



Euroopa Liidu
Nõukogu

Brüssel, 14. juuli 2023
(OR. en)

11854/23

GAF 23	DEVGEN 148
FIN 788	EJUSTICE 33
AGRIFIN 85	EMPL 380
CADREFIN 107	ENFOCUSTOM 88
COH 60	ENFOPOL 338
COMPET 764	ENV 854
CYBER 187	FISC 169
DATAPROTECT 199	RELEX 896

SAATEMÄRKUSED

Saatja:	Euroopa Komisjoni peasekretär, allkirjastanud Martine DEPREZ, direktor
Kättesaamise kuupäev:	11. juuli 2023
Saaja:	Thérèse BLANCHET, Euroopa Liidu Nõukogu peasekretär
Komisjoni dok nr:	COM(2023) 405 final
Teema:	Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele, Regioonide komiteele ja kontrollikojale Komisjoni pettustevastase strateegia tegevuskava 2023. aasta läbivaatamine

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument COM(2023) 405 final.

Lisatud: COM(2023) 405 final



Brüssel, 11.7.2023
COM(2023) 405 final

**KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA
MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE, REGIOONIDE KOMITEELE JA
KONTROLLIKOJALE**

Komisjoni pettustevastase strateegia tegevuskava 2023. aasta läbivaatamine

{SWD(2023) 245 final}

1. SISSEJUHATUS

ELi ees seisavad suured väljakutsed, millest tuleks esmajärjekorras nimetada inflatsiooni, pandeemiajärgset taastumist, kliimamuutusi ja agressioonisõda Ukrainas. Need avaldavad ELi eelarvele tohutut survet. Seetõttu on tavalisest veelgi olulisem, et eelarve oleks hästi kaitstud ja ELi vahendid jõuaksid nendeni, kellele need ette on nähtud. Kui seda ei suudeta teha, väheneb usaldus ELi institutsioonide ja ELi vastu tervikuna.

Seetõttu on praegu sobiv aeg teha kokkuvõtte komisjoni jõupingutustest võitluses pettuste ja õigusnormide rikkumistega, et selliseid jõupingutusi veelgi hoogustada.

Kuigi ELi eelarve kaitsmine toimub ELi ja selle liikmesriikide koostöös,¹ on Euroopa Komisjonil juhtiv roll nõuete kehtestamisel ja jagatud vastutuse rakendamise raamistiku loomisel. Selle ülesande täitmisel on peamiseks tööriistaks komisjoni pettustevastase võitluse strateegia ja sellele lisatud tegevuskava, millest viimane on vastu võetud 2019. aasta aprillis².

2019. aasta pettustevastase võitluse strateegias on täpsustatud, et tegevuskava vaadatakse läbi ja seda muudetakse vastavalt vajadusele. Praeguseks ongi kujunenud eelarve kaitsmise seisukohast olukord, mis komisjonilt tegevuskava läbivaatamist nõuab. Lähtudes 2019. aasta tegevuskava alusel tehtud tööst, peab koostatav tegevuskava olema sihitatud ja mõjus ning selles tuleb käsitleda pettustevastase võitlusega seotud teravnenuid probleeme.

Nagu eelmiseski tegevuskavas käsitletakse läbivaadatud tegevuskavas pettustevastase tsükli kõiki osasid: pettuste ennetamist, avastamist, uurimist ja korrigeerimist. See täiendab mitut muud hiljutist ja käimasolevat poliitilist algatust, nagu institutsioonidevahelise eetikaorgani loomise ettepanek,³ korruptsioonivastane pakett,⁴ menetluses olev finantsmääruse uuesti sõnastamise ettepanek,⁵ õigusriikluse mehhanismi ülevaade ja tegevuskava⁶ ning tingimuslikkuse mehhanismi reguleeriv määrus⁷.

Samuti täiendab see Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) ja Euroopa Prokuratuuri (EPPO) sõltumatuid uurimisi.

Käesolevale teatisele on lisatud läbivaadatud tegevuskava.

2. TEGEVUSKAVA LÄBIVAATAMISE ETTEVALMISTUSED

Tegevuskava läbivaatamisega on kaasnenud ulatuslikud konsultatsioonid komisjoni talituste vahel, eelkõige pettuste ennetamise ja tuvastamise võrgustiku (FPDNet) raames, milles on esindatud kõik komisjoni talitused ja rakendusametid. Protsessi juhtis OLAF kui komisjoni juhtiv pettustevastase võitluse üksus ja pettuste ennetamise ja tuvastamise võrgustiku eestvedaja. Konsultatsiooniprotsessis jõuti järeldusele, et kuigi 2019. aasta pettustevastase võitluse strateegia jääb kehtima, tuleb sellega kaasnevat tegevuskava mitmel põhjusel ajakohastada.

¹ ELi toimimise lepingu artikli 325 lõige 1.

² COM(2019)196 final ja SWD(2019)170 final.

³ COM(2023) 311 final

⁴ JOIN(2023) 12 final, COM(2023) 234 final / 2023/0135(COD).

⁵ COM(2022) 223 final.

⁶ COM(2019) 163 final, COM(2019) 343 final.

⁷ Määrus (EL, Euratom) 2020/2092.

Esiteks on 2019. aasta tegevuskava rakendamine suures osas lõpule viidud. Praeguseks on 63 meetmest 60 lõpetatud või korduvate või pidevate meetmete, näiteks koolituste korral endiselt käimas⁸. Et tagada pettustevastases võitluses edasiminekuks, on vaja võtta kavva uusi meetmeid.

Teiseks on alates 2019. aastast toimunud mitu olulist sündmust: muu hulgas on hakatud kohaldama uut mitmeaastast finantsraamistikku (2021–2027), käivitatud on taasterahastu „NextGenerationEU“ ning taaste- ja vastupidavusraha ning tegevust on alustanud Euroopa Prokuratuur.

Tegevuskava läbivaatamise ettevalmistamisel hindas OLAF komisjoni talituste ja rakendusametite seas läbi viidud küsitluse abil 2019. aasta tegevuskava rakendamist. Uuringu kohaselt on 2019. aasta tegevuskava kõige kasulikumad meetmed seotud koolituse ja teadlikkuse suurendamisega pettustega seotud küsimustes, IT-põhiste pettuste ennetamise vahendite tugevdamisega, pettuste ennetamise ja tuvastamise võrgustiku tööga ja pettustevastaste strateegiatega täiustamisega.

Hindamisel esitati ka mitmeid ideid selle kohta, milliseid meetmeid läbivaatamisel tegevuskavasse lisada, eelkõige andmekaeve ja muude IT-vahendite kasutamise ning Euroopa Prokuratuuri ja detsentraliseeritud asutustega tehtava koostöö vallas.

Lisaks on OLAF kogunud ja analüüsinud peamisi komisjoni talituste ja rakendusametite tuvastatud pettuseriske, et teha kindlaks nende seast kõige levinumad ja suuremad. Tuvastati järgmised peamised pettuseriskid:

- hangete, toetuste ja halduskulude deklaratsioonide ja dokumentide võltsimine;
- topeltrahastamine;
- huvide konflikt, korruptsioon, soosiklus ja kokkumäng;
- siseteabe väärkasutamine;
- plagiaat;
- lubamatu mõjutamine;
- ebausaldusväärsed lepingupartnerid;
- põhjendamatu juurdepääs IT-seadmetele, IT-süsteemidele ja pangakontodele ning häkkimine.

Tegevuskava läbivaatamisel kasutati teabeallikana suurel määral ka Euroopa Parlamendi iga-aastaseid resolutsioone ELi finantshuvide kaitse kohta,⁹ Euroopa Kontrollikoja eriaruandeid ja OLAFi juurdlusi.

Kahe- ja mitmepoolsetel kohtumistel ning kirjalikul konsulteerimisel komisjoni talituste ja rakendusametitega kogus OLAF üle 200 idee selle kohta, milliseid uusi meetmeid tuleks 2019. aasta tegevuskavasse lisada ja milliseid meetmeid jätkata.

Meetmete lõplikul valikul ja sõnastamisel on lähtutud eesmärgist koostada sihitatud ja mõjus tegevuskava. Lisaks on tegevuskava läbivaatamisel olnud vaja pidevalt valida järjepidevuse ning uuendamise ja innovatsiooni vahel. Prioriteediks on seatud meetmed, mis on seotud viimase aja suundumustega, ja meetmed, millega võetakse käsile suuremaid pettuseriske.

⁸ Paar ülejäänud meetet vajavad ajakohastamist.

⁹ Eelkõige Euroopa Parlamendi 19. jaanuari 2023. aasta resolutsiooni (P9_TA(2023)0018) ja 7. juuli 2022. aasta resolutsiooni (P9_TA(2022)0300).

3. LÄBIVAADATUD TEGEVUSKAVA SEITSE TEEMABLOKKI

44 meedet on rühmitatud seitsme teemabloki alla, mis kajastavad komisjoni prioriteete pettustevastases võitluses.

1. Edendada pettustevastases võitluses digitaliseerimist ja IT-vahendite kasutamist

Konsultatsiooniprotsessis jõuti järeldusele, et digiüleminek peaks olema komisjoni jaoks pettustevastase võitluse edendamisel oluline prioriteet. Eelkõige on vaja rohkem organisatsiooni tasandi IT-lahendusi, et muuta pettustevastane võitlus tulemuslikumaks ja tõhusamaks. Seepärast jätkab komisjon võimaluste uurimist digitaliseerimise ja koostalitlusvõime süvendamiseks. Samuti on pettuste ennetamiseks, avastamiseks ja uurimiseks vaja veelgi tihendada ja laiendada olemasolevate IT-vahendite, sh Arachne,¹⁰ EDESi,¹¹ SUMMA¹² ja IMSi¹³ kasutamist. Tulevane organisatsiooni tasandi Arachne konfiguratsioon riskihindamise ja andmekaeve jaoks kõigi täitmisviiside puhul, samal ajal uurib OLAF digitaalseid võimalusi, millega parandada teiste komisjoni talituste ja rakendusametite teavitamist.

2. Toetada liikmesriike taaste- ja vastupidavusraha ning ühtekuuluvus-, põllumajandus- ja kalandusfondide kaitse tugevdamisel

Taaste- ja vastupidavusraha on uus vahend, millel on spetsiaalsed kontrolli- ja pettustevastased mehhanismid. Vaja on pöörata erilist tähelepanu, et sellesse ei oleks jäänud lünki ega pettuse suhtes haavatavaid kohti. Seepärast jätkab komisjon jõupingutusi taaste- ja vastupidavusraha seotud pettuste ennetamiseks ja avastamiseks, eelkõige pettuse, korrupsiooni, topeltrahastamise ja huvide konfliktiga seotud riskide hoolika analüüsimise ning ELi finantshuvide kaitsmisele keskenduvate auditite kaudu. Eelarve täitmisel koostöös liikmesriikidega on komisjoni ülesandeks muu hulgas pakkuda liikmesriikidele tuge ja suuniseid mh pettustevastaste strateegiatega väljatöötamisel ning rikkumistest ja pettustest teatamisel rikkumisjuhtumite haldamise süsteemis. Tegevuskavas nähakse ette, et komisjoni talitused, mis on seotud liikmesriikidega koostöös toimuva eelarve täitmisega, ja OLAF suurendavad oma sihttoetust liikmesriikide ametiasutustele.

3. Tugevdada vahendite kaitset eelarve kaudse täitmise raames ja välissuhete vallas

Kaudse eelarve täitmisega seotud rahaliste vahendite kaitse on usaldatud partnerorganisatsioonidele. Vastutus selles küsimuses lasub aga endiselt komisjonil, kes peab tagama selliste rahaliste vahendite kõrgetasemelise kaitse. Seetõttu peavad rakenduspartnerid avastatud pettustest komisjonile süstemaatiliselt teada andma. Komisjon pakub sellistele partneritele suuremat tuge ja näeb ette teadlikkust suurendavaid meetmeid, rõhutades samas partnerite juriidilist kohustust teha koostööd.

¹⁰ Arachne on riskide hindamise, andmekaeve ja andmete rikastamise integreeritud IT-vahend, mis on välja töötatud selleks, et toetada korraldusametite struktuurifondide haldusjärelvalves ja juhtimiskontrollis. Arachnet saab kasutada muu hulgas selliste riskide hindamiseks, mis on seotud topeltrahastamise ja huvide konfliktiga.

¹¹ EDES ehk varajase avastamise ja kõrvalejätamise süsteem on välja töötatud selleks, et mitteusaldusväärset isikut ja üksused ei saaks eelarve otsese ega kaudse täitmise raames ELi rahalisi vahendeid.

¹² SUMMA on Euroopa Komisjoni keskne finantsüsteem, millega asendatakse praegune süsteem ABAC.

¹³ IMS on rikkumisjuhtumite haldamise süsteem, mis võimaldab ELi liikmesriikidel ja kandidaatriikidel täita oma juriidilist kohustust teatada komisjonile kuludega seotud õigusnormide rikkumistest. Komisjon teeb IMSi andmete põhjal tegevus- ja strateegilist analüüsi ning avaldab aastaaruande Euroopa Liidu finantshuvide kaitse kohta.

4. Tugevdada ELi suutlikkust võidelda tollipettuste vastu ja kaitsta ELi tulusid

Selleks et suurendada ELi suutlikkust tõhusalt võidelda tollipettuste vastu, on vaja kasutada analüüsivahendeid ja andmeajamist. Seetõttu on komisjonil kavas analüüsivahendeid täiustada ja andmeajamist tihendada. Rohelisest kokkuleppest tulenevate tulude kaitsmiseks kehtestab komisjon meetmed, millega minimeerida süsiniku piirimeetme, ELi heitkogustega kauplemise süsteemi ja muude uute omavahenditega seotud pettuseriske.

5. Tugevdada ELi pettustevastase võitluse struktuuri

ELi pettustevastase võitluse struktuur koosneb paljudest osalejatest, kes peavad ELi finantshuvide maksimaalseks kaitsmiseks tegema koordineeritud koostööd. Organisatsiooniülene koostöö ja koordineerimine on varasemast tähtsam, kuna pettused muutuvad üha keerukamaks ja petturid üha osavamaks. Komisjon jätkab pettuste vastu võitlemisel koostöö edendamist peamiste partneritega, nagu liikmesriikide ametiasutused ja Euroopa Prokuratuur. Samuti suurendab komisjon toetust detsentraliseeritud asutustele ja ühissetvõtetele, kaitseb uurivaid ajakirjanikke kui olulist teabeallikat ning uurib võimalust suurendada pettustevastases võitluses kodanikuühiskonna osa.

6. Tugevdada komisjonis pettustevastase tegevuse juhtimist ning jätkata komisjoni talituste ja rakendusametite vahel hoogsat koordineerimist ja koostööd

Kuigi pettustevastase võitluse juhtimise tõhustamisel ning koordineerimise, koostöö ja protsesside parandamisel on komisjonis tehtud märkimisväärseid edusamme, tuleb selliseid jõupingutusi jätkata ja sihtvaldkondades tugevdada, et tagada pikemas perspektiivis tegevuse tulemuslikkus ja tõhusus. OLAF jätkab komisjoni talituste ja rakendusametite toetamist pettuste ennetamise ja tuvastamise võrgustiku ja pettustevastaste strateegiate alase nõustamise kaudu. Lisaks on ELil kavas vaadelda pettustevastast tegevust laiemas poliitilises kontekstis. Muudes poliitikavaldkondades, mis on pettustevastase võitlusega tihedalt seotud, näiteks korruptsioonivastane võitlus ja õigusriiklus, tuleb pettustevastase võitluse vajadusi arvesse võtta ning laiendada koostoime võimalusi.

7. Tugevdada komisjoni töötajaskonnas eetilist vilumust ja pettustevastast teadlikkust

Jätkuvalt on vaja parandada komisjoni töötajate teadmisi eetika- ja pettustevastase võitluse alal ning tagada jätkuv suur teadlikkus nendes küsimustes. Kõigile komisjoni töötajatele, aga eelkõige neile, kelle ülesannete hulka kuulub ELi vahendite haldamine või kontrollimine, ning komisjoni liikmetele peab saama harjumuseks kaaluda oma otsuseid eetika ja pettustevastase võitluse vaatenurgast. Komisjon tõhustab järk-järgult töötajate koolitusi ja nende teadlikkuse suurendamist eetika- ja pettustevastase võitluse alal ühtse tervikuna, kuna need kaks teemat käivad käsikäes. Komisjon laiendab ühtlasi pettustevastase võitluse teadmusbaasi ja hakkab võtma pettustevastaseid kaalutlusi arvesse ka värbamisprotsessis.

4. LÄBIVAADATUD TEGEVUSKAVA RAKENDAMINE JA SEIRE

Läbivaadatud tegevuskava rakendamist koordineerib ja jälgib OLAF, kes teavitab korrapäraselt komisjoni üldjuhatust tehtud edusammudest. Et jõupingutused ELi eelarvega seotud pettuste vähendamiseks oleksid pidevad, teeb OLAF koostööd komisjoni talituste ja rakendusametitega, tagades asjakohaste meetmete kajastamise talituste tasandi pettustevastastes strateegiates, juhtimiskavades ja iga-aastastes tegevusaruannetes.

Igal aastal esitab komisjon teistele ELi institutsioonidele ja üldsusele aruande ELi tasandil ja liikmesriikides ELi finantshuvide kaitseks võetud meetmete, sealhulgas tegevuskava rakendamise kohta. Näitajad töötatakse välja asutusesiseselt, et jälgida edusamme.

Seepärast tagab komisjon, et pettuste vastu võitlemise meetmete tulemused tehakse üldsusele kättesaadavaks. See peaks aitama suurendada inimeste usaldust ELi institutsioonide vastu ja tagama, et pettustevastane võitlus jääb ELi poliitilises tegevuses tähtsale kohale.

Muudetud tegevuskava rakendatakse 2023.–2026. aastal ja seda võib vajaduse korral muuta.