäärät olivat vuonna 2022 suuremmat kuin koskaan. Petoksiksi ilmoitettujen sääntöjenvastaisuuksien määrä oli kuitenkin pienempi kuin kertaan viiden viime vuoden aikana. Ilmoitetut sääntöjenvastaisuudet, joihin kuuluu sekä petoksia että muita sääntöjenvastaisuuksia, liittyvät pääasiassa maaseudun kehittämiseen ja rajatylittävään yhteistyöhön.

Suoran hallinnoinnin piiriin kuuluviin menoihin liittyvien petosten ja muiden sääntöjenvastaisuuksien määrä pysyi melko muuttumattomana vuosina 2018–2022. Yli 80 prosenttia mahdollisiksi petoksiksi arvioiduista sääntöjenvastaisuuksista havaittiin OLAFin tutkinnan ansiosta.

4.4. Järjestäytynyt rikollisuus, korruptio ja eturistiriidat

Tietoa EU:n taloudellisiin etuihin kohdistuvasta **järjestäytyneestä rikollisuudesta** on EPPOn vuosikertomuksessa. Siinä mainitaan, että EPPOn käynnissä olevissa tutkimuksissa oli vuoden 2022 loppuun mennessä ollut 122 EU:n taloudellisiin etuihin kohdistuvaa rikollisjärjestöjen tekemää rikosta.

EPPO raportoi vuoden 2022 lopussa tutkineensa 87 **korruptiotapausta**. Vuosina 2018–2022 kymmenen maata ilmoitti IMS-järjestelmän kautta 30 tapausta, joista viisi liittyy maatalouteen, 22 koheesioon ja kolme liittymistä valmistelevaan toimintaan. Vahingot arvioidaan noin 50 miljoonan euron suuruisiksi.

Samaan aikaan IMS-järjestelmän kautta ilmoitettiin 375 **eturistiriidatapausta** (86 % koski koheesiota, 9 % maataloutta ja 5 % liittymisen valmistelua), joissa rahamäärä oli 117 miljoonaa euroa. Näiden sääntöjenvastaisuuksien analyysi osoittaa, että ilmoitetut eturistiriidat liittyvät pääasiassa varojen vastaanottajien ja niiden toimeksisaajien ja alihankkijoiden välisiin suhteisiin ja perustuvat kansallisten sääntöjen rikkomiseen. Vain 7 prosenttia tapauksista liittyy eturistiriitoihin hankkeiden myöntämis- ja arviointivaiheessa, jolloin arviointikomiteoiden jäsenet ovat mukana. Vaikka noin kaksi kolmannesta näistä tapauksista havaittiin tavanomaisilla tarkastuksilla ja todentamisilla, viimeinen kolmannes havaittiin hallinto- ja valvontajärjestelmien

⁴⁴ Yksityiskohtainen analyysi jäsenvaltioiden ilmoittamista liittymisen valmisteluun ja suoraan hallintoihin liittyvistä sääntöjenvastaisuuksista on tähän kertomukseen liittyvän asiakirjan ”Statistical evaluation of irregularities reported for own resources, natural resources, cohesion policy, pre-accession assistance and direct expenditure in 2022” 5 ja 6 jaksossa.

ulkopuolella. Näitä lähteitä ovat tiedonantajien vihjeet, OLAFin tutkinta tai OLAFilta saadut tiedot, kansallisen poliisin tutkinta ja lehtiartikkelit.

5. PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

Komission petostentorjuntastrategiassa korostetaan tiedonkeruuta ja analysointia sekä tietämyksen kehittämistä, jotta petostentorjuntatoimet voidaan kohdentaa paremmin. Digitalisaation jatkaminen on olennaisen tärkeää, jotta voidaan parantaa tiedon saatavuutta ja käyttöä ja siten parantaa petosten torjuntaa ja havaitsemista. Strategiassa korostetaan myös, kuinka tärkeitä petostentorjunnan hallinnointi ja asianmukaiset prosessit ja rakenteet ovat kaikkien asiaankuuluvien toimijoiden välisen yhteistyön ja koordinoinnin varmistamisessa. Komissiolle ja jäsenvaltioille viime vuosina kertynyt kokemus vahvistaa, että suunta on oikea ja että petoksia on torjuttava kokonaisvaltaisesti ja koordinoitusti.

5.1. Petoksia on ymmärrettävä, jotta niitä voidaan torjua tehokkaammin

Tietojen perusteellinen ja huolellinen analysointi voi parantaa kaikkia petostentorjuntasyklin vaiheita. Se voi erityisesti parantaa petosten ennaltaehkäisyä ja havaitsemista strategisilla ja operatiivisilla suosituksilla, jolloin petostentorjunnan toimijoiden on helpompaa kohdistaa toimia petosten tekijöihin. Analyysin luotettavuus riippuu asiaa koskevien tietojen saatavuudesta ja laadusta.

EU:n oikeudellinen kehys tarjoaa asianmukaiset puitteet asiaa koskevien tietojen vaihtamiselle sekä tulojen että menojen osalta.

Menopuolella nämä tiedot kerätään IMS-järjestelmän kautta ilmoitettuja petoksia ja sääntöjenvastaisuuksia koskevista tiedoista, ja komissio on sitoutunut parantamaan järjestelmää edelleen ja tukemaan jäsenvaltioita sääntöjenvastaisuuksista ilmoittamista koskevien ohjeiden tarkistamisessa ja päivittämisessä.

Tulopuolella tietämyksiin tavaroihin liittyvät riskit ovat edelleen suuria. Jäsenvaltiot ilmoittavat perinteisiin omiin varoihin liittyvistä petoksista ja sääntöjenvastaisuuksista OWNRES-sovelluksella. Oikea-aikainen ja ennakoiva lähestymistapa olemassa olevien riskien ja uusien petossuuntausten tunnistamiseen ja niihin puuttumiseen on EU:n taloudellisten etujen tuloksellisen suojaamisen kannalta välttämätöntä.

Monissa jäsenvaltioissa vielä vuosia ensimmäisen ilmoituksen jälkeen petosepäilyiksi luokiteltujen sääntöjenvastaisuuksien prosenttiosuus on huomattavan suuri jopa silloin, kun tapauksen tutkinta on jo päättynyt. Tämä voi viitata siihen, että oikeusviranomaiset eivät toteuta näihin epäilyihin kohdistuvia jatkotoimia asianmukaisesti esimerkiksi resurssien riittämättömyyden vuoksi tai että oikeusviranomaisen ja ilmoittavan viranomaisen välillä ei ole asianmukaisia viestintäkanavia. Syynä voi olla maksajavirastojen ja hallintoviranomaisten jatkuvat epäilyt, vaikka rikosoikeudellista menettelyä ei olisi käynnistetty, vanhentumissäännöt estäisivät menettelyn tai menettelyssä ei olisi ilmennyt riittävää näyttöä petoksesta.

Suositus 1: Parannetaan petosepäilyjen havaitsemista, raportointia ja seuranta

Epäiltyjen petosten havaitsemista ja niistä ilmoittamista voidaan edelleen parantaa merkittävästi, samoin kuin jatkotoimia. Tässä jäsenvaltioiden välillä on edelleen huomattavia eroja. Jäsenvaltioissa, joissa petoksia esiintyy vähän, toimivaltaisten viranomaisten olisi panostettava petosriskien analysointiin sen arvioimiseksi, missä määrin vähäinen petosten havaitseminen johtuu niiden toimintaan vaikuttavien petosten vähäisestä määrästä ja missä määrin havaitseminen tai raportointijärjestelmien puutteista.

Jos havaitsemisessa ilmenee puutteita, jäsenvaltioiden olisi keskityttävä petoksen merkkien havaitsemiseen, ja jos sääntöjenvastaisuuksia havaitaan, selvitettävä perusteellisesti, onko kyse tahallisuudesta.

Mikäli havaitut ongelmat näyttäisivät koskevan raportointikäytäntöjä (esim. petosepäilyksi luokittelussa on viipeitä), jäsenvaltioiden on syytä tarkastella käytäntöjä uudelleen ottaen samalla huomioon tarve parantaa oikeusviranomaisten tiedonvaihtoa.

5.2. Innovointi petostentorjunnassa: digitalisaation aika

Vaikka petostentorjunnan digitalisoinnista on annettu jo useita suosituksia, siihen keskittyminen on tärkeämpää kuin koskaan. Uuden teknologian tarjoamia mahdollisuuksia olisi hyödynnettävä täysimääräisesti, jotta voidaan torjua petoksentehtäjiä, jotka näyttävät olevan järjestäytyneempiä ja teknisesti osaavampia kuin koskaan.

Suositus 2: Petostentorjunnan digitalisointi jäsenvaltioiden asialistan kärkeen

Petostentorjunnan digitalisoinnilla on oltava petostentorjuntastrategioissa keskeinen asema. Digitalisaatio voidaan nähdä sekä voimavarana että uhkana, koska myös petostentekijät käyttävät ja hyödyntävät uutta teknologiaa rikoksissaan yhä enemmän. Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että petostentorjunnan digitalisointi on osa niiden kansallista petostentorjuntastrategiaa. Tässä lähestymistavassa olisi määriteltävä strategiat, joilla voidaan i) tunnistaa uusista teknologioista aiheutuvat nykyiset ja tulevat uhat, ii) kehittää tarvittava tietotekninen arkkitehtuuri (inventoidaan nykyiset välineet, kehitetään uusia, varmistetaan niiden asianmukainen yhteentoimivuus) ja iii) tunnistaa nykyiset puutteet ja korjata ne, myös tarvittavien taitojen osalta.

5.3. Vahvistetaan petostentorjunnan hallinnointia

Komissio on jatkuvasti vaatinut kansallisten petostentorjuntastrategioiden laajaa käyttöönottoa EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi. Näillä strategioilla voidaan varmistaa, että eri kansalliset toimijat omaksuvat yhteisen lähestymistavan, ja helpottaa yhteistyötä EU:n tasolla. Koska OLAFilla ja EPPolla on tärkeä rooli erityisesti rajatylittävien petosten torjunnassa, petostentorjuntaympäristöstä on tullut yhä monimutkaisempi ja petostentekijät ovat kehittyneet toiminnassaan, organisaatorajat ylittävästä yhteistyöstä ja koordinoinnista on tullut entistä tärkeämpää.

Suositus 3: Vahvistetaan petostentorjunnan hallinnointia jäsenvaltioissa

Useissa jäsenvaltioissa on kehitetty kansallisia petostentorjuntaverkostoja. Kansallisilla petostentorjunnan koordinoituvirastoilla (AFCOS) on ollut tässä keskeinen asema. Komissio tukee ja edistää tätä prosessia, joka olisi ulotettava kaikkiin asianomaisiin toimijoihin ja johon osallistuvat asiaankuuluvat lainvalvonta- ja oikeusviranomaiset kansallisella ja Euroopan tasolla. Jäsenvaltioiden olisi myös varmistettava, että tätä prosessia koordinoivilla kansallisilla tahoilla on riittävä henkilöstö.

Petostentorjuntaverkostot muodostavat ihanteelliset puitteet kansallisen petostentorjuntastrategian kehittämiseksi ja päivittämiseksi.

Komissio toistaa suosituksensa, että ne jäsenvaltiot, joilla ei vielä ole kansallista petostentorjuntastrategiaa, ottaisivat sellaisen käyttöön.