



EUROOPA KOMISJON
EUROOPA PETTUSTEVASTANE AMET (OLAF)

Direktoraat D – poliitika
Üksus D2 – pettuste ennetamine, pettustest teatamine ja pettuste analüüsimine

Ref. Ares(2016)6943965 - 13/12/2016

Suunised riiklike pettusevastaste strateegiate kohta

Koostanud liikmesriikide ekspertide tööühm Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) pettuste ennetamise, pettustest teatamise ja pettuste analüüsimise üksuse juhtimisel ja koordineerimisel.

VASTUTUSE VÄLISTAMINE

*See on töödokument, mille on koostanud liikmesriikide ekspertide tööühm koostöös Euroopa Pettustevastase Ametiga (OLAF). Sellega soovitakse hõlbustada rakenduskavade elluviimist ja edendada head tava. **Dokument ei ole liikmesriikidele õiguslikult siduv**, kuid see sisaldab üldisi suuniseid ja soovitusi parima tava kohta.*

Nende üldiste suunistega ei piirata siseriiklike õigusaktide kohaldamist, neid tuleks lugeda koostoimes siseriiklike õigusaktidega ja neid võib kohandada, et võtta arvesse riiklikku õigusraamistikku.

Suunised ei mõjuta Euroopa Kohtu ja üldkohtu tõlgendusi ega piira Euroopa Komisjoni otsuste mõju.

MÄRKUS

Käesolev dokument ei ole liikmesriikidele siduv ja sellega ei kehtestata riikide ametiasutustele uusi norme ega kohustusi. Suunistes käsitletakse head tava, need on üksnes soovituslikud ja neid ei tohi kasutada auditite või uurimiste õigusliku või normatiivse alusena.

Sissejuhatus

2012. aastal kehtestas Euroopa Pettustevastane Amet (OLAF) koostöömenetluse liikmesriikidega, et edendada kogemuste ja hea tava vahetamist liikmesriikide ja komisjoni vahel. Koostöö toimub COCOLAFi pettuste ennetamise töörühma¹ raames ja selles osalevad liikmesriikide ekspertide töörühm ning OLAFi ja komisjoni teiste talituste esindajad. Töörühm keskendub igal aastal konkreetsele teemale, mille valivad välja liikmesriigid, ning mis põhineb praktiliste dokumentide kavanditel, mida saab kasutada suunistena liikmesriikide pettustevastaste meetmete/strateegiatega tõhustamisel.

Uut mitmeaastast finantsraamistikku, mida kohaldatakse programmitöö perioodi 2014–2020 suhtes, on tõhustatud seoses pettuseriski hindamise, pettuste ennetamise ja avastamisega. Valdkondlikes määrustes² on ette nähtud, et liikmesriigid kehtestavad eelarve täitmiseks koostöös liikmesriikidega tõhusad ja proportsionaalsed pettustevastased meetmed, arvestades kindlaks tehtud riske, astuvad vajalikke samme pettuste ja eeskirjade eiramiste ennetamiseks, avastamiseks ja pettuste ja eiramiste eest karistamiseks ning ebakorrektselt väljamakstud summade tagasimaksmiseks ELi eelarvesse. Komisjon julgustab liikmesriike mitte piirduma ainult õigusaktidest tulenevate nõuete täitmisega, vaid siduma neid pettustevastasteid meetmeid riiklike pettustevastaste strateegiatega, et tagada tõhusam järelevalve ELi ja liikmesriikide finantshuve kahjustava pettuse vastase võitluse üle ning tagada ühtsete ja tõhusate tavade rakendamine, eelkõige olukorras, kus organisatsioonilised struktuurid on detsentraliseeritud.

Viimasel kahel aastal keskendus COCOLAFi pettuste ennetamise töörühm mitmesugustele riiklike pettustevastaste strateegiatega seotud aspektidele. Esmalt koostas töörühm 2014. aastal katseprojektina suunised Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidega seotud riiklike pettustevastaste strateegiatega kohta³. Need suunised olid aluseks riiklike pettustevastaste strateegiatega koostamisele, kuid mille kohaldamisala oli Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide valdkonnas siiski piiratud. Järgmisel aastal loodi uus töörühm, kes hakkas tegelema riiklike pettustevastaste strateegiatega praktilise poolega. Töörühma töö tulemusena avaldati 2015. aastal dokument „Riikliku pettustevastase strateegia koostamise praktilised sammud“,⁴ mis anti välja 2015. aastal koos XLS-vormingus praktilise vahendiga, mida saab kasutada rakendatavate meetmete hetkeolukorra hindamiseks, võttes arvesse pettustevastase võitluse tsükli nelja põhietappi⁵.

Käesolevad suunised on 2014. aastal avaldatud riikliku pettustevastase strateegia suuniste ajakohastatud versioon. 2016. aastal oli töörühma eesmärk vaadata läbi eelmised riikliku pettustevastase strateegia suunised ja neid laiendada. Nõnda sai suunistest horisontaalne dokument, mis hõlmab kõiki liikmesriikidega koostöös toimuva eelarve täitmisega seotud kulutusi: Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid, põllumajandusfond, siseasjade fondid (Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond / Sisejulgeolekufond) ning

¹ Pettuste tõkestamise kooskõlastamise nõuandekomitee.

² Nt määrus (EL) nr 1303/2013, eelkõige artikli 125 lõike 4 punkt c.

³ Ref. Ares(2015)130814 - 13/01/2015.

⁴ Ref. Ares(2015)5642419 - 07/12/2015.

⁵ Pettustevastase võitluse tsükli etapid on järgmised: 1 – pettuste ennetamine, 2 – pettuste avastamine, 3 – uurimine ja süüdistuse esitamine ning 4 – sissenõudmine ja sanktsioonid.

Euroopa abifond enim puudust kannatavate isikute jaoks. Peale selle täiendati suuniseid mitmete konkreetsete näidetega liikmesriikide tavade kohta, mis on olnud edukad.

Suunised pakuvad riikliku pettusevastase strateegia loomise protsessis riikide ametiasutustele ja poliitikakujundajatele konkreetset tuge, olenemata sellest, kas liikmesriik soovib välja töötada valdkondlikke pettusevastase võitluse strateegiaid või luua üldist eelarvet hõlmavat riiklikku strateegiat.

Dokumendis esitatakse liikmesriikidele:

- ✓ samm-sammuline meetod riikliku pettusevastase strateegia koostamiseks;
- ✓ riikliku pettusevastase strateegia koostamiseks vajalikud sisulised andmed ning näitlik ülesehitus;
- ✓ konkreetsed näited liikmesriikide tavade kohta.

Need suunised ei ole siiski siduvad. Pealegi ei ole riikliku pettusevastase strateegia koostamiseks universaalset meetodit; liikmesriikide ülesanne on hinnata pettusevastase võitluse hetkeolukorda, seada eesmärgid ja valmistada ette vastavalt riigi olukorrale kohandatud tegevuskava.

OLAF soovib tänada kõiki suuniste koostamises osalenud eksperte panuse eest tööriühmade töösse ning oma teadmiste ja kogemuste jagamise eest, aidates nõnda liikmesriikidel alustada riiklike pettusevastaste strateegiate koostamist.

Sisukord

Sissejuhatus	3
I. ELi finantshuvide tõhus kaitse	8
1. Õigusraamistik	8
1.1. ELi õigus	8
1.2. Siseriiklik õigus.....	10
2. Riikliku pettusevastase strateegia kasulikkus.....	10
3. Riikliku pettusevastase strateegia koostamise etapid	11
II. Riikliku pettusevastase strateegia koostamine	13
1. Esialgsed sammud	13
1.1. Riikliku pettusevastase strateegia eest vastutava talituse määramine	13
1.1.1. AFCOS kui riikliku pettusevastase strateegia eest vastutav talitus	13
1.2. Riikliku pettusevastase strateegia koostamises osalevad asutused	15
1.2.1. Riigisisene koostöö	15
1.2.2. Rahvusvaheline koostöö	15
1.3. Strateegiaga hõlmatud periood.....	16
1.4. Poliitiline toetus riiklikule pettusevastasele strateegiale	17
1.5. Teabevahetus ja üldsuse teadlikkuse suurendamine.....	20
2. Ettevalmistusetapp.....	21
2.1. Pettusevastase võitluse hetkeseis.....	22
2.1.1. Pettuste ennetamine	23
2.1.1.1. Õigusaktide pettusekindluse tagamine	24
2.1.2. Pettuste avastamine	26
2.1.3. Uurimine ja süüdistuse esitamine.....	27
2.1.4. Sissenõudmine ja sanktsioonid	27
2.2. Pettuseriski hindamine	28
2.2.1. Pettuseriski hindamise teoreetilised alused	30
2.2.2. Pettuseriski hindamise meetodika.....	31
2.2.2.1. Pettuseriskide kindlakstegemine ja sõnastamine.....	32
2.2.2.2. Kindlakstehtud pettuseriskide hindamine ja tähtsuse määramine	34
2.2.3. Pettuseriski kindlakstegemine ja hindamine praktikas	36
2.2.3.1. ÜPP eelarvet kahjustava pettuseriski hindamine	37

2.2.4. IT-vahendid riskide kindlakstegemiseks	38
2.2.4.1. Eiramisjuhtumite haldamise süsteem (IMS)	38
1. Aruandlusvahend	39
2. Analüüsivahend	39
2.2.4.2. Pettuseriski hindamise vahend ARACHNE	40
2.2.4.3. Riiklikud pettusevastase võitluse andmebaasid	40
1. Riikliku pettusevastase võitluse IT-vahendi omadused ja ülesehitus	41
2. Andmebaaside funktsioonid	42
A. Analüüsifunktsioonid	42
B. Teabefunktsioonid	43
2.2.5. Riskide kindlakstegemisel kasutatavad teabeallikad	44
3. Koostamisetapp	46
3.1. Eesmärkide seadmine	46
3.2. Meetmete kindlaksmääramine	47
3.3. Näitajate kindlaksmääramine	49
4. Tegevuskava koostamine	52
4.1. Tegevuskava sisu	52
4.2. Tegevuskavaga hõlmatud periood	53
4.3. AFCOSi võimalik roll tegevuskava koostamisel	53
III. Riikliku pettusevastase strateegia hindamine ja ajakohastamine	55
1. Strateegia hindamine	55
2. Strateegia ajakohastamine	57
Lisad 59	
1. lisa. Riikliku pettusevastase strateegia koostamise vooskeem	60
2. lisa. Riikliku pettusevastase strateegia näidis	61
3. lisa. Pettuseriski hindamise dokumendi võimalik ülesehitus ja sisu	65
4. lisa. Pettuseriskid	66
5. lisa. AFCOSi toimimisega seotud riskid	70
6. lisa. Hoiatusteate vormi peamised punktid	73
7. lisa. Riskiregister	74
8. lisa. Esialgse kavatsuste deklaratsiooni peamised punktid	76

9. lisa. Eesmärkide seadmise näidisvorm	77
10. lisa. Sõnastik	78

I. ELi finantshuvide tõhus kaitse

1. Õigusraamistik

1.1. ELi õigus

Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklites 310 ja 325 on sätestatud, et liit ja liikmesriigid võitlevad pettuste ja muu liidu finantshuve kahjustava ebaseadusliku tegevuse vastu. Liikmesriigid võtavad liidu finantshuve kahjustavate pettuste vastu samu meetmeid, mida nad kasutavad omaenda finantshuve kahjustavate pettuste vastu. Ilma et see piiraks asutamislepingu muude sätete kohaldamist, kooskõlastavad liikmesriigid oma meetmeid, mille eesmärk on kaitsta liidu finantshuve pettuste eest. Selleks organiseerivad liikmesriigid koos komisjoniga tiheda ja regulaarse koostöö oma haldusasutuste pädevate üksuste vahel.

Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 317 on sätestatud, et liikmesriigid teevad komisjoniga koostööd, et tagada ELi eelarve kasutamine usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtte kohaselt.

Usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtet on selgitatud liidu üldeelarve suhtes kohaldatava finantsmääruse⁶ artiklites 30–33. See seisneb säästlikkuse, tõhususe ja tulemuslikkuse põhimõtte järgimises ning tulemusliku ja tõhusa sisekontrolli rakendamises.

Finantsmääruse artikli 59 lõike 2 punkti b kohaselt vastutavad eelarve ühise täitmise raames eeskirjade eiramiste ja pettuste ennetamise, avastamise ja kõrvaldamise eest peamiselt liikmesriigid. Sellega seoses peavad liikmesriigid kehtestama tugevad juhtimis- ja kontrollisüsteemid, et tagada usaldusväärne finantsjuhtimine, läbipaistvus ja võrdõiguslikkus. Nad peavad ka kehtestama tõhusad, hoiatavad ja proportsionaalsed karistused vahendite saajatele, kui see on ette nähtud ELi või liikmesriigi õigusnormidega.

18. detsembri 1995. aasta määruses (EÜ, Euratom) nr 2988/1995 on sätestatud eeskirjade eiramise määratlus ning ühissätted kohaldatavate haldusmeetmete ja -karistuste kohta.

11. novembri 1996. aasta määruses (EÜ, Euratom) nr 2185/1996 on käsitletud kohapealset kontrolli ja inspekterimist, mida komisjon korraldab liikmesriikides. Määruses on sätestatud komisjoni ja liikmesriikide koostöö ja tegevuse koordineerimise elemendid.

26. juuli 1995. aasta Euroopa ühenduste finantshuvide kaitse konventsioonis on esitatud pettuse määratlus.

17. detsembri 2013. aasta määruses (EL) nr 1303/2013 on sätestatud Euroopa struktuuri- ja investeerimisfonde käsitlevad ühissätted 2014.–2020. aasta programmitöö perioodi kohta. Artikli 125 lõike 4 punktis c on selgitatud, et korraldusasutused on kohustatud

⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. oktoobri 2012. aasta määrus (EL, Euratom) nr 966/2012, mis käsitleb Euroopa Liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantseeskirju ning millega muudetakse nõukogu määrust (EÜ, Euratom) nr 1605/2002.

rakendama tõhusaid ja proportsionaalseid pettusevastaseid meetmeid, arvestades kindlakstehtud riske. 17. detsembri 2013. aasta määruses (EL) nr 1303/2013 sätestatud kriteeriume ja menetlusi kohaldatakse ka asutuste suhtes, keda liikmesriigid on määranud vastutama Globaliseerumisega Kohanemise Euroopa Fondi (EGF) toetatavate meetmete rakendamise juhtimise ja kontrollimise eest 17. detsembri 2013. aasta määruse (EL) nr 1309/2013 artikli 21 lõike 2 kohaselt.

17. detsembri 2013. aasta määruse (EL) nr 1306/2013 (ühise põllumajanduspoliitika rahastamise, haldamise ja seire kohta) artikli 58 lõike 1 punktides b ja c on selgitatud, et liikmesriigid on kohustatud võtma ühise põllumajanduspoliitika (ÜPP), Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondi (EAGF) ja Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondi (EAFRD) raames vastu „kõik õigus- ja haldusnormid ning kõik muud vajalikud meetmed, et tagada liidu finantshuvide tõhus kaitse ja eelkõige selleks, et [...] b) tagada tõhus kaitse pettuste vastu, eelkõige kõrgema riskiga aladel, mis toimib hoiatusena, võttes arvesse meetmete kulusid ja nendest saadavat kasu ning nende proportsionaalsust; c) ennetada, tuvastada ja kõrvaldada eeskirjade eiramisi ja pettusi; [...]“.

Seoses Euroopa abifondiga enim puudustkannatavate isikute jaoks on 11. märtsi 2014. aasta määruse (EL) nr 223/2014 artikli 28 punktis h sätestatud, et „[j]uhtimis- ja kontrollisüsteemidega nähakse kooskõlas“ finantsmääruse artiklis 30 sätestatud usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõttega ette „eeskirjade eiramise, sealhulgas kelmuste ja pettuste ärahoidmine, avastamine ja kõrvaldamine [...]“.

Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi ja Sisejulgeolekufondi⁷ osana loodud rahastamisvahendite kohta on 16. aprilli 2014. aasta määruse (EL) nr 514/2014 artiklis 5 sätestatud, et „[l]iikmesriigid pakuvad tõhusat kaitset pettuste eest, eelkõige suurema riskiga valdkondades. Nimetatud kaitse toimib hoiatusena, võttes arvesse meetmetest saadavat kasu ning nende proportsionaalsust.“

Euroopa Liidu finantshuve kaitsev riiklik pettusevastane strateegia võib hõlmata nii eelarve kulude kui ka tulude poolt. Lisaks kuludele võib strateegia hõlmata pettusi, mis on seotud traditsiooniliste omavahendite – tollimaksud ja lõivud – ja isegi käibemaksuga. Euroopa Kohus on tunnistanud oma kohtupraktikas kohtuasjades C-539/09 Euroopa Komisjon vs. Saksamaa Liitvabariik (15. novembri 2011. aasta kohtuotsus), C-617/10 Hans Åkerberg Fransson (26. veebruari 2013. aasta kohtuotsus) ja C-105/14 Ivo Taricco jt (8. septembri 2015. aasta kohtuotsus), et käibemaks on Euroopa Liidu finantshuvide osa, et maksuõiguslikud sanktsioonid ja kriminaalmenetlus maksupettuse asjas, nagu need, mida rakendati juhtudel, kus esitati käibemaksuga seoses ebatäpseid andmeid, kujutavad endast

⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. aprill 2014. aasta määrust (EL) nr 514/2014 kohaldatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. aprilli 2014. aasta määruse (EL) nr 513/2014 suhtes, millega luuakse Sisejulgeolekufondi osana politseikoostöö, kuritegevuse tõkestamise ja selle vastu võitlemise ning kriisihje rahastamisvahend ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu otsus 2007/125/JHA, Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. aprilli 2014. aasta määruse (EL) nr 515/2014 suhtes, millega luuakse Sisejulgeolekufondi osana välispiiride ja viisade rahastamisvahend ning tunnistatakse kehtetuks otsus nr 574/2007/EÜ, neist esimese suhtes vastavalt määruse (EL) nr 514/2014 artiklile 1 ja artikli 2 punkti a teisele taandele, ja viimase suhtes vastavalt määruse (EL) nr 514/2014 artiklile 1 ja artikli 2 punkti a kolmandale taandele ja määruse (EL) nr 515/2014 artiklile 19.

direktiivi 2006/112 artikli 2, artikli 250 lõike 1 ja artikli 273 (varem kuuenda direktiivi artiklid 2 ja 22) ja ELTL artikli 325 rakendamist ning et liimesriikide kohustused määrata Euroopa Liidu finantshuve kahjustavate pettuste eest tõhusad karistused laienevad ka käibemaksupettustele.

1.2. Siseriiklik õigus

Siseriiklike õigusaktidega reguleeritakse halduskaristuste ning kriminaalmenetluste ja -karistuste kohaldamist. Mõnes riigis on ELi finantshuve kahjustavate pettusejuhtumite uurimiseks ja/või süüdistuste esitamiseks loodud või määratud eritalitused (nt Rumeenias pettusevastase võitluse amet (DLAF)).

2. Riikliku pettusevastase strateegia kasulikkus

Riikliku pettusevastase strateegia peamine eesmärk on tagada ELi finantshuvide tõhus ja tulemuslik kaitse. Strateegia peab olema pidevalt täiendatav ja paindlik dokument, nii et uute suundumuste ilmnemisel saab neid tegevuskavas või strateegias arvesse võtta. Liikmesriik saab sellest protsessist mitmesugust kasu.

Riikliku pettusevastase strateegiaga:

- ✓ tagatakse ELi finantshuvide tõhus ja tulemuslik kaitse;
- ✓ luuakse koostööalane seos eelarve kulude ja tulude poole vahel;
- ✓ tagatakse tugevam positsioon läbirääkimistel ELi eelarvest täiendava rahastamise saamise üle;
- ✓ tõhustatakse eeskirjade eiramiste ja pettuste ennetamist, avastamist ja nende vastast võitlust;
- ✓ tagatakse Euroopa Liidu eelarvest alusetult väljamakstud rahaliste vahendite tõhusam sissenõudmine;
- ✓ luuakse parem tööraamistik, millele tuginedes saavad ELi rahaliste vahendite rakendamise ja kontrollimise protsessis osalevad institutsioonid teha koostööd, määratakse kindlaks kaasatud institutsioonide täpsemad rollid ja kohustused;
- ✓ luuakse ja/või töötatakse välja uued meetodid liidu finantshuve kahjustavate pettuste, korruptsiooni ja muude ebaseaduslike tegevuste ennetamiseks ja nendega võitlemiseks;
- ✓ aidatakse kaasa proportsionaalsete ja hoiatavate karistuste kehtestamisele kooskõlas kohaldatava õigusega;
- ✓ luuakse haldussuutlikkust tõhustavate soovituste või meetmete raamistik;
- ✓ suurendatakse ELi finantshuvide kaitsmise protsessi läbipaistvust;
- ✓ parandatakse avalikkuse juurdepääsu teabele, kuna riiklik pettusevastane strateegia on avalik dokument;
- ✓ luuakse alus riikliku raamistiku õiguslikuks edasiarendamiseks, koostöölepingute ja töömeetodite ajakohastamiseks ja uuendamiseks;

- ✓ tagatakse institutsioonide õiguslike, haldus- ja operatiivmeetmete tõhus koordineerimine;
- ✓ tõhustatakse koostööd OLAFi ning pädevate ELi institutsioonide, ELi liikmesriikide ja muude riikidega.

Riiklik pettusevastane strateegia võimaldab välja kujundada ELi ja liikmesriikide eelarveid kahjustavate pettuste vastast võitlust liikmesriikide tasandil. Sellest strateegiast on abi järgmistes valdkondades:

- ✓ süsteemide pettuse suhtes haavatavate aspektide kindlakstegemine;
- ✓ peamiste pettuseriskide hindamine;
- ✓ vastumeetmete kavandamine ja rakendamine;
- ✓ tehtud edusammude hindamine;
- ✓ pettusega seotud suundumuste muutumise puhul võetavate vastumeetmete ning kättesaadavate vahendite kohandamine;
- ✓ kõikide asjaomaste sidusrühmade osalemise tagamine, eelkõige tõhustatud koostöö- ja koordineerimismeetmete kaudu.

Strateegiaga tagatakse riigis ühtlustatud reageerimine pettuseriskidele, eelkõige detsentraliseeritud haldusstruktuuri puhul.

3. Riikliku pettusevastase strateegia koostamise etapid

Strateegias tuleks üldjuhul käsitleda kõiki pettusevastase võitluse etappe.

- ✓ Pettuseriskide vähendamiseks peaksid korraldus-, sertifitseerimis- ja auditeerimisasutused pöörama eelkõige tähelepanu **ennetustegevusele**. Ennetamist aitab tõhustada sidusrühmadevaheline tihedam koostöö ja tegevuse üldine parem kooskõlastamine.
- ✓ Pettuste **avastamine** on oluline etapp, millesse peaksid kõik sidusrühmad, korraldusasutused ja kontrolliasutused, sealhulgas auditeerimisasutused ja õiguskaitsetalitused, suhtuma nõuetekohase hoolega ja ettevaatusega.
- ✓ Pettuste **uurimine ja süüdistuse esitamine** on omavahel tihedalt seotud. Nende protsesside tulemuslikkus sõltub töötajate kvalifitseeritusest, korraldus- ja kontrolliasutuste täielikust koostööst ja asutustevahelisest sujuvast asjaajamisest.
- ✓ Vahendite **sissenõudmine ja sanktsioonid** peaksid olema tõhusad ning asjaomased haldus- ja õiguskaitseasutused peaksid nende täitmist rangelt jälgima.

Riikliku pettusevastase strateegia koostamise tähtsamad etapid on järgmised.

1. Esialgssed sammud

Need hõlmavad asjakohase õigusraamistiku piiritlemist (st viited nii siseriiklikule kui ka ELi õigusraamistikule); strateegia kohaldamisala kindlaksmääramist kooskõlas pettuse, korruptsiooni ja mis tahes muu ebaseadusliku tegevuse vastase võitlusega seotud peamiste riiklike prioriteetidega; strateegia eest vastutava talituse ning strateegia väljatöötamise,

rakendamisse ja järelevalvesse kaasatud institutsioonide määramine. Lisaks tuleks märkida seos muude riiklike strateegiate/tegevuskavadega.

2. Ettevalmistusetapp

Tegu on väga olulise protsessietapiga. See koosneb omakorda kahest põhietapist: hetkeolukorra kirjeldamine (st hinnatakse rakendatavaid pettusevastaseid meetmeid ja nende tausta, tehes sellega kindlaks süsteemi tugevad ja nõrgad küljed) ning pettuseriski hindamine. Tulemuse põhjal on võimalik kindlaks teha vajadused ja parandamist vajavad valdkonnad, mille põhjal tuleb sõnastada eesmärgid ja meetmed.

3. Strateegia koostamine

Strateegia koostamise etapis tuleb kindlaks määrata eesmärgid ja asjaomased tulemusnäitajad. Eesmärgid kajastavad liikmesriigi vajadusi ning aitavad luua liikmesriikide pettusevastase võitlusega seotud tegevuskava ja visiooni. Eesmärkide alusel tuleb kindlaks määrata konkreetsed meetmed. Tulemusnäitajad tuleb kindlaks määrata iga meetme kohta ja need aitavad hinnata tehtud edusamme. Eesmärgid ja meetmed tuleb lisada tegevuskavasse.

4. Tegevuskava

Tegevuskavas määratakse kindlaks iga eesmärgiga seoses võetavad meetmed, meetmete võtmise eest vastutavad asutused, meetmete võtmise tähtajad ja seotud tulemusnäitajad. Tegevuskava alusel jälgitakse strateegia rakendamist.

5. Strateegia hindamine ja ajakohastamine

Strateegia on pidevalt muutuv dokument; selleks on vaja strateegiat hinnata ja teha asjakohaseid täiendusi. Pärast vahehindamist (vahehindamisi) otsustatakse, kas pettusevastast strateegiat ja sellega seotud tegevuskava on vaja ajakohastada. Strateegiat ajakohastatakse vastavalt selle rakendamise ajal toimunud muutustele, et tagada selle usaldusväärsus ning et strateegia rakendamise eest vastutavad asutused saaksid ise strateegilisi osi vastu võtta ja muuta.

Eespool esitatud ülesehitus on üksnes näitlik: liikmesriigid täiendavad ise dokumenti, võttes arvesse strateegia ulatust, peamisi eesmäärke, õigusraamistikku, haldusstruktuuri jne.

Lisas on esitatud ka riikliku pettusevastase strateegia koostamise protsessi kokku võttev vooskeem. **1. lisa – „Riikliku pettusevastase strateegia koostamise vooskeem“**. Strateegia üksikasjaliku ülesehituse leiab **2. lisast („Riikliku pettusevastase strateegia näidis“)**.

II. Riikliku pettusevastase strateegia koostamine

1. Esialgsed sammud

1.1. Riikliku pettusevastase strateegia eest vastutava talituse määramine

Valitsus peaks määrama riikliku pettusevastase strateegia väljatöötamiseks spetsiaalse talituse. Asjaomasel talitusel peaks olema:

- ✓ horisontaalne ülevaade tervest ELi eelarvega seotud kulude ja tulude süsteemist ühelt poolt ning pettusevastastest meetmetest teiselt poolt;
- ✓ õigus kasutada ELi fondide rakendamises osalevate ministeeriumide/asutuste/talituste ning finantsuurimise ja süüdistuse esitamise eest vastutavate ministeeriumide/asutuste/talituste asjakohaseid eriteadmisi.

Riikliku pettusevastase strateegia eest vastutava talituse määramine on eriti oluline liikmesriikides, kus haldussüsteem on detsentraliseeritud.

Riikliku pettusevastase strateegia eest vastutav talitus peaks looma ekspertide rühma, kellel on asjakohased eriteadmised. Valdkondadevahelisel töörühmal peaksid olema sellised teadmised ja kogemused, mis võimaldaksid käsitleda pettusevastase võitluse tsükli eri etappe. Peamised teemad, mida tuleks pettusevastase võitluse tsükli raames käsitleda, on teadlikkus pettustest, pettuste ennetamine ja avastamine, sanktsioonid ning pettusevastase võitluse alase teabe vahetus.

Ettevalmistusetapp rajaneb pideval dialoogil partnerite ja sidusrühmadega, eelkõige ajutiste töörühmade loomise kaudu vastavalt kindlakstehtud vajadustele.

Pettusevastase võitluse koordineerimistalituse (AFCOS) tähtsus riikliku pettusevastase strateegia väljatöötamises ning selle rakendamise jälgimises võib olla suur.

1.1.1. AFCOS kui riikliku pettusevastase strateegia eest vastutav talitus

AFCOSi määramisel riikliku pettusevastase strateegia eest vastutavaks talituseks on mitmeid eeliseid. Arvestades AFCOSi põhiülesandeid, saab ta teha tõhusat koostööd ja vahetada teavet seoses riikliku pettusevastase strateegia ja selle tegevuskava ettevalmistamise, koostamise ja vastuvõtmisega. Tänu sellele ülesandele on AFCOSil lihtsam leida tuge eelarve eri pooltega seotud asutustelt, sealhulgas asutustelt, kes vastutavad riiklikul tasandil juhtimise, rakendamise, sertifitseerimise, auditeerimise, uurimise, süüdistuste esitamise ja sanktsioonide kehtestamise eest, ning samuti OLAFilt, Euroopa Komisjonilt ning liidu ja rahvusvahelistelt partneritelt. Sellega seoses võiks AFCOS:

- ✓ korraldada ja koordineerida riikliku pettusevastase strateegia ja selle tegevuskava koostamise protsessi;
- ✓ kontrollida organisatsiooni struktuuri, asjaosalisi ning juba rakendatavaid meetmeid ja menetlusi;

- ✓ hinnata pettuseriski ja analüüsida nõuetekohaselt riigi hetkeolukorda seoses rakendatavate pettusevastaste meetmetega, võttes arvesse kõiki nelja pettusevastase võitluse tsükli etappi;
- ✓ analüüsida hetkeolukorda seoses eeskirjade eiramise ja pettusega;
- ✓ määrata kindlaks riikliku pettusevastase strateegia ulatus ja laiendamine ning koostada riikliku pettusevastase strateegia ettevalmistamise soovituslik ajakava;
- ✓ tegeleda üldise kavandamise ning riikliku pettusevastase strateegia ja tegevuskava koostamise ülesannete jagamisega;
- ✓ tegutseda strateegia vastuvõtmist poliitiliselt toetava poliitilise haldusorgani sekretariaadi või eesistujana;
- ✓ kaasata eelarve mõlemat poolt esindavate asutuste ja talituste eksperte ning samuti eksperte õigusasutustest, prokuratuurist ja õiguskaitseasutustest;
- ✓ vastutada strateegia ja tegevuskava ajakohastamise eest;
- ✓ jagada osalistele/institutsioonidele teavet ja materjale;
- ✓ otsida abi/tuge rahvusvahelistelt partneritelt, nagu OLAF, Euroopa Komisjon jne;
- ✓ kaasata riigi/piirkondliku tasandi asutusi;
- ✓ suurendada teadlikkust riikliku pettusevastase strateegia koostamisest (ning kodanikuühiskonna kaasamisest) ja vastuvõtmisest.

NÄIDE

Bulgaaria AFCOSi roll riiklikus pettusevastases strateegias

Bulgaaria AFCOS tegutseb poliitilise organi – AFCOSi nõukogu – sekretariaadina, vastutab riikliku pettusevastase strateegia ja selle tegevuskava koostamise ja õigeaegse ajakohastamise eest ning annab AFCOSi nõukogule aru Euroopa Liidu finantshuve aastatel 2014–2020 kahjustavate eeskirjade eiramiste ja pettuste ennetamise ja nendega võitlemise riikliku strateegia rakendamisest.

NÄIDE

Läti AFCOSi keskne koordineeriv roll

Läti AFCOS on loodud rahandusministeeriumi juurde ja tegutseb keskse koordinaatorina ning töötab välja ühist/ühtset strateegiat tööühmadelt saadud teabe põhjal ning selle liikmed esindavad riiklikku AFCOSi nõukogu. AFCOSi nõukogus on kümme alalist ja kuus mittealalist ekspertidest liiget mitmesugustest riiklikest pädevatest asutustest. Peale selle on organisatsiooni Transparency International büroo seotud AFCOSi institutsioonilise võrgustikuga välispartnerina, kes võib anda soovitusi riikliku pettusevastase strateegia koostamiseks ning osaleda AFCOSi nõukogu koosolekutel. Seega on oluline, et strateegiat töötab välja ja rakendab ühine koordineerimis- ja rakendusorgan.

1.2. Riikliku pettusevastase strateegia koostamises osalevad asutused

1.2.1. Riigisisene koostöö

Osalema peaksid kõik asutused, kes vastutavad vahendite haldamise ja rakendamise, sertifitseerimise, auditeerimise, uurimise, süüdistuse esitamise ja sanktsioonide määramise eest. Sidusrühmadel peaksid olema eriteadmised vahendite haldamise, kontrolli- ja kohtusüsteemist. Võimaluse korral peaksid sidusrühmad esindama järgmisi asutusi:

- korraldusasutused,
- vahendusasutused,
- sertifitseerimisasutused,
- auditeerimisasutused,
- AFCOS,
- valitsuse või parlamendi kontrolliasutused,
- avaliku sektori haldusasutusi inspekteerivad asutused,
- uurimisasutused,
- prokuratuurid,
- kohtud.

On soovitatav kaasata ka organisatsioone, millel on ELi rahalistest vahenditest rahastatavate projektidega otseselt või kaudselt seotud kontrolli-, järelevalve- või juhtimiskohustused:

- konkurentsijärelevalve asutused,
- riigihangete vaidlustuskomisjonid,
- maksuametid.
- tolliasutused.

Peale selle on võimalik teha koostööd eri vabaihendustega, kes teostavad järelevalvet pettuste ja korruptsiooniriskide ärahoidmise eesmärgil, ja kaasata neid välispartneriteks. Need organisatsioonid toetavad ka üldsuse teadlikkuse suurendamist.

Menetluse eest vastutav rühm peaks koostama tööprogrammi strateegia väljatöötamiseks ettenähtud aja jooksul. Eesmärk peaks olema kindlustada strateegiale täielik poliitiline toetus ning kaasata asjaomased sidusrühmad.

1.2.2. Rahvusvaheline koostöö

Riikliku pettusevastase strateegia väljatöötamiseks ja vastuvõtmiseks vajaliku tõhusa süsteemi loomine ei eelda mitte ainult ELi rahaliste vahendite rakendus- ja kontrolliprotsessi kaasatud üksuste vahelist koordineerimist nii riiklikul kui ka Euroopa tasandil, vaid ka asjaomase kogemuse, sealhulgas rahvusvahelise kogemusega tugevat halduspersonali. Selleks et suurendada kõikide kaasatud isikute ja institutsioonide pädevust ning luua võrgustik, kus arutada riikliku pettusevastase strateegia väljatöötamisega seotud olulisi lahendust vajavaid

küsimusi ja probleeme, on mitmed liikmesriigid korraldanud edukaid kahepoolseid kohtumisi, et vahetada asjakohaste teadmiste saamiseks kogemusi.

NÄIDE

Bulgaaria rahvusvahelised kahepoolsed kogemused

Tehnilise abi programmi raames ellu viidud ja Euroopa Regionaalarengu Fondi (ERF) kaasrahastatava Bulgaaria AFCOSi projekti rakendamise käigus korraldati mitmeid liikmesriikide AFCOSi talituste vahelisi rahvusvahelisi Pettusevastaseid uuringuid. Näiteks kohtus Bulgaaria AFCOS Rumeenia DLAFi, Portugali AFCOSi, Slovakkia AFCOSi ja Kreeka AFCOSiga. Kaks viimast uuringut tehti koos liikmesriikidega, kes on riikliku Pettusevastase strateegia juba välja töötanud ja selle ametlikult komisjonile edastanud. Selliste rahvusvaheliste kahepoolsete koostöövormide tähtsust on tõendanud võrdlused seoses riikliku Pettusevastase strateegia väljatöötamise ning tegevuskavade koostamise ja ajakohastamisega.

NÄIDE

Läti rahvusvahelised kolmepoolsed kogemused

Lätil on positiivsed kogemused teistelt liikmesriikidelt (Bulgaaria AFCOS ja Malta AFCOS) rahvusvahelise abi saamisel TAIEXi kolmepoolse ekspertide missiooni ja õpitoa raames Läti riikliku Pettusevastase strateegia väljatöötamiseks. Rahvusvahelise koostöö raames analüüsiti Pettusevastase võitluse hetkeseisu ning anti soovitusi. Ekspertid jagasid oma parimat tava, andsid panuse Läti AFCOSi suutlikkuse suurendamisse ning rõhutasid Pettusevastase strateegia tähtsust ja vajadust koostada see kõrgeimal poliitilisel tasandil.

1.3. Strateegiaga hõlmatud periood

Strateegiaga hõlmatava perioodi puhul on kaks võimalust.

Esimene võimalus on siduda strateegia otseselt rakenduskavadega. Järgmine mitmeaastane finantsraamistik hõlmab aastaid 2014–2020. Mõistlik oleks siduda strateegia kestus rakenduskavadega hõlmatud perioodiga. Sellisel juhul kehtiks strateegia aastate 2014–2020 rakenduskavade elluviimise lõpetamiseni. Selle võimaluse valimisel tuleks arvestada ka ajavahemiku 2007–2013 rakenduskavasid ja eesmärgid peaksid kehtima ka nende kavade suhtes.

Teine võimalus on määrata riikliku Pettusevastase strateegiaga hõlmatud periood rakenduskava / mitmeaastase finantsraamistiku perioodist eraldi, kajastades eelarve kulude ja tulude poole eripärasid. Teatud valdkonna pikaajalist visiooni kujundavstrateegia peaks igal

juhul hõlmama vähemalt nelja või viit aastat. Igal riigil on siiski oma raamistik ja riiklik planeerimine: strateegiaga hõlmatud periood tuleb kohandada vastavalt sellele.

1.4. Poliitiline toetus riiklikule pettusevastasele strateegiale

Osalevate asutuste mitmekesisust arvestades võivad riikliku pettusevastase strateegia eest vastutavad talitused vajada valitsuselt täielikku poliitilist toetust.

Poliitiline toetus seda liiki dokumendile on selle eduka rakendamise tagamiseks äärmiselt vajalik. Lisaks sellele, et dokument peab olema legitiimne, peab see olema ka osalevatele asutustele siduv, ilma milleta võib eesmärkide saavutamine olla keeruline. Parim viis poliitilise toetuse saamiseks on avaldada riiklik pettusevastane strateegia valitsuse dekreedina, mis tagab strateegiale vajaliku legitiimsuse ja siduvuse. Teise võimalusena soovitatakse luua poliitikakomitee, mis kujundab välja strateegia peamised suunad, tagab valitsuse toetuse ning kiidab heaks peamised muudatused. Sellised komiteed on loodud näiteks Slovakkias ja Bulgaarias ja need on olnud edukad.

Riiklik pettusevastane strateegia on siduv kõikidele asjaosalistele, seega on liikmesriikidel soovitatav luua poliitiline organ, mille peamine ülesanne on pakkuda poliitilist tuge AFCOSile ja kõikidele riikliku pettusevastase strateegia ettevalmistamise, koordineerimise, koostamise, vastuvõtmise ja kontrolliga seotud asutustele.

Selleks et riiklik pettusevastane strateegia oleks siduv, tuleb strateegia vastu võtta õigusaktiga, näiteks parlamendi või valitsuse aktiga vms.

Poliitiline organ:

- ✓ esindab ja kaasab Euroopa Liidu finantshuvide kaitsmises osalevaid institutsioone. (Selles suhtes on poliitilisel organil korralduslikud ülesanded.);
- ✓ pakub poliitilist tuge riikliku pettusevastase strateegia väljatöötamisel ja vastuvõtmisel;
- ✓ teeb tõhusat koostööd riiklikku pettusevastast strateegiat välja töötava määratud riikliku talitusega;
- ✓ esindab ELi fondide rakendamise ja kontrollimise protsessis osalevaid institutsioone, võimalik et isegi kodanikuühiskonda.

NÄIDE

Slovakkia juhtkomitee

Slovakkias kasutatakse sarnast koostoime mudelit ELi finantshuve Slovaki Vabariigis kaitsva poliitilise haldusorgani – juhtkomitee (edaspidi „juhtkomitee“) – puhul. Juhtkomitee volitused ja kohustused on sätestatud põhikirjas, mis kiideti heaks valitsuse 5. septembri 2007. aasta otsusega nr 748, ning juhtkomitee esimees on Slovakkia korruptsioonivastase võitluse ja kontrolli ameti (Slovakkia AFCOS) peadirektor. Juhtkomitee kontrollib riikliku strateegia rakendamisest tulenevate ülesannete ja meetmete täitmist ja teeb koostööd OLAFi kesksete kontaktpunktide osakonnaga, et tagada AFCOSi võrgustikupartnerite tegevuse koordineerimine ja nendevaheline koostöö ELi finantshuvide kaitsmisel Slovaki Vabariigis, ning moodustab töörühmi, mis täidavad Slovaki Vabariigi kohustusega kaitsta ELi finantshuve kaasnevaid konkreetseid ülesandeid ja vastutavad järelevalve eest jne.

NÄIDE

AFCOSi nõukogu Bulgaarias

Euroopa Liidu finantshuve kahjustavate rikkumiste vastase võitluse koordineerimisenõukogu (AFCOSi nõukogu) on poliitiline organ, mis loodi ministrite nõukogu 4. veebruari 2003. aasta dekreediga nr 18. AFCOSi nõukogu tagab selliste meetmete kõrgel poliitilisel tasemel sidususe ja täiendavuse, mida võtavad ELi rahaliste vahenditega seotud eeskirjade eiramiste ja pettuse vastu võitlevad riiklikud asutused. Nõukogu esimehed on asepeaminister ja siseminister, kes rakendab riigi ELi finantshuvide kaitse poliitikat. Nõukogu liikmed on ministrid, aseministrid, tegevdirektorid, ELi rahaliste vahendite haldamise ja programmide juhtimise eest vastutavate kontrollorganite ja asutuste juhid, maksuametite, sertifitseerimis- ja auditeerimisasutuste direktorid, st kõik, kes osalevad eelarve kulude ja tulude poolt mõjutavate rikkumiste vastases võitluses. AFCOSi nõukogus on esindatud ka õigusasutused, prokuratuur ja õiguskaitseasutused.

AFCOSi nõukogu esitab ministrite nõukogule ELi rahaliste vahenditega seotud pettusevastast võitlust käsitlevate uute seadusandlike aktide, strateegiate (sealhulgas riiklik pettusevastane strateegia) ja tegevuskavade kavandeid, koostab ministrite nõukogule tegevuse kohta aastaaruande ja arutab ELi finantshuvidega seotud probleeme, võtab vastu otsuseid ja rakendab meetmeid ELi rahaliste vahenditega seotud pettusevastase võitluse optimeerimiseks.

Bulgaaria AFCOS tegutseb AFCOSi nõukogu sekretariaadina, mis tagab nendevahelise hea koostöö ning lihtsustab riikliku pettusevastase strateegia ja selle tegevuskava koostamist ja vastuvõtmist.

NÄIDE

Prantsusmaa riiklik pettusevastane komitee (CNLF)

Riiklik pettusevastane komitee (Comité National de Lutte contre la Fraude, CNLF) loodi 18. aprilli 2008. aasta dekreediga pettusevastase võitluse koordineerimise ja riikliku pettusevastase üksuse loomise kohta. Komitee juhib valitsuse riigi rahandust mõjutavate pettuste vastase võitluse poliitikat, olgu tegemist kohustuslike maksude ja muude avaliku sektori asutuste tuludega või sotsiaalhüvitistega. Riiklik komitee kiidab igal aastal heaks riikliku kava, mida komiteed peavad rakendama.

Komitee esimees on peaminister ja liikmed ministrid, kes vastutavad selliste valdkondade eest nagu eelarve, tööhõive, sotsiaalkindlustus, tervishoid, õigus, riigikaitse, siseasjad, põllumajandus ja sisseränne.

Peaminister võttis näiteks riikliku pettusevastase komitee kohtumisel 23. juunil 2016 vastu 2015. aasta pettusevastase võitluse riikliku kava. See kajastas poliitilisi suuniseid riigi rahandust mõjutavate pettuste vastase võitluse kohta, mida valitsus kavatses järgida 2015. aastal ja 2016. aasta alguses rahvusvahelisel, riiklikul ja kohalikul tasandil.

Riiklik pettusevastane komitee kinnitas 14. septembril 2016 esimest korda strateegilise kava ajavahemikuks 2016–2018. Kava sisaldab riigi ja Euroopa Liidu rahandusega seotud meetmeid. Kava ehitatakse üles ühele peamisele strateegilisele tegevussuunale ning see hõlmab tulemustabeli osa (eesmärgid, meetmed, etapid ja tulemused), mis annab komitee kohtumistel täpse ülevaate kava rakendamise hetkeseisust. Prantsusmaa AFCOS (DNLF) vastutab koos kõikide partneritega kava koostamise ja selle elluviimise hindamise eest.

Kava viis strateegilist eesmärki on järgmised:

- kohandada kontrolliprotsess rahvusvahelise liikuvusega;
- optimeerida digitaalse teabe haldamist ja julgeolekut;
- töhustada võitlust identiteedi- ja dokumendipettustega;
- töötada välja riskide registreerimine;
- töhustada uurimismeetodeid, sanktsioone ja sissenõudmist.

NÄIDE

Riikliku pettusevastase strateegia poliitiline toetamine Rumeenias

Pettusevastase võitluse talitus (DLAF) (Rumeenia AFCOS) on ELi finantshuve kahjustavate pettuste vastase võitluse riiklik koordinaator Rumeenias, nagu on sätestatud õigusraamistikus. Seaduse kohaselt vastutab talitus riikliku pettusevastase strateegia koostamise ja koordineerimise eest.

Poliitiline toetus riiklikule pettusevastasele strateegiale on tagatud, kuna DLAF kuulub peaministri haldusalasse. DLAF saatis peaministri büroole memorandum, teavitades võimalusest ja vajadusest koostada riiklik pettusevastane strateegia ning palus valitsuse toetust kõigi riiklike asutuste kaasamiseks, kelle ülesandeks selles protsessis on ELi rahaliste vahendite haldamine. Valitsus andis oma toetuse. Selle tulemusena kiidetakse strateegia heaks valitsuse otsusega.

Kui poliitiline toetus ei ole riikliku pettusevastase strateegia koostamise ajal veel tagatud, on soovitatav see saada dialoogide ja strateegia vajaduse selgitamise teel. Peale selle on soovitatav otsida rahvusvahelisi eksperditeadmisi, nagu OLAFi või teiste liikmesriikide, kellel on juba riiklik pettusevastane strateegia, pakutav toetus, ning kasutada neid rahvusvahelisi soovitusi dialoogis oma seisukohtade selgitamisel.

NÄIDE

Poliitilise toetuse saavutamine Lätis

Lätis töötatakse praegu välja AFCOSi pettusevastast strateegiat. Tänu edukale koostööle teiste liikmesriikidega võeti poliitilise heakskiidu saamisel aluseks rahvusvaheliste ekspertide soovitused. Tänu sellele on ette näha, et AFCOSi pettusevastane strateegia kiidetakse valitsuses heaks ning et see hakkab olema õiguslikult siduv kõikidele AFCOSi võrgustikus osalevatele institutsioonidele.

Isegi pärast strateegia ametlikku heakskiitmist on oluline jätkata dialoogi tippjuhtide ja üldsusega.

1.5. Teabevahetus ja üldsuse teadlikkuse suurendamine

Riikliku pettusevastase strateegia eest vastutav talitus peaks tegelema ka üldsuse teadlikkuse suurendamisega strateegia kohta. Üheks peamiseks vahendiks eeskirjade eiramiste, pettuste ja korrupsiooni ennetamisel on teabevahetus ühiskonnaga / ühiskonnale mõeldud avalike suhete strateegia. Riikliku pettusevastase strateegia teabevahetusstrateegia peaks välja pakkuma konkreetseid viise, kuidas üldsust strateegia eesmärkidest teavitada ning selgitada laiemale avalikule sektorile nende kohustusi seoses finantshuvide kaitsmisega. Sel

viisil jõuab riigi tasandil võetud kohustus kaitsta nii riigi kui ka ELi eelarvet praeguste ja tulevaste abisaajateni.

NÄIDE

Pettusevastase võitluse alase teadlikkuse suurendamise kampaania Malta koolides

Koostöös haridus- ja tööhõiveministeriumiga korraldati koolides pettusevastase võitluse alase teadlikkuse suurendamise kampaania, mis oli mõeldud 14.–16. aastastele õpilastele. Hariduse kvaliteedi ja standardite direktoraat (DQSE) esitas riigi-, kiriku- ja erakoolides ärijuhtimise ja raamatupidamise õpetajatele teavet algatuse kohta. Õpilasi kutsuti osalema veebis pettusevastase võitluse teemalisel viktoriinil, kus oli võimalik võita auhindu. Viktoriin oli pettuse- ja korruptsioonivastase võitluse alase teadlikkuse suurendamise kampaania osa, mis andis võimaluse arutada õpilastega seda üha delikaatsemaks muutuvat eetilist teemat.

Detsentraliseeritud haldussüsteemi puhul on parim tava luua riikliku pettusevastase strateegia rakendamises osalevate talituste vaheline vastastikuse ja integreeritud teabevahetuse strateegia. Peale selle tuleks kaaluda mitmesuguste kõrvalorganisatsioonide (nt vabaiühendused) kaasamist, kuna mõnes riigis võib see aidata saavutada riigi suuremat toetust.

NÄIDE

Strateegilise teabevahetuse väljatöötamine Lätis

Läti AFCOSil on detsentraliseeritud haldussüsteem. Pettusevastane strateegia on õiguslikult siduv kõikidele AFCOSi institutsioonilise raamistikuga hõlmatud talitustele. Seepärast arendatakse strateegia kavandamisega samal ajal AFCOSi kontaktisikute võrgustikku.

Kavandatava võrgustiku toimimispõhimõte on sarnane sellega, mida järgitakse OLAFis (OAFCN). Kõigi institutsioonide kontaktisikud peavad kokku leppima strateegias ja tegevustes, mida hakatakse rakendada konkreetsel perioodil, ning tegelikus kavas, mille kaudu hakatakse vahetama üldsusega teavet pettuste ja korruptsiooni ennetamise kohta. Tegevuse peamiseks koordineerijaks jääb Läti AFCOS.

2. Ettevalmistusetapp

Riikliku pettusevastase strateegia koostamisel on väga olulisel kohal ettevalmistusetapp, mis tuleks täide viia asjakohase hoolikusega. Protsessi niivõrd olulise osa jaoks tuleks eraldada piisavalt aega ja vahendeid. Ettevalmistusetapi eesmärk on saada ülevaade sellest, kuidas eelarve kulude ja tulude poole sidusrühmad pettuste ja eeskirjade

eiramistega tegelevad. Selle alusel saab seada eesmärgi, määrata kindlaks näitajad ja koostada asjaomase tegevuskava.

Ettevalmistusetapp koosneb omakorda kahest alaetapist:

- hetkeolukorra kirjeldamine, et võtta arvesse riiklike süsteemide ja kehtestatud pettusevastaste meetmete tugevaid ja nõrku külgi; ning
- pettuseriski hindamine.

Selle etapi täideviimiseks: 1) kontrollitakse organisatsiooni struktuuri, asjaosalisi ning juba kasutusel olevaid meetmeid ja menetlusi; 2) hinnatakse pettuseriski. Nende etappide käigus avastatud nõrkade külgede kõrvaldamine tuleks ette näha ettevalmistusetapis väljatöötatud eesmärkides, mis seejärel kajastub ka tegevuskavas.

2.1. Pettusevastase võitluse hetkeseis

Olukorra analüüsimiseks on vaja saada ülevaade järgmiste valdkondade tugevatest ja nõrkadest külgedest, võttes arvesse nende panust või mõju pettusevastase võitluse tsükli kõigis neljas põhietapis (pettuste ennetamine, avastamine, uurimine ja süüdistuse esitamine ning sissenõudmine ja sanktsioonid):

- õigusaktid;
- tegevuse korraldus (nt riiklikul (tentraliseeritud või detsentraliseeritud) või kohalikul tasandil toimuv, koordinaatori kaudu või mitte, AFCOSi tähtsus jne);
- juhtimine ja osalised;
- menetlused (sealhulgas kehtestatud kontrollid jne);
- vahendid ja ressursid (inimressursid ja asjakohased vahendid: IT, dokumendid, suunised, kooolitus, teabevahetus jms);
- pädevate asutuste vaheline koostöö riigi tasandil (kogemuste jagamine ja koostöö juhtumite lahendamisel); ning
- koostöö ELi tasandil (komisjoni ning teiste liikmesriikidega).

Selles etapis on oluline teha ka kindlaks valdkondade tugevate ja nõrkade külgede põhjused, mida saab kasutada lahenduste leidmisel. Põhjusi tuleb otsida õiguskeskkonnast ning institutsioonilisest, majanduslikust, sotsiaalsest ja poliitilisest keskkonnast.

Hetkeolukorra hindamise lihtsustamiseks töötas COCOLAFi pettuste ennetamise töörühm 2015. aastal välja praktilise dokumendi. Dokumendi pealkiri on „Riikliku pettusevastase strateegia koostamise praktilised sammud“⁸ ja see hõlmab praktilist vahendit (XLS-faili), mida saab kasutada hetkeolukorra hindamiseks. Selles töödokumendis esitatakse liikmesriikidele märkimisväärne, ent mittetäielik loetelu elementidest, millega arvestada igas pettusevastase tsükli etapis. Peale selle näidatakse dokumendis, kuidas eesmärgi struktureerida ja hindamisetapi tulemustega otse siduda.

⁸ Ref. Ares(2015)5642419 - 07/12/2015.

NÄIDE

Peamiste põhjuste kindlakstegemine Maltas

Eeskirjade eiramist, pettust ja korrupsiooni põhjustavad vead ametlikes normides, millega reguleeritakse avaliku sektori tegevust (peamiselt õigusaktid), ning puudused mitteametlikes normides (väärtussüsteemid, eetika ja moraal). Peamised põhjused on järgmised:

- ◆ *turutõrked;*
- ◆ *avaliku sektori haldusasutuste asjakohatud regulatiivsed ülesanded;*
- ◆ *asjakohatud õigusaktid;*
- ◆ *ametlike normide vähetõhus ja mittetulemuslik rakendamine;*
- ◆ *nõuete täitmise tagamise ja välise järelevalve puudumine;*
- ◆ *kontrolli ja jälgimise, eriti sisekontrolli puudumine;*
- ◆ *kultuuri, eetika, morali ja väärtussüsteemidega seotud leebed normid ühiskonnas.*

(Väljavõte Malta riiklikust pettusevastasest strateegiast)

Hindamiseks vajalikku teavet võib saada järgmiselt:

- ✓ dokumentide, aruannete ja andmete kogumine ning analüüsimine (nt õigusaktid, töödokumendid, menetlused, meetodika ja suunised);
- ✓ veebiküsitluste ja -uuringute korraldamine, vahetu suhtlemine sidusrühmadega, küsitluste korraldamine (silma silma, telefoni teel, Skype'i või muu sarnase vahendi kaudu) ning arutelude korraldamine ekspertidega, töörühmade moodustamine jne.

Eri teabeallikate kasutamine aitab järeldusi põhjendada.

2.1.1. Pettuste ennetamine

Ennetus on pettusevastase võitluse puhul väga oluline. Pettuste ärahoidmine on lihtsam ja odavam kui parandusmeetmete võtmine. Liikmesriigid peaksid võtma endale kohustuse töötada välja ja rakendada pettuste ennetamise meetmeid.

Üksikasjalik ja tõhusalt rakendatav juhtimis- ja kontrollisüsteem on hädavajalik, kuna võib oluliselt vähendada pettuse esinemise riski, kuigi seda ei saa täielikult välistada.

Ennetusmeetmete ja -meetodite kontroll peaks hõlmama järgmist:

- ✓ juba kasutatavate ennetusmeetmete ja -meetodite tõhususe hindamine;
- ✓ ettepanekud rakendatavate meetmete parandamiseks, kohandamiseks või kehtetuks tunnistamiseks või uute meetmete väljatöötamiseks;
- ✓ paremad teadmised liikmesriikide töötajate teadlikkusest ja sellest, kuidas nad järgivad eetikanorme ELi vahenditega seotud pettuste valdkonnas;

Ennetusmeetmed tuginevad märkimisväärsele haldussuutlikkusele, nagu:

- ✓ pettusekindlad õigusaktid (eelkõige seaduselünkade kõrvaldamine)⁹;
- ✓ läbipaistvuse põhimõte, mida toetab ulatuslik teabevahetuspoliitika üldsuse teadlikkuse suurendamiseks;
- ✓ tõhus sisekontrollisüsteem;
- ✓ ELi finantshuvide kaitsmises osalevate töötajate ranged eetikanormid: (kas on selgelt näha, et töötajad üritavad järgida rangeid eetikanorme?, kas on olemas tunnustatud ja selgelt sõnastatud dokument, näiteks tegevusjuhend, mis käsitleb huvide konflikte?);
- ✓ tugev personalipoliitika: õige tasakaalu leidmine tööjõu voolumise (kogenud töötajate töö hoidmine) ja kohustusliku liikuvuse (huvide konflikti riskide vähendamiseks jne) vahel;
- ✓ pettuseriski struktureeritud, praktiline ja sihipärane juhtimine;
- ✓ pettusevastast võitlust käsitlev koolitusstrateegia;
- ✓ asutustevaheline tihe koostöö nii riigi kui ka ELi tasandil.

NÄIDE

Koostöö Horvaatia ametiasutuste vahel

Haldusmenetluse seaduse kohaselt peavad kõik institutsioonid vahetama teavet ja abistama üksteist ülesannete täitmisel; kaks või enamat institutsiooni võivad sõlmida ka halduskoostöö kokkuleppe, milles määratakse kindlaks teabevahetuse täpne kord, st teabe esitamise tähtajad, vahetatava teabe liik, võimalikud sanktsioonid juhul, kui institutsioon keeldub teabe edastamisest, ning teabe edastamise vahendid, nt paber, e-post.*

** Institutsioonidevaheline teabe jagamine on sätestatud haldusmenetluse seaduse artiklis 26 (OG 47/09).*

2.1.1.1. Õigusaktide pettusekindluse tagamine

Olgugi et täiesti pettusekindlaid õigusakte ei ole olemas, püüavad liikmesriigid oma pettusevastaseid sätteid pidevalt täiustada, nii et võimalused pettuste toimepanemiseks oleksid väiksemad. Seega peaks nii kehtivate kui ka menetluses olevate õigusaktide pettusekindlaks muutmine olema esimene samm. Selleks tuleb otsida asjakohast teavet õiguse kohaldamise kohta praktikas. On olemas mitmeid teabeallikaid:

- http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_en.htm
- http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/law_making_en.htm

⁹ Vt teatis KOM(2000) 358(lõplik), 28. juuni 2000, pettusevastase võitluse kohta, eelkõige selle punkt 1.1: „Püsiva tõhususe jaoks peab avalike huvide ja rahaliste vahendite kaitse poliitika tuginema selgetel õigusaktidel, mida on lihtne kohaldada ja mis sisaldavad sätteid, mis tõenäoliselt tugevdavad usaldusväärset finantsjuhtimist ja ühenduse poliitika tõhusat kontrolli. Sellised sätted peavad olema piisavalt hoiatavad, et hoida ära eeskirjadevastast tegevust nii palju kui võimalik.”.

- Euroopa Parlamendi 14. septembri 2011. aasta resolutsioon parema õigusloome, subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse ning aruka õigusliku reguleerimise kohta (2011/2029(INI))
- *Kuriteoriski ennetav hindamine õigusloomemenetluses: ELi FALCONE programmi ja Max Plancki Instituudi rahastatud uurimisprojekti 1999/FAL/140 lõpparuanne, 2001*

Õigusaktide pettusekindlust võivad tagada näiteks määratud asutus, akadeemilised ringkonnad või seda võib teha sisseostetud projekti raames, mida koordineerib vajaduse korral riiklik AFCOS.

Õigusaktide pettusekindluse tagamise eesmärgid on järgmised:

- ✓ tuua esile kehtivate ja/või menetluses olevate õigusaktide soovimatud tagajärjed, keskendudes seaduselünkadele, mis võimaldavad pettusi toime panna;
- ✓ määrata kindlaks riskid, mis tulenevad asjaomaste õigusaktide sätetest ja sõnastusest, mida pole veel pettusekindlaks muudetud;
- ✓ töötada välja asjaomaste õigusaktide muudatusettepanekud, et kõrvaldada olemasolevad või potentsiaalsed riskid, ennetada uute riskide tekkimist ning kõrvaldada pettuste toimepanemise võimalused.

NÄIDE

Õigusaktide pettusekindluse tagamine Slovakkias

Õigusaktide pettusekindluse tagamist käsitletakse Slovakkias ELi finantshuvide kaitsmise riiklikule strateegiale lisatud tegevuskavas. OLAFi keskne kontaktpunkt on asutus, kellele on usaldatud selle meetmega seotud ülesannete täitmise koordineerimine. Riigisiseste õigusaktide pettusekindluse tagamine on üks Slovaki Vabariigis ELi finantshuvide kaitsmise riiklikule strateegiale lisatud tegevuskavas ette nähtud ülesannetest.

Pärast asjakohaste pettusevastast võitlust käsitlevate ELi dokumentide ja muude analüütiliste materjalide läbivaatamist tõi keskne kontaktpunkt esile 19 võimalike pettuseriskidega valdkonda. Täiendavaks analüüsiks valiti välja kuus valdkonda: huvide konflikt; topeltrahastamine; sissenõudmise tulemuslikkus ja tõhusus; karistuste ja sanktsioonide tulemuslikkus; ELi eelarvest rahastatavate projektide juhtimise, kontrollimise ja valimise tõhusus.

** Institutsioonidevaheline teabe jagamine on sätestatud haldusmenetluse seaduse artiklis 26 (OG 47/09).*

Ekspertid valivad valdkonna(d) välja vastavalt oma eriteadmistele, nii et nad saaksid neid õigusaktide pettusekindluse tagamisel täielikult ära kasutada. Pettusekindluse tagamine ei ole aktuaalne mitte ainult kehtivate ja kavandatavate / menetluses olevate õigusaktide, vaid ka muude asjakohaste siduvate dokumentide puhul.

Ekspertid lepivad kokku üldises etappideks jagatud menetluses. Iga etapp peaks hõlmama teavet tegevuse eesmärgi, vastutava(te) isiku(te), tähtaegade ja kirjelduse kohta.

Näiteks esimene etapp võib hõlmata reaalsete olukordade kirjeldusi, mis võivad ELi finantshuvide kaitsmise seisukohast kujutada ohtu valitud õigusvaldkondades. Valitud õigusaktide/dokumentide pettusekindluse tagamise eest vastutavad eksperdid/asutused määratakse ekspertide vastastikusel kokkuleppel. Asjaomast teavet saadakse muu hulgas kehtivatest/kavandatavatest õigusaktidest, kohtuotsustest, õigusanalüüsides, auditiarvamustest, eri sektorite pettuseriski analüüsides, meediast, konverentsidelt, vabaihendustelt jne.

Teine etapp võib hõlmata õigusaktide valimist, mille pettusekindlust hakatakse tagama. Ekspertid peaksid esitama asjaomaste õigusaktide/dokumentide loetelu.

Kolmas etapp võib hõlmata pettusekindluse tagamiseks välja valitud õigusaktide nõrkade külgede ja lünkade kindlakstegemist. Esialgne teave peaks sisaldama dokumendi nimetust; uuritud sätte (sätete) sõnastust; kirjeldust selle kohta, kuidas õigusakt ja/või konkreetne säte vastab konkreetsele olukorrale; nõrkade külgede ja lünkade täpset kindlakstegemist ja hinnangut; selle/nende kõrvaldamise õigusliku (õiguslike) takistus(t)e ja pakutud meetodi täpsustust.

Neljandas etapis tuleks teha kokkuvõte ja anda soovitused. Ekspertid teevad järeldustest ja tulemustest kokkuvõtte ja koostavad igäüks vastavalt oma vastutusala aruande. Pärast koondatakse need aruanded, hinnangud ja analüüsid ühte koondaruandesse. Lõpparuanne võib sisaldada soovitusi asjaomaste sätete sõnastuse kohta.

Kokkuvõttev aruanne tuleks esitada märkuste tegemiseks kõikidele töörühma liikmetele. Asjakohased ja väärtuslikud märkused ja ettepanekud tuleks lisada kokkuvõtvasse aruandesse. Parandatud kokkuvõttev aruanne tuleks esitada AFCOSi võrgustiku juhtorganile heakskiitmiseks ja seejärel valitsusele.

Poliitilise toetuse ja abi saamise seisukohast on kasulik, kui valitsus võtab vastu meetmed riigisiseste õigusaktide pettusekindluse tagamise vajaduse kohta. Õigusnormide juurde peaks käima pettusekindluse tagamise klausel. Õigusloome raames on asjakohane ette näha menetluses või ettevalmistamisel olevate õigusaktide regulaarse pettusekindluse tagamise protsess. Lisaks sellele on pettusekindluse tagamise protsessis palju abi vabaihenduste ekspertide kaasamisest ja akadeemiliste ringkondade teadmistest.

2.1.2. Pettuste avastamine

Liikmesriigid peaksid võtma eesmärgiks eeskirjade eiramiste avastamise ning alगतama asjakohased parandamis- ja karistusmenetlused. Seda silmas pidades on oluline, et riikide vastutavad ametiasutused kasutaksid eeskirjade eiramiste avastamiseks täielikult ära kõik kättesaadavad vahendid ja ressursid. Avastamismeetmete ja -meetodite kontrollimine peaks hõlmama järgmist:

- ✓ olemasolevate sise- ja väliskontrollisüsteemide loetelu koostamine;
- ✓ rikkumisest teatamise menetluse olemasolu ja selle tõhususe kontrollimine;
- ✓ kontrollimine, kas pettusekahtluse avastamise korral edastatakse teavet õigeid kanaleid pidi ja tõhusalt;
- ✓ selgitamine, mida hõlmab eeskirjade eiramistest ja pettusest teatamise süsteem riigi ja ELi tasandil, ning kontrollimine, kas töötajad on sellest menetlusest teadlikud;

- ✓ täpsustamine, kes vastutab aruannete kvaliteedi kontrollimise eest (AFCOS või muu üksus).

Avastamise meetmed tuginevad märkimisväärsele haldussuutlikkusele, nagu:

- ✓ usaldusväärsed ja selged menetlused pettusekahtluste käsitlemiseks ning teabe asjaomastele asutustele kiire edastamise tagamiseks;
- ✓ selge ja kaitsev asutusesisene eeskirjade rikkumisest teatamise poliitika;
- ✓ pettuse avastamise vahendite kasutamine töötajate seas;
- ✓ koolitus;
- ✓ usaldusväärne ja tõhus teatamismehhanism (nt eiramisjuhtumite haldamise süsteem – IMS).

2.1.3. Uurimine ja süüdistuse esitamine

Pettuste uurimise ja süüdistuse esitamisega seotud meetmete ja meetodite kontrollimisel tuleks keskenduda pettusele, korrupsioonile ja muule ebaseaduslikule tegevusele, mis kahjustab ELi finantshuve. See hõlmab järgmist:

- ✓ haldus- ja/või kriminaaljuurdlusi ja/või süüdistuste esitamist käsitlevate korralduslike eeskirjade ning õigus- ja menetlusnormide hindamine; ning
- ✓ asjaomaste asutuste vahelise teabevoog / teabe vahetamise sujuvuse ja kvaliteedi hindamine.

Uurimis- ja süüdistuse esitamise meetmed tuginevad märkimisväärsele haldussuutlikkusele, nagu:

- ✓ selged ja tõhusad eeskirjad teabevoog / teabe vahetamise kohta asjaomaste haldus- ja õigusasutuste vahel;
- ✓ tugev ja usaldusväärne koostöö asjaomaste haldus- ja õigusasutuste vahel;
- ✓ uurijate ja prokuröride spetsialiseerumine ELi eelarve kulude ja tulude osale;
- ✓ täienduskoolitus asjaomases valdkonnas.

2.1.4. Sissenõudmine ja sanktsioonid

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 325 lõike 2 kohaselt on liikmesriigid kohustatud võitlema pettuste, korrupsiooni ja Euroopa ühenduste finantshuve kahjustava muu ebaseadusliku tegevuse vastu samade meetmetega, mida nad kasutavad omaenda finantshuve kahjustavate pettuste vastu võitlemisel. Peamine viis võimalike petturite heidutamiseks on sanktsioonide rakendamine ja nende nähtavaks muutmine.

Parandusmeetmete ja -meetodite kontroll hõlmab järgmist:

- ✓ haldus- ja kriminaalkaristusi käsitlevate korralduslike eeskirjade ning õigus- ja menetlusnormide hindamine;
- ✓ karistuste hoiatava mõju hindamine;

Parandusmeetmed peaksid tuginema märkimisväärsele haldussuutlikkusele, nagu:

- ✓ tõhusate, hoiatavate ja proportsionaalsete haldus- ja/või kohtulike karistuste süsteem, mis ei piirdu üksnes finantskorrektsioonidega, mida kohaldatakse tavaliste eeskirjade eiramiste korral;
- ✓ selgelt määratud asutused, kes vastutavad karistuste rakendamise ja kindlaksmääratud kohustuste täitmise kontrollimise eest, tagades nende tõhusa kohaldamise;
- ✓ tulemuslikud ja tõhusad vahendite sissenõudmise talitused;
- ✓ statistiline vaatlus;
- ✓ koolitus, seminarid, praktilised vahendid ja käsiraamatud.

2.2. Pettuseriski hindamine

Pettuseriski hindamise meetodite kindlaksmääramisel peab strateegia koostamise jaoks tuleks arvesse võtta pettuseriski juhtimise eesmärki. Pettuseriski hindamine peaks lihtsustama kulutõhusate vahenditega ennetavate ja proportsionaalsete pettusevastaste meetmete kujundamist ja rakendamist.

See tähendab muu hulgas seda, et tuleks arvesse võtta strateegia riigisiseseid erijooni. Väga üksikasjalik pettuseriski hindamine, mis hõlmab kõiki rakendustasandi protsesse ja menetlusi, tuleb tasakaalustada üldisema lähenemisviisiga. Üksikasjalikkus on asjakohane piirkondliku või valdkondliku tasandi strateegia koostamisel, samal ajal kui riiklike eesmärkide kindlaksmääramisele tuleks läheneda üldiselt.

Pettuseriski hindamise viis võib olla liikmesriigiti erinev, sõltudes järgmistest teguritest:

- riigi suurus,
- detsentraliseerituse ulatus,
- ELi vahendeid haldama volitatud organisatsiooni liik,
- haldus- ja/või kohtustruktuur,
- riigi õigusraamistik.

Korraldusasutused peavad hindama pettuseriski uue mitmeaastase finantsraamistiku ja määruse (EL) nr 1303/2013 raames, mida kohaldatakse programmitöö perioodile 2014–2020. Nad võivad kasutada juhendit pettuseriski hindamise ning tõhusate ja proportsionaalsete pettusevastaste meetmete kohta, mille komisjon koostas programmitöö perioodi 2014–2020 jaoks,¹⁰ või mõnda muud metoodikat.

¹⁰ EGESIF 14-0021-00, 16. juuni 2014, <https://ec.europa.eu/sfc/en/2014/anti-fraud>

NÄIDE

Kreekas kasutatav pettuseriski hindamise vahend

2014. aastal võttis konkurentsivõime ja ettevõtluse programmi 2007–2013 rakenduskava korraldusasutus kasutusele ELi pettuseriski hindamise vahendi (EGESIF 14-0021-00, 16.06.2014). Korraldusasutus kasutas vahendit esiteks eelmise haldus- ja kontrollisüsteemi ($\Sigma\Delta E$) kontrollimiseks ja teiseks määramismenetluses, nagu on nõutud õigusraamistikus 2014–2020.

Kõik korraldusasutused on määranud eelnimetatud menetluse alusel eksperdi pettuste küsimustes ning loonud pettuseriski hindamise tööühma. Kõikide korraldusasutuste (ΔA) eksperdid kuuluvad sisekoostöö võrgustikku, mis on loodud pettusevastase strateegia rakendamiseks struktuurimeetmete suhtes ja mida koordineerib institutsioonilise toe talitus (EYΘY).

Tänu määratud ekspertide koostööle jätkas sisekoostöö võrgustik ELi vahendi rakendamist ja optimeerimist, kaasates kõik olemasolevad kontrollimeetmed, mida Kreeka tutvustas kontrollisüsteemi ($\Sigma\Delta E$) käsiraamatutes 2014–2020. See on hea näide sellest, kuidas ELi pettuseriski hindamise vahend mitte ainult ei aita tagada vastavust eespool nimetatud määrusele, vaid aitab ka ennetada ja võidelda pettustega struktuurimeetmete valdkonnas.

Olenemata valitud meetodist tuleks pettuseriski hinnata nõuetekohase hoolsusega, et tagada kõikide ärivaldkondade, valdkondlike fondide ja rahastamisvahendite hõlmatus (riigihanked, toetused, tehniline abi). Veel üks näide võimaliku pettuseriski hindamise dokumendi ülesehituse kohta on esitatud **3. lisas („Pettuseriski hindamisdokumendi võimalik ülesehitus ja sisu“)**.

Pettuseriski hindamise eesmärk on pakkuda ulatuslikku riskikontrolli, võimaldades korraldusasutusel säilitada riskiga kokkupuute vastuvõetavat taset minimaalsete kuludega.

Riskihindamist peaksid tegema korraldusasutused, vahendusasutused (kui see on asjakohane), sertifitseerimisasutused, auditeerimisasutused ja pettusevastase võitluse koordineerimistalitused (AFCOS).

Pettuseriski hindamise tööühmad tuleb luua kõikide asutuste juurde, et lihtsustada ja koordineerida asutuse pettuseriski hindamise menetlusi. On soovitatav, et asutustes koordineeriks riskihindamisi riskijuhid, kuna nemad valdavad riskihindamistehnikaid ja terminoloogiat. Hindamist ennast peaksid siiski tegema nende osakondade töötajad, kes vastutavad eri protsesside eest, nagu programmi haldamine (tegevuste/projektide valimine), lepingute sõlmimine, kontrollimine, maksete autoriseerimine, riigihanked, rakendamise kontrollimine (dokumentide kontroll ja kohapealsed kontrollid), siseauditid, eeskirjade eiramiste ja pettusevastase võitluse kontrollid jne. Osakonnad teavad ise kõige paremini, millised riskid neid protsesse ohustavad.

Pettuseriski hindamise eel tuleks anda asjaosalistele piisavad suunised/juhised ning korraldada metoodika nõuetekohase kasutamise tagamiseks koolitusi.

Riikliku pettusevastase strateegia eest vastutav talitus (milleks võib olla AFCOS) peaks koordineerima ja juhtima kogu riskihindamise protsessi ning koguma kokku korraldusasutuste panused, sealhulgas enda pettuseriski hinnang. Tulemusi tuleks kasutada riikliku pettusevastase strateegia koostamisel. Tehtud töö hindamiseks ja kohandamiseks võib juhtimis- ja kontrolliasutustes luua ajutisi töörühmi. Sellel tasandil tuleks arutada pettuseriskide prioriseerimist.

Pettuseriski hindamise **tellimine allhankena ei ole soovitatav**, kuna see eeldab juhtimis- ja kontrollisüsteemi ning programmide raames rahalisi vahendeid saavate toetusesaajate põhjalikku tundmist.

Samuti ei ole soovitatav auditeerimisasutustel võtta riskihindamist käsitlevate otsuste tegemisel otsust rolli, kuna nad võivad olla seotud kogu protsessi auditeerimisega. Neid võidakse siiski paluda osaleda hindamisprotsessis nõuandja või vaatlejana.

Riskihindamise protsessi tuleks nõuetekohaselt dokumenteerida.

Pettuseriski hindamist tuleks teha kord aastas. Vajaduse korral võib seda perioodi lühendada või pikendada (kahe aastani), võttes arvesse riskide kujunemist organisatsioonis.

Protsessi lõpus tehtud kokkuvõtete põhjal tuleks teha perioodilisi analüüse ja ajakohastamisi.

2.2.1. Pettuseriski hindamise teoreetilised alused

Pettuseriski hindamine ja tavaline riskihindamine erinevad üksteisest.

- ✓ Tavaline riskihindamine keskendub keskkonnas (välis- või sisekeskkonnas) toimuda võivate sündmuste analüüsimisele ning (organisatsiooni) eesmärkide saavutamisele avalduva negatiivse mõju analüüsimisele, mida need sündmused esile kutsuvad, kui nende sündmuste ennetamiseks kehtestatud kontrollid ei ole tõhusad. Seega keskendub tavaline riskihindamine eesmärkide saavutamisele ning on seotud kehtiva pettusevastase võitluse süsteemiga (korraldusasutused ja finantshuvide kaitse ülesannetega institutsioonid).

Näide. Projekti pakkumisdokumentide hiline koostamine ja esitamine pakkumist ettevalmistavate töötajate suure töökoormuse või vajalike oskuste puudumise tõttu võib põhjustada lepingute sõlmimisel ning tegevuste elluviimisel viivitusi, mis omakorda toob kaasa viivitusi lepingute täitmisel. Olulised viivitused võivad viia projektide tühistamise ja rahaliste vahendite kaotuseni.

- ✓ Pettuseriski hindamine on seevastu orienteeritud konkreetsetel selliste sündmuste või tingimuste avastamisele, mis võivad osutada eeskirjade eiramiste või pettuse ajenditele, ning olukordade avastamisele, mis võivad viia eeskirjade eiramise või pettuseni. Sellist hindamist võib teha järgmiste tunnuste alusel:
 - eeskirjade eiramised ja pettused, mida on tegelikult ette tulnud (varasemad andmed);
 - sümptomaatiline käitumine;

- võimalused pettuse toimepanemiseks.
- ✓ Pettuseriski hindamine keskendub seega pigem inimtegurile, st nn pettuse kolmnurga või veelgi täpsemalt nn pettuse nelinurga teooria elementide olemasolule. Nimelt tuleb pettuseriskide kindlakstegemisel meeles pidada, et pettur tegutseb, kui on olemas järgmised tegurid¹¹:
 - võimalus: petturi asukoht ja olukord tegutsemiseks on soodne, valdkonnas kehtivad eeskirjad ei ole selged või neist on lihtne kõrvale hoiduda jms. Näide: teenuste/kaupade/tööde maksumuse hindamise menetlused ja pakkumismenetlused olid üldised ja kõikelubavad. Seega oli petturil lihtne maksumust suuremana näidata ning ta sai kokkuleppel tarnijaga teatud protsendi lepingu väärtusest endale (kaasrahastamise protsent);
 - motivatsioon: petturil on pettuse toimepanemiseks motiiv/ajend: tal on probleeme oma ametialase positsiooniga või muresid pereelus või ta on rahalistes raskustes. Näide: toetusesaaja on pannud toime pettuse mitme lepingu/kliendi kaotamisest tingitud finantssurve ja ebapiisavate vahendite tõttu. Motiiviks oli vajadus saada projekti kaasrahastamiseks raha;
 - põhjendus: pettur suudab oma tegu põhjendada: ta võib leida, et tema pahameel tööandja vastu on õigustatud (nt ta on jäetud edutamata, ta teab, et töökaaslased osalevad pettuses ja et kõrgemal ametikohal töötajad ei näita eeskuju). Näide: toetusesaaja arvab, et ei jää vahele, kuna teised toetusesaajad kasutasid sama meetodit/tehnikat ja nende ettevõtted on edukad.

Piltlikult öeldes avab võimalus pettusele ukse ning ajend ja põhjendus tõmbavad inimese sellest sisse. Kuid samas peab inimene suutma tunda avatud ukse ära võimaluse ning sellest sisse astudes seda ära kasutada ja mitte ühe korra, vaid üha uuesti ja uuesti.

Pettuse toimepanemist motiveerivad ka muud tegurid, nagu:

- kokkumäng: pettur võib teha oma töökeskkonnas koostööd teistega, et kasutada kasu saamise eesmärgil ära sisekontrolli nõrkusi;
- suutlikkus: petturil on vastavad võimed: isikuomadused ja võimed, mille tähtsus pettuse tegelikus toimepanemises on suur. Need võivad olla: ametiseisund/funktsioon, teadmised ja intelligentsus, enesekindlus/eneseteadvus, oskus teisi sundida, oskus tõhusalt valetada ja hea stressitaluvus.

Näited selliste riskide kohta on esitatud **4. lisas („Pettuseriskid“)**.

- ✓ Pettuse esinemise tõenäosuse hindamisel tuleks võtta väga konservatiivne hoiak ja järgida täisleppimatuse põhimõtet.

2.2.2. Pettuseriski hindamise meetodika

¹¹ Põhineb Donald R. Cressey teoses „Other People’s Money“ (Montclair: Patterson Smith, 1973, lk 30) kirjeldatud pettuse kolmnurga teoorial ning D. T. Wolfe'i ja D. R. Hermanson'i artiklis „The Fraud Diamond: Considering the Four Elements of Fraud“ (CPA Journal, 2004, lk 74) kirjeldatud pettuse nelinurga teoorial.

Riskide juhtimine peaks algama korraldusasutuste tegevuste ja põhiliste protsesside üksikasjaliku loetelu koostamisest. Loetelu peaks hõlmama seoseid teiste üksustega ja nendega teabe vahetamise meetodeid. Riskid tuleb hoolikalt määratleda, endale selgeks teha ja lahti mõtestada. Seepärast võivad analüüsimeetodid hõlmata arutelusid kolleegidega, õpikodasid, küsimustikke jms.

Pettuseriski hindamine on pidev protsess, mis koosneb järgmistest etappidest:

- ✓ peptuseriskide kindlakstegemine ja sõnastamine;
- ✓ kindlakstehtud peptuseriskide hindamine ja tähtsuse määramine;
- ✓ ennetavate ja parandusmeetmete kavandamine, rakendamine ja läbivaatamine.

2.2.2.1. Pettuseriskide kindlakstegemine ja sõnastamine

Pettuseriske saab kindlaks teha ja hinnata tänu ELi fondidega seotud varasematest peptusejuhtumitest saadud teadmistele, samuti üldteada ja korduvate peptuskeemide alusel. Seega peaks peptuseriski hindamine põhinema objektiivsetel tõenditel, mis tähendab, et see peaks olema erapooletu ja sõltumatu.

Analüüsida võib varasemaid andmeid, eritledes teavet tegelikult ette tulnud eeskirjade eiramiste ja peptuste kohta järgmiste kriteeriumide alusel:

- programmide või lepingute liigid (st tehniline abi, toetused);
- lepingu väärtus;
- projekti kestus;
- projekti etapp (st taotlejate valik, tegevuste rakendamine ja kontroll, sertifitseerimine ja maksed);
- projektiga rahastatava tegevuse liik;
- geograafiline piirkond;
- toetusesaajate liik jne.

Nimelt tuleks iga eespool nimetatud kriteeriumi kohta arvutada mitu eeskirjade eiramise ja/või peptuse (kahtluse) juhtu. Selline analüüs võimaldab kindlaks teha kõige riskantsemad protsessid või riskantse projekti profiili. Riskantse projekti profiil võib hõlmata eri kriteeriumide kombinatsiooni, mille näide on esitatud allpool:

ÕIGUSNORMIDE RIKKUMISED / PETTUSED TOETUSESAAJA LIIKIDE / TERRITORIAALÜKSUSTE KAUPA				
		Toetusesaaja liik		
		Avaliku halduse asutus	Vabäuhendus	Väikesed ja keskmise suurusega ettevõtjad
Territoriaallüksus	Üksus nr 1			
	Üksus nr 2			
	Üksus nr 3			
	Üksus nr 4			
	Üksus nr 5			

	<i>eeskirjade eiramised / pettused esinesid selles kategoorias üle 50 % juhtudest</i>
	<i>eeskirjade eiramised / pettused esinesid selles kategoorias 25–50 % juhtudest</i>
	<i>eeskirjade eiramised / pettused esinesid selles kategoorias alla 25 % juhtudest</i>

Riskide sõnastamisel tuleks pöörata tähelepanu riski kirjeldusele. See on oluline sobivaima kontrolli kindlaksmääramiseks. Nimelt peab ühelt poolt olema selge, mis on riski põhjus, ning teiselt poolt, mis on selle tagajärjed.

Pettuseriskide sõnastamisel tuleks silmas pidada järgmisi parameetreid:

- ✓ riski negatiivne mõju eelarvele, mainele ja/või eesmärkidele peab olema ilmne;
- ✓ risk on seotud ebakindlusega;
- ✓ riski tuleks kirjeldada võimaliku sündmusena, mitte negatiivse olukorrana. Negatiivne olukord ei ole risk, vaid probleem, millel võivad, kuid ei pruugi olla negatiivsed tagajärjed;
- ✓ väiteid kontrolli olemasolu või puudumise kohta tuleks vältida;
- ✓ riski ei tohiks kirjeldada äriprotsessi halvustusena (edasi lükatud, mittetulemuslik, vähetõhus või ebaseaduslik). Riski kirjeldus peaks hõlmama selle põhjust;
- ✓ tuleks distantseeruda korralduslikest eeldustest, kuna see näitab ebapiisavat kavandamist (st töötajate puudust).

Analüüsi tulemusi võib kasutada asutuse enda pooltel pettuseriskiga kokkupuutumise hindamisel. Pettuseriski hindamise lõppeesmärk on määrata pettuseriskide tähtsus, loetledes üles kõik riskid, millega organisatsioon võib kokku puutuda. Riskide kindlakstegemine ja reastamine vastavalt nende tähtsusele võimaldab kehtestada asjakohased meetodid riskide kontrolli all hoidmiseks sobival hierarhilisel tasemel.

Selleks et riskide kindlakstegemist ja sõnastamist lihtsustada, on pettuseriskide, nende võimalike põhjuste ja tagajärgede mitteammendav loetelu esitatud **4. lisas („Pettuseriskid“)**.

Peale selle on kasulik võtta riskide kindlakstegemisel ja hindamisel arvesse järgmisi parameetreid:

- ✓ riigihanke, või täpsemalt selle hindamis- ja valikuetapi puhul on Euroopa struktuuri- ja investeerimisfonde haldavate ja kontrollivate riigi ametiasutuste sisekontrollid tavaliselt väga ranged. Seega esineb pettusi tavaliselt enne või pärast neid etappe (näiteks konfidentsiaalse teabe avaldamine hankemenetlusega seotud töötajate poolt ning pakkujate manipulatsioonid ühelt poolt ja lepingute rikkumised teiselt poolt). Toetusesaajate ja kolmandate poolte vahelised suhted on riskantsemad;
- ✓ pettuserisk suureneb proportsionaalselt toetuse suuruse ja protsendiga ning tegevuse ulatusega;
- ✓ riskid on suuremad väikestes liikmesriikides, kuna on tõenäolisem, et eri sidusrühmad (toetusesaajad, ametnikud, pakkujad) on omavahel mingit moodi seotud. Pöördukse efekt on neis riikides samuti suurem (olukord, kus ametnikud lahkuvad avalikust sektorist erasektorisse ja vastupidi, või nõustajad töötavad samas valdkonnas tegutsevate ühenduste heaks). Võib juhtuda, et ametnikud osalevad ise ka projektides.

Lisaks programmi juhtimise protsessi mõjutavatele riskidele tuleks kindlaks teha riskid, mis võivad mõjutada AFCOSi toimimist, nt risk, et pettusest ei teatata ja sellega ei tegeleta nõuetekohaselt. Selliste riskide mitteammendav loetelu on esitatud **5. lisas („AFCOSi toimimisega seotud riskid“)**.

2.2.2.2. Kindlakstehtud pettuseriskide hindamine ja tähtsuse määramine

Kui riskid on sõnastatud, tuleks neid hinnata, võttes arvesse pettuste vähendamiseks kehtestatud kontrollmeetmeid.

Hindamine toimub järgmise kahe näitaja alusel:

- ✓ pettuse esinemise võimalikkus (tõenäosus): see tähendab riski realiseerumise võimalikkust/tõenäosust, tehes kindlaks konkreetse tulemuse esinemise võimalused;
- ✓ pettuse toime selle esinemisel (mõju): see tähendab konkreetse riski realiseerumise mõju/tagajärgi. Toime tähendab oodatavate eesmärkide (tulemuste) mõju, mis võib sõltuda riski laadist (positiivne või negatiivne). Riski mõju näitaja puhul tuleks arvesse võtta finantsmõju, mõjutatud tegevusi, teatavat organisatsiooniga seotud kindlust, täiendavaid rahalisi vahendeid ning korratavust vaatlusperioodil.

Pettuse esinemise tõenäosust saab hinnata järgmiselt:

Hinnang	Tõenäosus	Tähendus
1	Väike	Pettuse esinemise risk on peaaegu olematu või väga väike ja minevikus

		on sellist pettust esinenud vaid üksikudel juhtudel.
2	Keskmine	Pettuse esinemise riski toetavad minevikus esinenud sarnased juhtumid ja sellistest olukordadest ollakse teadlikud.
3	Suur	Pettuse esinemise riski toetab asjaolu, et minevikus on esinenud sarnaseid juhtumeid sageli ning need olukorrad on hästi teada.

Võimaliku pettuse mõju saab hinnata järgmiselt:

Hinnang	Mõju	Tähendus
1	Väike	Esinemise korral ei mõjutaks pettus kavandatud või pooleliolevaid tegevusi või mõjutaks neid minimaalselt ning vajadus täiendavate rahaliste vahendite järele puudub. Pettuse esinemine viitab sellele, et üldsuse usaldus tekib aeglaselt ning et üldsuse suhtumine on osaliselt negatiivne.
2	Keskmine	Esinemise korral mõjutaks pettus oluliselt tegevusi ning asjaomaste tegevuste eesmärkide täitmise tagamiseks võib osutada vajalikuks investeerida täiendavaid rahalisi vahendeid. Pettuse esinemine tähendab usaldatavuse osalist langust ning meedia negatiivset suhtumist.
3	Suur	Esinemise korral mõjutaks pettus oluliselt tegevusi ning asjaomaste tegevuste eesmärkide täitmise tagamiseks on vaja investeerida märkimisväärseid täiendavaid rahalisi vahendeid. Sama kategooriat kasutatakse ka juhul, kui kindlaksmääratud eesmärke ei ole võimalik täita. Pettuse esinemine viitab märkimisväärsele usaldusväärse langusele ning üldsuse survele juhtkonna tagasiastumiseks.

Euroopa struktuuri- ja investeerimisfonde haldavates ja kontrollivates riigi ametiasutustes kehtivad sisekontrollisüsteemid peaksid tagama ELi ja riigi finantshuvide kõrgetasemelise kaitse. Seega peaks pettuse esinemise tõenäosus olema teoreetiliselt üsna väike. Seepärast on peamised aspektid, millele pettuseriski hindamisel keskenduda, võimaliku kahju mõju ja ulatus. Nagu mõju hindamise suuniste tabelist ilmneb, võib mõju olla seotud maine, raha või üksuse/organisatsiooniga.

Pettuseriski tähtsuse määramine hõlmab pettuseriskide seadmist tähtsuse järjekorda, tuginedes üldisele kokkupuutele riskiga ja riskide liigile.

Koguriskipositsioon saadakse tõenäosuse ja mõju korrutamisel. Järgmisena esitatakse võimalikud tulemused ja nende tõlgendus.

		Tõenäosus		
		1	2	3
Mõju	1	1	2	3
	2	2	4	6
	3	3	6	9

6, 9	<i>Oluline</i>
3, 4	<i>Märkimisväärne</i>
1, 2	<i>Vastuvõetav</i>

Kõige suuremate pettuseriskidega (määratletud kui märkimisväärsed ja olulised) tuleks tegeleda esmajärjekorras.

Asutused peaksid kindlakstehtud riskide vähendamiseks koostama tegevuskavad. Tegevuskava soovitatav sisu on järgmine: riski number, kirjeldus, riski vähendamise meede, prioriteetsus, näitaja, vastutav osakond / ülesande täitja, tähtaeg, rakendamise seis, järelkontrolli tähtpäev.

Eri asutuste tegevuskavades sätestatud meetmed tuleb lisada riikliku pettusevastase strateegia eest vastutava talituse tegevuskavasse.

2.2.3. Pettuseriski kindlakstegemine ja hindamine praktikas

Pettuseriski kindlakstegemiseks on mitmesuguseid viise.

Üks võimalus on luua töörühm (pettuseriski hindamise töörühm), kelle ülesanne on teha kindlaks pettuseriskid ja töötada välja selliste eelnevalt kindlaksmääratud riskide hindamise vahend. Vahendit võib hiljem hindamisetapis täiendada, lisades hindaja kindlakstehtud lisariskid.

Riskide kindlakstegemise ajal on oluline analüüsida riski põhjust, kuna riski vähendamise meede tuleks suunata riski põhjusele. Riski kirjeldusse on soovitatav lisada ka riski põhjus.

Teine meetod sarnaneb sellega, mida kasutatakse tavalises riskihindamises, ja hõlmab hoiatusteate vormide kogumist korraldusasutuste töötajatelt riskide kindlakstegemise eesmärgil. Seda meetodit kirjeldatakse üksikasjalikumalt edaspidi.

Kõik korraldusasutuses töötavad isikud peaksid riskijuhi palvel või pärast uue riski kindlakstegemist täitma **hoiatusteate vormi**, mis tagab kahe eespool osutatud näitaja (tõenäosus ja mõju) alusel esialgse riskihinnangu. Hinnangulise tõenäosuse ja hinnangulise mõju kombinatsioon näitab riskipositsiooni taset, mille põhjal saadakse riskiprofiil. Hoiatusteate vorm tuleks saata riskijuhile.

Hoiatusteate vormi peamised punktid on esitatud **6. lisas („Hoiatusteate vormi peamised punktid“)**.

Järgmisena kogub pettuseriski hindamise töörühm hoiatusteate vormid kokku ning rakendab sama menetlust nagu esialgse riskihindamise puhul: töörühm määrab ühesugust skaalat kasutades oma äranägemisel iga riski tõenäosuse ja mõju ning otsustab, kas risk on oluline, väheoluline (hoiatusteate vorm arhiveeritakse) või on vaja lisateavet.

Riskihindamine koosneb järgmistest etappidest: 1) brutoriski määramine (riskitase enne korraldusasutuse kontrolli), 2) rakendatavate kontrollide tõhususe hindamine eesmärgiga vähendada brutoriske ning neto-/jääriskide hindamine (riski tase pärast kontrolli, sõltuvalt nende tõhususest), 3) kavandatavate kontrollide tõhususe hindamine eesmärgiga vähendada neto-/jääriskide, 4) sihtriskide kindlakstegemine (risk, mida korraldusasutus peab pärast kõikide kontrollide kehtestamist ja rakendamist vastuvõetavaks/lubatavaks).

Kindlakstehtud riskid registreeritakse **riskiregistris**.

Riskiregister on asutuste sisedokument ja järelkontrolli tegemise vahend. Register võib sisaldada järgmist teavet: riski number, riski kirjeldus, riski tõenäosus, riski mõju ja punktisumma, riski vähendamise meetmed, vastutav osakond / ülesande täitja, tähtaeg, märke meetme rakendamise seisu kohta ning märke selle kohta, kas risk on lõppenud või mitte. Registrit tuleks korrapäraselt ajakohastada (kord või kaks korda aastas või kui risk on mingis suunas arenenud), et kontrollida, kas riskide vähendamise meetmeid rakendatakse ja kas oodatavad tulemused saavutatakse. Riskiregister võiks välja näha selline, nagu on esitatud **7. lisas („Riskiregister“)**.

Lisaks riskide määramisele tõenäosuse ja mõju alusel teeb pettuseriski hindamise tööühm **hindamisprotsessi** käigus järgmist:

- ✓ määrab kindlaks riskide kontrolli all hoidmise meetmed (meetmed, mida peab võtma vastutav ja juhtivpersonal);
- ✓ määrab kohustused seoses riskide kontrolli all hoidmise meetmetega;
- ✓ kehtestab tähtajad jne.

Nagu juba eespool mainitud, on kogu see teave esitatud **riskiregistris**.

Pettuseriski hindamise tööühm võib suure riskiga olukordade puhul hoiatada koostööd tegevaid institutsioone.

Samal ajal tuleks korraldusasutuste kõrgeimal tasandil koostada **esialgne kavatsuste deklaratsioon**, et näidata tahet võidelda pettustega algusest peale, ning **iga-aastane edusammude aruanne** (selleks et korraldusasutuse näpunäiteid pettusevastaste meetmete kohta oleks hõlpsam järgida ja mõista, peaks esialgne kavatsuste deklaratsioon olema lihtsam kui iga-aastane edusammude aruanne).

Esialgse kavatsuste deklaratsiooni peamised punktid on esitatud **8. lisas („Esialgse kavatsuste deklaratsiooni peamised punktid“)**.

2.2.3.1. ÜPP eelarvet kahjustava pettuseriski hindamine

2016. aastal avaldas Euroopa Komisjoni põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi pettusevastase võitluse nõunik praktilise dokumendi „Assessment of the risk of fraud and other serious irregularities to the detriment of the CAP budget“ („ÜPP eelarvet kahjustava pettuseriski ja teiste tõsiste eeskirjade eiramiste hindamine“). Seda dokumenti saab kasutada liikmesriikide ja kandidaatriikide riskihindamiste tegemiseks ning selles soovitataks riskide vähendamise meetmeid. See hõlmab järgmist:

- ✓ välised pettuseriskid: ÜPP eelarve vahendite lõppsaajate toimepandud pettused ja muud tõsised eeskirjade eiramised;
- ✓ sisemised pettuseriskid: ÜPP eelarve vahendite haldamisse kaasatud riigi ametiasutuste töötajate poolt toimepandud pettused ja muud tõsised eeskirjade eiramised; ning

- ✓ riskide liikide kaupa loetletud konkreetsed riskide vähendamise meetmed.

Kuigi väliste pettuseriskide vähendamine (peamiselt ennetamise, avastamise ja parandusmeetmete kaudu) on liikmesriikide korraldus- ja makseasutuste otsustada, on mitmed ELi tasandi meetmed ja tegevused¹² juba aidanud neid väliseid pettuseriske vähendada. Lisaks sellele abistab Euroopa Komisjon makse- ja korraldusasutusi ning asjaomaseid organeid kandidaatriikides uute pettusevastaste sätete tulemuslikul ja tõhusal rakendamisel, andes välja juhendi ning korraldades liikmesriikides pettusevastaseid seminare.

2.2.4. IT-vahendid riskide kindlakstegemiseks

IT-vahendid on praegu eriti hinnatud tööriistad, mis aitavad analüüsida pettuse viise ja teha kindlaks suurima riskiga valdkondi. Andmebaase ning andmete hankimise ja riskihindamisvahendeid tuleks võimalusel aktiivselt kasutada.

Korraldus- ja makseasutuste tähtsus pettuste avastamisel on 2012. aastast alates suurenenud ja peaks lähiaastatel programmitöö perioodi 2014–2020 uue õigusraamistiku raames veelgi tõhustuma. Arvestades hallatavate tegevuste keerukust ja asjaomaste toetusesaajate suurt arvu, soovitatakse korraldusasutustel/makseasutustel ja auditeerimis-/kontrolliasutustel kavandada ja suunata auditeid ja kontrollitegevusi riskianalüüsi ja IT-vahendite, nagu ARACHNE, eiramisjuhtumite haldamise süsteem (IMS) ja Euroopa Komisjoni välja töötatud pettuseriski hindamise vahend, ning muude võrreldavate riiklike alternatiivide alusel.

Komisjon on seisukohal, et asjakohaste IT-vahendite süsteemne ja tõhus kasutamine aitab riigiasutustel järgida muu hulgas uue õigusraamistiku konkreetseid pettusevastaseid sätteid perioodil 2014–2020 ja pärast seda.

2.2.4.1. Eiramisjuhtumite haldamise süsteem (IMS)

Liidu õigusaktides on finantshuvide kaitsmiseks liidu finantstoetusega seotud valdkondades sätestatud aruandlusnõuded. Liikmesriigid, kandidaatriigid ja potentsiaalsed kandidaatriigid peavad saatma korrapäraseid aruandeid avastatud eeskirjade eiramiste, asjaomaste summade ning seotud haldus- ja kohtumenetluste edenemise kohta.

Liikmesriikidel on aruandluskohustus kõikides liidu eelarvesektorites, mida haldavad otseselt liikmesriigid (Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid, Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfond, Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond / Sisejulgeolekufond, Euroopa Merendus- ja Kalandusfond, Euroopa abifond enim puudust kannatavate isikute jaoks) või kandidaatriigid ja potentsiaalsed kandidaatriigid (IPA).

Vastavalt ELi aruandekohustustele¹³ peavad liikmesriigid, kandidaatriigid ja potentsiaalsed kandidaatriigid andma eiramisjuhtumite haldamise süsteemi (IMS) kaudu kord

¹² Määrus (EL) nr 1306/2013, komisjoni delegeeritud määrus (EL) nr 907/2014 ning komisjoni rakendusmäärus (EL) nr 908/2014.

¹³ Teatamiskohustuse õigusraamistiku kokkuvõte:

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT: 2015. aastal teatatud eiramisjuhtumite statistilise hindamise meetodika. Lisatud aruandele Euroopa Liidu finantshuvide kaitse ja pettustevastase võitluse kohta (SWD(2016) 237 final),

kvartalis Euroopa Komisjonile (OLAF) aru nende fondidega seotud eeskirjade eiramistest (pettused või muud eeskirjade eiramised) koostöös liikmesriikidega toimuva eelarve täitmise valdkondades ning seda viivitamata, kui on tegemist ühinemiseelse abiga.

Teavet kasutatakse riskianalüüside tegemiseks, aruannete koostamiseks ja varajase hoiatamise süsteemide väljatöötamiseks, mis aitavad riske tõhusamalt kindlaks teha. Pealegi aitavad liikmesriikide meetmete tulemuste analüüsid komisjoni talitustel edendada liidu õigusaktide pettusekindluse tagamist.

Lisaks sellele, et pettustest või muudest eeskirjade eiramistest teatamine on usaldusväärse finantsjuhtimise vahend, on see ka üldsuse, Euroopa Parlamendi ja liikmesriikide pettusevastasest võitlusest teavitamise vahend. Seda teavet kasutatakse Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 325 kohast ELi finantshuvide kaitsmist käsitleva aruande koostamiseks.

1. Aruandlusvahend

Eiramisjuhtumite haldamise süsteem (IMS) on eelkõige aruandlusvahend. Süsteemil on liikmesriikides, kandidaatriikides ja potentsiaalsetes kandidaatriikides üle 3200 kasutaja. Eiramisjuhtumite haldamise süsteem on ainulaadne andmebaas, kuhu kogutakse üksikasjalik teave eeskirjade eiramiste ja pettuste kohta.

IMS sisaldab üksikasjalikku teavet järgmise kohta:

- ✓ toetusmeede, nagu fond, programm, projekt, eelarverida;
- ✓ finantsmõju (kulud ja eeskirjade eiramise/pettusega seotud summa);
- ✓ seotud isikud ja/või asutused (kes eeskirju eirasid / panid toime pettuse);
- ✓ kuidas eeskirju eirati / pettus toime pandi (meetodid);
- ✓ millal eeskirju eirati / pettus toime pandi;
- ✓ kus eeskirju eirati / pettus toime pandi;
- ✓ eeskirjade eiramise / pettuse avastamise viis;
- ✓ juhtumi järelmeetmed (halduslikud, õiguslikud või karistuslikud järelmeetmed);
- ✓ kehtestatud sanktsioonid.

Aruandlussüsteem on kehtinud juba aastaid ja selle kaudu kogutud teabel on väga suur tähtsus nii Euroopa Komisjonile (OLAF) kui ka aruandvatele riikidele. Süsteem lihtsustab paremate teadmiste saamist eeskirjade eiramiste / pettuste, petuskeemide, finantsmõju, seotud isikute, avastamismeetodite jms kohta. Neid teadmisi saab kasutada kõige haavatavamate eelarvevaldkondade kindlakstegemiseks ja seega asjakohaste riske vähendavate meetmete vastuvõtmiseks. Süsteem aitab ka suurendada ELi rahaliste vahenditega tegelevate töötajate teadlikkust pettustest.

Selles mõttes ei ole IMS ainult aruandlusvahend, vaid ka analüüsivahend.

2. Analüüsivahend

Eiramisjuhtumite haldamise süsteem on suurim pettuste andmebaas Euroopas ja seda saab kasutada pettuste analüüsimiseks. Alates selle viimase versiooni avaldamisest 2016. aasta aprillis võimaldab IMS teha sektoritevahelist analüüsi, kuna esitatud andmed on nüüd koostöös liikmesriikidega toimuva eelarve täitmiseiga seotud sektorite puhul ühtemoodi struktureeritud. Mõnes liikmesriigis kasutatakse IMSi ka kohalikul tasandil kättesaadavate andmete lõimimiseks, eesmärgiga edendada riskihindamist (nt Itaalia).

Komisjoni poolt Euroopa Liidu finantshuvide kaitset ja pettustevastast võitlust käsitleva aruande¹⁴ raames esitatud analüüs käsitleb peamiselt IMSi kaudu teatatud eeskirjade eiramisi. Aruandvad riigid saavad enda käsutusse (eeldatavalt 2017. aastal) uue integreeritud analüüsivahendi, mis tõhustab analüüsivõimet veelgi. Kõik IMSi andmetel (võivad olla kombineeritud teiste andmestikega) põhinevad analüüsid on iseäranis väärtuslikud võitluses ELi ja riikide finantshuve kahjustavate pettuste ja eeskirjade eiramistega.

2.2.4.2. Pettuseriski hindamise vahend ARACHNE

Komisjon on välja töötanud integreeritud andmehanke- ja andmete mitmekesistamise IT-vahendi ARACHNE,¹⁵ mille eesmärk on toetada korraldus- ja vahendusasutusi halduskontrollide tegemisel ning Euroopa Regionaalarengu Fondi, Ühtekuuluvusfondi ja Euroopa Sotsiaalfondi juhtimissüsteemide kontrollimisel. See on tõhus riskihindamisvahend, mis aitab ennetada ja avastada vigu ja eeskirjade eiramisi projektide, toetusesaajate, lepingute ja töövõtjate seas.

Vahend aitab teha enne toetuslepingute ja lepingute allkirjastamist arvutatud riskinäitajate ja afiinsusdiagrammide alusel tõhustatud eelkontrolle. ARACHNE pakub valiku-, heakskiitmise ja tegevuste elluviimise etappides süstemaatiliselt riskipõhist teavet projektide toetusesaajate, töövõtjate ja alltöövõtjate kohta. Sel viisil on valiku- ja heakskiitmise etappides võimalik kindlaks teha riskid, mis on seotud huvide konflikti, riigiabi eeskirjade rikkumise või ettevõtjate tegutsemis-, haldus- ja finantssuutlikkusega viia ellu ELi kaasrahastatud tegevusi. Peale selle annavad mitmed riskinäitajad tegevuste elluviimise ajal väärtuslikke hoiatusteateid võimalike vigade ja eeskirjade eiramiste kohta kontrollitavates valdkondades, nagu riigihange, tegevuste rahastamiskõlblikkus, projektide ja sidusrühmade kontsentratsioon ning tulemuslikkuse näitajad.

ARACHNE on kättesaadav kõikidele liikmesriikidele. Kui korraldusasutused otsustavad vahendit kasutada, pakub Euroopa Komisjon selle rakendamisel ja kasutajate koolitamisel tehnilist abi. Vahendi kasutamine on vabatahtlik, kuid on siiski soovitatav, kuna võib olla tõhusaks ja proportsionaalseks pettustevastase võitluse vahendiks vastavalt eespool osutatud määruse (EL) nr 1303/2013 artikli 125 lõike 4 punktile c.

2.2.4.3. Riiklikud pettustevastase võitluse andmebaasid

¹⁴ Komisjoni aruanne Euroopa Nõukogule ja Euroopa Parlamendile ELi finantshuvide kaitse kohta – pettustevastane võitlus,

https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/communities-reports_en

¹⁵ Lisateabe saamiseks vt: ARACHNE harta V1.0 - 2016-01-07:

<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=14836&langId=en>

NÄIDE

Itaalia pettusevastase võitluse andmebaas

Itaalia pettusevastase võitluse koordineerimistalitus (AFCOS) kavatseb välja töötada spetsiaalse elektroonilise rakenduse D.N.A (riiklik pettusevastane andmebaas) eesmärgiga tõhustada märkimisväärselt ELi eelarvet kahjustavate pettustega võitlemise meetmeid.

See on kooskõlas programmitöö perioodiks 2014–2020 ette nähtud ELi rahalisi vahendeid käsitlevate uute õigusnormidega, mis nõuavad liikmesriikidelt pettuste ennetamiseks vajalike asjakohaste meetmete vastuvõtmist võimaluse korral IT-vahendite väljatöötamise teel. Selleks töötatakse välja pettusevastane tarkvara, mille eesmärk on

- ♦ *teha järelevalveasutustele (riiklikele või piirkondlikele) kättesaadavaks projektide või asjaomase territooriumiga seotud üksik- ja koondandmed Euroopa rahavoogude kohta;*
- ♦ *teha riskianalüüse, mida kasutatakse üksnes tegevustasandil ning mille eesmärk on võidelda pettustega.*

1. Riikliku pettusevastase võitluse IT-vahendi omadused ja ülesehitus

Riiklik pettusevastase võitluse IT-vahend peaks koosnema **ühtsest platvormist**, mis koondab eri allikatest pärit andmeid. Rakendusse lisatud andmed peaksid pärinema eelkõige kahte liiki allikatest: andmebaasidest ja tegevusandmebaasidest.

Andmebaasid sisaldavad teavet ELi rahavoogude haldamise eest vastutavate asutuste (või organite) hallatavate rahavoogude kasutamise ja eesmärgi kohta. Sellega seoses peaks süsteem koguma teavet, mis on seotud:

- ✓ struktuurifondide rahastatud tegevusprogrammide saadud osamaksetega: majandus- ja rahandusministeeriumi või teiste pädevate asutuste kogutud andmed (nt Itaalia ühtne keskandmebaas (Banca Dati Unitaria centrale));
- ✓ rahastamisega ühise põllumajanduspoliitika ja ühise kalanduspoliitika raames: põllumajanduse, toiduainete ja metsanduse ministeeriumi, põllumajanduse makseasutuse või muude pädevate asutuste (nt Itaalia põllumajandusteabe süsteem (Sistema Informativo Agricolo Nazionale)) kogutud teave;
- ✓ ELi eelarvet kahjustavate eeskirjade eiramiste ja pettustega, mille kohta koguvad andmeid liikmesriikide pettusevastase võitluse talitused ja mis registreeritakse Euroopa Komisjoni Pettustevastase Ameti (OLAF) hallatavas eiramisjuhtumite haldamise süsteemis (IMS);
- ✓ lisateabega, mis on seotud ELi fondide haldamisega ning mida kasutavad piirkondlikud või muud kohalikud haldusasutused (nt Itaalia kohalikud teabesüsteemid (Sistemi Informativi Locali)).

Tegevusandmebaasid sisaldavad teavet, mida on võrreldud ja kombineeritud andmebaasis oleva teabega, eesmärgiga teha riskianalüüse:

- ✓ andmebaas, mis sisaldab võimalike rahavoogudest toetuse saajate maksuteavet;

- ✓ andmebaas, mis sisaldab äriühingute andmeid ja nende finantsandmeid;
- ✓ andmed füüsiliste ja juriidiliste isikute suhtes varem tehtud kohtuotsuste kohta, millega nad on mõistetud süüdi kriminaalkuritegudes (riigivastane pettus, korruptsioon, riigihanke menetlustega seotud rikkumised jne);
- ✓ andmed füüsiliste ja juriidiliste isikute tekitatud varasemate rahaliste kahjude kohta finantssektoris.

Nendes andmebaasides sisalduvat teavet tuleks korrapäraselt ajakohastada varem kindlaksmääratud tähtaegadel, mis on iga andmebaasi puhul erinev.

2. Andmebaaside funktsioonid

Kui asjaomane teave on eespool nimetatud andmebaasidest välja võetud, peaks süsteem võimaldama teha mitut toimingut, kasutades konkreetseid varem määratud funktsioone, mida saab jagada kahte kategooriasse: analüüsifunktsioonid ja teabefunktsioonid.

A. Analüüsifunktsioonid

Analüüsifunktsioonid võivad hõlmata konteksti analüüsi, riskianalüüsi ja andmetöötlusega seotud aruandeid ning analüüsitarkvara abil tehtud võrdlusi, eesmärgiga anda selge ülevaade ELi rahaliste vahendite jaotamise viisidest riigis või teha kindlaks konkreetsed juhud, mis osutavad kõrvalekalletele, mis võivad tegevust mõjutada.

Kontekstanalüüs on esimene funktsioon, mille abil saadakse üksnes andmebaasides sisalduva teabe konkreetsed kombinatsioonid (eelkõige majandus- ja rahandusministeeriumi, põllumajandusministeeriumi ja piirkondlike haldusasutuste hallatavad ühtsed andmebaasid).

Selle funktsiooni abil saadakse üldine ülevaade rahavoogude saajatest ja kasutusest Itaalias. Analüüs algab rahastatud projektide automaatselt rühmitamisest vastavalt kasutatud fondile, toetusesaaja liigile, projekti asukohale ja laadile. Kasutades näiteks filtreid „aasta“ ja „piirkond“ annab süsteem fondide kaupa kokkuvõtte (graafiku ja tabeli kujul) kõikidest rahastatud projektidest valitud aastal ja piirkonnas.

Tulemusi saab seejärel täpsustada vastavate otsingufiltrite abil, mis tekitavad muu hulgas puukujulise skeemi, mis näitab etappide kaupa tulemusi, mis on saadud pärast üksikute otsingusätete kohaldamist.

Näiteks asjaomasel piirkonnas elluviidavate Euroopa Sotsiaalfondist rahastatavate projektide puhul võib rakendada „territooriumi“ filtrit, et kuvada projektide arv selle piirkonna iga haldusüksuse kohta (samasugust üksikasjalikkust on võimalik saavutada sama sätet kasutades, et jagada rahastatavad projektid konkreetsete omavalitsusüksuste kaupa).

Riskianalüüs on teine funktsioon, mida pettusevastane platvorm peaks suutma teostada ning mille tulemuseks on avalikest vahenditest toetusesaajate loetelud, kelle puhul esineb eeskirjade eiramise oht.

Süsteem arvutab selle riski isikute ja ettevõtjate puhul, võrreldes igapäevase profiili konkreetsete teguritega, mis määrati kindlaks platvormi loomisel.

Põhimõtteliselt peaks pettusevastane süsteem arvutama iga ELi rahaliste vahendite registreeritud saaja üldise riskiindeksi, kasutades sätete homogeensete kategooriate kaalutud

kombinatsiooni. Näiteks võib süsteemis toetusesaajate riskitaseme arvutamiseks seada viis eelvalitud sätete kategooriat, st:

- ✓ „varasemad kriminaalkorras süüdimõistmised“, mis toob esile võimaliku toetusesaaja varasemad süüdimõistmised pettuse eest, millega tekitati kahju ELi või riigi eelarvele;
- ✓ lisaks nendele kuritegudele võib süsteem näidata varasemaid süüdimõistmisi muud liiki rikkumiste eest, mis on tihedalt seotud ELi või riigi eelarvele kahju tekitanud pettusega, nagu kuriteod avalikus halduses (korruptsioon ja altkäemaks), maksukuriteod ja rahapesu, sealhulgas organiseeritud kuritegevusest saadud tulu;
- ✓ andmed võimalike toetusesaajate varem tekitatud rahaliste kahjude kohta;
- ✓ maksurisk, mis võtab arvesse kõiki kõrvalekaldeid maksukohustustest ja nende rikkumisi, nagu maksuseadusest tulenevate deklaratsioonide esitamata jätmine või juhud, kus füüsiline või juriidiline isik on teinud välisfinantstehinguid;
- ✓ finantseerimisrisk, mis näitab, kui sageli on füüsiline või juriidiline isik saanud vahendeid ELi fondidest või kas toetust saava ettevõtja registrijärgne asukoht ja piirkond, kus rahastatav projekt asub, langevad kokku;
- ✓ äriühingu risk, millega hinnatakse äriühingu struktuuri ja osaluse ahela aspekte, mis osutavad kõrvalekalletele. See puudutab osalust rahastatavates majandustegevustes või mis lõppeb vahetult pärast maksete kättesaamist.

Neid parameetreid tuleks arvesse võtta kontrollitavate isikute ja nendega seotud isikute puhul, näiteks nendega koos elavad pereliikmed või vastavate volitustega isikud tüürettevõtjas.

Aruande tulemused tuleks esitada kas graafiliselt, tõstes nimed esile vastavalt riski tasemele kas punase, kollase või rohelisega või määraates asjaomastele isikutele protsendi, mis näitab riski astet.

Riskianalüüsi eriaruandeid saab luua pettusevastase süsteemiga automaatselt. Need aruanded võtavad arvesse sektoris saadud praktiliste kogemuste alusel välja töötatud konkreetseid riskijuhtumeid. Selliste riskianalüüsi eriaruannete näited on järgmised:

- ✓ „*ELi eelarvele tekitatud kahju*“: peaks sisaldama igale vahendite saajale vastuvõetavas vormingus ELi vastaseid pettusi käsitlevate aruannete arvu ning pettusi käsitlevate aruannete koguarvu, mis osutab kalduvusele panna toime rikkumisi selle valdkonnas;
- ✓ „*Projektide asukoht*“ / „*Maatüki asukoht*“: võib osutada kõikidele ELi toetuse saajatele, kes on registreeritud teises piirkonnas kui see, kus asub projekt või maatükk (juhul kui rahastamine toimub ühise põllumajanduspoliitika raames);
- ✓ „*Ebatavalised asjaolud*“: muudel juhtudel võib süsteem juhtida tähelepanu võimalikele eeskirjade eiramistele, mida peaks põhjalikumalt kontrollima. Selle taustal võib *topeltarvete aruanne* osutada, millised isikud on kasutanud kulude põhjendamiseks samu tõendavaid dokumente (arveid) rohkem kui ühes avaliku sektori rahastatud projektis.

B. Teabefunktsioonid

Teabefunktsioonid, mis hõlmavad isikustatud otsinguid ja profiili vahekaarti, on mõeldud peamiselt faktide leidmiseks, kuna annavad registreeritud isikute kohta süsteemis olemasoleva teabe lakoonilisel ja organiseeritud viisil.

Isikustatud otsingufunktsioon peaks olema üks neist funktsioonidest, mis võimaldab kasutajal teha otsingut, valides (asjaomastel väljadel) konkreetsed eelnevalt kindlaksmääratud sätted, näiteks:

- ✓ projekti territoriaalne ulatus,
- ✓ toetusesaaja elu- või asukoht,
- ✓ maksukood / käibemaksukohustuslasena registreerimise number.

Profiili vahekaardi funktsioon peaks andma iga süsteemis registreeritud isiku toimiku kogu olemasoleva teabega, sealhulgas teave tema riskikategooria kohta. Toimiku saab muuta kättesaadavaks, sisestades asjaomasele väljale maksukoodi või käibemaksukohustuslasena registreerimise numbri või vajutades eespool kirjeldatud analüüsi vahendites esitatud linkidele.

Toimikus olev teave tuleb jagada teemade kaupa osadesse, et lihtsustada navigeerimist, mida saab vastavalt kasutaja vajadustele kohandada. Näiteks „rahastamise“ osa peaks andma teavet selle kohta, mitu korda on konkreetne füüsiline või juriidiline isik toetust saanud ja kui suure summa. Seda teavet saab seejärel esitada aastate kaupa, mil vastav isik on makseid saanud.

Tuleb märkida, et pettusevastase süsteemi keskmes peab olema profiili vahekaardi funktsioon, mis peaks muutma süsteemi teatavaks ELi rahaliste vahendite saajate registriks, kust saab teha registreeritud isikute kohta väljavõtteid ja koondada neid puudutavaid andmeid.

2.2.5. Riskide kindlakstegemisel kasutatavad teabeallikad

Liikmesriikide käsutuses on suur hulk mitmesuguseid dokumente, mida koostatakse igal aastal riigi ja rahvusvahelisel tasandil. OECD, Rahvusvaheline Valuutafond, Maailmapank, Euroopa Komisjon ja Euroopa Parlament annavad välja hulgaliselt aruandeid, millest võib liikmesriikidel kasu olla.

Mõned hiljuti välja antud dokumendid, mis võiksid huvi pakkuda, on järgmised:

- komisjoni aastaaruanded ELi finantshuvide kaitse kohta;
- eridokumendid, nagu ohumärkide loetelu,¹⁶ suunised huvide konflikti ja võltsitud dokumentide kohta; käsiraamat audiitorite ülesannete kohta jne;
- OLAFi koostatud anonüümitud juhtumite kogum struktuurimeetmete kohta (2011);
- komisjoni audiitorite auditaruanded;
- Euroopa Kontrollikoja auditaruanded;
- liikmesriikide auditeerimisasutuste auditaruanded;
- korraldusasutuse kontrolli tulemused;
- ELi aruanded, näiteks ELi korrupsioonivastase võitluse aruanne;

¹⁶ Ohumärk on võimaliku pettuse, korrupsiooni jms tunnus. See annab märku, et midagi on korrast ära ja et seda tuleb põhjalikumalt uurida.

- Price Waterhouse Coopersi uuring riigihangetega seotud korrupsiooni maksumuse kohta;
- Rahvusvaheliste Raamatupidamisstandardite Nõukogu (IASB) välja antud ametialaste nõuete (rahvusvahelised auditeerimisstandardid (ISAd)) suunised kontrollitegevuste ning kontrollikeskkonna riskide ja menetluste hindamiseks/auditeerimiseks;
- riiklikud riigihankeportaalid;
- kohaldatav liikmesriigi õigus;
- reguleerivate asutuste nõuetele vastavuse raamistik eeskirjade rikkumisest teatamise, pettuse ja korrupsiooni tarvis.

Muud allikad, millest võib kasu olla, on küsimustikud, õpikojad ja kohtumised vastutavate isikute ja töötajatega, seminarid/konverentsid/üritused, mille eesmärk on heade tavade vahetamine riigi ja rahvusvahelisel tasandil.

3. Koostamisetapp

3.1. Eesmärkide seadmine

Selles osas käsitletakse riikliku pettusevastase strateegia eesmärkide seadmist, st selliste meetmete sõnastamist, mille rakendamise kaudu oleks võimalik saavutada eesmärke, ning näitajate väljatöötamist rakendamise tulemuste hindamiseks. Riikliku pettusevastase strateegia eesmärgid moodustavad liikmesriigi järgnevate aastate üldise tegevuskava eelarve kulude ja tulude poolega seotud pettuste vastu võitlemisel.

Eesmärgid tuleks otseselt ja loogiliselt siduda hetkeolukorra tulemustega ning ettevalmistusetapis tehtud pettuseriski hindamise järeldustega. Eesmärgid peaksid arvesse võtma liikmesriigi üldisi riigi tasandi prioriteete seoses eelarve kulude ja tulude poole ning pettusevastase võitlusega. See tähendab, et eesmärgid peaksid põhinema riiklikul pettuse-/korruptsioonivastasel strateegial, kui selline strateegia on juba kasutusele võetud, või vähemalt seostuma sellega. Eesmärgid peaksid olema ka kooskõlas ELi soovitudustega.

Eesmärgid peaksid olema konkreetsed, mõõdetavad, saavutatavad, realistlikud/asjakohased ja tähtajalised (nn SMART-põhimõte). Neid ei tohiks olla nii palju, et need hakkaksid takistama riikliku pettusevastase strateegia tõhusat rakendamist ja järelevalvet selle üle. Eesmärgid peaksid selgelt kajastama liikmesriigi määratud pettusevastase võitluse valdkonna prioriteete. Eesmärgid peaksid olema realistlikud, arvestades kättesaadavaid vahendeid.

Eesmärkide sõnastus peaks olema dünaamiline ja näitama selgelt, millises suunas liikuda. Näiteks ei ole eesmärgil „suutlikkuse suurendamine“ sisulist tähendust. Paremini väljendab mõtet järgmine sõnastus: „haldussuutlikkuse suurendamine, et võidelda paremini ELi ja riigi eelarvet kahjustavate pettuste vastu“.

Eesmärgid peaksid hõlmama kõiki pettusevastase võitluse tsükli etappe. Oluline on käsitleda iga etappi eraldi (pettuste ennetamine, avastamine, uurimine/süüdistuse esitamine, vahendite sissenõudmine/sanktsioonid). Pettusevastase võitluse tsükli etapid ei ole siiski üksteisest sõltumatud, vaid omavahel tihedalt seotud. Õige teabevoog ja koostöö tagamine eri etappide eest vastutavate asutuste vahel on sama oluline kui etappide käsitlemine.

Uurimiste tõhususe tagab olulise teabe sujuv edastamine ja täielik koostöö õiguskaitseasutuste ning korraldus-, sertifitseerimis- ja auditeerimisasutuste vahel enne ja pärast uurimist. Peale selle võimaldab see korraldusasutusel teha õigeid otsuseid toimikute seire kohta, eriti seoses selliste ettevaatusabinõude võtmisega nagu maksete blokeerimine või peatamine. Peale vahendite sissenõudmise on ka tõhusal reageerimisel ja asjakohaselt võetud meetmetel suur heidutav mõju.

Mõned näited eesmärkide kohta:

- pettusekindla keskkonna tagamine (piisava õiguskeskkonna loomine);
- pettuste ennetamise edendamine üldsuse ja töötajate seas;
- kontrollide tõhususe suurendamine nii palju kui võimalik;

- eeskirjade rikkumisest teatamise poliitika kehtestamine;
- pettusealase hariduse, koolituse ja teadlikkuse suurendamise programmi kehtestamine;
- usaldusväärse kahjude sissenõudmise süsteemi tagamine.

Vorm on esitatud **9. lisas („Eesmärkide seadmise näidisvorm“)**. Lisaks sellele näidatakse dokumendis „Riikliku pettusevastase strateegia koostamise praktilised sammud,¹⁷ kuidas eesmärke struktureerida ja hindamisetaapi tulemustega otse siduda.

3.2. Meetmete kindlaksmääramine

Kui eesmärgid kajastavad kavandatavaid tulemusi, siis meetmed näitavad nende tulemusteni jõudmise teid. Meetmed on seega konkreetsemad kui eesmärgid. Lisaks sellele saab ühte eesmärki saavutada mitme meetme rakendamise teel. Seega on oluline valida meede või meetmed, mis on eesmärgi saavutamist silmas pidades kõige tulemuslikumad ja tõhusamad. Koos meetmetega tuleks kindlaks määrata asjakohased tulemusnäitajad.

Mõned võimalikud meetmed, millele tähelepanu pöörata, on järgmised:

- ✓ eeskirjade rikkumisest teatamise poliitika kehtestamine;
- ✓ pädevate riiklike asutuste vahelise koordineerimise ja koostöö tõhustamine seoses pettuskeeme käsitlevate teadmiste vahetamisega;
- ✓ õigusaktide ja meetodiliste suuniste tõhustamine;
- ✓ üldsuse teadlikkuse suurendamine;
- ✓ avastatud eelarve kulude ja tulude poolega seotud eeskirjade eiramiste ja pettusekahtluste käsitlemise menetluse väljatöötamine;
- ✓ andmete hankimise võimekuse arendamine ja riskihindamise vahendi väljatöötamine, et tuua konkreetsete projektide tasandil esile riskitegurid;
- ✓ riigihangete ja konkurentsikontrolliga tegelevate riigiametiasutuste vahelise koostöö edendamine;
- ✓ riigihangete puhul ausameelsuse suurendamine ja huvide konfliktide lahendamine;
- ✓ riigihangetega seotud töötajatele ELi toetustega seotud eeskirjade eiramiste, pettuste ja korruptsiooniga võitlemise käsiraamatu koostamine;
- ✓ kogemuste vahetamise tõhustamine riigi ametiasutuste ja Euroopa partnerite (OLAF, komisjoni asjaomased peadirektoraadid ja teised liikmesriigid) vahel.

¹⁷ Ref. Ares(2015)5642419 - 07/12/2015.

Näited eesmärkidega seotud meetmete kohta:

Eesmärgid	Meetmed
Pettusekindla keskkonna tagamine (piisava õiguskeskkonna loomine)	ELi finantshuve kahjustavate pettusejuhtumite uurimist ja süüdistuste esitamist reguleeriva kehtiva õigusraamistiku analüüsimine koostöös uurimis- ja õigusasutustega
	Kehtivate eeskirjade muudatuste kavandamine ja vastuvõtmine või uute eeskirjade vastuvõtmine olenevalt ELi finantshuve kahjustavate pettusejuhtumite uurimist ja süüdistuste esitamist reguleeriva õigusraamistiku analüüsi tulemustest
Pettuste ennetamise edendamine üldsuse ja töötajate seas	Esmajoones eelarve kulude ja tulude poolega seotud eeskirjade eiramiste ja pettuste ennetamisele suunatud teabevahetusstrateegia kavandamine ja vastuvõtmine, mis lisatakse üldisele teabevahetusstrateegiale
	Teabevahetustegevuste rakendamine kooskõlas teabevahetusstrateegiale lisatud teabevahetuse tegevuskavaga
Süüdistuste esitamise tõhustamine	Koolitusvajaduste põhjalik hindamine
	Koolitusprogrammide väljatöötamine/muutmine nii, et need vastaksid korraldus- ja kontrolliasutuste ning uurimis- ja õigusasutuste töötajate koolitusvajadusele
	Koolituste korraldamine korraldus- ja kontrolliasutuste ning uurimis- ja õigusasutuste töötajatele.

Kasulik meede, mis võib kaasa aidata mitme eesmärgi saavutamisele, on rahvusvaheline koostöö õppelähetuste vormis.

Õppelähetus on üksikisikule või rühmale kavandatud lühiajaline viibimine (mõni päev või nädal) vastuvõtvas riigis. Üldjuhul hõlmab õppelähetus ettekannete tegemist ja kohalike institutsioonide külastamist. Lisaks sellele on see suurepärane võimalus korraldada arutelufoorumeid, vahetada teavet ja kogemusi ning selgitada välja ühist huvi pakkuvad teemad. Õppelähetuse täiendav lisaväärtus on võimalus luua eri riikide kolleegidega sidemeid ja võrgustikke.

Peale selle aitavad koos töötamine, tööga seotud teemade arutamine ja eri seisukohtade jagamine korraldajatel ja osalejatel oma töömeetodeid/menetlusi tõhustada, samuti võib neist kasu olla tulevaste ühisprojektide puhul.

NÄIDE

Horvaatia õppelähetused

Horvaatia eeskirjade eiramiste ja pettuste vastase võitluse talituse (edaspidi „SCIF“) esindajad külastasid TAIEXi ja Herakles II programmi raames Bulgaaria AFCOSi, Malta AFCOSi ja DLAFi (Rumeenia). Õppelähetused olid väga edukad. Vastuvõtivate riikide (Malta, Bulgaaria ja Rumeenia) kolleegid külastasid seejärel Horvaatiat, et täiendavalt vahetada töölaseid teadmisi ja kogemusi mitte ainult SCIFI, vaid ka teiste riigiasutuste esindajatega.

3.3. Näitajate kindlaksmääramine

Näitajad on strateegia olulised elemendid, millega hinnatakse eesmärkide saavutamisel tehtud edusamme. Näitajaid kasutatakse pettusevastase strateegia kohta aruannete koostamisel ja nende abil saab hinnata strateegia rakendamise mõju.

Näitajad võivad olla kas kvantitatiivsed või kvalitatiivsed.

- ✓ Kvantitatiivne näitaja võib olla:
 - arv, nt pädevate asutuste (nt auditeerimis- ja õigusasutused) vahel sõlmitud koostöölepete arv (tk);
 - protsent, mis näitab olukorda teatud ajahetkel, nt koolituste arv (tk) / osalejate arv programmide kaupa (in) teatud aastal;
 - protsent, mis näitab tehtud edusamme, nt $FC(aasta\ N) - FC(aasta\ N-1) / FC(aasta\ N-1) * 100$ (kus FC on pettusekahtluste arv, mille korraldus-, sertifitseerimis- või auditeerimisasutus on edastanud õigusasutustele).
- ✓ Kvalitatiivne näitaja võib olla:
 - väide, mis nõuab jah- või ei-vastust, nt väide, et on kehtestatud eetikakoodeks: jah;
 - skaalapõhine hinnang nõuetele vastavuse kohta (suur, keskmine, väike).

Kvalitatiivset näitajat võib pidada subjektiivsemaks kui kvantitatiivset näitajat. Samas võib see olla asjakohasem ja tähendusrikkam kui kvantitatiivne näitaja. Pealegi tuleks mees pidada, et näitajaid ei tohiks analüüsida ja kommenteerida eraldiseisvate teabeüksustena, vaid arvestades konteksti ja teisi näitajaid. Näitajad peaksid olema hõlpsalt kindlaksmääratavad ja/või arvatavad. See tähendab, et nende hindamine ei tohiks olla raske ülesanne, vaid peaks põhinema olemasolevatel ja usaldusväärsetel allikatel (nt olemasolevad andmebaasid, mida kasutatakse koolitustel või teatatud pettusejuhtumite registreerimiseks (eiramisjuhtumite haldamise süsteem) jms), kust saab põhiteabe hõlpsalt ja kiiresti kätte. Neid näitajaid peaks olema ka lihtne kontrollida, et tagada täielik läbipaistvus ja säilitada seeläbi üldsuse usaldus. Hästi valitud näitajad on strateegia rakendamise mõju hindamiseks väga vajalikud ning seetõttu tuleb neid vajadust mööda ajakohastada ja/või läbi vaadata. Näitajad on

pettusevastase strateegia oluline osa, kuna nendega mõõdetakse eesmärkide saavutamisel tehtud edusamme.

Näited näitajate kohta

Eesmärgid	Meetmed	Näitajad
Pettusekindla keskkonna tagamine (piisava õiguskeskkonna loomine)	ELi finantshuve kahjustavate pettusejuhtumite uurimist ja nende eest süüdistuste esitamist reguleeriva õigusraamistiku analüüsimine koostöös uurimis- ja õigusasutustega	ELi finantshuve kahjustavate pettusejuhtumite uurimist ja nende eest süüdistuste esitamist reguleeriva õigusraamistiku analüüs ELi finantshuve kahjustavate pettusejuhtumite uurimist ja nende eest süüdistuste esitamist reguleeriva õigusraamistiku analüüsi aruanne, mille on heaks kiitnud kõik sidusrühmad
	Kehtivate eeskirjade muudatuste kavandamine ja vastuvõtmine või uute eeskirjade vastuvõtmine olenevalt ELi finantshuve kahjustavate pettusejuhtumite uurimist ja süüdistuste esitamist reguleeriva õigusraamistiku analüüsi tulemustest	Õigusaktides tehtud muudatuste arv (tk) aastas
Pettuste ennetamise edendamine üldsuse ja töötajate seas	Esmajoones eelarve kulude ja tulude poolega seotud eeskirjade eiramiste ja pettuste ennetamisele suunatud teabevahetusstrateegia koostamine ja vastuvõtmine, mis lisatakse üldisele teabevahetusstrateegiale	Koostatud ja vastuvõetud eelarve kulude ja tulude poolega seotud eeskirjade eiramiste ja pettuste ennetamisele suunatud teabevahetusstrateegia
	Teabevahetustegevuste rakendamine kooskõlas teabevahetusstrateegiale lisatud teabevahetuse tegevuskavaga	Kooskõla teabevahetusstrateegiale lisatud teabevahetuse tegevuskavaga, mis on suunatud eelarve kulude ja tulude poolega seotud eeskirjade eiramiste ja pettuste ennetamisele
Süüdistuste esitamise tõhustamine	Koolitusvajaduste hindamine ELi finantshuvide kaitsmise valdkonnas	Tehtud koolitusvajaduse analüüs Haridusstrateegia ELi finantshuvide kaitsmise valdkonnas
	ELi finantshuve kahjustavate pettuste vastase võitluse valdkonna koolitusprogrammide loomine/muutmine nii, et need vastaksid uurimis- ja	Kooskõla ELi finantshuvide kaitsmise valdkonna haridusstrateegiaga.

	õigusasutuste koolitusvajadustele	
	Asjakohaste koolituste korraldamine uurimis- ja õigusasutuste töötajatele eelarve kulude ja tulude poolega seotud pettuste vastase võitluse valdkonnas	Eelarve kulude ja tulude poolega seotud pettuste vastase võitluse valdkonna alastel koolitustel osalenud uurijate arv Eelarve kulude ja tulude poolega seotud pettuste vastase võitluse valdkonna alastel koolitustel osalenud prokuröride arv
Usaldusväärse kahjude sissenõudmise süsteemi tagamine		Kohtute kaudu sissenõutud vahendite keskmine summa

4. Tegevuskava koostamine

4.1. Tegevuskava sisu

Koos pettusevastase strateegiaga tuleks koostada üksikasjalik tegevuskava, milles esitatakse eesmärkide saavutamiseks vajalikud meetmed. Tegevuskava peaks koostama riikliku pettusevastase strateegia eest vastutav talitus enda loodud ekspertide rühma abiga. Selles etapis on vajalik kõikide kaasatud asutuste koostöö, et tagada ülesande täitmiseks vajalikud võimalused ja suutlikkus ning et tähtajad oleksid mõistlikud ja arvestaksid kõikide nõutavate menetlustega. See on ülioluline eelkõige juhtudel, kus rakendusametuse õigus tagada meetmete võtmine on piiratud, muidu ei oleks tegevuskaval praktilist mõju.

Selles etapis muutuvad väga oluliseks kulutõhususe kaalutlused ja personali kättesaadavus. Tegevuse keskmes peaksid olema peamiselt esmatähtsad meetmed. Hetkeolukorra ja pettuseriski hindamise tulemused peaksid olema andnud prioriteetidest selge ülevaate.

Liikmesriikide käsutuses on mitmesugused vahendid, mille abil töötada välja tulemuslikud ja tõhusad meetmed. Liikmesriigid peaksid kaaluma meetmete võtmist järgmistes valdkondades:

- õigusaktide koostamine,
- töökorraldus,
- juhtimine,
- menetlused,
- vahendid ja ressursid,
- pädevate asutuste vaheline koostöö riigi tasandil,
- koostöö ELi tasandil (komisjoni ning teiste liikmesriikidega).

Tegevuskava põhineb kindlaksmääratud *prioriteetidel* ja nendega seotud eesmärkidel. Tegevuskavaga kohustatakse asjaomaseid asutusi neid prioriteete rakendama ja järelevalvet tegema. Prioriteetid peaksid kajastama peamisi valdkondi, kus strateegia saab kaasa aidata pettusevastase tegevuse tõhustamisele. Sellega tuleks määrata kohustused ka üksikutele asjaosalistele / AFOCi partneritele liikmesriikides, kasutades vajaduse korral teiste partnerite, nt ELi ja/või riiklike institutsioonide toetust.

Tegevuskava peaks sisaldama konkreetseid *ülesandeid*, mis on määratud nende täitmise eest vastutavatele asutustele, ning nende ülesannete täitmise tähtaegu. Ülesanded peaksid olema jagatud valdkondadesse, mis tulenevad riiklikust pettusevastasest strateegiast ja on sellega kooskõlas.

Iga ülesande puhul tuleks silmas pidada koostoime saavutamist ja integreeritud käsituse soodustamist. Tegevuskavas arvestatakse näiteks asjaoluga, et ELi rahalisi vahendeid kasutatakse ELi kodanike elutingimuste parandamiseks, majanduskasvu tagamiseks ja töökohtade loomiseks. Eelarvevahendite väärkasutamine õhnestab seda eesmärki.

Üksikuid meetmeid võib ellu viia projektidena, et saavutada pettusevastases strateegias sätestatud eesmärgid. Riikliku pettusevastase strateegia ning sellele lisatud tegevuskava rakendamiseks tuleks igas liikmesriigis luua ametiasutuste struktureeritud võrgustik. Võrgustike ülesanne oleks tagada riikliku pettusevastase strateegia ja tegevuskava süstemaatiline rakendamine, hindamine ja seire ning vajaduse korral ka selle ajakohastamine ja läbivaatamine.

4.2. Tegevuskavaga hõlmatud periood

Kuna tegevuskava põhineb riiklikus pettusevastases strateegias kindlaksmääratud prioriteetidel ja nendega seotud eesmärkidel, sisaldab see konkreetseid ülesandeid. See tähendab seda, et tegevuskava ajakohastatakse või muudetakse pidevalt kogu selle elluviimise perioodi jooksul. Soovitava käsituse kohaselt ei tohiks tegevuskava kestust siduda strateegia kestusega. Riiklikus pettusevastases strateegias esitatakse liikmesriikidele üldised suunised mitmeaastase finantsraamistiku kehtimise ja selle järgseks ajaks, samal ajal kui tegevuskava näeb ette konkreetseid ülesanded.

Soovitav on koostada **aastane** tegevuskava, mida hinnatakse iga kalendriaasta lõpus.

NÄIDE

Bulgaaria tegevuskava

Bulgaaria Vabariigis lisatakse programmitöö perioodil 2014–2020 Euroopa Liidu finantshuve kahjustavate eeskirjade eiramiste ja pettuste ennetamise ja nendega võitlemise riiklikule strateegiale tegevuskava ajavahemikuks 2015–2016, mis on 2016. aastat puudutavas osas juba ellu viidud. Bulgaaria kogemused näitavad, et isegi kaheaastane kava on liiga pikk ega suuda parimal viisil toime tulla strateegia jooksvate ülesannete ja probleemidega. 2017. aastast alates võetakse tegevuskava vastu üheks kalendriaastaks ja hinnatakse kalendriaasta lõpus.

Tegevuskava tuleb hinnata korrapäraselt (poole kuni kahe aasta tagant). Tehtud edusamme tuleks aeg-ajalt võrrelda eesmärkidega ning strateegiat tuleks ajakohastada vastavalt võrdluse tulemustele. Tegevuskava avaldamine eraldi dokumendina on osutunud praktiliseks, kuna nii ei pea iga kord pärast tegevuskava hindamist ja läbivaatamist strateegiat muutma.

4.3. AFCOSi võimalik roll tegevuskava koostamisel

Olenevalt liikmesriigis sisseseatud organisatsioonilisest korraldusest võiks tegevuskava rakendamist kontrollida riiklik pettusevastase võitluse koordineerimistalitus (AFCOS). AFCOS suudab võtta juhtrolli, kaasata asjaomased partnerid ja julgustada neid

esitama meetmete kohta ettepanekuid ning võtta eesmärgiks näitajate ja väljunditega seotud tulemused.

AFCOS võiks esitada kord aastas aruande tegevuskava rakendamise kohta (hõlmab perioodi 1. jaanuarist 31. detsembrini). Kahe aasta pärast võiks AFCOS koostada tegevuskava läbivaatamise dokumendi samas vormis, mida kasutati ka tegevuskava puhul.

III. Riikliku pettusevastase strateegia hindamine ja ajakohastamine

Riikliku pettusevastase strateegia jälgimise ja hindamise eesmärk on kindlaks teha, kas strateegia annab kindluse seoses pettusevastase võitluse ja liidu finantshuvide kaitsmise tulemuslikkuse ja tõhususe eesmärkide saavutamiseks.

Sellest tulenevalt on strateegia pidevalt muutuv dokument: seda tuleb kohandada ja ajakohastada, võttes arvesse peamisi struktuurilisi ja/või korralduslikke muutusi, petuskeemide muutumist aja jooksul jms.

1. Strateegia hindamine

Hindamiskriteeriumide eesmärk peaks olema kindlaks teha:

- ✓ millises ulatuses vastavad strateegia rakendamise tulemused strateegias kindlaksmääratud eesmärkidele;
- ✓ milline on oodatud tulemuste saavutamise tegelike kulude ja strateegia koostamisel hinnatud kulude vahe; ning
- ✓ kas tegevuskavas kindlaksmääratud tegevustest ja tähtaegadest peetakse kinni.

Selleks et teha riikliku pettusevastase strateegia rakendamise jälgimine ja hindamine nii lihtsaks kui võimalik, võiks koostada suunised või käsiraamatud.

Liikmesriigi AFCOS või muu asjaomane asutus, mis koordineerib riikliku pettusevastase strateegia rakendamist, peaks võtma selle rakendamise jälgimisel ja hindamise tegemisel juhtrolli. Vajaduse korral võib valitsus sellise asutuse määrata. On oluline, et see asutus saaks sujuva jälgimis- ja hindamisprotsessi tagamiseks liikmesriigi valitsuselt täieliku poliitilise toetuse.

Määratud asutus peaks koguma andmeid ja teavet järgmistelt sidusrühmadelt:

- asutused, mis vastutavad juhtimise, rakendamise, sertifitseerimise, auditeerimise, uurimise, õiguskaitse, süüdistuste esitamise ja sanktsioonide kehtestamise eest (nt korraldus-, sertifitseerimis-, auditeerimis-, kontrolli- ja uurimisasutused, vahendusasutused, AFCOS, kohtud jne); ning
- liidu rahastatavate projektide järelevalve ja seire eest vastutavad asutused (nt konkurentsi-, hanke-, maksu- ja tolliasutused).

Riikliku pettusevastase strateegia nõuetekohaseks hindamiseks on oluline tagada paljude pettusevastase võitluse sidusrühmade sujuv koostöö. Lisaks sellele võib hindamisel kasu olla koostööst vabaihendustega, nt selleks, et saada erapooletut ülevaadet protsessist ja motiveerida üldsuse kaasamist.

Jälgimine võib olla pidev või perioodiline. Üldjuhul kasutatakse jälgimisel kvantitatiivseid meetodeid ega keskenduta põhjuslikkusele. Jälgimise käigus kogutakse andmeid ülesannete täitmise, eesmärkide ja tasemete kohta.

Hindamist tuleks teha periooditi kindlaksmääratud ajavahemike järel (nt iga poole aasta tagant, kord aastas või kord kahe aasta tagant, lühiajalises, keskpikas või pikaajalises plaanis). Vahehindamise ajal oleks kasulik kaaluda strateegia ajakohastamise vajalikkust, et tagada püstitatud eesmärkide saavutamine. Vahehindamise kohta tuleb koostada aruanne.

Lõplik hindamine peaks toimuma strateegias ettenähtud perioodi lõpus. Selle käigus hinnatakse strateegia rakendamise tulemusi ja luuakse alus järgmise strateegia koostamiseks.

Lõplik hindamine peaks keskenduma rakendamise süsteemile, tehes kindlaks tugevad ja nõrgad küljed, mis mõjutavad pettusevastase võitluse sidusrühmade suutlikkust avastada ja kõrvaldada pettuseriske. Lõpliku hindamise käigus tehakse kindlaks eesmärkide ja prioriteetide saavutamise suutmatuse põhjused.

Erilist tähelepanu tuleks pöörata sellele, kas pettuseriski analüüsi tulemused olid lisatud riiklikku pettusevastasesse strateegiasse.

Hindamine ei ole omaette eesmärk. Nõuetekohane hindamine peaks:

- ✓ hõlmama kogu pettusevastase võitluse tsüklit ja riikliku pettusevastase strateegia kõiki osi, sealhulgas lisatud tegevuskava;
- ✓ uurima, kas ja mil määral on meetmed ja tegevused asjakohased, tulemuslikud ja tõhusad;
- ✓ tegema kindlaks oodatud tulemuste saavutamise tegelike kulude ja strateegia koostamisel hinnatud kulude vahe;
- ✓ tegema kindlaks, mil määral on tegevuskavas kindlaks määratud tegevusi ja tähtaegu järgitud;
- ✓ tegema kindlaks, millised on edasimineked ja järgmise perioodi suundumused ja mõjud;
- ✓ aitama saada selge ülevaate pettusevastase võitluse edenemisest;
- ✓ aitama kohandada toimivaid pettusevastaseid mehhanisme ja vahendeid, teha parandusi ning muuta/ajakohastada riiklikku pettusevastast strateegiat ja lisatud tegevuskava. Need peavad võtma arvesse nii olulisimaid struktuurilisi ja/või korralduslikke muutusi, mis võisid aset leida, kui ka petuskeemide puhul täheldatud suundumusi;
- ✓ sisaldama ettepanekuid riikliku pettusevastase strateegia ja selle osade muutuste/muudatuste täpsustamiseks, eesmärgiga edendada liidu finantshuvide kaitse tulemuslikkust ja tõhusust;
- ✓ esitama järeldused, mis aitaksid anda dokumendi ajakohastamiseks ja kohandamiseks soovitusi, et teha pettusevastases võitluses ja ELi finantshuvide kaitsmises märgatavaid edusamme ja saavutada nähtavaid tulemusi;
- ✓ pakkuma välja probleemidele lahendusi ja viise, kuidas kõrvaldada riikliku pettusevastase strateegia nõuetekohast rakendamist takistavad asjaolud.

Esitatud/saadud teave hõlmab piisavalt selgeid ja konkreetseid andmeid, mida kasutatakse riikliku pettusevastase strateegia tegevuskavas sõnastatud meetmete ja ülesannete hindamisel.

Näitajate hindamisel esitatav põhiküsimus on, kas konkreetne kvantitatiivne näitaja annab sisukat, objektiivset ja veenvat teavet. Lisaks sellele võiks uurida tegevuste ja tulemuste vahelist põhjuslikku seost (st „kui-siis“). Hindaja võib esitada näiteks järgmisi küsimusi: mis juhtub, kui riskianalüüsi ei ole tehtud?, mis juhtub, kui konkreetne näitaja ei ole mõõdetav?, millised on tagajärjed, kui muutusi ei ole?

Selleks et saada põhjalikku teavet nii tehtud edusammudest kui ka petuskeemide ja pettusevastase võitluse suundumustest, peab metoodika keskenduma kvalitatiivsetele näitajatele (nt liidu huvide kaitsmisel kaasatud isikute uute oskuste omandamine; lünkade kõrvaldamine õigusaktidest ja ettepanekute tegemine pettusekindlate õigusaktide kohta jne), mis kajastavad kvantitatiivseid andmeid (nt vastuvõetud meetmed seoses koguse, arvu, protsendi jms-ga).

Nii vahe- kui ka lõpphindamise kohta tuleks koostada aruanne. Aruanne peaks sisaldama:

- ✓ hindamismetoodika kirjeldust;
- ✓ hinnangut eesmärkide saavutamisele;
- ✓ selgelt ja ühemõtteliselt sõnastatud järeldusi ja soovitusi järeelmeetmete kohta, mis peaksid olema lihtsalt mõistetavad, põhinema kontrollitavatel tulemustel ning vastama kindlakstehtud pettuseriskidele ja probleemidele.

2. Strateegia ajakohastamine

Strateegia ajakohastamine ja kohandamine võib hõlmata:

- eesmärkide ajakohastamist ja/või läbivaatamist,
- kavandamis- ja juhtimisvahendite kohandamist,
- näitajate kohandamist,
- tähtaegade ajakohastamist,
- olemasolevate meetmete ja tegevuste kohandamist ja/või ajakohastamist,
- uute meetmete ja tegevuste rakendamist.

Riiklike pettusevastaste strateegiate hindamise tulemused tuleb edastada pettusevastasesse võitlusesse kaasatud sidusrühmadele ning avaldada aastaaruandes.

Tegevuskava ja strateegia ajakohastamine pikemaks perioodiks, kui see, mida need hetkel hõlmavad:

riikliku pettusevastase strateegia ja tegevuskava puhul tuleb ajakohastada nii sisu kui ka asjaomaseid ajavahemikke. Kuna tegevuskava põhineb riiklikus pettusevastases strateegias kindlaks määratud prioriteetidel ja nendega seotud eesmärkidel, sisaldab see konkreetseid ülesandeid, mis tähendab seda, et tegevuskava ajakohastatakse või muudetakse pidevalt kogu kehtivusaja jooksul, kuid seda ei tohiks pikendada üle strateegiaga hõlmatud perioodi. Soovitav on koostada aastane tegevuskava, mida hinnatakse iga kalendriaasta lõpus. Riikliku pettusevastase strateegia ajakohastamine on tõhusam, kui see ei ole seotud poolelioleva tegevusprogrammi perioodiga.

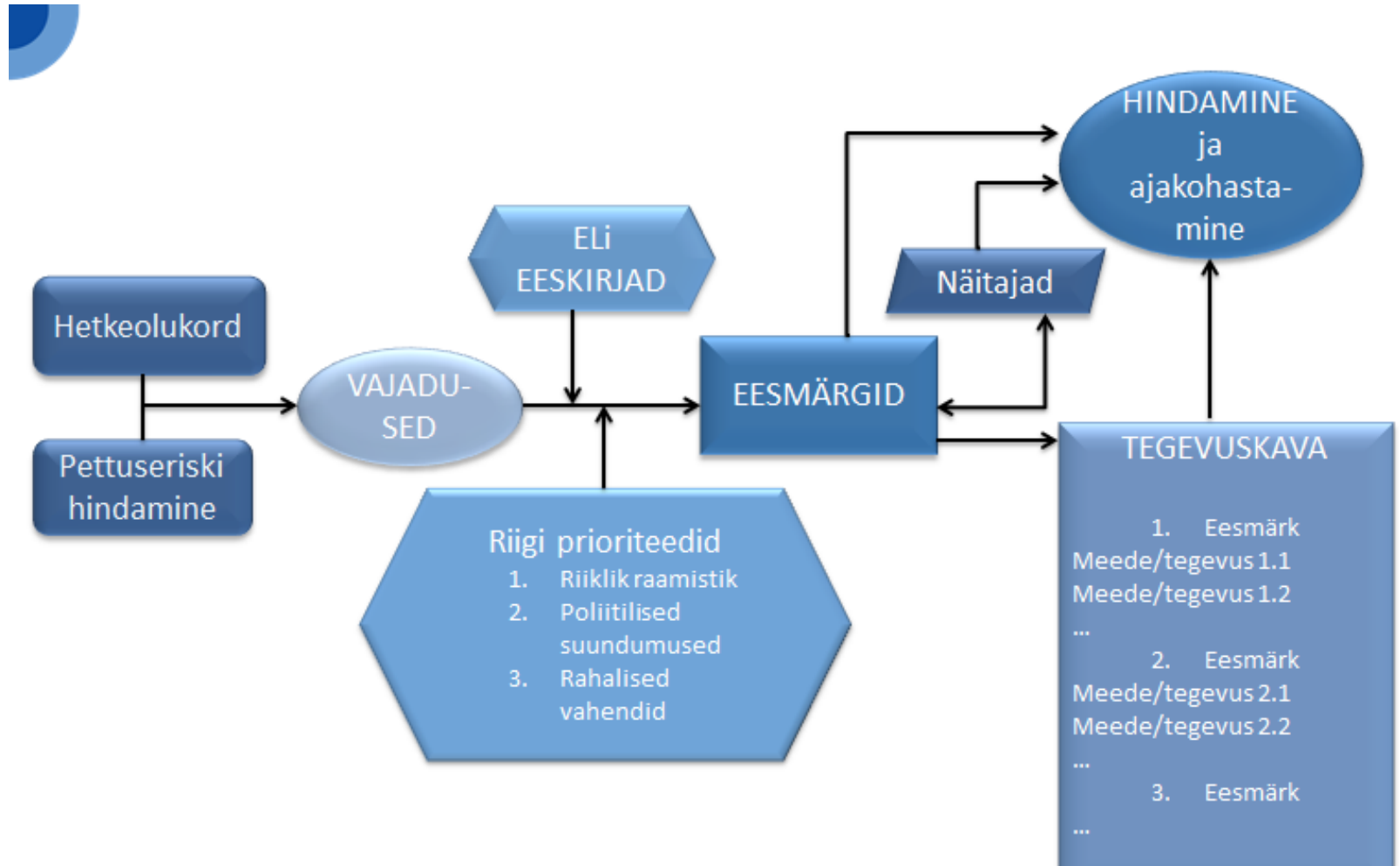
Ajakohastamisel tuleks arvestada mitmesuguseid tegureid, nagu:

- millist perioodi strateegia/tegevuskava hõlmab?
- mis põhjusel on vaja strateegiat/tegevuskava pikendada?
- kas strateegia/tegevuskava näitajad on saavutatud?
- kas praeguse strateegia/tegevuskava pikendamine on parem variant kui uue koostamine?
- kas ELi/riigi tasandil on kehtestatud uus õigusraamistik, mis eeldab põhjalikumaid muudatusi?
- kas praegune programmitöö periood hakkab lõppema?

Strateegia/tegevuskava ajakohastamise protsess võib tugineda selle väljatöötamisel saadud oskusteabele.

Lisad

1. lisa. Riikliku pettusevastase strateegia koostamise vooskeem



2. lisa. Riikliku pettusevastase strateegia näidis

1. Sissejuhatus / üldine taust

See peatükk peaks sisaldama õigusraamistikku (st viiteid nii riiklikule kui ka ELi õigusraamistikule); määrata kindlaks strateegia kohaldamisala kooskõlas peamiste riiklike prioriteetidega seoses pettuse, korruptsiooni ja mis tahes muude ebaseaduslike tegevuste vastase võitlusega; strateegia eest vastutava talituse ning strateegia väljatöötamisse, rakendamisse ja järelvalvesse kaasatud institutsioonide määramine. Lisaks tuleks märkida seos muude riiklike strateegiate/tegevuskavadega. Täpsemalt peaks see peatükk hõlmama järgmist.

1.1. Õigusraamistik:

- ✓ viide Euroopa õiguskeskkonnale: ELi toimimise leping, määrused jne;
- ✓ viide riiklikule õigusraamistikule;
- ✓ viide peamistele riiklikele prioriteetidele, mis võivad mõjutada pettuste, korruptsiooni ja muu ebaseadusliku tegevuse vastast võitlust;
- ✓ viide muudele riiklikele strateegiatele/tegevuskavadele, mis käsitlevad pettuste, korruptsiooni ja finantskuritegude vastast võitlust, nt korruptsioonivastane võitlus, võitlus organiseeritud kuritegevuse ja rahapesuga jne. Ideaaljuhul peaksid need strateegiad olema seotud riikliku pettusevastase strateegiaga;
- ✓ üldine kohustus seoses ametiasutuste poliitika ja valmisolekuga võidelda pettustega, eelkõige nendega, mis puudutavad ELi rahalisi vahendeid;
- ✓ võimalik seos teiste riiklike tegevuskavade või poliitiliste prioriteetidega.

1.2. Institutsiooniline raamistik:

- ✓ viide riiklikule asutusele / ministeeriumi osakonnale, kes vastutab strateegia (ja tegevuskava) koostamise ning nende rakendamise jälgimise eest;
- ✓ viited ELi rahaliste vahendite kasutamise jälgimisse ja ELi eelarvet kahjustavate pettuste/korruptsiooni ja mis tahes muude ebaseaduslike tegevuste vastasesse võitlusse kaasatud ministeeriumidele/asutustele/talitustele;
- ✓ ELi rahaliste vahendite jälgimisse kaasatud organisatsiooni liik: tsentraliseeritud, detsentraliseeritud või muu.

1.3. Strateegia eesmärk:

- ✓ kirjeldage strateegia eesmärki ja peamisi kaalutlusi, mis viisid selle koostamiseni;
- ✓ märkige strateegiaga hõlmatud periood.

1.4. Metoodika:

- ✓ selgitage, mille alusel on strateegia koostatud (teabeallikad, nagu riskihinnang, institutsioonidevahelised töörühmad, küsimustikud jne, ning kuidas teave saadi).

2. Ettevalmistusetapp: hetkeolukord ja pettuseriski hindamine

Selle peatüki eesmärk on:

- ✓ täpsustada peamised valdkonnad, kus hetkeolukorra hindamise käigus tehti kindlaks tugevad küljed ja parandamist vajavad aspektid, ning kirjeldada parandamisvajaduste põhjusi. Ei ole vaja esitada üksikasjalikke andmeid iga valdkonna kohta (õigusaktid, organisatsiooni struktuur, juhtimine ja asjaosalised, menetlused, vahendid ja ressursid, riigi tasandi koostöö pädevate asutuste vahel ning ELi tasandi koostöö), vaid keskenduda peamistele valdkondadele, mida on vaja täiustada ning mida eesmärkide raames käsitletakse;
- ✓ teha kokkuvõtte pettuseriski hindamise peamistest järeldustest, keskendudes neile, mis nõuavad strateegia raames konkreetset sisendit;
- ✓ esitada valdkonnad, kus saaks strateegia alusel kõrvaldada esinevad lüngad ja anda lisaväärtust pettusevastasele võitlusele;
- ✓ osutada strateegiaga seotud põhimõtetele ja väärtustele;
- ✓ esitada eesmärkide loetelu ja kirjeldada lühidalt igat eesmärki. Need tuleks siduda kindlakstehtud vajadustega.

3. Koostamisetapp: eesmärgid ja tulemusnäitajad

Strateegia koostamise etapis tuleks kindlaks määrata eesmärgid ja asjaomased tulemusnäitajad. Eesmärgid kajastavad liikmesriigi vajadusi ning aitavad luua liikmesriikide pettusevastase võitlusega seotud tegevuskava ja visiooni. Eesmärkide alusel tuleks kindlaks määrata konkreetsed meetmed. Tulemusnäitajad tuleks kindlaks määrata igale meetmele vastavalt ja need aitavad hinnata tehtud edusamme. Eesmärgid ja meetmed tuleb lisada tegevuskavasse.

Eesmärkide seadmisel tuleks arvestada pettusevastase võitluse tsükli kõikide etappidega: 1) pettuste ennetamine, 2) avastamine, 3) uurimine ja süüdistuse esitamine ning 4) sissenõudmine ja sanktsioonid. Ideaaljuhul loetletakse eesmärgid vastavalt pettusevastase võitluse tsüklitele. Üks eesmärk võib käia mitme etapi kohta.

Eesmärkide seadmisel on oluline:

- ✓ selgitada, miks see eesmärk on prioriteet;
- ✓ kirjeldada, milline on tulemus, mida eesmärgiga loodetakse saavutada;
- ✓ määrata kindlaks tulemusnäitaja, millega hinnatakse, kas eesmärk saavutati.

Selles peatükis tuleks lühidalt kirjeldada strateegia rakendamise seisukohast olulisi vahendeid ja ressursse (pettusevastased eritalitused, koordineerimiskomiteed, talitustevahelised võrgustikud ja kokkulepped, IT-süsteemid, menetlused ja suunised jne).

Eelkõige tuleks:

- ✓ tutvustada lühidalt ELi fondide juhtimise, sertifitseerimise ja auditeerimise eest vastutavaid talitusi;

2. lisa. Riikliku pettusevastase strateegia näidis

- ✓ tutvustada lühidalt ELi finantshuve kahjustavate pettuste/korruptsiooni ja muu ebaseadusliku tegevuse vastase võitluse eest vastutavaid asutusi;
- ✓ anda teavet IT-süsteemide rolli kohta pettusevastases võitluses, kui see on asjakohane;
- ✓ anda teavet koolituspõhimõtete ja -vahendite kohta.

Eesmärkidega seoses tuleks ära märkida järgmised asjaolud: pettusevastase võitluse tsükli etapi nimetus, nõrgad küljed / hetkeolukord, meede ja tulemusnäitaja ning peamised osalised (vastutavad asutused) ja periood. Need asjaolud tuleks esitada XLS-tabelina.

Selline ülesehitus aitab kõige paremini mõista seost riskide / nõrkade külgede, eesmärkide ja vastavate riskide vähendamise meetmete vahel. Dokumendis „Riikliku pettusevastase strateegia koostamise praktilised sammud“¹⁸ näidatakse, kuidas eesmärke struktureerida ja hindamisetapi tulemustega otse siduda.

4. Tegevuskava

Tegevuskava on riikliku pettusevastase strateegia rakendamise vahend. See on strateegia lahutamatu osa. Selles pakutakse välja meetmed ja määratakse asjaomastele osalistele kohustused koos tähtaegadega, mille jooksul peab eesmärk olema saavutatud. Tähtajad määratakse vastavalt eesmärgi tähtsusele.

Tegevuskava rakendamist jälgib [pädeva asutuse nimetus] ja seda hinnatakse [sageduse määrab pädev asutus: nt kord aastas või kord kahe aasta tagant]. Hindamise kohta koostatakse aruanne ja see esitatakse [pädeva asutuse nimetus: nt valitsus, ministerium].

Tegevuskava hõlmab kõiki pettusevastase võitluse tsükli etappe: 1) pettuste ennetamine, 2) avastamine, 3) uurimine ja süüdistuse esitamine ning 4) sissenõudmine ja sanktsioonid.

Veerud „eesmärk“, „meede või tegevus“, „vastutav asutus“, „tähtpäev/tähtaeg“ ja „näitaja“ on kohustuslikud, viimased kaks veergu – „risk“ ning „finants- ja inimressursid“ – on vabatahtlikud, kuid need on siiski soovitatav täita. Liikmesriigid võivad kaaluda täiendavate veergude lisamist vastavalt oma konkreetsetele vajadustele.

5. Strateegia hindamine ja ajakohastamine

Strateegia on pidevalt muutuv dokument; selleks on vaja strateegiat hinnata ja teha asjakohaseid täiendusi. Pärast vahehindamist (vahehindamisi) otsustatakse, kas pettusevastast strateegiat ja sellega seotud tegevuskava on vaja ajakohastada. Strateegiat ajakohastatakse vastavalt selle rakendamise ajal toimunud muutustele, et tagada selle usaldusväärsus ning et strateegia rakendamise eest vastutavad asutused saaksid ise strateegilisi osi vastu võtta ja muuta.

¹⁸ Ref. Ares(2015)5642419 - 07/12/2015.

2. lisa. Riikliku pettusevastase strateegia näidis

Seepärast tuleks selles peatükis anda ülevaade sellest, kuidas hindamist tehakse, märkides hindamisstrateegia eest vastutava talituse, strateegia vahehindamise ja lõpphindamise tähtaja jne. Iga hindamise kohta koostatakse aruanne, milles:

- ✓ kirjeldatakse hindamise metoodikat;
- ✓ hinnatakse eesmärkide saavutamise ulatust;
- ✓ esitatakse järeldus selle kohta, milliseid meetmeid edaspidi võtta.

Pärast vahehindamist (vahehindamisi) otsustatakse, kas pettusevastast strateegiat ja sellega seotud tegevuskava on vaja ajakohastada. Strateegiat ajakohastatakse vastavalt selle rakendamise ajal toimunud muutustele, et tagada selle usaldusväärsus ning et strateegia rakendamise eest vastutavad asutused saaksid ise strateegilisi osi vastu võtta ja muuta.

Strateegia ajakohastamine ja kohandamine hõlmab järgmist:

- ✓ eesmärkide läbivaatamine;
- ✓ ressursside parem ja täpsem ümbersuunamine, kavandamine ja haldamine;
- ✓ meetmete ja/või tähtaegade ajakohastamine;
- ✓ vastutavate talituste tegevuse läbivaatamine.

3. lisa. Pettuseriski hindamise dokumendi võimalik ülesehitus ja sisu

DOKUMENDI OSA	SISU
Tiitelleht	<ul style="list-style-type: none"> – Dokumendi välja andnud institutsioon – Dokumendi pealkiri (– Versioon) – Kuupäev ja koht
Sisukord	Sisukord
Lühendid/sõnastik	Lühendid ja mõisted
Sissejuhatus	<ul style="list-style-type: none"> – Õiguslik alus ja institutsiooniline raamistik – Dokumendi eesmärk – Rakendamise ulatus (seoses fondi liigi ja perioodiga) – Dokumendi adressaadid, sealhulgas märges konfidentsiaalsuse kohta
Sisu	<ul style="list-style-type: none"> – Metoodika ja selle vahendite kirjeldus – Juhised, milles kirjeldatakse riskihindamistegevusi, kohustusi, tulemusi, aruandlusahelat ja tähtaegu
Lisade loetelu	<ul style="list-style-type: none"> Riskihindamise vahendid Riskiregistri näidisvorm Tegevuskava näidisvorm
Liides	Viited riskide kindlakstegemisel kasulikele teabeallikatele

4. lisa. Pettuseriskid

Risk	Põhjus	Tagajärjed
Eeskirjade eiramine projekti rahastamise taotluse valimisel	Avalikustamata huvide konflikti või saadud altkäemaksude ja/või tänu rahade tõttu mõjutavad hindamise nõukogu liikmed teatud taotlejat eelistades tahtlikult hindamist ja taotlejate valimist, suhtudes hindamisel tema taotlusesse leebemalt või avaldades survet teistele nõukogu liikmetele.	Varaline kahju Valikumenetluse umbusaldamine Institutsiooni usaldusväarsuse langus
Valeandmetega taotluse valimine	Taotlejad esitavad taotlusmenetluse võitmiseks valeandmeid, jättes mulje, et nad vastavad toetuskõlblikkuskriteeriumidele ja eksitades sellega hindamisnõukogu.	Varaline kahju Valikumenetluse umbusaldamine Institutsiooni usaldusväarsuse langus
Projekti/tegevuse topele rahastamine	Taotlejad jätavad avaldamata, et taotlesid sama projekti rahastamist mitmelt ELi fondilt ja/või liikmesriigilt.	Varaline kahju Valikumenetluse umbusaldamine Institutsiooni usaldusväarsuse langus
Eeskirjade eiramine pakkumuste valimisel	Avalikustamata huvide konflikti või saadud altkäemaksude ja/või tänu rahade tõttu mõjutavad hindamisnõukogu liikmed teatud taotlejat eelistades tahtlikult pakkumuste hindamist ja valimist, suhtudes hindamisel tema taotlusesse leebemalt või avaldades survet teistele nõukogu liikmetele.	Konkurentsi moonutamine Varaline kahju Pakkumismenetluse umbusaldamine Institutsiooni ja liikmesriigi usaldusväarsuse langus
Lepingu sõlmimine pakkujaga, kes konkurentsipõhise hankemenetluse kohaldamisel hanget ei võidaks	Hankemenetlusega seotud töötajad ei kohalda isiklike huvide tõttu konkurentsipõhist hankemenetlust ning eelistavad konkreetset pakkujat hanke võitmisel või lepingu säilitamisel: – jättes hankemenetluse korraldamata; – jagades hanke osadeks, et vältida hanke piirmäärasid; – sõlmides nõuetekohase põhjenduseeta lepingu ühe pakkujaga; – rikkudes lepingu pikendamisel õigusnorme.	Konkurentsi moonutamine Varaline kahju Pakkumismenetluse umbusaldamine Institutsiooni ja liikmesriigi usaldusväarsuse langus

4. lisa. Pettuseriskid

Risk	Põhjus	Tagajärjed
Lepingu sõlmimine pakkujaga, kes hanget ei võidaks, kui hankemenetlusega seotud töötajad hankemenetlusega ei manipuleeriks	Hankemenetlusega seotud töötajad eelistavad isiklike huvide tõttu konkurentsipõhises hankemenetluses konkreetset pakkujat: – kohandades tehnilisi kirjeldusi vastavalt konkreetse pakkuja omadele; – lekitades konfidentsiaalset teavet, et eelistatud pakkuja saaks koostada parima pakkumuse; – manipuleerides esitatud pakkumustega, et tagada eelistatud pakkuja valimine	Konkurentsi moonutamine Varaline kahju Pakkumismenetluse umbusaldamine Institutsiooni ja liikmesriigi usaldusväarsuse langus
Lepingu sõlmimine pakkujaga, kes manipuleeris lepingu sõlmimise menetlusega ja kes muidu ei oleks hanget võitnud	Pakkuja manipuleerib hanke võitmiseks konkurentsipõhise hankemenetlusega, samal ajal kui hankemenetlusega seotud töötajad seda ei tunnista. Manipuleerimine seisneb kokkumängus teiste ettevõtjatega või võltspakkujate osalemises või pakkumuses teatavate kulude kindlaksmääramata jätmises.	Konkurentsi moonutamine Varaline kahju Pakkumismenetluse umbusaldamine Institutsiooni usaldusväarsuse langus
Töövõtjale põhjendamatute maksete tegemine	Alusetu rahalise kasu saamiseks manipuleerib töövõtja väljamaksetaotluste või arvetega, esitades topeltpaotlusi või valearveid, ülepaisutatud arveid või topeltarveid.	Varaline kahju Kontrolli- ja maksemenetluse umbusaldamine Institutsiooni usaldusväarsuse langus
Väljamaksete tegemine lepingut rikkunud töövõtjale	Alusetu rahalise kasu saamiseks rikub töövõtja lepingutingimusi, jättes tarnimata kokkulepitud tooted või asendades need kehvema kvaliteediga toodetega.	Varaline kahju Kontrollimenetluse umbusaldamine Ohutusriskid (st kui taristuprojektide puhul kasutatakse kehvema materjale) Projekti/tegevuse eesmärkide saavutamise ohtu seadmine (kui töövõtja tegevused on muude tegevuste eeltingimuseks) Institutsiooni usaldusväarsuse langus
Väljamaksete tegemine töövõtjale ebaseadusliku lepingu alusel	Toetusesaaja ja töövõtja muudavad alusetu rahalise kasu saamise eesmärgil kehtiva lepingu tingimusi töövõtjale soodsamaks niivõrd, et esialgne hankeotsus enam ei kehti.	Konkurentsi moonutamine Varaline kahju Kontrollimenetluse umbusaldamine Institutsiooni usaldusväarsuse langus

4. lisa. Pettuseriskid

Risk	Põhjus	Tagajärjed
Alusetute maksete tegemine	Töövõtja teeb alusetu rahalise kasu saamiseks töid ebapiisavalt kvalifitseeritud töötajatega ja taotleb kulude hüvitamist, nagu oleks tööd tehtud kvalifitseeritud töötajatega. Töövõtja ja toetusesaaja võltsivad teadlikult töötajate täidetud ülesannete kirjeldusi, et hüvitatavad kulud paistaksid rahastamiskõlblikud.	Varaline kahju Kontrollimenetluse umbusaldamine Institutsiooni usaldusväarsuse langus
Alusetute maksete tegemine	töövõtja ja toetusesaaja manipuleerivad alusetu rahalise kasu saamiseks tööjõukuludega. Manipuleerimisviisid võivad olla järgmised: taotletakse võltsitud tööjõukulude või ületundide hüvitamist, taotletakse tööjõukulude hüvitamist, mis ei ole korralikult arvatud, taotletakse olematute töötajate tööjõukulude hüvitamist või tegevuste hüvitamist, mida ei ole rakendamise perioodil rakendatud.	Varaline kahju Kontrollimenetluse umbusaldamine Institutsiooni usaldusväarsuse langus
Alusetute maksete tegemine	Alusetu rahalise kasu saamiseks jagab toetusesaaja teadlikult personalikulusid ELi projektide ja muude rahastamisallikate vahel valesti.	Varaline kahju Kontrollimenetluse umbusaldamine Institutsiooni usaldusväarsuse langus
Alusetute maksete heakskiitmine	Vajalike oskuste või ressursside puudumise tõttu korraldus- või vahendusasutustes, mis võib tuleneda ebapiisavast inimressursside kavandamisest või asjakohaste koolitusprogrammide puudumisest, ei pruugi haldamise kontrollimine anda piisavat kindlust pettuse puudumise kohta.	Varaline kahju Kontrollimenetluse umbusaldamine Institutsiooni ja liikmesriigi usaldusväarsuse langus
Eeskirjadevastaste kulutuste kontrollimine	Vajalike oskuste või ressursside puudumise tõttu sertifitseerimisasutustes, mis võib tuleneda ebapiisavast inimressursside kavandamisest või asjakohaste koolitusprogrammide puudumisest, ei pruugi kulutuste kontrollimine anda piisavat kindlust pettuse puudumise kohta.	Varaline kahju Sertifitseerimismenetluse umbusaldamine Institutsiooni ja liikmesriigi usaldusväarsuse langus
Alusetute maksete heakskiitmine	Lubamatu mõjutamine teatavate toetusesaajate maksete heakskiitmisel korraldus- või vahendusasutuse töötajate huvide konflikti tõttu.	Varaline kahju Kontrollimenetluse umbusaldamine Institutsiooni ja liikmesriigi usaldusväarsuse langus

4. lisa. Pettuseriskid

Risk	Põhjus	Tagajärjed
Eeskirjadevastaste kulutuste sertifitseerimine	Kulutused sertifitseerib sertifitseerimisasutus, kellel on sidemed toetusesaajaga.	Varaline kahju Sertifitseerimismenetluse umbusaldamine Institutsiooni ja liikmesriigi usaldusväärse langus

5. lisa. AFCOSi toimimisega seotud riskid

Risk	Põhjus	Tagajärjed
Eeskirjade eiramiste ja pettustega (pettusekahtlustega) ei tegeleta piisavalt	Eeskirjade eiramise juhtumitega tegelemise menetluste puudumine või nende ebapiisavus võib põhjustada eiramisjuhtumitega tegelemisega seotud vigu ja tegevusetust.	Ebausaldusväärne teatamissüsteem Ebausaldusväärne statistika Institutsioonide usaldusväarsuse langus
Eeskirjade eiramiste ja pettustega (pettusekahtlustega) ei tegeleta piisavalt	Ebapiisava õigusraamistiku tõttu ei pruugi eri institutsioonide eiramisjuhtumitega tegelemisega seotud ülesanded selged olla ja tulemuseks on vähene koostöö ning moonutatud teabevoog.	Ebausaldusväärne teatamissüsteem Ebausaldusväärne statistika Institutsioonide usaldusväarsuse langus
Eeskirjade eiramiste ja pettustega (pettusekahtlustega) ei tegeleta piisavalt	Vajalike oskuste puudumise tõttu korraldus- ja kontrolliasutustes, mis võib tuleneda koolitusprogrammide puudumisest või sobimatusest, võivad eiramisjuhtumitega tegelemisega seotud vead ja tegevusetus olla sagedased.	Ebausaldusväärne teatamissüsteem Ebausaldusväärne statistika Institutsioonide usaldusväarsuse langus
Toetusesaajad ja üldsus ei teata eeskirjade eiramistest ja pettusekahtlustest	Kuna eeskirjade rikkumistest teatamise mehhanismi ei ole pettusekahtluse puhul piisavalt edendatud, ei kipu üldsus eeskirjade eiramistest / pettusekahtlustest teatama või ei esita vajalikku teavet.	Ebausaldusväärne teatamissüsteem Ebausaldusväärne statistika Varaline kahju Liikmesriigi usaldusväarsuse langus
Eeskirjade eiramistest ja pettustest (pettusekahtlustest) ei teatata õigel ajal	Üleandmismenetluste puudumise tõttu kõrgema juhtkonna tasandil võib aruandlus katkeda, mis võib omakorda põhjustada eeskirjade eiramistest teatamata jätmist või sellega viivitamist.	Ebausaldusväärne teatamissüsteem Ebausaldusväärne statistika Varaline kahju Institutsioonide usaldusväarsuse langus
Organisatsioonikultuur soodustab pettuste toimepanemist	Korraldus- ja kontrolliasutuste töötajad tegutsevad leebete kõlblusnormidega organisatsioonikultuuris (st isiklikku vastutust ei edendata; huvide konflikte käsitlevaid kontrole ei rakendata; juhtkonna eeskuju ei ole näitlik). See võib kaasa aidata põhjenduse väljakujunemisele (mis on nn pettuse kolmnurga ja pettuse nelinurga teooria üks element), suurendades seeläbi pettuse toimepanemise võimalust.	Ebausaldusväärne juhtimis- ja kontrollisüsteem Varaline kahju Institutsioonide usaldusväarsuse langus

5. lisa. AFCOSi toimimisega seotud riskid

Risk	Põhjus	Tagajärjed
Organisatsioonikultuur soodustab pettuste toimepanemist	Sobimatu personalijuhtimise tõttu (puudulikust personalivajaduse kavandamisest või ülesannete jaotamisest tingitud liiga suur töökoormus, premeerimise järjekindlusetus, väärtusliku teabe mahavaikimine, personalijuhtimise järjekindlusetus üldiselt) on korraldus- ja kontrolliasutuste töötajate motivatsioon täita ülesandeid nõuetekohase hooldusega väike. Tulemuseks võib olla suur tööjõu voolamine ja AFCOSi usaldusväarsuse vähenemine ning võimaluse suurenemine, et töötajad panevad toime pettusi (probleemid oma ametialase positsiooniga või rahalised raskused võivad olla pettuse toimepanemise motiiviks – nn pettuse kolmnurga ja pettuse nelinurga teooria üks element).	Ebausaldusväärne juhtimis- ja kontrollisüsteem Varaline kahju Institutsioonide usaldusväarsuse langus
Uurimis- ja õigusasutused ei tegele pettusekahtlustega piisavalt	Õigusraamistik ei paku uurimis- ja õigusasutustele piisavat alust tulemuslikuks ja tõhusaks tegelemiseks pettusekahtlustega. (Uurimised on kulukad ja pikaajalised.)	Varaline kahju Uurimis- ja õigusasutuste usaldusväarsuse langus Liikmesriigi maine langus
Uurimis- ja õigusasutused ei tegele pettusekahtlustega piisavalt	Vajalike oskuste puudumise tõttu uurimis- ja õigusasutustes (osaliselt asjakohaste koolitusprogrammide puudumise/kättesaamatuse pärast) on pettusekahtluste menetlemine keeruline/mittetulemuslik/ebatõhus.	Varaline kahju Uurimis- ja õigusasutuste usaldusväarsuse langus Liikmesriigi maine langus
Üldsuse teadmised AFCOSist on ebamäärased / mõningal määral negatiivsed ning võimalus suurendada üldsuse teadlikkust avaliku sektori vahendite kaitsmise tähtsusest on jäetud kasutamata.	Ebapiisava teabevahetuse (seoses teabesisu ja teabevahetuse dünaamikaga) ja/või ebapiisavate teabevahetuskanalite tõttu on üldsuse teadmised AFCOSist ebamäärased ja võimalus suurendada üldsuse teadlikkust on jäetud kasutamata. Lisaks sellele võib teave eeskirjade eiramiste suundumuste kohta olla mõjutatud (valest) tõlgendamisest. Seega võib algseks põhjuseks olla teabevahetustegevuste puudulik kavandamine, oskuste puudumine suhtekorralduse valdkonnas või kõrgema juhtkonna toetuse puudumine.	Pettustele vastuvõtlik sotsiaalne kontekst Institutsioonide vähene usaldusväarsus
Teave eeskirjade eiramiste / pettuste (pettusekahtluste) kohta	Eeskirjade eiramiste aruanded ja (sisemised) andmebaasid ei anna eeskirjade eiramiste kohta usaldusväärset ja piisavat teavet puudulike juhiste või töötajate vähese motivatsiooni tõttu.	Institutsioonide usaldusväarsuse puudumine Statistilise analüüsi ja riskijuhtimise

5. lisa. AFCOSi toimimisega seotud riskid

Risk	Põhjus	Tagajärjed
ei ole usaldusväärne		sisend on ebausaldusväärne
Vahendite sissenõudmine on mittetulemuslik ja ebatõhus	Ebapiisava õigusraamistiku või vahendite sissenõudmise eest vastutavate ametnike vajalike oskuste puudumise tõttu on vahendite sissenõudmine pikaajaline, st sissenõudmine on üldjuhul keeruline. (Üheks põhjuseks võib olla halb sotsiaalmajanduslik olukord (väline põhjus).)	Varaline kahju Institutsioonide usaldusväarsuse langus Ühiskonna leebed kõlblusnormid

6. lisa. Hoiatusteate vormi peamised punktid

<i>Riski kirjeldus</i>	<i>Riski põhjus</i>	<i>Riski tõenäosus</i>	<i>Riski mõju</i>	<i>Kes on selle riskiga seotud?</i>	<i>Sisemine/väline risk</i>	<i>Võetavad meetmed</i>
		<i>1. väike</i> <i>2. keskmine</i> <i>3. suur</i>	<i>1. väike</i> <i>2. keskmine</i> <i>3. suur</i>			

7. lisa. Riskiregister

RISKI KIRJELDUS			
<i>Registreerimisnumber</i>	<i>Riski kirjeldus</i>	<i>Kes on selle riskiga seotud?</i>	<i>Sisemine (korraldusasutusesisene) / väline risk</i>

BRUTORISK			KEHTIVAD KONTROLLID				NETORISK	
<i>Brutoriski tõenäosus</i>	<i>Brutoriski mõju</i>	<i>Riskipositsioon (tõenäosus x mõju)</i>	<i>Kehtivate kontrollide kirjeldus</i>	<i>Kas nende kontrollide tegemise kohta on tõendeid?</i>	<i>Kas neid kontrole hinnatakse korrapäraselt?</i>	<i>Kontrollide usaldatavuse tase</i>	<i>Kombineeritud kontrollide mõju brutoriski tõenäosusele, võttes arvesse usaldatavuse taset</i>	<i>Kombineeritud kontrollide tagajärg brutoriski mõjule, võttes arvesse usaldatavuse taset</i>
1. väike 2. keskmine 3. suur	1. väike 2. keskmine 3. suur							

NETORISK	TEGEVUSKAVA	Netoriski tõenäosus
-----------------	--------------------	----------------------------

7. lisa. Riskiregister

<i>Netoriski tõenäosus</i>	<i>Netoriski mõju</i>	<i>Riskipositsioon (tõenäosus x mõju)</i>	<i>Uued kavandatud kontrollid (mõju vähendavad kontrollid)</i>	<i>Vastutav isik</i>	<i>Rakendamise tähtaeg</i>	<i>Uute kavandatud kombineeritud kontrollide mõju netoriskide tõenäosusele</i>	<i>Uute kavandatud kombineeritud kontrollide tagajärg netoriski mõjule</i>	<i>Sihtriski tõenäosus</i>	<i>Sihtriski mõju</i>	<i>Sihtriski positsioon (tõenäosus x mõju)</i>
1. väike 2. keskmine 3. suur	1. väike 2. keskmine 3. suur									

Selgitus

Iga põhiprotsessi puhul tuleks teha konkreetse asjaomase riski analüüs, määrata kindlaks **brutorisk** (olemasolev riskitase enne korraldusasutuse kontrolle), hinnata kehtivate kontrollide tõhusust eesmärgiga vähendada brutoriske, ning hinnata **neto-/jäärisk** (riski tase pärast kontrolle, olenevalt nende tõhususest).

Sihtrisk on risk, mida korraldusasutus peab pärast kõikide kontrollide kehtestamist ja tegemist vastuvõetavaks/lubatavaks.

8. lisa. Esialgse kavatsuste deklaratsiooni peamised punktid

Esialgse kavatsuste deklaratsiooni kohaselt peaks korraldusasutus:

- a) esitama süüdistusi seoses ELi rahaliste vahendite haldamist mõjutavate pettuste, korruptsiooni ja huvide konfliktiga;
- b) edendama rangeid õiguslikke, eetilisi ja moraalseid norme, et tagada korraldus- ja kontrolliasutuste ühtsus, objektiivsus ja ausus seoses ELi vahenditega;
- c) pöörama erilist tähelepanu pettuse- ja korruptsiooniriskile, mis võib mõjutada ELi finantshuve, luues korraldusasutuses ekspertidest koosneva pettusevastase võitluse töörühma. Pettusevastase võitluse töörühm vastutab pettuseriskide kindlakstegemise ja hindamise, tõhusa pettusevastase võitluse kava koostamise ning personali pettuseteadlikkuse ja koolitamise eest;
- d) rakendama pettusevastast tegevuskava, tagades eelkõige asjakohaste sisekontrollisüsteemide olemasolu, ennetades ja avastades pettusi, tagades nõuetekohase hoolsuse ja rakendades pettusekahtluse korral ennetavaid meetmeid, võttes parandusmeetmeid, sealhulgas rakendades halduskaristusi;
- e) rakendama pettustest teatamise menetlusi, nii siseselt kui ka väliselt, austades konfidentsiaalsuse põhimõtet ja kaitstes rikkumistest teatajaid;
- f) tegema koostööd sertifitseerimisasutuse, auditeerimisasutuse, DLAFi (AFCOS) ja pettusekahtluse korral õigusasutustega;
- g) suhtuma piisavate tegevuskavade ja tugeva kontrollisüsteemi kaudu pettustesse ja korruptsiooni täisleppimatusega.

9. lisa. Eesmärkide seadmise näidisvorm

Nr	Eesmärgid	Strateegia peatükk*	Meetmed	Tegevused	Sihtrühm**	Kohustused	Rakendusperiood / tähtpäev	Peamised tulemusnäitajad	Riskid	Rahalised vahendid / inimressursid
1.	1. eesmärk		1. meede							
			2. meede							
2.	2. eesmärk		1. meede							

* 1) pettuste ennetamine, 2) avastamine, 3) uurimine ja süüdistuse esitamine ning 4) sissenõudmine ja sanktsioonid.

** AFCOSi talitus, korraldus- ja kontrolliasutused (kontrolliasutus, korraldusasutus, vahendusasutused, sertifitseerimisasutus, auditeerimisasutus), üldsus/taotlejad/toetusesaajad, riigiprokuratuur/prokuratuurid, siseministeerium/uurimisasutused

10. lisa. Sõnastik

Riikliku strateegiaga seotud tegevuskava – kava, milles määratakse kindlaks riikliku pettusevastase strateegia rakendamise meetmed ning eesmärkide saavutamisel tehtud edusammude jälgimise meetmed.

Halduskokkulepped – tehnilist ja/või tegevuslikku laadi kokkulepped, mis on sõlmitud OLAFiga, et hõlbustada koostööd ja teabe vahetamist poolte vahel, ning mis ei loo õiguslikke lisakohustusi.

Haldusjuurdlused – kõik määruse (EL, Euratom) nr 883/2013 artiklite 3 ja 4 kohased inspekteerimised, kontrollid või muud meetmed, mida OLAF võtab nimetatud määruse artiklis 1 sätestatud eesmärkide saavutamiseks ning vajaduse korral tuvastamaks, et juurdlusala tegevuse puhul on tegemist eeskirjade eiramisega; kõnealused juurdlused ei mõjuta liikmesriikide pädevate asutuste õigust algatada kriminaalmenetlust.

Pettusevastase võitluse koordineerimistalitus (AFCOS) – pettusevastase tegevuse koordineerimisasutus, kes hõlbustab tõhusa koostöö tegemist ja teabe, sealhulgas operatiivset laadi teabe vahetamist OLAFiga.

ARACHNE – riskihindamisvahend, mis aitab kindlaks teha, ennetada ja avastada eriti riskantseid tegevusi, projekte, toetusesaajaid ning lepinguid või töövõtjaid. Selle eesmärk on tagada Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide haldamisega seotud liikmesriikide ametiasutustele vahend kõige riskantsemate projektide kindlakstegemiseks.

Audit – asutuse tegevuse ja toimingute läbivaatamine selle tagamiseks, et asutus täidab talle määratud ülesandeid ning toimib kooskõlas strateegias kindlaks määratud eesmärkide, eelarvete, eeskirjade ja standarditega. Sellist liiki läbivaatamist tuleks korraldada korrapäraselt ja sellega tehakse kindlaks kõrvalekalded, mille suhtes võib olla vaja võtta parandusmeetmeid.

Auditeerimisasutus – riiklik, piirkondlik või kohalik asutus või organ, kes on oma tegevuses korraldusasutusest ja sertifitseerimisasutusest sõltumatu, kelle määrab liikmesriik iga rakenduskava jaoks ning kes vastutab juhtimis- ja kontrollisüsteemi nõuetekohase toimimise eest.

Toetusesaaja – tegevuse algatamise või algatamise ja rakendamise eest vastutav avalik-õiguslik või eraõiguslik juriidiline isik ning ainult Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondi määruse ja Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi määruse puhul ka füüsiline isik; määruse (EL) nr 1303/2013 artikli 2 punktis 13 määratletud riigiabi kavade kontekstis üksus, mis saab toetust, ning nimetatud määruse teise osa IV jaotise kohaste rahastamisvahendite kontekstis asutus, kes rakendab vastavalt rahastamisvahendit või fondifondi.

Pakkumismahhinatsioon – teatavat liiki ettevõtetevaheline kokkumäng, mis võib kahjustada müügi- või ostuprotsessi, mille raames esitatakse pakkumusi.

Altkäemaks – keelatud hüve otsene või kaudne lubamine, pakkumine või andmine võimupositsioonil isikule (nt riigiametnik, seadusandlikku või täitevvõimu teostava avaliku kogu liige või isik, kes on avaliku või erasektori majandusüksuse juht või sellise üksuse töötaja) või sellise

keelatud hüve nõudmine või saamine enda või teise isiku huvides selle eest, et asjaomane isik tegutseks või hoiduks tegutsemast oma töökohustuste täitmisel või rikuks oma ametikohustusi¹⁹.

Menetlusest kõrvalejätmise keskandmekogu – Euroopa Komisjoni andmebaas, mis sisaldab teavet asutuste kohta, kes eri põhjustel, sealhulgas finantsrikkumised, on jäetud välja ELi rahaliste vahendite taotlemisest ja kelle suhtes kohaldatakse komisjoni 17. detsembri 2008. aasta määruses (EÜ, Euratom) nr 1302/2008 (menetlusest kõrvalejätmise keskandmekogu kohta) sätestatud tingimusi²⁰.

Sertifitseerimisasutus – asutus, mis tagab kuluarvestuste ning maksenõuete täpsuse ja õigsuse enne nende saatmist Euroopa Komisjonile. Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi ja Ühtekuuluvusfondi haldavad liikmesriigid, piirkonnad ja muud vahendusasutused ühiselt. Üks või mitu neist rühmadest määrab igale nimetatud fondidest kaasrahastatavale rakenduskavale sertifitseerimisasutuse.

Kontrollimine – määratletud finantsmääruses kui tulu- või kulutoimingu teatava aspekti kontrollimine.

Klaster – sõltumatute organite – sealhulgas idufirmad, väikesed, keskmise suurusega ja suured ettevõtjad, nõuandvad organid ja/või teadusorganisatsioonid – rühm, mille eesmärk on ergutada majandust ja uuendustegevust, edendades tihedat suhtlust organisatsioonide vahel, jagades ruume ja seadmeid ning vahetades teadmisi ja oskusi ning edendades teadmussiiret, suhete loomist ja teabe levitamist klastrisse kuuluvate ettevõtjate ja organisatsioonide seas.

Kogukonna juhitud kohaliku arengu strateegia – ühtne kogum tegevusi kohaliku tasandi eesmärkide saavutamiseks ja vajaduste rahuldamiseks. See aitab kaasa ELi aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu strateegia elluviimisele ning selle töötab välja ja seda rakendab kohalik algatusrühm.

Lõpetatud tegevus – tegevus, mis on füüsiliselt lõpetatud või täielikult ellu viidud ning mille puhul on toetusesaajad teinud kõik asjaomased maksed ja vastav avaliku sektori rahaline osalus on toetusesaajatele välja makstud.

Huvide konflikt – olukord, kus ametiisikul on erahuvi, mis mõjutab või näiliselt mõjutab tema töökohustuste erapooletut ja objektiivset täitmist²¹. Erahuvi mõistetakse kui ametiisiku hüve endale või oma perele, lähisugulastele, sõpradele ning üksikisikutele või organisatsioonidele, kellega tal on või on olnud äri- või poliitilised suhted. See hõlmab ka sellega seotud finants- ja tsiviilvastutust. Nõukogu määruse (EÜ, Euratom) nr 966/2012 kohaselt esineb huvide konflikt, kui eelarve täitmisel osaleja või siseaudiitori ülesannete erapooletut ja objektiivset täitmist ohustavad perekonna-, emotsionaalsete, poliitiliste või rahvuslike sidemete või majanduslike huvidega seotud põhjused või mis tahes muud põhjused, mis tulenevad kõnealuse isiku ja toetusesaaja ühistest huvidest.

¹⁹ Korruptsiooni kriminaalõigusliku reguleerimise konventsioon, Strasbourg, 27.1.1999.

²⁰ ELT L 344, 20.12.2008.

²¹ Euroopa Nõukogu ministrite komitee poolt liikmesriikidele esitatud soovitus nr R (2000)10 ametiisikute käitumiskodeksi kohta, artikkel 13.

Avaliku sektori hankijad – riigi, piirkonna või kohaliku tasandi ametiasutused, avalik-õiguslikud organisatsioonid ning ühingud, mille on moodustanud üks või mitu sellist ametiasutust või üks või mitu sellist avalik-õiguslikku organisatsiooni.

Kontroll – vastavalt finantsmäärusele mis tahes meede, mis on võetud piisava kindluse tagamiseks tegevuse tulemuslikkuse, tõhususe ja säästlikkuse, aruandluse usaldusväärsuse, vara ja teabe säilimise, pettuste ja eeskirjade eiramiste ennetamise, tuvastamise ja kõrvaldamise ning järelmeetmete suhtes, ning raamatupidamisarvestuse aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsusega seotud riskide piisav juhtimine, võttes arvesse programmide mitmeaastast iseloomu ja asjaomaste maksete laadi. Kontroll võib hõlmata mitmesuguseid kontrollimisi, samuti mis tahes poliitika või menetluse rakendamist esimeses lauses kirjeldatud eesmärkide saavutamiseks.

Majandustegevuses osaleja – füüsiline või juriidiline isik või muu üksus, kes osaleb fondist saadud rahaliste vahendite kasutamises, välja arvatud liikmesriigid, kes kasutavad avalik-õigusliku asutuse eesõigust. Käesolevas dokumendis kasutatakse termineid „majandusüksus“ ja „majandustegevuses osaleja“ sisuliselt sünonüümidena.

Vara omastamine (vara väärkasutamine) – selliste varade või rahaliste vahendite omastamine, mis on seaduslikult usaldatud esindaja või järelevalvaja ülesandeid täitvale isikule tema ametiülesannete raames. ÜRO korruptsioonivastases konventsioonis on „ametiisiku poolt vara omastamine, õigusvastane kasutamine või muul moel kõrvaldamine“ määratletud korruptsioonikuriteona. Vara omastamine ei ole siiski tingimata korruptsioon, see võib olla ka pettus (toime pandud ühe isiku poolt)²².

ESIF – Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid.

Euroopa Pettustevastane Amet (OLAF) – Euroopa Komisjoni asutus, mis vastutab Euroopa Liidu eelarvet kahjustavate pettuste vastu võitlemise eest.

Euroopa Investeerimispank (EIP) – Rooma lepinguga asutatud ELi finantseerimisasutus. EIP ülesanne on toetada majanduslikku, sotsiaalset ja territoriaalset ühtekuuluvust ELi siseturu tasakaalustatud arengu edendamise kaudu.

Euroopa Investeerimisfond – annab riskikapitali väikestele ja keskmise suurusega ettevõtjatele (VKEd), eriti uutele ning tehnoloogilise suunitlusega äriühingutele. Lisaks väljastatakse finantseerimisasutustele (nt pangad) garantiisid VKEdele antavate laenude tagamiseks. Euroopa Investeerimisfond ei ole laenu andev asutus: ta ei anna äriühingutele laene ega toetusi ega tee otseinvesteeringuid ühtegi ettevõttesse. Fond toimib pankade ja muude finantsvahendajate kaudu. Fond kasutab enda või EIP-lt või ELilt saadud rahalisi vahendeid.

Pettuse- ja korruptsioonivastane võitlus – osa ulatuslikumast jõupingutusest, mille eesmärk on võidelda finants- ja organiseeritud kuritegevuse vastu, täpsemalt igasuguse ELi finantshuve kahjustava ebaseadusliku tegevuse vastu. Mõiste põhineb peamiselt Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklil 325, milles käsitletakse ELi finantshuve kahjustavat tegevust ning millega on ette nähtud, et nõukogu ja Euroopa Parlament võtavad meetmeid, toimides seadusandliku tavamenetluse kohaselt, olles eelnevalt konsulteerinud Euroopa

²² Uuring korruptsiooni kohta tervishoiusektoris, HOME/2011/ISEC/PR/047-A2, oktoober 2012.

Kontrollikojaga. Alates 1999. aasta juunist tegeleb pettusevastase võitlusega Euroopa Pettustevastane Amet (OLAF). Vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu 4. ja 5. peatükile politsei- ja õiguskooostöö kohta kriminaalasjades on pettuse- ja korrupsioonivastase võitluse valdkonnas pädevad ka Eurojust ja Europol, et toetada selles valdkonnas liikmesriike.

Lõppsaaja – juriidiline või füüsiline isik, kes saab rahastamisvahendist rahalist toetust.

Rahastamisvahendid – rahaline toetus ELi eelarvest ELi ühe või mitme konkreetse poliitikaeesmärgi saavutamiseks. Sellised vahendid võivad olla omakapitali- või kvaasiomakapitaliinvesteeringu, laenu, tagatise või muu riskijagamisvahendi vormis, mida võidakse vajaduse korral kombineerida toetusega.

ELi finantshuvid – kooskõlas määrusega (EL, EURATOM) nr 8383/2013 hõlmavad need tulused, kulused ja vara, mis on hõlmatud ELi eelarvega, ning ELi institutsioonide, organite, ametite ja asutuste eelarvetega ning nende hallatavate ja kontrollitavate eelarvetega.

Pettus – Euroopa ühenduste finantshuvide kaitse konventsiooni, mis on koostatud Euroopa Liidu lepingu artikli K.3 alusel, artikli 1 lõike 1 kohaselt on^{23,24}:

(a) pettus ELi eelarve kulude puhul – tahtlik tegevus või tegevusetus, mis on seotud

- valede, ebatäpsete või mittetäielike avalduste või dokumentide kasutamise või esitamisega, mille tagajärjel on vääralt eraldatud või hoitud Euroopa ühenduste²⁵ üldeelarve või Euroopa ühenduste poolt või nende nimel juhitava eelarve vahendeid;
- konkreetset kohustust rikkudes teabe varjamisega, millel on sama tagajärg;
- kõnealuste rahaliste vahendite väära kasutamise eesmärkidel, milleks need ei olnud algselt eraldatud.

(b) pettus tulude puhul – tahtlik tegevus või tegevusetus, mis on seotud

- valede, ebatäpsete või mittetäielike avalduste või dokumentide kasutamise või esitamisega, mille tagajärjel on Euroopa ühenduste üldeelarve või Euroopa ühenduste poolt või nimel juhitava eelarve rahalised vahendid ebaseaduslikult vähenenud;
- konkreetset kohustust rikkudes teabe varjamisega, millel on sama tagajärg;
- seaduslikult saadud hüve väära kasutamise eesmärkidel, millel on sama tagajärg.

Garantii – kirjalik kohustus vastutada täielikult või osaliselt kolmanda isiku võla, kohustuse või nimetatud kolmanda isiku kohustuse nõuetekohase täitmise eest sündmuse korral, mis tingib sellise tagatise realiseerimise, nt laenukohustuse täitmata jätmise.

Mõju hindamine – konkreetse probleemi lahendamiseks võetavate võimalike eri poliitikameetmete võimaliku kasu ja kahju analüüs.

²³ EÜT C 316, 27.11.1995, lk 49.

²⁴ Euroopa Parlamendi 10. mai 2012. aasta resolutsioonis Euroopa Liidu finantshuvide kaitse kohta juhitakse tähelepanu asjaolule, et Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 325 käsitletakse pettusi ja mitte eeskirjade eiramisi. Samuti märgitakse selles, et pettus on tahtlik väärkäitumine, mis on kuritegu, ning et eeskirjade eiramine on suutmatust järgida teatud reeglit. Lisaks kutsutakse selles üles eristama pettusi ja eeskirjade eiramisi ning võitlema korrupsiooni vastu koos pettusega (vt Euroopa Parlamendi resolutsioon, 10. mai 2012, ELi finantshuvide kaitse kohta – pettusevastane võitlus – 2010. aasta aruanne).

²⁵ Käesolevas dokumendis käsitatakse kookõlas Lissaboni lepinguga, mis jõustus 1. detsembril 2009, „Euroopa ühendusi“ „Euroopa Liiduna“. Sellega ei piirata varasemate asjakohaste õigusaktide kohaldamist.

Tahtlik käitumine²⁶ – tegu, mille on toime pannud isik, kelle eesmärk oli rikkuda või piirata seadusega kaitstud huvi või kes oli teadlik, et tema käitumine viib tõenäoliselt sellise huvi rikkumise või piiramiseni, ja kes oli valmis leppima oma käitumise sellise tagajärjega.

Vahendusasutus – avaliku või erasektori asutus, mis tegutseb korraldus- või sertifitseerimisasutuse alluvuses või täidab nende nimel ülesandeid, mis on seotud toetusesaajate rakendustegevusega.

Eeskirjade eiramine – vastavalt määruse (EÜ, Euratom) nr 2988/95 (Euroopa ühenduste finantshuvide kaitse kohta) artikli 1 lõikele 2 tähendab eeskirjade eiramine ühenduse õiguse mis tahes sätte rikkumist ettevõtja tegevuse või tegevusetuse kaudu, mis kahjustab või kahjustaks ühenduste üldeelarvet või nende juhitavaid eelarveid kas otse ühenduste nimel kogutud omavahenditest laekunud tulu vähenemise või kaotamise või põhjendamatu kuluartikli tõttu.

Ühise põllumajanduspoliitika raames osutab määruse (EL) nr 1306/2013 artikli 2 lõike 1 punkt g eeskirjade eiramisele määruse (EÜ, Euratom) nr 2988/95 artikli 1 lõike 2 tähenduses.

ESIFI raames tähendab eeskirjade eiramine määruse (EL) nr 1303/2013 (ühissätete määrus) kohaselt liidu õiguse või selle kohaldamisega seotud liikmesriigi õiguse rikkumist, mis tuleneb fondi rakendamisega seotud ettevõtja tegevusest või tegevusetusest, mis on mõjutanud või oleks võinud kahjustavalt mõjutada ELi eelarvet põhjendamata kuluartikli liidu eelarvest debiteerimise tõttu. Sama määratlus on ka esitatud määruse (EL) nr 223/2014, mis käsitleb Euroopa abifondi enim puudust kannatavate isikute jaoks, artikli 2 punktis 16.

Eiramisjuhtumite haldamise süsteem – eeskirjade eiramistest elektrooniliselt teatamise infosüsteem. See on oluline teabeallikas, kust saab teavet selle kohta, millises ulatuses on liikmesriigid fondide vahendeid kasutanud. Süsteem hõlmab komisjoni ja liikmesriikide ühiselt täidetava eelarve kuluartikleid.

Infotehnoloogiline seiresüsteem – süsteem, kuhu sisestatakse kõikide rakenduskavade, projektide, kontrollimiste, inspekteerimiste ja auditite andmed, et tagada struktuurifondide, Ühtekuuluvusfondi ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi rakendamisega seotud kõikide protsesside tulemuslik ja läbipaistev seire. See sisaldab linke fondidega seotud raamatupidamisinfosüsteemile.

Tänuraha – teatav läbiräägitud altkäemaksu liik, mille korral makstakse altkäemaksu võtjale osutatud teenuste eest vahendustasu. Üldiselt on tasu (raha, üleantavad kaubad või teenused) varem kokku lepitud. Tänuraha erineb teistest altkäemaksu liikidest selle poolest, et eeldab kahe poole kokkumängu (selle asemel, et üks pool pressib altkäemaksu teiselt välja). Tänuraha eesmärk on tavaliselt julgustada teist poolt osalema ebaseaduslikus skeemis²⁷. Tänuraha kõige levinum vorm hõlmab müüjat, kes esitab petu- või ülepaisutatud arve (tihti kaupade ja teenuste kohta, mida ei olnud vaja või mis olid halva kvaliteediga või mõlemat), ning ohvriks oleva ettevõtte töötajat, kes aitab makse kindlustada. Oma abi eest makse kindlustamisel saab isik teatava hüvitise (raha, kaubad või teenused) või teene (nt pakutakse talle või tema sugulasele tööd). Tänuraha maksmist esineb tihti riigihangete valdkonnaga seotud korrupsiooni puhul.

²⁶ Vrd Slovakkia kriminaalkodeksi (seadus nr 300/2005) § 15.

²⁷ Uuring korrupsiooni kohta tervishoiusektoris, HOME/2011/ISEC/PR/047-A2, oktoober 2012.

Õiguslik alus – üldiselt seadus, mis põhineb aluslepingu artiklil, milles antakse ELile pädevus tegutseda teatud poliitikavaldkonnas ning milles sätestatakse sellise pädevusega seotud tingimused, sealhulgas suhe eelarvega. Teatavad aluslepingu sätted volitavad komisjoni võtma teatavate kulutustega seotud meetmeid, ilma et selle kohta oleks täpsemat õigusakti.

Makropiirkondlik strateegia – Euroopa Ülemkogu kinnitatud integreeritud raamistik, mis on ette nähtud kindlaksmääratud geograafilise piirkonna ühiste probleemide käsitlemiseks. See on seotud samas geograafilises piirkonnas asuvate liikmesriikide ja kolmandate riikidega. ELi liikmesriikide ja kolmandate riikide vahelise koostöö tõhustamisega aitab strateegia suurendada majanduslikku, sotsiaalset ja territoriaalset ühtekuuluvust.

Korraldusasutus – ELi liikmesriigi määratud riigi, piirkonna või muu tasandi organ, mis haldab struktuurifondidest toetust saavaid programme. Korraldusasutus vastutab võimalike toetusesaajate teavitamise, projektide valimise ja nende rakendamise jälgimise eest.

Jälgimine – ELi finantshuvide kaitsmise ja ELi rahaliste vahendite kasutamise puhul korrapärane läbivaatamine ja hindamine, mis hõlmab finants- ja muude andmete ja teabe kogumist ning registreerimist, et saada ülevaade asjakohaste õigusaktide ja muude eeskirjade, normide, standardite, kokkulepete, lepingute ja menetluste järgimise ulatusest asjaomasel hetkel, ning võimaldab avastada ja kõrvaldada ELi finantshuve ohustavaid riske varajases etapis.

NAFS – riiklik pettusevastane strateegia.

NAFSi talitus – asutus, kelle ülesandeks on koostada riiklik pettusevastane strateegia.

Partnerlusleping – dokument, mille liikmesriik on partnerite kaasabil ette valmistanud kooskõlas mitmetasandilise valitsemise meetodiga ning milles on sätestatud liikmesriigi strateegia, prioriteedid ja meetmed ELi rahaliste vahendite kasutamiseks tulemuslikult ja tõhusalt, et järgida ELi aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu strateegiat. Partnerluslepingu kiidab komisjon heaks pärast dokumendi hindamist ja selle üle arupidamist asjaomase liikmesriigiga.

Juurdlusalune isik – määruse (EL, EURATOM) nr 883/2013 kohaselt isik või ettevõtja, keda kahtlustatakse pettuses, korruptsioonis või muus ELi finantshuve kahjustavas mis tahes ebaseaduslikus tegevuses ning kelle suhtes OLAF korraldab seetõttu juurdlust.

Programmiala – eriprogrammiga hõlmatud geograafiline ala või enam kui üht piirkondlikku kategooriat hõlmava programmi korral igale eraldiseisvale piirkondlikule kategooriale vastav geograafiline ala.

ELi finantshuvide kaitsmine – tõhususe ja läbipaistvuse tagamine ELi eelarve tulude puhul (põllumajandussaaduste tollimaksud, suhkru- ja tollimaksud, käibemaksutulu ja SKPst sõltuv tulu); ELi eelarve ja ELi hallatavate eelarvete ning ELile, ELi institutsioonidele ja organitele kuuluva vara kasutamise tõhusus, tulemuslikkus, säästlikkus ja läbipaistvus.

Avaliku sektori kulud – igasugune avaliku sektori rahaline osalus, et rahastada tegevusi, mille aluseks on riigi või piirkondlike või kohalike ametiasutuste eelarve, Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidega seotud ELi eelarve, avalik-õiguslike asutuste või avalik-õiguslike asutuste ühingute eelarve. Euroopa Sotsiaalfondist rahastatavate programmide

kaasrahastamismäärade kindlaksmääramiseks võib see hõlmata tööandjate ja töötajate ühiselt panustatud mis tahes rahalisi vahendeid.

Avaliku ja erasektori partnerlus – avalik-õiguslike asutuste ja erasektori vaheline koostöövorm, mille eesmärk on parandada kvaliteeti investeerimisel taristuprojektidesse või muud liiki tegevustesse avaliku teenuse osutamise eesmärgil. Partnerlusega saab osutada avalikke teenuseid tõhusamalt, kuna selle kaudu saab jagada riske, koondada erasektori eriteadmisi ja pääseda juurde kapitali lisaallikatele.

Vahendite saaja – toetusesaaja, töövõtja või muu füüsiline või juriidiline isik, kes saab rahastamisvahendi kaudu toetust või vahendeid.

Risk – võimalik oht, sündmus(ed), tegevus(ed) või kasutamata jäänud võimalused, mis võivad viia eeskirjade eiramiseni, st põhjendamata kuluartikkel, vajadus finantskorrektsiooni järele või juhtimis- ja kontrolliasutuste maine kahjustamine. Risk võib mõjutada juhtimis- ja kontrolliasutuse tulemuslikkust või juhtimis- ja kontrollisüsteemi tervikuna.

Riskihindamine – üks riskijuhtimisprotsessi etapp. Sellega mõõdetakse riskiga (R) seotud kaht tegurit: võimaliku kahju suurust (L) ja sellise kahju tekkimise tõenäosust (p).

Riskijuhtimine – riskide kindlakstegemise, hindamise ja aktsepteeritud riskitasemetega kooskõlalise juhtimise pidev, ennetav ja süstemaatiline protsess, mida kasutavad juhtimis- ja kontrollisüsteemi asutused piisava kindlustunde saamiseks seoses eesmärkide saavutamise ja pettuste ennetamisega.

Suured puudused juhtimis- ja kontrollisüsteemi tõhusas toimimises – määruse (EL) nr 1303/2013 IV osas esitatud määratluse kohaselt on Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi ja Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi rakendamise mõistes puudused sellised, mille puhul on vajalikud süsteemi põhjalikud parandused, mille puhul ohustavad eespool nimetatud fonde olulised süstemaatilised eeskirjade eiramised ning mille olemasolu ei ole kooskõlas märkusteta auditiarvamusega juhtimis- ja kontrollisüsteemi nõuetekohase toimimise kohta.

Usaldusväärne finantsjuhtimine – pädev asutus järgib oma tegevuse raames kindlaksmääratud eesmärkide saavutamisel säästlikkuse ja tõhususe põhimõtet (leides parima tasakaalu kasutatud rahaliste vahendite ja saavutatud tulemuste vahel) ning samuti tulemuslikkuse põhimõtet.

Struktuuri- ja investeerimisfondid – rahastamisvahendid, mis võimaldavad ELil anda rahalist abi konkreetsetele valdkondadele või piirkondadele või mõlemale struktuursete majandus- ja sotsiaalprobleemide lahendamiseks. Struktuuri- ja investeerimisfondid on Euroopa Regionaalarengu Fond, Euroopa Sotsiaalfond, Ühtekuuluvusfond, Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfond ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfond.

Pettusekahtlus – delegeeritud määruste (EL) 2015/1970, 2015/1971, 2015/1972 ja 2015/1973²⁸ artikli 2 kohaselt eeskirjade eiramine, mis annab alust riiklikul tasandil haldus- või kriminaalmenetluse algatamiseks, et selgitada välja, kas tegemist on tahtliku tegevusega ning ennekõike, kas tegemist on Euroopa Liidu lepingu artikli K.3 alusel välja töötatud Euroopa ühenduste finantshuvide kaitse konventsiooni artikli 1 lõike 1 punktis a osutatud

²⁸ ELT L 293, 10.11.2016.

pettusega²⁹. Alates 2006. aastast peavad liikmesriigid täpsustama, kas eeskirjade eiramine annab alust pettusekahtluseks.

Pidev eeskirjade eiramine – määruses (EL) nr 1303/2013 esitatud määratluse kohaselt eeskirjade eiramine, mis võib olla korduvat laadi ja mis võib suure tõenäosusega toimuda sarnast liiki tegevuste puhul, tuleneb suurtest puudustest juhtimis- ja kontrollisüsteemi tõhusas toimimises, sealhulgas kõnealuse määruse ja fondispetsiifiliste eeskirjade kohaste asjakohaste menetluste algatamata jätmisest.

²⁹ Konventsioon jõustus 17. oktoobril 2002. aastal koos esimese protokolliga ning protokolliga konventsiooni tõlgendamise kohta tehtud eelotsuste abil. Teine protokoll jõustus 19. mail 2009.