



Brüssel, 20.7.2017
COM(2017) 383 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

Euroopa Liidu finantshuvide kaitse – pettustevastane võitlus – 2016. aasta aruanne

{ SWD(2017) 266 final }
{ SWD(2017) 267 final }
{ SWD(2017) 268 final }
{ SWD(2017) 269 final }
{ SWD(2017) 270 final }

SISUKORD

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE Euroopa Liidu finantshuvide kaitse – pettustevastane võitlus – 2016. aasta aruanne

KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE	5
1. SISSEJUHATUS	8
2. HORISONTAALSED PETTUSEVASTASED POLIITIKAPÕHIMÕTTED, MEETMED JA TULEMUSED	8
2.1. ELi institutsioonide poliitikaalgatused	8
2.1.1. Ettepanek võtta vastu direktiiv, milles käsitletakse ELi finantshuve kahjustava pettuse vastast võitlust kriminaalõiguse abil	8
2.1.2. Ettepanek asutada Euroopa Prokuratuur	9
2.1.3. Määruse (EL, EURATOM) nr 883/2013 hindamine	9
2.1.4. Korrupsioonivastane võitlus ELis	9
2.1.5. Komisjoni ettepanek vaadata läbi finantsmäärus ja teatavad sektoripõhised finantseeskirjad (koondmäärus)	9
2.1.6. Rahvusvaheline koostöö.....	10
2.1.7. Komisjoni pettustevastase võitluse strateegia	10
2.1.8. Programmi Herakles rakendamine	11
2.2. Liikmesriikide võetud meetmed	12
2.2.1. Kokkuvõte	12
2.2.1.1. Riiklikud pettustevastase võitluse strateegiad	12
2.2.1.2. Pettustevastased koordineerimistalitused	12
2.2.1.3. Riigihanked	13
2.2.1.4. Muud meetmed.....	13
2.2.2. 2015. aasta soovitude rakendamine	13
2.3. Avastatud õigusnormide rikkumisi ja pettuseid käsitleva statistika kokkuvõte..	14
2.3.1. Avastatud pettusejuhtumid	14
2.3.2. Avastatud ja muude kui pettustena teatatud õigusnormide rikkumised.....	16
3. PETTUSEVASTASED POLIITIKAPÕHIMÕTTED, MEETMED JA TULEMUSED – TULUD	17
3.1. Tuludega seotud pettustevastased meetmed, mida on võtnud ELi institutsioonid	17
3.1.1. Vastastikune haldusabi – määrus 515/97	17
3.1.1.1. Seadusandlikud muudatused	17
3.1.1.2. Määruse 515/97 artikli 43b rakendamine.....	18
3.1.1.3. Pettustevastane infosüsteem (AFIS).....	18
3.1.1.4. Ühised tollioperatsioonid	19
3.1.2. Vastastikune abi ja pettustevastased sätted rahvusvahelistes kokkulepetes.....	20
3.1.3. Võitlus tubakatoodete ebaseadusliku kaubanduse vastu	21
3.1.4. Võitlus käibemaksupettuste vastu	21
3.2. Tuludega seotud pettustevastased liikmesriikide meetmed	21

3.3. Tuludega seotud avastatud õigusnormide rikkumisi ja pettuseid käsitlev statistika	22
3.3.1. Avastatud pettusejuhtumid	22
3.3.2. Avastatud ja muude kui pettustena teatatud õigusnormide rikkumised	22
3.3.3. Euroopa Pettustevastase Ameti tegevuse tulemused.....	23
4. SEKTORIPÕHISED PETTUSEVASTASED POLIITIKAPÕHIMÕTTED, MEETMED JA TULEMUSED – KULUD	23
4.1. Põllumajandus – sektoripõhised pettusevastased poliitikapõhimõtted, meetmed ja tulemused	23
4.1.1. Põllumajandus – liikmesriikide pettusevastased meetmed	23
4.1.2. Põllumajandus – avastatud õigusnormide rikkumiste ja pettuste statistika	23
4.1.2.1. Avastatud pettusejuhtumid	23
4.1.2.2. Avastatud ja muude kui pettustena teatatud õigusnormide rikkumised	24
4.1.2.3. Euroopa Pettustevastase Ameti tegevuse tulemused.....	24
4.2. Ühtekuuluvuspoliitika ja kalandus – sektoripõhised pettusevastased poliitikapõhimõtted, meetmed ja tulemused.....	24
4.2.1. Ühtekuuluvuspoliitika ja kalandus – liikmesriikide pettusevastased meetmed	24
4.2.2. Ühtekuuluvuspoliitika ja kalandus – avastatud õigusnormide rikkumiste ja pettuste statistika.....	25
4.2.2.1. Avastatud pettusejuhtumid	25
4.2.2.2. Avastatud ja muude kui pettustena teatatud õigusnormide rikkumised	26
4.2.2.3. Euroopa Pettustevastase Ameti tegevuse tulemused.....	26
4.3. Eelarve kaudne täitmine (ühinemiseelne poliitika) – sektoripõhised pettusevastased poliitikapõhimõtted, meetmed ja tulemused	26
4.3.1. Eelarve kaudne täitmine (ühinemiseelne poliitika) – avastatud õigusnormide rikkumiste ja pettuste statistika	26
4.3.2. Euroopa Pettustevastase Ameti tegevuse tulemused.....	26
4.4. Eelarve otsene täitmine – sektoripõhised pettusevastased poliitikapõhimõtted, meetmed ja tulemused	27
4.4.1. Eelarve otsene täitmine – avastatud õigusnormide rikkumiste ja pettuste statistika	27
4.4.1.1. Avastatud pettusejuhtumid	27
4.4.1.2. Avastatud ja muude kui pettustena teatatud õigusnormide rikkumised	27
4.4.1.3. Euroopa Pettustevastase Ameti tegevuse tulemused.....	27
5. SISSENÕUDMINE NING MUUD ENNETUS- JA PARANDUSMEETMED	27
6. KOOSTÖÖ LIIKMESRIIKIDEGA.....	27
7. VARAJASE AVASTAMISE JA KÕRVALEJÄTMISE SÜSTEEM.....	28
8. JÄRELMEETMED SEOSSES EUROOPA PARLAMENDI RESOLUTSIOONIGA EUROOPA LIIDU FINANTSHUVIDE KAITSE KOHTA – PETTUSEVASTANE VÕITLUS – 2015. AASTA ARUANNE	29

9. JÄRELDUSED JA SOOVITUSED	31
9.1. Tulud	32
9.2. Kulud	32
9.3. Eelolevad aastad	34
LISA 1. PETTUSTENA TEATATUD ÕIGUSNORMIDE RIKKUMISED 2016. AASTAL.....	35
LISA 2. MUUD KUI PETTUSTENA TEATATUD ÕIGUSNORMIDE RIKKUMISED 2016. AASTAL.....	36

KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklile 325 esitab komisjon koostöös liikmesriikidega 2016. aasta aruande Euroopa Liidu finantshuvide kaitse kohta (edaspidi „finantshuvide kaitse aruanne“).

Aruanne hõlmab komisjoni ja liikmesriikide meetmeid võitluses pettustega ja kajastab nende tulemusi. Aluslepinguga nõutakse tihedat ja korrapärast koostööd liikmesriikide ja komisjoni vahel ning lubatakse võtta erimeetmeid, et tagada ELi finantshuvide võrdväärne ja tõhus kaitse. Komisjon ja liikmesriigid kaitsevad ELi finantshuve alusetute või eeskirjadevastaste kulutuste ning tolli- või teiste maksude maksmisest kõrvalehoidumise eest, rakendades peamiselt järgmist:

- (a) ennetusmeetmed;
- (b) juurdlustoimingud;
- (c) parandusmeetmed;
- (d) survemeetmed.

Kui selle teabe analüüsimisel on tuvastatud probleeme või riske, on nende küsimuste lahendamiseks esitatud soovitusel.

Pettusevastased meetmed ELi tasandil

2016. aastal võeti väga palju meetmeid, et parandada ELi finantshuvide kaitsmise õigus- ja haldusraamistikku:

- nõukogu, Euroopa Parlament ja komisjon jõudsid poliitilisele kokkuleppele ettepanekus võtta vastu direktiiv, milles käsitletakse liidu finantshuve kahjustava pettuse vastast võitlust kriminaalõiguse abil;
- Euroopa Prokuratuuri loomise suhtes üksmeele puudumise tõttu otsustas hulk liikmesriike 2017. aasta alguses liikuda edasi tõhustatud koostöö vormis;
- komisjon alustas Euroopa Pettusevastase Ameti (OLAF) juurdlusti käsitleva määruse (EL, Euratom) nr 883/2013 kohaldamise hindamist;
- Euroopa partnerid korruptsioonivastases võitluses (EPAC) / ELi korruptsioonivastane kontaktpunktide võrgustik (EACN) võtsid vastu Riia deklaratsiooni eesmärgiga tugevdada korruptsioonivastast võitlust;
- kuusteist komisjoni talitust ajakohastasid oma pettusevastase võitluse strateegiat;
- OLAF pidas edukalt läbirääkimisi pettusevastaste sätete üle ELi rahvusvahelistes kokkulepetes;
- Herakles III rahastamisprogrammiga aidatakse tugevdada liikmesriikide tolli- ja muude asutuste operatsioonide ja haldussuutlikkust.

ELi eelarve kulude poolel tehti 2016. aastal märkimisväärseid edusamme, et veelgi paremini kaitsta ELi finantshuve:

- 1. jaanuaril 2016 hakati kohaldama varajase avastamise ja kõrvalejätmise süsteemi (EDES), et kaitsta ELi finantshuve;
- komisjon tegi ettepaneku vaadata läbi finantsmäärus ja konkreetsed sektoripõhised finantseeskirjad (koondmääruse kaudu) eesmärgiga muuta need lihtsamaks ja paindlikumaks;
- pettuste tõkestamise kooskõlastamise nõuandekomitees (COCOLAF) koostati olulised juhenddokumendid.

Eelarve tulude poolel võeti 2016. aastal meetmeid, et veelgi paremini kaitsta ELi finantshuve:

- läbivaadatud määruses 515/97, mis käsitleb vastastikust haldusabi tolliküsimustes, nähakse ette kaks kesket andmebaasi, mis sisaldavad andmeid konteinerite liikumise ja ELi sisenevate, ELi läbivate ja EList väljuvate kaupade kohta;
- OLAFi juhitud ühiste tollioperatsioonide järel väljastatud vastastikuse abistamise teated olid endiselt oluline teabeallikas õigusnormide rikkumiste kindlakstegemiseks teatavat liiki kaupu hõlmavate tehingute puhul;
- võitlus tubakatoodete ebaseadusliku kaubanduse vastu oli ELi ja liikmesriikide jaoks jätkuvalt väga tähtsal kohal;
- komisjon võttis vastu käibemaksu tegevuskava „Ühtse ELi käibemaksuala suunas – On aeg otsustada“, milles sätestatakse meetmed käibemaksu alalaekumisega võitlemiseks ja pettusevastase võitluse tõhustamiseks.

Liikmesriikide võetud pettusevastased meetmed

Liikmesriigid andsid teada 80 olulise meetme vastuvõtmisest, et kaitsta ELi finantshuve ja vöidelda pettusega. Liikmesriikidel paluti anda teada **maksimaalselt kolmest pettusevastasest meetmest**. Need meetmed, mis hõlmavad kogu pettusevastase võitluse tsükli, on peamiselt seotud koostöös liikmesriikidega eelarve täitmise vahenditega ning hõlmavad järgmisi valdkondi:

- riigihanked;
- organiseeritud kuritegevus ja korrupsioon;
- huvide konfliktid;
- pettusevastane koordineerimistalitus (AFCOS);
- pettuse määratlemine;
- pettusevastase võitluse strateegia;
- ebaseadusliku üle piiri toimetamise vastane võitlus;
- rikkumisest teatajad.

2016. aasta lõpuks oli üheksa liikmesriiki vastu võtnud riikliku pettusevastase võitluse strateegia. Veel kaks liikmesriiki võtsid oma strateegia vastu 2017. aasta alguses.

Riigihanked olid samuti mitme võetud meetme teema, sest liikmesriigid pidid 2014. aasta direktiivid 2016. aasta aprilliks oma siseriiklikku õigusesse üle võtma.

Liikmesriigid teatasid korrupsiooni ja organiseeritud kuritegevuse vastaste meetmete vastuvõtmisest. Samuti teatati muudest horisontaalsetest meetmetest, mis on suunatud maksuparadiiside vastu, millega kehtestatakse e-töövahendid kriminaalmenetluseks, korraldatakse pettusevastase võitluse alaseid koolitusi ja suurendatakse teadlikkust pettuse suhtes.

Peale selle andis enamik liikmesriike teada, kui palju ja milliseid meetmeid 2015. aasta soovitude järgimiseks on võetud. Komisjon julgustab kõiki liikmesriike ka selle aasta aruande soovitusi samamoodi arvesse võtma.

ELi eelarvet mõjutavate pettuste või muude õigusnormide rikkumiste avastamine ja neist teatamine

2016. aastal teatati komisjonile **19 080 õigusnormide rikkumisest (pettusest või muust õigusnormide rikkumisest)**, mis hõlmasid kokku umbes 2,97 miljardit eurot. Umbes 2,43 miljardit eurot on seotud ELi eelarve kulusektoriga.

Avastatud õigusnormide rikkumiste arv vähenes 15 % võrreldes 2015. aastaga ja nende rahaline väärtus kahanes 8 %.

2016. aastal **teatati pettustena 1 410 õigusnormide rikkumisest**, millega oli seotud 391 miljoni euro ulatuses vahendeid, mis hõlmasid nii kulu kui ka tulu.

Teave sissenõudmiste ja finantskorrektsioonide ning muude ennetus- ja parandusmeetmete kohta esitatakse iga-aastaselt haldus- ja tulemusaruandes, mis hõlmab alates 2016. aastast varasemat Euroopa Parlamendile, nõukogule ja Euroopa Kontrollikoja esitatavat komisjoni iga-aastast teatist ELi eelarve kaitsmise kohta.

1. SISSEJUHATUS

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 325 lõike 5 kohaselt esitab komisjon koostöös liikmesriikidega igal aastal Euroopa Parlamendile ja nõukogule aruande meetmete kohta, mis on võetud eesmärgiga võidelda liidu finantshuve mõjutavate pettuste ja muu ebaseadusliku tegevuse vastu.

EL ja liikmesriigid on kohustatud üheskoos kaitsma ELi finantshuve ning võitlema pettuste vastu. Liikmesriikide ametiasutused haldavad umbes 74 % ELi kuludest ja koguvad traditsioonilisi omavahendeid. Komisjon korraldab mõlemas valdkonnas üldist järelevalvet, kehtestab nõudeid ja kontrollib nende täitmist. On väga oluline, et komisjon ja liikmesriigid teeksid ELi finantshuvide tõhusa kaitse tagamiseks tihedat koostööd. Üks käesoleva aruande peamisi eesmärke on hinnata seda koostööd 2016. aastal ja arutada, kuidas saaks seda paremaks muuta.

Käesolevas aruandes esitatakse ELi ja liikmesriikide tasandil 2016. aastal võetud pettusevastase võitluse meetmete kokkuvõte. See sisaldab ka liikmesriikide ja Euroopa asutuste peamiste saavutuste analüüsi ELi kulude ja tuludega seotud pettuste ja õigusnormide rikkumiste avastamisel ja nendest teatamisel. Teatamissüsteem on märkimisväärselt kaasa aidanud Euroopa Liidu finantshuvide kaitsmisele ja pettuste vastu võitlemisele.

Aruandele on lisatud viis komisjoni talituste töödokumenti¹.

2. HORISONTAALSED PETTUSEVASTASED POLIITIKAPÕHIMÕTTED, MEETMED JA TULEMUSED

2.1. ELi institutsioonide poliitikaalgatused

2.1.1. Ettepanek võtta vastu direktiiv, milles käsitletakse ELi finantshuve kahjustava pettuse vastast võitlust kriminaalõiguse abil

Pärast neli aastat kestnud läbirääkimisi jõudsid 2016. aastal nõukogu, Euroopa Parlament ja komisjon kolmepoolsel kohtumisel 30. novembril 2016 poliitilisele kokkuleppele. Finantshuvide kaitse direktiiv võetakse eeldatavasti vastu 2017. aastal. Liikmesriikidel on direktiivi siseriiklikku õigusesse ülevõtmiseks aega kaks aastat.

Direktiiviga tugevdatakse kehtivat õigusraamistikku, ühtlustades ELi finantshuve mõjutavate süütegude (pettus, korruptsioon, rahapesu ja omastamine) määratluse ning nendega seotud karistused ja aegumistähtajad. See hõlmab piiriülese käibemaksupettuse juhtumeid, mille kogukahju on vähemalt 10 miljonit eurot.

Direktiiv asendab Euroopa ühenduste finantshuvide kaitse 1995. aasta konventsiooni ja selle protokollid (edaspidi „finantshuvide kaitse konventsioon“)² liikmesriikide puhul, kelle suhtes direktiiv on siduv³.

¹ i) Artikli 325 rakendamine liikmesriikides 2016. aastal;
ii) 2016. aasta omavahendite, loodusressursside, ühtekuuluvuspoliitika ja ühinemiseelse abi kohta teatatud rikkumisjuhtumite statistiline hinnang;
iii) järelmeetmed, mida on võetud komisjoni aruande põhjal esitatud soovitude puhul Euroopa Liidu finantshuvide kaitse kohta – pettusevastane võitlus, 2015;
iv) varajase avastamise ja kõrvalejätamise süsteem (EDES) – finantsmääruse artiklis 108 osutatud toimikond;
v) programmi Herakles III aastaülevaade koos teabega 2016. aasta tulemuste kohta.

2.1.2. Ettepanek asutada Euroopa Prokuratuur

Läbirääkimised komisjoni ettepaneku üle võtta vastu määrus, millega asutatakse Euroopa Prokuratuur, jätkusid 2016. aastal Madalmaade ja Slovakkia eesistumisel. Justiits- ja siseküsimuste nõukogu 8. detsembri 2016. aasta istungil vaadati läbi järjestikuste eesistumiste ajal arutatud määruse eelnõu täistekst. Enamik liikmesriike pidas teksti heaks aluseks edasisele tööle ja toetas Euroopa Prokuratuuri asutamise põhimõtet.

Kuna nõukogus üksmeelt ei saavutatud, siis läbirääkimised Euroopa Prokuratuuri asutamiseks tõhustatud koostöö vormis jätkusid 2017. aastal. ,

2.1.3. Määruse (EL, EURATOM) nr 883/2013 hindamine

Komisjon jätkas 2016. aastal Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) juurdlusi käsitleva määruse (EL, Euratom) nr 883/2013 kohaldamise hindamist. Määruse artikliga 19 nõutav hinnang tuleb esitada Euroopa Parlamendile ja nõukogule 2. oktoobriks 2017.

2.1.4. Korruptsioonivastane võitlus ELis

2016. aastal jäi korruptsioonivastane võitlus majandusjuhtimist käsitleva Euroopa poolaasta protsessi prioriteediks. Mitmed liikmesriigid said soovitud võtta meetmeid läbipaistvuse suurendamiseks või korruptsioonivastaste jõupingutuste tugevdamiseks avaliku halduse, kohtusüsteemi ja riigihangete valdkonnas.

Komisjon jätkas liikmesriikide ekspertidele mõeldud ELi korruptsioonivastase võitluse kogemuste vahetamise programmi⁴ raames oma seminaride seeriat. 2016. aastal toimus kolm seminari sellistel teemadel nagu korruptsioon kohaliku tasandi riigihangetes, poliitilised puutumatused ja korruptsioon erasektoris.

OLAF pakkus oma eriteadmisi mitmel Euroopa ja rahvusvahelisel korruptsioonivastase võitluse foorumil, eelkõige EPACi/EACNi⁵. See võrgustik, mille eesistujaks oli kuni 2016. aasta novembrini OLAFi peadirektor, võttis 2016. aasta novembris vastu Riia deklaratsiooni⁶, millega kutsutakse Euroopa poliitikakujundajaid üles tugevdama korruptsioonivastast võitlust.

2.1.5. Komisjoni ettepanek vaadata läbi finantsmäärus ja teatavad sektoripõhised finantseeskirjad (koondmäärus)

2016. aasta septembris tegi komisjon ühes õigusaktis ettepaneku üldiste finantseeskirjade põhjalikuks läbivaatamiseks koos vastavate muudatustega sektoripõhistes finantseeskirjades, mis on määratletud 15 õigusaktis, mis käsitlevad mitmeaastaseid programme.⁷ Lihtsamate ja

² Nõukogu 26. juuli 1995. aasta akt, millega koostatakse Euroopa ühenduste finantshuvide kaitse konventsioon (EÜT C 316, 27.11.1995, lk 48).

³ Kõik 28 liikmesriiki, välja arvatud Taani ja Ühendkuningriik.

⁴ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/experience-sharing-programme_en.

⁵ Euroopa partnerid korruptsioonivastases võitluses (EPAC) / ELi korruptsioonivastane kontaktpunktide võrgustik (EACN).

⁶ http://www.epac-eacn.org/images/EPAC_EACN_Riga_Declaration_2016_FINAL.pdf.

⁷ COM(2016) 605, ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, mis käsitleb liidu uldeelarve suhtes kohaldatavaid finantseeskirju ja millega muudetakse määrust (EÜ) nr 2012/2002 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusi (EL) nr 1296/2013, (EL) nr 1301/2013, (EL) nr 1303/2013, (EL) nr 1304/2013, (EL) nr 1305/2013, (EL) nr 1306/2013, (EL) nr 1307/2013, (EL) nr 1308/2013, (EL) nr 1309/2013, (EL) nr

paindlikumate ELi finantseeskirjade koostamisel on komisjon jälginud, et ei nõrgestataks usaldusväärset finantsjuhtimist, mis on jätkuvalt peamisi eesmärke. Ettepanekuga tugevdatakse ka maksustamise vältimist käsitlevaid eeskirju, mida peavad järgima ELi koostööpartnerid, ning täpsustatakse, et kohustus vältida huvide konflikte kehtib täielikult kõigile ELi fondide rakendamise viisidele (kaasa arvatud liikmesriikide tasandil). Selles konsolideeritakse süsteemid, mis on kasutusel ELi eelarve kaitsmiseks pettuse ja finantsrikkumiste⁸ eest. Sellega lihtsustatakse ELi finantseeskirju, et aidata vähendada kulusid ja aega, mida on vaja ELi vahendite rakendamiseks, et kahandada vigade arvu. Lisaks peaks see suurendama poliitika mõju ja tulemusi kohapeal.

2.1.6. Rahvusvaheline koostöö

Selleks et võidelda paremini ELi eelarvet kahjustavate pettustega väljaspool ELi, peab OLAF pettusevastaste meetmete üle läbirääkimisi ka ELi rahvusvahelistes kokkulepetes, nagu assotsieerimis- ja partnerluslepingutes. 2016. aastal lisati pettusevastased sätted ELi ja Armeenia vahelisse laiaulatuslikku ja laiendatud partnerluslepingusse. Samuti viidi lõpule läbirääkimised pettusevastaste sätete üle ELi ja Kuuba vahel sõlmitud poliitilise dialoogi ja koostöölepingus, mis parafeeriti 11. märtsil 2016.

Eesmärgiga tugevdada uurimiskoostööd väljaspool ELi sõlmis OLAF 2016. aastal kuus halduskoostöölepingut kolmandate riikide partnerametiasutustega ja rahvusvaheliste organisatsioonidega⁹.

2.1.7. Komisjoni pettusevastase võitluse strateegia

Komisjon kaalub 24. juunil 2011 vastu võetud pettusevastase võitluse strateegia ajakohastamist¹⁰. Komisjoni pettusevastase võitluse strateegia eesmärk on parandada pettuste ennetamist, tuvastamist ja uurimist ning tagada, et piisavad sanktsioonid, sissenõudmine ja tõkestamine oleks komisjoni tegevuskavas prioriteetide hulgas.

Strateegia on nüüdseks täielikult ellu viidud, mis tähendab seda, et kõik meetmed on lõpetatud või käimas. Tähelepanu keskmes on sektoripõhised strateegiad ja tegevuskavad, mis käsitlevad pettust nende kindlates poliitikavaldkondades. Seda lähenemisviisi järgides rõhutatakse ajakohastatud strateegias veelgi pettusevastaste meetmete lisamist komisjoni sisekontrollisüsteemidesse ning eelkõige pettusevastaste meetmete rakendamist käsitlevat aruandlust. Komisjoni ajakohastatud pettusevastasesse strateegiasse kavatsetakse lisada eraldi peatükk traditsiooniliste omavahendite kohta, mis on komisjoni siseauditi talituse 2016. aasta auditi (mis käsitles pettusevastaste toimingute elluviimist ja kooskõlastamist traditsiooniliste omavahendite valdkonnas) tulemuste järeelmeede.

Kõik komisjoni talitused (kokku 48) on võtnud kasutusele sektoripõhised pettusevastased strateegiad oma vastutusalasasse kuulavas poliitikavaldkonnas. Igat sellist strateegiat tuleb korrapäraselt ajakohastada, et selles võetaks arvesse pettusevastase võitluse keskkonnas toimunud muutuseid.

1316/2013, (EL) nr 223/2014, (EL) nr 283/2014, (EL) nr 652/2014 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsust 541/2014/EL.

⁸ Laiendades komisjoni õigust võtta meetmeid seoses varajase avastamise ja kõrvalejätmise süsteemiga otsese ja kaudse eelarve täitmise korral (vt ka punkt 7).

⁹ Nt Ukraina riikliku korruptsioonivastase võitluse bürooga ning Valgevene ja Taiwani tolliasutustega.

¹⁰ KOM(2011) 376 (lõplik).

Komisjoni pettuste ennetamise ja tuvastamise võrgustik (FPDNet) kinnitas ajakohastatud meetodika selliste strateegiate jaoks. See tähendas pettusevastaste meetmete veelgi suuremat lõimimist strateegilise planeerimise ja programmitöö tsüklisse ning järelevalvetsüklisse – alates pettuseriski tuvastamisest kuni pettuste kontrolli ja järelevalveni. Sel viisil moodustavad pettusevastased strateegiad komisjoni riskijuhtimise lahutamatu osa, säilitades samal ajal eritählepanu, mida see pettus nõuab.

16 komisjoni talitust, mis ajakohastasid oma strateegiat 2016. aastal, andsid teada, et nad olid kasutanud peadirektoraatide pettusevastase võitluse strateegiate väljatöötamiseks OLAFi esitatud ajakohastatud meetodikat ja suuniseid.

EASME näide

2016. aastal kasutas Väikeste ja Keskmise Suurusega Ettevõtjate Rakendusamet (EASME) ajakohastatud meetodikat oma pettusevastase strateegia uuendamiseks. Ameti pettuseriski hindamine on nüüd osa iga-aastasest riskihindamisest. Peamised pettuseriskid, millega EASME kokku puutub, on plagieerimine ja topeltrahastus ning kunstlikult suurendatud kulud või valeandmetel põhinevad kulud. Neid riske ja nende leevendamise meetmeid jälgitakse hoolikalt iga-aastase riskihindamise käigus.

EASME võttis nende riskide leevendamiseks meetmeid ja tugevdas kontrolli, hoides samas silma peal kulude ja tulude põhimõtte järgimisel. See tähendab, et rakendatakse riskipõhiseid kontrolle ning et eriti suure riskiga projektid on suurema järelevalve all.

Teatud riskide (nt plagieerimise) puhul osales EASME vahendite testimises „Horisont 2020“ programmide jaoks, mida kasutavad kõik komisjoni teadusuuringute valdkonnas tegutsevad talitused.

Pettusevastaste strateegiate rakendamist jälgitakse regulaarselt kogu komisjoni tegevustsükli jooksul. Arvestades seda, et igas poliitikavaldkonnas on pettusel oma konkreetsed tunnusjooned, ei ole võimalik kõigis pettusevastastes tegevustes leida kõigile sobivat lahendust. Enamik komisjoni talitusi korraldab pettuste kohta teadlikkuse suurendamise üritusi, nagu koolitusi ja seminare¹¹.

2.1.8. Programmi Herakles rakendamine

Programmiga Herakles III¹² (2014–2020) edendatakse meetmeid eesmärgiga võidelda pettuste, korruptsiooni ja mis tahes muu sellise ebaseadusliku tegevuse vastu, mis mõjutab ELi finantshuve. 2016. aastal, mis oli programmi rakendamise kolmas aasta¹³. Programmi eelarve oli 14,5 miljonit eurot ja seda kasutati järgmiste meetmete rahastamiseks:

- liikmesriikide tolli- ja politseiasutuste operatiiv- ja tehnilise suutlikkuse parandamisele suunatud rahastamismeetmed, samuti IT-tugi; see hõlmab vähemalt 70 % programmi eelarvest;
- koolitustegevus ja konverentside korraldamine, sealhulgas digitaalse kohtuekspertiisi koolitus liikmesriikide ja partnerriikide õiguskaitseasutuste töötajatele; see hõlmab ligikaudu 30 % eelarvest.

¹¹ Vt COM (2017) 351 final, osa 2/2, lk 79.

¹² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. veebruari 2014. aasta määrus (EL) nr 250/2014.

¹³ Komisjoni 17. veebruar 2016. aasta otsus C(2016) 868.

Komisjonile (OLAF) hakkasid laekuma esimesed aruanded, mis kajastasid alates programmi algusest 2014. aastal ellu viidud meetmete käegakatsutavaid tulemusi. Teavitati olulistest edusammudest seoses ebaseaduslikult üle piiri toimetatud ja võltsitud sigarettide ja tubakaga: toimusid konfiskeerimised programmi alusel rahastatud seadmete ja koolituse abil¹⁴.

2.2. Liikmesriikide võetud meetmed

2.2.1. Kokkuvõte

Liikmesriikidel paluti anda teada maksimaalselt kolmest peamisest pettusevastasest meetmest. See kokkuvõte annab hea ülevaate liikmesriikide rakendatavate pettusevastaste meetmete suundumuste ja prioriteetide kohta, ent pole ammendav; võetud on veel mitmeid meetmeid, mille üksikasjad on esitatud lisatud dokumendis¹⁵.

Liikmesriigid andsid 2016. aastal teada 80 olulisest meetmest, millega kaitstakse ELi finantshuve ja võideldakse pettusega 2014.–2020. aasta programmitöö perioodil.

Liikmesriikide meetmed hõlmasid kogu pettusevastase võitluse tsüklit peamiselt koostöös liikmesriikidega eelarve täitmise valdkonnas, sellele järgnesid riigihangetega, huvide konfliktidega, korruptsiooniga, pettusevastaste koordineerimistalustega¹⁶, pettuse määratlemisega, pettusevastase võitluse strateegiaga, organiseeritud ja finantskuritegevusega ning rikkumisest teatajatega seotud meetmed. Mis puudutab pettusevastase võitluse tsüklit, siis oli enamik meetmeid seotud ennetamisega, sellele järgnesid tuvastamine, uurimine ja süüdistuse esitamine, sissenõudmine ja sanktsioonid. Enamik meetmeid olid pigem sektoripõhised (73 %) kui üldised (27 %). Sektoripõhistest meetmetest olid kakskümmend meetet seotud tuludega maksupettuse (60 %) ja tolli (40 %) valdkonnas. Nelikümmend üks meetet olid seotud kuludega, hõlmates kõiki eelarve valdkondi.

2.2.1.1. Riiklikud pettusevastase võitluse strateegiad

2016. aasta lõpuks oli üheksa liikmesriiki vastu võtnud riikliku pettusevastase võitluse strateegia ja saatnud selle komisjonile¹⁷. Seda on rohkem kui 2015. aastal ning see näitab liikmesriikide valmisolekut kasutada strateegilist lähenemisviisi ELi ja riikide eelarvet kahjustavate pettuste ja õigusnormide rikkumistega võitlemiseks. Komisjon väljendab nende arengute üle heameelt ja kutsub kõiki teisi liikmesriike üles koostama sellised strateegiad.

2.2.1.2. Pettusevastased koordineerimistalitused

Mitu liikmesriiki võtsid meetmeid, et edendada selliseid koordineerimistalitusi, sealhulgas Taani (pettusevastase koordineerimistalituse pettusevastase võitluse käsiraamat), Prantsusmaa (riiklik pettusevastase võitluse strateegia), Horvaatia (eelarve täitmise meetodika, et edendada pettuste ennetamist), Läti (tegevusstrateegia ja tegevuskava aastateks 2017–2019), Malta (pettuste ennetamise alane tegevus koos teiste pettusevastaste koordineerimistalustega), Madalmaad (pettusevastase koordineerimistalituse meeskonna loomine) ja Soome (riikliku pettusevastase koordineerimistalituse võrgustiku käivitamine).

¹⁴ Üksikasjad on esitatud allmärkuse 1 punktis v osutatud komisjoni talituste töödokumendis.

¹⁵ Üksikasjad on esitatud allmärkuse 1 punktis i osutatud komisjoni talituste töödokumendis.

¹⁶ Vt punkt 2.2.1.2.

¹⁷ Üheksa liikmesriiki on: Bulgaaria, Horvaatia, Itaalia, Kreeka, Malta, Prantsusmaa, Slovakkia, Tšehhi Vabariik ja Ungari. Lisaks võtsid Läti ja Rumeenia vastu riikliku pettusevastase võitluse strateegia ja saatsid selle Euroopa Komisjonile 2017. aasta esimeses kvartalis. Belgia, Madalmaad ja Poola teatasid, et riikliku pettusevastase võitluse strateegia koostamine on pooleli, samal ajal kui Austria ja Leedu viitasid teatavate strateegiliste dokumentide vastuvõtmisele.

2.2.1.3. Riigihanked

Võeti mitmeid riigihangetega seotud meetmeid, sest liikmesriigid pidid 2016. aasta aprilliks oma siseriiklikku õigusesse üle võtma direktiivid 2014/23/EL¹⁸, 2014/24/EL¹⁹ ja 2014/25/EL²⁰. Kümme liikmesriiki²¹ teatasid meetmete võtmisest, et ühtlustada oma riigihankeid käsitlevat siseriiklikku õigust ELi õigusega. Üksteist liikmesriiki ei ole kolme riigihangete direktiivi veel täielikult üle võtnud.

2.2.1.4. Muud meetmed

Belgia, Prantsusmaa, Leedu, Rumeenia, Sloveenia ja Tšehhi Vabariik teatasid 2016. aastal korruptsiooni ja organiseeritud kuritegevuse vastastest meetmetest.

Mitmesugustest muudest meetmetest teatasid järgmised liikmesriigid: Belgia (maksuparadiiside vastu suunatud meetmed), Hispaania (parem pettuste avastamine), Prantsusmaa (rikkumisest teatajate kaitse), Horvaatia (pettusevastase võitluse alane koolitus), Itaalia (kontrollikampaaniad), Leedu (e-töövahend kriminaalmenetluseks), Ungari (pettusevastase võitluse alane koolitus ja suurem koostöö), Madalmaad (teadlikkuse suurendamine pettuse suhtes) ja Austria (kontode keskregister).

2.2.2. 2015. aasta soovitude rakendamine

Komisjon soovitas ELi finantshuvide kaitse 2015. aasta aruandes²² liikmesriikidel:

- (a) leida õige tasakaal kaubanduse hõlbustamise ja ELi finantshuvide kaitse vahel; vahetada kogemusi seoses pettuste avastamise või eeskirjade eiramistega tollivormistuse ajal; teha üksteisega tihedat koostööd seoses tollivormistustsüsteemide kontrollide/audititega ning võtta riski ohjamisel arvesse CRMSi²³, AFISE²⁴ või OWNRESi²⁵ süsteemide kaudu saadud teavet;
- (b) kohandada tollikontrolli strateegiaid, arvestades vabatahtliku omaksvõtu tulemustega;
- (c) ka edaspidi parandada eiramisjuhtumite haldamise süsteemi kaudu eiramistest teatamiste andmete kvaliteeti;
- (d) kavandada ja keskendada oma auditeid ja kontrollitegevust riskianalüüsi ja tõhusate IT vahendite alusel ning kasutada selliseid töövahendeid nagu Arachne²⁶, eiramisjuhtumite haldamise süsteem ning pettuseriski hindamisvahend.

Mõned liikmesriigid²⁷ teatasid, et tasakaal kaubanduse hõlbustamise ja ELi finantshuvide kaitse vahel on saavutatud; teised²⁸ rakendavad meetmeid selle tasakaalu leidmiseks.

¹⁸ ELT L 94, 28.3.2014, lk 1.

¹⁹ ELT L 94, 28.3.2014, lk 65.

²⁰ ELT L 94, 28.3.2014, lk 243.

²¹ Bulgaaria, Tšehhi Vabariik, Kreeka, Hispaania, Prantsusmaa, Küpros, Läti, Ungari, Rumeenia ja Eesti.

²² COM(2016) 472 final, 14.7.2016, lk 29–31.

²³ Tolli riskijuhtimissüsteem.

²⁴ Pettusevastane infosüsteem.

²⁵ Traditsiooniliste omavahendite valdkonnas õigusnormide rikkumisest teatamise andmebaas.

²⁶ Arachne on riskide hindamise IT vahend Euroopa Regionaalarengu Fondi, Ühtekuuluvusfondi ja Euroopa Sotsiaalfondi jaoks, selle on välja töötanud Euroopa Komisjon ja see on antud riikide ametiasutuste kasutusse.

²⁷ Belgia, Bulgaaria, Saksamaa, Hispaania, Prantsusmaa, Itaalia, Küpros, Ungari, Poola, Rumeenia, Soome ja Rootsi.

²⁸ Taani ja Sloveenia.

Kaheksateist liikmesriiki²⁹ edastasid teistelt liikmesriikidelt või komisjoni talitustelt saadud teavet oma riikide pädevatele asutustele riskihindamiseks ja -analüüsiks.

Mitu liikmesriiki³⁰ teatasid, et nad on võtnud arvesse komisjoni soovitusi kohandada vabatahtlike omaksvõttude teel saadud teabe kontrollimiseks vajaliku personali ja ressursside kasutamise aastast planeerimist. Mitu liikmesriiki³¹ teatasid, et nad on kaasanud need andmed riskianalüüsi ja -juhtimisse, et minimeerida riski ja kasutada seda tollivormistusejärgseks kontrollimiseks.

Kuus liikmesriiki³², kellel soovitati spetsiaalselt tugevdada pettuste avastamise ja/või nendest teavitamise süsteeme, andsid teada tehtud edusammudest. Prantsusmaa ja Leedu selgitasid meetmeid, mida nad olid võtnud õigusnormide rikkumistest teatamise parandamiseks. Hispaania märkis, et õigusnormide rikkumistest teatamiste arv on tänu avastamissüsteemi tõhususele suurenenud.

Seoses riskianalüüsi ja IT vahendite (Arachne, eiramisjuhtumite haldamise süsteem ja pettuseriski hindamisvahend) kasutamisega teatasid mõned liikmesriigid³³, et nad kasutavad mõnda neist vahenditest koos enda vahenditega, samal ajal kui teised liikmesriigid³⁴ teatasid, et nad kasutavad peamiselt oma alternatiivseid vahendeid. Eiramisjuhtumite haldamise süsteemi kasutavad laialdaselt kõik liikmesriigid³⁵, mis andsid teavet seoses selle soovitusel³⁶.

2.3. Avastatud õigusnormide rikkumisi ja pettuseid käsitleva statistika kokkuvõte³⁷

2016. aastal teatati komisjonile 19 080 õigusnormide rikkumisest (pettusest või muud liiki õigusnormide rikkumisest), mida on 15 % vähem kui 2015. aastal. Need hõlmasid kokku ligikaudu 2,97 miljardit eurot, mis on võrreldes eelmise aastaga 8 % vähem.

Õigusnormide rikkumiste avastamine tähendab, et on võetud parandusmeetmeid, et nõuda sisse õigusnormide rikkumisega seotud summasid, ning seda, et pettuse kahtluse korral on algatatud kriminaalmenetlus.

2.3.1. Avastatud pettusejuhtumid

Pettustena teatatud õigusnormide rikkumiste arvu (mis hõlmab pettusekahtlusi või kinnitust leidnud pettusi) ning nendega seotud summasid ei saa vaadelda korrelatsioonis ELi eelarvet

²⁹ Tšehhi Vabariik, Taani, Eesti, Iirimaa, Hispaania, Prantsusmaa, Horvaatia, Itaalia, Küpros, Leedu, Ungari, Madalmaad, Poola, Rumeenia, Sloveenia, Slovakkia, Soome ja Rootsi.

³⁰ Belgia, Taani, Saksamaa, Eesti, Iirimaa, Kreeka, Hispaania, Prantsusmaa, Itaalia, Küpros, Ungari, Madalmaad, Poola, Slovakkia ja Rootsi.

³¹ Belgia, Saksamaa, Eesti, Hispaania, Prantsusmaa, Itaalia, Küpros, Ungari, Madalmaad, Poola, Rootsi ja Ühendkuningriik.

³² Hispaania, Prantsusmaa, Leedu, Austria, Soome ja Ühendkuningriik.

³³ Belgia, Bulgaaria, Tšehhi Vabariik, Taani, Saksamaa, Eesti, Kreeka, Hispaania, Prantsusmaa, Horvaatia, Itaalia, Küpros, Läti, Leedu, Luksemburg, Ungari, Madalmaad, Poola, Portugal, Rumeenia, Sloveenia, Slovakkia ja Ühendkuningriik.

³⁴ Iirimaa, Malta, Soome ja Rootsi.

³⁵ Belgia, Bulgaaria, Tšehhi Vabariik, Taani, Saksamaa, Eesti, Iirimaa, Kreeka, Hispaania, Prantsusmaa, Horvaatia, Itaalia, Küpros, Läti, Leedu, Luksemburg, Ungari, Malta, Madalmaad, Poola, Portugal, Rumeenia, Sloveenia, Slovakkia, Soome, Rootsi ja Ühendkuningriik.

³⁶ Üksikasjad on esitatud allmärkuse 1 punktis iii osutatud komisjoni talituste töödokumendis.

³⁷ Teatatud õigusnormide rikkumiste üksikasjalik analüüs on esitatud allmärkuse 1 punktis ii osutatud komisjoni talituste töödokumendis.

mõjutavate pettuste tasemega. Pettustena teatatud õigusnormide rikkumiste arv näitab pigem seda, kui palju võimalikke pettusejuhtumeid liikmesriigid ja ELi institutsioonid avastasid.

2016. aastal teatati pettustena 1 410 õigusnormide rikkumisest (st 6 % kõikidest avastatud ja teatatud õigusnormide rikkumistest³⁸), millega on seotud 391 miljonit eurot (mis moodustab 13 % kogusummadest, mida õigusnormide rikkumised on mõjutanud³⁹), hõlmates nii kulusid kui ka tulusid. Nagu näidatud tabelis 1, esineb valdkonniti erinevusi.

Tabel 1. Pettustena teatatud õigusnormide rikkumised 2016. aastal

Eelarvesektor (kulu)	Pettustena teatatud õigusnormide rikkumiste arv	Muutus võrreldes aastaga 2015	Seotud summad (mln EUR)	Muutus võrreldes aastaga 2015	Osakaal maksetest
Loodusvarad	413	-3%	61,8	-13%	0,11%
<i>Põllumajandusturu toetus ja otsetoetused</i>	128	-29%	12,4	-68%	0,03%
<i>Maaelu areng</i>	284	22%	49,4	72%	0,44%
<i>Mõlemad</i>	1	-92%	0,0	-99%	Ei kohaldata
Ühtekuuluvuspoliitika ja kalandus	407	4%	236,9	-51%	0,48%
<i>Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid 2014–2020</i>	3	200%	0,9	497%	0,00%
<i>Ühtekuuluvuspoliitika 2007–2013</i>	390	8%	234,3	-45%	Andmed puuduvad
<i>Struktuurifondid ja Ühtekuuluvusfond enne 2007–2013</i>	4	-60%	0,8	-98%	Andmed puuduvad
<i>Kalandus</i>	10	-47%	0,9	-71%	0,10%
Siseküsimused	0	-	0	-	0,00%
<i>e isikute jaoks, Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond</i>	0	-	0,0	-	0,00%
<i>Sisejulgeolekufond</i>	0	-	0,0	-	0,00%
Ühinemiseelne poliitika	28	-3%	3,0	-62%	0,19%
<i>Ühinemiseelne abi (2000–2006)</i>	3	-67%	1,8	-70%	Andmed puuduvad
<i>Ühinemiseelse abi rahastamisvahend (2007–2013)</i>	25	25%	1,2	-31%	Andmed puuduvad
<i>Ühinemiseelse abi rahastamisvahend (2014–2020)</i>	-	-	-	-	0,00%
Otsekulu	49	880%	6,3	3025%	0,03%
Kulu kokku	897	6%	308,0	-45%	0,21%

Eelarvesektor (tulu)	Pettustena teatatud õigusnormide rikkumiste arv	Muutus võrreldes aastaga 2015	Seotud summad	Muutus võrreldes aastaga 2015	Osakaal 2016. aasta jaoks kogutud traditsiooniliste omavahendite brutosummast
Tulu (traditsioonilised omavahendid)	513	-16%	83	6%	0,33%*
KOKKU	1 410	-3%	391,0	-39%	/

2016. aastal teatatud pettusejuhtumite arv kahanes 2015. aastaga võrreldes veidi ehk 3 %, samal ajal kui nende finantsmõju suurenes 39 %. Viimast viit aastat (2012–2016) vaadates on pettustena teatatud õigusnormide rikkumiste arv alates 2013. aastast muutunud vähe: 2016. aastal oli see 14 % kõrgem kui 2012. aastal ja 4 % väiksem kui viie aasta keskmine. Samas finantsmõju kõigub suurel määral, sest asjaomaseid näitajaid võivad mõjutada väga suuri summasid hõlmavad üksikjuhtumid.

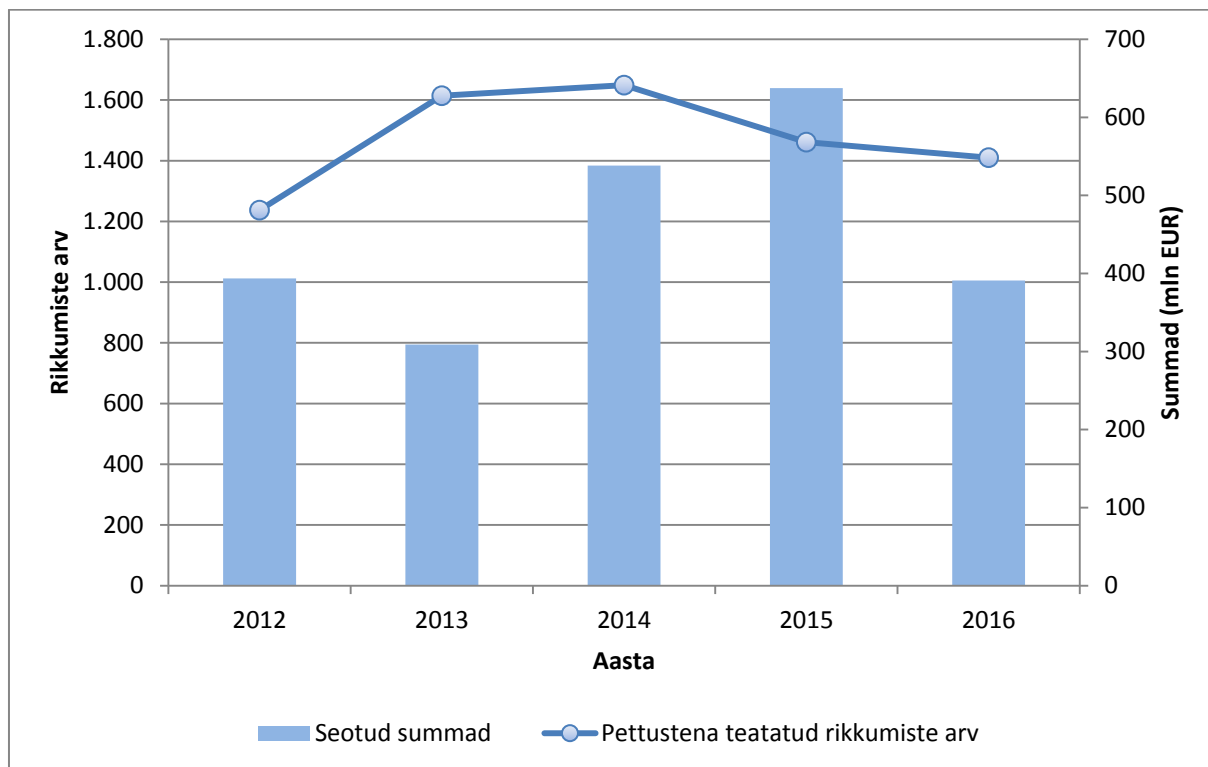
Joonisel 1 on näidatud viie viimase aasta üldsuundumused.

Tulude ja kulude puhul on aastate lõikes mõningaid väiksemaid erinevusi.

³⁸ Seda näitajat kirjeldatakse kui pettuste sageduse määra. Vt komisjoni talituste töödokumendi „2015. aastal teatatud rikkumisjuhtumite statistilise hindamise meetodika“ (SWD(2016) 237 final) punkt 2.3.2.

³⁹ Seda näitajat kirjeldatakse kui pettuste summa määra. Vt allmärkus 38.

Joonis 1. Pettustena teatatud õigusnormide rikkumised ja nendega seotud summad aastatel 2012–2016



Kõikide 2016. aastal teatatud pettusejuhtumite jagunemine liikmesriikide ja eelarvesektorite kaupa on esitatud 1. lisas.

2.3.2. Avastatud ja muude kui pettustena teatatud õigusnormide rikkumised

2016. aastal teatati komisjonile 17 670 muust kui pettustena teatatud õigusnormide rikkumisest (umbes 15 % vähem kui 2015. aastal). Näitajad vähenesid kõikide sektorite, välja arvatud otseste kulude puhul. Finantsmõju oli peaaegu sama ehk ligikaudu 2,58 miljardit eurot, nagu on näha tabelist 2.

Lisas 2 esitatakse 2016. aasta muud kui pettustena teatatud õigusnormide rikkumised liikmesriikide ja eelarvesektorite kaupa.

Tabel 2. Muud kui pettustena teatatud õigusnormide rikkumised 2016. aastal

Eelarvesektor (kulu)	Pettustena teatatud õigusnormide rikkumiste arv	Muutus võrreldes aastaga 2015	Seotud summad (mln EUR)	Muutus võrreldes aastaga 2015	Osakaal maksetest
Loodusvarad	3 489	-17%	211,2	-35%	0,39%
<i>Põllumajandusturu toetus ja otsetoetused</i>	1056	-15%	74,9	-43%	0,17%
<i>Maaelu areng</i>	2409	-16%	134,7	-28%	1,21%
<i>Mõlemad</i>	24	-72%	1,6	-69%	Ei kohaldata
Ühtekuuluvuspoliitika ja kalandus	8 090	-23%	1 826,2	2%	3,74%
<i>Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid 2014–2020</i>	111	11000%	6,0	37702%	0,00%
<i>Ühtekuuluvuspoliitika 2007–2013</i>	7670	-21%	1 785,0	6%	Andmed puuduvad
<i>Struktuurifondid ja Ühtekuuluvusfond enne 2007–2013</i>	50	-92%	8,0	-91%	Andmed puuduvad
<i>Kalandus</i>	259	42%	27,2	40%	2,89%
Siseküsimused	4	-	0,7	-	0,00%
<i>e isikute jaoks, Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond</i>	3	-	0,5	-	0,00%
<i>Sisejulgeolekufond</i>	1	-	0,2	-	0,00%
Ühinemiseelne poliitika	92	-6%	7,6	45%	0,49%
<i>Ühinemiseelne abi (2000–2006)</i>	5	-29%	0,3	-75%	Andmed puuduvad
<i>Ühinemiseelse abi rahastamisvahend (2007–2013)</i>	86	-5%	7,1	75%	Andmed puuduvad
<i>Ühinemiseelse abi rahastamisvahend (2014–2020)</i>	1	-	0,2	-	0,00%
Otsekulu	1861	16%	78,0	-30%	0,42%
Kulu kokku	13 536	-17%	2 123,7	-5%	1,48%

Eelarvesektor (tulu)	Pettustena teatatud õigusnormide rikkumiste arv	Muutus võrreldes aastaga 2015	Seotud summad	Muutus võrreldes aastaga 2015	Osakaal 2016. aasta jaoks kogutud traditsiooniliste omavahendite brutosummast
Tulu (traditsioonilised omavahendid)	4 134	-8%	454	30%	1,81 %*
KOKKU	17 670	-15%	2 577,7	0%	/

3. PETTUSEVASTASED POLIITIKAPÕHIMÕTTED, MEETMED JA TULEMUSED – TULUD

3.1. Tuludega seotud pettusevastased meetmed, mida on võtnud ELi institutsioonid

3.1.1. Vastastikune haldusabi – määrus 515/97

3.1.1.1. Seadusandlikud muudatused

Määruses (EL) 2015/1525⁴⁰, millega muudetakse määrust (EÜ) 515/97⁴¹, mis käsitleb vastastikust haldusabi tolliküsimustes, sätestatakse kahe keskse andmebaasi loomine, mis sisaldavad andmeid konteinerite liikumise ja ELi sisenevate, ELi läbivate ja EList väljuvate kaupade kohta. Neid andmebaase hakati kasutama 1. septembril 2016. Lisaks võeti 2016. aastal vastu järgmised aktid, et tugevdada vastastikust abi tolliküsimustes: delegeeritud määrus (EL) 2016/757⁴², rakendusmäärus (EL) 2016/345⁴³ ja rakendusmäärus (EL) 2016/346⁴⁴.

⁴⁰ ELT L 243, 18.9.2015, lk 1.

⁴¹ ELT L 82, 22.3.1997, lk 1.

⁴² ELT L 126, 14.5.2016, lk 1.

⁴³ ELT L 65, 11.3.2016, lk 38.

⁴⁴ ELT L 65, 11.3.2016, lk 40.

3.1.1.2. Määruse 515/97 artikli 43b rakendamine.

Määrusega (EL) 2015/1525 kehtestati uus artikkel 43b, millega nõutakse, et komisjon hindaks vajadust täiendada konteinerite olekusõnumite⁴⁵ andmehoidlat⁴⁶ ning impordi-, ekspordi- ja transiidandmete hoidlat sellega, et lisatakse ka muude kaupade kui aktsiisikaupade ekspordiandmed. Komisjon peab hindama ka vajadust täiendada transpordiandmete hoidlas sisalduvaid andmeid sellega, et lisatakse andmed maa- ja õhutee kaudu toimuva kaupade impordi, ekspordi ja transiidi kohta.

Arvestades, et neid andmehoidlaid hakati kasutama alles 1. septembril 2016, oleks ennatlik laiendada neid selles etapis muudele andmekategooriatele. Samas viib komisjon praegu läbi hindamisi, keskendudes eelkõige täiendavate ekspordiandmete lisaväärtusele. Seoses sellega on käimas sisesed konsultatsioonid ja konsulteerimine liikmesriikide ametiasutustega⁴⁷. Mis puutub transpordiandmete hoidla täiendamist muude transpordivahendite andmetega, siis on määruses (EÜ) 515/97 juba sätestatud õiguslik alus andmete vastuvõtmiseks. Praegu on tähelepanu keskmes lisaandmete allikate kindlakstegemine, kasutades võimaluse korral andmeid, mis on kogutud impordikontrollisüsteemi II projekti raames. Komisjon esitab oma järeldused järgmises finantshuvide kaitse aruandes.

3.1.1.3. Pettusevastane infosüsteem (AFIS)

Pettusevastane infosüsteem on üldmõiste pettusevastaste rakenduste kogumi kohta, mida OLAF haldab ühise tehnilise taristu kaudu. See on oluline IT vahend paljude ametiasutuste ja teiste kasutajate jaoks, kes osalevad ELi finantshuvide kaitses. Pettusevastane infosüsteem loob ka olulise mastaabisäästu ja sünergia sellise laiaulatusliku ja mitmekesise IT teenuste ja töövahendite kogumi arendamisel, haldamisel ja käitamisel eesmärgiga:

- õigeaegselt ja turvaliselt vahetada pettustega seotud teavet liikmesriikide ja ELi pädevate asutuste vahel;
- talletada ja analüüsida asjaomast teavet.

Pettusevastane infosüsteem hõlmab kahte peamist valdkonda:

- vastastikune abi tolliküsimustes;
- rikkumisi juhtumite haldamine.

2016. aasta lõpuks oli pettusevastasel infosüsteemil rohkem kui 8 700 registreeritud lõppkasutajat, kes esindasid rohkem kui 1 800 liikmesriikide pädevat talitust, partnerist kolmandat riiki, rahvusvahelist organisatsiooni, komisjoni talitust ja teisi ELi organeid. 2016. aastal olid infosüsteemi kasutajad vahetanud 16 900 e-posti sõnumit. Pettusevastase infosüsteemi vastastikuse abi andmebaasides ja moodulites oli talletatud kokku 13 800 juhtumit.

Liikmesriigid ja kandidaatriigid esitasid pettusevastase infosüsteemi platvormi raames toimivasse eiramisjuhtumite haldamise süsteemi 43 600 uut teadet õigusnormide rikkumise kohta.

⁴⁵ Vt punkt 3.1.1.3.

⁴⁶ Konteinerite olekusõnumite andmehoidla sisaldab andmeid iga sellise konteineri füüsilise liikumise kohta, mis imporditakse laeval ELi, ning selliste eksporditud konteinerite kohta, mis sisaldavad aktsiisikaupu. Selle teabe saadavad vedajad konteinerite olekusõnumite kujul otse OLAFile.

⁴⁷ Tulemusi arutatakse tolliküsimustes osutatava vastastikuse abi ekspertiisrühma koosolekul, mis toimub 29.–30. juunil 2017.

Kasutusele on võetud ka kaks uut IT-süsteemi, mis on ette nähtud muudetud nõukogu määrusega (EÜ) 515/97:

- konteinerite olekusõnumite andmehoidla;
- impordi-, ekspordi- ja transiidandmete hoidla.

Pettusevastane infosüsteem sai 2016. aastal 182 miljonit konteinerite olekusõnumit. Impordi-, ekspordi- ja transiidandmete hoidla sisaldab deklareerimisandmeid kaupade impordi ja transiidi ning aktsiisikaupade ekspordi kohta.

Töödeldi ligikaudu kaht miljonit ekspordideklaratsiooni ja seotud sõnumit. Pettusevastase transiiditeabe andmebaasi oli edastatud teave 6,7 miljoni uue transiidisaadetise kohta. Need on kättesaadavad ka impordi-, ekspordi- ja transiidandmete hoidlas.

Pettusevastast infosüsteemi kasutati turvaliseks teabele juurdepääsuks ja andmevahetuseks üheteistkümnelt ühise tollioperatsiooni puhul (vt järgmine punkt).

3.1.1.4. Ühised tollioperatsioonid

Ühised tollioperatsioonid on lühikesed, kooskõlastatud ja sihipärased operatsioonid, mida tolliasutused kasutavad, et võidelda piiriülese salakaubaveoga.

OLAF koordineeris ja tegi liikmesriikidega koostööd 12 ühise tollioperatsiooni ja muu operatiivtegevuse raames. Ühe ühise tollioperatsiooni korraldas Maailma Tolliorganisatsioon, saades OLAFilt teabekogumisega seotud tuge. Neli ühist tollioperatsiooni korraldati koostöös nelja liikmesriigiga ja neid rahastas OLAF.

Suure osalejate arvuga ühiste tollioperatsioonide koordineerimise hõlbustamiseks tegi OLAF järgmist:

- pakkus teabekogumisalast, tehnilist ja/või rahalist tuge;
- tagas pettusevastase infosüsteemi kaudu turvalise juurdepääsu teabele ja turvalise andmevahetuse;
- tegi asjaomastele asutustele kättesaadavaks oma alalise operatiivse koordineerimisruumi.

Kaheteistkümnelt ühisest tollioperatsioonist ja muust meetmest võib tõsta esile järgmisi.

Ühine tollioperatsioon Magnum oli suunatud tubakatoodete salakaubaveole, mis toimub maanteed pidi üle ELi idapiiri ELi territooriumile. Seda koordineerisid Eesti tolliamet ja OLAF ning selles osales viis liikmesriiki. Operatsiooni käigus konfiskeeriti ligikaudu 11 miljonit sigaretti.

Ühise tollioperatsiooni Warehouse III keskmes olid aktsiisikauba (tubakatooted, mineraalõli/kütused ja teatavad alkoholitooted) ebaseaduslik üle piiri toimetamine ning väljaviimine tollide ja maksude peatamise korra alt. Seda koordineerisid Soome tolliasutus ja OLAF ning selles osalesid kõik liikmesriigid ja seda toetas Europol. Selle operatsiooni tulemusi veel hinnatakse.

Ühine tollioperatsioon Orion oli suunatud kolmandatest riikidest pärit ja tolliprotseduuri 42 kasutades vabasse ringlusse lubatud kaupadele⁴⁸. Seda koordineerisid Kreeka tolliasutus ja OLAF ning selles osalesid 23 liikmesriigi tolliasutused tihedas koostöös maksuasutustega. Europol toetas operatsiooni. Selle ühise tollioperatsiooni käigus avastas toll mitu juhtumit, mille puhul oli importimisel kaupu valesti liigitatud ja nende tegelikust väärtusest madalama väärtusega hinnatud, samuti rea varifirmasid, mis tollimaksudest ja käibemaksust kõrvalehoidumiseks nii-öelda kadusid.

Ühine tollioperatsioon Wafers oli seotud Aasiast ELi posti- või kiirpostiteenusega imporditud võltsitud pooljuhtidega. Selle operatsiooni tulemusi veel hinnatakse. Seda koordineerisid Madalmaade tolliasutus ja OLAF, selles osales 12 liikmesriiki, seda toetas Europol. Operatsioon toimus tihedas koostöös tööstusharuga.

Operatsioonid Kerguelen, Kiribati, Killick, Kheops ja Pascal – neid mereseire operatsioone koordineerisid Prantsusmaa tolliasutused ning need olid suunatud riskikaupade meritsi toimuva salakaubaveo avastamisele Atlandi ookeani ja Vahemere piirkonnas. Operatsioonide tulemusena konfiskeeriti üle kaheksa tonni kanepivaiku ja 400 kg kokaiini ning vahistati 17 inimest.

Ühismeede Hansa, mida juhtis Ühendkuningriigi tolliasutus koostöös Europoliga ja OLAFi toetusel, võttis sihikule ebaseaduslike aktsiisikaupade, peamiselt sigarettide, siseliikumise. Lõpphindamine on veel pooleli.

Operatsioon Octopus, mille korraldas Prantsusmaa tolliasutus koostöös OLAFiga, oli suunatud tuluga seotud pettusele, mis hõlmas tolliprotseduuri 42, ja mille abil avastati mitmesuguseid pettusega tegelevaid ettevõtteid ning suuremahuline tollimaksudest ja käibemaksust kõrvalehoidumine. Ulatuslikuma kontrolli tulemusena konfiskeeriti rohkem kui 6 000 võltsitud eset.

Operatsioon Gryphon II, mille korraldas Maailma Tolliorganisatsioon OLAFi osalusel, võttis sihikule tubakatoodete ebaseadusliku kaubanduse. Operatsiooni tulemusena konfiskeeriti 729 miljonit sigaretti, 287 000 sigarit ja 250 tonni muid tubakatooteid, samuti sigarettide tootmiseks kasutatavate seadmete komponente, suur hulk sularaha ja üle 12 miljoni aktsiisimaksumärgi.

3.1.2. Vastastikune abi ja pettusevastased sätted rahvusvahelistes kokkulepetes

Määruse (EÜ) 515/97 artiklile 19 tuginedes laiendati kehtivaid vastastikuse haldusabi lepinguid⁴⁹ (millega nähakse ette õiguslik alus pettuste ja õigusnormide rikkumiste alaseks teabevahetuseks kolmandate riikidega), et hõlmata 2016. aastal järgmised partnerid: Kasahstan, Côte d'Ivoire, Ghana ja Kosovo*. Lisaks lõpetati varasema lepingu ajakohastamise läbirääkimised Armeeniaga. Suuri edusamme tehti Mercosuriga (Argentina, Brasiilia, Paraguay ja Uruguay) peetavatel läbirääkimistel.

⁴⁸ Tolliprotseduuri 42 kohaselt tuleb kolmandate riikide kaubad lubada ELi liikmesriigis impordikäibemaksust vabastatuna vabasse ringlusse tingimusel, et kaubad transporditakse teise liikmesriiki ühendusesisesel tehinguga.

⁴⁹ Praegu on sõlmitud rohkem kui 70 lepingut, sealhulgas ELi peamiste kaubanduspartneritega, nagu USA, Hiina ja Jaapan.

* See nimetus ei piira seisukohti staatuse suhtes ning on kooskõlas ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsiooniga 1244/1999 ja Rahvusvahelise Kohtu arvamusega Kosovo iseseisvusdeklaratsiooni kohta.

EL tegi edusamme ka käimasolevates läbirääkimistes pettustevastase klausli lisamiseks vabakaubanduslepingutesse Jaapani, USA, Mehhiko, Mercosuri ja Tuneesiaga .

3.1.3. Võitlus tubakatoodete ebaseadusliku kaubanduse vastu

Komisjon vaatab läbi oma 2013. aasta teatise „Sigarettide salakaubanduse ja tubakatoodete ebaseadusliku kaubanduse muude vormide vastase võitluse hoogustamine – terviklik ELi strateegia“⁵⁰ (sellele oli lisatud laiaulatuslik tegevuskava) esialgsed tulemused. Eduaruanne, mis sisaldab ülevaadet sellest ajast saadik tehtud algatustest, tubakatoodete ebaseadusliku turu analüüsi ja soovitusi edasiseks aruteluks ja tegevuseks, avaldati 2017. aasta mais⁵¹.

3.1.4. Võitlus käibemaksupettuste vastu

Komisjon võttis 7. aprillil 2016 vastu tegevuskava „Ühtse ELi käibemaksuala suunas – on aeg otsustada“⁵². Selles sätestati 20 meedet, et võidelda käibemaksu alalaekumisega ja pettusega⁵³ ning tehti ettepanek vähendada ohtu, mida praegu põhjustab esialgsele käibemaksusüsteemile varifirmadega seotud ühendusesisene pettus, seeläbi, et luuakse lõplik käibemaksusüsteem, mis tugineb sihtriigi põhimõttele ja mille raames rakendatakse kiireloomulisemaid meetmeid käibemaksu alalaekumisega võitlemiseks.

2016. aastal avaldatud käibemaksu alalaekumise aruande⁵⁴ kohaselt oli käibemaksu alalaekumine 159,5 miljardit eurot. Fiscalise programmi alusel loodi eksperdirühm, et võimaldada liikmesriikidel vahetada häid tavasid käibemaksupettusest tingitud alalaekumise mõõtmisel.

21. detsembril 2016 võttis komisjon vastu ettepaneku nõukogu direktiivi kohta, millega lubatakse ajutiselt kohaldada üldist pöördmaksustamise mehhanismi⁵⁵, kui teatav arv liikmesriike seda taotleb.

Liikmesriigid ja komisjon arutasid jätkuvalt uusi võimalusi Eurofisci võrgustiku tugevdamiseks, et avastada pettuseskeeme tõhusamalt.

Läbirääkimised Norraga sõlmitava ELi kokkuleppe üle, mis käsitleb halduskoostööd ja käibemaksu sissenõudmise abi, viidi lõpule ja leping peaks 2017. aastal allkirjastatama.

3.2. Tuludega seotud pettusevastased liikmesriikide meetmed

Enamik liikmesriike teatas meetmetest, millega võideldakse tollipettuse vastu. Taani ja Prantsusmaa teatasid riiklikust riskianalüüsist; Itaalia ja Portugal teatasid riiklikust tolliriskihinnangust; Austria ja Sloveenia andsid samal ajal teada riiklikust tollikontrolli strateegiast. Bulgaaria, Kreeka ja Soome teatasid meetmetest, millega võideldakse organiseeritud ja finantskuritegevuse ning ebaseadusliku üle piiri toimetamise vastu. Maksudest kõrvalehoidumise ja käibemaksupettusega võitlemise meetmetest teatasid Bulgaaria, Tšehhi Vabariik, Iirimaa, Leedu, Läti ja Poola.

⁵⁰ COM(2013) 324 final.

⁵¹ COM(2017) 235 final.

⁵² COM(2016) 148 final.

⁵³ https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/action-plan-vat_en

⁵⁴ TAXUD/2015/CC/131, https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/2016-09_vat-gap-report_final.pdf.

⁵⁵ Ettepanek võtta vastu nõukogu direktiiv, millega muudetakse direktiivi 2006/112/EÜ, COM(2016) 811 final.

3.3. Tuludega seotud avastatud õigusnormide rikkumisi ja pettuseid käsitlev statistika

3.3.1. Avastatud pettusejuhtumid⁵⁶

2016. aastal oli pettustena teatatud õigusnormide rikkumiste arv 513 (pettuste sageduse määr⁵⁷ on 11 %). See on 32 % vähem kui viie aasta keskmine (749 õigusnormide rikkumist ajavahemikul 2012–2016). 2016. aasta traditsiooniliste omavahendite hinnanguline ja kindlaksmääratud mõjutatud väärtus (83 miljonit eurot, pettuste summa määr⁵⁸ on 15 %) on 30 % väiksem kui viie aasta keskmine (119 miljonit eurot).

Kaupade tollivormistuse ajal pettusevastase võitluse talituste ja tollikontrolliasutuste teostatud kontrollid olid ühtviisi edukad pettusejuhtumite avastamise meetodid. Summade poolest olid kõige tulemuslikumad pettusevastase võitluse talituste läbi viidud kontrollid.

Ühendkuningriigis avastatud tegelikust väärtusest madalama väärtusega hindamise juhtumid, mis mõjutasid traditsiooniliste omavahendite tulu

Komisjoni talituste poolt 2016. aasta novembris Ühendkuningriigis läbi viidud traditsiooniliste omavahendite kontrolli käigus avastati märkimisväärseid puuduseid tekstiiltoodete ja jalatsite tegelikust väärtusest madalama väärtusega impordi haldamisel ja kontrollil.

OLAF viis 2017. aasta märtsis lõpule ka juurdluse, mis käsitles Hiina Rahvavabariigist Ühendkuningriiki imporditud tekstiiltoodete ja jalatsite tegelikust väärtusest madalama väärtusega hindamist. Leiti, et ei oldud võetud asjakohaseid meetmeid, et ära hoida Hiinast Ühendkuningriigi kaudu ELi sisenevate tekstiiltoodete ja jalatsite süstemaatilist tegelikust väärtusest madalama väärtusega importi. See kahjustas aastatel 2013–2016 oluliselt ELi eelarvet.

Nende asjaolude tõttu esitas eelarve peadirektoraadi peadirektor 2016. aasta tegevusaruandes reservatsiooni alates 2013. aastast Ühendkuningriigi poolt ELi eelarvesse üle kantud traditsiooniliste omavahendite summade ebatäpsuse kohta.

Komisjon võtab koos Ühendkuningriigiga oma auditi ja OLAFi aruannete järelduste põhjal järelemeetmeid. Kui Ühendkuningriik ei võta asjakohaseid parandusmeetmeid, võtab komisjon kõik asjakohased meetmed, et kaitsta liidu finantshuve, sealhulgas vajaduse korral aluslepingutes sätestatud õiguslikud meetmed.

3.3.2. Avastatud ja muude kui pettustena teatatud õigusnormide rikkumised

Muude kui pettustena teatatud õigusnormide rikkumiste arv oli 4 134, mis on 9 % väiksem kui viie aasta keskmine (2012.–2016. aasta keskmine 4 532). Traditsiooniliste omavahendite hinnanguline ja kindlaksmääratud mõjutatud summa oli 454 miljonit eurot, mis on 28 % suurem kui viie aasta keskmine (355 miljonit eurot).

Ehkki pettustena teatatud ja muude juhtumite koguarv vähenes 5 514 juhtumilt 2015. aastal 4 647 juhtumini 2016. aastal (16 % vähenemine), suurenes traditsiooniliste omavahenditega seonduv kogusumma 445 miljonilt eurolt 537 miljoni euroni (21 % suurenemine).

⁵⁶ Pettusest ja õigusnormide rikkumisest mõjutatud traditsiooniliste omavahendite summade sissenõudmist käsitlev teave on esitatud allmärkuse 1 punktis ii osutatud komisjoni talituste töödokumendis.

⁵⁷ Vt allmärkus 38.

⁵⁸ Vt allmärkus 39.

Muud kui pettustena teatatud õigusnormide rikkumised avastati eelkõige tollivormistuse järgsete kontrollide käigus.

2016. aastal olid rahalises arvestuses pettusest ja õigusnormide rikkumisest kõige rohkem mõjutatud päikesepaneelid. Paljudel juhtudel avastati päikesepaneelidega seotud õigusnormide rikkumine OLAFi vastastikuse abistamise teadete väljastamise järel. See rõhutab õigusnormide rikkumiste avastamiseks OLAFi läbi viidud juurdluste olulisust.

3.3.3. Euroopa Pettustevastase Ameti tegevuse tulemused⁵⁹

OLAF algatas 40 juurdlust seoses kahtlusega imporditollimaksudest kõrvalehoidumises. Ta viis läbi 30 juurdlust ja andis ELi riikide tolliasutustele 71 finantssoovitust kõrvalehoidutud tollimaksude sissenõudmiseks 103,7 miljoni euro väärtuses. ELi riikide õigusasutustele saadeti kaheksa soovitust kohtulike meetmete võtmiseks.

4. SEKTORIPÕHISED PETTUSEVASTASED POLIITIKAPÕHIMÕTTED, MEETMED JA TULEMUSED – KULUD

4.1. Põllumajandus – sektoripõhised pettusevastased poliitikapõhimõtted, meetmed ja tulemused

4.1.1. Põllumajandus – liikmesriikide pettusevastased meetmed

Seitse liikmesriiki teatas järgmiste põllumajandusfondidele omaste pettusevastaste meetmete võtmisest: Saksamaa korraldas pettustevastase võitluse koolituse, Kreeka võttis meetmeid pettuste ennetamiseks, Luksemburg keskendus põllumajanduses pettuse avastamisele, Poola viis läbi põllumajanduse pettuseriski analüüsi, Sloveenia võttis kasutusele arvutipõhise raamatupidamisarvestuse süsteemi, Slovakkia kehtestas uued sisemenetlused ja kontrollnimekirjad ning Ühendkuningriik rakendas sektoripõhiseid pettusevastaseid strateegiaid.

4.1.2. Põllumajandus – avastatud õigusnormide rikkumiste ja pettuste statistika

Ühist põllumajanduspoliitikat (ÜPP) rahastatakse kahest erinevalt toimivast fondist: Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondist (EAGF – ligikaudu 80 % ÜPP eelarvest) ja Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondist (EAFRD – ülejäänud 20 %). EAGF järgib iga-aastast rakendamist, samal ajal kui EAFRD rahastab mitmeaastaseid programme. EAGF on jagatud kahte peamisse valdkonda: otsetoetused põllumajandusettevõtjatele ja turutoetusmeetmed.

Need erinevused kajastuvad viimase viie aasta jooksul liikmesriikide poolt avastatud ja komisjonile teatatud õigusnormide rikkumiste dünaamikas: EAGFi puhul on kõver ühtlane ja EAFRD puhul kajastab kõver mitmeaastast tsüklit. Liikmesriikide avastatud õigusnormide rikkumiste muster kinnitab suuremat EAFRD investeringutega kaasnevat riski. Samas viitavad turutoetusmeetmetega seotud avastatud õigusnormide rikkumised ka sellele, et selles valdkonnas saaks rohkem korda saata.

4.1.2.1. Avastatud pettusejuhtumid

Õigusnormide rikkumistest, millest liikmesriigid on teatanud kui pettusejuhtumitest, on viimase viie aasta jooksul olnud 60 % seotud EAFRD ja 40 % EAGFiga. Pettuste sageduse määr⁶⁰ on 12,5 % ning pettuste summa määr⁶¹ 24 %.

⁵⁹ https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2016_en.pdf

EAFRD puhul on kõige sagedamini avastatud tegutsemisviisi valede või võltsitud lisadokumentide kasutamine. Samas viimase kahe aasta jooksul on saagenud eetika ja usaldusväärsusega seotud rikkumised (kategooria, mis hõlmab korrupsiooni ja huvide konfliktide juhtumeid). Neid tuvastati 2016. aastal sageli ja need võivad olla seotud mitme EAFRD programmi detsentraliseeritud haldusstruktuuriga. Teisest küljest näitab asjaolu, et nii palju juhtumeid avastatakse ja neist teavitatakse, seda, et liikmesriigid pööravad neile küsimustele rohkem tähelepanu.

EAFRDs moodustavad pettusega seotud õigusnormide rikkumised viimase viie aasta jooksul ligikaudu 0,5 % maksetest.

EAGFi puhul on pettusega seotud õigusnormide rikkumistel viimase viie aasta jooksul väiksem osakaal eelarvelistest kulukohustustest kui EAFRD puhul. Mõju otsetoetustele on 0,03 %.

Samas turutoetusmeetmete puhul valitseb teistsugune olukord (need moodustavad üksnes 7 % EAGFi kulukohustustest): mõju maksetele on 1,1 %. Peamised asjaomased meetmete valdkonnad on: puu- ja köögiviljad, viinamarjakasvatustusaadused ning sealiha, munad ja kodulinnuliha, mesindus- ja muud loomakasvatustusaadused. Teada antud summad kajastavad peamiselt märkimisväärseid finantskorrektsioone, mille komisjon on liikmesriikide suhtes pärast oma auditit kehtestanud. Riikide ametiasutused peavad toetusesaajatelt mittenõuetekohaselt makstud summad sisse nõudma. See näitab, et tänu komisjoni auditile toimib kogu süsteem nõuetekohaselt, ent liikmesriigid saaksid teha rohkem, et tagada kulude korrektsuse ja õiguspärasus selles valdkonnas.

EAGFi puhul on eelmistel aastatel kõige sagedamini avastatud tegutsemisviisid kas „valed või võltsitud deklaratsioonid, lisadokumendid, toetusetaotlused“ või „fiktiivsete toodete, liikide ja/või maa deklareerimine“.

4.1.2.2. Avastatud ja muude kui pettustena teatatud õigusnormide rikkumised

Muude kui pettustena teatatud õigusnormide rikkumiste suundumusi on kirjeldatud punktis 4.1.2.

EAGFi kulutuste puhul esineb otsetoetuste ja turumeetmete vahel taas märkimisväärne erinevus. Otsetoetuste puhul on mõju maksetele viimase viie aasta jooksul 0,07 % ja turumeetmete puhul 1,5 %. EAFRD puhul on mõju 2012.–2016. aasta muude kui pettustena teatatud õigusnormide rikkumiste maksetele 2,1 %.

4.1.2.3. Euroopa Pettustevastase Ameti tegevuse tulemused

OLAFi finantssoovitused on viimase viie aasta jooksul seotud stabiilselt ligikaudu 60 miljoni euroga aastas.

4.2. Ühtekuuluvuspoliitika ja kalandus – sektoripõhised pettusevastased poliitikapõhimõtted, meetmed ja tulemused

4.2.1. Ühtekuuluvuspoliitika ja kalandus – liikmesriikide pettusevastased meetmed

Enamik liikmesriike teatas selles valdkonnas meetmete võtmisest:

⁶⁰ Vt allmärkus 38.

⁶¹ Vt allmärkus 39.

Belgia seoses huvide konfliktiga, Bulgaaria seoses õigusnormide rikkumiste haldamise ja Arachnega, Taani seoses pettusekahtlusega juhtumite haldamisega, Saksamaa seoses Euroopa Sotsiaalfondi juhtimis- ja kontrollisüsteemidega, samuti pettuseriskide enesehindamisega Euroopa Regionaalarengu Fondis, Iirimaa seoses ERDFile omaste pettusevastaste meetmetega, Soome seoses oma toetusesaajate teabesüsteemiga, Horvaatia seoses õigusnormide rikkumiste haldamisega, Itaalia seoses pettuste ärahoidmisega kalandusvaldkonnas, Küpros seoses pettuseriski enesehindamise töövahendiga, Luksemburg seoses Arachnega ja pettuseriski enesehindamise töövahendiga, Malta seoses õigusnormide rikkumistest teatamisega, Madalmaad ja Ühendkuningriik seoses Arachnega, Austria seoses kontrollimenetlusega, Poola seoses IT vahenditega riigihangetes, Sloveenia seoses arvutipõhise raamatupidamisarvestuse süsteemiga, Soome seoses pettusevastase koolitusega ning Rootsi seoses majanduskuritegevuse ja riskianalüüsiga.

4.2.2. Ühtekuuluvuspoliitika ja kalandus – avastatud õigusnormide rikkumiste ja pettuste statistika

Võrreldes teiste eelarvesektoritega on ühtekuuluvuspoliitika analüüs keerukam, sest saadud teave (teatatud õigusnormide rikkumised) on seotud eri programmitöö perioodidega, mida reguleerivad erinevad õigusnormide kogumid.

Peale selle on programmitöö tsüklid mitmeaastased ning see mõjutab märkimisväärselt nende aluseks olevaid suundumusi. Arvestades vahendite haldamise sarnasust, analüüsitakse kalandust ja ühtekuuluvuspoliitikat koos.

2016. aastal avastati 8 497 rikkumist, millest ka teatati (22 % vähem kui 2015. aastal⁶², aga 25 % rohkem kui viimase viie aasta keskmine). Need puudutavad nelja erinevat programmitöö perioodi, seejuures suurim osa on seotud aastate 2007–2013 (97 %) ning üksnes 115 aastate 2014–2020 programmiga. Õigusnormide rikkumistega seotud summad ulatusid 2016. aastal 2,06 miljardi euron, püsides üsna stabiilsena (5 % vähem kui 2015. aastal ja 8 % rohkem kui viimase viie aasta keskmine).

Võrreldes eelmiste aastatega ei tuvastatud olulisi suundumuste nihkeid ei avastatud õigusnormide rikkumiste olemuse ega avastamise ja aruandluse tõhususe puhul.

4.2.2.1. Avastatud pettusejuhtumid

Avastati 407 pettusejuhtumit, millest ka teatati; seda on 4 % rohkem kui 2015. aastal, ent siiski üle 17 % rohkem kui viimase viie aasta keskmine.

Enamik teatatud õigusnormide rikkumisi esinesid aastatel 2007–2013. Seepärast keskendus selle aasta analüüs kogu programmitöö tsüklile⁶³. Kogu perioodi jooksul avastasid riikide ametiasutused 1 750 pettusejuhtumit, millest nad ka teatasid, ning nende juhtumitega seotud summa oli 1,48 miljardit eurot ja pettuste avastamise määr 0,42 %.

Avastamise määr on kõrgem programmide puhul, mis aitavad kaasa lähenemiseesmärgile. Seevastu Euroopa territoriaalse koostöö (ETK) programmide puhul on avastamise määr tavalult madal (0,1 %).

⁶² 2015. aasta oli tavatu: vt Euroopa Parlamendile ja nõukogule esitatud komisjoni 2015. aasta aruande (mis käsitleb ELi finantshuvide kaitset ja pettusevastast võitlust, COM(2016) 472 final) punktid 5.1 ja 5.3.2, http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/pifreport_2015_en.pdf.

⁶³ Programmitöö perioodi lõpetamine algas 2017. aasta märtsi lõpus.

Suurimate pettusenäitajatega prioriteetsed valdkonnad on turism, teadusuuringud ja tehnoloogiaarendus, transport, investeringud sotsiaalsesse infrastruktuuri ning tehniline abi kalandusele.

4.2.2.2. Avastatud ja muude kui pettustena teatatud õigusnormide rikkumised

Avastati 8 090 rikkumist, millest ka teatati; see on peaaegu 23 % vähem kui 2015. aastal ja 26 % rohkem kui viimase viie aasta keskmine.

2007.–2013. aasta programmitöö perioodi jooksul avastati 35 360 muud kui pettustena teatatud õigusnormide rikkumist ligikaudu 7,3 miljardi euro väärtuses ning õigusnormide rikkumiste avastamise määr oli seega 2,1 %. Suurimate näitajatega prioriteetsed valdkonnad on samad, mis pettustena teatatud õigusnormide rikkumiste korral.

4.2.2.3. Euroopa Pettustevastase Ameti tegevuse tulemused

Enamik OLAFi finantssoovitusi on seotud ühtekuuluvuspoliitikaga. OLAFi soovitatav sissenõudmiste summa on 353 miljonit eurot.

4.3. Eelarve kaudne täitmine (ühinemiseelne poliitika) – sektoripõhised pettusevastased poliitikapõhimõtted, meetmed ja tulemused

4.3.1. Eelarve kaudne täitmine (ühinemiseelne poliitika) – avastatud õigusnormide rikkumiste ja pettuste statistika

Eelarve kaudse täitmisega seotud õigusnormide rikkumiste analüüs keskendub ühinemiseelse abi rahastamisvahenditele.

Teatatud õigusnormide rikkumised puudutavad endiselt peamiselt kaht perioodi. 2000.–2006. aasta ühinemiseelse abi programmid, mille eesmärk oli ette valmistada 2004. ja 2007. aasta ühinemised, ning 2007.–2013. aasta ühinemiseelse abi rahastamisvahendid, mida kasutati Euroopa naabuspoliitikas peamiselt seoses Balkani riikide ja Türgiga.

Üldiselt ei olnud teatatud õigusnormide rikkumistes võrreldes 2015. aastaga muutusi, samal ajal kui viie aasta suundumus (2012–2016) viitab stabiilsele langusele, mis on tingitud viimaste laienemistega seotud algatuste järkjärgulisest lõpuleviimisest. 2016. aastal teatati seoses ühinemiseelse abiga üksnes kaheksast õigusnormide rikkumisest, mis hõlmas kaht miljonit eurot (võrreldes 15ga 2015. aastal), ning seoses ühinemiseelse abi rahastamisvahendiga 111 õigusnormide rikkumisest, mis olid seotud 8,3 miljoni euroga (võrreldes 109ga 2015. aastal).

Mis puutub ühinemiseelses abisse, siis avastati üksnes kolm pettustena teatatud õigusnormide rikkumist, mille väärtus oli 1,8 miljonit eurot. Ühinemiseelse abi rahastamisvahendi puhul suurenes avastatud õigusnormide rikkumiste arv 25ni (2015. aastal 21), hõlmates 1,2 miljonit eurot.

Peamine seonduv valdkond on endiselt maaelu arengu toetus.

4.3.2. Euroopa Pettustevastase Ameti tegevuse tulemused

Oma juurdluste tulemuste põhjal nendes valdkondades soovitas OLAF, et komisjon nõuaks tagasi 7,1 miljonit eurot.

4.4. Eelarve otsene täitmine – sektoripõhised pettusevastased poliitikapõhimõtted, meetmed ja tulemused

4.4.1. Eelarve otsene täitmine – avastatud õigusnormide rikkumiste ja pettuste statistika

Eelarve otsesest täitmist käsitlev statistika põhineb komisjoni talituste välja antud sissenõudmiskorraldustel, mis on kantud komisjoni tekkepõhise arvestuse süsteemi (ABAC).

4.4.1.1. Avastatud pettusejuhtumid

2016. aastal registreeriti tekkepõhise arvestuse süsteemis 49 sissenõutavat juhtumit, mis liigitati pettustega seonduvaks⁶⁴ ja mille summa ulatus 6,25 miljoni euroni. Kui võrrelda seda tegelikult välja makstud koguvahendite summaga, on pettuste avastamise määr 0,03 %; see tase on viimase viie aasta jooksul stabiilne püsinud.

4.4.1.2. Avastatud ja muude kui pettustena teatatud õigusnormide rikkumised

Mis puutub muude kui pettustena teatatud õigusnormide rikkumistesse, siis registreeriti 2016. aastal 1 861 sissenõudmistoimikut kokku summas 78 miljonit eurot. Viie aasta jooksul püsis õigusnormide rikkumiste avastamise määr stabiilselt 0,5 % juures.

4.4.1.3. Euroopa Pettustevastase Ameti tegevuse tulemused

Pärast nendes valdkondades läbi viidud juurdlusi soovitas OLAF nõuda sisse 22,3 miljonit eurot.

5. SISSENÕUDMINE NING MUUD ENNETUS- JA PARANDUSMEETMED

Üksikasjalik teave sissenõudmistele, finantskorrektsioonide ning muude ennetus- ja parandusmeetmete (katkestused ja maksete peatamine) kohta avaldatakse iga-aastases haldus- ja tulemusaruandes, mis alates 2016. aastast hõlmab varasemat Euroopa Parlamendile, nõukogule ja Euroopa Kontrollikojale esitatavat komisjoni iga-aastast teatist ELi eelarve kaitsmise kohta⁶⁵.

6. KOOSTÖÖ LIIKMESRIIKIDEGA

Pettuste tõkestamise kooskõlastamise nõuandekomitee (COCOLAF) 2016. aasta kohtumisel liikmesriikide ekspertidega arutati pettusevastase võitluse peamisi arengusuundi ja ELi toimimise lepingu artikli 325 kohaselt nõutava aruande „Euroopa Liidu finantshuvide kaitse – pettustevastane võitlus 2015“ ettevalmistamist.

Nõuandekomitee allrühmad kohtusid 2016. aastal, et:

- ette valmistada õigusnormide rikkumisest teatamise juhenddokument ja käivitada uus eiramisjuhtumite haldamise süsteem;
- koostada pettuste tõkestamist käsitlevad dokumendid;
- jagada meediastrateegiate alaseid kogemusi;
- alustada pettuse ennetamise ja tõkestamise alase teabevahetusmeetmetega.

Kahes allrühmas koostati kaks juhenddokumenti.

⁶⁴ Süsteemis viidatakse neile kui juhtumitele, millest on OLAFit teavitatud.

⁶⁵ Iga-aastane haldus- ja tulemusaruanne on osa ELi eelarve lõimitud finantsaruandluse paketist, COM(2017) 351 final.

- Aruandluse ja analüüsi allrühm: „Handbook on the requirement to report irregularities“ (Õigusnormide rikkumistest teatamise nõudega seotud käsiraamat)⁶⁶, milles antakse juhiseid ühiste aspektide kohta liikmesriikide poolt õigusnormide rikkumistest teatamisel seoses ELi eelarvekuludega osana eelarve täitmisest koostöös liikmesriikidega 2014.–2020. aasta programmitöö perioodil.
- Pettuste ennetamise allrühm: „General Guidelines on National Anti-Fraud Strategies“ (Üldjuhised riikide pettusevastase võitluse strateegiate kohta) liikmesriikidele nende riikliku strateegia koostamiseks. Dokument on 2014. aasta suuniste läbivaadatud ja laiendatud versioon: see on põhjalikum dokument, mis hõlmab kõiki kulusid seoses eelarve täitmisega koostöös liikmesriikidega ning sisaldab konkreetseid näiteid liikmesriikide parimate tavade kohta.

Mõlemad dokumendid koostati OLAFi koordineerimisel ja liikmesriikide ekspertide koostöös.

Kolmas pettusevastase koordineerimistalituse rühma koosolek toimus 27. oktoobril 2016 ning andis koordineerimistalitustele võimaluse arutada põhitegureid edukal juurdlusosalasel koostööl OLAFiga. OLAF tutvustas mitmeid muudatusi eri poliitikavaldkondades, näiteks määruse 883/2013 hindamine ja Euroopa Prokuratuur.

Lisaks kohtus 2016. aastal OLAFi pettusevastase võitluse kontaktisikute võrgustiku allrühm, et arutada uuriva ajakirjanduse rolli ELi-ülese pettuse vastasel võitlusel, jagada kogemusi seoses Transparency Internationali korrupsioonivastase projektiga ning osaleda praktilisel koolitusel, mis käsitles seda, kuidas töötada muu hulgas välja edukas kommunikatsioonistrateegia.

Nõukogu pettuste tõkestamise töörühm vahetas komisjoniga seisukohti pettusevastastes küsimustes. 2016. aastal toimus neli pettuste tõkestamise töörühma koosolekut: kolm Madalmaade ja üks Slovakkia eesistumise ajal.

7. VARAJASE AVASTAMISE JA KÕRVALEJÄTMISE SÜSTEEM

Varajase avastamise ja kõrvalejätmise süsteem, mille eesmärk on tugevdada ELi finantshuvide kaitset, kehtestati finantsmääruse⁶⁷ 2015. aasta läbivaatamisel ning see jõustus 1. jaanuaril 2016⁶⁸. Varajase avastamise ja kõrvalejätmise süsteem tagab:

- selliste ettevõtjate varajase avastamise, kes kujutavad endast ohtu ELi finantshuvidetele;
- mitteusaldusväärsete ettevõtjate kõrvalejätmise ELi vahendite kasutamisest ja/või finantskaristuste kohaldamise;
- kõige tõsisemate juhtumite korral komisjoni veebisaidil teabe avaldamise kõrvalejätmise ja/või rahalise karistuse kohta, et tugevdada hoiatavat mõju.

Uus süsteem tagab oluliselt parema halduskaristusi käsitlevate normide kohaldamise seoses põhiõiguste kaitse, sõltumatuse ja läbipaistvusega.

⁶⁶ See dokument tuleb lõplikult välja töötada ja ametlikult vastu võtta.

⁶⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 28. oktoobri 2015. aasta määrus (EL, Euratom) 2015/1929 (ELT L 286, 30.10.2015, lk 1).

⁶⁸ Vt ka COM(2017) 351 final, osa 2/2, lk 79–80.

ELi institutsioonid, ametid ja organid saavad nüüd võtta vastu otsuseid mitteusaldusväärsetele ettevõtjatele sanktsioonide määramiseks vaid pärast seda, kui nad on saanud selleks soovitus⁶⁹ uult kesктоimkonnalt⁷⁰. Toimkond hindab juhtumeid, mille puhul puudub lõplik kohtuotsus või lõplik haldusotsus. Tal ei ole juurdlusvolitusi. Põhimõtteliselt tugineb toimkond oma hinnangu andmisel faktilistele asjaoludele ja järeldustele, mis tulenevad auditist, mis viiakse läbi komisjoni pädeva talituse vastutusel, või OLAFi läbi viidud juurdlusest.

Toimkonna koosseisu kuuluvad alaline kõrgetasemeline sõltumatu esimees, kes asus ametisse 24. novembril 2016, kaks alalist liiget, kes esindavad komisjoni, ja üks ajutine liige, kes esindab soovitus taotleva talituse eelarvevahendite käsutajat⁷¹. Toimkond järgib asjaomase ettevõtja kaitseõigust ja kohaldab proportsionaalsuse põhimõtet⁷².

2016. aastal edastati toimkonnale 21 juhtumit, mis olid seotud 33 ettevõtjaga ja mille edastasid selle alalise sekretariaadi kaudu erinevad eelarvevahendeid käsutavad talitused, sealhulgas 14 taotlust komisjonilt, viis rakendusametilt, üks ametilt ja üks detsentraliseeritud asutuselt. 2016. aastal võttis toimkond vastu kolm soovitus⁷³.

Komisjon peab andma aru ka eelarvevahendite käsutajate tehtud otsuste kohta, mis puudutavad⁷⁴:

- ettevõtjate mitteväljajätmist, kui see on vältimatult vajalik, et tagada piiratud aja jooksul talituse talitluspidevus ning kuni asjaomaste ettevõtjate poolt parandusmeetmete vastuvõtmiseni;
- halduskaristusi käsitleva teabe mitteavaldamist komisjoni veebisaidil kas tingituna juurdluste konfidentsiaalsuse vajadusest või vajadusest järgida proportsionaalsuse põhimõtet, kui asjaga on seotud füüsiline isik.

8. JÄRELMEETMED SEOSSES EUROOPA PARLAMENDI RESOLUTSIOONIGA EUROOPA LIIDU FINANTSHUVIDE KAITSE KOHTA – PETTUSEVASTANE VÕITLUS – 2015. AASTA ARUANNE

Komisjon väljendab suurt heameelt Euroopa Parlamendi resolutsiooni üle ning eelkõige selle üle, et parlament toetab komisjoni hiljutisi algatusi seoses pettusevastase võitluse, Euroopa Prokuratuuri ja finantshuvide kaitse direktiiviga. Komisjon täheldab resolutsiooni üldiselt konstruktiivset ja positiivset tooni ja saab järgida mitmeid antud soovitusi.

⁶⁹ Finantsmääruse artikli 106 lõike 1 punktides c–f osutatud olukordade puhul (st ametialaste käitumisreeglite raske rikkumine, pettus, lepinguliste kohustuste oluline rikkumine või eeskirjade eiramine).

⁷⁰ Finantsmääruse artikli 108 lõigetes 5–10 osutatud toimkond: Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. oktoobri 2012. aasta määrus (EL, Euratom) nr 966/2012, mis käsitleb Euroopa Liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantseeskirju ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ, Euratom) nr 1605/2002 (ELT L 298, 26.10.2012, lk 1), viimati muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 28. oktoobri 2015. aasta määrusega (EL, Euratom) 2015/1929 (ELT L 286, 30.10.2015, lk 1).

⁷¹ Eelarvevahendeid käsutavad talitused võivad olla ELi institutsioonide, ametite ja organite omad.

⁷² Rohkem teavet toimkonna kohta on esitatud allmärkuse 1 punktis iv osutatud komisjoni talituste töödokumendis.

⁷³ 30. juuni 2017. aasta seisuga oli toimkond andnud 17 soovitus, millest kolm võeti vastu 2016. aastal. Ühel juhul ei olnud toimkonnale esitatud faktid kindlaks tehtud. Kolmes soovituses tegi toimkond järelduse, et ettevõtja võetud parandusmeetmeid arvesse võttes ei peaks sanktsioone kehtestama. Lisaandmed on esitatud varajase avastamise ja kõrvalejätmise süsteemi käsitlevas komisjoni talituste töödokumendis ja selle lisades.

⁷⁴ Andmed on esitatud allmärkuse 1 punktis iv osutatud komisjoni talituste töödokumendis.

(a) Õigusnormide rikkumiste avastamine ja neist teatamine

Komisjon rõhutab, et õigusnormide rikkumistest liikmesriikide poolt teatamiste arvu suurenemise tõlgendamine negatiivse arenguna või vähenemise tõlgendamine positiivse arenguna on liiga lihtsustatud ja võib olla eksitav.

Riiklikud pettusevastased strateegiad on kohustuslikud üksnes kandidaatriikide jaoks. Komisjon julgustab liikmesriike koostama sellised strateegiad ja toetab neid, hõlbustades parimate tavade ja oskusteabe vahetamist⁷⁵.

Õigusnormide rikkumiste avastamiseks on komisjon juba teinud liikmesriikidele kättesaadavaks spetsiaalsed IT vahendid, nagu Arachne, eiramisjuhtumite haldamise süsteem ja pettuseriski hindamisvahend.

(b) Tulud – omavahendid

Komisjon rõhutab, et ta rakendab käibemaksu tegevuskava „Ühtse ELi käibemaksuala suunas“ ja dokumenti „20 measures to tackle the VAT gap“ (20 meetet, et võidelda käibemaksu alalaekumisega), mis avaldati 6. aprillil 2016⁷⁶.

Komisjon on pühendunud ebaseaduslike ja võltsitud kaupadega kauplemise vastasele võitlusele ning teeb jätkuvalt liikmesriikidega koostööd, et töötada välja ühine riskijuhtimisraamistik, et tagada riskipõhise tollikontrolli samaväärne tase kogu ELis. Komisjon viib korrapäraselt läbi kohapealseid kontrollid liikmesriikides eesmärgiga tagada, et riiklikud juhtimis- ja kontrollisüsteemid vastavad ELi tolliõigusele.

(c) Kulud

Komisjon võtab teadmiseks Euroopa Parlamendi huvi üksikasjalikuma teabe vastu, mis käsitleb eelarve otsese täitmise alla kuuluvate ebakorrektselt hallatud ELi vahendite sissenõudmist kolmandate riikide residentidelt ning üritab seda konkreetset aspekti kättesaadava teabe piires järgmise aasta aruandes põhjalikumalt analüüsida.

Mis puutub riigihangetel esinenud vigade süsteemsesse analüüsi, siis sisuka analüüsi läbiviimiseks on vaja piisavalt andmeid. Lisaks ELi vahenditega seotud õigusnormide rikkumistest teatamisele on komisjon astunud selliste andmete kogumiseks samme, et leida võimalusi luua õigusnormide rikkumiste andmebaas ELi tasandil, mis hõlmaks ka riigihangetes esinevaid õigusnormide rikkumisi, mis ei ole seotud ELi vahenditega. Selleks kavatakse 2017. aasta juuni lõpuks viia läbi teostatavusuuring.

Komisjon püüab uurida põhjalikumalt teadusuuringute ja tehnoloogiaarenduse, innovatsiooni ja ettevõtluse puhul esinevate pettusejuhtumite kõrget taset⁷⁷.

(d) Tuvastatud probleemid ja nõutavad meetmed

- *Parem aruandlus.* Seoses ühtsete aruandluspõhimõtete nõudega kõikides liikmesriikides on komisjonil valmimas töödokument, mis on koostatud koostöös liikmesriikide ekspertidega ja käsitleb õigusnormide rikkumistest teatamist, puudutades eelkõige küsimusi, mis on tekitanud kõige suuremaid probleeme.

⁷⁵ Vt punkt 2.2.1.1.

⁷⁶ Vt punkt 3.1.4.

⁷⁷ Põhjalik kirjeldav analüüs on kättesaadav allmärkuse 1 punktis ii osutatud komisjoni talituste töödokumendis. Vt punktid 4.2.2.3 ja 4.2.2.4.

Komisjon on ka arvamusel, et pettustevastase koordineerimistalituse loomine kõikides liikmesriikides on juba oluline samm õiges suunas. Pettusevastaste koordineerimistalituste võrgustik võib olla sobiv raamistik sellise koostöö arendamiseks.

- *Parem kontroll.* Komisjon on juba võtnud kehtiva õigusraamistiku alusel konkreetseid meetmeid, et tugevdada oma järelevalverolli eesmärgiga parandada liikmesriikide juhtimis- ja kontrollisüsteeme ning vähendada veamäärasid.

Praegu on käimas programmi Herakles III sõltumatu vahehindamine. Komisjon esitab oma tulemused Euroopa Parlamendile ja nõukogule hiljemalt 31. detsembriks 2017.

- *Finantshuvide kaitse direktiiv ja Euroopa Prokuratuuri määrus.* Komisjon väljendab heameelt poliitilise kokkuleppe üle, mille nõukogu ja Euroopa Parlament saavutasid finantshuvide kaitse direktiivis, ning ootab selle vastuvõtmist. Ta toetab Euroopa Prokuratuuri loomist nii paljude liikmesriikide osavõtul kui võimalik, asudes samal ajal seisukohale, et Euroopa Prokuratuur võiks olla tõhus isegi siis, kui kõik liikmesriigid ei osale, ning toetab seniseid jõupingutusi tõhustatud koostöö loomiseks.
- *Tubakas.* Vastuseks Euroopa Parlamendi taotlusele peaks pettusevastased lepingud JTI, BATi ja ITLliga lõppema tänase seisuga vastavalt 2022. ja 2030. aastal. Komisjon on äsja esitanud aruande 2013. aasta strateegia rakendamise kohta⁷⁸. Aruanne hõlmab õppetunde, mis on saadud seoses kaubamärgita sigarettidega (nn odavate valgete). Hinnangu valmides võib komisjon sidusrühmade vastuste põhjal kaaluda 2018. aastal lisameetmeid.

(e) Juurdlused ja OLAFi roll

OLAF on püsivalt vähendanud oma juurdluste kogukestust keskmiselt 23,6 kuult 2012. aastal 21 kuuni 2015. aastal.

Komisjon tegeleb praegu määruse 883/2013 hindamisega ning esitab Euroopa Parlamendile ja nõukogule hindamisaruande 2017. aasta oktoobriks.

OLAFi uue peadirektori ametissenimetamise menetlus on juba alanud ning Euroopa Parlament ja nõukogu on täielikult kaasatud.

9. JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

Õiguslike ja haldusmeetmete kohandamine, et võidelda pettuse ja õigusnormide rikkumisega ning kaitsta ELi finantshuve, on jätkuv ja pidev protsess. Euroopa integratsiooniprojekti edenedes ja rahvusvahelise majanduskeskkonna muutudes ilmnevad uued proovikivid. Nende ületamiseks on vaja uusi instrumente ja tööriistu.

Ilmnenud on uued suundumused ja skeemid pettuste toimepanemisel⁷⁹. Petturid kasutavad ära kõiki võimalusi, mida pakuvad ühtne turg, üleilmastunud majandus ja uus tehnoloogia.

Nagu selle ja varasemate aastate aruannetest näha, on liikmesriigid suunanud oma jõupingutused eelkõige ennetus- ja avastamismeetmetele. ELi tasandil püüavad Euroopa seadusandjad Euroopa Komisjoni teatavaid algatusi järgides vähendada ohte, mida tekitab

⁷⁸ COM(2013) 324 final.

⁷⁹ Vt „The OLAF Report 2016“ (OLAFi 2016. aasta aruanne), lk 12–22:
https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2016_en.pdf.

pettuste kasvav piiriülene mõõde⁸⁰. Euroopa Prokuratuuri loomine tagab tõhusama tegevuse selliste pettustega võitlemisel.

9.1. Tulud

ELi tasandil 2016. aastal võetud meetmed tugevdasid veelgi ELi finantshuvide kaitset. Läbivaadatud määrus 515/97 on mõjuvõimas vahend tollipettuste vastase võitluse hoogustamiseks. OLAFi läbi viidud ühised tollioperatsioonid olid jätkuvalt oluliseks teabeallikaks õigusnormide rikkumiste kindlakstegemisel teatavat liiki kaupu hõlmavate tehingute puhul.

Hiina oli kõrgeima avastatud pettuste ja õigusnormide rikkumiste tasemega päritoluriik nii juhtumite arvu kui ka kindlakstehtud summade poolest.

Tollikontrolli strateegia hõlmab mitut erinevat kontrolliliiki. Teadete kohaselt on tollivormistusjärgsed kontrollid kõige tõhusam avastamise meetod nii avastatud juhtumite arvu kui ka summade seisukohast. Samas on enne kaupade tollivormistust ja selle ajal teostatud kontrollid ning pettusevastase võitlusega tegelevate talituste läbiviidud kontrollid teatud liiki olemasolevate pettuste, uute pettuseskeemide ning üldiselt igat liiki pettuse avastamiseks hädavajalikud.

2016. aastal läbi viidud traditsiooniliste omavahendite kontrollimised, mis käsitlevad kontrollistrateegiat tolliväärtuse hindamisel, näitasid, et tekstiiltoodete ja jalatsite tegelikust väärtusest madalama väärtusega impordi juhtimisel ja kontrollil esinevad puudused võivad omada märkimisväärseid negatiivseid tagajärgi ELi eelarvele. Tuleb kehtestada asjakohased riskiprofiilid; tegelikust väärtusest madalama väärtusega impordiga tuleb süstemaatiliselt võidelda ning tolliväärtuseid tuleb kooskõlas ELi määrustega korrigeerida.

1. soovitus

Liikmesriikidel palutakse oma juhtimis- ja kontrollistrateegia tolliväärtuse hindamise seisukohast läbi vaadata. Pidades silmas ELi finantshuvide kaitsmise eesmärki, palutakse neil riiklikud menetlused ja kontrollisüsteemid läbi vaadata, tehes eelkõige järgmist:

- hõlmates oma riskijuhtimissüsteemi ELi-üleised riskiprofiilid, mille aluseks on nii-öelda puhtad keskmised hinnad ja mille abil võideldakse süstemaatiliselt võimalike tegelikust väärtusest madalama väärtusega kaupadega, mis on riskiprofiilide abil tuvastatud;
- lastes kaubad ringlusse üksnes siis, kui võimalike tegelikust väärtusest madalama väärtusega kaupade deklarandid hajutavad ametiasutuste põhjendatud kahtlused deklareeritud väärtuse õigsuse suhtes või annavad garantii, mis katab täielikult tollivõla, mis võib tekkida;
- kohaldades tolliõiguses sätestatud tolliväärtuse hindamise meetodikat.

9.2. Kulud

OLAFi juurdlused on näidanud, et riigihanked, mis on endiselt suurim avaliku sektori kulutuste kanal, on atraktiivsed ka petturite jaoks, kes kasutavad pettuse hõlbustamiseks korruptsiooni ja *offshore*-kontosid. Paljud riigihangetega seotud pettusejuhtumid on

⁸⁰ „The OLAF Report 2016“.

piiriülesed, sest uutes petuskeemides on sageli hankija pärit ühest liikmesriigist, pakkujad mitmetest teistest liikmesriikidest ja nende alltöövõtjad eri riikidest⁸¹.

Viimase viie aasta jooksul on 20 % kõikidest teatatud õigusnormide rikkumistest olnud seotud riigihanke-eeskirjade rikkumisega, moodustades 30 % kõikidest teatatud õigusnormide rikkumistega seotud summadest.

Riigihangete direktiivid peaksid olema üle võetud 18. aprilliks 2016, et võtta kasutusele tänapäevane ja ühtlustatud õigusraamistik. Üksteist liikmesriiki ei ole kolme riigihangete direktiivi veel täielikult üle võtnud.

2. soovitus

Komisjon kutsub liikmesriike üles:

- võtma täielikult üle direktiivid 2014/23/EL, 2014/24/EL ja 2014/25/EL ning seadma nende rakendamise poliitilises tegevuskavas tähtsale kohale;
- jõustama uued direktiivid, keskendudes riigihangete läbipaistvusele ja usaldusväärsele, pettuste ja korruptsiooni ennetamisele ja avastamisele ning riigihangete süsteemide paremale jälgimisele;
- kasutama lihtsamate õigusnormide pakutavaid võimalusi ning kasutama täielikult ära potentsiaali, mida kätkevad endas e-riigihanked, mis muutuvad kohustuslikuks 2018. aasta oktoobriks.

Kui vaadata riikide ametiasutuste teatatud avastamiste arvu viimase viie aasta jooksul peamistes kulusektorites, siis pole märkimisväärseid kõrvalekaldeid teadaolevatest muustritest. Iga-aastaste programmide puhul, nagu EAGFi rahastatud programmid, esineb eri aastatel väikseid erinevusi. Mitmeaastaste programmide puhul on näha teistsugust muustrit, mis on seotud programmitöö tsükliga. Programmi algusaastail avastatakse väiksel arvul rikkumisi ja programmi lõpu lähenedes see näitaja suureneb.

Selle aasta analüüs on muudetud veelgi põhjalikumaks ja täpsemaks, et teatavaid riskivaldkondi paremini sihikule võtta. See oli võimalik tänu esitatud andmete kvaliteedile, mis samm-sammult paraneb. Kuid seda annaks veelgi parandada.

3. soovitus

- Õigusnormide rikkumistest (pettusena teatatud või muud rikkumised) teatamisel palutakse kõikidel ametiasutustel esitada teave asjaomaste meetmete/projektide asukoha ning ühtekuuluvus- ja kalanduspoliitika korral prioriteetse valdkonna kohta.
- Varem teatatud õigusnormide rikkumiste kohta ajakohastatud teabe andmisel palutakse liikmesriikidel samuti see teave esitada, kui nad ei ole seda juba teinud.

EAGFi rahastatud otsetoetused moodustavad pettuste ja õigusnormide rikkumiste avastamise ja liikmesriikide poolt neist teatamise poolest suhteliselt väikese riskiga poliitikavaldkonna. Turutoetusmeetmete puhul on pettuste avastamine ulatuslikum kui mis tahes muus poliitikavaldkonnas⁸².

⁸¹ „The OLAF Report 2016“.

⁸² Vt punkt 4.1.2 erinevate tuvastatud turutoetusmeetmete kohta.

EAFRD programmide puhul on pädevate ametiasutuste poolt avastatud õigusnormide rikkumiste ja pettuste tase sarnane teistes koostöös liikmesriikidega eelarve täitmise valdkondades esineva tasemega.

Ühtekuuluvuspoliitika puhul viitab 2007.–2013. aasta programmitöö perioodi analüüs kõrgemale avastamise tasemele lähenemiseesmärgi programmide puhul. Tavatult madal avastamise määr esineb Euroopa territoriaalse koostöö programmide puhul.

Eriprioriteete peetakse riskantsemaks⁸³.

4. soovitus

- Kõikidel liikmesriikidel palutakse võtta selle aruande järeldusi arvesse oma pettuseriski hindamistes 2014.–2020. aasta programmitöö perioodil ning pöörata eritähelepanu tuvastatud prioriteetidele ja sekkumistele, mis on ulatuselt ja olemuselt sarnased.
- Pidades silmas kehvasid avastamise näitajaid Euroopa territoriaalse koostöö programmide puhul ning võttes arvesse piiriülese pettuse kasvavat ohtu, palutakse liikmesriikidel olla tähelepanelikum ja teha rohkem koostööd.
- Kõikidel liikmesriikidel palutakse läbi vaadata oma pettuseriski hinnangud seoses turutoetusmeetmetega, võttes arvesse selles aruandes esile tõstetud teavet.

9.3. Eelolevad aastad

Kasvab teadlikkus petturite tekitatud ohtudest ja sellest, et riikide ametiasutustel on kasutatavate skeemide piiriülese mõõtmega keeruline üksi toime tulla.

See tekitab kasvava soovi jagada teavet ja häid tavaid ning asjakohaste õigusraamistike piires asjaga seotud andmeid. EL ja tema liikmesriigid on paremini varustatud kui mõni aasta tagasi ning soov veelgi rohkem korda saata kasvab.

2017. aastal võtavad nõukogu ja Euroopa Parlament vastu finantshuve kaitse direktiivi, ühtlustades veelgi oma lähenemisviise ning hõlmates käibemaksupettusega võitlemise Euroopa mõõtmel.

Vähemalt kaksikümend liikmesriiki läheb veelgi kaugemale, asutades tõhustatud koostöö vormis Euroopa Prokuratuuri, et võidelda eelkõige pettuse ja teiste kuritegudega, mis mõjutavad ELi finantshuve. Kui Euroopa Prokuratuur asutatakse, siis on olemas kaks ELi asutust, mis toimetavad juurdlust selles valdkonnas. OLAF ja Euroopa Prokuratuur peavad töötama partnerluses, et suurendada ELi finantshuve kaitset oma asjaomastes pädevusvaldkondades läbi viidavates haldus- ja kriminaaljuurdlustes. Komisjon soovib säilitada OLAFi tugeva positsiooni. Määruse 883/2013 käimasolev hindamine pakub uut võimalust arutada väga vajalikku küsimust, mis on seotud tema juurdlusvõimuste edasise tugevdamisega.

⁸³ Vt punkt 4.2.2.

LISA 1. PETTUSTENA TEATATUD ÕIGUSNORMIDE RIKKUMISED 2016. AASTAL

Pettustena teatatud õigusnormide rikkumiste arvuga mõõdetakse liikmesriikide töö tulemusi, mis on suunatud võitlusele pettuste ja muu ELi finantshuve kahjustava tegevuse vastu. Seetõttu ei tohiks neid andmeid käsitada pettuste taseme näitajana liikmesriikide territooriumil. Kogusummad erinevad tabelis 1 esitatud andmetest, sest 1. lisa ei sisalda andmeid kolmandate riikide (ühinemiseelne poliitika) ja otsekulude kohta.

Liikmesriigid	Põllumajandus		Sisepoliitika		Ühtekuuluvuspoliitika ja kalandus		Ühinemiseelne poliitika		KULU KOKKU		TULU	
	Arv	€	Arv	€	Arv	€	Arv	€	Arv	€	Arv	€
Belgique/België									0	0	36	9 261 635
Bulgaria	60	12 107 506			5	608 311	2	1 438	67	12 717 255	11	436 567
Ceská republika	14	852 246			37	30 467 351			51	31 319 598	2	140 600
Danmark	4	254 730							4	254 730	5	8 581 374
Deutschland	3	231 833			24	5 508 712			27	5 740 545	93	5 112 337
Eesti	5	1 735 030			9	3 958 131			14	5 693 160	1	0
Éire/Ireland	2	38 015							2	38 015	3	445 574
Ellada					17	3 401 448			17	3 401 448	30	5 594 313
España	10	580 768			7	5 213 134			17	5 793 902	42	2 972 087
France	22	3 375 812							22	3 375 812	83	28 785 027
Hrvatska	10	2 575 582			1	92 949	1	1 006	12	2 669 536	5	342 006
Italia	20	2 707 009							20	2 707 009	22	6 548 191
Kypros									0	0	7	332 446
Latvija	12	987 285			12	10 601 187			24	11 588 471	12	661 068
Lietuva	11	2 087 218			3	359 879			14	2 447 097	10	266 102
Luxembourg									0	0	0	0
Magyarország	24	1 154 158			21	1 844 119			45	2 998 277	2	88 762
Malta									0	0	1	167 040
Nederland					2				2	0	6	261 626
Österreich	2	27 444							2	27 444	14	5 716 261
Polska	97	13 020 953			56	33 262 948			153	46 283 901	92	3 101 717
Portugal	4	6 033 837			11	8 850 629			15	14 884 466	0	0
Romania	108	14 007 684			95	48 222 873	3	1 828 769	206	64 059 326	16	2 943 686
Slovenija					2	660 070			2	660 070	0	0
Slovensko	1	1 483			99	82 310 323			100	82 311 807	3	707 196
Suomi/Finland									0	0	6	119 457
Sverige	1								1	0	2	101 720
United Kingdom	3	80 766			6	1 542 723			9	1 623 489	9	297 577
KOKKU	413	61 859 359	0	0	407	236 904 788	6	1 831 212	826	300 595 358	513	82 984 369

LISA 2. MUUD KUI PETTUSTENA TEATATUD ÕIGUSNORMIDE RIKKUMISED 2016. AASTAL

Kogusummad erinevad tabelis 2 esitatud andmetest, sest 2. lisa ei sisalda andmeid kolmandate riikide (ühinemiseelne poliitika) ja otsekulude kohta.

Liikmesriigid	Põllumajandus		Sisepoliitika		Ühtekuuluvuspoliitika ja kalandus		Ühinemiseelne poliitika		KULU KOKKU		TULU	
	Arv	€	Arv	€	Arv	€	Arv	€	Arv	€	Arv	€
Belgique/België	21	442 748			58	3 239 754			79	3 682 502	167	6 679 740
Bulgaria	40	3 713 584			147	33 901 405	33	218 544	220	37 833 532	2	52 150
Ceská republika	42	2 747 385			414	112 332 254			456	115 079 639	80	5 298 065
Danmark	23	3 532 670			14	629 377			37	4 162 048	73	3 720 877
Deutschland	69	3 045 188	1	178 812	260	24 973 617			330	28 197 616	1 489	67 203 731
Eesti	18	713 094			30	1 514 040			48	2 227 134	3	63 879
Éire/Ireland	58	1 380 576			66	8 187 661			124	9 568 237	28	4 561 472
Ellada	108	2 051 777			554	183 569 916			662	185 621 694	8	8 599 250
España	311	21 701 167			2 687	313 038 531			2 998	334 739 698	242	41 581 643
France	207	9 590 957			80	8 970 768			287	18 561 726	234	21 343 994
Hrvatska	23	500 251			7	2 220 316	8	164 783	38	2 885 350	12	589 781
Italia	703	62 263 456			158	50 150 868			861	112 414 324	89	17 235 008
Kypros					7	314 400			7	314 400	0	0
Latvija	15	620 012			179	40 519 313			194	41 139 324	15	2 523 277
Lietuva	92	4 578 948	3	463 921	31	3 901 424			126	8 944 293	16	1 055 777
Luxembourg									0	0	0	0
Magyarország	157	6 434 407			522	105 695 234			679	112 129 641	14	4 126 454
Malta					13	10 955 650			13	10 955 650	0	0
Nederland	44	1 324 326			55	3 760 864			99	5 085 190	517	147 056 822
Österreich	10	257 725			33	2 143 370			43	2 401 095	47	10 535 675
Polska	316	21 718 907			1 077	305 831 256			1 393	327 550 164	74	4 084 106
Portugal	450	18 726 879			171	11 417 924			621	30 144 803	15	6 461 250
Romania	595	41 369 126			557	109 492 694	2	146 543	1 154	151 008 362	41	3 243 332
Slovenija	11	429 072			24	4 348 776			35	4 777 848	1	25 222
Slovensko	35	2 252 313			428	445 621 389			463	447 873 702	13	292 640
Suomi/Finland	21	390 814			15	497 452			36	888 266	34	2 000 001
Sverige	4	93 164			5	212 081			9	305 245	96	6 360 043
United Kingdom	47	1 379 771			498	38 815 499			545	40 195 270	824	89 063 434
KOKKU	3 420	211 258 317	4	642 732	8 090	1 826 255 834	43	529 869	11 557	2 038 686 753	4 134	453 757 623