



EUROOPA KOMISJON
EUROOPA PETTUSTEVASTANE AMET (OLAF)

Direktoraat D Poliitika
Üksus D.2 Pettuste ennetamine

Suunised Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidega seotud riiklike pettusevastaste strateegiate kohta

Koostanud liikmesriikide ekspertide töörühm 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 töörühm koostöös Euroopa Pettustevastase Ametiga (OLAF). Sellega soovitakse hõlbustada rakenduskavade elluviimist ja edendada head tava. Dokument **ei ole liikmesriikidele õiguslikult siduv**, kuid see sisaldab üldiseid suuniseid ja soovitusi parima tava kohta.*

Käesolevate üldiste suunistega ei piirata riigi tasandi õiguse kohaldamist, neid tuleks lugeda koostoimes riigi tasandi õigusaktidega ja neid võib kohandada, et võtta arvesse riigi tasandi 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.

Kommenteeritud kokkuvõte

Käesolevate suuniste koostamises osalesid liikmesriikide, Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) ning Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide eelarvevahendeid käsutavate komisjoni talituste eksperdid. Tööprotsessi abil sooviti arendada COCOLAFi¹ pettuse ennetamise töörühma kaudu koostööd riikide ametiasutuste ja komisjoni talituste vahel, koostades praktilise juhendi, mida liikmesriigid ja komisjon saaksid kasutada võrdlusaluse, haldusvahendi ning suunise ja abimaterjalina pettusevastaste meetmete ja strateegiate tugevdamiseks.

Aastate 2014–2020 õigusraamistikus on sätestatud, et liikmesriigid töötavad ELi fondide haldamisega seoses välja pettusevastased meetmed. Liikmesriikidel soovitatakse lisada sellised pettusevastased meetmed Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidega seotud riiklikusse pettusevastasesse strateegiasse, et tagada ühetaolised ja tõhusad tavad, eriti juhul kui organisatsiooniline struktuur on detsentraliseeritud.

Liikmesriigid võivad loomulikult töötada välja üldise riikliku pettusevastase strateegia ELi ja riigi eelarvetest saadud tulude ja kulude kohta. Praegu otsustati COCOLAFi pettuse ennetamise töörühma raames käsitleda esimese projektina Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidega seotud kulusid. Seetõttu on suunistes piirdutud üksnes selle teema käsitlemisega.

Kaheksa liikmesriigi ekspertidest koosnev töörühm osutas vajadusele selliste suuniste järele, milles kirjeldatakse Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidega seotud riikliku pettusevastase strateegia koostamisega seotud tööprotsessi põhietappe. Käesolev dokument on ekspertide ühise töö tulemus.

Selles esitatakse soovitusi riiklikele üksustele, kelle ülesanne on koostada selline strateegia Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide valdkonnas. Dokument ei ole liikmesriikidele siduv, kuid sellega soovitakse pakkuda riikide ametiasutustele ja otsusetegijatele tuge, mida nad võivad sellise ülesande täitmisel vajada. Töörühm tegi kindlaks järgmised põhietapid.

1. Õigusraamistik

Õigusraamistik on nii riigi kui ka ELi tasandil hästi välja töötatud ja seda täiendatakse pidevalt.

2. Ettevalmistus

Tegu on protsessi väga olulise osaga. See hõlmab kaht põhietappi: olukorra diagnoosimine ja pettuseriski hindamine. Selle käigus saab kindlaks teha paranduste vajalikkuse ja parandamist vajavad valdkonnad.

¹ Kelmuste ennetamise kooskõlastamist käsitlev nõuandekomitee.

3. Strateegia koostamine: eesmärkide ja näitajate kindlaksmääramine

Eesmärgid kajastavad liikmesriigi pettusevastase võitlusega seotud üldist tegevuskava ja visiooni. Seotud näitajad aitavad hinnata saavutatud edusamme.

4. Tegevuskava koostamine

Tegevuskavas määratakse kindlaks iga eesmärgiga seoses võetavad meetmed, meetmete võtmise eest vastutavad asutused, meetmete võtmise tähtsajad ja seotud näitajad. Selle alusel kontrollitakse strateegia rakendamist. Tegevuskava koostamine on strateegia tulemuslikkuse hindamise alus.

5. Strateegia hindamine ja ajakohastamine

Strateegiat täiendatakse pidevalt ja seda tuleks kohaldada tähtajatult. Selleks on vaja strateegiat hinnata ja teha asjakohaseid täiendusi.

Käesolevate suuniste lisas on esitatud Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidega seotud riikliku pettusevastase strateegia mudel. Esitatud mudel on pigem kirjeldav kui kohustav, et jätta liikmesriikidele võimalikult palju võimalusi dokumendi laiendamiseks kooskõlas oma õigusraamistiku, halduskorralduse ja üldise keskkonnaga.

Lisas on esitatud ka kogu protsessi kokku võttev skeem.

Sisukord

| | |
|--|----|
| Sissejuhatus..... | 7 |
| 1. Õiguskeskkond..... | 10 |
| 2. Ettevalmistusetapp..... | 12 |
| 2.1. Metoodika | 12 |
| 2.2. Pettusevastaste meetmetega seotud hetkeolukorra kirjeldus..... | 13 |
| 2.2.1. Kuidas? | 14 |
| 2.2.2. Mida kontrollida ja miks?..... | 15 |
| 2.3. Pettuseriski hindamine | 19 |
| 2.3.1. Pettuseriski hindamise üldised tegurid | 19 |
| 2.3.2. Millist metoodikat tuleks pettuseriski hindamisel kasutada? | 20 |
| 2.3.3. Hea metoodika miinimumnõuded | 20 |
| 2.3.4 Pettuseriski hindamise vahendid | 21 |
| 3. Koostamisetapp: riikliku pettusevastase strateegia eesmärkide seadmine ning selle rakendamise tulemuste mõõtmise näitajate kindlaksmääramine..... | 23 |
| 3.1. Eesmärkide seadmine..... | 23 |
| 3.1.1. Eesmärkide omadused | 23 |
| 3.1.2. Strateegiaga hõlmatud periood | 24 |
| 3.2. Näitajate kindlaksmääramine | 24 |
| 4. Tegevuskava koostamine..... | 26 |
| 5. Strateegia hindamine ja ajakohastamine | 28 |
| Lisad..... | 30 |
| 1. lisa. Riikliku pettusevastase strateegia vorm ja sisu | 32 |
| 2. lisa. Sõnastik..... | 38 |
| 3. lisa. Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidega seotud riikliku pettusevastase strateegia koostamine: skeem..... | 48 |

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 töörühma raames ja koostöös osalevad liikmesriikide ekspertide töörühm ning OLAFi, regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi, tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi ning merendus- ja kalandusasjade peadirektoraadi esindajad, kes töötavad terve aasta konkreetse teemaga, mille valivad välja liikmesriigid. 2014. aastal valiti teemaks Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidega seotud riiklikud pettusevastased strateegiad.

Käesolevad suunised koostati kirjeldatud menetluse raames. Suuniste eesmärk on vahetada head tava ja koostada praktilised dokumendid, mida liikmesriigid saaksid kasutada Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidega seotud riikliku pettusevastase strateegia väljatöötamisel. Sellise strateegia koostamine ei ole liikmesriikidele kohustuslik, kuid nad võivad soovida seda teha.

Ühissätete määruses aastate 2014–2020 programmitöö perioodi kohta² on ette nähtud, et liikmesriigid kehtestavad tõhusad ja proportsionaalsed pettusevastased meetmed, arvestades kindlaks tehtud riske, astuvad vajalikke samme pettuste ja eeskirjade eiramiste ennetamiseks, avastamiseks ja karistamiseks ning maksavad ebakorrektselt väljamakstud summad tagasi ELi eelarvesse. Vahetutest reguleerivatest nõuetest kaugemale minek ja pettusevastaste meetmete lisamine riiklikusse pettusevastasesse strateegiasse näib olevat asjakohane, et tagada ELi ja liikmesriikide finantshuve kahjustava pettuse vastase võitluse parem seire.

2011. aastal töötas Euroopa Komisjon välja üldise pettusevastase strateegia, mille eesmärk on kaitsta ELi finantshuve oma talitustes ning rakendus- ja detsentraliseeritud ametites. Euroopa Komisjon kutsub liikmesriike üles võtma pettusevastased strateegiad vastu ka riigi tasandil.

Liikmesriikide eksperdid on nõustunud vabatahtlikult jagama oma teadmisi ja kogemusi, et koostada OLAFi toetusel praktilised suunised, mille kaudu jagatakse liikmesriikidele juhiseid Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidega seotud pettusevastaste strateegiate koostamiseks.

Liikmesriigid võivad loomulikult koostada üldise riikliku pettusevastase strateegia ELi ja riigi eelarvetega seotud tulude ja kulude kohta. Seni aga otsustati COCOLAFi pettuste ennetamise töörühma raames käsitleda esimese projektina Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidega seotud kulused. Seetõttu on suunistes piiratud üksnes selle teemaga.

Riiklik pettusevastane strateegia võimaldab kujundada välja ELi ja liikmesriikide eelarveid kahjustava pettuse vastase võitluse liikmesriigi tasandil. Sellest strateegiast on abi järgmistes valdkondades:

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1303/2013, 17. detsember 2013 (artikli 125 lõike 4 punkt c ja artikli 122 lõige 2).

- süsteemi pettuse suhtes haavatavate aspektide kindlakstegemine;
- peamiste pettuseriskide hindamine;
- vastumeetmete kavandamine ja rakendamine;
- tehtud edusammude hindamine;
- vastumeetmete kohandamine pettusega seotud muutuvatele suundumustele ning kättesaadavatele vahenditele vastavaks;
- kõikide asjakohaste sidusrühmade osalemise tagamine, eriti tõhustatud koostöö- ja koordineerimismeetmete kaudu.

Peale selle tagatakse sellega riigis ühtlustatud reageerimine pettusele, eriti detsentraliseeritud haldusstruktuuri korral.

Strateegias tuleks käsitleda pettusevastase võitluse tsükli kõiki etappe.

Pettuseriskide vähendamiseks peaksid korraldus-, sertifitseerimis- ja auditeerimisasutused pöörama kõige suuremat tähelepanu ennetustegevusele. Tegevust aitab tõhustada tihedam koostöö kõigi sidusrühmade vahel ja tegevuse üldine parem kooskõlastamine.

Pettuste avastamine on oluline etapp, millesse kõik sidusrühmad, korraldusasutused ja kontrolliorganid, sealhulgas auditeerimisasutused ja õiguskaitsetalitused, peaksid suhtuma nõuetekohase hoolega ja ettevaatavalt.

Pettuste uurimine ja süüdistuse esitamine on omavahel tihedalt seotud. Nende protsesside tulemuslikkus sõltub asjakohaselt kvalifitseeritud töötajatest, korraldus- ja kontrolliasutuste täielikust koostööst ja asutustevahelisest sujuvast asjaajamisest. Äärmiselt oluline on ka koostöö teiste asjaomaste isikutega ELi ja riigi tasandil.

Vahendite sissenõudmine ja sanktsioonid peaksid olema tõhusad ning asjakohased haldus- ja õiguskaitseasutused peaksid rangelt jälgima nende täitmist.

Praktiliste suuniste eesmärk on esitada

- samm-sammuline meetod riikliku pettusevastase strateegia koostamiseks Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide valdkonnas;
- riikliku pettusevastase strateegia koostamiseks vajalikud põhilised sisulised andmed;
- konkreetsed koostisosad, mis põhinevad liikmesriikidelt saadud kogemustel.

OLAF soovib tänada abi eest järgmisi eksperte:

| | | |
|---------------|-----------|---|
| Verena Czaby | Austria | Föderaalne töö-, sotsiaalküsimuste ja tarbijakaitse ministeerium |
| Mirjana Jurić | Horvaatia | Finantsministeerium, eeskirjade eiramiste ja pettuse vastu võitlemise talitus |
| Željka Knezić | | |

Joško-Mislav Međeral

| | | |
|------------------|-----------|---|
| Panagiota Tsirka | Kreeka | ELi ja riiklikud subsiidiumid ja toetused, erijuhtumite osakond, SDOE peakorter |
| Dávid Szeverényi | Ungari | Riiklik maksu- ja tolliamet – pettusevastase võitluse koordineerimistalitus (AFCOS) |
| Aiva Avota | Läti | ELi fondidega seotud auditeerimise osakond, rahandusministeerium / AFCOS |
| Antoine Dalli | Malta | Riigikantselei – siseauditi ja uurimise talitus |
| Simona Stanca | Rumeenia | Pettusevastase võitluse talitus – Rumeenia AFCOS |
| Štefan Urbánek | Slovakkia | Slovakkia riigikantselei, korruptsiooni- vastase võitluse ja kontrolli osakond, OLAFi keskne kontaktpunkt |

1. Õiguskeskkond

Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklites 310 ja 325 on sätestatud, et EL ja liikmesriigid võitlevad pettuste ja muu liidu finantshuve kahjustava ebaseadusliku tegevuse vastu. Liikmesriigid peavad võtma ELi finantshuve kahjustava pettuse vastu samu meetmeid, mida nad kasutavad enda finantshuve kahjustava pettuse vastu. Ilma et see piiraks aluslepingu teisi sätteid, peavad liikmesriigid kooskõlastama oma meetmeid, mille eesmärk on kaitsta ELi finantshuve pettuse eest. Sel eesmärgil tagavad liikmesriigid komisjoni kaasabil tiheda ja regulaarse koostöö oma haldusasutuste pädevate üksuste vahel.

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

Usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtet on selgitatud ELi üldeelarve suhtes kohaldatava finantsmääruse³ artiklites 30 ja 33. See sisaldab säästlikkuse, tõhususe ja tulemuslikkuse põhimõtte järgimist ning tulemusliku ja tõhusa sisekontrolli rakendamist.

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. Ka peavad nad kehtestama tõhusad, hoiatavad ja proportsionaalsed karistused vahendite saajatele, kui see on ette nähtud ELi või riigi õigusega.

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 inspekteerimist, mida komisjon korraldab liikmesriikides. Määrusega on ette nähtud, et komisjon ja liikmesriigid teevad koostööd ja koordineerivad oma tegevust.

26. juuli 1995. aasta Euroopa ühenduste finantshuvide kaitse konventsioonis on esitatud pettuse määratlus⁴. 17. detsembri 2013. aasta määruses (EL) nr 1303/2013 on sätestatud Euroopa struktuuri- ja investeerimisfonde käsitlevad ühissätted aastate 2014–2020 programmitöö perioodi kohta. Artikli 125 lõike 4 punktis c on selgitatud, et korraldusasutused on kohustatud rakendama tõhusaid ja proportsionaalseid pettusevastaseid meetmeid, arvestades kindlakstehtud riske.

³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL, Euratom) nr 966/2012, 25. oktoober 2012, mis käsitleb Euroopa Liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantseeskirju.

⁴ Euroopa ühenduste finantshuvide kaitse konventsiooni vaadatakse praegu läbi, et kajastada muudatusi õigusraamistikus. Komisjon on esitanud ettepaneku võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, milles käsitletakse liidu finantshuve kahjustava pettuse vastast võitlust kriminaalõiguse abil (COM(2012) 363 (final), 11. juuli 2012).

Riigi tasandi õigusega reguleeritakse haldussanktsioonide kohaldamist ning määratakse kindlaks ka võimalikud kriminaalmenetlused ja määratavad karistused. Mõnes riigis on ELi finantshuve kahjustavate pettusejuhtumite uurimiseks ja/või kohtu ette viimiseks loodud või määratud eritalitused (nt Rumeenia pettusevastase võitluse amet (DLAF)).

2. Ettevalmistusetapp

Riikliku pettusevastase strateegia koostamisel on väga olulisel kohal ettevalmistusetapp, mida ei tohiks jätta tähelepanuta. Protsessi niivõrd olulise osa jaoks tuleks eraldada piisavalt aega ja vahendeid. Ettevalmistusetapi eesmärk on saada terviklik ülevaade selle kohta, kuidas kõik Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidega seotud sidusrühmad pettust käsitlevad. Selle alusel saab teha otsuseid eesmärkide kohta, määrata kindlaks näitajad ja koostada tegevuskava.

2.1. Metoodika

Ettevalmistusetapp koosneb omakorda kahest alaetapist:

- hetkeolukorra kirjeldamine, et võtta arvesse riiklike süsteemide ja kehtestatud pettusevastaste meetmete tugevaid külgi ja parandamist vajavaid valdkondi, ning
- pettuseriski hindamine.

Selle etapi läbimiseks: 1) kontrollitakse organisatsiooni struktuuri, osalevaid isikuid ning juba kehtestatud meetmeid ja menetlusi; 2) hinnatakse pettuseriski.

Kes peaks koostama riikliku pettusevastase strateegia?

Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidega seotud riikliku pettusevastase strateegia peaks koostama selleks määratud riigiasutus.

Asjaomasel asutusel peaks olema:

- laiaulatuslik ülevaade tervest Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide süsteemist ning hetkel kehtivatest pettusevastastest meetmetest nii ELi kui ka riigi tasandil;
- õigus kasutada asjakohaseid eriteadmisi eri ministeeriumide, asutuste ja talituste kohta, mis osalevad ELi fondide rakendamises, ning samuti finantsuurimise ja süüdistuse esitamise eest vastutavate ministeeriumide, asutuste ja talituste kohta.

See on eriti oluline liikmesriikides, kus haldussüsteem on detsentraliseeritud.

Pettusevastase võitluse koordineerimistalitustel võib olla riikliku pettusevastase strateegia väljatöötamises ning selle rakendamise seires oluline roll.

Riikliku pettusevastase strateegia eest vastutav talitus peaks looma ekspertide rühma, kellel oleksid asjakohased eriteadmised. Rühmal peaksid olema sellised teadmised ja kogemused, mis võimaldaksid käsitleda pettusevastase võitluse tsükli eri etappe.

Ettevalmistusetapp põhineb pideval dialoogil partnerite ja sidusrühmadega, eriti erakorraliste töörühmade kaudu vastavalt kindlakstehtud vajadustele.

Millised asutused peaksid osalema?

Osalema peaksid kõik asutused, kes vastutavad ELi programmide korraldamise ja rakendamise ning nende programmide vahenditega seotud sertifitseerimise, auditeerimise, uurimise, süüdistuse esitamise ja sanktsioonide määramise eest.

Sidusrühmadel peaksid olema eriteadmised ELi vahendite haldamise, kontrolli- ja kohtusüsteemist. Võimaluse korral peaksid sidusrühmad esindama järgmisi asutusi:

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

Lisaks eespool loetletud üksustele on soovitatav kaasata organisatsioone, millel on ELi vahenditest rahastatavate projektidega otseselt või kaudselt seotud seire-, järelevalve- või juhtimiskohustusi, näiteks järgmised asutusi:

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

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

Milline poliitiline toetus on vajalik?

Arvestades osalevate organite mitmekesisust, võivad riikliku pettusevastase strateegia koostamise eest vastutavad talitused vajada valitsuselt täielikku poliitilist toetust.

2.2. Pettusevastaste meetmetega seotud hetkeolukorra kirjeldus

Olukorra hindamiseks on vaja saada ülevaade järgmistest valdkondadest:

- õigusaktid;

- tegevuse korraldus (nt riiklik (tsentraliseeritud või detsentraliseeritud) või kohalikul tasandil toimuv, koordinaatori kaudu või mitte, pettusevastase võitluse koordineerimistalituse roll jne);
- juhtimine ja osalejad;
- menetlused (sealhulgas kehtestatud kontrollid);
- vahendid ja ressursid (inimressursid ja asjakohased vahendid, nt IT, dokumendid, suunised, koolitus ja teabevahetus jms);
- pädevate asutuste vaheline koostöö riigi tasandil (kogemuste jagamine ja koostöö erijuhtumite korral);
- koostöö ELi tasandil (komisjoni ning teiste liikmesriikidega).

Vaja on kindlaks teha nimetatud valdkondade tugevad ja nõrgad küljed ning arvesse tuleb võtta nende rolli ja mõju pettusevastase võitluse tsükli kõigis neljas põhietapis (pettuste ennetamine, avastamine, uurimine ja süüdistuse esitamine ning parandusmeetmed).

Selles etapis on oluline teha kindlaks ja analüüsida valdkondade tugevate külgede ja parandamist vajavate aspektide põhjuseid. See aitab leida lahendusi. Põhjusi tuleb otsida järgmistes valdkondades:

- õiguskeskkond;
- institutsiooniline keskkond;
- majanduslik ja sotsiaalne keskkond;
- poliitiline keskkond.

Näide: väljavõte Malta riiklikust pettusevastasest strateegiast

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

- *turutõrked;*
- *avaliku sektori haldusasutuste asjakohatud regulatiivsed ülesanded;*
- *asjakohatud õigusaktid;*
- *õigusnormide ebatõhus ja vähetõhus rakendamine;*
- *nõuete täitmise tagamise ja välise järelevalve puudumine;*
- *kontrolli ja seire, eriti sisekontrolli puudumine;*
- *kultuuri, eetika, morali ja väärtussüsteemidega seotud madalad standardid ühiskonnas.*”

2.2.1. Kuidas?

Hetkeolukorra hindamiseks võib kasutada järgmisi meetodeid:

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

Eri teabeallikate kasutamine aitab järeldusi põhjendada.

2.2.2. Mida kontrollida ja miks?

Selle etapi eesmärk on teha kindlaks praegused lüngad – need tulevad ilmsiks tugevate külgede ja parandamist vajavate aspektide kindlakstegemisel. Seetõttu on oluline võrrelda olukorda pettusevastase võitluse tsükli igas etapis kehtiva hea tavaga.

A) Pettuste ennetamine

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

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

Ennetusmeetmete ja -meetodite kontroll peaks hõlmama järgmist:

- ✓ juba kasutatavate ennetusmeetmete ja -meetodite tõhususe hindamine;
- ✓ ettepanekud kasutatavate meetmete parandamiseks, kohandamiseks või tühistamiseks või uute meetmete kehtestamiseks;
- ✓ paremad teadmised üldsuse teadlikkusest Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidega seotud pettuste valdkonnas ja
- ✓ paremad teadmised sellest, kuidas liikmesriikide töötajad järgivad eetikanorme Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidega seotud pettuste valdkonnas.

Ennetusmeetmete tulemuslikkus sõltub nende rakendamiseks vajalike tõhusate süsteemide olemasolust. See hõlmab järgmist:

- ✓ pettusekindlad õigusaktid;⁵
- ✓ läbipaistvuse põhimõte, mida toetab ulatuslik teavitustegevus üldsuse teadlikkuse suurendamiseks;
- ✓ tugev 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 käitumiskoodeks, mis käsitleb huvide konflikte);
- ✓ tugev personalipoliitika (õige tasakaalu leidmine personalivoolavuse (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 seaduse⁶ kohaselt peavad kõik institutsioonid vahetama teavet ja abistama üksteist ülesannete täitmisel; kaks või enam institutsiooni võivad sõlmida ka halduskoostöö kokkuleppe. Sellises kokkuleppes määratakse kindlaks, kuidas ja millal teavet vahetatakse, sealhulgas nt teabe esitamise tähtajad, vahetatava teabe liik, võimalikud sanktsioonid juhul, kui institutsioon keeldub teabe edastamisest, ning teabe edastamise vahendid, nt paberkoopia või e-post.

B) Pettuste avastamine

Liikmesriigid peavad tegema kõik võimaliku eeskirjade eiramiste (sealhulgas pettusekahtluste) avastamiseks ning võtma asjakohaseid meetmeid olukorra parandamiseks ja sanktsioonide kehtestamiseks. Seda silmas pidades on oluline, et riikide ametiasutused kasutaksid täielikult ära eeskirjade eiramiste avastamiseks kättesaadavaid vahendeid ja töötajaid.

Avastamismeetmete ja -meetodite kontrollimine peaks hõlmama järgmist:

- ✓ olemasolevate sise- ja väliskontrollisüsteemide loetelu koostamine;

⁵ Vt teatis KOM(2000) 358(lõplik), 28. juuni 2000, pettusevastase võitluse kohta, eriti selle punkt 1.1: „Püsiva tulemuslikkuse 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.”

⁶ Institutsioonidevaheline teabe jagamine on sätestatud haldusmenetluse seaduse artiklis 26 (OG 47/09).

- ✓ kontrollimine, kas kehtestatud on asutusesisene eeskirjade rikkumisest teatamise menetlus, ja selle menetluse tõhususe hindamine;
- ✓ 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 (pettusevastase võitluse koordineerimistalitus või muu riiklik üksus).

Avastamismeetmete tõhusus sõltub sellest, kas kehtestatud on tugevad haldussüsteemid, näiteks järgmised:

- ✓ usaldusväärsed ja selged menetlused pettusekahtluste käsitlemiseks ning tagamiseks, et asjakohane teave edastatakse kiiresti asjaomastele asutustele;
- ✓ selge ja kaitsev asutusesisene eeskirjade rikkumisest teatamise poliitika;
- ✓ pettuse avastamise vahendite kasutamine töötajate seas;
- ✓ koolitus ning
- ✓ usaldusväärne ja tõhus teatamismehhanism.

Eeskirjade eiramistest teatamine ja nende analüüsimine: kasulik vahend

Kooskõlas ELi teatamiskohustustega⁷ peavad liikmesriigid teatama korrapäraselt eeskirjade eiramistest ja pettusekahtluse juhtumitest komisjonile (OLAF) eiramisjuhtumitest teatamise süsteemi (*Irregularity Management System* – IMS) kaudu.

See on väga tähtis nii komisjoni (OLAF) kui ka liikmesriikide jaoks, kuna võimaldab saada paremini aru eeskirjade eiramiste ja pettuse liigist, petuskeemidest ja pettuse ulatuslikkusest ning pettuste avastamiseks kasutatavatest meetoditest jms.

Teatamissüsteem aitab kindlaks teha kõige haavatavamad valdkonnad ja võtta asjakohaseid meetmeid riskide vähendamiseks. Samuti võib see muuta töötajad pettuse suhtes valvsamaks.

C) Pettuste uurimine ja süüdistuse esitamine

Pettuste uurimise ja süüdistuse esitamisega seotud meetmete ja meetodite kontrollimisel tuleks keskenduda pettusele, korrupsioonile ja muule ebaseaduslikule tegevusele, mis

⁷ Nt komisjoni määrus (EÜ) nr 1828/2006, 8. detsember 2006, milles sätestatakse rakenduseeskirjad nõukogu määrusele (EÜ) nr 1083/2006, millega nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi ja Ühtekuuluvusfondi kohta, ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusele (EÜ) nr 1080/2006, mis käsitleb Euroopa Regionaalarengu Fondi.

kahjustab ELi finantshuve Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidega seotud valdkonnas. See hõlmab järgmist:

- ✓ haldus- ja/või kriminaaljuurdlusi käsitlevate korralduslike eeskirjade ning õigus- ja menetlusnormide hindamine ning
- ✓ asjakohaste asutuste vahelise teabevoov / teabe vahetamise sujuvuse ja kvaliteedi hindamine.

Pettuste uurimise ja süüdistuse esitamisega seotud meetmete tulemuslikkus sõltub sellest, kas kehtestatud on tugevad haldusstruktuurid, eelkõige järgmised:

- ✓ selged ja tõhusad eeskirjad teabe vahetamise kohta asjakohaste haldus- ja õigusasutuste vahel;
- ✓ tugev ja usaldusväärne koostöö asjakohaste haldus- ja õigusasutuste vahel;
- ✓ uurijate ja prokuröride spetsialiseerumine Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide valdkonnale ning
- ✓ täiendkoolitused asjaomases valdkonnas.

D) Parandusmeetmed

Liikmesriigid peaksid olema pühendunud süüdimõistmise saavutamisele pettusejuhtumite, korruptsiooni ja muu ELi finantshuve kahjustava ebaseadusliku tegevuse korral ning tegutsema samamoodi nagu siis, kui kaalul on nende enda huvid. Peamine viis võimalike petturite heidutamiseks on sanktsioonide rakendamine ja nende nähtavaks muutmine.

Parandusmeetmete ja -meetodite kontrollimine peaks hõlmama järgmist:

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

Parandusmeetmete tulemuslikkus sõltub sellest, kas kehtestatud on tugevad haldusstruktuurid ja -süsteemid, eelkõige järgmised:

- ✓ tõhusate, hoiatavate ja proportsionaalsete haldus- ja/või kohtulike karistuste süsteem, mis ei piirdu üksnes finantskorrektsioonidega nagu eeskirjade eiramise korral;
- ✓ selliste asutuste selge määramine, kes vastutavad selle eest, et karistuste nõuetekohane rakendamine ja kindlaksmääratud kohustuste täitmine on tagatud;
- ✓ tulemuslikud ja tõhusad vahendite sissenõudmise süsteemid;
- ✓ statistiline seire;
- ✓ koolitus, seminarid, praktilised vahendid ja käsiraamatud.

2.3. Pettuseriski hindamine

Pettuseriski hindamisel Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidega seotud pettusevastase strateegia koostamise jaoks tuleks arvesse võtta asjaomasele riigile omaseid 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, samas kui riiklike eesmärkide kindlaksmääramisele tuleks läheneda üldiselt.

Kasutada tuleks tervet mõistust ja kohandada pettuseriski hindamise protsessi, kui see on vajalik mõistliku tasakaalu saavutamiseks.

Pettuseriski hindamine

Hindamine võib olla liikmesriikides erinev sõltuvalt järgmistest teguritest:

- riigi suurus;
- detsentraliseerituse ulatus;
- Euroopa struktuuri- ja investeerimisfonde haldama volitatud organisatsioonide liik;
- haldus- ja/või kohtustruktuur.

2.3.1. Pettuseriski hindamise üldised tegurid

Võimalike pettuseriskide kindlakstegemisel tuleks silmas pidada järgmisi tegureid.

1. Isik, kes võib toime panna pettuse, tegutseb järgmistes tingimustes:⁸
 - tal on olemas võimalus, nt ta on õigel ajal õiges kohas, valdkonnas kehtivad eeskirjad ei ole selged või neist on lihtne kõrvale hoiduda jms;
 - tal on olemas motivatsioon: tal on probleeme oma ametialase positsiooniga või muresid pereelus või ta on rahalistes raskustes;
 - ta suudab oma tegu põhjendada: ta võib leida, et tema pahameel tööandja vastu on õigustatud (ta on jäetud edutamata, ta teab, et töökaaslased osalevad pettuses ja et kõrgemal ametikohal töötajad ei näita eeskujut);
 - tal on alust uskuda, et vahelejäämise ja karistada saamise tõenäosus on väga väike.

2. Pettuseriski hindamine

Pettuseriski hindamine on suunatud konkreetselt selliste tingimuste avastamisele, mis osutavad stiimulitele, survele või võimalustele, mis

⁸ Donald R. Cressey teoses „Other People’s Money” (Montclair: Patterson Smith, 1973, lk 30) kirjeldatud pettuse kolmnurga teooria alusel.

ajendavad üksikisikut petma või muul viisil eeskirju eirama, ning selliste olukordade märkamisele, mis võivad viia eeskirjade eiramise või pettuseeni. Pettuse esinemise tõenäosuse hindamisel tuleks võtta väga konservatiivne hoiak ja järgida nulltolerantsuse põhimõtet.

2.3.2. Millist metoodikat tuleks pettuseriski hindamisel kasutada?

Nagu eespool nimetatud, peavad korraldusasutused aastate 2014–2020 programmitöö perioodi reguleeriva määruse (EL) nr 1303/2013 kohaselt hindama pettuseriski. Nad võivad kasutada juhendit pettuseriski hindamise ning tõhusate ja proportsionaalsete pettusevastaste meetmete kohta, mille komisjon koostas aastate 2014–2020 programmitöö perioodi jaoks,⁹ või mõnda muud metoodikat. Sõltumata valitud meetodist tuleks pettuseriski hinnata nõuetekohase hoolega, et tagada kõikide ärivaldkondade, valdkondlike fondide ja rahastamisvahendite (nt riigihankemenetlused, toetuste jagamine ning tehnilise abi pakkumised ja tehnilise abi lepingu sõlmimine) hõlmatus.

Pettuseriski hindamise tulemusi tuleks kasutada lähtealusena, millele riikliku pettusevastase strateegia koostamise eest vastutav asutus oma töös tugineb. Tehtud töö hindamiseks ja kohandamiseks võib juhtimis- ja kontrolliasutustes luua ajutisi töörühmi. Nende asutustega tuleks arutada teatavate pettuseriskide prioriseerimist.

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

2.3.3. Hea metoodika miinimumnõuded

Sõltumata sellest, milline metoodika valitakse, peaks see hõlmama vähemalt kolme järgmist etappi:

a) pettuseriskide kindlakstegemine;

b) pettuseriskide hindamine, võttes arvesse riskide vähendamiseks juba kehtestatud meetmeid.

Hindamine põhineb järgmisel kahel näitajal:

- pettuse esinemise tõenäosus ja
- võimaliku pettuse esinemise mõju.

Kasutada võib eespool nimetatud pettuseriski hindamist käsitleva juhendi 1. lisas esitatud tabelit. Sarnane tabel on esitatud ka allpool.

Pettuse esinemise tõenäosust saab hinnata järgmiselt.

| Hinnang | Tõenäosus | Tähendus |
|---------|-----------|----------|
|---------|-----------|----------|

⁹ EGESIF 14-0021-00, 16. juuni 2014.

| | | |
|---|----------|--|
| 1 | Väike | Pettuse esinemise tõenäosus on peaaegu olematu või väga väike ja minevikus on sellist pettust esinenud vaid üksikutel juhtudel. |
| 2 | Keskmine | Pettuse esinemise risk esineb teatud määral. Seda järeltust toetab asjaolu, et minevikus on esinenud sarnaseid juhtumeid. Sellistest olukordadest ollakse teatud määral teadlikud. |
| 3 | Suur | Pettuse esinemise risk on suur. Seda järeltust toetab asjaolu, et minevikus on esinenud sarnaseid juhtumeid korduvalt ja sageli. Need olukorrad on hästi teada. |

Võimaliku pettuse mõju saab hinnata järgmiselt.

| Hinnang | Mõju | Tähendus |
|---------|----------|--|
| 1 | Väike | Esinemise korral ei mõjutaks pettus kavandatud või pooleliolevaid ülesandeid ja tegevusi või mõjutaks neid üksnes minimaalselt ning nende eesmärkide täitmise tagamiseks ei vajataks täiendavaid vahendeid. |
| 2 | Keskmine | Esinemise korral kahjustaks pettus oluliselt olemasolevaid tegevusi ning asjaomaste tegevuste eesmärkide täitmise tagamiseks võib osutada vajalikuks täiendavate vahendite eraldamine. |
| 3 | Suur | Esinemise korral kahjustaks pettus oluliselt pooleliolevaid tegevusi ning asjaomaste tegevuste eesmärkide täitmiseks oleks vaja eraldada olulises mahus täiendavaid vahendeid. Sama kategooriat kasutatakse ka juhul, kui isegi täiendavate vahendite eraldamisega ei ole kindlaksmääratud eesmärke enam võimalik täita. |

c) pettuseriski tähtsuse määramine.

See hõlmab pettuseriskide seadmist tähtsuse järjekorda, tuginedes üldisele kokkupuutele riskiga ja riskide liigile. Kõige olulisemaid pettuseriske tuleks käsitleda esmajärjekorras.

2.3.4 Pettuseriski hindamise vahendid

Pettuseriske saab kindlaks teha ja hinnata tänu struktuuri- ja ühtekuuluvusfondidega seotud varasematest pettusejuhtumitest saadud teadmistele, samuti üldiselt teadaolevate ja korduvate pettuseskeemide alusel. Võimalikke pettusi saab liigitada programmi või lepingu liigi, lepingu väärtuse, projekti kestuse, projekti etapi, projektiga rahastatava tegevuse liigi, geograafilise piirkonna või toetusesaaja liigi või pettuse viisi järgi. See võimaldab kindlaks teha kõige ohuallimad valdkonnad.

Dokumentatsioon

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, mis võivad liikmesriikidele kasulikud olla.

Hiljuti välja antud dokumendid, mis võiksid huvi pakkuda:

- komisjoni aastaaruanded ELi finantshuvide kaitse kohta;
- eridokumendid, nagu ohumärkide loetelu,¹⁰ suunised huvide konflikti ja võltsitud dokumentide kohta;
- OLAFi koostatud anonüümitud juhtumite kogum struktuurimeetmete kohta (2011);
- komisjoni audiitorite auditiaruanded;
- Euroopa Kontrollikoja auditiaruanded;
- liikmesriikide auditeerimisasutuste auditiaruanded;
- ELi aruanded, näiteks ELi korrupsioonivastase võitluse aruanne;
- PricewaterhouseCoopersi uurimus riigihangetega seotud korrupsiooni maksumuse kohta.

IT-vahendid

IT-vahendid on praegusel ajal eriti hinnalised tööriistad, mis aitavad analüüsida peamisi pettuse viise ja suurima riskiga valdkondi. Andmebaase ning andmekaeve- ja riskihindamisvahendeid tuleks võimaluse korral aktiivselt kasutada.

Eiramisjuhtumitest teatamise süsteem (IMS) on suurim pettuseid käsitlev andmebaas Euroopas ja seda saab kasutada pettuste analüüsiks.

Komisjon on välja töötanud spetsiaalse riskihindamisvahendi Arachne, mis aitab teha kindlaks valdkonnad (tegevused, projektid, toetusesaajad ja lepingud või tövõtjad), kus esineb suurem risk, mis võib nõuda liikmesriikide ametiasutustelt täiendavat tähelepanu. Arachnet saavad kasutada kõik liikmesriigid, kes on otsustanud seda teha. Liikmesriigid võivad olla ka ise sarnaseid vahendid välja töötanud.

Muud teabeallikad

Mainimist väärivad järgmised peamised allikad:

- küsimustikud, seminarid ja koosolekud juhtkonna ning teiste töötajatega;
- seminarid, konverentsid ja üritused, mille eesmärk on edendada hea tava vahetamist riigi ja rahvusvahelisel tasandil.

¹⁰ Ohumärk on võimaliku pettuse, korrupsiooni jms tunnus. See annab märku, et midagi on korrast ära ja et vaja on korraldada täpsem uurimine.

3. Koostamisetapp: riikliku pettusevastase strateegia eesmärkide seadmine ja selle rakendamise tulemuste mõõtmise näitajate kindlaksmääramine

Riikliku pettusevastase strateegia eesmärgid moodustavad liikmesriigi järgnevatel aastatel üldise tegevuskava Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidega seotud pettuste vastu võitlemisel. Koos eesmärkidega tuleb kindlaks määrata asjakohased näitajad, mille alusel saaks strateegia rakendamist põhjalikult ja tõhusalt seirata ning hinnata selle tulemuslikkust.

3.1. Eesmärkide seadmine

Eesmärgid tuleks otseselt ja loogiliselt siduda hetkeolukorra tulemustega ning ettevalmistusetapis tehtud riskihindamise järeldustega. Seejuures tuleks arvesse võtta liikmesriigi üldiseid riigi tasandi prioriteete Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide ning pettusevastase võitluse valdkonnas. See tähendab, et eesmärgid peaksid põhinema riiklikul pettusevastasel või korrupsioonivastasel strateegial, kui selline strateegia on juba kasutusele võetud, või vähemalt seostuma sellega. Samuti peaksid eesmärgid olema kooskõlas ELi soovitusetega.

3.1.1. Eesmärkide omadused

Eesmärgid peaksid olema konkreetsed, mõõdetavad, saavutatavad, realistlikud ja tähtajalised (nn SMART-põhimõte).

Neid ei tohiks olla nii palju, et need hakkaksid takistama riikliku pettusevastase strateegia tõhusat rakendamist ja seiret. Eesmärgid peaksid selgelt kajastama liikmesriigi määratud prioriteete Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidega seotud pettuste vastase võitluse valdkonnas. Eesmärgid peaksid olema realistlikud, arvestades kättesaadavaid vahendeid.

Kõikide 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 ja süüdistuse esitamine, vahendite sissenõudmine ja sanktsioonid).

Pettusevastase võitluse tsükli etapid ei ole üksteisest sõltumatud. Need on omavahel tihedalt seotud. Õige teabevoog ja koostöö tagamine eri etappide eest vastutavate üksuste vahel on sama oluline kui etappide käsitlemine. Olulise teabe sujuv edastamine

ja täielik koostöö õiguskaitsesutuste ning korraldus-, sertifitseerimis- ja auditeerimisasutuste vahel enne ja pärast uurimist tagab uurimiste tõhususe. Peale selle võimaldab see korraldusasutusel teha õigeid otsuseid konkreetsete juhtumite kohta, eriti seoses selliste ettevaatusabinõude võtmisega, nagu maksete blokeerimine või peatamine. Lisaks vahendite tagasinõudmisele on ka ennetaval lähenemisviisil ja asjakohaselt võetud meetmetel suur heidutav mõju.

3.1.2. Strateegiaga hõlmatud periood

Strateegiaga hõlmatava perioodi puhul on kaks võimalust.

Esimene võimalus on siduda strateegia otseselt rakenduskavadega. Järgmine mitmeaastane finantsraamistik hõlmab aastaid 2014–2020. Strateegia kestuse sidumine rakenduskavadega hõlmatud perioodiga oleks mõistlik. Sellisel juhul kehtiks strateegia aastate 2014–2020 rakenduskavade lõpetamiseni. Selle võimaluse valimise korral tuleks arvestada lisaks ajavahemiku 2007–2013 rakenduskavadega ja eesmärgid peaksid kehtima ka nende kavade suhtes.

Teine võimalus on käsitleda Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidega seotud riiklikku pettusevastast strateegiat üldise strateegiana, mida tuleks kohaldada Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide suhtes mitmeaastasest finantsraamistikust sõltumatult. See tähendab, et riikliku strateegiaga hõlmatud periood tuleks määrata mitmeaastasest finantsraamistikust eraldi. Teatud valdkonna keskpikka ja pikaajalist visiooni kindlaks määrav dokument peaks igal juhul hõlmama siiski vähemalt nelja või viit aastat.

Näited eesmärkide kohta

1. Pettusekindla keskkonna tagamine seoses Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidega (piisava õiguskeskkonna loomine).
2. Pettuste ennetamise edendamine üldsuse ning Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide rakendamise seotud töötajate seas.
3. Kontrollide tõhususe suurendamine nii palju kui võimalik.

3.2. Näitajate kindlaksmääramine

Näitajad on pettusevastase strateegia oluline osa, kuna nendega mõõdetakse eesmärkide saavutamisel tehtud edusamme. Näitajaid kasutatakse strateegia kohta aruannete koostamisel ja nende abil saab hinnata strateegia rakendamise mõju.

Näitajad võivad olla kas kvantitatiivsed või kvalitatiivsed.

Kvantitatiivne näitaja võib olla

- arv, näiteks pädevate asutuste (nt auditeerimis- ja õigusasutused) vahel sõlmitud koostöölepete arv;

- protsent, mis näitab olukorda teatud ajahetkel, nt koolituste arv / osalejate arv rakenduskava kohta teatud aastal;
- protsent, mis näitab tehtud edusamme: $nt \frac{(FC(aasta\ N) - FC(aasta\ N-1))}{FC(aasta\ N-1)} * 100$ (kus FC = pettusekahtluse juhtumite arv, mille korraldus-, sertifitseerimis- või auditeerimisasutus on edastanud õigusasutustele).

Kvalitatiivne näitaja võib olla

- väited, mis nõuavad jah- või ei-vastust, nt väide, et on kehtestatud eetikakoodeks – jah/ei;
- skaalapõhine hinnang nõuetele vastavuse kohta teatud valdkonnas (suur, keskmine, väike).

Kvalitatiivset näitajat võib pidada subjektiivsemaks kui kvantitatiivset näitajat. Samas võib see olla asjakohasem ja tähendusrikkam kui kvantitatiivne eesmärk. Peale selle tuleks mees pidada, et näitajaid ei tohiks analüüsida ja kommenteerida eraldiseisvate üksustena, vaid arvestades konteksti ja teisi näitajaid.

Näitajad peaksid olema hõlpsalt kindlaksmääratavad ja/või arvutatavad. See tähendab, et nende hindamine ei tohiks olla raske ülesanne, vaid peaks põhinema olemasolevatel ja usaldusväärsetel allikatel (nt koolitustel osalemise või teatatud pettusejuhtumite registreerimiseks olemasolevad andmebaasid, eiramisjuhtumitest teatamise 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 vastavalt vajadusele ajakohastada ja läbi vaadata.

Näited näitajate kohta

| Eesmärk | Näitaja |
|---|--|
| Pettusekindla keskkonna tagamine seoses Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidega | Õigusaktides tehtud muudatuste arv aasta kohta |
| Kontrollide tõhususe suurendamine nii palju kui võimalik | Sissenõutud vahendite keskmine summa kontrolli kohta |
| Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidega seotud juhtumite korral süüdistuse esitamise tõhususe parandamine | Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidega seotud pettuste vastast võitlust käsitlevatel koolitustel osalenud prokuröride arv |

4. Tegevuskava koostamine

Koos pettusevastase strateegiaga tuleks koostada üksikasjalik tegevuskava, milles esitatakse eesmärkide saavutamiseks vajalikud meetmed. Tegevuskava peaks välja töötama riikliku pettusevastase strateegia eest vastutav talitus enda loodud ekspertide rühma abiga (vt punkt 2.1, lk 7). Selles etapis muutuvad väga oluliseks kulutõhususe kaalutlused ja inimressursside maht. Tegevuse keskmes peaksid olema peamiselt prioriteetideks määratud meetmed. Hetkeolukorra ja pettuseriski hindamise tulemused peaksid olema andnud prioriteetidest selge ülevaate.

Liikmesriikide käsutuses on mitmesuguseid vahendeid, mille abil töötada välja tulemuslikud ja tõhusad meetmed. Nad 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 kindlakstehtud **prioriteetidel** ja nendega seotud eesmärkidel. Kavaga kohustatakse asjakohaseid asutusi rakendama prioriteetseid meetmeid ja täitma seotud seireülesandeid. Prioriteetid peaksid kajastama peamisi valdkondi, kus strateegia saab aidata kaasa pettusevastase tegevuse parandamisele. Sellega tuleks määrata kohustused ka üksikutele osalistele või pettusevastase võitluse koordineerimistalituse partneritele liikmesriikides, kasutades vajaduse korral teiste partnerite, nt ELi või riiklike institutsioonide toetust.

Tegevuskava peaks hõlmama konkreetseid **ülesandeid**, mis on määratud kindlatele asutustele, ja selles tuleks esitada tähtajad, mille jooksul tuleb eesmärgid saavutada. Ülesanded peaksid olema jagatud valdkondadesse, mis vastavad Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidega seotud riikliku pettusevastase strateegiaga kehtestatud valdkondadele.

Iga ülesande puhul tuleks analüüsida koostoime saavutamise ja ühtse lähenemisviisi kasutamise võimalikkust. Näiteks tuleks tegevuskavas arvestada asjaoluga, et Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kasutatakse ELi elanikkonna elutingimuste parandamiseks, et tagada majanduskasv ja luua töökohti. Eelarvahendite väärkasutamine õõnestab seda eesmärki.

Üsikuid meetmeid võib ellu viia projektidena, et saavutada Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidega seotud pettusevastases strateegias sätestatud eesmärgid.

Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidega seotud pettusevastase strateegia ning sellega kaasneva tegevuskava rakendamiseks tuleks igas liikmesriigis luua ametiasutuste struktureeritud võrgustik. Võrgustike ülesanne oleks tagada strateegia ja tegevuskava süsteemne rakendamine, hindamine ja seire ning vastavalt vajadusele ka selle ajakohastamine ja läbivaatamine.

Pettusevastase võitluse koordineerimistalituse (AFCOS) võimalik roll

Sõltuvalt liikmesriigi organisatsioonilisest korraldusest võiks tegevuskava rakendamist kontrollida riiklik pettusevastase võitluse koordineerimistalitus (AFCOS).

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

Võimalikud on järgmised meetmed:

- asutusesisese eeskirjade rikkumisest teatamise poliitika kehtestamine;
- riigi pädevate asutuste vahelise koordineerimise ja koostöö tugevdamine, eriti seoses pettuse viise käsitleva teabe vahetamisega;
- õigusaktide ja metodikat käsitlevate suuniste tõhustamine;
- üldsuse teadlikkuse suurendamine;
- Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidega seoses avastatud eeskirjade eiramiste ja pettusekahtluste käsitlemise menetluse kehtestamine;
- andmekaeve- ja riskihindamisvahendite võimaluste arendamine, et toetada riskitegurite kindlakstegemist projekti tasandil;
- koostöö suurendamine riigihanke- ja konkurentsiametite vahel;
- eetikanõuete täitmise ja huvide konfliktide lahendamise parandamine riigihangete valdkonnas;
- riigihangetega seotud ametnikele sellise käsiraamatu koostamine, milles antakse juhiseid nende rolli kohta eeskirjade eiramiste, pettuse ja korrupsiooni käsitlemises Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidega seotud valdkonnas;
- parem kogemuste vahetamine riigi ametiasutuste ja Euroopa partnerite vahel (OLAF, asjakohased komisjoni peadirektoraadid, teised liikmesriigid).

5. Strateegia hindamine ja ajakohastamine

Riiklik pettusevastane strateegia ei tohiks olla lõplik dokument, vaid seda tuleks pidevalt kohandada ja ajakohastada, et võtta arvesse võimalikke olulisi struktuuri- ja/või organisatsioonilisi muutusi ning pettuse viisides märgatud suundumusi.

Seega on vaja strateegiat korrapäraselt hinnata, et tagada võetavate meetmete asjakohasus ja eesmärkide õigeaegne saavutamine. Hindamisega aidatakse kindlaks määrata, millises ulatuses on eesmärgid saavutatud, kas parasjagu järgitav lähenemisviis on sobiv ja kas **strateegiat** on vaja **ajakohastada**.

Hindamisi korraldatakse korrapäraselt vastavalt tähtaegadele, kasutades kindlaksmääratud vahehindamisi (nt poole peal, kord aastas) või hindamisi lõpliku rakendamise kohta.

Strateegiat peaks hindama asutus, kes koordineerib strateegia rakendamist. Tehtud edusammude kohta tuleks koostada aastaaruanne.

Vahehindamise ajal oleks kasulik kaaluda strateegia ajakohastamise vajalikkust, et tagada määratud eesmärkide saavutamine. Siinkohal võib koostada vahehindamise aruande.

Lõplik hindamine peaks toimuma strateegiaga hõlmatud perioodi lõpus. Selle käigus mõõdetakse strateegia rakendamise tulemusi ja luuakse alus järgmise strateegia koostamiseks. Hindamisel tuleks käsitleda strateegia rakendamiseks kasutatud vahendeid ja selle rakendamise tulemusi. Selles etapis mõõdetakse tõhusust (tulemuste või väljundite ja investeeritud ressursside või sisendite suhe) ning strateegia tulemuslikkust (saavutatud ja veel saavutatavate eesmärkide vahekord). Lõplikus hindamisaruandes esitatakse strateegia tulemused.

Hindamiskriteeriumid tuleks koostada nii, et kindlaks saaks määrata järgmise:

- a) millises ulatuses vastavad strateegia rakendamise tulemused strateegia koostamisel kindlaks määratud kavandatud tulemustele;
- b) oodatud tulemuste saavutamise tegelike kulude ja strateegia koostamisel hinnatud kulude vahe ning
- c) ulatus, mil määral on järgitud tegevuskavas kindlaks määratud tegevusi ja tähtaegu.

Strateegia ajakohastamise ja kohandamise tulemusena võidakse

- ajakohastada või vaadata läbi eesmärgid;
- kohandada näitajaid;
- ajakohastada tähtaegu;
- kehtestada uusi meetmeid või kohandada olemasolevaid meetmeid.

Lisad

1. lisa. Riikliku pettusevastase strateegia vorm ja sisu

Käesolevas dokumendis esitatakse soovitusi peamiste aspektide kohta, mida tuleks strateegia koostamisel käsitleda. Soovitused on esitatud kaldkirjas, otsesed ettepanekud aga tavakirjas.

1. Sissejuhatus ja üldine taust

Esimene peatükk peaks hõlmama järgmist:

- *viited ELi ja riigi õigusraamistikule;*
- *viide peamistele riiklikele prioriteetidele, mis võivad mõjutada pettuste, korrupsiooni ja muu ebaseadusliku tegevuse vastu võitlemist;*
- *viide riiklikule strateegiale või poliitikale (olemasolu korral), mis käsitleb pettuste, korrupsiooni ja finantskuritegude vastu võitlemist;*
- *avaldus, mis kajastab üldist taht ja ametiasutuste valmidust tegeleda pettusevastase võitlusega, eriti seoses ELi fondidega;*
- *märke võimalike seoste kohta teiste riigi tasandi poliitikameetmete või poliitiliste prioriteetidega.*

Strateegia peaks sisaldama ka järgmist Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidega otseselt seotud teavet:

- *Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide seire ning pettuste, korrupsiooni ja muu ebaseadusliku tegevuse vastu võitlemisega seotud ametiasutuste loetelu;*
- *andmed selle kohta, kuidas on korraldatud järelevalve ELi vahendite kasutamise üle, nt kas järelevalve on tsentraliseeritud, detsentraliseeritud või mõnel muul viisil struktureeritud;*
- *erimeetmete või -strateegia olemasolu selles valdkonnas esinevate pettuste vastu võitlemise kohta.*

Märkige, milline riiklik üksus vastutab strateegia eest, eelkõige strateegia koostamise ja selle rakendamise seire eest.

Märkige strateegiaga hõlmatud periood.

2. Hetkeolukorra ja pettuseriski hindamine

Märkige strateegia vajalikkuse põhjused (st strateegia taust).

Täpsustage peamised valdkonnad, kus hetkeolukorra hindamise käigus tehti kindlaks tugevad küljed ja parandamist vajavad aspektid, ning kirjeldage parandamisvajaduste põhjuseid. Vaja ei ole esitada üksikasjalikke andmeid iga valdkonna kohta (õigusaktid, organisatsiooni struktuur, juhtimine ja osalejad, menetlused, vahendid ja ressursid, riigi tasandi koostöö pädevate asutuste vahel ning ELi tasandi koostöö), vaid keskenduge peamistele valdkondadele, mida on vaja täiustada ning mida eesmärkide raames käsitletakse.

Võtke kokku pettuseriski hindamise peamised järeldused, keskendudes neile, mis nõuavad strateegia raames konkreetset sisendit.

Lõpetuseks esitage valdkonnad, kus saaks strateegia alusel kõrvaldada praeguses süsteemis esinevad lüngad ja parandada seega pettusevastaste meetmete tõhusust.

Osutage strateegiaga seotud põhimõtetele ja väärtustele.

3. Vahendid ja ressursid

Selles peatükis tuleks lühidalt kirjeldada strateegia rakendamise seisukohast olulisi peamisi vahendeid ja ressursse (pettusevastased eritalitused, koordineerimiskomiteed, talitustevahelised võrgustikud ja kokkulepped, IT-süsteemid, menetlused ja suunised). Eelkõige tuleks esitada järgmine teave:

- ülevaade Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide juhtimise, sertifitseerimise ja auditeerimise eest vastutavate asutuste kohta;*
- ülevaade Euroopa struktuuri- ja investeerimisfonde kahjustavate pettuste, korruptsiooni ja muu ebaseadusliku tegevuse vastu võitlemise eest vastutavate asutuste kohta;*
- IT-süsteemide roll pettusevastases võitluses, kui see on asjakohane;*
- teave koolituspõhimõtete ja -vahendite kohta.*

4. Strateegia taotlused, eesmärgid ja seotud näitajad ning nende koht pettusevastase võitluse tsüklis

Kirjeldage strateegia üldisi taotlusi.

Kirjeldage lühidalt igat eesmärki. Need tuleks siduda 2. peatükis esitatud vajadustega, kuna eesmärgid peaksid neist loogiliselt tulenema.

Eesmärgid kokku peaksid hõlmama kõiki pettusevastase võitluse tsükli etappe (pettuste ennetamine, avastamine, uurimine ja süüdistuse esitamine ning parandusmeetmed). Üks eesmärk võib käsitleda tsükli mitut etappi.

Eesmärk (1)

Taust (*miks on see eesmärk oluline?*)

Kirjeldus (*soovitatav tulemus*)

Näitaja

Eesmärk (2)

Taust (*miks on see eesmärk oluline?*)

Kirjeldus (*soovitatav tulemus*)

Näitaja

...

5. Tegevuskava

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

Tegevuskava rakendamist jälgib [*pädeva asutuse nimetus*], kes hindab seda kord aastas või kord kahe aasta järel. Hindamise kohta koostatakse aruanne ja see esitatakse [*valitsus, ministeerium*].

Tegevuskava hõlmab kõiki pettusevastase võitluse tsükli etappe (pettuste ennetamine, avastamine, uurimine ja parandusmeetmed).

Veerud „Eesmärk“, „Meede või tegevus“, „Vastutav asutus“, „Tähtaeg“ ja „Näitaja“ on kohustuslikud, viimased kaks veergu – „Risk“ ning „Finants- ja inimressursid“ – on valikulised. Liikmesriigid võivad kaaluda täiendavate veergude lisamist vastavalt konkreetsetele vajadustele.

| 1. eesmärk | Meede või tegevus | Vastutav asutus | Tähtaeg | Näitaja | (Eesmärgi mitteaavutamise) risk | Finants- ja inimressursid |
|------------|-------------------|-----------------|---------|---------|---------------------------------|---------------------------|
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| 2. eesmärk | Meede või tegevus | Vastutav asutus | Tähtaeg | Näitaja | | |
| | | | | | | |

| | | | | | | |
|------------|------------------|-----|-----------------|---------|---------|--|
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| 3. eesmärk | Meede tegevus | või | Vastutav asutus | Tähtaeg | Näitaja | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |

6. Strateegia hindamine ja ajakohastamine

Strateegia rakendamist hinnatakse vastavalt järgmistele tähtaegadele: [*esitage strateegia rakendamise vahehindamise ja lõpphindamise tähtajad*]. Iga hindamise kohta koostatakse aruanne, milles

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

Pärast vahehindamist otsustatakse, kas pettusevastast strateegiat ja sellega seotud tegevuskava on vaja ajakohastada. Strateegiat ajakohastatakse vastavalt selle rakendamise ajal toimunud muutustele, selleks et tagada selle usaldusvärsus ja et strateegia rakendamise eest vastutavad asutused saaksid ise strateegiat muuta.

Strateegia ajakohastamine ja kohandamine võib hõlmata järgmist:

- eesmärkide läbivaatamine;
- ressursside kavandamise ja juhtimise kohandamine;
- meetmete ja/või tähtaegade ajakohastamine ning
- vastutavate asutuste tegevuse läbivaatamine.

Strateegia rakendamise lõpphindamine tehakse [*märkige kuupäev*], seejärel koostatakse uus strateegia.

2. lisa. Sõnastik

Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidega seotud riiklike pettusevastaste strateegiate jaoks

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 ametikohustusi¹¹.

Arachne – riskihindamisvahend, mis aitab teha kindlaks, 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.

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

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

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

Eeskirjade eiramine – määruse (EL) nr 1303/2013 kohaselt liidu õiguse või selle kohaldamisega seotud liikmesriigi õiguse rikkumine, mis tuleneb Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide rakendamisega seotud ettevõtja tegevusest või tegevusetusest, mis on mõjutanud või oleks võinud kahjustavalt mõjutada liidu eelarvet põhjendamata kuluartikli liidu eelarvest debiteerimise tõttu.

Eiramisjuhtumitest teatamise 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.

¹¹ Korruptsiooni kriminaalõigusliku reguleerimise konventsioon, Strasbourg, 27.1.1999.

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

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.

ESIF – Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid.

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

Euroopa Investeerimisfond – annab riskikapitali väikestele ja keskmise suurusega ettevõtjatele (VKE'd), 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 vahendeid.

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

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.

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 tuvastamiseks, et juurdlusala tegevuse puhul on tegemist eeskirjade eiramisega; kõnealused juurdlused ei mõjuta liikmesriikide pädevate asutuste õigust algatada kriminaalmenetlust.

Halduskokkulepped – tehnilist ja/või operatiivset laadi kokkulepped, mis on sõlmitud OLAFiga, et hõlbustada koostööd ja teabe vahetamist poolte vahel; see ei tekita täiendavaid õiguslikke kohustusi.

Huvide konflikt – olukord, kus ametiisikul on erahuvi, mis mõjutab või näiliselt mõjutab tema töökohustuste erapooletut ja objektiivset täitmist¹². 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 täitmises 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.

Infotehnoloogiline seiresüsteem – süsteem, kuhu sisestatakse kõikide rakenduskaavade, projektide, kontrollimiste, testide ja auditite andmed, et tagada

¹² Euroopa Nõukogu ministrite komitee soovitus nr R (2000)10 ametiisikute käitumiskoodeksi kohta, artikkel 13.

struktuurifondide, Ühtekuuluvusfondi ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi rakendamise seotud kõikide protsesside tulemuslik ja läbipaistev seire. See sisaldab linke fondidega seotud raamatupidamisinfosüsteemidele.

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 viib seetõttu läbi juurdluse.

Klaster – sõltumatute organite – sealhulgas idufirmad, väikesed, keskmise suurusega ja suured ettevõtjad, nõuandvad organid ja/või teadusorganisatsioonid – rühm, mille eesmärk on ergutada majandust ja innovatsiooni, 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.

Kontroll – vastavalt finantsmäärusele mis tahes meede, mis on võetud piisava kindluse tagamiseks tegevuse tulemuslikkuse, tõhususe ja säästlikkuse, aruandluse usaldusväärsuse, vara ja teabe säilimise, pettuse 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 erinevaid kontrollimisi, samuti mis tahes poliitika või menetluse rakendamist esimeses lauses kirjeldatud eesmärgi saavutamiseks.

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

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 seire eest.

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

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

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

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 tugevdamisega aitab strateegia suurendada majanduslikku, sotsiaalset ja territoriaalset ühtekuuluvust.

Menetlusest kõrvalejätmise keskandmekogu – Euroopa Komisjoni andmebaas, mis sisaldab teavet asutuste kohta, kes eri põhjustel, sealhulgas eeskirjade eiramise tõttu, on

jäetud välja ELi vahendite taotlemisest ja kelle suhtes kohaldatakse komisjoni 17. detsembri 2008. aasta määruses (EÜ, Euratom) nr 1302/2008 (menetlustest kõrvalajätmise keskandmekogu kohta)¹³ sätestatud tingimusi.

Mõju hindamine – konkreetse probleemi lahendamiseks võetavate võimalike eri poliitikameetmete võimalike kasude ja kulude analüüs.

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

Partnerlusleping – dokument, mille liikmesriik on partnerite kaasabil ette valmistanud kooskõlas mitmetasandilise valitsemise meetodiga ning milles on sätestatud liikmesriigi strateegia, prioriteedid ja meetmed Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kasutamiseks tulemuslikult ja tõhusalt, et järgida ELi aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu strateegiat. Partnerluslepingu kiidab komisjon heaks pärast dokumendi hindamist ja dialoogi asjaomaste liikmesriigiga.

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

Pettus – Euroopa ühenduste finantshuvide kaitse konventsiooni, mis on koostatud Euroopa Liidu lepingu artikli K.3 alusel, artikli 1 lõike 1 kohaselt on¹⁴¹⁵:

(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 väärtalt eraldatud või hoitud Euroopa ühenduste¹⁶ 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, millel on sama tagajärg.

Pettuse- ja korrupsioonivastane 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

¹³ ELT L 344, 20.12.2008.

¹⁴ EÜT C 316, 27.11.1995, lk 49.

¹⁵ Euroopa Parlamendi 10. mai 2012. aasta resolutsioonis Euroopa Liidu finantshuvide kaitse kohta juhitakse tähelepanu asjaolule, et Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 325 käsitletakse pettust ja mitte eeskirjade eiramist. Samuti märgitakse selles, et pettus on tahtlik väärkäitumine, mis on kuritegu, ning et eeskirjade eiramine on suutmatus täita teatud eeskirja. 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).

¹⁶ Käesolevas dokumendis käsitletakse kooskõlas Lissaboni lepinguga, mis jõustus 1. detsembril 2009, „Euroopa ühendusi” „Euroopa Liiduna”. Sellega ei piirata varasemate asjakohaste õigusaktide kohaldamist.

võtavad meetmeid, toimides seadusandliku tavamenetluse kohaselt, olles eelnevalt konsulteerinud Euroopa Kontrollikojaga. Alates 1999. aasta juunist tegeleb pettusevastase võitlusega Euroopa Pettustevastane Amet (OLAF). Vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu 4. ja 5. peatükile politsei- ja õiguskoostöö kohta kriminaalasjades on pettuse- ja korrupsioonivastases võitluse valdkonnas pädevad ka Eurojust ja Europol, et toetada selles valdkonnas liikmesriike.

Pettusekahtlus – määruse (EÜ) nr 1681/94 ja määruse (EÜ) nr 1831/1994, mida on muudetud vastavalt määrusega (EÜ) nr 2035/2005 ja määrusega (EÜ) nr 2168/2005, artikli 1a lõike 4, määruse (EÜ) nr 1828/2006 artikli 27 punkti c, määruse (EÜ) nr 498/2007 artikli 54 punkti c ning määruse (EÜ) nr 1848/2006 artikli 2 lõike 4 kohaselt eeskirjade eiramine, mis annab alust riiklikul tasandil haldus- ja/või kriminaalmenetluse algatamiseks, et selgitada välja, kas tegemist on tahtliku tegevusega ning ennekõike, kas tegemist on Euroopa ühenduste finantshuvide kaitse konventsiooni artikli 1 lõike 1 punktis a osutatud pettusega¹⁷. Alates 2006. aastast peavad liikmesriigid täpsustama, kas eeskirjade eiramine annab alust pettusekahtlusele.

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

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

Riikliku strateegiaga seotud tegevuskava – kava, milles määratakse kindlaks Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidega seotud riikliku pettusevastase strateegia rakendamise meetmed ning eesmärkide saavutamisel tehtud edusammude seire.

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

Seire – ELi finantshuvide kaitsmise ja ELi 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.

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.

Struktuurifondid – rahastamisvahendid, mis võimaldavad ELil anda rahalist abi konkreetsetele valdkondadele või piirkondadele või mõlemale struktuursete majandus- ja sotsiaalprobleemide lahendamiseks. Struktuurifondid on Euroopa Regionaalarengu Fond, Euroopa Sotsiaalfond, Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfond ning Kalanduse Arendusrahastu.

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

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.

Süstemaatiline 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 algtamata jätmisest.

Tahtlik käitumine¹⁸ – 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 tagajärgega.

Toetusesaaja – tegevuse algatamise või algatamise ja rakendamise eest vastutav avalik-õiguslik või eraõiguslik juriidiline isik ning ainult EAFRD määruse ja EMKF 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.

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 osapoole kokkumängu (selle asemel, et üks pool pressib altkäemaksu teiselt välja). Tänuraha eesmärk on tavaliselt julgustada teist poolt osalema ebaseaduslikus skeemis¹⁹. Tänuraha kõige levinum vorm hõlmab müüjat, kes esitab petu- või liialdatud 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 korruptsiooni puhul.

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

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

Vahendite sissenõudmine – olukord, kus Euroopa Komisjon peab liikmesriigilt struktuurifondidest eraldatud vahendid tagasi nõudma. Sissenõudmine toimub järgmistel juhtudel.

1. Kõik liikmesriigile antud vahendid ei olnud vajalikud.
2. Vahendeid saadi struktuurse tegevuse jaoks, mis oli juba lõpetatud.

¹⁸ Vrdl Slovakkia kriminaalkoodeksi (seadus nr 300/2005) § 15.

¹⁹ Uurimus korruptsiooni kohta tervishoiusektoris, HOME/2011/ISEC/PR/047-A2, oktoober 2012.

3. ELi struktuuri- ja ühtekuuluvusfondidest saadud raha on väärkasutatud pettuse või hooletuse tõttu.

Kui esineb eespool kirjeldatud olukord, on Euroopa Komisjonil õigus nõuda liikmesriigilt eraldatud vahendite tagasimaksmist. Raha sissenõudmiseks võib algselt ELi õiguses sätestatud sissenõudmismenetluse. Ühtekuuluvusfondide puhul koostab sertifitseerimisasutus kõikide rakenduskavade kohta kulude ja maksenõuete loetelu ning saadab selle komisjonile. Sertifitseerimisasutus peab lisaks kinnitama kuluartiklite õigsust ning hindama vastavust asjakohastele ELi eeskirjadele ja õigusaktidele. Probleemi korral, mis tehakse kindlaks raamatupidamisarvestuste mittevastavuste või komisjoni või muu asutuse inspekteerimiste kaudu, vastutab sertifitseerimisasutus vahendite sissenõudmise järelevalve eest. Vajaduse korral võib sissenõudmisprotsessi täitmiseks kasutada kohalikku kohtusüsteemi.

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

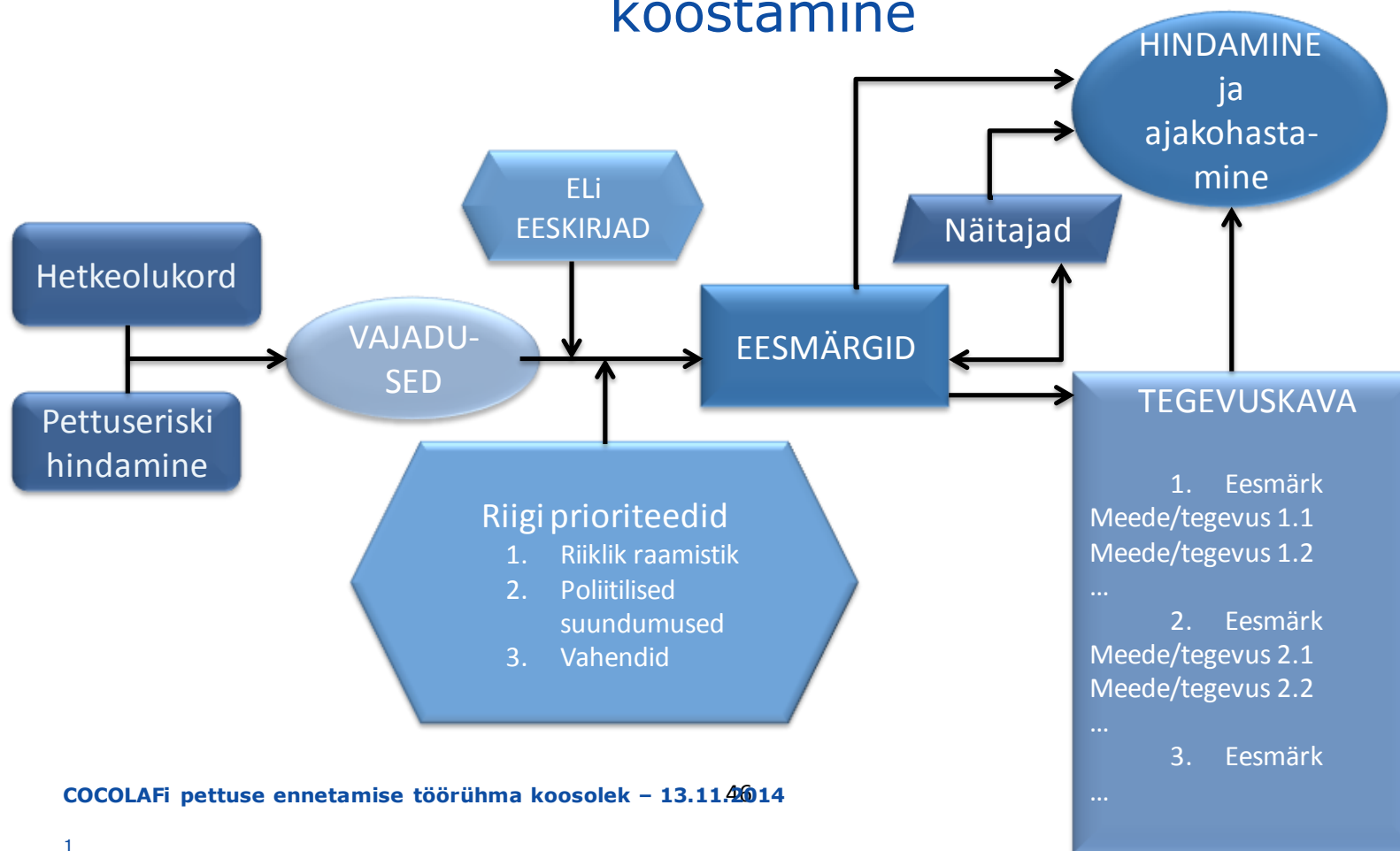
Vara omastamine (vara väärkasutamine) – selliste varade või vahendite omastamine, mis on seaduslikult usaldatud esindaja või järelevalvaja ülesandeid täitvale isikule tema ametiülesannete raames. ÜRO korruptsioonivastases konventsioonis on „ametiisiku poolt vara omastamine, õigusvastane kasutamine või muul moel kõrvaldamine” määratletud korruptsioonikuriteona. Vara omastamine ei ole siiski tingimata korruptsioon, see võib olla ka pettus (toime pandud ühe isiku poolt)²⁰.

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.

²⁰ Uurimus korruptsiooni kohta tervishoiusektoris, HOME/2011/ISEC/PR/047-A2, oktoober 2012.

3. lisa. Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidega seotud riikliku pettusevastase strateegia koostamine – skeem

Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidega seotud riikliku pettusevastase strateegia koostamine



COCOLAFi pettuse ennetamise töörühma koosolek – 13.11.2014