



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 6.7.2007
KOM(2007) 390 lõplik

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

**Ühenduse finantshuvide kaitse
– pettustevastane võitlus –
2006. aasta aruanne**

[SEK(2007) 930]
[SEK(2007) 938]

SISUKORD

Sissejuhatus	4
1. Pettustevastase võitluse tulemused: pettuste ja muude eeskirjade eiramisjuhtude statistika.....	5
1.1. Liikmesriikide teatatud pettuste ja muude eeskirjade eiramisjuhtude statistika aastal 2006.....	5
1.1.1. Traditsioonilised omavahendid	6
1.1.2. Põllumajanduskulud (EAGGF tagatisrahastu).....	7
1.1.3. Struktuurimeetmed	8
1.1.4. Ühinemiseelsed vahendid.....	9
1.2. Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) tegevust käsitlev statistika.....	10
2. Pettuste tõkestamine.....	11
2.1. Riskianalüüs ja riskijuhtimine, kontrollisüsteemid.....	11
2.1.1. Kulude valdkonnas võetud meetmed	11
2.1.2. Tollivaldkond	13
2.2. Välistamise, hoiatamise või usaldusväärusega seotud andmebaasid.....	13
2.2.1. Euroopa tasandil.....	13
2.2.2. Liikmesriikides.....	14
2.3. Finantsjuhtimise suurema läbipaistvuse suunas Euroopa tasandil.....	17
2.4. Raamatupidamis- ja kontrollieeskirjade parandamine positiivse kinnitava avalduse saamiseks.....	18
2.5. Programm Herakles, et edendada meetmeid ühenduse finantshuvide kaitsmise valdkonnas.....	19
3. Pettustevastane võitlus	19
3.1. Pettuste tuvastamine: siseinformaatoritele tuginevad hoiatusmehhanismid (<i>whistleblowing</i>).....	19
3.1.1. Euroopa institutsioonid	20
3.1.2. Liikmesriigid	20
3.2. Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) reformimine	22
3.3. Vastastikuse abi arendamine	22
3.4. Võitlus sigarettide salakaubaveo ja võltsimisega.....	23
3.5. Euro kaitsmine	24

3.6.	Teatavate liikmesriikide võetud meetmed aastal 2006	24
4.	Sissenõudmine.....	25
4.1.	Põllumajandus	25
4.1.1.	Sissenõudmise töörühma töö.....	25
4.1.2.	Finantskorrektsioonid.....	26
4.2.	Struktuurifondid	26
4.3.	Omavahendid	27
4.4.	Sissenõudmine pärast OLAFi juurdlust	28
4.5.	Euroopa vahendite sissenõudmist käsitlevad liikmesriikide õigusaktid	28

SISSEJUHATUS

Ühenduse finantshuvide kaitse ja pettustevastane võitlus kuuluvad ühenduse ja liikmesriikide jagatud vastutusalasse. Koostöös liikmesriikidega koostab komisjon igal aastal aruande, milles kirjeldatakse uusi meetmeid, mis on nimetatud kohustuste täitmiseks võetud vastavalt EÜ asutamislepingu artiklile 280. Aruanne esitatakse Euroopa Parlamendile ja nõukogule ning see avaldatakse.

Lisaks eri valdkondades võetud meetmete üldisele ülevaatele käsitletakse liikmesriikidega saavutatud kokkuleppe alusel nelja konkreetset teemat: riskianalüüs ja riskijuhtimine, välistamis- ja hoiatamisandmebaasid, siseinformaatoritele tuginevad hoiatamismehhanismid ja tasaarvestuspõhised tagasinõudmise mehhanismid.

Aruande **esimeses jaos** esitatakse kokkuvõtte liikmesriikide poolt valdkondlike määruste alusel **teatatud eiramisjuhtude statistikast** ja mõned arvud Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) tegevuse kohta.

Teises jaos käsitletakse meetmeid, mis liikmesriigid ja komisjon on võtnud **pettuste** ja muude eiramisjuhtude **tõkestamiseks**. Teine jagu hõlmab ka **riskianalüüsi ja riskijuhtimise ning välistamis- ja hoiatamisandmebaaside** temaatikat.

Kolmandas jaos esitatakse kokkuvõtte **pettuste vastu võitlemise** meetmetest. Kolmas jagu sisaldab ka peatükki **siseinformaatoritele tuginevate hoiatamismehhanismide** kohta.

Neljandas jaos esitatakse meetmed, mis on võetud saamata või põhjendamatult makstud summade **tagasinõudmise parandamiseks**. Neljas jagu sisaldab ka peatükki tasaarvestuspõhiste tagasinõudmise mehhanismide kohta siseriiklikes õigusaktides.

Aruandes esitatakse vaid kokkuvõtlik ülevaade võetud meetmetest ja nende tulemustest. Samaaegselt avaldab komisjon kaks töödokumenti, millest ühes loetletakse liikmesriikide võetud meetmed¹ ja teises statistika eeskirjade eiramisjuhtude kohta, millest liikmesriigid on teatanud².

Varasemate aastate aruanded on kättesaadavad OLAFi veebilehel³.

¹ EÜ asutamislepingu artikli 280 rakendamine liikmesriikide poolt 2006. aastal, SEK(2007) 930.

² Eeskirjade eiramise statistiline analüüs, SEK(2007) 938.

³ http://ec.europa.eu/anti_fraud/reports/anti-fraud_en.html.

1. PETTUSTEVASTASE VÕITLUSE TULEMUSED: PETTUSTE JA MUUDE EESKIRJADE EIRAMISJUHTUDE STATISTIKA

1.1. Liikmesriikide teatatud pettuste ja muude eeskirjade eiramisjuhtude statistika aastal 2006

Finantshuvide kaitse on jagatud vastutusega valdkond. Valdkondade puhul, kus liikmesriigid täidavad eelarvet (põllumajanduspoliitika, struktuurifondid, ühinemiseelsed vahendid) ja ühenduse omavahendite kogumise puhul kohustavad ühenduse õigusaktid liikmesriike teatama pettusekahtlustest ja muudest finantshuvist kahjustavatest eiramisjuhtudest. Liikmesriikide hallata olevad kulud moodustavad ligikaudu 80% ühenduse eelarvest.

Käesoleva aruandega samal ajal avaldatud komisjoni talituste dokumendis „Eiramisjuhtude statistiline hindamine” esitatakse saadud teadete põhjal tehtud statistiline süvaanalüüs. Käesolev aruanne ei sisalda statistikat otseselt ühenduse hallata olevate kulude valdkonnas tuvastatud eiramisjuhtude kohta, kuid komisjon on võtnud vajalikud meetmed sellise statistika esitamiseks tulevikus.

Tabelis 1 on esitatud kokkuvõtte teatatud eeskirjade eiramisjuhtudest ja iga valdkonnaga seotud summadest.

Tabel 1 – Eeskirjade eiramisjuhtude arv ja summad – 2006

2006. AASTAL KOKKU			
Valdkond	Teatatud eiramisjuhtude arv	Eiramisjuhtude, sealhulgas pettusekahtluste hinnanguline finantsmõju kokku (mln eurot)	Pettusekahtluste hinnanguline finantsmõju kokku (mln eurot)
Omavahendid	5 243	353	134,39 (~0,94% 2006. aasta omavahendite kogusummast ⁴)
EAGGF tagatisrahastu	3 249	87	29,8 (~0,06% kogu eraldatud vahenditest)
Struktuurifondid ja Ühtekuuluvusfond	3 216	703	157,56 (~0,41% kogu eraldatud vahenditest)
Ühinemiseelsed vahendid	384	12,32	1,57 (~0,03% kogu eraldatud vahenditest ⁵)
Kokku	12 092	1 155,32	323,32 (~0,94% omavahenditest ja ~0,2% kolme valdkonna kulude kogusummast ⁶)

⁴ Käesolev protsent on arvestatud traditsiooniliste omavahendite hinnangulise koguse järgi 2006. aasta üldeelarves, mitte raamatupidamispõhiselt.

⁵ Pettusekahtluste protsent aastatel 2000–2006 selleks ajavahemikuks eraldatud vahendite kohta kokku.

⁶ Ühinemiseelsete vahendite puhul võeti arvesse ajavahemiku 2000–2006 võrdelist osa.

1.1.1. Traditsioonilised omavahendid

Teatatud tuvastatud pettuste ja eeskirjade eiramisjuhtude arv (juhud üle 10 000 euro) vähenes 2006. aastal 2005. aastaga võrreldes 12% (5943 juhult 5243 juhule), kuid eiramisjuhtudega seotud summa kasvas 7% (328 miljonilt eurolt 353 miljoni euroni⁷). Pettusekahtlused moodustavad ligikaudu 22% teatatud eiramisjuhtudest (hinnanguline finantsmõju on ligikaudu 134,39 miljonit eurot ehk ligikaudu 0,94% 2006. aasta omavahenditest, võrreldes 105,3 miljoni euro ehk ligikaudu 0,85%ga omavahenditest 2005. aastal). Tabelis 1 on esitatud teatatud eiramisjuhtude arvu dünaamika viimase viie aasta jooksul koos nende hinnangulise finantsmõjuga.

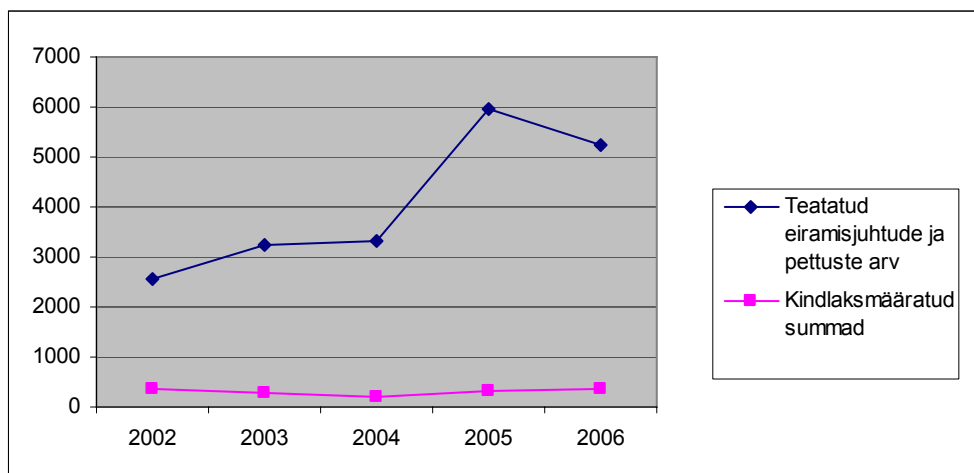
Eiramisjuhtude üldarv, mis on suurem kui 2003. aastal, võib olla tingitud liikmesriikide teatatud juhtude arvu kasvust, transiitvedude hilinenud lõpetamisest ning uute liikmesriikide ühinemisest. Hilinenult lõpetatud transiitvedudega seotud juhtude arv ja osakaal on võrreldes 2005. aastaga vähenenud (rohkem kui kolmandiku võrra)⁸.

2006. aastal, nagu varasematelgi aastatel, leidis enim eiramisjuhte aset seoses tubakatoodete ja televiisoritega. Võrreldes 2005. aastaga vähenes suhkrusektori, samuti kalatoodete, klaasi- ja klaasitoodete ning optiliste instrumentide sektoriga seotud eiramisjuhtude osakaal, seevastu aga lihasektori, mootorite ja varuosade, anorgaaniliste toodete ning õlide ja rasvainete sektoriga seotud juhtude osakaal kasvas. Tekstiilisektoris aset leidnud eiramisjuhtude osa jäi suhteliselt stabiilseks, olles seotud tollimaksudega summas 10,3 miljonit eurot.

⁷ 2005. aasta aruandes avaldatud arve on ajakohastatud.

⁸ 2005. aastal oli hilinenult lõpetatud transiitvedudega seotud juhtude arv 2313. 2006. aastal loetleti 1381 juhtu.

Tabel 1. Teatatud eeskirjade eiramisjuhtude arv ja hinnanguline finantsmõju traditsiooniliste omavahendite valdkonnas – aastad 2002–2006 (summad miljonites eurodes)



1.1.2. Põllumajanduskulud (EAGGF tagatisrahastu)

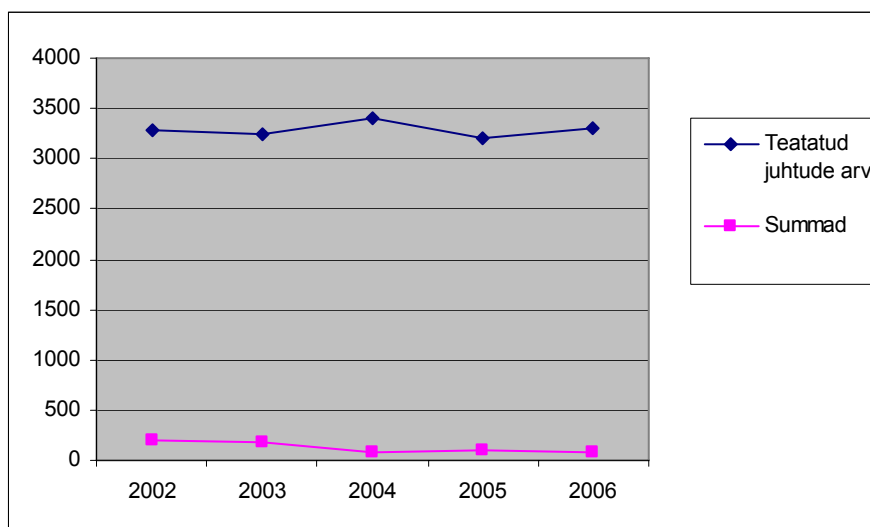
2006. aastal tõusis teatatud eeskirjade eiramisjuhtude arv võrreldes varasema aastaga 3% (3249 juhtu 2006. aastal). Asjaomane kogusumma 2006. aastal (87 miljonit eurot) vähenes 15%, mis moodustab ligikaudu 0,17% EAGGF tagatisrahastu assigneeringute kogusummast (49 742 miljonit eurot 2006. aastal). Pettusekahtlused moodustavad ligikaudu 10% teatatud eeskirjade eiramisjuhtudest (29,8 miljonit eurot ehk ligikaudu 0,06% assigneeringute kogusummast, võrreldes 21,5 miljoni euro ehk 0,05%ga 2005. aastal).

Enim teatatud eiramisjuhte on seotud maaelu arenguga, veisesektori ning puu- ja juurviljasektoriga. Nimetatud kolm sektorit moodustavad kokku peaaegu 60% teatatud eiramisjuhtude koguarvust ja ligikaudu 70% asjaomasest summast.

Põllumajanduskulude valdkonnas lihtsustab komisjoni poolt 2006. aastal vastu võetud määrus⁹ alates 2007. aastast eeskirjade eiramisjuhtudest teatamise menetlusi. Nimetatud ajast peale on lävi, millest alates liikmesriigid peavad komisjonile eiramisjuhtudest teatama, ühtlustatud struktuurifondide lävega (10 000 eurot).

⁹ Täpsed viited käesolevas peatükis mainitud määrustele leiab eespool esitatud komisjoni talituste töödokumendist „Eiramisjuhtude statistiline hindamine”.

Tabel 2. Teatatud eeskirjade eiramisjuhtude arv ja hinnanguline finantsmõju põllumajanduskulude valdkonnas – aastad 2002–2006 (summad miljonites eurodes)



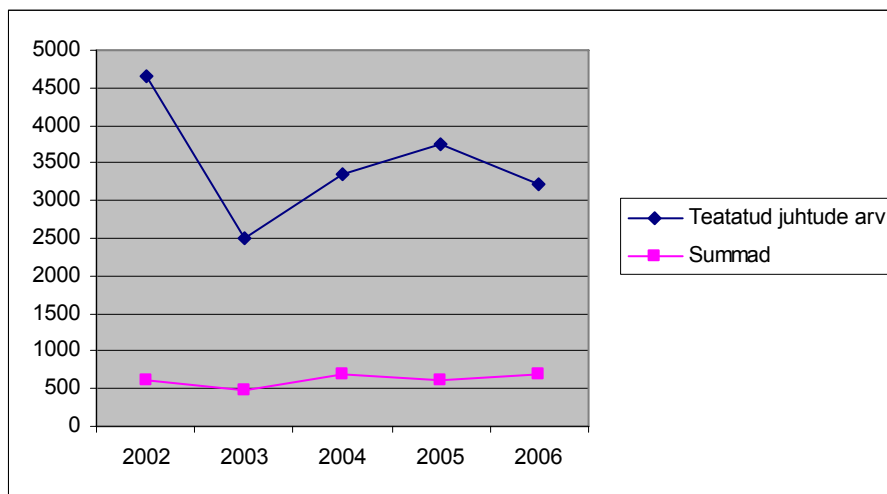
1.1.3. Struktuurimeetmed

Struktuurifondide valdkonnas on Euroopa Parlament ja nõukogu võtnud uueks programmiperioodiks 2007–2013 vastu mitu määrust. Säilitati eeskirjad, mille kohaselt tuleb komisjonile eiramisjuhtudest teatada. Varasemaid määrusi kohaldatakse jätkuvalt eelnenud programmiperioodide suhtes.

2006. aastal vähenes teatatud eiramisjuhtude arv (3216 juhtu, sealhulgas Ühtekuuluvusfond) 10%, võrreldes eelneva aastaga (3750 juhtu), samas nende finantsmõju (703 miljonit eurot) kasvas 17%. 2006. aastal teatatud eeskirjade eiramisjuhtude finantsmõju moodustab 2006. aastal umbes 1,83% struktuurifondide ja Ühtekuuluvusfondi assigneeringutest (38,430 miljardit eurot), pettusekahtlused ligikaudu 16,6% teatatud eiramisjuhtumite finantsmõjust (157,56 miljonit eurot ehk ligikaudu 0,41% koguassigneeringutest, võrreldes 205 miljoni euro ehk 0,53%ga 2005. aastal). Lõplikku mõju ei ole võimalik teada saada enne programmide lõppemist.

Nagu varasematel aastatelgi oli enim teatatud juhtudest seotud Euroopa Regionaalarengu Fondi ja Euroopa Sotsiaalfondiga (ligikaudu 75% eiramisjuhtudest). Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfondi arendusrahastuga seotud teatatud eiramisjuhtude arv kasvas 38%, Ühtekuuluvusfondi ja Kalanduse Arendusrahastuga seotud teatatud eiramisjuhtude arv jäi stabiilseks.

Tabel 3. Teatatud eeskirjade eiramisjuhtude arv ja hinnanguline finantsmõju struktuurimeetmete valdkonnas – aastad 2002–2006 (summad miljonites eurodes)



1.1.4. Ühinemiseelsed vahendid

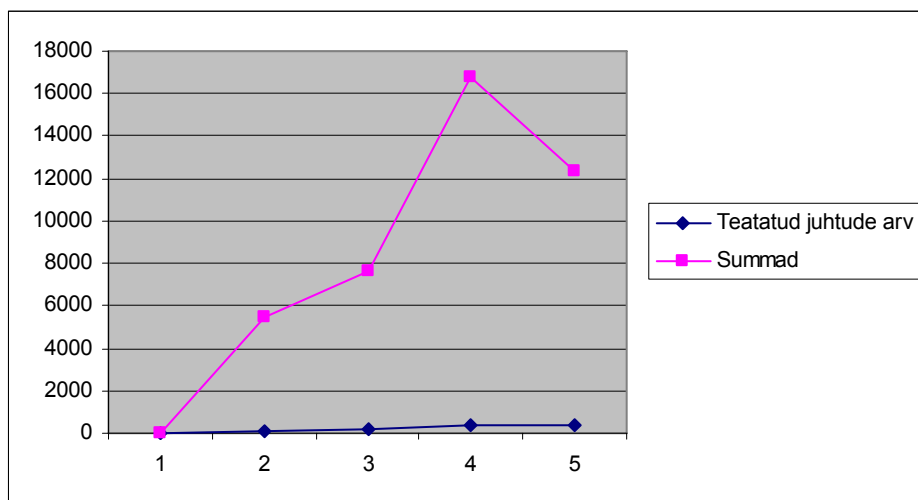
2006. aastal kasvas PHARE, SAPARDi ja ISPA vahenditega seotud eiramisjuhtude arv 13,6% (384 juhtu, 2005. aastal 338 juhtu). Eiramisjuhtude eeldatav finantsmõju kasvas PHARE ja SAPARDiga seotud juhtude puhul, kuid vähenes ISPA puhul (2005. aastal 6,9 miljonit eurot, 2006. aastal 1,2 miljonit eurot). 2006. aastal kasvas teatatud eiramisjuhtudega seotud summa 26% (12,318 miljonit eurot, 2005. aastal 16,7 miljonit eurot), mis moodustab ligikaudu 2,8% kolmele fondile eraldatud koguassigneeringutest. Pettusekahtlused moodustasid ligikaudu 14,63% teatatud eiramisjuhtudega seotud summadest. Eiramisjuhtude hinnanguline finantsmõju on 1,57 miljonit eurot. Ajavahemikul 2000–2006 teatatud pettuste finantsmõju moodustab 0,03% kolmele fondile nimetatud ajavahemikuks eraldatud koguassigneeringutest.

Kõigi ühinemiseelsete vahendite puhul oli kõige sagedasemaks eiramisjuhuks „abikõlbmatu kulu”¹⁰. PHARE puhul oli teiseks kõige sagedasemaks eiramisjuhu liigiks, „põhjendamatu kulu”¹¹.

¹⁰ Kulu on abikõlbmatu, kui kulukohustus on võetud liikmesriikide poolt kindlaks määratud kriteeriume järgimata või kui tehtud makse ei ole vastavuses kõnealuses asjas kohaldatavate ühenduse ja riiklike eeskirjadega.

¹¹ Kulu on põhjendamatu, kui ta on abikõlblik, kuid kulu põhjendavad dokumendid on puudulikud või kui raha kasutatakse muudel eesmärkidel kui toetuse maksmiseks ettenähtud eesmärgid.

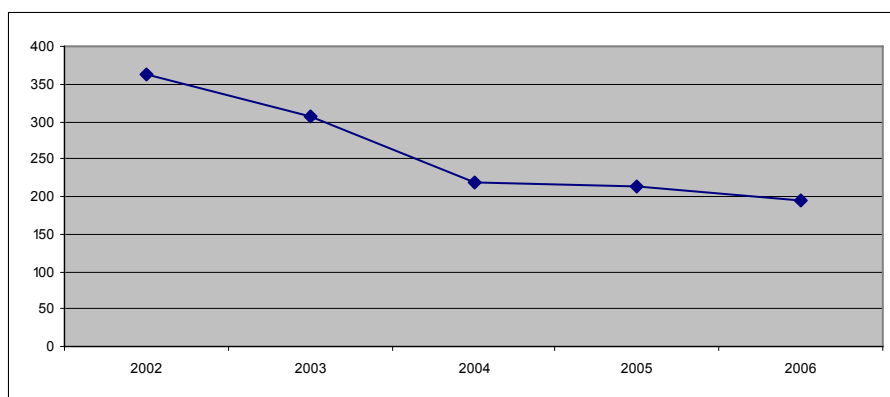
Tabel 4. Teatatud eeskirjade eiramisjuhtude arv ja hinnanguline finantsmõju ühinemiseelsete vahendite valdkonnas – aastad 2002–2006 (summad tuhandetes eurodes)



1.2. Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) tegevust käsitlev statistika

Juurdluste arv, mis Euroopa Pettustevastane Amet algatas saadud teabe hindamise alusel, vähenes (2005. aasta 214 juurdluste asemel algatati 2006. aastal 195 juurdlust). Otsus juurdluste algatamiseks põhineb eelneval hindamisel.

Tabel 5. Juhtude arv, mil pärast saadud teabe hindamist algatati juurdlust



Kokku oli 2006. aasta 31. detsembri seisuga pooleli 430 juurdlust. See arv on võrreldav 2005. aasta näitajaga (2005. aasta 31. detsembri seisuga oli pooleli 452 juurdlust).

Tabel 2. Pooleliolevate juurdluste arv 31. detsembril 2006 sektorite kaupa ja nende finantsmõju

Sektor	Pooleliolevate juurdluste arv 31. detsembril 2006	Hinnanguline finantsmõju (miljonit eurot)
Põllumajandus	65	202,7
Struktuurifondid	46	192,9
Toll	111	748,9
Otsesed kulud	118	293,4
Sisejuurdlsed	91	301
Kokku	431	1738,8

Üksikasjad Euroopa Pettustevastase Ameti juurdluste kohta ja võrdlused varasemate aastatega – vt Euroopa Pettustevastase Ameti aruanne¹².

2. PETTUSTE TÕKESTAMINE

2.1. Riskianalüüs ja riskijuhtimine, kontrollisüsteemid

Mõistliku kontrolli osana aitab riskianalüüs ja riskijuhtimine kaasa maksumaksjate raha tõhusale kasutamisele. Kõnealune valdkond on käesoleval ajal väljaarendamisel nii komisjoni kui liikmesriikide tasandil, eesmärgiga kaitsta ennetavalt ühenduse finantshuve, tõkestada eiramisjuhte ja võtta sihipäraseid meetmeid.

2.1.1. Kulude valdkonnas võetud meetmed

Riskijuhtimist kasutatakse komisjonis juba mitmeid aastaid laiemas kontekstis kui vaid kulude valdkonnas. Tulenevalt tunnistatud vajadusest kehtestada ühised riskijuhtimise meetodid¹³ on komisjon alates 2006. aastast võtnud teatavaid meetmeid¹⁴. Eesmärgiks on parandada otsustusprotsessi, suurendada haldamissüsteemide tõhusust ja usaldusväärsust. Kõnealuses kontekstis on talitustel ühised meetodid riskide analüüsimiseks ja asjakohase tegutsemise valimiseks. 2006. aasta lõpus testiti katseprojekti raames struktuuri, mille eesmärk on parandada riskide juhtimist, mis on seotud mitmete talitustega, ning mida talitustest koosnev rühm saaks tõhusamalt hallata. Struktuur võetakse alalise kasutusse alates 2007. aastast.

¹² http://ec.europa.eu/comm/anti_fraud/reports/index_en.html.

¹³ Teatis ühtse sisekontrolli raamistiku loomiseks vajaliku tegevuskava kohta, KOM(2005) 252.

¹⁴ Pr Grybauskaitė teatis komisjonile, komisjoni presidendi ja asepresident Kallase heakskiidul, „Tõhusa ja ühtlustatud riskijuhtimise suunas komisjoni talitustes”, SEK(2005) 1327.

Riigi tasandil on kõigil liikmesriikidel oma eelarvemenetlustes olemas eeskirjad, mis aitavad haldajatel hinnata ja juhtida abi määramise või riigihankega seotud finantsriske, eelkõige võimalike abisaajate usaldusväärsuse kontrollimiseks¹⁵.

2006. aastal vastu võetud uute finantseeskirjadega¹⁶ nähakse ette, et riiklikud haldusasutused kehtestavad tõhusad kontrollisüsteemid ja teostavad oma hallatavate ELi vahendite üle vajalikku kontrolli. See hõlmab teavitamisnõuet ning kontrollide ja auditite aastaaruannet.

Ligikaudu pooltel liikmesriikidel on olemas üldised riiklikud suunised (eeskirjad või head tavad)¹⁷ või riskihindamise ja -juhtimise eeskirjad konkreetsetes valdkondades¹⁸.

Üheksal liikmesriigil on erivahendid riskide hindamiseks, mis kaasnevad riiklikest fondidest toetust saavate uute abisaajatega. Näiteks võidakse *Irimaal* toetusetaotluse hindamise etapis nõuda täiendavat teavet, mis ei ole uute kandidaatide kohta veel kättesaadav. *Poolas* on tõenäosus kohapealseks kontrolliks suurem ühtse põllumajanduspoliitika raames esimest korda abi saajate puhul.

Kui abisaaja määratletakse riskirühma kuuluvaks, võib see tuua kaasa *tugevdatud kontrolli haldusasutuse poolt*¹⁹ või *süsteemilise konkreetsete tagatiste nõude*²⁰.

Kui määratakse abi või valitakse riigihanke täitjat (riiklikul või ühenduse tasandil), teevad haldusasutused kandidaatidele kohustuseks esitada asjaomaseid dokumente, mis tõendavad nende kriteeriumidele vastavust. Teatavates liikmesriikides on haldusasutustel *juurdepääs* (otse või kaudselt) *spetsiifilistele andmebaasidele*, et kontrollida kandidaatide esitatud deklaratsioonide õigsust; tegemist on eelkõige maksualaste andmebaasidega (juurdepääs võimalik rohkem kui pooltes liikmesriikides²¹), krediitdiasutuste²², isikute ja ettevõtete halduskaristuste²³ või kriminaalkaristuste²⁴ andmebaasidega. Ungaris loodi 2006. aasta seadusega uus

¹⁵ Kõnealused eeskirjad on kehtestatud juba mitu aastat tagasi, kuid need arenevad. Näiteks Hispaania ametiasutused teatasid, et toetusi käsitleva 2006. aasta seadusega kehtestati kriminaalkaristuse kohaldamise võimalus isiku suhtes, kes pidi esitama tagatise, kuid seda ei teinud.

¹⁶ Nõukogu määrus (EÜ, Euratom) nr 1605/2002, 25. juuni 2002, mis käsitleb Euroopa ühenduste üldeelarve suhtes kohaldatavat finantsmäärust (EÜT L 248/1, 16.9.2002). Määrust on viimati muudetud nõukogu 13. detsembri 2006. aasta määrusega (EÜ, EURATOM) nr 1995/2006 (ELT L 390, 30.12.2006).

¹⁷ Tšehhi Vabariik, Taani, Poola, Soome ja Ühendkuningriik.

¹⁸ Riigihanked: Iirimaa, Madalmaad, Poola ja Ühendkuningriik. Rahalised toetused ja abi (sealhulgas struktuurifondid ja Ühtekuuluvusfond, ühinemiseelsed programmid ja üleminekutoetused): Belgia, Tšehhi Vabariik, Malta, Madalmaad, Poola ja Slovakkia. Põllumajandus: Iirimaa, Prantsusmaa ja Luksemburg.

¹⁹ Belgia, Taani, Saksamaa, Iirimaa, Prantsusmaa, Itaalia, Läti, Leedu, Malta, Madalmaad, Austria, Poola, Portugal, Sloveenia, Slovakkia, Soome, Rootsi ja Ühendkuningriik.

²⁰ Saksamaa ja Prantsusmaa. Malta õiguse kohaselt võivad ametiasutused nõuda tagatise esitamist isikute puhul, kelle käibemaksukohustuslaseks registreerumine võib kujutada eririski.

²¹ Tšehhi Vabariik, Taani, Kreeka, Hispaania, Prantsusmaa, Itaalia, Läti, Leedu, Ungari, Austria, Poola, Soome ja Rootsi. Portugalis on 2006. aasta eelarveseadusega ette nähtud suuremate maksuvõlglaste avalikustamine.

²² Taani, Kreeka (kaudselt), Prantsusmaa, Leedu, Madalmaad, Soome ja Ühendkuningriik.

²³ Kreeka, Prantsusmaa, Itaalia, Läti, Leedu, Austria, Poola, Portugal ja Soome.

²⁴ Tšehhi Vabariik, Taani, Kreeka, Prantsusmaa, Itaalia, Läti, Leedu, Ungari, Austria, Poola, Portugal ja Soome.

võlausaldajate kaitsmise register, mille eesmärgiks on anda täielikku ja ajakohast teavet registreeritud ettevõtete maksevõime ja nende suhtes kohtu poolt võetud meetmete kohta.

2.1.2. Tollivaldkond

Riiklikud tolliasutused kasutavad juba pikemat aega võimaliku ebaseadusliku tegevuse kindlakstegemiseks ja kontrollide paremaks teostamiseks riskianalüüsi. Aastate jooksul on riiklike ametiasutuste tegevuse tõhusus paranenud tänu kooskõlastamisele Euroopa tasandil.

Selleks et paremini võidelda transiidikorruga seotud pettuste vastu, esitas komisjon 1997. aastal „Euroopa transiidi tegevuskava”²⁵ ja kehtestas 2001. aastal läbivaadatud reguleeriva raamistiku, mis hõlmas uue arvutipõhise transiidisüsteemi (NCTS) sisseviimist. Kontrollikoja eriaruande nr 11/2006 järgselt võttis komisjon vajalikud meetmed, et alates 2007. aastast oleks tal riskianalüüsi eesmärgil juurdepääs NCTS süsteemi tundlike varadega seotud andmetele, mille abil edendada transiitkaupade füüsilise sihtkontrolli strateegiaid.

Komisjon tõhustab jätkuvalt ka süsteemi „ConTraffic”, mis annab üldülevaate konteinerivedudest. Kõnealune süsteem võimaldab jälgida konteineri teekonda ja teha kindlaks potentsiaalselt kahtlased kaubad. Tänu 2006. aastal käivitatud uuele veebipõhisele kasutajaliidesele ja andmebaasile, mis sisaldab üle 220 miljoni kirje rohkem kui 4,4 miljoni konteineri kohta, on riiklikel ametiasutustel õnnestunud pettustevastases võitluses süsteemi edukalt kasutada, eelkõige 2006. aastal korraldatud ühiste tollioperatsioonide käigus.

2006. aasta detsembris võttis komisjon vastu määruse²⁶, millega muudeti teatavaid ühenduse tolliseadustiku rakendussätteid. Määrusega nähakse ette ühiste riskikriteeriumide kohaldamine, prioriteetsed kontrollivaldkonnad ja standardid ühtlustatud tollikontrolli kohaldamiseks erijuhtudel.

2.2. Välistamise, hoiatamise või usaldusväärusega seotud andmebaasid

2.2.1. Euroopa tasandil

2006. aastal vaatas komisjon läbi hoiatamis- ja välistamissüsteemid²⁷, et paremini juhtida teatavaid eelkõige riigihangetega seonduvaid riske ja kaitsta ühenduse finantshuve. Kõnealuses kontekstis organiseerisid OLAF ja Transparency

²⁵ KOM(97) 188 (lõplik), EÜT C 176, 10.6.1997.

²⁶ Komisjoni määrus (EÜ) nr 1875/2006, 18. detsember 2006, millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 2454/93, millega kehtestatakse rakendussätted nõukogu määrusele (EMÜ) nr 2913/92, millega kehtestatakse ühenduse tolliseadustik, ELT L 360, 19.12.2006.

²⁷ Välistamissüsteemid on halduskaristuslikud süsteemid, millega mõnele välistamiskriteeriumile vastav ettevõtja arvatakse välja teatavatest menetlustest või eeliste saamisest, näiteks riigihankes osalemisest või toetuste taotlemisest. Väljajäetud ettevõtjad kantakse pädevatele ametiasutustele juurdepääsetavas andmebaasi.

International (TI) 2006. aasta jaanuaris ümarlaua, kus käsitleti ELi finantshuve kaitsmist välistamissüsteemide abil²⁸.

2006. aastal muudetud finantsmääruse artikliga 95 nähakse ette finantsmääruse artiklis 185 nimetatud institutsioonide, täitevasutuste ja organismide ühise keskandmebaasi loomine nende organisatsioonide kohta, kes ei saa osaleda riigihankemenetlustes ega taotleda toetusi, mida rahastatakse Euroopa Liidu eelarvest. Kõnealune andmebaas sisaldab kogu asjakohast teavet liikmesriikides või ELi programmide rakendamisel osalevatest kolmandates riikides pettuse või korruptsiooni tõttu karistatud ettevõtjatest. Andmebaasi edastavad teavet partnerid ja sellele on juurdepääs ka ühenduse eelarve täitmisel osalevatel liikmesriikide asutustel²⁹.

Komisjonil on juba olemas oma varajase hoiatamise andmebaas (EWS – Early Warning System), mis sisaldab teavet otseselt komisjoni hallatavate vahendite kohta ning mis järgib isikuandmete kaitse eeskirju.

Komisjon haldab ka andmebaasi, mille abil tuvastatakse riskantsed ettevõtjad Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfondi arendusrahastuga seotud konkreetsetes valdkonnas ning millesse edastavad andmeid liikmesriigid. Teises aruandes kõnealuse süsteemi kehtestanud määruse rakendamise kohta³⁰ esitab komisjon määruse rakendamisel ette tulnud probleemid, nagu näiteks deklareeritud eiramisjuhtude piiratud arv, õigusmõistete tõlgendamisprobleemid või liikmesriikide kartus võimalike menetluste ees, mida andmebaasi kantud ettevõtjad võivad riiklikus kohtus nende vastu alata.

Lisaks välistamisandmebaasidele on olemas ka usaldusväärsete abisaajate andmebaasid, mis aitavad riske paremini hinnata. Nii nähakse ühenduse tolliseadustiku rakendussätteid muutva määrusega³¹ ette heakskiidetud ettevõtja staatuse andmine ettevõtjatele, kes vastavad teatud kriteeriumidele ja kõnealuste ettevõtjate suhtes kohaldatakse tolliseadustikuga ettenähtud lihtsustusi ja/või hõlpsamat tollikontrolli.

2.2.2. Liikmesriikides

2004. aasta kahe riigihangete direktiiviga³² nähakse ette, et liikmesriigid ei tohi sõlmida lepinguid ettevõtjatega, keda on süüdistatud kuritegelikus ühenduses osalemises, korruptsioonis, Euroopa Ühenduse finantshuve kahjustavas pettuses või rahapesus ning kelle suhtes on langetatud *res judicata* jõudu omav kohtuotsus.

²⁸ Koosoleku järel koostas TI rea soovitusi välistamissüsteemi parandamiseks komisjonis ja ühenduse kogukulude, sealhulgas ühiselt hallatavad rahalised vahendid, jaoks Euroopa tasandil tsentraliseeritult juhitava välistamissüsteemi loomiseks.

²⁹ See andmebaas luuakse hiljemalt 1. jaanuariks 2009.

³⁰ Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule määruse (EÜ) nr 1469/95 (must nimekiri) kohaldamise kohta, KOM(2005) 520; SEK(2005) 1333, 20.10.2005.

³¹ Vt joonealune märkus 26.

³² Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2004/18/EÜ, 31. märts 2004, ehitustööde riigihankelepingute, asjade riigihankelepingute ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise korra kooskõlastamise kohta, ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2004/17/EÜ, 31. märts 2004, millega kooskõlastatakse vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuste sektoris tegutsevate ostjate hankemenetlused, ELT L134, 30.4.2004.

Direktiividega nähakse ka ette võimalus jätta menetlusest välja ettevõtja, kes on pankrotis või likvideerimisel, kellele kohus on määranud halduri, kes on sõlminud kokkuleppe võlausaldajatega, kes on peatanud oma äritegevuse, kes on *res judicata* jõudu omava kohtuotsusega süüdi mõistetud ametialaste käitumisreeglitega seotud süüteo, kes on raskelt eksinud ametialaste käitumisreeglite vastu või kes on täitmata jätnud kohustused, mis on seotud sotsiaalkindlustusmaksetega või maksude tasumisega.

Võttes arvesse varajase hoiatamis- ja välistamissüsteemis (mustad nimekirjad) toimunud viimaseid arengusuundasid, on liikmesriikidel palutud täpsustada, milliseid *riskantsete abisaajate andmebaase* nad kasutavad (kui need on olemas) ja kirjeldama ühte neist üksikasjalikumalt. Tuleb rõhutada, et ehkki pooltel liikmesriikidel³³ nimetatud andmebaasid puuduvad, ei tähenda see, et riikidel puuduksid kehtivad meetmed või eeskirjad riskantsete abisaajate kindlakstegemiseks (vt punkt 2.1.1.).

Peaaegu kõigi kirjeldatud andmebaaside eesmärgiks on *tõkestamine* (varajase hoiatamise süsteem)³⁴. Andmebaasi kandmine tähendab näiteks eritagitiste esitamise nõuet või tugevdatud kontrolli. Nendest seitse on ühtlasi (või ainult) *karistusandmebaasid*³⁵, s.t et andmebaasi kandmine toob kaasa või võib kaasa tuua näiteks kindlaksmääratud ajavahemikuks riigihankemenetlustest väljaarvamise või riiklikest toetustest ilmajätmise.

Kõik andmebaasid sisaldavad teavet eiramisjuhu eest vastutava *juriidilise isiku* kohta ja enamik andmebaase sisaldab ka teavet asjaomaste *füüsiliste isikute* kohta (näiteks eiramisjuhu toime pannud isik või ettevõtte juht)³⁶. Kuus andmebaasi sisaldavad ka teavet eiramisjuhu eest vastutava juriidilise isikuga seotud juriidiliste isikute kohta (valdusettevõtja, tütarettevõtte jne)³⁷.

Kõikide *maksualaste* andmebaaside puhul³⁸ on *andmebaasi kandmise motiiviks* asjaolu, et abisaaja ei ole õigeaks ajaks täitnud maksude tasumise või sotsiaalkindlustusmaksetega seonduvaid kohustusi. Mõnedes andmebaasides registreeritakse ka võlgades abisaajad³⁹, ettevõtjad, kelle suhtes on algatatud halduskaristusmenetlus⁴⁰ või kes on halduskaristust kandnud⁴¹, ettevõtjad, kelle suhtes on algatatud kohtumenetlus finantsrikkumiste tõttu⁴² või kes on finantsrikkumistes süüdi mõistetud (esimese või viimase astme kohtus)⁴³. Enamikul juhtudel on ettevõtte andmebaasi kandjaks või sealt kustutajaks maksuamet⁴⁴.

³³ Belgia, Tšehhi Vabariik, Eesti, Iirimaa, Kreeka, Hispaania, Ungari, Prantsusmaa, Küpros, Luksemburg, Madalmaad, Portugal, Soome ja Ühendkuningriik.

³⁴ Taani, Sloveenia ja Slovakkia (maksude andmebaasid). Saksamaa, Itaalia ja Austria (riigihangete andmebaasid). Leedu ja Poola (struktuurifondid ja Ühtekuuluvusfond).

³⁵ Saksamaa, Itaalia, Austria, Poola, Slovakkia ja Rootsi.

³⁶ Välja arvatud Poola puhul.

³⁷ Saksamaa, Itaalia, Leedu, Austria, Slovakkia ja Rootsi.

³⁸ Taani, Sloveenia, Slovakkia ja Rootsi.

³⁹ Slovakkia ja Rootsi.

⁴⁰ Sloveenia ja Slovakkia.

⁴¹ Taani, Sloveenia ja Slovakkia.

⁴² Sloveenia ja Slovakkia.

⁴³ Taani ja Slovakkia.

⁴⁴ Taani, Sloveenia ja Rootsi. Slovakkias toimub andmebaasi kandmine ja sealt kustutamine automaatselt.

*Riigihanke*⁴⁵ valdkonna andmebaaside puhul kantakse näiteks Austrias ettevõtjad andmebaasi, kui neile on määratud halduskaristus. Saksamaal kantakse ettevõtjad korruptsioonialasesse registrisse, kui neile on määratud halduskaristus või kui nad on viimase astme kohtus finantsrikkumistes süüdi mõistetud. Kõige mahukam näib olevat Itaalia riigihangete alane andmebaas, kus iga eespool nimetatud olukorraga kaasneb registrisse kandmine. Ettevõtjad kantakse andmebaasi ka siis, kui nad ei ole kinni pidanud toetuse saamisel või riigihankelepingu sõlmimisel võetud kohustustest.

Peamiseks põhjuseks, miks abisaaja *rahaliste toetustega* seotud andmebaasidesse⁴⁶ kantakse, on toetuse andmisel võetud kohustuste täitmata jätmine⁴⁷. Teiste põhjustena võib välja tuua finantsrikkumisega seotud käimasoleva kohtuliku uurimise⁴⁸ või finantsrikkumises lõpliku süüdimõistmise⁴⁹.

Peamisteks *põhjusteks, mis õigustavad abisaaja andmebaasist kustutamist*, võivad olla: tähtaja möödumine⁵⁰, lähteolukorra muutumine⁵¹ või uurimisjärgne tunnistamine, et eeskirjade eiramist ei toimunud⁵². Kahel juhul ei ole andmebaasist kustutamine võimalik⁵³.

Seoses *õigusega kaitsele* teavitatakse kuues liikmesriigis abisaajaid nende andmebaasi kandmisest⁵⁴. Mõnikord on võimalik andmebaasi kandmist vaidlustada⁵⁵. Vaidlustamismenetlused võivad olla haldus-⁵⁶ või kohtumenetlused⁵⁷.

Enamik andmebaase on *tsentraliseeritud*⁵⁸, teisi *hallatakse kohalikul tasandil*. Neli andmebaasi on kättesaadavad muudele kui neid haldavatele asutustele⁵⁹. Kolmes liikmesriigis on andmebaas kättesaadav ka teiste riikide pädevatele ametiasutustele, kolmandatele riikidele või rahvusvahelistele organisatsioonidele, kes kohaldavad samaväärseid andmekaitse eeskirju ja kes sellist juurdepääsu taotlevad⁶⁰. Üldsusel juurdepääs andmebaasidele puudub, välja arvatud Rootsis.

Rohkem kui pooled liikmesriigid⁶¹ osutasid, et neil tuli end lisaks kõnealuses vallas kehtivatele ühenduse sätetele vastavusse viia *isikuandmete kaitse* eeskirjadega (näiteks põhiseaduslikud tagatised).

⁴⁵ Saksamaa (Berliin), Itaalia ja Austria.

⁴⁶ Struktuurifondid ja Ühtekuuluvusfond: Leedu, Malta ja Poola. Põllumajandus: Läti.

⁴⁷ Läti, Leedu ja Poola.

⁴⁸ Poola.

⁴⁹ Läti.

⁵⁰ Taani, Saksamaa, Austria, Sloveenia ja Rootsi.

⁵¹ Saksamaa. Korruptsiooniregistrilt käsitleva seaduse artikli 8 lõige 2.

⁵² Poola.

⁵³ Läti ja Leedu.

⁵⁴ Taani, Saksamaa, Itaalia, Läti, Leedu ja Rootsi.

⁵⁵ Taani, Saksamaa, Itaalia, Läti ja Rootsi.

⁵⁶ Taani, Itaalia ja Läti.

⁵⁷ Saksamaa et Rootsi.

⁵⁸ Taani, Saksamaa (liidumaade tasandil tsentraliseeritud), Itaalia, Leedu, Malta, Austria, Poola, Sloveenia ja Rootsi.

⁵⁹ Saksamaa, Malta, Austria ja Rootsi.

⁶⁰ Taani (erandjuhtudel), Itaalia ja Rootsi.

⁶¹ Saksamaa, Iirimaa, Kreeka, Hispaania, Itaalia, Läti, Malta, Austria, Poola, Portugal, Sloveenia, Slovakkia ja Rootsi.

Liikmesriigid mainisid andmebaaside loomise või toimimisega seoses *mitmeid probleeme*, näiteks õiguslik alus, mis ei ole asjakohane⁶², vajadus õigustada andmebaasi olemasolu täpse õigusliku eesmärgiga⁶³, ebakindlus andmete suhtes, mida juriidiliste ja füüsiliste isikute kohta võib süsteemi sisestada⁶⁴, tehnilised probleemid ühe andmebaasi ühendamisel teisega⁶⁵, ettevõtte tuvastamise probleemid, kui ettevõtte muudab oma õiguslikku vormi⁶⁶, ja kogu saadaoleva teabe otsing riskide hindamise keeruka ülesande lahendamiseks⁶⁷. Välja toodud probleemid on sarnased nendega, mida kirjeldatakse komisjoni teises aruandes määruse rakendamise kohta, millega kehtestatakse riskirühma kuuluvate ettevõtjate tuvastamise süsteem Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfondi (EAGGF) tagatisrahastu valdkonnas⁶⁸.

Eksisteerivad ka *usaldusväärsete abisaajate suhtes kohaldatavad meetmed (vahendid)*, nagu usaldusväärsete abisaajate eriandmebaas („valge nimekiri”), sertifitseerimise süsteem või tulemuste kvalitatiivne hindamine.

Saksamaal (Berliin) võivad ettevõtted, kes on üles näidanud tehnilist suutlikkust, tõhusust ja usaldusväärsust, taotleda oma kandmist *ehitusvaldkonna ettevõtjate ja tarnijate registrisse*. Rikkumisi toime pannud ettevõtted kustutatakse registrist teatud ajavahemikuks ja nad võidakse riigihankemenetlustest välja jätta.

Itaalias peab kõigil ettevõtetel, kes teostavad riigihankeid väärtusega üle 150 000 euro, olema sertifikaat. „Kvalifitseeritud” ettevõtted kantakse riigihangete järelevalveasutuse *elektroonilisse registrisse*. Sertifikaati (luba) nõutakse ühtlasi maffiavastasest õigusaktist tulenevalt.

Ehkki eespool kirjeldatud andmebaaside valik ei võimalda tuletada liikmesriikides domineerivat mudelit, iseloomustavad toodud näited kõnealuses valdkonnas olemas olevaid võimalusi. Kõnealune loetelu võimaldab ühtlasi komisjonil uurida, kas Euroopa varajase hoiatamise ja musta nimekirja poliitikat tuleb parandada, ning välja selgitada, kuidas eeskirju ja menetlusi selgemaks ja läbipaistvamaks muuta.

2.3. Finantsjuhtimise suurema läbipaistvuse suunas Euroopa tasandil

Vastavalt Euroopa läbipaistvusalgatusele⁶⁹ nähakse finantsmääruse uue artikli 30 lõikega 3 ette läbipaistvus ühenduse eelarvevahenditest abisaajate puhul, olenemata nende vahendite haldusviisist. Alates 2008. aastast hakatakse struktuurifondidest abisaajate kohta avaldama iga-aastast tagasivaatavat ülevaadet. Põllumajanduspoliitika valdkonnas tehakse seda Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondi (FEAGA) kulude osas alates 2008. eelarveaastast ja Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondi (FEADER) kulude osas alates 1. jaanuarist 2007.

⁶² Slovakkia.

⁶³ Austria.

⁶⁴ Leedu.

⁶⁵ Malta.

⁶⁶ Austria.

⁶⁷ Slovakkia.

⁶⁸ Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule määruse (EÜ) nr 1469/95 (must nimekiri) kohaldamise kohta (KOM(2005) 520); SEK(2005) 1333, 20.10.2005.

⁶⁹ KOM(2006) 194 (lõplik).

Teatav arv liikmesriike⁷⁰ on läbipaistvuspõhimõtet kohaldanud juba enne finantsmääruse reformimist. Komisjonil on tsentraalne veebiportaal, mis suunab liikmesriikide asjaomastele veebilehtedele⁷¹. Komisjon avaldab juba ise teavet abisaajate kohta nende programmide raames, mida komisjon haldab otse⁷².

Kõnealusele finantsteabele juurdepääsu võimaldamisega antakse üldsusele võimalus teostada kaudset kontrolli Euroopa vahenditest tehtud kulutuste üle, mis aitab kaasa ühenduse finantshuvide paremale kaitsmisele.

2.4. Raamatupidamis- ja kontrollieeskirjade parandamine positiivse kinnitava avalduse saamiseks

Komisjon võttis 2006. aasta jaanuaris vastu tegevuskava ühtse sisekontrolli raamistiku loomiseks⁷³, arvestades Euroopa Kontrollikoja arvamust nr 2/2004⁷⁴. Kõnealune tegevuskava võeti vastu kooskõlas president Barroso juhitud komisjoni eesmärgiga saada parlamendilt positiivne kinnitav avaldus eelarve täitmise kohta.

Kõnealuses kontekstis oli komisjoni 2005. aasta ühenduste finantshuvide kaitset ja pettustevastast võitlust käsitlevasse aruandesse⁷⁵ kogutud teatav hulk teavet liikmesriikide olemasolevate avaliku sektori kulutuste otstarbeka haldamise sertifitseerimissüsteemide kohta.

2006. aastal toimunud olulistest arengusuundadest võib välja tuua järgmised elemendid⁷⁶.

2006. aasta juulis vastu võetud uues nõukogu määruses struktuurifondide kohta ajavahemikuks 2007–2013, samuti nõukogu määruses (EÜ) nr 1290/2005⁷⁷ ühise põllumajanduspoliitika rahastamise kohta kehtestatakse mitmed parandused, et lihtsustada ja täpsustada kõnealuses küsimuses kohaldatavaid eeskirju ning anda komisjonile, Euroopa Kontrollikojale ja Euroopa Parlamendile suurem kindlustunne Euroopa Liidu rahaliste vahendite otstarbeka kasutamise osas. Hinnatakse nii kontrollisüsteemi osasid liikmesriigiti kui ka seaduslikkuse ja korrektsuse näitajaid.

Tugevdati ühiselt hallatavate makseasutuste järelevalvet ja nähti ette regulaarse läbivaatamise mehhanism nii põllumajanduse kui struktuurifondide valdkonnas.

⁷⁰ Näiteks ühtse põllumajanduspoliitika valdkonnas on teave abisaajate kohta tehtud 2006. aastal üldsusele kättesaadavaks Belgias, Taanis, Eestis, Prantsusmaal, Madalmaades, Portugalis, Hispaanias, Sloveenias, Rootsis ja Ühendkuningriigis.

⁷¹ http://ec.europa.eu/grants/beneficiaries_fr.htm.

⁷² http://ec.europa.eu/public_contracts/beneficiaries_en.htm.

⁷³ Komisjoni teatis nõukogule, Euroopa Parlamendile ja kontrollikojale: komisjoni tegevuskava ühtse sisekontrolli raamistiku loomiseks, KOM(2006) 9 ja SEK(2006) 49. Ühtse sisekontrolli raamistiku all tuleb mõista täiendavaid piisavaid järelevalve- ja kontrollisüsteeme, nii et mõistliku kindlusega oleks tagatud veariski korrektne haldamine kõigil tegutsemistasanditel.

⁷⁴ Euroopa Kontrollikoja arvamus nr 2/2004 „ühtse auditi” (*single audit*) mudeli kohta, ELT C 107, 30.4.2004.

⁷⁵ KOM(2006) 378 (lõplik).

⁷⁶ Vt ka tegevusplaani esimene eduaruanne, KOM(2007) 86 (lõplik).

⁷⁷ Nõukogu määrus (EÜ) nr 1290/2005, 21. juuni 2005, ühise põllumajanduspoliitika rahastamise kohta (ELT L 209 11.8.2005).

Walesi ja *Austria* ametiasutused allkirjastasid 2006. aastal komisjoniga „usalduslepingu”. Kõnealune leping on komisjoni ja liikmesriigi ametiasutuste vahel kuni 2008. aastani vabatahtlikult sõlmitud kokkulepe, et tagada struktuurifondidest rahastatavate programmide auditeerimise kvaliteet. Sellise lepingu sõlmimine tähendab, et komisjon on saanud kinnituse haldus- ja kontrollisüsteemi otstarbeka toimimise, auditistrateegia ja igal aastal esitatava kontrolliaruande kvaliteedi kohta. Läbirääkimised teiste usalduslepingute sõlmimiseks teiste liikmesriikidega on hästi edenenud.

Sarnaselt Euroopa Parlamendi ja komisjoni ettepanekutega võtsid *Madalmaad* 2006. aastal poliitilisel tasandil vastu ühenduse rahaliste vahendite osas riiklike kinnitavate avalduste algatuse. Komisjon leiab, et kõnealune algatus võib avada tee teistele samasugustele algatustele.

2.5. Programm Herakles, et edendada meetmeid ühenduse finantshuvide kaitsmise valdkonnas

Programmi Herakles ülesandeks on edendada meetmeid ühenduse finantshuvide kaitsmise valdkonnas⁷⁸. Juunis tegi komisjon ettepaneku muuta ja pikendada programmi Herakles kuni 2013. aasta lõpuni⁷⁹.

2006. aastal võimaldas programm toetuste kaudu kaasrahastada 11 projekti koolituse valdkonnas, 5 seminari ja 1 võrdleva õiguse alast uurimust õigusvaldkonnas, samuti 23 projekti tehnilise abi valdkonnas.

Komisjon tegi ettepaneku suurendada ajavahemikuks 2007–2013 programmi eelarvet 44 miljoni euro võrra (6 miljoni euro võrra 2007. aastal), mis võimaldab rahastada koolitustegevust ja seadmete ostmist, et võidelda sigarettide salakaubaveo vastu sigaretitootja Philip Morris Internationaliga sõlmitud koostöölepingu raames.

3. PETTUSTEVASTANE VÕITLUS

3.1. Pettuste tuvastamine: siseinformaatoritele tuginevad hoiatusmehhanismid (*whistleblowing*)

Riikliku haldusasutuse ametnikud ja muud töötajad suudavad kõige paremini ära tunda riske ja seega pettust tõkestada ja selle vastu võidelda. Viimastel aastatel on teatavates liikmesriikides ning Euroopa Liidus ja erinevates rahvusvahelistes organisatsioonides siseinformaatorite staatus oluliselt muutunud.

⁷⁸ http://ec.europa/anti-fraud/programmes/index_fr.html.

⁷⁹ KOM(2006) 339. Käesoleva aruande koostamise lõppedes ei olnud nõukogu ja Euroopa Parlament veel ettepanekut vastu võtnud.

3.1.1. Euroopa institutsioonid

1999. aastal kehtestasid Euroopa Liidu asutused sätte, mille kohaselt on iga ametnik või töötaja kohustatud viivitamata teatama talle teatavaks saanud eiramisjuhtude kahtlustest oma talituse juhile või peadirektorile või seda vajalikuks pidades komisjoni peasekretärile või otse OLAFi⁸⁰.

2004. aastal kehtestati Euroopa Liidu ametnike ja muude töötajate personalieeskirjades uus artikkel. Personalieeskirjade artikkel 22a inkorporeerib 1999. aasta otsusega⁸¹ ettenähtud kohustuse.

Muu hulgas nähakse personalieeskirjadega ette informaatori kaitse. Täpsemalt nähakse ette, et „institutsioon ei tee ametnikule kahju [...] nimetatud teabe edastamise tõttu, tingimusel et ametnik tegutses põhjendatult ja ausalt”.

Oma ELi ametnike ja töötajate eetikat käsitleva tegevuse raames on komisjon ühtlasi koolitanud personali täitma oma kohustust edastama teavet tuvastatud pettuste või muude võimalike eiramisjuhtude kohta.

2006. aastal ei algatatud ühtegi OLAFi juurdlust otse siseinformaatorilt saadud teabe alusel.

3.1.2. Liikmesriigid

Oma käesoleva aruande jaoks esitatud osas väitsid kõik liikmesriigid, et nad on kehtestanud õigusnormid või tavad, mis loovad iga avaliku teenistuse ametniku või töötaja jaoks õiguse või kohustuse edastada oma tööülesannete täitmisel avastatud teavet, kui ta kahtlustab, et organisatsioonis, mille heaks ta töötab, on aset leidnud eeskirjade eiramine, pettus, korruptsioon või kuritarvitus. Kõnealused õigusnormid või tavad aitavad kaasa riigi rahaliste vahendite, sealhulgas Euroopa Liidu rahaliste vahendite kaitsmisele.

Enamikus liikmesriikides⁸² on tegemist eelkõige karistusõigusega, mis kohustab iga ametnikku teatama talle tööülesannete täitmise käigus teatavaks saanud rikkumisjuhtudest. Nendele lisanduvad⁸³ sageli käitumisjuhendid, ringkirjad ja käsiraamatud, milles sätestatakse teavitamiskohustuse rakendamiseeskirjad. Üheteistkümnes liikmesriigis⁸⁴ ei ole kohustus teavitada ametiasutusi tuvastatud või

⁸⁰ Euroopa Parlamendi, Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Ühenduste Komisjoni vahelise 25. mai 1999. aasta institutsioonidevahelise kokkuleppe (mis käsitleb OLAFi sisejuurdlust) artikkel 2, EÜT L 136, 31.5.1999, lk 15.

⁸¹ „Ametnik, kellele saavad tema ametikohustuste täitmise käigus või sellega seoses teatavaks asjaolud, mille alusel võib eeldada võimaliku ebaseadusliku tegevuse olemasolu, sealhulgas pettuse- või korruptsioonijuhtumid, mis kahjustavad ühenduste huvisid, või raskeid olukordi seoses ametikohustuste täitmisega, mis võivad endast kujutada ühenduste ametnike kohustuste täitmata jätmist, teatab sellest viivitamata oma vahetule ülemusele või peadirektorile või juhul, kui ta peab seda vajalikuks, peasekretärile või samaväärsetel ametikohtadel olevatele isikutele või otse Euroopa Pettustevastasele Ametile”.

⁸² Belgia, Tšehhi Vabariik (kus sätteid sisaldab ka tööseadustik), Eesti, Kreeka, Hispaania, Prantsusmaa, Itaalia, Luksemburg, Madalmaad, Austria, Poola, Portugal, Sloveenia, Slovakkia.

⁸³ Belgia, Eesti, Hispaania, Itaalia, Luksemburg, Madalmaad, Austria, Poola, Sloveenia, Slovakkia.

⁸⁴ Taani, Saksamaa, Iirimaa, Küpros, Läti, Leedu, Ungari, Malta, Soome, Rootsi, Ühendkuningriik.

kahtlustatavatest eeskirjade eiramisjuhtudest ette nähtud kriminaalseadusega, vaid üksnes haldusõigusega.

Teavitamiskohustus on sageli väga üldine ja hõlmab igasugust eiramisjuhu kahtlust. Teatud tingimustes piirduv kohustus üksnes kõige tõsisematest juhtudest, täpsemalt kuritegudest teatamisega. Üks liikmesriik⁸⁵ osutas, et teavitamiskohustus on suurem riigi rahaliste vahenditega seotud eiramisjuhtude puhul siis, kui see kahjustab ELi rahalisi huve.

Välja arvatud kaks süsteemi⁸⁶, peab kõigi süsteemide puhul ametnik, kes saab teada teavitamisele kuuluvast asjaolust, teavitama sellest kõigepealt oma otsest ülemust (või kaudset ülemust, kui asjaolud seda õigustavad⁸⁷). Kõnealune ülemus edastab vajaduse korral teabe teistele pädevatele asutustele. Mõnikord võib töötaja edastada teabe ka ilma ülemuse vahendusega otse sõltumatule sisetalitusele, näiteks siseauditi talitusele⁸⁸ või sisejärelevalve asutusele⁸⁹. Muudel juhtudel võib paralleelselt ülemusega teavitada ka pädevat välist asutust, nagu politsei⁹⁰, prokuratuur⁹¹, rahaliste vahendite korraldusasutused⁹², väline järelevalveasutus⁹³ jne.

Teavet võib edastada väga erinevate vahendite abil: kirja, telefoni, elektronposti või faksi teel. Ühes liikmesriigis peab informaator olema oma teavitamiskohustuse täitmisel tuvastatav⁹⁴. Kahes teises liikmesriigis aga võib informaator jääda anonüümseks⁹⁵. Viies liikmesriigis tuleb teave edastada kirjalikult⁹⁶. Kahes liikmesriigis on loodud Internetipõhised teavitamissüsteemid⁹⁷, ühes liikmesriigis on informaatorite jaoks olemas eraldi elektronposti aadress⁹⁸. Viis liikmesriiki pakuvad teavitamiseks tasuta telefoninumbrid⁹⁹.

Sageli tuleb töötajal, kes avastab oma asutuses tõsise eeskirjade eiramise, karta repressioone asjaga seotud isikute poolt. Selle kartuse leevendamiseks ja teabeedastuse soodustamiseks võib pakkuda mitmesugust kaitset: kaitse vallandamise vastu¹⁰⁰, teavitamisest tingitud rahalise kahju eest mitte vastutavaks

⁸⁵ Hispaania.

⁸⁶ Kreeka ja Rootsi.

⁸⁷ Läti, Madalmaad, Sloveenia.

⁸⁸ Belgia (Flaami piirkond), Iirimaa (põllumajanduse valdkonnas) ja Malta. Rootsis peab ülemkontrollikoja audiitor kohustuslikus korras aru andma siseauditi üksusele.

⁸⁹ Taani, Leedu (eiramisjuhtude kontrollija), Ungari (organisatsioonis esinevate eeskirjade eiramise juhtudega tegelev isik), Austria (korruptsioonivastase võitlusega tegelev ametnik).

⁹⁰ Taani, Itaalia.

⁹¹ Prantsusmaa, Itaalia, Slovakkia. Kreekas peab rikkumise tuvastanud ametnik sellest teatama otse prokuratuurile.

⁹² Läti, Malta, Poola.

⁹³ Madalmaad, Portugal (distsiplinaaramet).

⁹⁴ Belgia.

⁹⁵ Saksamaa, Sloveenia.

⁹⁶ Kreeka, Itaalia, Küpros, Luksemburg ja Malta.

⁹⁷ Leedu (struktuurifondide ja Ühtekuuluvusfondi puhul). Saksamaal eksisteerib taoline süsteem Alam-Saksimaal, Hannoveris ja lähitulevikus on ette nähtud kõnealust liiki süsteemi siseseviimine riigi tasandil.

⁹⁸ Poola.

⁹⁹ Tšehhi Vabariik, Läti, Austria, Portugal ja Ühendkuningriik.

¹⁰⁰ Hispaania, Iirimaa.

tegemine¹⁰¹, informaatori isiku avalikustamata jätmise¹⁰², taotluse korral ombudsmeni poolne kaitse¹⁰³. Ka üldine tööõigus võib pakkuda teatavat kaitset: töötaja suhtes ebasoodsate otsuste põhjendamise kohustus¹⁰⁴, juhtkonna kohustus kaitsta oma personali igasuguse ebaõigluse või vägivalda vormi eest¹⁰⁵.

Kui kohtumenetlus on pooleli, võib informaatorest saada kaitse all tunnistaja vastavalt seadusega ettenähtud menetlusele¹⁰⁶, eelkõige juhul, kui teda või mõnda muud isikut ähvardab tõsine oht. Üks liikmesriik¹⁰⁷ osutas, et informaatoreil on õigus mõistliku ajavahemiku järel saada teavet tema poolt edastatud teabe alusel võetud meetmete kohta ja tal on õigus edasi kaevata sõltumatule asutusele, kui võetud meetmed teda ei rahulda. Lisaks põhjendatult ja ausalt tegutsemisele nõuavad mõned õigussüsteemid kaitse andmiseks täiendavaid tingimusi, näiteks peaks eiramisjuhuga kaasnema reaalne kahjustamisoht¹⁰⁸.

3.2. Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) reformimine

1999. aastal Euroopa Liidu finantshuvide ja institutsioonide maine kaitseks loodud Euroopa Pettustevastane Amet (OLAF) korraldati selle tõhususe suurendamiseks 2006. aastal esimeste tööaastate käigus omandatud kogemuste alusel ümber.

Komisjon võttis 2006. aasta mais vastu määruse ettepaneku, millega muudetakse OLAFi juurdlusi käsitlevaid määrusi¹⁰⁹ ning mis asendab 2004. aasta veebruari määruse ettepanekut¹¹⁰. Kõnealuses uues määruse ettepanekus võetakse arvesse Euroopa Kontrollikoja soovitusi ja seatakse eesmärgiks ameti juhtimise ja menetlusõiguste tõhususe parandamine. Ettepanek esitati kaasotsustamismenetluse korras läbivaatamiseks Euroopa Parlamendile ja nõukogule.

3.3. Vastastikuse abi arendamine

Komisjoni poolt 2006. aasta detsembris vastu võetud ettepanekus *muuta* põllumajandus- ja tollivaldkonnas liikmesriikide haldusasutuste *vastastikust abi käsitlevat määrust*¹¹¹ tehakse ettepanek laiendada tolliinfosüsteemi¹¹², et võimaldada selle kasutamist riiklikes analüüsisüsteemides ning suunata kauba kontrolli ja kooskõlastusmeetmeid ühenduse tasandil. Tegemist on valdkonnaga, kus tuleb vahendeid pidevalt parandada või uuendada, et tõkestada kuritegevuse kasvu. Ettepaneku eesmärgiks on tugevdada operatiivset koostööd tollivaldkonnas ja tagada kasutajaliides tolliasutuste, piirkondlike ja rahvusvaheliste organisatsioonide vahel

¹⁰¹ Iirimaa.

¹⁰² Iirimaa ja Soome.

¹⁰³ Belgia, flaami kogukond.

¹⁰⁴ Taani ja Läti.

¹⁰⁵ Prantsusmaa ja Austria.

¹⁰⁶ Tšehhi Vabariik, Luksemburg, Portugal, Sloveenia, Slovakkia.

¹⁰⁷ Madalmaad.

¹⁰⁸ Läti ja Austria.

¹⁰⁹ Ettepanek võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1073/1999 Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) juurdluste kohta, KOM(2006) 244 (lõplik).

¹¹⁰ KOM(2004) 103 ja 104.

¹¹¹ KOM(2006) 866, millega muudetakse nõukogu määrust (EÜ) nr 515/97 liikmesriikide haldusasutuste vastastikusest abist ning haldusasutuste ja komisjoni vahelisest koostööst tolli- ja põllumajandusküsimusi käsitlevate õigusaktide nõutava kohaldamise tagamiseks, EÜT L 82, 22.3.1997.

¹¹² CIS – tolliinfosüsteem.

(Interpol, WCO¹¹³, Europol jne) ning Euroopa Liidu organite ja agentuuride vahel. Ettepanekuga nähakse ette tolli uurimistoimikute ühendusesisese andmebaasi¹¹⁴ ja Euroopa keskregistri loomine, kuhu kantakse andmed, mis pärinevad peamistelt rahvusvahelistel kaubavedudel, eelkõige konteinerivedudel pakkuvatelt ettevõtjatelt¹¹⁵. Määruse ettepanekuga luuakse õiguslik alus ühiste tollijärelevalveoperatsioonide koostööstamise alalise infrastruktuuri haldamiseks, mis võimaldab OLAFil võtta operatiivetapis vastu liikmesriikide esindajaid või kontaktametnikke.

2006. aasta septembris vastu võetud muudetud määruse ettepaneku¹¹⁶ eesmärgiks on kehtestada uus täielikum ja valdkondadevaheline vastastikuse abi raamistik, et kaitsta ühenduse finantshuve pettuse ja igasuguse seadusvastase tegevuse eest. Komisjon ja liikmesriigid teevad sel eesmärgil koostööd, koostööstavad oma tegevust, abistavad üksteist vastastikku, vahetavad teavet, et võimaldada juurdluste kiiret teostamist ja asjakohaste meetmete võtmist. Nimetatud ettepaneku eesmärgiks ei ole anda komisjonile juurdluspädevust, vaid liikmesriikidele antakse võimalus kasutada komisjoni abi (teenusekeskus) piiriüleste pettusejuhtude puhul nagu näiteks käibemaksuga seotud nn karussellpettus. Määruse ettepaneku eesmärgiks on saadaoleva teabe kasutamise optimeerimine, näiteks rahapesuvastase finantsteabe kasutamine pettuse ja ühenduse finantshuvide kahjustamise vastases võitluses.

3.4. Võitlus sigarettide salakaubaveo ja võltsimisega

2006. aastal ühinesid veel kuus liikmesriiki¹¹⁷ 2004. aastal komisjoni, kümne liikmesriigi¹¹⁸ ja sigaretitootja Philip Morris Internationali vahel sõlmitud lepinguga. Sellega kasvas lepinguosaliste liikmesriikide arv 2006. aasta detsembri lõpuks kahekümne neljani¹¹⁹. Käesoleva ajani ei ole ainult Ühendkuningriik lepinguga ühinenud. Kõnealuse lepinguga on ette nähtud tõhus süsteem, et võidelda sigarettide salakaubaveo ja võltsimisega. See leping parandab pooltevahelist teabevahetust pettusekahtlusega sigaretisaadetiste (Philip Morrisi kaubamärgiga) arestimise kohta ning pooltevahelisi igapäevaseid kontakte seoses lepingu raames toimuva tegevusega.

Lepingu peamiste aspektide seas on ka kontrolli- ja jälgimismeetmete protokollid, mis hõlmavad ühelt poolt koostööd OLAFi ja liikmesriikide ning teiselt poolt Philip Morris Internationaliga. Kõnealune koostöö sisaldab sigarettide liikumistee kindlakstegemist ja jälgimist, et määrata kindlaks, mis punktis sigaretid väljuvad seaduslikust turustusahelast ja satuvad salakaubavedajate kätte.

Kõnealuse lepingu raames kantakse Euroopa Liidule ja 2004. aasta juulis lepinguga ühinenud kümnele liikmesriigile kaheteistkümne aasta jooksul üle kokku ligikaudu miljard dollarit. Lepingu allkirjastamise ja 2006. aasta lõpu vahelisel ajal kandis Philip Morris International üle ligikaudu 425 miljonit dollarit. 2006. aasta oktoobris

¹¹³ Maailma Tolliorganisatsioon.

¹¹⁴ FIDE – tolli uurimistoimikute ühendusesisene andmebaas.

¹¹⁵ ELi konteinerite tuvastamise süsteem.

¹¹⁶ KOM(2006) 473.

¹¹⁷ Küpros, Tšehhi Vabariik, Eesti, Läti, Ungari ja Rootsi.

¹¹⁸ Belgia, Saksamaa, Kreeka, Hispaania, Prantsusmaa, Itaalia, Luksemburg, Madalmaad, Portugal ja Soome.

¹¹⁹ Koos 2007. aasta märtsis kokkuleppega liitunud Rumeenia ja Bulgaariaga on riike kakskümmend kuus.

kinnitasid lepinguga alguses ühinenud kümme liikmesriiki ja komisjon EÜ nimel oma nõusolekut nimetatud maksete jaotamiseks. Ühenduse eelarvesse läheb ülekantud summast 9,70%, ülejäänud summa läheb liikmesriikide eelarvetesse.

3.5. Euro kaitsmine

Komisjon jätkas liikmesriikide poolt euro võltsimise vastu tehtavate jõupingutuste koordineerimist, tehes seda tihedas koostöös Europoliga ja Euroopa Keskpankaga.

OLAF juhib ühtlasi vahetus-, abi- ja koolitusprogrammi Perikles, mille eesmärk on euro kaitsmine võltsimise eest¹²⁰. Kõnealune programm kaasrahastab riikide ja valdkondadevahelisi projekte, mille eesmärgiks on asjaomase personali teadlikkuse tõstmine euro olulisusest kogu ühenduse seisukohalt, asjaomaste struktuuride ja personali lähendamine ja vastastikuse usalduse õhkkonna loomine, koolitajate kõrgetasemeliste koolituste ühtlustamine ja üldteadmiste levitamine, eriti asjaomaste ühenduse ja rahvusvaheliste õigusaktide ja vahendite kohta. 2006. aastal käivitati kaksteist projekti, millest üheksa kohta tegid ettepaneku liikmesriikide pädevad asutused ja kolme projekti kohta komisjon/OLAF.

Programmi edu arvestades otsustati programmi pikendada kuni 2013. aasta lõpuni¹²¹.

3.6. Teatavate liikmesriikide võetud meetmed aastal 2006

Mitmed liikmesriigid osutasid, et nad võtsid 2006. aastal vastu uusi seadusi käibemaksupettuste vastu võitlemiseks. Taanis karmistati reegleid tagatiste nõudmiseks ja likvideerimiseks ettevõtete puhul, mis on seotud käibemaksualaste nn karussellpettustega. Itaalia ühe seadusega karmistatakse kriminaalkaristusi käibemaksupettuste eest. Sloveenias võib varifirmat karistada tema käibemaksukohustuslase registreerimisnumbri tühistamisega. Ühe Portugali uue seadusega nähakse ette meetmed, et võidelda käibemaksupettuste vastu jätmesektoris. Mitmed liikmesriigid andsid teada, et nad on võtnud meetmeid solidaarvastutuse tugevdamiseks käibemaksu maksmatajätmise korral¹²².

Tšehhi valitsus on vastu võtnud resolutsiooni korruptsioonivastase strateegia kohta ajavahemikuks 2006–2011.

Teatav arv liikmesriike teatas 2006. aastal tollivaldkonnas vastastikuse abi osutamise kahepoolsete lepingute sõlmimisest teiste liikmesriikide või kolmandate riikidega¹²³.

¹²⁰ http://ec.europa/anti-fraud/programmes/pericles/index_en.html.

¹²¹ Nõukogu otsus 849/2006, 20. november 2006, mis käsitleb otsuse 2001/923/EÜ, millega luuakse vahetus-, abi- ja koolitusprogramm euro kaitsmiseks võltsimise eest (programm Perikles), muutmist ja selle kehtivuse pikendamist.

¹²² Belgia ja Taani puhul ettevõtete juhtide vastutus, Hispaania puhul ettevõttegruppide solidaarvastutus.

¹²³ Belgia sõlmis lepingud Valgevene ja Kongoga, Portugal Hispaaniaga, Slovakkia Sloveenia, Albaania ja Iisraeliga.

4. SISSENÕUDMINE

4.1. Põllumajandus

4.1.1. Sissenõudmise töörühma töö

2002. aastal teatas komisjon sissenõudmise töörühma (*Task Force Recouvrement*) loomisest, et analüüsida olulisi võlgnevusi EAGGF tagatisrahastu sissenõudmisjuhtudes.

Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi ning OLAFi ühise töörühma ülesandeks oli töötada läbi 463 toimikut, millest igaüks ületas 500 000 eurot, ja 3227 toimikut, millest igaühe summa jäi alla 500 000 euro, ning mis puudutasid enne 1999. aastat komisjonile teatatud eiramisjuhtusid. Töörühma töötulemused võis 2006. aasta 31. detsembriks kokku võtta järgmiselt.

a) Toimikud, millest igaühe summa ületab 500 000 eurot

3. oktoobril 2006 võeti vastu komisjoni esimene ametlik otsus¹²⁴ finantsvastutuse kohta seoses 349 maksuvõlajuhtumiga, mille kogusumma ulatub ligikaudu 895 miljoni euroni. Võlgnike loetelust lõpetati kõnealuse otsusega järgmised juhtumid:

- 41 juhtumit kogusummas 176 miljonit eurot, mis kantakse ühenduse kuludesse, arvestades, et liikmesriigid võtsid kõik kohustuslikud meetmed ja seetõttu ei saa neid pidada vastutavaks selle eest, et summasid ei saadud tagasi;
- 164 juhtumit kogusummas 317 miljonit eurot, mis nõutakse sisse liikmesriikidelt, sest nad ei järginud nõuetekohaselt sissenõudmismenetlust;
- 144 juhtumit kogusummas ligikaudu 402 miljonit eurot kustutati võlgnike loetelust, sest toimikud olid lõpetatud või nende kohta oli tehtud topeltkanne.

114 juhtumit tuleb kontrollida ja heaks kiita.

- 59 juhu puhul kogusummas 111,9 miljonit eurot täheldas komisjon, et liikmesriigid olid nõuetekohaselt järginud sissenõudmismenetlust ja et menetlus on veel pooleli.
- 55 juhu puhul kogusummas 128,6 miljonit eurot on arvepidamise kontrollimine ja heakskiitmine veel pooleli ja see peaks lõppema 2007. aastal.

Lisaks võttis komisjon 13. oktoobril 2006 vastu otsuse¹²⁵ 50 juhtumi kohta kogusummas 6 653 487 eurot, millega on seotud Belgia, Saksamaa, Iirimaa, Prantsusmaa, Madalmaad, Portugal ja Ühendkuningriik. Kõnealune summa kanti

¹²⁴ Komisjoni 3. oktoobri 2006. aasta otsus 2006/678/EÜ, ELT L 278, 10.10.2006, lk 24.

¹²⁵ K(2006) 4801.

ühenduse kuludesse, kuna liikmesriigid olid järginud nõuetekohaselt sissenõudmismenetlust.

b) Toimikud, millest igaühe summa jääb alla 500 000 euro. Määrusega (EÜ) 1290/2005 kehtestati eeskirjade eiramisjuhtudega seotud maksete automaatse kontrollimise ja heakskiitmise mehhanism, kui sissenõudmine ei ole toimunud nelja aasta jooksul pärast esmakordset halduslikku või kohtulikku tuvastamist või kaheksa aasta jooksul, kui sissenõudmine toimub siseriikliku kohtu kaudu. Finantstagajärjed, mis tulenevad tagasisaamata summadest, katab 50% ulatuses asjaomane liikmesriik ja 50% ulatuses toimub see ühenduse eelarvest.

Kõnealust mehhanismi kohaldatakse alates 16. oktoobrist 2006 ja see hõlmab kõiki selleks kuupäevaks lõpetamata sissenõudmise juhtumeid, sealhulgas 114 eespool nimetatud juhtumit ning samuti liikmesriikide poolt enne 1998. aasta 31. detsembrit teatatud juhtumid, millest igaüks jääb alla 500 000 euro. Seetõttu võis kõik enne 2003. aastat aset leidnud eiramisjuhud (või enne 1999. aastat, kui tagasinõudmine toimus siseriikliku kohtu kaudu), mille eest polnud veel 2006. aasta 16. oktoobriks summasid tagasi nõutud, kontrollida ja heaks kiita sissenõudmise põhimõtte 50% + 50% alusel. Komisjon rakendas seda eeskirja esimest korda 2007. aasta aprillis vastu võetud arvepidamise kontrollimise ja heakskiitmise otsuses¹²⁶.

4.1.2. *Finantskorrektsioonid*

Lisaks eespool kirjeldatud sissenõudmise tegevusele otsustas komisjon jätta EAGGF tagatisrahastust rahastamata teatavad kulud, mis liikmesriikide heakskiidetud makseasutused on teinud, sest need ei vastanud ühenduse eeskirjadele. Kolmeteistkümne liikmesriigi pädeva asutuse ja komisjoni kontrollide ja kahepoolsete koosolekute tulemusena lõpetas komisjon 2006. aasta kolme otsusega Euroopa Liidu poolse rahastamise kulude puhul summas ligikaudu 575,5 miljoni eurot¹²⁷.

Samuti otsustas komisjon jätta kahes liikmesriigis ühenduse vahenditest katmata SAPARDi agentuuride kulud summas üle poole miljoni euro¹²⁸.

4.2. **Struktuurifondid**

Struktuurifondide puhul peavad liikmesriigid tagama nende summade sissenõudmise, mis on makstud põhjendamatult eeskirjade eiramise või pettuse tagajärjel. Kõnealuste summade tagasimaksmiseks komisjonile saab kasutada ka liikmesriigi rahalise toetuse vähendamist või selle tühistamist, kusjuures rahalised vahendid võib paigutada ümber muude meetmete rahastamiseks.

Struktuurifondidest kaasrahastatavad programmid on mitmeaastased ja neid rahastatakse vahemaksete teel. Alusetult makstud summasid võib sisse nõuda enne või pärast programmi lõppemist. Ajavahemikuks 1994–1999 kehtestatud programmi puhul oli komisjonile lõppmaksete taotluste esitamise tähtpäev 31. märts 2003. Sellel

¹²⁶ Komisjoni 27. aprilli 2007. aasta otsus 2007/327/EÜ, ELT L 122, 11.5.2007.

¹²⁷ Otsused 2006/334/EÜ, 2006/554/EÜ ja 2006/932/EÜ, ELT L 124, 11.5.2006, L 218, 9.8.2006 ja L 355, 15.12.2006.

¹²⁸ Komisjoni otsus K(2005) 3702 ja K(2006) 2405, ELTs seni avaldamata.

ajavahemikul kaasrahastas ühendus ligikaudu 1000 programmi kogusummas ligi 159 miljardit eurot¹²⁹. Komisjoni eelarvevahendeid käsutavad talitused (regionaalpoliitika, tööhõive-, põllumajanduse ja kalanduse peadirektoraadid) tagavad koos OLAFiga kõnealuste programmide lõpetamiseks nende haldus- ja finantsjärelevalve. Seda järelevalvet teostatakse eelkõige vastavalt määrusele nr 1681/94¹³⁰ liikmesriikide edastatud ja erandmebaasi (*External Communications Registry*) sisestatud teatiste alusel eeskirjade eiramise kohta.

Programmiperioodil 1994–99 teatasid liikmesriigid 11 573 ühenduse toetusega seotud eeskirjade eiramise juhtumist, mille finantsmõju oli 1452 miljardit eurot¹³¹.

Nendest juhtumitest on komisjon lõpetanud 5488 ning nendega seotud summa – 600 miljonit eurot – on lõppmaksest maha arvestatud. Lisaks on liikmesriigid komisjonile teatanud, et samal ajavahemikul on siseriiklikul tasandil 2016 juhtumi puhul finantsmõjuga 173 miljonit eurot lõpetatud haldus- ja kohtumenetlused. Komisjoni talitused on alustanud tööd kontode vastavusse viimiseks, et juhtumid sulgeda.

Programmiperioodil 2000–2006 on liikmesriigid seni teatanud 8 733 eeskirjade eiramisjuhist, mille finantsmõju on ligikaudu 1,156 miljardit eurot.

Liikmesriigid teatasid komisjonile, et 3686 juhtumi puhul on läbi viidud siseriiklikud haldus- ja kohtumenetlused ja et sisse on nõutud ligikaudu 345 miljonit eurot.

2006. aastal olid programmiperioodiga 1994–99 ja 2000–2006 seotud finantskorrektsiooni summad vastavalt 502 miljonit eurot ja 521 miljonit eurot. Nimetatud finantskorrektsioonid tulenevad komisjoni ja Euroopa Kontrollikoja audititest ning programmiperioodi 1994–99 programmide lõpetamisest. Finantskorrektsioonid sisaldavad ametlikke otsuseid finantskorrektsiooniks seoses eiramisjuhu tuvastamisega, assigneeringute vabastamisega programmi lõpetamisel, millega kaasneb ühenduse rahastamise vähendamine, sest liikmesriik ei deklareerinud piisavalt abikõlblikke kulusid, ning programmi lõpetamise ajal alles käimas olnud kohtumenetluse lõppemisel sissenõutud summade tagasimaksmisega. Kõnealused summad ei sisalda finantskorrektsioone, millega ei kaasne tagasinõudmist, näiteks finantskorrektsioone, mis tehti, kui liikmesriik tuvastas eiramisjuhu või kui liikmesriik nõustus komisjoni esitatud finantskorrektsiooniga ja eiramisjuhuga seotud summa paigutati ümber muule projektile.

4.3. Omavahendid

Liikmesriikidel tuleb endil nõuda sisse süsteemis OWNRES registreeritud eeskirjade eiramisjuhuga seotud summad. 30. märtsil 2007 oli 2006. aastal teatatud juhtumite puhul sissenõudmise määr 32% (ligikaudu 113 miljonit eurot).

Mitmesugustel põhjustel võib juhtuda, et esialgselt sissenõudmisele kuuluvat summat ei õnnestu vaatamata liikmesriikide jõupingutustele täies ulatuses kätte saada, näiteks

¹²⁹ Tegemist on mitmeaastaste programmidega. Kõnealune arv ei hõlma struktuurifondide raames rahastatavaid otseprojekte ega Ühtekuuluvusfondi kaasrahastatavaid projekte.

¹³⁰ ELT L 178, 12.7.1994.

¹³¹ Olukord vastavalt erandmebaasi (*External Communications Registry*) andmetele seisuga 18.5.2007.

kui summa jääb tagasi saamata võlgniku maksejõuetuse tõttu või kui summa muutub uue teabe lisandumise või kohtumenetluse tagajärjel.

Kui summa jääb tagasi saamata ja selle eest ei saa pidada vastutavaks liikmesriiki, võib liikmesriik taotleda tagasisaamata summa kustutamist. 2006. aastal keeldus komisjon rahuldamast teatavate liikmesriikide poolt esitatud summa kustutamise taotlusi 59 juhul, mis vastab ligikaudu 4,6 miljonile eurole, sest komisjon leidis, et liikmesriigid olid ise vastutavad selle eest, et summad jäid tagasi saamata.

Lisaks leiti, et teatavad liikmesriigid on rahaliselt vastutavad ligikaudu 33,4 miljoni euro suuruse summa osas, sest nad ei olnud määranud kindlaks tollivõlgu, mida oleks tulnud teha.

4.4. Sissenõudmine pärast OLAFi juurdlust

Kui OLAFi juurdlustest selgub, et teatavad summad on abisaajale kantud üle alusetult või neid ei ole tagasi saadud, kuigi oleks pidanud, peavad vastutavad asutused, tavaliselt asjaomaste liikmesriikide või kolmandate riikide pädevad asutused asuma nimetatud summasid tagasi nõudma. 2006. aastal oli OLAFi juurdluste tulemusel tagasi saadud summa kokku ligikaudu 114 miljonit eurot.

Tabel 4. Sisse nõutud pärast OLAFi juurdlust

Valdkond	Sisse nõutud aastal 2006
Toll	0,1
Põllumajandus	1,2
Struktuurifondid	17,2
Otsesed kulud	93,1
Sisejuurdlusted	2,2
KOKKU	113,8

4.5. Euroopa vahendite sissenõudmist käsitlevad liikmesriikide õigusaktid

Eelmises aastaaruandes esitati ülevaade liikmesriikide sissenõudmismenetlustest. Liikmesriikide esitatud andmete analüüs näitas, et sissenõudmist tasaarvestuse teel, mis seisneb tavaliselt kahe võla tühistamises vastunõuete tasaarvestuse teel, kohaldatakse riiklike rahaliste vahendite puhul pea kõigis liikmesriikides. See on väga tõhus vahend riigi raha tagasi saamiseks ning seetõttu oli 2006. aasta küsimustiku eesmärgiks täpsustada kõnealuse mehhanismi teatavaid aspekte.

Põhimõtteliselt nähakse kõikide õigussüsteemidega ette tasaarvestus maksmisele kuuluva ja saadaoleva summa vahel, kui mõlemad pärinevad samast ühenduse fondist¹³². Seda ei kohaldata aga siis, kui nimetatud summad pärinevad erinevatest

¹³² Mõned liikmesriigid osutavad siiski, et tasaarvestus piirdub põllumajandussektoriga: Tšehhi Vabariik, Kreeka, Luksemburg, Ungari ja Malta.

ühenduse fondidest. Seoses selliste juhtumitega osutavad üksnes pooled liikmesriigid, et tasaarvestus on võimalik¹³³.

EAGGFi tagatisrahastu puhul on tasaarvestus põllumajandussektoriga seotud maksmisele kuuluvate ja saadaolevate summade vahel võimalik peaaegu kõigis õigussüsteemides¹³⁴. Struktuurifondi ja Ühtekuuluvusfondi puhul on tasaarvestus tavaliselt võimalik vaid ühe ja sama programmi raames. Ainult kümnes liikmesriigis¹³⁵ on võimalik eri programmide vaheline tasaarvestus. Kümme liikmesriiki lubavad tasaarvestust eri programmiperioodide vahel¹³⁶. Neljas liikmesriigis on tasaarvestus võimalik, isegi kui sissenõudmine ja väljamaksmine ei ole seotud sama makseasutusega¹³⁷.

Enamikus liikmesriikides on võimalik teostada tasaarvestust ühenduse ja riikide vaheliste maksmisele kuuluvate ja saadaolevate summade puhul¹³⁸.

Teatud arvul liikmesriikidel on olemas statistika oma sissenõudmisviiside kohta, mille nad on käesoleva aruande raames komisjonile edastanud. Kõnealune statistika näitab, et teatavad liikmesriigid kasutavad regulaarselt tasaarvestust. Näiteks viimase kolme aasta jooksul moodustas sissenõudmine tasaarvestuse teel 75–90% tagasisaadud riigi rahadest põllumajandusvaldkonnas Iirimaa, 73–94% loomapidamistoetuste sektoris tagasisaadud rahadest Prantsusmaal, ligikaudu 90% põllumajandusvaldkonnas Austrias, üle 50% põllumajandusvaldkonnas ja 21–93% Euroopa Sotsiaalfondi vahenditest Rootsis¹³⁹. Kõnealused arvud hõlmavad liikmesriigi rahalisi vahendeid, kuid märkimisväärne osa sellisel viisil tagasisaadud summadest hõlmab Euroopa Liidu vahendeid.

Teatavates liikmesriikides Euroopa Liidu rahaliste vahendite sissenõudmiseks laialdaselt kasutatavat tasaarvestust kohaldatakse teistes liikmesriikides palju vähem, ehkki see oleks seal teatud tingimustel õiguslikult võimalik. Komisjon võib üksnes julgustada kõnealuse väga tõhusa Euroopa rahaliste vahendite tagasisaamise vahendi kasutamist iga kord, kui see on võimalik. Tasaarvestuse kasutamise võimaldamiseks võiks lubada sissenõudmise eest vastutavatele asutustele juurdepääsu andmebaasidele, eelkõige teiste makseasutuste või tsentraalsetele andmebaasidele, nii nagu see juba on teatavates liikmesriikides¹⁴⁰.

¹³³ Belgia (Flaami piirkond), Taani, Saksamaa, Iirimaa (EAGGFi kahe rahastu vahel, kuid praktikas ei ole sellist tasaarvestust kasutatud), Hispaania, Prantsusmaa (EAGGFi kahe rahastu vahel), Itaalia, Madalmaad, Poola (kui haldajaks on sama organism), Portugal, Slovakkia ja Rootsi.

¹³⁴ Välja arvatud Eesti, Malta ja Sloveenia. Austrias on tasaarvestus võimalik, kuid üksnes sama makseasutuse raames.

¹³⁵ Belgia, Taani, Saksamaa, Iirimaa, Hispaania, Itaalia, Madalmaad, Poola, Portugal ja Ühendkuningriik.

¹³⁶ Belgia, Taani, Saksamaa, Iirimaa, Hispaania, Itaalia, Madalmaad, Poola, Soome ja Ühendkuningriik.

¹³⁷ Belgia (Flaami piirkond), Taani, Saksamaa ja Itaalia.

¹³⁸ See ei ole võimalik Kreekas, Lätis, Leedus, Maltal, Madalmaades, Austrias, Soomes, Rootsis ega Ühendkuningriigis. Teatavates liikmesriikides piirduv taoline tasaarvestus põllumajandusvaldkonnaga. Sloveenias ja Slovakkias on võimalik ühenduse eelarvesse tagasi maksmisele kuuluv summa katta riigi saadaoleva summa arvel, kuid vastupidine ei ole võimalik.

¹³⁹ Kogu liikmesriikide edastatud statistikat vt SEK(2007) 930.

¹⁴⁰ Belgia (Vallooni piirkond), Tšehhi Vabariik, Taani, Eesti, Kreeka, Prantsusmaa, Itaalia, Läti, Leedu, Poola, Rootsi ja Ühendkuningriik.