EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 29.4.2019
COM(2019) 196 final

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE, REGIOONIDE KOMITEELE NING KONTROLLIKOJALE

Komisjoni pettustevastase võitluse strateegia: tõhustatud meetmed ELi eelarve kaitsmiseks

{SWD(2019) 170 final} - {SWD(2019) 171 final}

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE, REGIOONIDE KOMITEELE NING KONTROLLIKOJALE

Komisjoni pettustevastase võitluse strateegia: tõhustatud meetmed ELi eelarve kaitsmiseks

SISUKORD

Peamised lühendid 2
1. Kommenteeritud kokkuvõte 3
2. Sissejuhatus 4
2.1. Euroopa Liidu võitlus pettuste vastu 4
2.2. Komisjoni 2011. aasta pettustevastase võitluse strateegia 5
2.3. Pettustevastase võitluse strateegia rakendamine ja hindamine 5
2.4. Vajadus uue pettustevastase võitluse strateegia järele 6
2.5. 2019. aasta pettustevastase võitluse tegevuskava kohaldamisala 7
3. Pettuseriski hindamine 8
4. Põhimõtted ja prioriteedid 10
4.1. Komisjoni 2011. aasta ja 2019. aasta pettustevastase võitluse strateegia põhimõtted 10
4.2. Uue pettustevastase võitluse strateegia prioriteedid 11
4.2.1. Eesmärk nr 1: andmete kogumine ja analüüsimine 12
4.2.2. 15
5. Täiendavad eesmärgid 17
6. Järelevalve ja aruandlus 18

Peamised lühendid

Lühend	*Tähendus*
EPPO	Euroopa Prokuratuur
Eurojust	Euroopa Liidu Kriminaalõigusalase Koostöö Amet
Europol	Euroopa Liidu Õiguskaitsekoostöö Amet
FPDNet	*Fraud Prevention and Detection Network* (pettuste ennetamise ja tuvastamise võrgustik)
IMS	*Irregularity Management System* (eiramisjuhtumite haldamise süsteem)
OLAF	Euroopa Pettustevastane Amet
OLAFi määrus	Määrus (EL, Euratom) nr 883/2013[1]
PIF[2]	ELi finantshuvide kaitse
Finantshuvide kaitse direktiiv	Direktiiv (EL) 2017/1371[3]
SOCTA	*Serious and Organised Crime Threat Assessment* (raske ja organiseeritud kuritegevuse ohtude hinnang)

[1] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. septembri 2013. aasta määrus (EL, Euratom) nr 883/2013, mis käsitleb Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) juurdlusi ning millega tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1073/1999 ja nõukogu määrus (Euratom) nr 1074/1999 (ELT L 248, 18.9.2013, lk 1), selle muudetud kujul.

[2] Prantsuskeelse väljendi „Protection des intérêts financiers de l'Union européenne" akronüüm.

[3] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. juuli 2017. aasta direktiiv (EL) 2017/1371, mis käsitleb võitlust liidu finantshuve kahjustavate pettuste vastu kriminaalõiguse abil (ELT L 198, 28.7.2017, lk 29).

1. Kommenteeritud kokkuvõte

ELi kodanikud ja maksumaksjad väärivad ELi institutsioone, kes tegutsevad täie usaldusväärsusega. Nende vaevaga ELi eelarvesse teenitud tulu tuleks kasutada usaldusväärsel ja tõhusal viisil ning seda tuleks kaitsta pettuste eest. 2017. aastal tõhustas EL otsustavalt pettustevastast võitlust, võttes vastu direktiivi, milles käsitletakse liidu finantshuve kahjustava pettuse vastast võitlust kriminaalõiguse abil, ning määruse, millega asutatakse Euroopa Prokuratuur (EPPO). Et selline positiivne areng jätkuks ka pärast 2018. aastat ning et valmistuda uue põlvkonna kuluprogrammideks mitmeaastases finantsraamistikus aastateks 2021–2027, ajakohastab komisjon oma 2011. aasta pettustevastase võitluse strateegiat käesoleva teatisega. Komisjoni pettustevastase võitluse strateegia on sisepoliitika dokument, mis on komisjoni talitustele ja rakendusasutustele siduv nende ELi finantshuve mõjutavate pettuste ja kahjustava korruptsiooni vastases võitluses.

Komisjoni 2011. aasta pettustevastase võitluse strateegia hindamisel jõuti järeldusele, et see strateegia on endiselt asjakohane ja tõhus kui komisjoni poliitiline raamistik ELi eelarve kaitsmisel, kuid seda on vaja kohandada muutuva olukorraga (uued rahastamiskavad ja petusuundumused, IT-vahendite arendamine jne).

Lisaks on komisjoni talitused viinud läbi pettuseriski hindamise, mis hõlmab ka rakendusasutusi. Kindlaks on tehtud kaks peamist nõrka kohta: i) pettuste andmete ebapiisav analüüs, mis takistab komisjonil pettustest täit ettekujutust saada, ja ii) teatavad lüngad komisjoni järelevalves pettuseriski juhtimise üle osakondade tasandil. Neid puudusi on käsitletud ka Euroopa Kontrollikoja hiljutises eriaruandes „Võitlemine pettustega ELi raha kasutamisel: vajadus tegutseda“.

Seepärast on käesoleva 2019. aasta komisjoni pettustevastase võitluse strateegia prioriteetsed eesmärgid tugevdada komisjoni analüüsivõimekust ennetamise ja avastamise alal ning võimaldada talle tsentraalsem pettustevastase tegevuse järelevalvesüsteem. Peale selle on praegu koostamisel lisatav tegevuskava, mis on adresseeritud komisjoni talitustele ja rakendusasutustele, eesmärgiga parandada pettustevastast koostööd ja töövoogu kõigis valdkondades, näiteks komisjoni ja teiste ELi asutuste koostööd Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) ja Euroopa Prokuratuuriga (EPPO). Tegevuskavaga jätkatakse ka 2011. aasta pettustevastase võitluse strateegia raames tehtud tööd, eelkõige selleks, et tagada riigihangete usaldusväärsus ja soodustada rahvusvahelist koostööd.

Komisjon kavatseb tugevdada oma 2019. aasta pettustevastase võitluse strateegia ja sellele lisatava tegevuskava sisekontrollisüsteeme ning töötada välja näitajad pettustevastase tegevuse mõõdetavamaks muutmiseks. Seda kajastatakse iga-aastastes aruannetes ELi finantshuvide kaitse kohta, milles komisjon annab korrapäraselt aru komisjoni pettustevastase võitluse strateegia rakendamise kohta.

Komisjoni 2019. aasta pettustevastase võitluse strateegia eesmärgid on loetletud käesoleva teatise lisas. Teatisele on lisatud kaks talituste töödokumenti, millest üks käsitleb pettuseriski hindamise tulemusi ja teises on esitatud ajakohastatud tegevuskava. Komisjoni 2011. aasta

pettustevastase võitluse strateegia hinnang avaldatakse paralleelselt eraldi komisjoni talituste töödokumendis.

2. Sissejuhatus

2.1. Euroopa Liidu võitlus pettuste vastu

ELi eelarvet mõjutavad pettused võivad kaasa tuua ELi vahendite kõrvalejuhtimise nende õiguspärastest eesmärkidest ning kahjustada seega ELi meetmete tõhusust. Petturite edu korral seavad need kahtluse alla ELi tegevuse terviklikkuse ja õõnestavad üldsuse usaldust ELi poliitika vastu.

Vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklile 317 ja finantsmääruse[4] artiklile 36 täidab komisjon ELi eelarvet, järgides usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtteid ning kohaldades tulemuslikku ja tõhusat sisekontrolli, mis hõlmab pettuste ja muu õigusnormide eiramise ennetamist, tuvastamist, korrigeerimist[5] ja järelmeetmete võtmist. Komisjon teeb seda koostöös liikmesriikidega, kes koguvad ja kulutavad kuni 80 % ELi eelarvest. Seega nõutakse Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 325 lõike 1 kohaselt nii liidult kui ka liikmesriikidelt, et nad võitleksid pettuste ja muu Euroopa Liidu finantshuve kahjustava ebaseadusliku tegevuse vastu.

Igal aastal annab komisjoni aruanne ELi finantshuvide kaitse kohta (ELi finantshuvide kaitse aruanne)[6] ülevaate sellest, kuidas mõjutavad ELi eelarvet tuvastatud õigusnormide eiramised, sealhulgas pettused. Kuigi summad ja arvud kõiguvad aastast aastasse, on selge, et teadaolevate ja teatatud pettuste[7] tase nõuab ELi jätkuvat tegevust.

Pettustena teatatud õigusnormide eiramised aastatel 2014–2017

	2014		2015		2016		2017	
Eelarvesektor	Pettustena teatatud õigusnormide eiramiste arv	Asjaomased summad (miljonites eurodes)	Pettustena teatatud õigusnormide eiramiste arv	Asjaomased summad (miljonites eurodes)	Pettustena teatatud õigusnormide eiramiste arv	Asjaomased summad (miljonites eurodes)	Pettustena teatatud õigusnormide eiramiste arv	Asjaomased summad (miljonites eurodes)
Loodusvarad	519	68,6	444	74,1	413	61,8	276	59,9
Ühtekuuluvuspoliitika	306	274,2	371	477,5	407	236,9	345	320,4
Ühinemiseelsed vahendid	31	14,47	29	7,8	28	3,0	19	3,2
Otsesed kulud	83	4,7	5	0,2	49	6,3	65	7,3
Omavahendid	710	176,2	612	78	513	83	441	76,4
Kokku	**1 649**	**538,2**	**1 461**	**637,6**	**1 410**	**391,0**	**1 146**	**467.1**

Allikas: Euroopa Liidu finantshuvide kaitse – pettustevastane võitlus – aastate 2014 kuni 2017 aruanded[8].

[4] Vt viide joonelauses märkuses nr 1.

[5] Pettuste korrigeerimine on üldmõiste, mis viitab eelkõige põhjendamatult kulutatud summade sissenõudmisele ja haldussanktsioonidele.

[6] Viimane aruanne: komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule: 29. aastaaruanne Euroopa Liidu finantshuvide kaitse ja pettustevastase võitluse kohta (2017) (COM (2018) 553 final).

[7] Kuna see loomulikult ei hõlma avastamata pettusi, ei ole võimalik määrata kindlaks pettuste tegelikku taset.

[8] Need arvud ei kajasta veel täielikult hiljuti Ühendkuningriigis avastatud kauba väärtuse väiksemana näitamise teel tollimaksudest hoidumise juhtumeid (vt OLAFi 2017. aasta aruanne, lk 26), mille eelarvelist mõju hinnatakse 2,5 miljardile eurole.

Euroopa Parlament vaatab igal aastal läbi Euroopa Liidu finantshuvide kaitse aruande ja esitab resolutsioonis selle kohta märkused, rõhutades pettustevastase võitluse tähtsust[9]. Hiljuti koostas Euroopa Kontrollikoda eriaruande[10] institutsioonilise raamistiku ja töömeetodite kohta, mis on aluseks komisjoni võitlusele ELi kulutustega seotud pettuste vastu. Aruandes rõhutati teema olulisust ja soovitati edasisi meetmeid.

Sellega seoses esitab komisjoni läbivaadatud pettustevastase võitluse strateegia tervikliku lähenemisviisi võitlusele ELi finantshuve kahjustavate pettustega ning suunab komisjoni, selle talitusi ja rakendusasutusi vastavalt nende õiguslikele, poliitilistele ja juhtimisalastele kohustustele, et kaitsta ELi eelarvet. Liikmesriigid ei ole selle dokumendi otsesed adressaadid, kuid komisjon kutsub neid üles võtma asjakohaseid meetmeid, et ennetada, tuvastada ja korrigeerida ELi finantshuve kahjustavaid pettusi kooskõlas aluslepingust tulenevate kohustustega. Vastutavad komisjoni osakonnad ja OLAF toetavad ja jälgivad jätkuvalt liikmesriikide tegevust pettuste vastu võitlemisel.

2.2. Komisjoni 2011. aasta pettustevastase võitluse strateegia

Komisjon võttis 24. juunil 2011 vastu praeguse pettustevastase strateegia. See hõlmas järgmist: i) komisjoni teatis[11] teistele institutsioonidele, milles kirjeldatakse strateegilisi eesmärke ja nende saavutamiseks vajaliku tegevuse põhietappe, ning ii) üksikasjalikum komisjonisisene tegevuskava[12].

Komisjoni 2011. aasta pettustevastase võitluse strateegias määrati kindlaks kolm prioriteeti: i) pettustevastaste sätete sisseviimine komisjoni mitmeaastase finantsraamistiku aastate 2014–2020 rahastamisprogrammidesse; ii) pettustevastaste strateegiate rakendamine talituste tasandil ning iii) riigihankedirektiivide läbivaatamine.

2.3. Pettustevastase võitluse strateegia rakendamine ja hindamine

Alates 2013. aastast on komisjon finantshuvide kaitse aruannete[13] raames 2011. aasta pettustevastase võitluse strateegia rakendamise kohta aru andnud. Prioriteetsed meetmed ja

---

[9] Vt nt Euroopa Parlamendi 3. mai 2018. aasta resolutsiooni (ELi finantshuvide kaitset ja pettustevastast võitlust käsitleva 2016. aasta aruande kohta; 2017/2216 (INI), P8_TA (2018) 0196) põhjendus B: „arvestades, et avaliku sektori kulutuste nõuetekohane haldamine ja liidu finantshuvide kaitse peaksid olema liidu poliitika põhielemendid, et suurendada kodanike usaldust, tagades nende raha nõuetekohase ja tõhusa kasutamise“. http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2018-0196&format=XML&language=ET

[10] „Võitlemine pettustega ELi raha kasutamisel: vajadus tegutseda“, kontrollikoja eriaruanne nr 01/2019.

[11] Komisjoni 24. septembri 2011. aasta teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ja Regioonide Komiteele ning kontrollikojale komisjoni pettustevastase võitluse strateegia kohta (KOM(2011) 376 lõplik).

[12] *Communication to the Commission, Commission Internal Action Plan for the Implementation of the Commission Anti-Fraud Strategy* (teatis komisjonile: komisjoni sisemine tegevuskava komisjoni pettustevastase strateegia rakendamiseks) (SEC (2011) 787/3). Teatisele on lisatud tegevuskava sigarettide ja alkoholi salakaubaveo vastaseks võitluseks: *Commission Staff Working Paper, Action plan to fight against smuggling of cigarettes and alcohol along the EU Eastern border* (komisjoni talituste töödokument: komisjoni tegevuskava sigarettide ja alkoholi salakaubaveo vastu võitlemiseks ELi idapiiril) (SEC (2011) 791 final).

[13] Vt joonealune märkus nr 7.

kõik sisemise tegevuskava kohased meetmed on lõpule viidud või jätkuvad (korduva iseloomuga meetmed, nt koolitused).

Komisjoni talitused korraldasid hindamise, et analüüsida komisjoni 2011. aasta pettustevastase võitluse strateegia asjakohasust, tulemuslikkust, tõhusust ja sidusust ning selle rakendamist. Selle tulemusi tutvustatakse üksikasjalikult komisjoni talituste töödokumendis, mis avaldatakse koos käesoleva teatisega.

2.4. Vajadus uue pettustevastase võitluse strateegia järele

Komisjoni praegune pettustevastase võitluse raamistik, mis põhineb 2011. aasta komisjoni pettustevastase võitluse strateegial, on juba praegu hea strateegiline alus pettuste vastu võitlemiseks. Järgmise, 2020. aasta järgse mitmeaastase finantsraamistiku ettevalmistamine on õige aeg selleks, et komisjon saaks vajaduse korral kohandada ja tugevdada oma pettustevastast tegevust, näiteks seoses uute rahastamisviisidega. Lisaks tugevdatakse 2019. aasta pettustevastase võitluse strateegiaga võitlust pettuste vastu, mis kahjustavad eelarve tulude poolt (nt maksupettuste ärahoidmine ja salakaubaveo tõkestamine)[14].

Et leida oma pettustevastase poliitika läbivaatamiseks pidepunkte, viisid komisjoni talitused läbi pettuseriski hindamise, mis on kokku võetud järgmises peatükis. Komisjoni pettustevastase võitluse 2019. aasta strateegias võetakse arvesse ka 2011.–2017. aasta pettustevastase võitluse strateegia hindamist ning kontrollikoja hiljutise tulemusauditi „Võitlemine pettustega ELi raha kasutamisel: vajadus tegutseda“[15] tulemusi.

Samuti kohandatakse komisjoni 2019. aasta pettustevastase võitluse strateegiat kahele uuele ELi pettustevastasele õigusaktile,, mis võeti vastu 2017. aastal. Need on: i) finantshuvide kaitse direktiiv,[16] millega kehtestatakse liikmesriikide kriminaalõiguse suhtes rangemad ühised standardid, et kaitsta ELi finantshuve, ning ii) määrus, millega loodi praeguse seisuga 22 liikmesriigi vahelise tõhustatud koostöö kaudu Euroopa Prokuratuur (EPPO)[17]. Niipea, kui Euroopa Prokuratuur alustab tegevust (2021. aastal), hakkab ta Euroopa Liidu finantshuve kahjustavaid kuritegusid tõhusamalt uurima. Lisaks sisaldab kriminaal- ja haldusjuurdluste integreeritud poliitika raamistik ettepanekut muuta OLAFi määrust[18]. Kavandatud muudatused võimaldavad OLAFil teha tihedat koostööd Euroopa Prokuratuuriga ja viia oma juurdlusi läbi tõhusamalt. Sujuv ja tihe koostöö EPPO, OLAFi, Eurojusti, Europoli ja liikmesriikide vahel on oluline tagamaks, et juurdlused oleksid laiapõhjalised ning et pettustevastase võitluse uus institutsiooniline ülesehitus oleks tõepoolest tõhus[19]. Euroopa

[14] Nagu on soovitanud komisjoni siseauditi talitus 2016. aasta auditis pettustevastase tegevuse tulemuslikkuse ja kooskõlastamise kohta traditsiooniliste omavahendite valdkonnas, mis on kokku võetud komisjoni aruandes Euroopa Parlamendile ja nõukogule; eelarve täitmisele heakskiidu andvale asutusele esitatud aastaaruanne 2016. aastal läbiviidud siseauditite kohta (COM(2017) 497 final, 15. september 2017, lk 11).

[15] Sellele on osutatud eespool punktis 2.1 ja joonealuses märkuses nr 11.

[16] Vt viide joonealuses märkuses nr 4.

[17] Nõukogu 12. oktoobri 2017. aasta määrus (EL) 2017/1939, millega rakendatakse tõhustatud koostööd Euroopa Prokuratuuri asutamisel (ELT L 283, 31.10.2017, lk 1).

[18] Komisjoni 23. mai 2018. aasta ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) juurdlusi käsitlevat määrust (EL, Euratom) nr 883/2013 seoses koostööga Euroopa Prokuratuuriga ja OLAFi juurdluste tulemuslikkusega (COM (2018) 338).

[19] Nagu on rõhutatud Euroopa Parlamendi 3. mai 2018. aasta resolutsiooni (ELi finantshuvide kaitset ja pettustevastast võitlust käsitleva 2016. aasta aruande kohta) lõikes 11 (viide joonealuses märkuses nr 10).

Prokuratuuri asutamise mõju komisjoni talituste jaoks kajastub ka komisjoni pettustevastase võitluse strateegia 2019. aasta tegevuskavas[20].

2.5. 2019. aasta pettustevastase võitluse tegevuskava kohaldamisala

Komisjoni 2019. aasta strateegias keskendutakse ELi finantshuvide kaitsmisele pettuste, korruptsiooni ja muude tahtlike rikkumiste eest ning raskete väärtegude ohule ELi institutsioonides ja asutustes. Need valdkonnad on pettustevastase võitluse raames ka seadusandja jaoks keskse tähtsusega[21]. Selle tulemusena hõlmab uus pettustevastase võitluse strateegia järgmist:

- pettus – sealhulgas käibemaksupettus –, korruptsioon ja ELi finantshuve kahjustav omastamine, nagu on määratletud finantshuvide kaitse direktiivi artiklites 3 ja 4;
- muud liidu finantshuve kahjustavad kuriteod, näiteks süüteod, mis on seotud hankemenetluste kuritarvitamisega, kui need mõjutavad ELi eelarvet;
- määruse (EÜ, Euratom) nr 2988/95[22] artikli 1 lõikes 2 määratletud eeskirjade eiramised (kuivõrd need on tahtlikud,[23] kuid ei ole veel hõlmatud eespool osutatud kuritegudega);
- Liidu institutsioonide ja asutuste töötajate või liikmete ametialaste kohustuste raske rikkumine, nagu on osutatud OLAFi määruse artikli 1 lõikes 4 ja komisjoni otsuse (EÜ, ESTÜ, Euratom) nr 352/1999[24] artikli 2 lõike 1 teises lõigus.

Kui 2019. aasta komisjoni pettustevastase võitluse strateegias viidatakse „pettusele“, kasutatakse seda üldmõistena eri liiki kriminaalõiguslike ja muude rikkumiste puhul, nagu on kirjeldatud eespool. Üksikasjalikum teave ja taust on esitatud pettuseriski hinnangus[25].

Kui käesolev teatis ja sellele lisatud komisjoni talituste töödokumendid viitavad ELi eelarve kaitsele, kaasatakse vajalike muudatustega ka ELi finantshuvid väljaspool üldeelarve õigusraamistikku, näiteks Euroopa Arengufond[26].

[20] Lisatud 2019. aasta pettustevastase võitluse tegevuskava (SWD (2019) 170) punkt B.I.
[21] Vt OLAFi määruse artikli 1 lõiked 1 ja 4 (viide joonealuses märkuses nr 2).
[22] Nõukogu 18. detsembri 1995. aasta määrus (EÜ, Euratom) nr 2988/95 Euroopa ühenduste finantshuvide kaitse kohta (EÜT L 312, 23.12.1995, lk 1).
[23] Kõik eeskirjade eiramised kuuluvad OLAFi määruse kohaldamisalasse, kuid uues pettustevastase võitluse strateegias keskendutakse tahtlikele väärtegudele.
[24] Komisjoni 28. aprilli 1999. aasta otsus 1999/352/EÜ, ESTÜ, Euratom, millega asutatakse Euroopa Pettustevastane Amet (OLAF) (EÜT L 136, 31.5.1999, lk 20), selle muudetud kujul.
[25] SWD (2019) 171, lk 6.
[26] Vt täiendavad viited 26. novembri 2018. aasta nõukogu määrusele (EL) 2018/1877, mis käsitleb 11. Euroopa Arengufondi suhtes kohaldatavat finantsmäärust ning millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EL) 2015/323 (ELT L 307, 3.12.2018, lk 1).

3. Pettuseriski hindamine[27]

Kvalitatiivne pettuseriski hindamine viidi läbi kõigi komisjoni talituste ja rakendusametitega tihedalt konsulteerides. Selles keskenduti pettuseohtudele komisjoni sisekontrollisüsteemide raames ja tehti kindlaks kaks parandamist vajavat valdkonda.

- Selleks et parandada pettuseriski hindamist ja pettuseriski juhtimist, vajab komisjon ulatuslikumat keskset analüütilist suutlikkust, et ta saaks skaneerida ELi sisekontrollisüsteemides andmeid petuskeemide, petturite profiilide ja nõrkade kohtade kohta. Komisjoni analüüsivõimekuse suurendamine peaks andma finantsjuhtimises osalejatele, audiitoritele ja uurijatele abi ja nõu pettuste ennetamisel ja nende vastu võitlemisel ning aitama komisjonil: i) töötada välja faktidel ja tõenditel põhinev pettustevastane poliitika; ii) kasutada oma kontrollimehhanisme ja vahendeid nii tulemuslikult ja tõhusalt kui võimalik ning iii) võimaldada tuvastada pettusi.
- Kooskõlas komisjoni detsentraliseeritud finantsjuhtimise mudeliga hindavad ja juhivad pettuseriski volitatud eelarvevahendite käsutajad,[28] st need kuuluvad eelkõige komisjoni talituste ja rakendusametite vastutusalasse. Selle mudeli peamine eelis on võimalus koostada pettustevastased strateegiad spetsiaalselt asjaomase talituse poliitikavaldkonna või tegevusvaldkonna jaoks. Järjepidevuse tagamiseks ning tõhususe ja tulemuslikkuse optimeerimiseks tuleb pettuseriski detsentraliseeritud hindamist ja juhtimist koordineerida ja kontrollida tugeva keskse läbivaatamissüsteemi abil.

Lisaks süsteemi nõrkadele kohtadele analüüsiti pettuseriski hindamisel ka petuskeeme. Kulude suuremana näitamine valedeklaratsioonide ja/või võltsitud dokumentide abil on avastatud petuskeemide seas kõige sagedasem. Seda liiki pettuseoht hakkab eeldatavasti vähenema, sest uue finantsmääruse ja mitmeaastase finantsraamistiku (2021–2027) valdkondlike programmide eesmärk on suurendada selliste ELi rahaliste vahendite osatähtsust, mis ei ole seotud kuludega või mis põhinevad lihtsustatud kuluvõimalustel ning mille puhul on ilmnenud väiksem pettuserisk[29]. Nende rahastamisliikide võimalikke uusi riske, mis on seotud rahastamismeetme tulemuste kontrollimisega, jälgitakse ja maandatakse vastavalt vajadusele. Seetõttu kutsutakse uues 2019. aasta tegevuskavas üles optimeerima kontrollistrateegiaid[30].

Traditsiooniliste omavahendite valdkonnas põhjustavad salakaubaveo, valeandmete esitamise või alahindamise teel toime pandud tollipettused ELi eelarvele märkimisväärset kahju. 2016. aastal ületas pettuste avastamise 0,33 % määr traditsiooniliste omavahendite puhul eelarve kulude poole pettuste avastamise 0,21 % määra[31]. Kuigi see vahe jäi väiksemaks,[32] jätkus see

[27] Üksikasjalikult esitatud lisatud komisjoni talituste töödokumendis SWD (2019) 171.

[28] Vastavalt finantsmääruse artikli 74 lõike 2 teisele lausele.

[29] Euroopa Kontrollikoja aastaaruanne eelarveaasta 2016 eelarve täitmise kohta koos institutsioonide vastustega, punktid 1.10 ja 1.11 (ELT C 322, 28.9.2017, lk 1).

[30] Lisatud 2019. aasta pettustevastase võitluse tegevuskava (SWD (2019) 170) meede nr 27.

[31] Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule: Euroopa Liidu finantshuvide kaitse – pettustevastane võitlus – 2016. aasta aruanne (COM (2017) 383 final, lk 15). Pettuste avastamise määrana mõõdetakse avastatud pettuste finantsmõju osana kogutulust või -kuludest; see määratakse eelarve kui terviku ja konkreetsete sektorite kohta.

suundumus 2017. aastal (0,30 % võrreldes 0,29 %ga). Käibemaksu valdkonnas põhjustavad piiriülesed pettused, nagu varifirma või karussellpettuse[33] kasutamine, hinnanguliselt ligikaudu 50 miljardit eurot eelarvekadu aastas[34]. Enamiku sellest kahjust kannavad aga liikmesriigid.

Tulupettuse korral on organiseeritud kuritegelike rühmituste põhjustatud kahju väga suur,[35] ent sellised kuritegelikud rühmitused tegelevad pettustega ka hangete ja toetuste valdkonnas[36]. ELis on kehtestatud organiseeritud ja raske rahvusvahelise kuritegevuse vastu võitlemiseks poliitikatsükkel, mis hõlmab koordineerimist ELi institutsioonide ja ametite ning liikmesriikide vahel[37]. Mitu seda liiki kuritegevusega seotud 2018.–2021. aasta poliitilist prioriteeti käsitlevad pettuste vastu võitlemist[38]. ELi strateegias, mille eesmärk on võidelda sigarettide salakaubaveo ja muude tubakatoodetega ebaseadusliku kauplemise vormide[39] vastu ja mida hiljuti ajakohastati,[40] pööratakse suurt tähelepanu ka organiseeritud kuritegevuse vastasele võitlusele.

---

[32] See ei hõlma Ühendkuningriigi väärtuse alahindamise juhtumit, nagu on selgitatud OLAFi 2017. aasta aruandes, lk 26–27: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2017_en.pdf.

[33] Selgitatud järgmises dokumendis: *Europol, European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA)* (Europoli koostatud Euroopa Liidu raske ja organiseeritud kuritegevuse põhjustatud ohtude hinnang), 2017, lk 44: https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment-2017.

[34] Komisjoni 7. aprilli 2016. aasta teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule ning Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele käibemaksu tegevuskava kohta: „Ühtse ELi käibemaksuala suunas – On aeg otsustada“ (COM (2016) 148, lk 3).

[35] OLAFi 2016. aasta aruanne, lk 19: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2016_en.pdf.

[36] OLAFi 2017. aasta aruanne, lk 22–23: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2017_en.pdf,
Europol, SOCTA 2017 (viide joonealuses märkuses 34), lk 45.

[37] Nõukogu peasekretariaadi väljaanne „ ELi poliitikatsükkel organiseeritud ja raske rahvusvahelise kuritegevusega võitlemiseks“: http://www.consilium.europa.eu/media/30232/qc0114638enn.pdf.

[38] Nõukogu 18. mai 2017. aasta järeldused ELi prioriteetide kehtestamise kohta võitluseks organiseeritud ja raske rahvusvahelise kuritegevusega aastatel 2018–2021, nõukogu dokument 9450/17: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9450-2017-INIT/et/pdf.
Pettusega seotud prioriteedid (mis ei käsitle üksnes ELi eelarvet kahjustavaid pettusi) käsitlevad küberkuritegevust, aktsiisipettust ja käibemaksupettust, rahapesu ja vara sissenõudmist ning dokumendipettust.

[39] Komisjoni 6. juuni 2013. aasta teatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule „Sigarettide salakaubanduse ja tubakatoodete ebaseadusliku kaubanduse muude vormide vastase võitluse hoogustamine – terviklik ELi strateegia“ (COM (2013) 324 final).

[40] Komisjoni 7. detsembri 2018. aasta teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule ning Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele „Teine ebaseadusliku tubakakaubanduse vastase võitluse tegevuskava (2018–2022)“ (COM(2018) 846 final).

Pettustevastase võitluse strateegia ja pettuseriski hindamine – tugevad ja nõrgad küljed
Komisjoni pettuseriski juhtimine

Tugevad küljed:

- **üldine pettustevastane strateegia, milles on sätestatud sidusad aluspõhimõtted;**
- **spetsiaalsed pettustevastased strateegiad talituste tasandil, juhtimiskavad ja aruandlus, millega integreeritakse pettuste ennetamine ja tuvastamine sisekontrolli raamesse;**
- **OLAFi ja muude kesksete talituste toetus ja parimate tavade vahetamine spetsiaalsete koostööfoorumite raames.**

Nõrgad küljed:

- **infotehnoloogiavahendite abil pettustega seotud andmete kogumise ja strateegilise analüüsimise puudused;**
- **asjakohaste ja usaldusväärsete näitajate puudumine, et muuta pettustevastases võitluses saavutatud edu mõõdetavamaks;**

4. Põhimõtted ja prioriteedid

4.1. Komisjoni 2011. aasta ja 2019. aasta pettustevastase võitluse strateegia põhimõtted

Komisjoni 2011. aasta pettustevastase võitluse strateegia[41] üldine eesmärk on endiselt täiesti asjakohane. Uues pettustevastase võitluse strateegias korratakse seda ja rõhutatakse terviklikku lähenemisviisi, mis on vajalik ELiga seotud pettustega võitlemiseks. Terviklik lähenemisviis hõlmab kogu pettustevastast tsüklit ja selle alla kuulub: i) pettuste ennetamise, tuvastamise ja uurimise tingimuste parandamine ning ii) piisava hüvitamise ja hoiatava mõju tagamine koos proportsionaalsete ja hoiatavate karistustega. Seega jäävad pettustevastases võitluses kehtima komisjoni talituste ja rakendusametite juhtpõhimõtted ja sihtstandardid[42].

Komisjoni 2019. aasta pettustevastase võitluse strateegia[43] täiendava põhimõtte kohaselt võtab komisjon endale kohustuse tagada ELi pettustevastase võitluse raames tõhus sise- ja välissuhtlus. Kuigi sisemine teabevahetus aitab juhtida ja toetada institutsiooni pettustevastast võitlust, aitab välissuhtlus kaitsta ELi mainet ja veenda üldsust ELi operatsioonide

[41] Viide 12. joonealuses märkuses, vt komisjoni 2011. aasta pettustevastase võitluse strateegia lk 3.
[42] Vt komisjoni 2011. aasta pettustevastase võitluse strateegia lk 6–9, viide 12. joonealuses märkuses.
[43] Tuletatud komisjoni läbivaadatud sisekontrolliraamistiku 14. ja 15. põhimõttest (C (2017) 2373 final).

terviklikkuses ja usaldusväärses finantsjuhtimises. Teavitamine ELi pettustevastasest võitlusest võib ka võimalikke pettureid eemale peletada.

Pettustevastane võitlus –
juhtpõhimõtted ja sihtstandardid

- **Täisleppimatus pettuste suhtes;**
- **pettustevastane võitlus kui sisekontrolli lahutamatu osa;**
- **kontrollide kulutõhusus;**
- **ELi personali erialane usaldusväärsus ja pädevus;**
- **läbipaistvus ELi vahendite kasutamisel;**
- **pettuste ennetamine, eelkõige kuluprogrammide pettusekindluse tagamine;**
- **tõhus uurimisvõimekus ja õigeaegne teabevahetus;**
- **kiire korrigeerimine (kaasa arvatud väljapetetud rahaliste vahendite sissenõudmine ja õiguslikud/halduskaristused);**
- **tõhus koostöö sise- ja välisosalejate vahel,**
  eelkõige ELi ja vastutavate siseriiklike asutuste vahel ning kõigi asjaomaste ELi institutsioonide ja asutuste osakondade vahel;
- **tõhus sise- ja välissuhtlus pettustevastases võitluses**.

Võimalike vastuolude lahendamiseks esimese ja kolmanda põhimõtte vahel on olulised kaks tegurit:

– pettustevastaste kontrollide kulutasuvuse nõude kohaldamisel on väga oluline võtta täiel määral arvesse mainega seotud aspekti, eriti sisepettuste puhul.

– Pettust ei ole võimalik täielikult ära hoida, kuid niipea, kui ilmneb, et pettus võib aset leida, on kiire tegutsemine hädavajalik: OLAFit tuleks viivitamata teavitada, tarvis võib olla võtta ettevaatusabinõusid ning sissenõudmine peaks

4.2. Uue pettustevastase võitluse strateegia prioriteedid

Tuginedes pettuseriski hindamisele ja võttes arvesse eespool nimetatud kontrollikoja eriaruandes esitatud soovitusi,[44] on komisjon seadnud kaks prioriteetset eesmärki, et parandada: i) andmete kogumist ja analüüsi ning ii) kooskõlastamist, koostööd ja protsesse.

[44] Vt punkt 2.1 ja joonealune märkus nr 11.

4.2.1. Eesmärk nr 1: andmete kogumine ja analüüsimine

Parandada veelgi arusaamist ELi eelarvet mõjutavate pettuste skeemidest, petturite profiilidest ja süsteemi haavatavusest.

Andmete kogumine ja analüüs on suunatud finantsjuhtimises osalejatele, audiitoritele ja uurijatele ning aitab kaasa ELi pettustevastasele võitlusele, eelkõige järgmise kaudu:

- jälgitakse nn pettuste(vastase) võitluse maastikku nii ELis kui ka mujal ning antakse ülevaade uutest petuskeemidest ja pettustevastaste võitluse uuenduslikest viisidest;
- kogutakse ja analüüsitakse andmeid tuvastatud ja võimalike pettusejuhtumite kohta, süvendatakse teadmisi nõrkuste, petuskeemide ja petturite profiilide kohta ning aidatakse kõige tõhusamal ja tulemuslikumal viisil kasutusele võtta või kohandada kontrollimehhanisme ja ressursse ning
- analüüsitakse riskiprofiilide ja pettuse näitajate andmeid, et avastada ja ennetada pettusi tulevikus.

Eelarve kulude poolel haldab komisjon juba kaht andmebaasi, mis on pettustevastase võitluse seisukohast otsustava tähtsusega:

- varajase avastamise ja kõrvalejätmise süsteemi andmebaas, milles salvestatakse ebausaldusväärsete ettevõtjate suhtes otsese ja kaudse eelarve täitmise raames kehtestatud haldussanktsioonid ning mis toob esile individuaalsetest üksustest tulenevad võimalikud riskid, ning
- OLAFi hallatav eiramisjuhtumite haldamise süsteem (IMS), mille kaudu liikmesriigid teatavad ELi vahendite ühisel haldamisel avastatud õigusnormide eiramisest, sealhulgas pettustest.

Tegevuskavas kirjeldatud mitmesuguste meetmete hulgas suurendab andmete täielikkuse ja kvaliteedi seire ning eiramisjuhtumite haldamise süsteemi kui analüütilise vahendi edasiarendamine IMSi lisaväärtust nii komisjoni kui ka liikmesriikide jaoks. Komisjon on võtnud kohustuse parandada saadud andmete kvaliteeti ja täielikkust ning avastatud pettuste laadi või meetodite analüüsi nii

- üldiselt (IMSi andmete analüüsimise pideva arendamise ja muude kättesaadavate andmete kasutamise kaudu) kui ka
- konkreetsete sektorite ja/või liikmesriikide puhul (põhjalikuma analüüsi kaudu, mis põhineb palju laiemal, kuid sihipärasel andmete kogumisel ja tihedal koostööl asjaomaste sidusrühmadega).

Sellega seoses on komisjon võtnud endale kohustuse arendada konkreetseid ja võrreldavaid teadmisi pettustevastase võitluse raamistiku kohta eri liikmesriikides, mille taustal tuleks tõlgendada pettuste avastamist käsitlevaid andmeid. Lõppkokkuvõttes on sellise tugevdatud analüüsi eesmärk parandada ennetamist (nt paremad andmed petuskeemide ja süsteemsete haavatavuste kohta, et vastavalt reageerida), tuvastamist (nt riskinäitajate väljatöötamine, mis on kohandatud konkreetsete sektorite või piirkondade jaoks) ja uurimist (nt teadmiste suurendamine petturliku tegevuse kohta).

Uut teavet skaneerimisfunktsiooni kohta võetakse arvesse üldises protsessis, uurides ennetavalt pettuste (-vastase tegevuse) juhtumeid, mis on seotud tekkivate valdkondadevaheliste või sektoripõhiste pettuseriskidega. Eelkõige kavatseb komisjon kasutada ulatuslikumalt riskihindamisvahendeid[45] otsese eelarve täitmise raames ning täiendavalt uurida ja edendada nende kasutamist kaudse ja koostöös liikmesriikidega toimuva eelarve täitmise raames.

Tulude poolel haldab komisjon traditsiooniliste omavahendite valdkonnas OWNRESi andmebaasi liikmesriikide teatatud õigusnormide eiramise kohta. Komisjoni pettustevastane infosüsteem (AFIS) pakub platvormi, mille kaudu saab pidada turvalist sidet liikmesriikide pädevate asutustega ja mis võimaldab tõhusat riikidevahelist koostööd võitluses tollipettuste vastu. Lisaks on komisjon välja töötanud vahendeid kahtlase tegevuse jälgimiseks ja tuvastamiseks[46]. Seda tööd jagatakse liikmesriikidega. Komisjon suurendab veelgi oma analüütilist suutlikkust selles valdkonnas. Eesmärk on uurida, toetada ja hõlbustada teadmiste, heade tavade ja kogemuste jagamist tolliametnikele, kes võitlevad pettuste vastu. Lõppeesmärk on luua valdkonna ekspertide kogukond, parandada koostööd kõigi asjaomaste osalejate vahel ja luua tõelist ELi lisaväärtust.

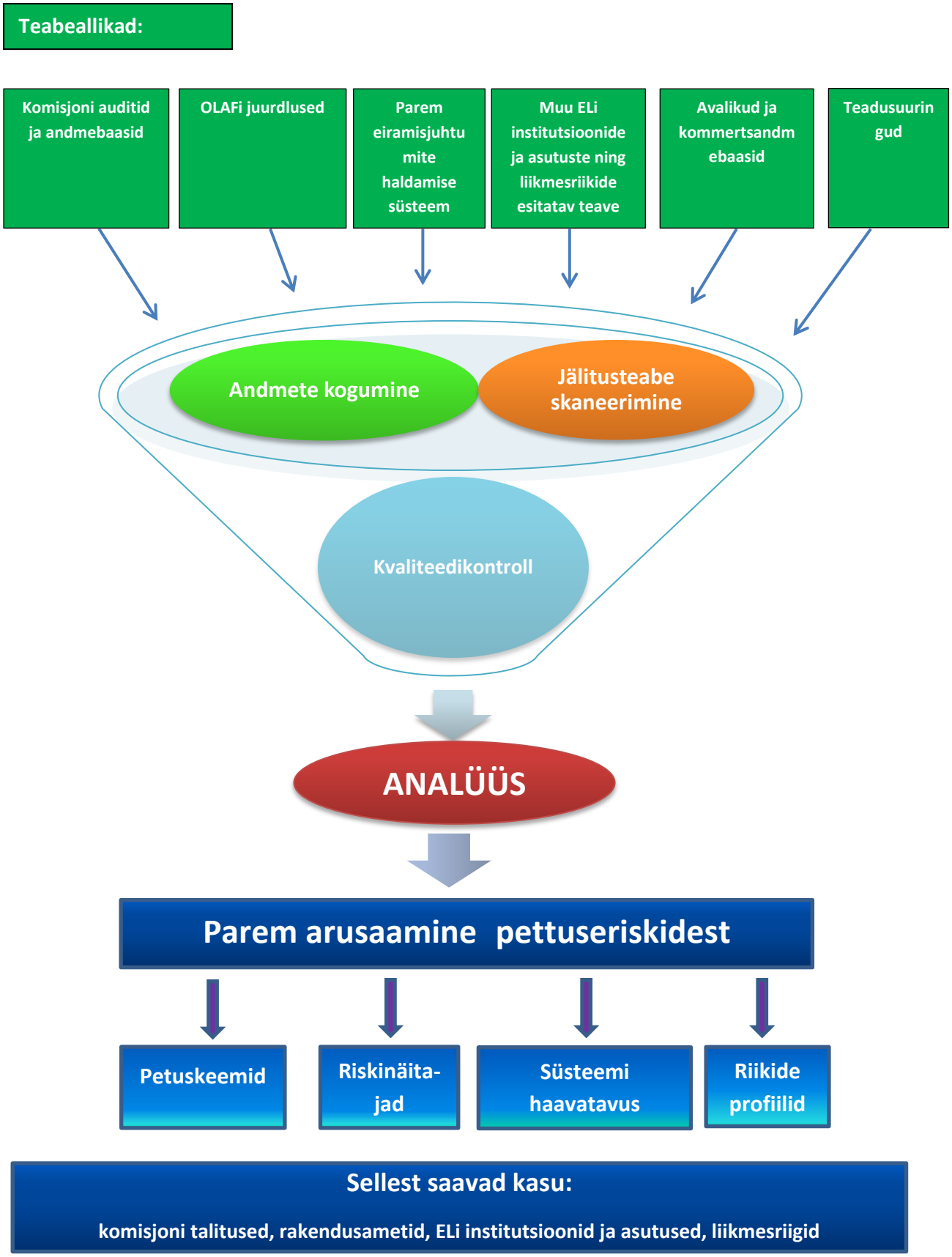
Andmete suurem kättesaadavus ning analüüsimeetodite ja IT-vahendite pidev täiustamine võib parandada ka OLAFile juurdlushuvi pakkuva saabuva teabe kvaliteeti ja kvantiteeti. Kokkuvõttes võib see tuua kaasa suurema arvu ja paremini suunatud uurimiste algatamise keskpikas ja pikas perspektiivis.

On ütlematagi selge, et andmete kogumisel ja töötlemisel järgitakse andmekaitset käsitlevaid õigusakte ja muid kohaldatavaid sätteid.

[45] Tuginedes eelnevalt kindlaks määratud riskinäitajatele, töödeldakse ja analüüsitakse riskihindamisvahenditega toetusesaajate ja töövõtjate andmeid, et teha kindlaks kõige riskialtimad projektid. Tuntud näited on „DAISY“ (vanemas versioonis „PLUTO“), mis on välja töötatud teadusuuringute valdkonna teenuste jaoks, ja ARACHNE, mida liikmesriigid kasutavad üha rohkem Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide haldamiseks.

[46] Automaatne seirevahend (Automated Monitoring Tool, AMT) jälgib kaubavoogusid ning teeb kindlaks kahtlased muutused mahtudes või toodete keskmises hinnas, võimaldades seega avastada alahindamise juhtumeid ja muud liiki tollipettusi, näiteks dumpinguvastastest tollimaksudest kõrvalehoidmist või kauba valesti deklareerimist. Contraffic võimaldab avastada võltsitud päritoludeklaratsiooni juhtumeid, ristkontrollides teavet konteinerite füüsilise liikumise kohta tollideklaratsioonides sisalduva teabega.

Pettustega seotud andmete kogumine ja analüüs



4.2.2. Eesmärk nr 2: koordineerimine, koostöö ja protsessid

Optimeerida pettustevastase võitluse koordineerimist, koostööd ja töövoogusid, eelkõige komisjoni talituste ja rakendusametite vahel

Alates 2000. aasta haldusreformist[47] on komisjon järginud detsentraliseeritud finantsjuhtimise mudelit, mille kohaselt on vastutavad eri osakondade juhatajad ja mis võimaldab komisjonil kohandada pettustevastast kontrolli eri poliitikavaldkondade ja tegevuste jaoks, suurendades nii nende tulemuslikkust ja tõhusust. Seepärast annab praegune õigusraamistik[48] volitatud eelarvevahendite käsutajatele sisekontrolli eest vastutuse, mis hõlmab pettuste ja muu õigusnormide eiramise ennetamist, tuvastamist, korrigeerimist ja järelmeetmete võtmist, samal ajal kui OLAF aitab välja töötada pettuste ennetamise ja nende vastu võitlemise meetodeid.

Komisjoni 2011. aasta pettustevastase strateegia alusel on komisjoni talitused ja rakendusametid võtnud vastu pettustevastased strateegiad oma vastutusalas. Need strateegiad põhinevad valdkondlikul pettuseriski hindamisel ja keskenduvad kulutasuvatele pettustevastastele kontrollidele riskialdis valdkondades. OLAF annab metoodilisi juhtnööre ja taotluse korral individuaalset nõu talituste pettustevastaste strateegiate kohta, mis on osa komisjoni sisekontrollisüsteemist ja selle iga-aastasest strateegilise planeerimise ja programmitöö tsüklist. Sellega seoses vaatab OLAF süstemaatiliselt läbi komisjoni talituste juhtimiskavade ja aasta tegevusaruannete pettustevastased aspektid. Pettuste ennetamise ja tuvastamise võrgustik (FPDNet), mida juhib OLAF, toimib teabevahetuse foorumina pettustevastase võitluse kontaktisikute ning komisjoni ja selle rakendusametite vahel.

Vaatamata märkimisväärsele toetusele komisjoni tasandil, on OLAFi toetav roll endiselt nõuandval tasemel, mis tähendab, et osakondade tasandi lähenemisviisid võivad oma ulatuse ja ambitsioonikuse poolest erineda. Seetõttu tuleks institutsioonilisest seisukohast sisejärelevalvet tugevdada, tagamaks, et komisjoni pettustevastane poliitika on järjepidev ja selle aluseks on tugev analüüs, viies pettustevastase võitluse tipptasemele. Selleks tuleks võimendada OLAFi toetust, et tagada pettuseriski juhtimise paindlik institutsiooniline järelevalve, mille raames ei puudutata volitatud eelarvevahendite käsutajate vastutusalasid, kuid võidakse vajaduse korral seada kahtluse alla nende hinnangud ja juhtimismeetodid. Praktikas tähendab see kontsept järgmist.

- Võimaluse korral tuleks komisjoni talituste ja sarnaste profiilidega rakendusasutuste pettustevastased strateegiad koondada ühistesse pettustevastastesse strateegiatesse. Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide, teadusuuringute rahastamise ja välisabi eest vastutavate osakondade näited on osutunud kasulikuks pettustevastase poliitika

[47] Valge raamat „Komisjoni uuendamine“, I osa, V jagu (KOM(2000) 200 lõplik/2).

[48] Finantsmääruse artikli 36 lõike 1 kohaselt täidetakse eelarvet tulemuslikku ja tõhusat sisekontrolli kohaldades. Üks sisekontrolli eesmärke, mis on määratletud finantsmääruse artikli 36 lõike 2 punktis d, on pettuste ja õigusnormide eiramise ennetamine, tuvastamine ja korrigeerimine ning järelmeetmete võtmine. Finantsmääruse artikli 74 lõike 2 kohaselt vastutab sisekontrolli ja riskianalüüsi eest volitatud eelarvevahendite käsutaja. OLAF aitab OLAFi määruse artikli 1 lõike 2 teise lause kohaselt kaasa liidu finantshuve kahjustavate pettuste ennetamise ja nende vastu võitlemise meetodite väljatöötamisele ja arendamisele.

ühtlustamisel nimetatud valdkondades. Muid talituste tasandi pettustevastaseid strateegiaid tuleks ajakohastada, et need kajastaksid käesolevas teatises esitatud lähenemisviisi.

- Lähtuvalt analüüsitavatest vajadustest tuleks luua FPDNeti allrühmad, mis koondavad sarnaste profiilidega osakondi. Neisse allrühmadesse tuleks kaasata ka OLAF ja eelarve peadirektoraat, et ergutada parimate tavade vahetamist ja lihtsustada pettustevastaste strateegiate vastastikust hindamist. Esimene selline allrühm loodi traditsiooniliste omavahendite valdkonna jaoks 2017. aastal.
- OLAF peab kohustuslikus korras läbi vaatama talituste tasandi pettustevastaste strateegiate kavandid ja nende muudatused:[49] OLAF annab süstemaatiliselt talitustele nõu pettustevastaste strateegiate kavandamise kohta ja peaks andma vajaduse korral soovitusi.
- Volitatud eelarvevahendite käsutaja, kes otsustab selliseid soovitusi mitte järgida, peab seda otsust kirjalikult põhjendama. Küsimusi, mida ei saa OLAFi ja asjaomase osakonna vahel kahepoolselt lahendada, võib arutada asjaomase FPDNeti allrühmas ja/või muudes sobivates koosseisudes, ilma et see piiraks volitatud eelarvevahendite käsutaja lõplikku vastutust.
- Võttes aluseks komisjoni talituste ja rakendusametite üksikasjalikud aastaaruanded ning nendega toimuva korrapärase teabevahetuse, peaks OLAF teostama järelevalvet talituste tasandi pettustevastaste strateegiate rakendamise üle ja andma vajaduse korral nende kohta soovitusi. Selliseid soovitusi tuleb järgida eelmises punktis kirjeldatud viisil. Samas ei hõlma OLAFi roll läbivaatamises ja järelevalves pettustevastaste auditite läbiviimist. Pettustevastase võitluse valdkonna auditite tegemine jääb komisjoni siseauditi talituse ja kontrollikoja eesõiguseks, mis põhineb õiguslikul raamistikul (nt finantsmäärus) ning nende vastaval metoodikal ja riskihindamistel.

Iga-aastane arutelu komisjoni tasandil pettustevastaseid strateegiaid käsitlevate OLAFi soovituste ning komisjoni 2019. aasta pettustevastase võitluse strateegia tegevuskava rakendamise järelmeetmete üle ning nende järelmeetmete hindamine peaks toimuma komisjoni FPDNeti spetsiaalsel koosolekul direktorite tasandil.

Komisjoni pettustevastase töö teine oluline aspekt on OLAFi juurdluste tulemusel antud soovituste järelmeetmed, mida võtavad komisjon ja tema rakendusametid. OLAF parandab koostöös asjaomaste eelarvevahendite käsutajatega oma soovituste järelmeetmete järelevalvet ja annab kesksetele talitustele korrapäraselt ülevaate järelevalve tulemustest. OLAFi finants- ja haldussoovituste järelmeetmeid toetatakse töö tasandil ka korrapärase aruteluga, mis on kooskõlas komisjoni ja OLAFi vahel kokku lepitud koostöö ja õigeaegse teabevahetuse halduskorraga,[50] samuti FPDNeti ja üldjuhatuse süsteemsete järelmeetmetega.

[49] Kaasa arvatud osakonna kavatsus pärast kolme aasta möödumist viimasest ajakohastamisest kehtivat strateegiat mitte ajakohastada.

[50] *Annex to the Communication to the Commission of 21 November 2018 on revision of administrative arrangements on co-operation and a timely exchange of information between the European Commission and*

Strateegilisel tasandil arutab ja vaatab üldjuhatus[51] igal aastal läbi komisjoni pettustevastase poliitika, mille aluseks on OLAFi, FPDNeti ja kesksete talituste tehtav ettevalmistav töö. Vajaduse korral võivad üldjuhatuses toimuda ka muud *ad hoc* arutelud. Seda strateegilist lähenemist institutsioonilisele pettuseriski juhtimisele, kus üldjuhatus ja OLAF on peaosalised, on samuti kajastatud nn juhtimispaketis, mille komisjon võttis vastu 21. novembril 2018 ja millega omistatakse seoses pettustevastase võitluse institutsiooniliste aspektidega komisjonis üldjuhatusele[52] strateegiline roll ja määratakse Euroopa pettustevastase võitluse poliitika väljatöötamisel ja arendamisel juhtivaks üksuseks OLAF[53].

5. Täiendavad eesmärgid

Lisas põhjalikumalt kirjeldatud täiendavad eesmärgid, mida toetavad tegevuskavas esitatud meetmed, hõlmavad järgmisi valdkondi:

- terviklikkus ning vastavus eeskirjadele;
- oskusteave ja varustus;
- läbipaistvus;
- õigusraamistik ning
- tulupettuse vastane võitlus.

Need eesmärgid tulenevad punktis 4.1.sätestatud juhtpõhimõtetest ja komisjoni talituste tehtud pettuseriski hindamisest, mida on selgitatud vastavas talituste töödokumendis. Näiteks jätkab komisjon, nagu ta on seda põhimõtteliselt alati teinud, erialase kohusetunde kõrgeimate standardite edendamist (ja vajadusel selle kontrollimist) oma personali seas ja see ei ole oluline pelgalt pettustevastase võitluse kontekstis. Tulupettust käsitlevale eesmärgile pööratakse 2019. aasta pettustevastase võitluse strateegias tuvastatud riskide tõttu rohkem tähelepanu kui 2011. aasta omas.

---

the European Anti-Fraud Office (Lisa komisjoni 21. novembri 2018. aasta teatisele Euroopa Komisjoni ja Euroopa Pettustevastase Ameti vahelise koostöö ja õigeaegse teabevahetuse halduskorra läbivaatamise kohta (C (2018) 7705 final)).

[51] Tegutsedes presidendi alluvuses, aitab üldjuhatus kaasa komisjoni üldjuhtimisele, pakkudes komisjoni juhtimisega seotud küsimustes koordineerimist, järelevalvet, nõustamist ja strateegilisi tegevussuundi. Peasekretäri juhatusel tulevad korrapäraselt kokku eelarve, inimressursside ja julgeoleku eest vastutavad peadirektorid ning õigusteenistuse peadirektor. Eelarve ja halduse eest vastutava presidendikabineti liige (liikmed), samuti eelarve, personali ja halduse eest vastutava(te) komisjoni liikme(te) kabinetijuhataja(d) on vaatlejad. Vt 21. novembri 2018. aasta teatis komisjonile, milles käsitletakse juhtimist Euroopa Komisjonis (*Governance in the European Commission*; C (2018) 7703 final), punkt 1.3, ja komisjoni 21. novembri 2018. aasta otsus üldjuhatuse kohta (*Commission Decision on the Corporate Management Board*, C (2018) 7706 final).

[52] Komisjoni otsuse C (2018) 7706 (final) artikli 2 lõige 1.

[53] Teatise C (2018) 7703 (final) punkt 3.7.2 (lk 15).

6. Järelevalve ja aruandlus

Komisjoni pettustevastase võitluse meetmed on kindlalt lõimitud iga-aastasesse strateegilise planeerimise ja programmitöö tsüklisse[54]. Lisaks, nagu juba mainitud, arutatakse ja hinnatakse komisjoni pettustevastase poliitika erinevaid aspekte komisjoni FPDNeti igal aastal toimuval vastavasisulisel koosolekul direktorite tasandil. Neid arutatakse ka vähemalt kord aastas komisjoni üldjuhatuses. Need arutelud hõlmavad komisjoni talituste tasandil kasutatavate pettustevastaste strateegiate kohta antud OLAFi soovituste ja OLAFi uurimispõhiste soovituste järelmeetmete süsteemseid aspekte ning üldisi edusamme seoses komisjoni 2019. aasta pettustevastase strateegia tegevuskavaga. See suurendab veelgi komisjoni vastutust oma tegevuse eest pettuste avastamisel ja ennetamisel.

Oma algatusega „Tulemustele keskenduv ELi eelarve“[55] on komisjon pühendunud mitmeaastase finantsraamistiku (2014–2020) puhul tulemuslikkusele suunatud poliitikale, mis peaks maksumaksjate investeeringutest maksimaalset kasu tooma. Euroopa lisaväärtus ja tulemuslikkus on komisjoni ettepaneku kohaselt ka mitmeaastase finantsraamistiku (2021–2027) ajakohastamise üks aluspõhimõtteid. Sama kehtib pettustevastase poliitika kohta. Seetõttu tuleks nende poliitikameetmete tõhusust ja tulemuslikkust jälgida asjakohaste näitajate, võimaluse korral võrdlusaluse põhjal, kajastades väljundeid,[56] tulemusi[57] ja mõju[58]. Kuna komisjoni talitustel ja rakendusametitel on kohustus rakendada käesolevale teatisele lisatud tegevuskavas ette nähtud meetmeid, leiab komisjon, et tulemusnäitajad tuleks OLAFi järelevalve all kindlaks määrata osakonna tasandil. Prioriteetsete eesmärkide jaoks tuleks 2020. aastaks komisjoni tasandil välja töötada esialgsed tulemusnäitajad. Komisjoni pettustevastase võitluse 2019. aasta strateegia rakendamise ajal tuleks kõnealuseid tulemusnäitajaid täiustada ja täiendada vastavalt tegelikele kogemustele ja täiendava analüüsi tulemustele.

---

[54] Tuginedes oma strateegilistele kavadele (mis hõlmavad komisjoni volitusi ja kajastavad presidendi strateegilisi eesmärke) ning oma talituste tasandi pettustevastastele strateegiatele, kavandavad komisjoni talitused ja rakendusametid oma pettustevastast tegevust igal aastal juhtimiskavades pärast iga-aastast riskihindamist, mis hõlmab ka pettuseriske. Komisjoni talitused annavad oma tööst ja saavutustest aru tegevuse aastaaruannetes, mis sisaldavad eraldi osa pettuste ennetamise ja tuvastamise kohta. Tuginedes osakondade aruandlusele, võtab komisjon vastu põhjaliku iga-aastase haldus- ja tulemusaruande, mis sisaldab peatükke sisekontrolli kohta, sealhulgas pettustevastaseid strateegiaid, ja ELi finantshuvide kaitse kohta.

[55] Vt tulemustele keskenduva ELi eelarve veebisait: http://ec.europa.eu/budget/budget4results/index_en.cfm; komisjoni 14. septembri 2016. aasta teatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule „Mitmeaastase finantsraamistiku (2014–2020) läbivaatamine/muutmine. Tulemustele keskenduv ELi eelarve“ (COM(2016) 603 final).

[56] Väljundnäitajad on seotud sekkumise konkreetsete tulemustega, nagu järelevalvetulemuste kogumise uus andmebaas või uus Euroopa standard jne, vt parema õigusloome suuniste V peatüki 2.2. jao punkt 48 (komisjoni talituste töödokument SWD (2017) 350).

[57] Tulemusnäitajad vastavad sekkumise vahetule mõjule ja nende raames pööratakse erilist tähelepanu otsestele adressaatidele. Vt eelmine joonealune märkus.

[58] Mõjunäitajad on seotud sekkumise kavandatud tulemusega, pidades silmas mõju laiemale majandusele/ühiskonnale, mis ulatub kaugemale neist, keda sekkumine otseselt mõjutab. Vt viide joonealuses märkuses nr 57.

Nagu 2011. aasta pettustevastase võitluse strateegia puhul, annab komisjon Euroopa Parlamendile ja nõukogule korrapäraselt aru ka oma 2019. aasta pettustevastase strateegia rakendamise kohta, ja sobival ajal asjaomaste näitajate väljatöötamise kohta finantshuvide kaitse aastaaruannetes. Need aruanded on üldsusele kättesaadavad.

Komisjoni pettustevastase võitluse strateegia järgmine ajakohastamine toimub eeldatavasti pärast mitmeaastase finantsraamistiku (2021–2027) vahehindamist. Vahepeal vaadatakse tegevuskava vastavalt vajadusele läbi ja muudetakse.