



Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid

Juhised liikmesriikidele ja programmi rakendamisse kaasatud asutustele

Pettuseriski hindamine ning tõhusad ja
proportsionaalsed pettusevastased meetmed

Juuni 2014

VASTUTUSE VÄLISTAMINE

Käesoleva töödokumendi on koostanud komisjoni talitused. Selles sätestatakse kohaldatavate ELi õigusaktide alusel tehnilised juhised avaliku sektori asutustele, projektide elluvijatele, toetusesaajatele või potentsiaalsetele toetusesaajatele ning muudele Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide seire, kontrolli või rakendamisega seotud asutustele ELi eeskirjade tõlgendamiseks ja kohaldamiseks kõnealuses valdkonnas. Dokumendi eesmärk on pakkuda komisjoni talituste selgitusi ja tõlgendusi kõnealuste eeskirjade kohta, et hõlbustada programmi rakendamist ja edendada häid tavasid. Käesolevad juhised ei piira Euroopa Kohtu, Üldkohtu ega komisjoni otsuste tõlgendusi.

Sisukord

| | |
|---|----|
| LÜHENDITE JA LÜHINIMETUSTE LOETELU | 4 |
| 1. SISSEJUHATUS | 6 |
| 1.1. Taust | 6 |
| 1.2. Ennetav, struktureeritud ja sihipärane lähenemine pettuseriski juhtimisele | 7 |
| 2. MÕISTED | 8 |
| 2.1. Eeskirjade eiramise määratlus | 8 |
| 2.2. Pettuse määratlus aluslepingus | 8 |
| 2.3. Korruptsiooni mõiste | 9 |
| 3. ENESEHINDAMINE PETTUSERISKI VÄLJASELGITAMISEKS | 9 |
| 3.1. Vahend..... | 9 |
| 3.2. Enesehindamismeeskonna koosseis | 10 |
| 3.3. Enesehindamise sagedus | 11 |
| 4. JUHISED TÕHUSATE JA PROPORTSIONAALSETE PETTUSEVASTASTE MEETMETE SUHTES KOHALDATAVATE MIINIMUMNÕUETE KOHTA..... | 11 |
| 4.1. Pettusevastane poliitika | 11 |
| 4.2. Ennetamine | 12 |
| 4.2.1. Eetilised hoiakud | 13 |
| 4.2.2. Ülesannete jaotus..... | 13 |
| 4.2.3. Koolitus ja teadlikkuse suurendamine..... | 13 |
| 4.2.4. Sisekontrollisüsteemid..... | 14 |
| 4.2.5. Andmete analüüsimine ja riskihindamisvahend ARACHNE..... | 14 |
| 4.3. Väljaselgitamine ja aruandlus..... | 15 |
| 4.3.1. Asjakohaste hoiakute väljakujundamine | 15 |
| 4.3.2. Pettuse märgid (ohumärgid) | 15 |
| 4.4. Uurimine, kõrvaldamine ja vastutusele võtmine | 17 |
| 4.4.1. Sissenõudmine ja kriminaalsüüdistuse esitamine..... | 17 |
| 4.4.2. Järelekontroll..... | 17 |
| 5. AUDITEERIMINE, MILLE TEOSTAB AUDITEERIMISASUTUS SEOSSES KORRALDUSASUTUSE TEHTUD PETTUSERISKI HINDAMISE JA VÕETUD PETTUSEVASTASTE MEETMETEGA..... | 17 |
| 5.1. Kontrollnimekiri auditeerimisasutustele | 17 |
| 5.2. Auditeerimisasutuse tehtavate kontrollide sagedus..... | 18 |

- 1. lisa** Pettuseriski hindamise vahend ja juhised selle kasutamiseks
- 2. lisa** Soovituslikud pettuseriski vähendavad kontrollid
- 3. lisa** Pettusevastase poliitikaga seotud näidisvorm
- 4. lisa** Kontrollnimekiri auditeerimisasutusele

LÜHENDITE JA LÜHINIMETUSTE LOETELU

„ERF” – Euroopa Regionaalarengu Fond

„ESF” – Euroopa Sotsiaalfond

„Finantsmäärus” – nõukogu määrus (EÜ, Euratom) nr 1605/2002, 25. juuni 2002, mis käsitleb Euroopa ühenduste üldeelarve suhtes kohaldatavat finantsmäärust

„Fondid” – käesolevas dokumendis eeskätt Euroopa Regionaalarengufond, Euroopa Sotsiaalfond, Ühtekuuluvusfond ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfond

„OLAF” – Euroopa Pettustevastane Amet

„Ühissätete määrus” – Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1303/2013, 17. detsember 2013, millega kehtestatakse ühissätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi, Euroopa Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondi ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta, nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi ja Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ) nr 1083/2006

KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Käesolevates juhistes esitatakse soovitusel korraldusasutustele, et aidata neil kohaldada ühissätete määruse artikli 125 lõike 4 punkti c, kus on sätestatud, et korraldusasutus rakendab tõhusaid ja proportsionaalseid pettusevastaseid meetmeid, arvestades kindlaks tehtud riske. Komisjon esitab juhised ka auditeerimisasutuse kontrollide kohta, mille eesmärk on veenduda, et korraldusasutus järgib nimetatud artiklit.

Komisjon soovib korraldusasutustel rakendada **pettuseriski juhtimiseks ennetavat, struktureeritud ja sihipärast lähenemisviisi**. Fondide puhul tuleks seada eesmärgiks ennetavate ja proportsionaalsete pettusevastaste meetmete kulutõhus kasutuselevõtt. Kõik programmi rakendamisse kaasatud asutused peaksid võtma endale kohustuse kohaldada pettuse suhtes nulltolerantsi ja alustada tuleks **juhtkonna tasandil õige hoiaku** võtmisest. Pettuseriski läbimõeldud hindamisega, millele lisandub selgelt väljendatud soov pühenduda võitlusele pettusega, on võimalik saata potentsiaalsetele petturitele selge sõnum. Jõuliste kontrollisüsteemide tõhusa rakendamisega saab märkimisväärselt vähendada pettuseriski, kuid ei ole võimalik kaotada pettuse ilmumise või avastamata jäämise riski täielikult. Seepärast tuleb süsteemidega tagada ka selliste menetluste olemasolu, millega tuvastatakse pettusi ja võetakse võimaliku pettusejuhtumi tuvastamise korral asjakohaseid meetmeid. Juhiste eesmärk on aidata pärast teiste usaldusväärsete finantsjuhtimismeetmete kehtestamist ja tõhusat rakendamist samm-sammult tegeleda mis tahes lahendamata jäänud pettusejuhtumiga. Reguleerivate sätete üldeesmärk on siiski tagada kulutõhus pettuseriski juhtimine ning tõhusate ja proportsionaalsete pettusevastaste meetmete võtmine, mis praktikas tähendab **iga programmi suhtes ja igas olukorras sihipärase ja diferentseeritud käsitusviisi rakendamist**.

Seepärast saab pettuseriski väljaselgitamiseks ette nähtud enesehindamise vahendit, mis on lisatud käesolevatele juhistele koos üksikasjalike kasutamishistega, kasutada selleks, et hinnata levinud pettuseriskide ilmumise mõju ja tõenäosust. Lisaks on juhistes viidatud soovituslikele pettuseriski vähendavatele kontrollidele, mis võivad aidata vähendada veelgi mis tahes allesjäänud riske, mida ei ole olemasolevate kontrollidega veel tõhusalt kõrvaldatud. Korraldusasutuse tegevuseesmärk peaks olema reageerida pettusele viisil, mis on proportsioonis riskidega ja kohandatud konkreetsetele olukordadele, mis esinevad fondide vahendite eraldamisel konkreetse programmi raames või konkreetsetes piirkonnas. Pärast seda riskihindamist ja süsteemi tasandil sellega seotud pettuseriski vähendavate kontrollide sisseseadmist soovitatakse korraldusasutustel käsitleda eeskätt konkreetseid olukordi, mis võivad tegevuse elluviimise tasandil tekkida, töötades täiendavalt välja spetsiaalsed pettuse märgid (ohumärgid) ning tagades korraldusasutuse, auditeerimisasutuse ja uurimisasutuste tõhusa koostöö ja tegevuse kooskõlastamise. Komisjon abistab liikmesriike ka sellega, et pakub spetsiaalset riskihindamishandit ARACHNE, mis aitab kindlaks teha, ennetada ja tuvastada riskantsed toimingud, projektid, toetusajaajad ja lepingud/töövõtjad ning ühtlasi toimib ennetusvahendina.

Komisjoni kavandatud enesehindamine pettuseriski väljaselgitamiseks on lihtne, loogiline ja praktiline ning põhineb viiel peamisel metodoloogilisel etapil:

1. Konkreetse pettuseliigi puhul ilmneva riski suuruse kindlakstegemine, mille käigus hinnatakse mõju ja tõenäosust (üldrisk).
2. Üldriski vähendamiseks kehtestatud kontrollide tõhususe hindamine.
3. Puhasriski hindamine pärast olemasolevate kontrollide mõju ja tõhususe, st hetkeolukorra arvessevõtmist (jäärisk).

4. Riskide vähendamiseks kavandatud kontrollide tegemisega puhas(jääk)riskile avalduva mõju hindamine.
5. Määratletud riski, st pärast kõikide kontrollide kasutuselevõtmist ja toimimist korraldusasutuse poolt vastuvõetavaks peetava riskitaseme kindlaksmääramine.

Lisaks on komisjonil kavas pakkuda vajaduse korral sihipäraselt tuge meetmete kasutuselevõtul, et aidata liikmesriikidel rakendada ühissätete määruse artikli 125 lõike 4 punkti c ja käesolevaid juhiseid.

1. SISSEJUHATUS

1.1. Taust

Vastavalt finantsmääruse artikli 59 lõikele 2 võtavad liikmesriigid kõik ELi finantshuvide kaitsmiseks vajalikud meetmed, sh seadusandlikud, regulatiivsed ja haldusmeetmed, eesmärgiga vältida, tuvastada ja kõrvaldada eeskirjade eiramisi ja pettusi.

Ühissätete määrus sisaldab konkreetseid nõudeid seoses liikmesriikide kohustusega ennetada pettust. Käesolevad pettuseriski juhtimist käsitlevad juhised on mõeldud Euroopa Regionaalarengu Fondi (ERF), Ühtekuuluvusfondi ja Euroopa Sotsiaalfondi (ESF) ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi (EMKF) korraldusasutustele ja auditeerimisasutustele.

Lisaks ühissätete määruse artikli 72 punktile h, kus on öeldud, et juhtimis- ja kontrollisüsteemid hõlmavad eeskirjade eiramise, sealhulgas pettuse ärahoidmist, avastamist ja parandamist ning põhjendamatult makstud summade ja kogunenud viivisintressi tagasinõudmist, on sama määruse artikli 125 lõike 4 punktis c sätestatud, et korraldusasutus rakendab **tõhusaid ja proportsionaalseid pettusevastaseid meetmeid, arvestades kindlakstehtud riske.**

Pettuse- ja korruptsiooniriski tuleks asjakohaselt hallata. Korraldusasutustel on kohustus näidata, et katsed panna ELi eelarve suhtes toime pettusi on lubamatud ja neid ei kavatseta sallida. Pettusega ning selle põhjuste ja tagajärgedega tegelemine on märkimisväärne proovikivi igale juhtimisorganile, sest pettuse kavandamisel püütakse vältida selle avastamist. Hinnates seda, mil määral tajutakse korraldusasutuse üldise töökeskkonna haavatavust võimaliku korruptsiooni ja pettuse suhtes, soovitatakse korraldusasutustel arvesse võtta ka organisatsiooni Transparency International *korruptsiooni tajumise indeksit*¹ ja komisjoni koostatud ELi korruptsioonivastase võitluse aruannet².

Pettuse võimalust ei saa eirata – seda tuleks näha kui kogumit riskidest, mida tuleb koos muude äririskide ja võimalike negatiivsete teguritega asjakohaselt juhtida. Seepärast võib pettuseriskide hindamisel kasutada olemasolevaid riskijuhtimispõhimõtteid ja -vahendeid. Jõuliste kontrollisüsteemide tõhusa rakendamisega saab vähendada pettuse ilmnemise või avastamata jäämise riski, kuid ei ole võimalik kaotada pettuse ilmnemise tõenäosust. Üldeesmärk peaks olema tegeleda sihipäraselt peamiste pettuseriskidega, pidades meeles, et – põhinõuded

¹ <http://cpi.transparency.org/cpi2012>.

² Komisjoni 6. juuni 2011. aasta teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule ning Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele „Võitlus korruptsiooniga Euroopa Liidus”, KOM(2011) 308 (lõplik).

kõrvale jättes – iga pettusevastase lisameetme üldine kasutegur peaks olema suurem meetme üldkuludest (proportsionaalsuse põhimõte), võttes arvesse ka pettusest ja korrupsioonist tingitud maine langusega seotud suuri kulusid.

Selleks et hinnata selliste võimalike pettuseriskide mõju ja tõenäosust, mis võivad kahjustada ELi finantshuve, soovib komisjon korraldusasutustel kasutada **1. lisas** esitatud pettuseriski hindamise vahendit. Hindamise peaks teostama korraldusasutuse moodustatud enesehindamismeeskond³. Loetelu soovituslikest, kuid mittesiduvatest pettuseriski vähendavatest kontrollidest, mille korraldusasutus võiks allesjäänud riskidele reageerimiseks sisse seada, on esitatud **2. lisas**. Need proportsionaalsed meetmed võivad aidata vähendada veelgi enesehindamise käigus välja selgitatud allesjäänud riske, mida ei ole olemasolevate kontrollidega veel tõhusalt kõrvaldatud.

Peale selle on **3. lisas** esitatud pettusevastast poliitikat käsitleva avalduse vabatahtlik näidisvorm, mida saavad kasutada korraldusasutused, kes soovivad sõnastada oma pettusevastase võitluse programmi poliitilises avalduses, millega edastatakse asutuse siseselt ja väliselt korraldusasutuse ametlik seisukoht pettuse ja korrupsiooni kohta.

Käesolevate juhiste täiendamiseks esitab komisjon juhised ka auditeerimisasutustele korraldusasutuste poolt pettuseriski hindamisel tehtud töö ja pettuseriskide vähendamiseks kehtestatud meetmete kontrollimiseks. **4. lisas** esitatud kontrollnimekiri võib osutada kasulikuks seoses süsteemiaudititega, mis tuleb auditeerimisasutustel teha ühissätete määruse artikli 127 alusel. Seda nimekirja kasutatakse komisjoni enda riskihindamistegevuses ning see võib olla kasulik ka juhtimis- ja kontrollisüsteemi hindamise eest vastutava sõltumatu auditeerimisasutuse aruande ja arvamuse koostamisel seoses ühissätete määruse artikli 124 lõikes 2 osutatud korraldusasutuste määramisega.

1.2. Ennetav, struktureeritud ja sihipärane lähenemine pettuseriski juhtimisele

Käesolevatele juhistele lisatud praktilise enesehindamise vahendis, mis on ette nähtud pettuseriski väljaselgitamiseks, on keskendunud peamistele olukordadele, kus programmide rakendamise põhiprotsessid võivad olla pettust kavandavate isikute ja organisatsioonide manipulatsioonide, sealhulgas organiseeritud kuritegevuse suhtes kõige avatumad, nende olukordade tõenäosuse ja võimaliku tõsiduse hindamiseks ning sellele, mida korraldusasutus praegu selliste olukordadega tegelemiseks ette võtab. Vaatluse alla on võetud kolm põhiprotsessi, mida peetakse spetsiifiliste pettuseriskide suhtes kõige haavatavamaks:

- taotlejate seast valiku tegemine;
- tegevuse elluviimine ja kontrollimine;
- tõendamine ja maksed.

Pettuseriski hindamise lõpptulemusena selgitatakse välja sellised spetsiifilised riskid, mille puhul jõutakse enesehindamise käigus järeldusele, et võimaliku pettuse tõenäosuse või mõju vähendamiseks vastuvõetavale tasemele ei tehta praegu piisavalt. Puuduste kõrvaldamiseks valitakse seejärel selle hinnangu põhjal

³ Euroopa territoriaalse koostöö puhul tuleks – kuna korraldusasutused vastutavad kõikide ülesannete täitmise eest – riskide hindamisel arvesse võtta pettuseriske kogu programmipiirkonnas ning püüda tagada, et vajaduse korral kehtestatakse tõhusad ja proportsionaalsed pettusevastased meetmed.

soovituslike pettuseriski vähendavate kontrollide loetelust tõhusad ja proportsionaalsed pettusevastased meetmed. Mõnel juhul võidakse jõuda järeldusele, et lõviosa jääkriskidest on kõrvaldatud ja seetõttu on vaja (kui üldse) väga vähe pettusevastaseid lisameetmeid. Kõikide hindamisstsenaariumide puhul eeldatakse, et korraldusasutus on võimeline esitama oma järelduste toetamiseks põhjendusi.

2. MÕISTED

Kõnealuse riskihindamise käigus tegeletakse üksnes spetsiifiliste pettuseriskidega, mitte eeskirjade eiramisega. **Ometi võib tõhus riskihindamine kaudselt mõjutada ka pettustest suurema kategooria moodustavate eeskirjade eiramiste ennetamist ja tuvastamist üldiselt.**

Pettust eristab eeskirjade eiramisest tahtlikkuse element⁴.

2.1. Eeskirjade eiramise määratlus

Euroopa ühenduste finantshuvide kaitset käsitleva nõukogu 18. detsembri 1995. aasta määruse (EÜ) nr 2988/95⁵ kohaldamisel on eeskirjade eiramine ulatusliku tähendusega mõiste, mis hõlmab nii tahtlikke kui ka tahtmatuid eeskirjade eiramisi, mida majandustegevuses osalejad on toime pannud.

Määruse (EÜ) nr 2988/95 artikli 1 lõikes 2 on määratletud **eeskirjade eiramist** kui

„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”.

2.2. Pettuse määratlus aluslepingus

Euroopa Liidu lepingu artikli K.3 alusel koostatud Euroopa Ühenduste finantshuvide kaitse konventsioonis⁶ on määratletud **pettus** kulude puhul kui tahtlik tegevus või tegevusetus, mis on seotud:

„– valede, ebatäpsete või mittetäielike aruannete või dokumentide kasutamise või esitamise, mille tagajärjel vääralt eraldatakse või hoitakse vahendeid, mis sisalduvad Euroopa ühenduste üldeelarves või Euroopa ühenduste või nende nimel hallatavates eelarvetes,

– teabe varjamisega, rikkudes teatavat kohustust, ja millel on samasugused tagajärjed kui eespool märgitud juhul,

⁴ Pettuse toimepaneku põhjuseid on vaadeldud pettuse märke käsitlevas 18. veebruari 2009. aasta teatises ERFile, ESFile ja Ühtekuuluvusfondile (COCOF 09/0003/00).

⁵ EÜT L 312, 23.12.1995, lk 1.

⁶ EÜT C 316, 27.11.1995, lk 49.

– selliste vahendite väärkasutusega ehk nende kasutamisega muuks kui algselt ettenähtud otstarbeks”.

2.3. Korrupsiooni mõiste

Komisjoni kasutatava laia määratluse kohaselt on korrupsioon oma (avalikus sektoris saavutatud) ametiseisundi kuritarvitamine isikliku kasu saamise eesmärgil. Korrupsiivsed maksed soodustavad paljusid muid pettuse liike, nagu valearvete esitamine, olematute kulude sissenõudmine või lepingutingimuste rikkumine. Kõige tavalisem korrupsiooni vorm on korrupsiivsed maksed või muude soodustuste pakkumine, mille käigus saaja (passiivne korrupsioon) võtab andjalt (aktiivne korrupsioon) osutatud teene eest vastu pistise.

3. ENESEHINDAMINE PETTUSERISKI VÄLJASELGITAMISEKS

3.1. Vahend

1. lisas esitatud pettuseriski hindamise vahendi peamine eesmärk on aidata korraldusasutustel endal hinnata esineda võivate konkreetsete pettusestsenaariumide mõju ja tõenäosust. Hinnatavad spetsiifilised pettuseriskid on määratud kindlaks ühtekuuluvuspoliitikas varem ette tulnud pettusejuhtumitega seotud teadmiste ning üldtunnustatud ja korduvate pettuseskeemide põhjal. Teisisõnu on kõnealuses vahendis juba ette ära märgitud hulk üldtunnustatud spetsiifilisi riske. Kõik muud hinnatava programmi/piirkonna puhul esinevad teadaolevad riskid peaks lisama enesehindamismeeskond (vt punkt 3.2).

1. lisas esitatud juhistes on üksikasjalikult selgitatud, kuidas pettuseriski hindamise vahendit täita.

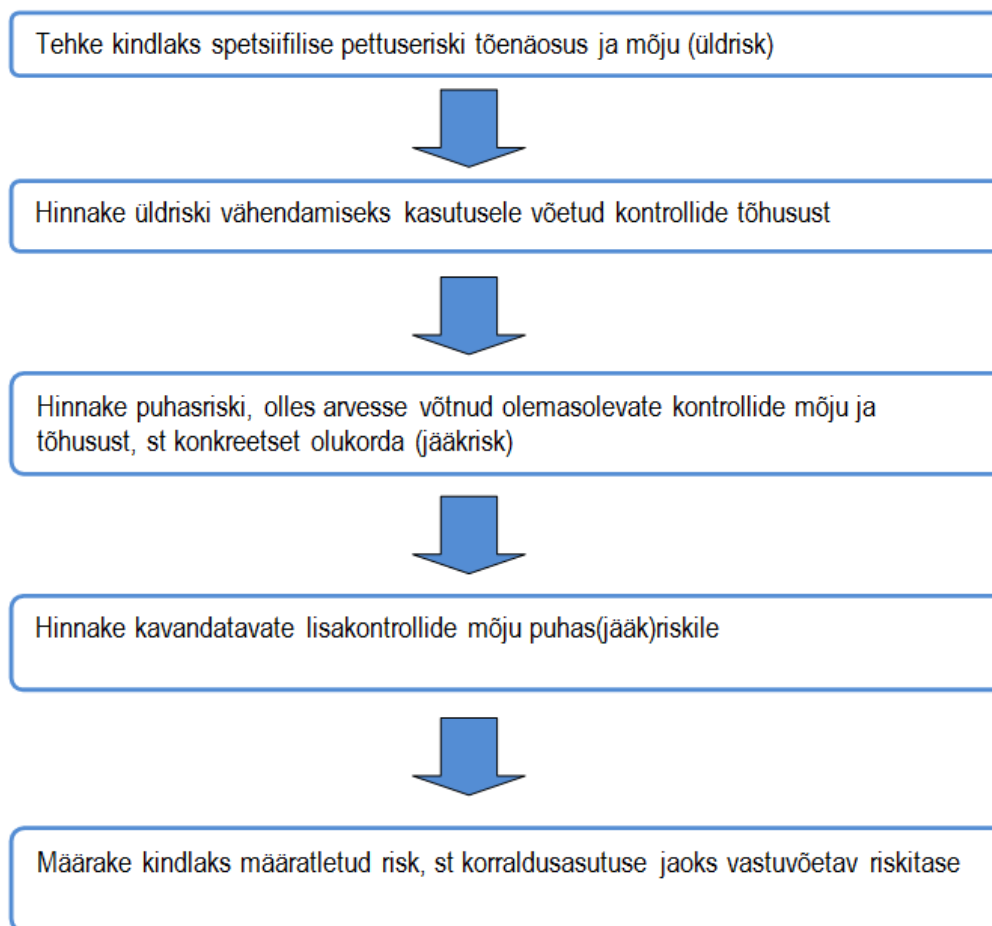
Vahend hõlmab selliste spetsiifiliste ja üldtunnustatud pettuseriskide tõenäosust ja mõju, mis on eelkõige seotud järgmiste põhiprotsessidega:

- taotlejate seast valiku tegemine (tööleht 1);
- toetusesaajate poolne projektide rakendamine, keskendudes riigihanke- ja töjõukuludele (tööleht 2);
- korraldusasutuse poolne kulude tõendamine ja maksed (tööleht 3).

Iga osa juhatatakse sisse lehega, millel on loetletud asjaomase osaga seotud spetsiifilised riskid.

Peale selle soovitatakse korraldusasutusel hinnata üldisi pettuseriske enda otse hallatavate võimalike riigihankelepingute puhul, näiteks seoses tehnilise abi hankimisega (tööleht 4). Kui korraldusasutus ei korralda ühtki riigihanget, mille puhul on vajalik hinnata pettuseriski, ei tule 4. osa täita.

Sellise pettuseriski hindamise meetodika koosneb **viiest põhietapist**:



Kõikide spetsiifiliste riskide puhul on üldeesmärk hinnata esineda võivate konkreetsete pettusestsenariumide üldriski ning seejärel teha kindlaks ja hinnata, kui tõhusad on kontrollid, mis on juba kasutusele võetud selleks, et nende pettuseriskide esinemist vähendada või kanda hoolt selle eest, et need pettused ei jääks avastamata. Selle tulemusel saadakse olemasolev puhasrisk, mis peaks välja viima – juhul, kui jääkrisk on märkimisväärne või kriitiline – asutusesise tegevuskava sisseseadmiseni, et täiustada kontrole ja vähendada veelgi liikmesriigi kokkupuutumist negatiivsete tagajärgedega (kehtestades tõhusad ja proportsionaalsed pettusevastased lisameetmed – vt soovituslike pettuseriski vähendavate kontrollide loetelu⁷ **2. lisas**).

3.2. Enesehindamismeeskonna koosseis

Sõltuvalt programmi ja korraldusasutuse suuruselt võib juhtuda, et rakendusprotsessid toimuvad korraldusasutuse eri osakondades. Selleks, et hindamine oleks võimalikult aus ja täpne ning et seda saaks teostada tõhusalt ja sujuvalt, soovitatakse kaasata hindamisse kõige asjakohasemad isikud. Seepärast võivad hindamismeeskonda kuuluda korraldusasutuse eri osakondade töötajad, kellel on erinevad ülesanded (sh tegevuse väljavalimine, dokumentide kontrollimine ja kontrollide tegemine kohapeal ning maksete tegemiseks loa andmine), ning samuti sertifitseerimisasutuse ja rakendusasutuste esindajad. Korraldusasutused võivad soovida kaaluda pettusevastase võitluse koordineerimise talituste või muude spetsialiseerunud asutuste kaasamist, mis võiks täiendada hindamisprotsessi spetsiifiliste pettusevastase võitluse alaste teadmistega.

⁷ Need on **mittesiduvad soovitused** lisakontrollide tegemiseks, et veelgi vähendada jääkriski.

Kuna auditeerimisasutus auditeerib valminud riskihinnangut, soovitatakse auditeerimisasutusel mitte võtta endale riskidega kokkupuutumise taseme kindlaksmääramisel otsest rolli, küll aga võiks kavandada selle asutuse osalemist hindamisprotsessis nõuandja või vaatlejana.

Ilmselgetel põhjustel ei tuleks enesehindamist hankida väljast, sest see nõuab korralikke teadmisi toimiva juhtimis- ja kontrollisüsteemi ning programmi toetusesaajate kohta.

3.3. Enesehindamise sagedus

Kinnipidamine nõuetest, mis on kehtestatud tõhusate ja proportsionaalsete pettusevastaste meetmete kasutuselevõtu asjakohaste menetluste kohta, on osa korraldusasutuste määramiskriteeriumidest.

Pettuseriski hindamise vahend soovitatakse üldjuhul täita täielikult kord aastas või üle aasta. Võib olla siiski vajalik vaadata tegevuskava alusel tehtud edusammud läbi sagedamini (nt juhtkonna koosolekutel), pidades silmas kindlaksmääratud täiendavaid kontrole, riski asjaolude muutumist ja hindamistulemuste jätkuvat asjakohasust. Kui kindlaks tehtud riskide tase on väga madal ja eelmisel aastal ei ole teatatud ühestki pettusejuhtumist, võib korraldusasutus otsustada vaadata oma enesehindamine läbi üle aasta. Ükskõik millise uue pettusejuhtumi ilmumise korral või oluliste muudatuste tegemisel korraldusasutuse menetlustes ja/või personalis tuleks süsteemis ja enesehindamise asjakohastes osades tajutud nõrgad kohad kohe läbi vaadata.

4. JUHISED TÕHUSATE JA PROPORTSIONAALSETE PETTUSEVASTASTE MEETMETE SUHTES KOHALDATAVATE MIINIMUMNÕUETE KOHTA

Kui käesolevas punktis esitatakse üldised juhised põhimõtete ja meetodite kohta, mida korraldusasutus peaks võitluses pettusega rakendama, siis **2. lisas** on esitatud iga pettuseriski hindamisel kindlaks tehtud spetsiifilise riski jaoks soovituslikud mittesiduvad pettuseriski vähendavad kontrollid, mille võiks kasutusele võtta selleks, et püüda vähendada riskid vastuvõetavale tasemele.

Käesolevas punktis sätestatud miinimumnõuded, mida korraldusasutustel soovitatakse täita, on seotud pettusevastase võitluse tsükliga.

Selleks et kõrvaldada edukalt pettuseprobleem, soovitab komisjon korraldusasutusel töötada pettuse tõkestamiseks välja struktureeritud lähenemisviis. Pettusevastase võitluse tsükkel koosneb neljast põhietapist: ennetamine, tuvastamine, kõrvaldamine ja vastutusele võtmine. Pettuseriski põhjaliku hindamise, piisavate ennetus- ja tuvastusmeetmete ning pädevate asutuste korraldatavate koordineeritud ja õigeaegsete juurdluste ühendamisega saaks märkimisväärselt vähendada pettuseriski ja pettust asjakohaselt tõkestada.

4.1. Pettusevastane poliitika

Paljud organisatsioonid kasutavad pettusevastast poliitikat, et väljendada oma tahet võidelda pettusega ja see kaotada. Sellises poliitikas, mis peaks olema lihtne ja keskendatud, tuleks käsitleda järgmisi teemasid:

- pettusevastaste hoiakute väljakujundamise strateegia;
- pettuse tõkestamisega seotud ülesannete jaotus;

- pettusekahtluse korral rakendatavad aruandlusmehhanismid;
- eri osalejate vaheline koostöö.

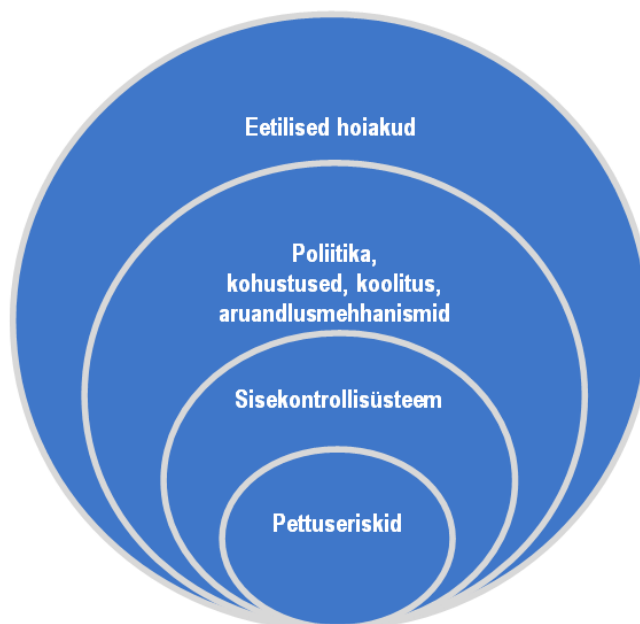
Poliitika peaks olema organisatsioonis nähtavaks tehtud (poliitika tutvustamine kõikidele uutele töötajatele, sh intraneti vahendusel) ning töötajatele peaks olema selge, et poliitikat viiakse aktiivselt ellu näiteks pettuseküsimumuste korrapärase ajakohastamise ja pettusejuurdluste tulemustest teada andmise teel. **3. lisa** on esitatud pettusevastast poliitikat käsitleva avalduse soovituslik ja vabatahtlik näidisvorm korraldusasutustele, kes soovivad minna vahetult kohaldatavatest regulatiivsetest nõuetest kaugemale ning sõnastada ja edastada asutuse siseselt ja väliselt pettuse ja korrupsiooni kohta oma ametliku seisukoha.

4.2. Ennetamine

Kui korraldusasutus väljendab oma selget pühendumist võitlusele pettuse ja korrupsiooniga, suurendab teadlikkust oma pettuse ennetamise ja tuvastamise otstarbel tehtavatest kontrollidest ning on võtnud kindlalt nõuks edastada juhtumid uurimiseks ja sanktsioonide võtmiseks pädevatele asutustele, saadab ta sellega kõikidele potentsiaalsetele kuritegude toimepanijatele selge sõnumi ning võib muuta suhtumist pettusesse.

Kuna pettuse toimepaneku tõestamine ja kahjustatud maine parandamine on keeruline, on üldjuhul soovitatav pettuse sooritamist pigem ennetada kui tegeleda pettusega pärast selle aset leidmist. Ennetusmeetodites keskendutakse kõige sagedamini pettuse toimepaneku võimaluste vähendamisele jõulise sisekontrollisüsteemi rakendamise abil, millele lisandub ennetav, struktureeritud ja sihipärane pettuseriski hindamine, kuid pettuse võimaliku õigustamise vastu võitlemiseks võib kasutada ka ulatuslikke koolitus- ja teadlikkuse suurendamise meetmeid ning **etiliste hoiakute** väljakujundamist.

Kõige tugevamat ennetavat kaitset pettuse eest pakub jõuline sisekontrollisüsteem, mis tuleks kavandada ja mida tuleks kasutada proportsionaalse vahendina, et reageerida riskihindamise käigus kindlaks tehtud riskidele. Organisatsioon peaks siiski tegema tööd ka selle nimel, et luua õiged struktuurid ja hoiakud, millega pärssida võimalike pettuste toimepanekut.



4.2.1. Eetilised hoiakud

Pettusevastaste hoiakute väljakujundamine on väga oluline nii võimalike petturite heidutamisel kui ka selleks, et muuta võimalikult suureks töötajate panus võitlusesse pettusega korraldusasutuse sees. Neid hoiakuid on võimalik luua spetsiaalsete pettusevastaste struktuuride ja strateegiate ühitamise teel, nagu on näha ülal esitatud diagrammi teises ringis ning nagu on käsitletud üksikasjalikumalt allpool, kuid ka järgmiste üldisemate mehhanismide ja käitumisnormide abil:

- **eesmärgi püstitus** – kõikidele asutusesisestele ja -välistele vaatlajatele nähtav selge avaldus selle kohta, et korraldusasutus püüab saavutada kõige kõrgemad eetilised standardid;
- **juhtkonna seisukohavõtt** – kirjalik ja/või suuline avaldus korraldusasutuse kõige kõrgemalt tasandilt selle kohta, et töötajatelt ja toetusesaajatelt oodatakse kõige kõrgemate eetilise käitumise standardite järgimist (toetusesaajate puhul võib selleks kasutada toetuse andmist käsitlevaid kirju ja lepinguid);
- **käitumisjuhend** – üheselt mõistetav eetikakoodeks, mille järgimist peavad regulaarselt kinnitama kõik töötajad ja mis hõlmab:
 - huvide konflikte – selgitust ning neist teatamise nõudeid ja menetlusi;
 - kingituste tegemise ja võõrustamise poliitikat – selgitust ja töötajate kohustusi sellest kinnipidamisel;
 - konfidentsiaalset teavet – selgitust ja töötajate ülesandeid;
 - pettusekahtlusest teatamise nõudeid.

Lühidalt öeldes peaksid töötajad kinni pidama sellistest põhimõtetest nagu usaldusväärsus, objektiivsus, vastutus ja ausus.

4.2.2. Ülesannete jaotus

Korraldusasutuses peaks olema selge ülesannete jaotus ELi nõuetele vastavate juhtimis- ja kontrollisüsteemide sisseseadmiseks ning selle kontrollimiseks, et need süsteemid toimivad pettuse ennetamisel, tuvastamisel ja kõrvaldamisel tõhusalt. Sellega tagatakse, et kõik osalejad mõistavad täielikult oma ülesandeid ja kohustusi, ning antakse nii asutuse siseselt kui ka väliselt kõikidele programmide potentsiaalsetele toetusesaajatele teada, et organisatsioon rakendab pettuse vastu võitlemisel koordineeritud lähenemisviisi.

4.2.3. Koolitus ja teadlikkuse suurendamine

Organisatsiooni üldine riskijuhtimisstrateegia võib hõlmata vajaduse korral ametlikku koolitust ja teadlikkuse suurendamist. Kõiki töötajaid võib koolitada nii teoreetilistes kui ka praktilistes küsimustes – nii selleks, et suurendada teadlikkust korraldusasutuse pettusevastastest hoiakutest, kui ka selleks, et aidata neil kindlaks teha võimalikud pettusejuhtumid ja neile reageerida. Selle raames võib käsitleda ükskõik millise pettusevastase poliitika üksikasju, konkreetseid rolle ja ülesandeid ning aruandlusmehhanisme.

Teadlikkust võib suurendada ka vähem ametlikul viisil, näiteks kasutades uudiskirju, plakateid, intranetti või lisades selle regulaarse punktina rühma koosolekute päevakorda.

4.2.4. Sisekontrollisüsteemid

Kõige tugevamat kaitset võimaliku pettuse eest pakub hästi kavandatud ja rakendatud sisekontrollisüsteem, mille kontrollidega keskendutakse kindlakstehtud riskide tõhusale vähendamisele.

Juhtimiskontrollid peavad olema põhjalikud ning kaasnevad kohapealsed kontrollid peavad olema riskipõhised ja piisavalt ulatuslikud. **Võimalike pettusejuhtumite avastamise tõenäosus suureneb, kui juhtimiskontrollid on põhjalikud.** Töötajad, kes vastutavad dokumentide kontrollimise ja kohapealsete juhtimiskontrollide eest, peaksid olema teadlikud komisjoni ja mis tahes riiklikest juhistest pettuse märkide kohta (vt allpool).

4.2.5. Andmete analüüsimine ja riskihindamisvahend ARACHNE

Andmete kogumise, säilitamise ja analüüsimise pidev täiustamine annab võimaluse võidelda pettusega. Andmete analüüsimist saab kasutada – liikmesriigi vastavate õigusaktide raames ja võttes nõuetekohaselt arvesse kõnealuste õigusaktide piire – kõnealuses etapis selleks, et märkimisväärselt rikastada riskihindamisprotsessi, võrrelda andmeid teiste avaliku või erasektori organisatsioonidega (maksuasutused, valitsusasutused, krediidikontrolli asutused) ja teha kindlaks võimalikud suure riskiga olukorrad isegi enne vahendite eraldamist.

Komisjon pakub pettuse (ja eeskirjade eiramise) vastu võitlemise raames korraldusasutustele kindlaotstarbelist andmete kogumise vahendit ARACHNE, et selgitada välja projektid, mis võivad olla pettuse, huvide konflikti ja eeskirjade eiramise riski suhtes tundlikumad. ARACHNE on riskihindamisvahend, mille kasutamisega saab suurendada projektide väljavalimise, juhtimise kontrollimise ja auditeerimise tulemuslikkust ning tõhustada veelgi pettuse kindlakstegemist, ennetamist ja tuvastamist. Vahendi on välja töötanud komisjon ja see sobib eeskätt fondide puhul esinevate pettuseriskide kindlakstegemiseks ja hindamiseks, muu hulgas riigihangete valdkonnas, mis on pettusele ja eeskirjade eiramisele, näiteks kokkumängitud pakkumisele, eriti aldis.

Komisjon esitas 17. mail 2013 andmekaitsebüroo kaudu Euroopa Andmekaitseinspektorile eelkontrolli teatise, mis on nõutav seoses isikuandmete töötlemisega. Andmekaitseinspektor esitas pärast asjakohase õigusliku aluse põhjalikku kontrollimist 17. veebruaril 2014 positiivse arvamuse ARACHNE vastavuse kohta määruse (EÜ) nr 45/2001⁸ sätetele. See sisaldas teatavaid märkusi konkreetsete andmekategooriate töötlemise kohta, et tagada nende vajalikkus, proportsionaalsus ja kvaliteet. Muud

⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 45/2001, 18. detsember 2000, üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ühenduse institutsioonides ja asutustes ning selliste andmete vaba liikumise kohta.

soovitused olid seotud andmete täpsuse tagava tagasisideahelaga, kvaliteetsete andmete tagamise meetmetega, OLAFi ja Euroopa Kontrollikoja andmete edastamise juhtumipõhise analüüsiga, andmete kustutamisega pärast mõistliku aja möödumist ja andmesubjektide teavitamisega. Kõiki neid märkusi ja soovitusi analüüsitakse põhjalikult, pidades silmas nende komisjonipoolset rakendamist.

Komisjon peab ARACHNE õiget kasutamist heaks tavaks, mis aitab kindlaks teha ohumärgid ja võtta sihikule pettusevastase võitluse meetmed ning mida tuleks arvesse võtta olemasolevate pettuse ennetamiseks ja tuvastamiseks tehtavate kontrollide piisavuse hindamisel. Vahend tehakse 2014. aastal järkjärgult kättesaadavaks kõikidele liikmesriikidele, kes otsustavad vabatahtlikult seda rakendada, et täiustada veelgi oma pettuseriski juhtimiseks teostatavaid kontrole. Vastupidiselt universaalsele lähenemisviisile võib selline otsus olla liikmesriigiti ja isegi ühe liikmesriigi eri programmide/piirkondade lõikes erinev, sest viimases finantshuvide kaitse aruandes⁹ esitatud näitajate põhjal on tegelik olukord tuvastatud ja komisjonile teatatud pettuste osas liikmesriigiti väga erinev.

4.3. Väljaselgitamine ja aruandlus

Ennetusmeetoditega ei ole võimalik tagada täielikku kaitset pettuse eest ja seega vajab korraldusasutus süsteeme, mille abil tuvastatakse pettuse toimepanek õigeaegselt. Selliste süsteemide hulka kuuluvad analüütilised menetlused kõrvalekallete esiletoomiseks (nt andmete kogumise vahendid, nagu ARACHNE), jõulised aruandlusmehhanismid ja pidev riskihindamine.

Täielikku kaitset petturite eest ei suuda pakkuda ka kindlad eetilised hoiakud ja usaldusväärne sisekontrollisüsteem. Seepärast tuleb pettusevastase võitluse strateegias arvesse võtta seda, et pettusejuhtumid võivad siiski esile kerkida ning nendega seoses on vaja kavandada ja võtta hulk pettuse tuvastamise meetmeid.

4.3.1. Asjakohaste hoiakute väljakujundamine

Korraldusasutus võib tegeleda pettuseriskidega spetsiaalsete ja keskendatud tuvastamismeetodite abil, mille rakendamise eest vastutavad kindlaks määratud isikud. Ent selle kõrval on võimaliku pettuse märkamisel ja seejärel sellele reageerimisel oma roll ka kõigil neil, kes on kaasatud struktuurifondide poolse rahastamise tsükklisse. See toob kaasa vajaduse kujundada välja asjakohased hoiakud. Töötajaid tuleks innustada mõistlikkuse piires kahtlema ja hoida kursis sellega, millised on võimalikud pettusest hoiatavad märgid.

4.3.2. Pettuse märgid (ohumärgid)

Pettuse märgid on konkreetsemad ohumärgid, mis viitavad pettuse toimepanekule ja millele on vaja kohe reageerida, et kontrollida vajadust võtta lisameetmeid.

Need märgid võivad olla ka eriomased tegevusele, mis toimub pidevalt struktuurifondide programmide raames, näiteks seoses hanke- ja

⁹ Euroopa Liidu finantshuvide kaitse – pettusevastane võitlus – 2012. aasta aruanne COM(2013) 548 (final), 24.7.2013.

tööjõukuludega. Komisjon on esitanud sel otstarbel liikmesriikidele järgmise teabe:

- *pettuse märke käsitlev 18. veebruari 2009. aasta teatis ERFile, ESFile ja Ühtekuuluvusfondile (COCOF 09/0003/00);*
- *OLAFi anonüümseks muudetud juhtumite kogumik – struktuurimeetmed;*
- *OLAFi praktiline juhend huvide konfliktide kohta;*
- *OLAFI praktiline juhend võltsitud dokumentide kohta.*

Nende väljaannetega tuleks põhjalikult tutvuda ja nende sisu oleks vaja laialt levitada kõikide töötajate seas, kelle ametikoht võimaldab sellist käitumist tuvastada. Eelkõige peavad nende märkidega kursis olema kõik need töötajad, kelle ülesannete hulka kuulub toetust saava tegevuse läbivaatamine, näiteks isikud, kes kontrollivad juhtimist nii dokumentide põhjal kui ka koha peal või teevad muid kontrollkäike.

4.3.3. Aruandlusmehhanismid

Ennetamise ja tuvastamise väga tähtis osa on selgete aruandlusmehhanismide sisseeadmine ja edendamine. Iga selline mehhanism peaks muutma lihtsamaks teatamise nii pettusekahtlustest kui ka kontrollimisega seotud puudustest, mis võivad suurendada korraldusasutuse vastuvõtlikkust pettusele. Korraldusasutustel peaksid olema selged aruandlusmehhanismid, mis tagavad **pettusevastaste küsimuste piisava kooskõlastamise auditeerimisasutusega ja liikmesriigi pädevate uurimisasutustega**, sealhulgas korrupsioonivastase võitlusega tegelevate asutustega.

Komisjoni teavitamine tõhusate pettusevastaste meetmete võtmise tulemustest ja kõikidest pettusekahtlustest on osa korraldusasutuse iga-aastasest kokkuvõtvast aruandest ja juhtkonna arvamusest. Ka auditeerimisasutuse iga-aastane kontrolliaruanne sisaldab osa, milles käsitletakse aasta jooksul tuvastatud pettusekahtlusi.

Töötajate teavitamisega nendest aruandlusmehhanismidest ja nende vastava koolitamisega tuleb kanda hoolt selle eest, et töötajad:

- mõistavad, kellele tuleks pettuse või puuduliku kontrolli kahtlusest teada anda;
- on kindlad, et juhtkond tegeleb nende kahtlustega;
- on kindlad, et aruandmine on konfidentsiaalne ja et organisatsioon ei luba kätte maksta ühelegi töötajale, kes annab teada oma kahtlustest.

Liikmesriigi määratud asutus peab teatama pettusekahtlusest OLAFi kooskõlas ühissätete määruse artikli 122 nõuetega. Lisaks tuleks toetusesaajaid teavitada sellest, kuidas nad saavad pöörduda oma võimaliku teabega OLAFi poole¹⁰.

¹⁰ Pettuse märke käsitlev 18. veebruari 2009. aasta teatis ERFile, ESFile ja Ühtekuuluvusfondile (COCOF 09/0003/00) sisaldab teavet ka aruandluskorra kohta.

4.4. Uurimine, kõrvaldamine ja vastutusele võtmine

Kui on tekkinud pettusekahtlus ja sellest on nõuetekohaselt teada antud, peab korraldusasutus edastama juhtumi uurimiseks ja sanktsioonide võtmiseks liikmesriigi pädevale asutusele, sealhulgas vajaduse korral korruptsioonivastase võitlusega tegelevatele asutustele, ja teavitama vastavalt OLAFit.

Ühtlasi peab korraldusasutus kontrollima põhjalikult ja kriitiliselt kõiki seotud sisekontrollisüsteeme, mis võisid muuta nad võimalikule või tõestatud pettusele vastuvõtlikuks.

Pärast seda, kui pettusekahtlus on tuvastatud ja sellest on asutusesiseste ja ELi nõuete kohaselt teada antud, et pädev asutus saaks anda hinnangu vajaduse kohta alustada uurimist, järgneb vajaduse korral sissenõudmine ja kriminaalsüüdistuse esitamine.

4.4.1. Sissenõudmine ja kriminaalsüüdistuse esitamine

Korraldusasutused ja sertifitseerimisasutused nõuavad toetusesaajatelt alusetult tehtud maksete tagasimaksmist ning peavad seepärast seisma hea selle eest, et neil on kehtestatud jõulised menetlused, mille abil teha pettuse teel kulutatud ELi vahendite võimaliku tagasimaksmise järelkontroll. Nende menetluste puhul peaks olema selge ka see, millisel juhul algatatakse tsiviil- või kriminaalmenetlus. Kuna **selliste sanktsioonide võtmine ja nähtavuse tagamine on peamine viis, kuidas heidutada võimalikke pettureid**, peaks korraldusasutus püüdlema jõuliselt selliste tulemuste saavutamise poole.

4.4.2. Järelkontroll

Kui pädevad asutused on pettuse uurimise lõpetanud või andnud selle jätkamiseks üle asjaomastele asutustele, tuleks vaadata läbi kõik võimaliku või tegeliku pettusega seotud protsessid, menetlused ja kontrollid. Seda tuleks teha objektiivselt ja enesekriitiliselt ning selle tulemuseks peaksid olema tajutavaid nõrku kohti ja saadud õppetunde käsitlevad selged järeldused, mis hõlmavad selgeid meetmeid, vastutavaid isikuid ja tähtaegu. Sellest peaks olema abi ka eespool punktis 3.3 nimetatud enesehindamise hilisemal läbivaatamisel.

Tuleks tagada igakülgne koostöö uurimis-, õiguskaitse- ja õigusasutustega, eeskätt hoides pettusejuhtumitega seotud toimikuid turvalises kohas ja tagades töötajate liikuvuse korral nende nõuetekohase üleandmise.

5. AUDITEERIMINE, MILLE TEOSTAB AUDITEERIMISASUTUS SEOSES KORRALDUSASUTUSE TEHTUD PETTUSERISKI HINDAMISE JA VÕETUD PETTUSEVASTASTE MEETMETEGA

5.1. Kontrollnimekiri auditeerimisasutustele

4. lisas on esitatud auditeerimisasutustele soovituslik kontrollnimekiri, mille abil kontrollida, kas korraldusasutus (ja selle vahendusasutused) järgib ühissätete määruse artikli 125 lõike 4 punkti c. See võib moodustada osa kontrollnimekirjast, mida auditeerimisasutus kasutab oma süsteemiauditite puhul.

Kontrollnimekirja võib kasutada ka juhtimis- ja kontrollisüsteemi hindamise eest vastutav sõltumatu asutus ühissätete määruse artikli 124 lõike 2 kohase määramise otstarbel.

5.2. Auditeerimisasutuse tehtavate kontrollide sagedus

Auditeerimisasutus peaks kontrollima seoses juhtimis- ja kontrollisüsteemide toimimist käsitlevate audititega programmitöö perioodil võimalikult vara korraldusasutuse rakendatavate pettusevastaste meetmete tõhusust¹¹. Sõltuvalt selliste auditite tulemustest ja kindlaks tehtud pettuseriski asjaoludest, võidakse nii tihti kui vajalik korraldada järelauditeid. Mõnel juhul – sõltuvalt programmi puhul esinenud pettusekahtluse tõsidusest – võib see tähendada iga-aastaseid järelauditeid. Siingi soovitatakse rakendada sihipärast ja proportsionaalset (riskiga seotud) käsitusviisi. Järeldused tuleks esitada auditeerimisasutuse iga-aastases kontrolliaruandes.

Samuti peaks auditeerimisasutus kontrollima oma süsteemiauditite osana korrapäraselt tõhusate ja proportsionaalsete pettusevastaste meetmete rakendamist vahendusasutuste tasandil.

¹¹ Kui Euroopa territoriaalse koostöö puhul ei saa seda teha üks auditeerimisasutus, peaks kõnealust asutust aitama rühm audiitoreid.