



Brüssel, 27.7.2023  
COM(2023) 464 final

## **KOMISJONI ARUANNE NÕUKOGULE JA EUROOPA PARLAMENDILE**

### **34. aastaaruanne Euroopa Liidu finantshuvide kaitse ja pettustevastase võitluse kohta – 2022**

{SWD(2023) 272 final} - {SWD(2023) 273 final} - {SWD(2023) 274 final} -  
{SWD(2023) 275 final} - {SWD(2023) 276 final}

# Sisukord

<b>1.</b>	<b>Sissejuhatus .....</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Peamised ELi tasandi meetmed .....</b>	<b>4</b>
2.1.	Finantsmääruse uuestisõnastamine .....	5
2.2.	Riiklike taaste- ja vastupidavuskavade rakendamine .....	6
2.3.	Finantshuvide kaitse direktiivi ülevõtmise seis.....	6
2.4.	Komisjoni pettustevastase võitluse strateegia tegevuskava läbivaatamine .....	7
2.5.	Liidu pettustevastase võitluse programm.....	7
2.6.	ELi tolli- ja maksustamisprogrammid.....	8
2.6.1.	Programm „Fiscalis“ .....	8
2.6.2.	Tolliprogramm .....	8
2.6.3.	Tollikontrolli seadmete rahastamisvahendi programm .....	8
2.7.	Euroopa Parlamendi resolutsioon 2021. aasta finantshuvide kaitse aruande kohta .....	8
2.8.	Muud algatused.....	9
2.8.1.	Pettustevastased klauslid rahvusvahelistes lepingutes .....	9
2.8.2.	Teine ebaseadusliku tubakakaubanduse vastase võitluse tegevuskava .....	10
2.8.3.	Võitlus rahapesu ja terrorismi rahastamise vastu .....	10
<b>3.</b>	<b>Liikmesriikide meetmed ELi finantshuvide kaitsmiseks.....</b>	<b>10</b>
3.1.	Riiklikud pettustevastase võitluse strateegiad.....	10
3.2.	Liikmesriigi tasandil võetud pettustevastased meetmed .....	11
3.3.	Liikmesriikidele esitatud komisjoni 2021. aasta soovitude rakendamine .....	15
<b>4.</b>	<b>Võitlus ELi eelarvet kahjustavate rikkumiste, pettuste, korruptsiooni ja huvide konfliktide vastu.....</b>	<b>16</b>
4.1.	Üldine ülevaade .....	16
4.1.1.	OLAFi juurdlused .....	17
4.1.2.	Euroopa Prokuratuuri korraldatud uurimised .....	17
4.2.	Tulu – traditsioonilised omavahendid.....	17
4.3.	Kulud .....	19
4.3.1.	Põllumajandus.....	19
4.3.2.	Ühtekuuluvuspoliitika.....	20
4.3.3.	Muud eelarvevaldkonnad .....	22
4.4.	Organiseeritud kuritegevus, korruptsioon ja huvide konfliktid.....	22
<b>5.</b>	<b>Järeldused ja soovitused.....</b>	<b>23</b>
5.1.	Pettustest arusaamine, et võidelda nende vastu tulemuslikumalt .....	23
5.2.	Innovatsioon pettustevastase võitluse valdkonnas: digiteerimine .....	24
5.3.	Pettustevastase võitluse juhtimise tugevdamine .....	24

## KOKKUVÕTE

Komisjon esitab kooskõlas Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 325 lõikes 5 sätestatud kohustusega koostöös ELi liikmesriikidega igal aastal Euroopa Parlamendile ja nõukogule aruande selle artikli rakendamiseks võetud meetmete kohta (finantshuvide kaitse aruanne). Selle aruande põhjal võtab Euroopa Parlament vastu ELi finantshuvide kaitset ja pettustevastast võitlust käsitleva resolutsiooni ettepaneku.

2022. aasta finantshuvide kaitse aruandes vaadeldakse ELi ja liikmesriigi tasandi meetmeid, mille eesmärk on tugevdada liidu finantshuvide kaitset.

Praegu on täies hoos riiklike taaste- ja vastupidavuskavade rakendamine. Komisjon on võtnud hulga meetmeid, kandmaks hoolt selle eest, et neid kavasid rakendatakse nõuetekohaselt. Eelkõige tehakse ELi finantshuvide kaitsele keskenduvaid süsteemiauditeid, mille käigus tuuakse esile head tavad ja tehakse kindlaks puudused, mis tuleb kõrvaldada.

Käsil on teine liidu pettustevastase võitluse programmi rakendamise aasta. Selle programmi raames rahastatakse algatusi kõikjal ELis, et tugevdada võitlust pettuste vastu, ning toetatakse selliste IT-vahendite hooldamist ja arendamist, mis hõlbustavad vastastikuse haldusabi andmist tollivaldkonnas ja rikkumistest teatamist.

Finantsmääruse kavandatud uuestisõnastamisel keskendutakse ELi rahaliste vahendite kasutamise läbipaistvuse suurendamisele ja digiteerimise edendamisele võitluses neid vahendeid kahjustavate pettuste vastu. Pettustevastase võitluse digiteerimisele pööratakse suurt tähelepanu ka komisjoni pettustevastase võitluse strateegia tegevuskava läbivaatamisel, mis algas 2022. aastal.

Pärast rikkumismenetlusi, mille komisjon on algatanud seoses finantshuvide kaitse direktiivi ebaõige ülevõtmisega, on liikmesriigid võtnud parandusmeetmeid. Neist meetmetest enamiku rakendamine viiakse eeldatavasti lõpule lähikuudel.

24 liikmesriigil on olemas või valmimas strateegia, et suurendada ELi finantshuvide kaitset. Need strateegiad on eri ulatuse ja rõhuasetusega, kuid enamasti on tegemist riikliku pettustevastase võitluse strateegiaga.

Liikmesriigid on enamjaolt järginud ka komisjoni soovitusi tõhustada riskianalüüsi ja suurendada pettustevastase võitluse digiteerimist.

Pettuse, korruptsiooni, huvide konfliktide ja muude ELi finantshuve kahjustavate rikkumiste uurimisel on ELi üldises pettustevastase võitluse struktuuris oluline roll Euroopa Pettustevastasel Ametil (OLAF) ja Euroopa Prokuratuuril. Liikmesriikide teatatud pettusejuhtumite ja muude õigusnormide rikkumiste arv tolli ja jagatud eelarve täitmise valdkonnas suurenes veidi võrreldes 2021. aastaga, samal ajal kui nende finantsmõju vähenes. Nende andmete analüüsile tuginedes tuuakse aruandes esile peamised ohus olevad tolli, põllumajanduse ja ühtekuuluvuspoliitika valdkonnad.

Endiselt on võimalik tublisti parandada pettusekahtluse avastamist ja pettusekahtlusest teatamist, nagu saab parandada ka selliste juhtumite jälgimist. Liikmesriikide vahel on ikka veel märkimisväärsed erinevusi. Liikmesriigid, kus pettusi avastatakse vähe, peaksid investeerima pettuseriski analüüsi, et hinnata, mil määral on madal avastamise määr tingitud tõesti väikesest pettuste arvust ja mil määral puudustest avastamis-/teatamissüsteemides.

Pettustevastaste strateegiate keskmes peab olema pettustevastase võitluse digiteerimine. Digiteerimine on nii võimalus kui ka oht, kuna ka petturid kasutavad kuritegude toimepanemiseks üha enam uut tehnoloogiat. Liikmesriigid peaksid tagama, et pettustevastase võitluse digiteerimine on osa nende riiklikust pettustevastase võitluse strateegiast. Komisjon kordab oma soovitusi liikmesriikidele, kes ei ole seda strateegiat veel vastu võtnud, seda teha.

## LÜHENDITE LOETELU

AFCOS	pettusevastane koordineerimistalitus
AFIS	pettusevastane infosüsteem
AMIF	Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond
AML	rahapesuvastane võitlus
BOI	siduv päritoluinformatsioon
CAFS	komisjoni pettustevastase võitluse strateegia
ÜPP	ühine põllumajanduspoliitika
CCEI	tollikontrolli seadmete rahastamisvahendi programm
CRMS	tolliasutuste ühine riskijuhtimissüsteem
EDES	varajase avastamise ja kõrvalejätmise süsteem
EP	Euroopa Parlament
EPPO	Euroopa Prokuratuur
ESIF	Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid
EL	Euroopa Liit
FEAD	Euroopa abifond enim puudust kannatavate isikute jaoks
FR	finantsmäärus
SKP	sisemajanduse koguprodukt
IMS	rikkumisjuhtumite haldamise süsteem
IPA	ühinemiseelse abi rahastamisvahend
JCO	ühine tollioperatsioon
MAA	vastastikune haldusabi
MFF	mitmeaastane finantsraamistik
NAFS	riiklikud pettustevastase võitluse strateegiad
OLAF	Euroopa Pettustevastane Amet
PIF	finantshuvide kaitse
RRF	taaste- ja vastupidavusrahad
RTD&I	teadusuuringud, tehnoloogiaarendus ja innovatsioon
TEN	üleeuroopaline võrk
ELTL	Euroopa Liidu toimimise leping
TOR	traditsioonilised omavahendid
UAFP	liidu pettustevastase võitluse programm
VAT	käibemaks

## 1. SISSEJUHATUS

ELi 2022. aasta eelarve oli ligikaudu 170,6 miljardit eurot, mis moodustab umbes 1 % ELi sisemajanduse koguproduktist (SKP). 2021.–2027. aasta mitmeaastane finantsraamistik hõlmab 1 074,3 miljardit eurot. Sellele lisanduvad vahendid taasterahastust „NextGenerationEU“, st ELi COVID-19 kriisi järgsest majanduse taastamise paketist, mille raames eraldatakse 750 miljardit eurot 2021.–2026. aastal kulutamiseks.

Nende vahenditega rahastab EL oma poliitikameetmeid ning edendab oma eesmärke ja väärtusi.

Kõige suuremat osa ELi kuludest haldavad ja traditsioonilisi omavahendeid (peamiselt tollimakse) koguvad ELi liikmesriigid.

Vastavalt ELi toimimise lepingu [artiklile 325](#) võitlevad EL ja selle liikmesriigid pettuste ja muu liidu finantshuve kahjustava ebaseadusliku tegevuse vastu<sup>1</sup>. Kooskõlas ELi toimimise lepingu artikli 325 lõikega 5 esitab komisjon koostöös ELi liikmesriikidega igal aastal Euroopa Parlamendile ja nõukogule aruande selle artikli rakendamiseks võetud meetmete kohta. 2022. aasta puhul täidetakse seda kohustust käesoleva aruandega, mida nimetatakse ka ELi finantshuvide kaitse aruandeks. Aruandele on lisatud viis komisjoni talituste töödokumendi<sup>2</sup>.

### ***Tekstikast 1. Metoodiline lähenemisviis***

Kõik kohaldatavad määratlused on esitatud [2021. aasta finantshuvide kaitse aruande](#) tekstikastides 1, 2 ja 3.

2022. aasta finantshuvide kaitse aruandes keskendutakse peamiselt ELi ja liikmesriigi tasandi algatustele. Aruande digitaalses versioonis on esitatud hüperlinke ja sisseehitatud sisu kasutades lisateavet.

Aruande punktis 2 on tähelepanu keskmes ELi tasandi meetmed, punkt 3 hõlmab aga liikmesriigi tasandil võetud meetmeid. Punktis 4 esitatakse pettustevastase võitluse, korrupsiooni, huvide konfliktide ja muude ELi eelarvet kahjustavate rikkumistega seotud andmed ja peamised analüütilised järeldused. Punkt 5 lõpetab aruande järelduste ja soovitustega.

## 2. PEAMISED ELI TASANDI MEETMED

Selles aruande punktis vaadeldakse peamisi ELi tasandi poliitilisi ja seadusandlikke algatusi ELi finantshuvide kaitsmiseks. Loetelu ei ole ammendav.

---

<sup>1</sup> ELi toimimise lepingu artikli 310 lõige 6.

<sup>2</sup> Finantshuvide kaitse aruande juurde kuuluvad viis komisjoni talituste töödokumendi, mis hõlmavad järgmist:

- a) omavahendite, loodusvarade, ühtekuuluvuspoliitika, ühinemiseelse abi ja otsekulude valdkonnas 2022. aastal teatatud rikkumiste statistiline hindamine;
- b) meetmed, mida liikmesriigid on võtnud 2022. aastal ELi finantshuvide kaitseks;
- c) ELi finantshuvide kaitset ja pettustevastast võitlust käsitlevas komisjoni 2021. aasta aruandes esitatud soovitusete järeelmeetmed;
- d) Euroopa pettustevastase võitluse programmi rakendamine 2022. aastal;
- e) varajase avastamise ja kõrvalejätmise süsteem – finantsmääruse artiklis 143 osutatud toimikond.

## 2.1. Finantsmääruse uuestisõnastamine

Finantsmääruse läbivaatamise<sup>3</sup> peamine põhjus on vajadus viia see määrus kooskõlla mitmeaastase finantsraamistiku paketiga, kandes hoolt selle eest, et kõik üldised finantsreeglid on koondatud ühtsesse reeglistikku, millega tagatakse ELi institutsioonidele ja liidu rahaliste vahendite saajatele suurem õiguskindlus. ELi finantshuvide kaitsmiseks kavatakse komisjon finantsmääruse sihipärase muutmisega veelgi parandada i) avalikkuse teavitamist sellest, kuidas kasutatakse ELi eelarvet ja kes saab ELi vahendeid, ning ii) ELi eelarve kaitsmist õigusnormide rikkumiste, pettuste, korruptsiooni ja huvide konfliktide eest.

Esimese eesmärgiga seoses nõutakse komisjoni ettepanekus liikmesriikidelt ja ELi eelarvet täitvatelt asutustelt, olenemata eelarve täitmise viisist, et nad saadaksid komisjonile vähemalt kord aastas teabe ELi rahaliste vahendite saajate kohta, sealhulgas kordumatu tunnuse, kui toetusesaaja on juriidiline isik. Komisjon lisab sellele teabele teabe, mis on kättesaadav otsese eelarve täitmise kohta, ning vastutab teabe konsolideerimise, tsentraliseerimise ja avaldamise eest ühtse veebisaidi andmebaasis – **finantslääbipaistvuse süsteemi** täiustatud versioonis, mis hõlmab kõiki liidu eelarve täitmise viise. Jätkuvalt kaitstakse toetusesaajate õigust eraelu puutumatusel ja isikuandmete kaitsele<sup>4</sup>.

Teise eesmärgi poole püüeldakse kolmel viisil. Esiteks on komisjon teinud ettepaneku kehtestada **kohustus** kasutada andmekaeve ja riskihindamise jaoks **ühtset integreeritud IT-süsteemi**. Teiseks on komisjon esitanud ettepaneku **suurendada varajase avastamise ja kõrvalejätmise süsteemi kohaldamisala ja tõhusust**,<sup>5</sup> tugevdades seda süsteemi selle parema kohaldamisega nii jagatud kui ka otsese eelarve täitmise alla kuuluvate (nt taaste- ja vastupidavusraha) vahendite suhtes. Komisjon on teinud ka ettepaneku võimaldada jätta riigihangetest kõrvale ja seega ELi vahendite saamise võimalusest ilma kõrvalejäetud üksusega seotud üksused ja/või tegelikud tulusaajad. Kõrvalejätmise alustena lisatakse koostööst keeldumine eelarvevahendite käsutaja, OLAFi, Euroopa Prokuratuuri või Euroopa Kontrollikoja tehtavas uurimises, kontrollis või auditis ning vaenu või diskrimineerimisele õhutamise. Kolmandaks **parandavad** finantsmäärusesse kavandatud muudatused – kui kaasseadusandjad need kinnitavad – **digiteerimise ning kujunemisjärgus tehnoloogia**, näiteks masinõppe, robotilise protsesside automatiseerimise ja tehisintellekti abil **kontrollide ja auditite tõhusust ja kvaliteeti**. Pettustevastase võitluse digiteerimine on ka küsimus, mida käsitletakse komisjoni pettustevastase võitluse strateegia tegevuskava läbivaatamisel 2023. aastal<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> COM(2022) 223 final, 16.5.2022.

<sup>4</sup> Kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. aprilli 2016. aasta määrusega (EL) 2016/679 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus) (ELT L 119, 4.5.2016, lk 1) ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. oktoobri 2018. aasta määrusega (EL) 2018/1725, mis käsitleb füüsiliste isikute kaitset isikuandmete töötlemisel liidu institutsioonides, organites ja asutustes ning isikuandmete vaba liikumist, ning millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 45/2001 ja otsus nr 1247/2002/EÜ (ELT L 295, 21.11.2018, lk 39).

<sup>5</sup> Üksikasjaliku ülevaate toimekonna 2022. aasta otsustest leiab käesolevale aruandele lisatud dokumendist „Early Detection and Exclusion System (EDES) – Panel referred in the Article 143 of the Financial Regulation“ (Varajase avastamise ja kõrvalejätmise süsteem – finantsmääruse artiklis 143 osutatud toimikond).

<sup>6</sup> Vt punkt 2.4.

## 2.2. Riiklike taaste- ja vastupidavuskavade rakendamine

Taaste- ja vastupidavusrahastu kaudu toetatakse riiklikes taaste- ja vastupidavuskavades kindlaks määratud reformide ja investeeringute elluviimist. Taaste- ja vastupidavusrahastu määruhes on sätestatud, et liikmesriigid peavad võtma kõik asjakohased meetmed, et kaitsta liidu finantshuve ning tagada, et vahendeid kasutatakse kooskõlas kohaldatava liidu ja riigisisese õigusega. Seepärast on liikmesriigid kohustatud sisse seadma tulemusliku ja tõhusa kontrollisüsteemi ning tagama kõigi asjakohaste siseriiklike ja Euroopa õigusaktide, sealhulgas hanke- ja riigiabieskirjade järgimise. Liikmesriikide ülesanne on tagada, et kõnealused vahendid on kaitstud pettuse, korruptsiooni ja huvide konfliktide (mida määratletakse raskete rikkumistena) ning topeltrahastamise eest<sup>7</sup>.

Komisjon hindas neid kontrollisüsteeme enne kavade heakskiitmist ja on teinud seejärel süsteemiauditeid<sup>8</sup>.

Komisjoni auditistrateegias on ette nähtud kõigi liikmesriikide juhtimis- ja kontrollisüsteemide auditeerimine. 2022. aastal tegi komisjon ELi finantshuvide kaitseks 16 süsteemiauditit<sup>9</sup>.

Need süsteemiauditid hõlmasid 16 koordineerivat asutust ja 48 rakendusasutust, nagu ministriumid ja ametid. 2023. aasta lõpuks on auditeeritud vähemalt üks kord kõiki liikmesriike. 2023. aasta esimeses kvartalis tehti viis auditit. Auditeeritavad asutused valiti välja riskihindamise põhjal.

Auditite põhjal on komisjon kindlaks teinud erinevused selles, kuidas auditeeritud rakendus- ja koordineerivad asutused rakendavad sisekontrollisüsteeme.

Taaste- ja vastupidavusrahastu audititega selgitati välja mõnes rakendusasutuses rakendatavad head tavad, nagu riskihindamine tundlikel ametikohtadel töötavate isikute puhul, menetlused võimaliku pettuse ja korruptsiooni, eelkõige andmekaevevahendite kasutamise avastamiseks, menetlused võimaliku huvide konflikti avastamiseks ning menetlused võimaliku topeltrahastamise kontrollimiseks enne toetuse andmise otsuse tegemist.

Peamised kindlakstehtud probleemid olid koordineerivate asutuste ebapiisav koordineerimis-/järelevalvetegevus, puudulikud pettustevastase võitluse strateegiad, puuduvad elemendid pettuseriski hindamisel, vajadus täiustada huvide konfliktide ärahoidmiseks tehtavaid eelkontrolle, vähene osalemine koolitustel, mille eesmärk on suurendada teadlikkust pettusest, ning puudused OLAFi teavitamisel rikkumistest võimaliku uurimise algatamise eesmärgil. Komisjon on esitanud soovitusel ja liikmesriigid on nõustunud nende täitmise tähtaegadega, et nimetatud probleemid lahendada.

## 2.3. Finantshuvide kaitse direktiivi ülevõtmise seis

5. juulil 2017 võeti vastu direktiiv (EL) 2017/1371, mis käsitleb võitlust liidu finantshuve kahjustavate pettuste vastu kriminaalõiguse abil<sup>10</sup> (finantshuvide kaitse direktiiv). Direktiivi

---

<sup>7</sup> 2021. aastal ühendasid Europol, OLAF, Euroopa Prokuratuur, Eurojust ja 21 liikmesriiki jõud operatsiooni Sentinel raames, et ära hoida oodatav majanduse taastamise vahendeid kahjustavate pettuste laine. Lisateabe saamiseks vt [2021. aasta finantshuvide kaitse aruanne, olukorra ülevaade nr 11, lk 28](#).

<sup>8</sup> Kavade hindamise kohta vt [2021. aasta finantshuvide kaitse aruande punkt 5.3](#).

<sup>9</sup> Hispaania, Slovakkia, Eesti, Taani, Kreeka, Tšehhi, Itaalia, Leedu, Malta, Sloveenia, Bulgaaria, Küpros, Soome, Iirimaa, Läti ja Poola.

<sup>10</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. juuli 2017. aasta direktiiv (EL) 2017/1371, mis käsitleb võitlust liidu finantshuve kahjustavate pettuste vastu kriminaalõiguse abil (ELT L 198, 28.7.2017, lk 29–41).

ülevõtmise tähtpäev oli 6. juuli 2019. Komisjon võttis meetmeid, et tegeleda teatavates liikmesriikides veel lahendamata vastavusprobleemidega<sup>11</sup>.

2022. aasta lõpuks<sup>12</sup> oli direktiivi ebaõige ülevõtmisega seoses algatatud 18 liikmesriigi suhtes rikkumismenetlus.

Mitu neist riikidest loodab saavutada lähikuudel finantshuvide kaitse direktiiviga täieliku kooskõla, nagu saavutas Tšehhi, kelle suhtes algatatud rikkumismenetlus 2022. aastal lõpetati.

## **2.4. Komisjoni pettustevastase võitluse strateegia tegevuskava läbivaatamine**

2019. aastal vastu võetud kehtiva pettustevastase võitluse strateegiaga püütakse veelgi parandada pettuste ärahoidmist ja avastamist ning nende eest karistamist. Sellega on loodud raamistik komisjoni pidevatele jõupingutustele ELi eelarvet kahjustavat pettust vähendada. Strateegia juurde kuulub tegevuskava, mis sisaldab komisjonile adresseeritud 63 meedet, millest 60 olid 2022. aasta lõpuks lõpule viidud (või on praegu rakendamisel, kui tegemist on pideva meetmega). Selleks, et tagada komisjoni järjepidevad pettustevastased jõupingutused ning tegeleda uute probleemidega, hakkas OLAF tegema 2022. aastal ettevalmistusi tegevuskava läbivaatamiseks.

## **2.5. Liidu pettustevastase võitluse programm**

Liidu pettustevastase võitluse programmist, mille eelarve aastateks 2021–2027 on 181 miljonit eurot, antakse rahalist toetust ELi finantshuvide kaitsmiseks liikmesriikides, vastastikuse haldusabi ja koostöö korraldamiseks tolli ja põllumajandusega seotud küsimustes (pettustevastase infosüsteemi osa) ning liikmesriikidel rikkumistest teatamist võimaldava rikkumisjuhtumite haldamise süsteemi arendamiseks ja hooldamiseks.

2022. aasta rahastamisotsusega eraldati programmi „Herakles“ jaoks 15,4 miljonit eurot, pettustevastase infosüsteemi jaoks 9 miljonit eurot ja rikkumisjuhtumite haldamise süsteemi jaoks ligikaudu 1 miljon eurot. Kätesaadavaid vahendeid rakendati 2022. aastal edukalt, kasutades mitmesuguseid rahastamisvahendeid:

- kuulutati välja ja viidi ellu kaks projektikonkurssi, mille tulemusel anti 38 toetust liikmesriikide ametiasutustele, ülikoolidele ja teadusasutustele;
- rahastati mitmesuguseid liikmesriikide ametiasutustele kasulikke algatusi, nagu kriminalistide ja analüütikute koolitamine ning juurdepääs äriandmebaasidele;
- sõlmiti halduskokkulepe Teadusuuringute Ühiskeskusega, mille alusel pakutakse analüütilist tuge, et aidata uurida uusi meetodeid võimaliku tollipettuse kindlakstegemiseks ja vajaduse korral töötada välja asjaomased IT-vahendid (nt automaatne jälgimisvahend, konteinerite liikumise analüüs ja tubakatoodete analüüs) liikmesriikide ametiasutustele.

---

<sup>11</sup> Vt [2021. aasta finantshuvide kaitse aruande punkt 5.1.](#)

<sup>12</sup> 2023. aasta 10. juuni seisuga oli komisjon algatanud direktiivi nõuetele mittevastava ülevõtmise tõttu rikkumismenetluse 20 liikmesriigi suhtes. Neist 20 rikkumismenetlusest kaks (Bulgaaria ja Poola) algatati 2023. aastal, üks (Tšehhi) on lõpetatud ja ühe (Soome) puhul otsustas komisjon saata põhjendatud arvamuse. Mis puudutab ülejäänud 16 rikkumismenetlust (Belgia, Küpros, Eesti, Kreeka, Hispaania, Horvaatia, Ungari, Luksemburg, Läti, Malta, Madalmaad, Portugal, Rumeenia, Rootsi, Sloveenia ja Slovakkia), siis komisjon hindab praegu liikmesriikidelt märgukirjadele saadud vastuseid.



## **2.6. ELi tolli- ja maksustamisprogrammid**

### **2.6.1. Programm „Fiscalis“**

Programmi „Fiscalis“ eesmärk on toetada maksuasutusi, et tõhustada siseturu toimimist, suurendada konkurentsivõimet, võidelda maksupettuse, maksudest kõrvalehoidmise ja maksustamise vältimise vastu ning parandada maksude kogumist, millega aidatakse kaitsta liikmesriikide ja maksumaksjate finantshuve. Programmi kaudu toetatakse asjaomaseid asutusi liidu maksuõiguse rakendamisel, tagades teabevahetuse, toetades halduskoostööd ning aidates vähendada maksuasutuste halduskoormust ja maksumaksjate kulusid nõuete täitmisel, kui see on vajalik.

2022. aastal jätkati programmiga „Fiscalis“ ette nähtud tegevuse elluviimist maksustamise valdkonnas, sealhulgas seoses digiteerimisega. Näiteks rahastati selle programmi raames automaatset teabevahetust toetavat tegevust, millega võimaldati maksuasutustel suurendada oma suutlikkust võidelda maksupettuse, maksudest kõrvalehoidmise ja agressiivse maksuplaneerimise vastu.

### **2.6.2. Tolliprogramm**

ELi tolliprogrammiga toetatakse ELi kesksete tolli IT-süsteemide arendamist ja käitamist. Programmi eesmärk on kaitsta ELi ja selle liikmesriikide finants- ja majandushuve.

2022. aastal jätkati tolliprogrammis ette nähtud tegevusega, pidades silmas liidu poliitilisi prioriteete (eelkõige digi- ja roheüleminekut), et toetada tolliliidu tõrgeteta toimimist. Mis puudutab IT-süsteeme, siis 2022. aastal rakendati tööle tolliasutuste ühine riskijuhtimissüsteem (CRMS 2) tänu millele saavad liikmesriikide tolliasutused vahetada reaalses riskidega seotud teavet, mis võimaldab parandada märkimisväärselt selle teabe vahetamist ning suhtlust riskide ja riskijuhtimisega tegelevate liikmesriikide ekspertide vahel.

### **2.6.3. Tollikontrolli seadmete rahastamisvahendi programm**

Tollikontrolli seadmete rahastamisvahendi programmi kaudu toetatakse välise kontrolli tegemiseks, inimeste külge peidetud esemete tuvastamiseks, kiirguse tuvastamiseks, nukliidide kindlakstegemiseks, proovide analüüsimiseks laborites, proovide võtmiseks ja kohapealseks analüüsimiseks ning käsitsi läbivaatuseks kasutatavate tollikontrolli seadmete ja muud liiki uuenduslike mitteinvasiivsete avastamiseseadmete ostmist, hooldamist ja ajakohastamist.

2022. aastal eraldati toetuslepingutega, mis allkirjastati tollikontrolli seadmete rahastamisvahendi programmi esimese mitmeaastase tööprogrammi alusel, 273,5 miljonit eurot ELi vahendeid, et kaasrahastada nüüdisaegsete tollikontrolli seadmete ostmist, hooldamist ja ajakohastamist piiripunktides ja tollilaborites üle kogu liidu.

## **2.7. Euroopa Parlamendi resolutsioon 2021. aasta finantshuvide kaitse aruande kohta**

Euroopa Parlament võttis 19. jaanuaril 2023 vastu resolutsiooni Euroopa Liidu finantshuvide kaitsmise kohta 2021. aastal<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Menetlusdokument [2022/2152\(INI\)](#).

Resolutsioonis väljendatakse heameelt ELi finantshuvide kaitsmiseks tehtud komisjoni jõupingutuste üle ja soovitatakse võtta edasisi meetmeid mitmesugustes pettustevastase võitlusega seotud valdkondades. Resolutsioonis märgitakse, et parlamendil peaks olema suur roll taaste- ja vastupidavusrahastu juhtimises, ning kutsutakse üles parandama digiteerimist ja andmesüsteemide koostalitlusvõimet ning ühtlustama järelevalvet ja aruandlust ELis. Parlament toob esile peamised ohud ELi eelarvele, nagu piiriülene organiseeritud kuritegevus ja korruptsioon. Samuti palub parlament komisjonil esitada ettepaneku institutsioonidevahelise eetikaorgani loomiseks, tugevdada oma sisekontrollimehhanisme ja kehtestada ooteajad, et vältida nn pöördukse efekti. Parlament rõhutab OLAFi, Euroopa Prokuratuuri, Eurojusti ja Europoli rolli pettuste- ja korruptsioonivastases võitluses ning kordab oma üleskutset tagada neile piisavad vahendid. Parlament palub komisjonil astuda vajalikud sammud, et tagada finantshuvide kaitse direktiivi, direktiivi (EL) 2018/843 (viies rahapesuvastane direktiiv)<sup>14</sup> ja direktiivi (EL) 2019/1937 (rikkumisest teavitajate direktiiv)<sup>15</sup> tõhus ülevõtmine. Parlament rõhutab, et kolmandates riikides kulutatavaid rahalisi vahendeid tuleks paremini kontrollida.

### ***Olukorra ülevaade nr 1. Komisjoni reageerimine Euroopa Parlamendi resolutsioonile***

Komisjon on juba võtnud meetmeid mitmes kõnealusel resolutsioonis käsitletud valdkonnas. Finantsmääruse kavandatud uuestisõnastamisega<sup>16</sup> püütakse parandada ELi finantshuvide kaitset, sealhulgas pettustevastase võitluse digiteerimise kaudu. Nagu teatas president von der Leyen,<sup>17</sup> esitas komisjon hiljuti<sup>18</sup> ulatusliku korruptsioonivastase paketi, mille eesmärk on hoida ära korruptsioon ja edendada aususe kultuuri, ühtlustades kuritegude määratlusi, tõstes kriminaalkarikatuste taset ning tagades korruptsiooni tõhusa uurimise ja selle eest süüdistuste esitamise (sh seoses ELi finantshuvide kaitsmisega). Komisjon on esitanud ettepaneku<sup>19</sup> ühise kokkuleppe kohta institutsioonidevahelise eetikaorgani loomiseks. Euroopa Prokuratuur on saanud lisatöötajaid, et toime tulla suurenenud töökoormusega. OLAF koostab 2023. aastal ülevaate pettustevastastest koordineerimistalitustest, et hinnata, kas nende tugevdamiseks on vaja lisameetmeid ja milliseid<sup>20</sup>.

## **2.8. Muud algatused**

### **2.8.1. Pettustevastased klauslid rahvusvahelistes lepingutes**

ELi finantshuvide kaitsele aitavad olulisel määral kaasa pettustevastased klauslid rahvusvahelistes lepingutes, mille EL on sõlminud oma kaubanduspartneritega. 2022. aastal pidas

<sup>14</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 2018. aasta direktiiv (EL) 2018/843, millega muudetakse direktiivi (EL) 2015/849, mis käsitleb finantssüsteemi rahapesu või terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise tõkestamist, ning millega muudetakse direktiive 2009/138/EÜ ja 2013/36/EL (ELT L 156, 19.6.2018, lk 43–74).

<sup>15</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. oktoobri 2019. aasta direktiiv (EL) 2019/1937 liidu õiguse rikkumisest teavitavate isikute kaitse kohta (ELT L 305, 26.11.2019, lk 17).

<sup>16</sup> Vt punkt 2.1.

<sup>17</sup> 14. septembri 2022. aasta kõne olukorrast Euroopa Liidus.

<sup>18</sup> 3. mai 2023.

<sup>19</sup> COM(2023) 311 final, 8.6.2023.

<sup>20</sup> Lisateavet leiab komisjoni ametlikust vastusest Euroopa Parlamendile.

komisjon läbirääkimisi vastastikust haldusabi käsitlevate sätete ja tõhusate pektustevastaste meetmete üle neljas rahvusvahelises lepingus<sup>21</sup>.

### **2.8.2. Teine ebaseadusliku tubakakaubanduse vastase võitluse tegevuskava**

2022. aastal viisid komisjon ja OLAF lõpule teises ebaseadusliku tubakakaubanduse vastase võitluse tegevuskavas (2018–2022) sätestatud 49 meetme rakendamise.

### **2.8.3. Võitlus rahapesu ja terrorismi rahastamise vastu**

ELi eelarvet kahjustav pektus võib olla muude kuritegude eelkuriteoks. Seega, kuigi rahapesu- ja terrorismi rahastamise vastane ELi õigusraamistik<sup>22</sup> ei ole otseselt seotud ELi eelarve kaitsmisega, võib see osutada selles kontekstis asjakohaseks. Komisjon jätkab rahapesuvastase võitluse poliitikaraamistiku rakendamise tugevdamist ning püüab sisse seada hea koostöö ja teabevahetuse loodava rahapesuvastase võitluse asutusega.

## **3. LIIKMESRIIKIDE MEETMED ELI FINANTSHUVIDE KAITSMISEKS**

### **3.1. Riiklikud pektustevastase võitluse strateegiad**

Pärast seda, kui komisjon oli järjekindlalt julgustanud liikmesriike vastu võtma riiklikku pektustevastase võitluse strateegiat, teatasid 2022. aastal vaid kolm liikmesriiki, et neil puudub strateegia ELi finantshuvide kaitsmiseks. Ülejäänud 24 liikmesriigis on rakendatud väga erinevaid lähenemisviise<sup>23</sup>.

Riikliku pektustevastase võitluse strateegia on kehtestanud 15 liikmesriiki. Viis liikmesriiki teatasid, et neil on käsil strateegia koostamine või et nad võtavad strateegia peagi vastu, ning neli liikmesriiki märkisid, et neil on kehtestatud alternatiivne strateegia<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> Austraalia, Indoneesia, India ja Ühendkuningriik Gibraltari osas.

<sup>22</sup> [https://finance.ec.europa.eu/financial-crime/eu-context-anti-money-laundering-and-counter-finance-terroris\\_m\\_en](https://finance.ec.europa.eu/financial-crime/eu-context-anti-money-laundering-and-counter-finance-terroris_m_en). Käesoleva aruande koostamise ajaks olid kõik liikmesriigid teatanud, et nad on täielikult üle võtnud viienda rahapesuvastase direktiivi (direktiiv (EL) 2018/843), mis käsitleb finantssüsteemi rahapesu või terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise tõkestamist.

<sup>23</sup> Teavet koguti spetsiaalse küsimustiku abil. Vt käesolevale aruandele lisatud dokument „Measures adopted by the Member States to implement Article 325 TFEU“ (Liikmesriikide ELi toimimise lepingu artikli 325 rakendamiseks võetud meetmed).

<sup>24</sup> Saksamaa lähenemisviis, mis põhineb piirkondlikel ja valdkondlikel strateegiatel, hõlmab ühtekuuluvust, taaste- ja vastupidavusrahastrut ning muid valdkondi. Küprosel ja Rootsil on korruptsioonivastase võitluse strateegia, mis hõlmab ka ELi finantshuve, ning Sloveenia on koostanud spetsiaalse strateegia taaste- ja vastupidavusrahastrut jaoks.

**Joonis 1. Ülevaade liikmesriikide pettustevastase võitluse strateegiatest ja nendega hõlmatud valdkondadest**

Liik	Liikmesriik																										
	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	ES	FI	FR	GR	HR	HU	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK
Riiklik pettustevastane																											
Piirkondlik pettustevastane																											
Valdkondlik riiklik																											
Valdkondlik piirkondlik																											
Korruptsioonivastane																											
Muu																											
<b>Valdkond</b>																											
Ühtekuuluvus																											
Põllumajandus																											
Kalandus																											
Toll																											
Käibemaks																											
Taaste- ja vastupidavusrahastu																											
Muu																											

Riiklik pettustevastane		JAH
Muu pettustevastane		EI
Koostamisel		
Puudub		

15 riiklikust pettustevastase võitluse strateegiast üheksa on valdkonnaüleised ja hõlmavad täielikult ELi finantshuve. Ülejäänud riiklikes strateegiates on rakendatud eri lähenemisviise, keskendudes kas konkreetsele või mitmele sektorile, nagu kulud (jagatud eelarve täitmine ning taaste- ja vastupidavusrahastu), toll ja käibemaks.

Kõik viis liikmesriiki, kellel on praegu käsil riikliku pettustevastase võitluse strateegia väljatöötamine, märkisid, et nende strateegia saab olema valdkonnaüleline.

**3.2. Liikmesriigi tasandil võetud pettustevastased meetmed**

Liikmesriigid teatasid 2022. aastal 72 meetmest, mille eesmärk oli kaitsta ELi finantshuve. Neist vastu võetud 72 meetmest olid 52 üksikud meetmed ja 20 ulatuslikud paketid<sup>25</sup>.

Meetmed olid peamiselt valdkondlikud, keskendudes eelkõige kuludele jagatud eelarve täitmisel (põllumajandus-, kalandus- ja ühtekuuluvuspoliitika) ning taaste- ja vastupidavusrahastule. Meetmete eesmärk oli enamasti ära hoida ja avastada pettusi ja muid õigusnormide rikkumisi, mis kahjustavad ELi finantshuve. Korduvad teemad olid liidu õiguse rikkumisest teavitavate isikute kaitset käsitleva direktiivi (EL) 2019/1937 (rikkumisest teavitajate direktiivi) ülevõtmine, taaste- ja vastupidavusrahastu ning koostöö Euroopa Prokuratuuriga.

**Joonis 2. Kokkuvõte meetmetest, millest liikmesriigid teatasid 2022. aastal**

Liikmesriik	Võetud meetmed
Austria	Jätkati pettustevastaste haldusmeetmete ajakohastamist, keskendudes Euroopa ühtekuuluvuspoliitika ja põllumajanduspoliitika vahendeid kahjustavate pettuste

<sup>25</sup> Liikmesriigid teatasid finantshuvide kaitseks võetud meetmetest spetsiaalse uuringu raames. Meetmetele, mis põhinevad ühel aktil, on osutatud kui üksikmeetmetele, et eristada neid meetmetest, mida rakendati aktide (õigus- või haldusaktide) või poliitiliste algatuste paketi alusel. Selles punktis kokku võetud meetmete täieliku ülevaate ja üksikasjaliku kirjelduse leiab käesolevale aruandele lisatud dokumendist „Measures adopted by the Member States to protect the EU’s financial interests in 2022“ (Liikmesriikide 2022. aastal ELi finantshuvide kaitsmiseks võetud meetmed).

	ärahooldmisele ja avastamisele.
<b>Belgia</b>	Kehtestati kolm pettustevastast meetet. Kui valdkondlik seadusandlik meede keskendub pettuste avastamisele, uurimisele ja süüdistuste esitamisele, siis teatud seadusandlik pakett on valdkonnaüleline ning edendab pettuste ärahooldmist ja avastamist. Ainus teatud mitteseadusandlik meede oli taaste- ja vastupidavusrahastu vahendite haldamise korralduse ajakohastamine Valloonia, millega tõhustati neid vahendeid kahjustavate pettuste uurimist ja nende eest süüdistuste esitamist.
<b>Bulgaaria</b>	Pettustevastased meetmed olid peamiselt seadusandlikud ja hõlmasid kogu pettustevastase võitluse tsüklit. Võeti vastu kaks õigusaktide uuendust, millest esimene puudutas põllumajanduse, kalanduse, ühtekuuluvuspoliitika, enim puudust kannatavate isikute jaoks loodud Euroopa abifondi (FEAD) ning Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi vahendeid, teine aga oli valdkonnaüleline. Kolmanda seadusandliku meetmega kaasnesid halduslikku laadi muudatused, mille eesmärk oli ulatuslikult kaitsta ELi taaste- ja vastupidavusrahastu vahendeid.
<b>Horvaatia</b>	Kaks valdkonnaülelist meetet – üks seadusandlik, millega tagatakse kriminaaltulu konfiskeerimine, ja teine töökorralduslik, millega edendatakse koostööd Euroopa Prokuratuuriga – ning töökorralduslikud muudatused ühtekuuluvuspoliitika vahendite haldamise, kasutades ARACHNE vahendit. Need meetmed ja muudatused kokku hõlmavad kogu pettustevastase võitluse tsüklit.
<b>Küpros</b>	Seadusandlik meede rikkumisest teavitajate paremaks kaitsmiseks, millega võeti siseriiklikku õigusesse üle rikkumisest teavitajate direktiiv ning edendatakse seeläbi pettuste ärahooldmist, avastamist ja uurimist ning nende eest süüdistuste esitamist. Teises seadusandlikus meetmes, mis hõlmab pettustevastase võitluse tsükli kõiki etappe, on tähelepanu keskmes ausameelsuse ja läbipaistvuse suurendamine avaliku sektori otsustusprotsessis. Paketis, mis on vastu võetud pettuste ärahooldmiseks, on keskendunud taaste- ja vastupidavusrahastule ning mitmesugustele sidusrühmadele.
<b>Tšehhi</b>	Kolm valdkondlikku töökorralduslikku meetet, mis hõlmasid kõiki etappe peale pettuste avastamise. Esimese meetmega tagati Vene Föderatsiooni suhtes kehtestatud ELi sanktsioonide rakendamine, parandades koordineerimist, koostööd ja teabevooge Tšehhi ametiasutuste vahel. Teine meede oli tegelike tulusaajate registri ühendamine kalandus- ja ühtekuuluvuspoliitika vahendite haldamiseks kasutatavate teabesüsteemidega ning kolmanda meetmena viidi lõpule kõigi meetodiliste dokumentide koostamine mitmeaastase finantsraamistiku 2021–2027 jaoks.
<b>Taani</b>	Esimese meetme eesmärk oli Taani ettevõtlusameti kasutatavate andmete täiustamisega paremini ära hoida ja avastada ühtekuuluvuspoliitika vahendeid kahjustavaid pettusi. Teise meetmega tugevdati seda eesmärki, tagades tasustamiseskirjade nõuetekohase kohaldamise. Kolmanda meetmega püüti suurendada riigi põllumajandusameti suutlikkust võidelda pettuste ja kõrvalehooldmise vastu.
<b>Eesti</b>	Pettustevastaste meetmete võtmisel keskenduti pettuste ärahooldmisele ja avastamisele. Tulude poolel lõi Eesti IT-vahendi, mis võimaldab võrrelda deklareeritud hindu ja vahendis loetletud hindu. Teine meede oli riigihankemenetluste automaatne ühendamine makstud arvetega, millega tõhustati kontrolli. Kolmandaks ajakohastas Eesti oma pettustevastase võitluse alaste koolituste kataloogi.
<b>Soome</b>	Kaks meetet, mille mõlema põhieesmärk oli tugevdada valdkonnaülelist ning taaste- ja vastupidavusrahastu vahendite puhul pettuste ärahooldmist. Esimeseks meetmeks olid suunised korruptsiooni piiramiseks riigi keskhaldusametis, mis juhib ja jälgib ELi rahaliste vahendite haldamist. Teine meede hõlmas koolituskursusi taaste- ja vastupidavusrahastuga seotud pettuste ärahooldmiseks.

<b>Prantsusmaa</b>	Kolm meedet, mis kõik hõlmasid pettuste avastamist. Esimese meetmena viidi Prantsusmaa õigus kõigis valdkondades kooskõlla rikkumisest teavitajaid ja nende kaitset käsitleva liidu õigusega. Teine meede, mis oli samuti valdkonnaülene, hõlmas koolituskokkulepet ja spetsiaalseid koolituskursusi Euroopa Prokuratuuriga. Kolmanda meetmega keskenduti taaste- ja vastupidavusrahastule ning loodi rakkerühm, et jälgida ja ette näha pettuseriske.
<b>Saksamaa</b>	Kolm meedet, mille peamine eesmärk oli ära hoida ELi rahalisi vahendeid, sealhulgas põllumajandus-, kalandus- ja ühtekuuluvuspoliitika vahendeid, kahjustav pettus, kuid mis hõlmasid ka pettustevastase võitluse tsükli ülejäänud kolme etappi. Need meetmed ulatusid uuest strateegiadokumendist kuni strateegilise ajakohastamise ja ajakohastatud enesehindamisvahendini.
<b>Kreeka</b>	Kolm seadusandlikku meedet, mis hõlmasid peamiselt pettustevastase võitluse tsükli varajasi etappe. Esimene meede oli valdkonnaülene, teised kaks keskendusid taaste- ja vastupidavusrahastu ning põllumajandus- ja kalanduspoliitika vahenditele. Valdkonnaülene meede seisnes rikkumisest teavitajate direktiivi ülevõtmises Kreeka õigusesse. Teise meetmena loodi Kreeka taaste- ja vastupidavusrahastu koordineerimise ameti juurde spetsiaalne üksus, mis tegeleb pettuste ärahoidmise ja avastamise, neist taastumise ja nende eest karistamisega. Kolmanda meetmega täideti ELi soovitus ning eraldati põllumajandus- ja kalanduspoliitika vahendite haldamise halduskontrollid kohapealsetest kontrollidest.
<b>Ungari</b>	Kolm meedet, mis keskendusid eeskätt pettuste ärahoidmisele ja avastamisele. Esimene meede hõlmas uut õigusakti ja töökorralduse ajakohastamist, millega rakendati Ungari riigihankesüsteemi käsitlevat teatist, mille komisjon oli esitanud Ungarile tingimuslikkuse mehhanismi raames. Teise meetmega tugevdati Ungari ja OLAFi koostööd juurdluste valdkonnas. Kolmas meede, mis puudutas mitmesuguseid rahalisi vahendeid, hõlmas seadusandlikke, korralduslikke ja tegevusega seotud samme, millega loodi alusraamistik kahele organile, kes hakkavad kontrollima ELi vahendite kasutamist.
<b>Iirimaa</b>	Kaks korralduslikku meedet, millega edendatakse põllumajandus- ja kalanduspoliitika vahendite haldamisel põhjalikku pettustevastast tegevust kõigis pettustevastase võitluse tsükli etappides. Esimene meede seisnes pettusejuhtumite registri täiustamises ja teine huvide konflikti deklaratsioonide jaoks IT-lahenduse loomises.
<b>Itaalia</b>	Kolm meedet, mis keskendusid tulule ja hõlmasid kõiki pettustevastase võitluse tsükli etappe. Esimese meetme eesmärk oli piirata maksudest kõrvalehoidmist ja rahapesu seoses aladeklareeritud Hiina kaupade sisenemisega ELi territooriumile. Teine meede puudutas tolli- ja käibemaksupettuse vastast kava. Kolmanda meetmena viidi Itaalia õigus kooskõlla vara konfiskeerimist käsitleva ELi õigusega.
<b>Läti</b>	Kolm meedet, mille eesmärk oli parandada maksupettuse avastamist, rakendades valdkonnaülest lähenemisviisi. Esimene meede oli seotud IT-vahendiga, mida kasutatakse tulude ja kulude kontrollimisel ohumärkide otsimiseks. Teine meede oli ELi finantshuvide kaitsmise teemaline e-õppe kursus, mis on kättesaadav kogu riigis, ning kolmas meede hõlmas koolitust maksuameti töötajate ja kontrollitöötajate suutlikkuse suurendamiseks.
<b>Leedu</b>	Ei ole saadaval.
<b>Luksemburg</b>	Kaks meedet, mis hõlmasid kõiki pettustevastase võitluse tsükli etappe. Esimese meetmena viidi Luksemburgi õigus, mis käsitleb vastastikust abi ning võitlust rahapesu ja terrorismi rahastamise vastu, kooskõlla rahvusvaheliste standarditega. Teine meede oli seotud riigi taaste- ja vastupidavuskava aluseks oleva raamistikuga.
<b>Malta</b>	Üks valdkonnaülene meede, milles keskendutakse pettuste ärahoidmisele ja

	avastamisele: Malta esimene pettust ja korrupsiooni käsitlev riiklik riskihinnang.
<b>Madalmaad</b>	Esimese, valdkonnaülese meetmega kantakse enne uue õigusakti kehtima hakkamist hoolt selle eest, et õigusakti järgimist on võimalik tagada ja kontrollida. Teise meetmega parandati Madalmaade aruandlust traditsiooniliste omavahendite kohta. Kolmas meede oli ajakohastatud pettuseriski hindamise raamistik kalanduspoliitika vahendite jaoks.
<b>Poola</b>	Kolm meedet, mis keskendusid pettuste ärahoidmisele ja avastamisele maksutulu ning ühtekuuluvus- ja põllumajanduspoliitika vahendite puhul. Esimese meetmena loodi riiklik e-arvete süsteem. Teine meede oli ELi projektide kontrollimiseks kasutatava IT-vahendi loomine. Kolmanda meetmena määrati kindlaks tavad, mille abil ennetada põllumajanduse ja maaelu arengu ministeeriumi töötajate seas huvide konflikte.
<b>Portugal</b>	Kolm pettustevastase võitluse paketti, mis puudutasid tolli, makse ja mitmesuguseid rahalisi vahendeid, sealhulgas põllumajandus- ja kalanduspoliitika omi. Esimesega ajakohastati maksupettuse ja tollimaksupettuse vastu võitlemise strateegilist kava. Teisega ajakohastati riiklikku pettustevastase võitluse strateegiat ning kolmandaga ajakohastati põllumajanduse ja kalanduse rahastamise eelneva kvaliteedikontrolli strateegiat.
<b>Rumeenia</b>	Kolm valdkonnaülest seadusandlikku meedet, mis hõlmasid kõiki pettustevastase võitluse tsükli etappe, kuid eeskätt pettuste ärahoidmist ja avastamist taaste- ja vastupidavusrahastu ja mitmesuguste muude rahaliste vahendite puhul. Esimene meede oli rikkumisest teavitajate direktiivi ülevõtmine siseriiklikku õigusesse. Taaste- ja vastupidavusrahastule keskenduva meetmega reguleeriti rahastu vahendite kulutamist ning kolmanda meetmega mitmesuguste muude ELi vahendite kulutamist.
<b>Slovakkia</b>	Kolm meedet, mis hõlmasid kõiki pettustevastase võitluse tsükli etappe. Esimese meetmena muudeti õigusnorme, mis reguleerivad kalandus-, ühtekuuluvus- ning rände- ja varjupaigapoliitika vahendite jagamist. Teine meede oli koostööleping, millega määrati kindlaks asjaomaste asutuste tulevane panus rahaliste vahendite töhusamasse auditeerimisse, ning kolmanda meetmena ajakohastati taaste- ja vastupidavusrahastu vahendite jagamist.
<b>Sloveenia</b>	Esimene meede keskendus maksupettusele ja tolli tugevdamisele, ennekõike pettuste ärahoidmisele ja avastamisele. Teise meetmena muudeti kalanduspoliitika vahendite kontrolli- ja järelevalvekorda. Kolmanda meetmena koostati taaste- ja vastupidavusrahastu koordineerivale asutusele rahastu rakendamise käsiraamat.
<b>Hispaania</b>	Esimese meetmena töötati välja uued õigusnormid, mis käsitlevad finants- ja muud pettustega seotud teavet. Teine meede seisnes mitmesuguste asjaomaste asutuste vahelises teabevahetuskokkuleppes. Kolmanda, taaste- ja vastupidavusrahastule keskenduva meetmena sätestati eeskirjad huvide konflikti riski süstemaatiliseks analüüsimiseks.
<b>Rootsi</b>	Kolm valdkonnaülest meedet, mis hõlmasid kõiki pettustevastase võitluse tsükli etappe. Esimese meetmena tegi Rootsi ettevalmistusi ühinemiseks Euroopa Prokuratuuriga. Teine meede oli seotud vaid ELi finantshuvide kaitsele pühendunud asutuse tegevusega. Kolmanda meetme eesmärk oli vähendada subsiidiumide kuritarvitamise, käibemaksupettuse ja kõrvalehoidmise määra.

### 3.3. Liikmesriikidele esitatud komisjoni 2021. aasta soovitude rakendamine

Komisjon esitas oma 2021. aasta finantshuvide kaitse aruandes liikmesriikidele neli soovitust, mis käsitlesid a) finantshuvide kaitse direktiivi nõuetekohast ülevõtmist, b) osalemist Euroopa

Prokuratuuri töös, c) pettustevastase võitluse digiteerimist ja d) pettuseriski analüüsi tõhustamist<sup>26</sup>.

Finantshuvide kaitse direktiivi ülevõtmise seisu on kirjeldatud [punktis 2.3](#).

Euroopa Prokuratuuri töös osalemise kohta märkis Rootsi, et 2022. aastal tehti täiendavaid seadusandlikke ettevalmistusi tulevase liikmesuse jaoks.

Mis puudutab pettustevastase võitluse digiteerimist, siis kõige laialdasemalt kasutatud IT-süsteem oli ülekaalukalt ARACHNE (21 liikmesriiki), mis toetab Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide ning taaste- ja vastupidavusrahastu rakendamist. Mitu liikmesriiki kasutas oma enda spetsiaalseid pettustevastaseid IT-vahendeid, sageli koos ELi vahenditega, ehkki need vahendid olid harva koostalitlusvõimelised.

Kooskõlas komisjoni soovitusel integreeris enamik liikmesriike IT-vahendid oma pettustevastasesse võitlusesse, et rikastada andmeid ning täpsustada ohumärke, riskinäitajaid ja hinnanguid.

### Joonis 3. Liikmesriikide kasutatavad IT-vahendid

IT-süsteem	Liikmesriik																										
	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	ES	FI	FR	GR	HR	HU	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK
ELi																											
Riiklik																											

ELi tasandil	
Liikmesriigi tasandil	
Ei kasuta	

Üldiselt leidsid liikmesriigid, et digiteerimine edendab pettuste ärahoidmist ja avastamist ning lihtsustab haldusmenetlusi. Riigid, kes kasutasid muid kui ELi IT-vahendeid (nt Soome), teatasid, et nad ei ole võtnud kasutusele ELi IT-vahendeid koormuse tõttu, mida võib tekitada siseriiklike andmekaitsenormide kohandamine, näiteks ARACHNE kasutamiseks.

Mis puudutab riskianalüüsi tõhustamist, siis väitsid 14 liikmesriiki, et nad on täitnud selle soovitusel täielikult, kinnitasid veel kord ennetava lähenemisviisi rakendamist võitluses ELi eelarvet kahjustavate pettuste vastu ning tutvustasid hiljutisi algatusi. Tulude poolel tõstsid liikmesriigid esile finantsriski kriteeriume käsitleva otsuse,<sup>27</sup> mis toetab liikmesriigi ja ELi tasandi IT-vahendeid, nagu tolliasutuste ühine riskijuhtimissüsteem ja pettusevastane infosüsteem. See otsus aitas maksu- ja tolliasutustel koguda ja rikastada andmeid mitmesugustest allikatest ning vahetada andmeid liikmesriikide vahel ja ELi asutustega. Kulude poolel nimetasid liikmesriigid teatavaid kontekstipõhiseid pettuseriski juhtimise süsteeme, mille olid välja töötanud ELi fondide korraldusasutused, ning kõrgetasemelist koordineerimist,<sup>28</sup> IT-vahendite (nt ARACHNE) kasutamist ja spetsiaalset koolitust.

Osalisest rakendamisest teatanud liikmesriigid (12) nimetasid sarnaseid meetmeid, ent vastavalt kas tulude või kulude puhul.

<sup>26</sup> Täieliku ülevaate selles punktis kokku võetud järelmeetmetest ja nende üksikasjaliku kirjelduse leiab käesolevale aruandele lisatud dokumendist „Implementation of the 2021 recommendations by the Member States“ (2021. aasta soovitusete rakendamine liikmesriikides).

<sup>27</sup> C(2018) 3293 final.

<sup>28</sup> Bulgaaria, Küpros, Malta ja Slovakkia.



## 4. VÕITLUS ELI EELARVET KAHJUSTAVATE RIKKUMISTE, PETTUSTE, KORRUPTSIOONI JA HUVIDE KONFLIKTIDE VASTU

### 4.1. Üldine ülevaade

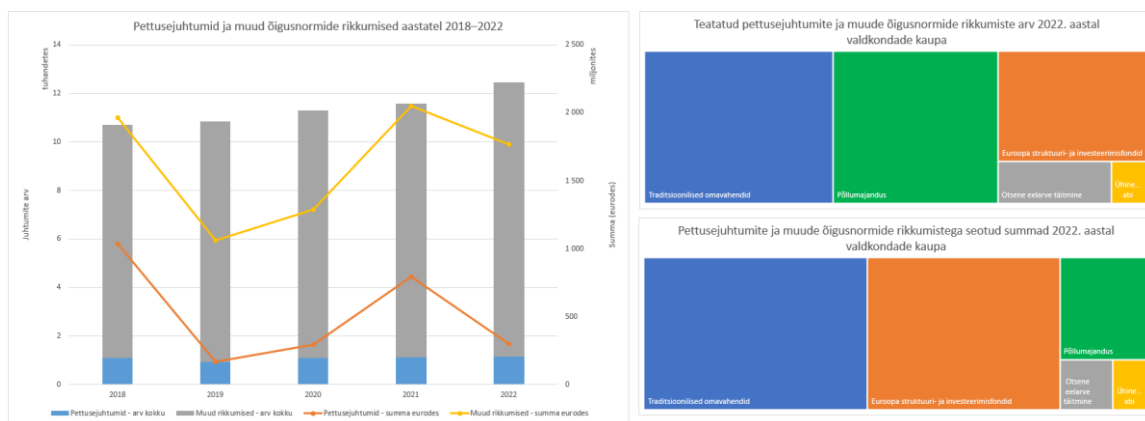
Kui rääkida töökorraldusest, siis ülesanne kaitsta ELi finantshuve pettuste, õigusnormide rikkumiste ja muu ebaseadusliku tegevuse eest on antud liikmesriikide ametiasutustele, OLAFile ja Euroopa Prokuratuurile.

See punkt sisaldab andmeid liikmesriikide teatatud avastatud rikkumiste ja pettusejuhtumite kohta (v.a andmed, mis on seotud otsekuludega)<sup>29</sup>. Samuti esitatakse teavet OLAFi ja Euroopa Prokuratuuri juurdluste kohta<sup>30</sup>.

2022. aastal teatati kokku 12 455 pettusejuhtumist ja muust õigusnormide rikkumisest, mis hõlmasid 1,77 miljardit eurot. Võrreldes 2021. aastaga suurenes teatatud juhtumite arv veidi (+7 %), samal ajal kui seotud summad vähenesid (–13 %).

Teatatud pettusejuhtumite arv oli 2022. aastal 1 139 (+2 % võrreldes 2021. aastaga) ja see on püsinud viimasel viiel aastal võrdlemisi stabiilne. Pettusejuhtumitega seotud summad on erinenud rohkem, kuna mõnel juhtumil on olnud suur finantsmõju. 2022. aastal kahanesid need summad 300 miljoni euroni (–62 % võrreldes 2021. aastaga)<sup>31</sup>. Muude õigusnormide rikkumiste arv ja finantsmõju, mis olid viie aasta jooksul pidevalt kasvanud, jõudsid 2022. aastal haripunkti, ulatudes vastavalt 11 316 rikkumiseni (+8 % võrreldes 2021. aastaga) ja 1,47 miljardi euroni (+17 %).

#### **Joonis 4. Teatatud pettusejuhtumid ja muud õigusnormide rikkumised ning seotud summad aastatel 2018–2022; pettusejuhtumid ja muud õigusnormide rikkumised ning seotud summad 2022. aastal eelarvevaldkondade kaupa**



<sup>29</sup> Andmed on saadud komisjoni tekkepõhise arvestuse süsteemist.

<sup>30</sup> Vt vastavalt punktid 4.1.1 ja 4.1.2, mis sisaldavad OLAFi ja Euroopa Prokuratuuri enda aruannetest saadud teavet. OLAFi 2022. aasta aruanne on kättesaadav [siin](#). Euroopa Prokuratuuri 2022. aasta aruandega on võimalik tutvuda [siin](#).

<sup>31</sup> See korrigeeritud summa erineb märkimisväärselt 2021. aasta finantshuvide kaitse aruandes avaldatust (1,83 miljardit eurot). Varasem summa oli euro asemel riiklikke väeringuid kasutamise seotud aruandlusvigade tulemus.

#### 4.1.1. OLAFi juurdlused

2022. aastal viis OLAF lõpule 256 juurdlust ja esitas 275 soovitus, millest 153 olid finantssoovitused, milles soovitati sisse nõuda kokku 426,8 miljonit eurot ja millega hoiti ära 197,9 miljoni euro põhjendamatu kulutamine. Samal ajavahemikul algatati 192 uut juurdlust, millest 30 (16 %) olid seotud omavahendite ja ebaseadusliku kaubandusega, 73 (38 %) jagatud eelarve täitmise, 16 (8 %) kaudse eelarve täitmise ja 44 (23 %) otsese eelarve täitmise. 29 juurdlust (15 %) algatati seoses siseküsimustega.

OLAF uuris väiteid ja juhtumeid, mis olid seotud kokkumängu, hankemenetlustega manipuleerimise, huvide konfliktide, ülepaisutatud arvete, tollimaksudest kõrvalehoidmise, ebaseadusliku üle piiri toimetamise ja võltsimisega.

#### 4.1.2. Euroopa Prokuratuuri korraldatud uurimised

2022. aastal algatas Euroopa Prokuratuur 865 uurimist kahju kohta, mille kogusumma oli hinnanguliselt 9,9 miljardit eurot<sup>32</sup>. 2022. aasta lõpus oli Euroopa Prokuratuuril pooleli 1 117 uurimist, millega hõlmatud kahju suuruseks hinnati 14,1 miljardit eurot, millest peaaegu pool (6,7 miljardit eurot) oli seotud 185 käibemaksu käsitleva uurimisega<sup>33</sup>. 692 uurimist puudutasid kuludega seotud pettusi.

Neist pooleli olnud uurimistest 679 käsitlesid hangetesse mittepuutuvate kuludega seotud pettust, 224 hangetesse puutuvate kuludega seotud pettust, 87 korrupsiooni, 48 omastamist, 116 rahapesu, 236 muu kui käibemaksust tuleneva tuluga seotud pettust ja 427 käibemaksutuluga seotud pettust.

#### 4.2. Tulu – traditsioonilised omavahendid<sup>34</sup>

2022. aastal oli traditsiooniliste omavahenditega seotud **pettusejuhtumite ja muude õigusnormide rikkumiste** arv (4 661) 7,6 % suurem kui viimasel viiel aastal teatatu keskmine. Viie aasta (2018–2022) keskmisega võrreldes kahanes pettusejuhtumite arv 6,8 % ja kasvas muude õigusnormide rikkumiste arv 9,4 %. Seotud traditsiooniliste omavahendite hinnanguline ja liikmesriikide kindlaksmääratud **kogusumma** suurenes 47 %, kasvades 783 miljonile eurole<sup>35</sup>.

Ehkki **ebaseaduslik üle piiri toimetamine** oli endiselt üks peamisi pettuse toimepaneku viise, oli enamik 2022. aastal teatatud pettusejuhtumeid seotud kauba **ebaõige väärtuse ja ebaõige klassifitseerimise** / eksitava kirjeldusega. Enim mõjutatud kaubad olid **tekstiilitooted ja jalatsid** – mitte üksnes juhtumite arvu, vaid eriti just väärtuse poolest. Pettustest või muudest õigusnormide rikkumistest mõjutatud kauba peamine päritoluriik oli jätkuvalt **Hüna**.

14 liikmesriiki teatasid 116 **sigarettide ebaseadusliku üle piiri toimetamise** juhtumist, millest mõjutatud traditsiooniliste omavahendite kogusumma oli hinnangute kohaselt ligikaudu

<sup>32</sup> Hinnangulise kogukahju arvutamisel on aluseks võetud uurimise toimumise aegsed väärtused. Selles punktis esitatud andmed leiab Euroopa Prokuratuuri 2022. aasta aruandest.

<sup>33</sup> Käesolevas aruandes ei ole arvesse võetud käibemaksupettust.

<sup>34</sup> Rikkumisi, millest liikmesriigid teatasid seoses traditsiooniliste omavahenditega, on analüüsitud üksikasjalikult käesolevale aruandele lisatud dokumendi „Statistical evaluation of irregularities reported for own resources, natural resources, cohesion policy, pre-accession assistance and direct expenditure in 2022“ (Omavahendite, loodusvarade, ühtekuuluvuspoliitika, ühinemiseelse abi ja otsekulude valdkonnas 2022. aastal teatatud rikkumiste statistiline hindamine) punktis 2.

<sup>35</sup> 2022. aastal mõjutasid kogusummat olulisel määral Belgias teatatud neli suurt muude õigusnormide rikkumise juhtumit (305 miljonit eurot).

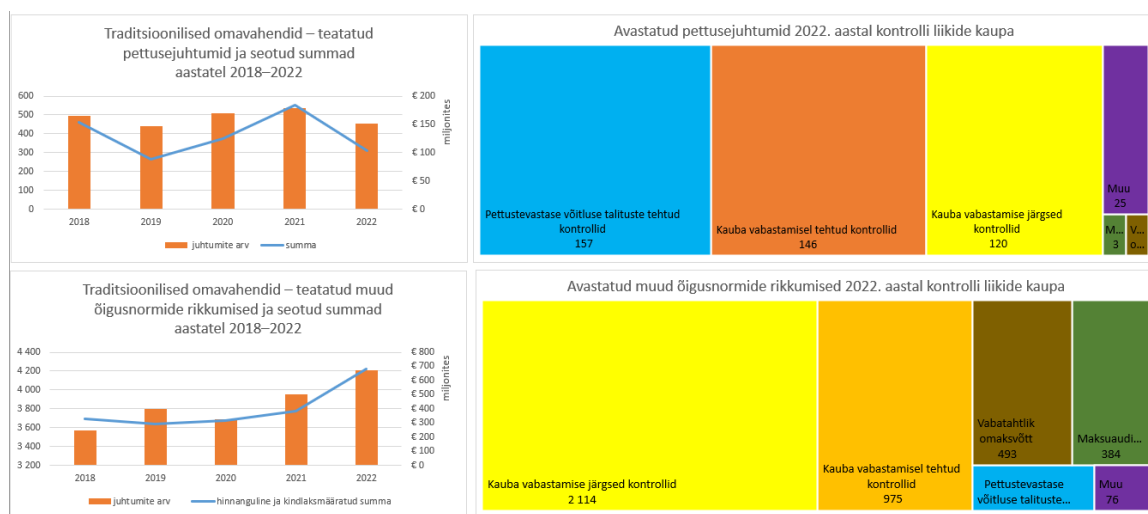
38 miljonit eurot. Pärast 2021. aastat jätkasid ebaseadusliku üle piiri toimetamise juhtumitest teatamist kümme liikmesriiki<sup>36</sup> ja neli liikmesriiki<sup>37</sup> teatas neist juhtumitest 2022. aastal esimest korda. See võib tähendada pettuste või sigarettide salakaubaveoteede kandumist teistesse liikmesriikidesse.

Pettustest ja muudest õigusnormide rikkumistest enim mõjutatud tolliprotseduur oli endiselt **vabasse ringlusse lubamine** (3 799 juhtumit kogusummas 688 miljonit eurot). 2021. aastaga võrreldes teatas Saksamaa 2022. aastal vabasse ringlusse lubamisega seotud muude rikkumiste arvu suurest kasvust, samal ajal kui mõni tema naaberliikmesriik teatas rikkumiste arvu suurenemisest transiidi puhul (nt Tšehhi ja Madalmaad) koos vähenemisega vabasse ringlusse lubamise puhul (Madalmaad).

Pettusejuhtumite avastamisel olid 2022. aastal väga tähtsad liikmesriikide **pettustevastase võitluse talituste** kontrollid koos tolliasutuste kontrollidega kauba vabastamisel. Muud õigusnormide rikkumised avastati eeskätt **vabastusjärgsete kontrollide** käigus, ent üha sagedamini ka muude avastamismeetodide abil, nagu kontrollid kauba vabastamisel ja maksuauditid.

2022. aastal keskendusid komisjoni talitused **liikmesriikides kontrollide tegemisel** e-kaubanduse ja väikese väärtusega saadetiste jaoks kehtestatud kontrollistrateegiale ning dumpinguvastaste ja tasakaalustavate tollimaksude jaoks kehtestatud tollistrateegiale. Peale selle pööras komisjon 2022. aastal dokumentide läbivaatamisel tähelepanu kolmele temale: COVID-19ga seotud kaubad, mille suhtes kohaldati tollimaksuvabastust, siduv päritoluinformatsioon ja pooleliolevad B-raamatupidamisarvestuse juhtumid.

### Joonis 5. Traditsiooniliste omavahenditega seotud avastatud ja teatatud pettusejuhtumid ja muud õigusnormide rikkumised kontrolli liikide kaupa



### Olukorra ülevaade nr 2. Ühised tollioperatsioonid

Ühised tollioperatsioonid on piiratud kestusega sihipärased meetmed, mille eesmärk on võidelda pettuste ja riskikaupade ebaseadusliku üle piiri toimetamise vastu konkreetsetes riskipiirkondades ja/või kindlakstehtud kaubateedel. 2022. aastal kaaskorraldas või toetas OLAF kümnet ühisoperatsiooni, mis käsitlesid mitmesuguseid sihtvaldkondi, sealhulgas tubaka ebaseaduslik üle

<sup>36</sup> Belgia, Bulgaaria, Saksamaa, Eesti, Kreeka, Prantsusmaa, Läti, Leedu, Poola ja Rumeenia.

<sup>37</sup> Hispaania, Horvaatia, Austria ja Portugal.

piiri toimetamine, tegelikust väiksema väärtusega deklareeritud kaup ja ELi sisse toodav või EList välja viidav sularaha<sup>38</sup>.

## 4.3. Kulud

### 4.3.1. Põllumajandus<sup>39</sup>

Aastatel 2018–2022 kasvas rikkumisjuhtumite haldamise süsteemis teatatud **maaelu arenguga** seotud pettusejuhtumite arv, peamiselt tänu avastamise suurenemisele programmitöö perioodil 2014–2020. Nende pettusejuhtumite arv oli siiski oodatust väiksem. Sellel tuleks silma peal hoida, et tagada keskendumine pettuste avastamisele. Muude õigusnormide rikkumiste puhul toimus sarnane areng, ehkki vähem märgatav. 2022. aastal suurenes 2021. aastaga võrreldes pettusejuhtumite arv **põllumajandustoetuste** valdkonnas, eelkõige kahe liikmesriigi teatatud otsetoetustega seotud juhtumite tõttu. Osaliselt oli see kasv tingitud ka sellest, et teatati paljudest väikestest omavahel seotud juhtumitest. Muude õigusnormide rikkumistega seotud summad kõikusid tublisti, peamiselt seetõttu, et mõnel aastal teatatud **turumeetmetega** seotud juhtumid hõlmasid erakordselt suuri summasid.

Avastamise määr oli märksa kõrgem maaelu arengu valdkonnas kui põllumajandustoetuste puhul. Samas põllumajandustoetuste ühe osa – turumeetmete – puhul oli avastamise määr kõige kõrgem. Lõviosa rikkumistest, eeskätt pettusejuhtumitest, avastas käputäis liikmesriike.

Ajavahemikul 2018–2022 olid pettusejuhtumid sageli seotud **abitaotluse** või **dokumentaalsete tõendite võltsimisega**. Turumeetmete ja maaelu arengu valdkonnas olid märkimisväärsed ka **meetmete rakendamisega** seotud rikkumised.

---

<sup>38</sup> Vt OLAFi 2022. aasta aruanne, [https://ec.europa.eu/olaf-report/2022/investigative-activities/protecting-eu-revenue/conducting-joint-customs-operations\\_en.html](https://ec.europa.eu/olaf-report/2022/investigative-activities/protecting-eu-revenue/conducting-joint-customs-operations_en.html).

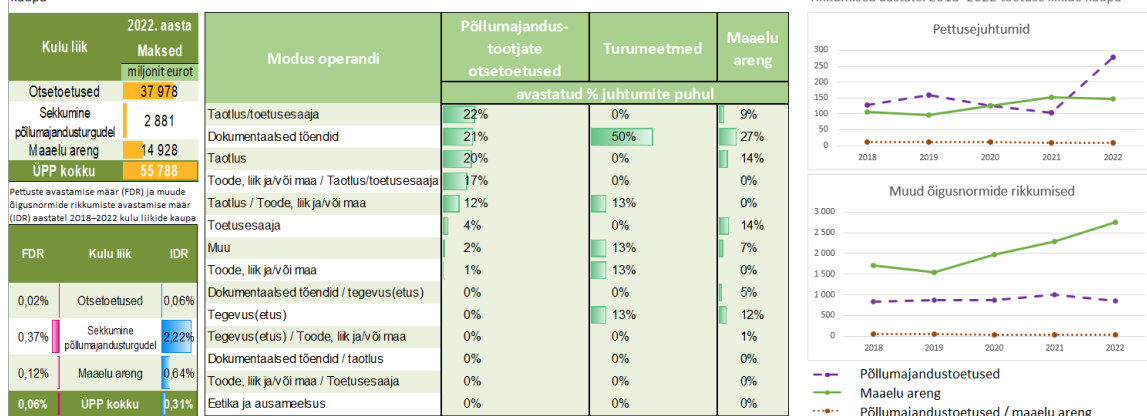
<sup>39</sup> Rikkumisi, millest liikmesriigid teatasid seoses põllumajandusega, on analüüsitud üksikasjalikult käesolevale aruandele lisatud dokumendi „Statistical evaluation of irregularities reported for own resources, natural resources, cohesion policy, pre-accession assistance and direct expenditure in 2022“ (Omavahendite, loodusvarade, ühtekuuluvuspoliitika, ühinemiseelse abi ja otsekulude valdkonnas 2022. aastal teatatud rikkumiste statistiline hindamine) punktis 3.

## Joonis 6. Maksed ning teatatud pettusejuhtumid ja muud õigusnormide rikkumised ühise põllumajanduspoliitika (ÜPP) valdkonnas kulu liikide kaupa<sup>40</sup>

Maksed 2022. aastal kulu liikide kaupa

Avastatud pettusejuhtumite ja muude õigusnormide rikkumiste liigid aastate

Teatatud pettusejuhtumid ja muud õigusnormide rikkumised aastatel 2018–2022 toetuse liikide kaupa



### Olukorra ülevaade nr 3. Riskid ja rikkumised ühise põllumajanduspoliitika valdkonnas

Riskid ja rikkumised sõltuvad meetme liigist. Näiteks otsetoetuse taotlejad võivad taotleda võltsitud rendilepingute alusel toetust maatükkide jaoks, mida neil ei ole õigust kasutada, või luua kunstlikult tingimused rahalise toetuse saamiseks. Põllumajandustavad, sealhulgas need, mis toovad kasu kliimale ja keskkonnale, võivad vajada suuremat tähelepanu, et teha kindlaks tahtlikud rikkumised. Sama võib olla vajalik loomade arvul ja liigil põhinevate maksekavade puhul. Turumeetmetega seotud rikkumised võivad puudutada näiteks põllumajandustoodete turult kõrvaldamist, aga ka investeringute kulusid, tegelikku rakendamist või tootjaorganisatsioonide poolset kasutamist näiteks hoidlatega seotud tööde jaoks või masinate või seadmete ostmiseks. OLAF uuris mitut keerulist juhtumit, mis olid seotud põllumajandustoodete müügiendusega.

Maaelu arengu valdkonnas võivad toetusesaajad näiteks kasutada võltsitud arveid, deklareerida kasutatud seadmed uutena, manipuleerida hangete raames pakkumustega ja esitada valetavat toetuse saamise tingimuste täitmise kohta. Rikkumised võivad olla seotud teabega, mida toetuse taotleja esitab selleks, et tema projekt välja valitaks, et saada toetust või et vastata toetuskaavale ligipääsemise tingimustele. Toetusesaaja võib rikkuda hanke-eeskirju, taotleda ülepaisutatud või isegi toimumata tehingu kulude hüvitamist või paluda hüvitada kulusid, mida on muus kontekstis juba rahastatud. Toetusesaaja võib kõrvale kalduda äriplaanist ja mitte kasutada investeringut ettenähtud otstarbel või jätta selle üldse kasutamata. Pindalapõhised ja loomadega seotud kulutused võivad vajada rohkem tähelepanu, et teha kindlaks tahtlikud rikkumised.

### 4.3.2. Ühtekuuluvuspoliitika<sup>41</sup>

Rikkumisjuhtumite haldamise süsteemis teatatud, programmitöö perioodiga 2007–2013 seotud pettusejuhtumite arv jõudis haripunkti 2015. aastal ja järgnevatel aastatel järk-järgult vähenes. 2018. aastal said ülekaalu rikkumised, mis olid seotud programmitöö perioodiga 2014–2020. See

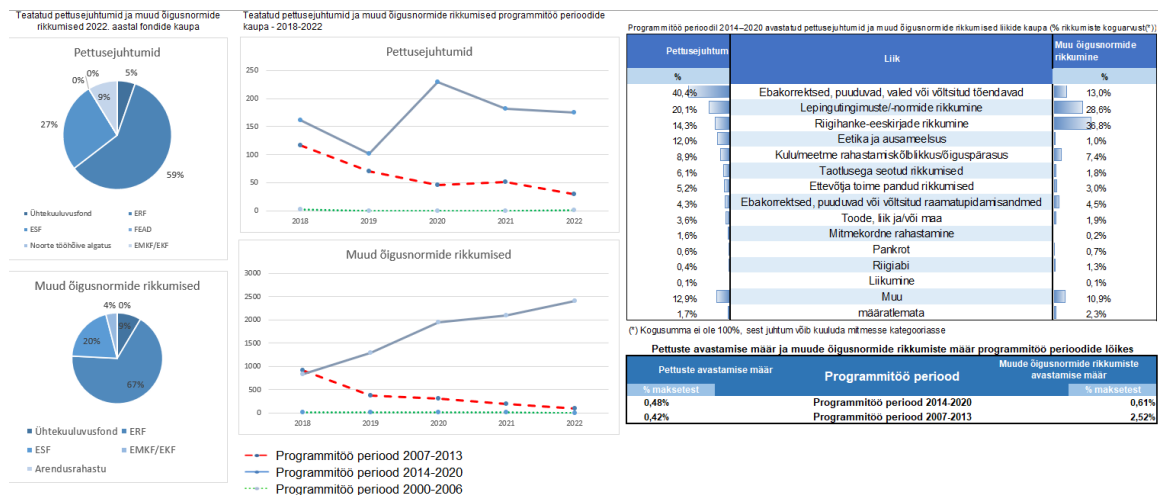
<sup>40</sup> Pettuste avastamise määr arvutatakse kui pettusejuhtumitega seotud summade protsent tehtud maksete kogusummast. Muude õigusnormide rikkumiste avastamise määr arvutatakse kui muude õigusnormide rikkumistega seotud summade protsent tehtud maksete kogusummast.

<sup>41</sup> Rikkumisi, millest liikmesriigid teatasid seoses ühtekuuluvuspoliitikaga, on analüüsitud üksikasjalikult käesolevale aruandele lisatud dokumendi „Statistical evaluation of irregularities reported for own resources, natural resources, cohesion policy, pre-accession assistance and direct expenditure in 2022“ (Omavahendite, loodusvarade, ühtekuuluvuspoliitika, ühinemiseelse abi ja otsekulude valdkonnas 2022. aastal teatatud rikkumiste statistiline hindamine) punktis 4.

areng oli kooskõlas mitmeaastaste rakendustsüklite teadaolevate suundumuste ja muustritega. Alates 2017. aastast on üha rohkem, kuid oodatust vähem, teatatud programmitöö perioodiga 2014–2020 seotud muude õigusnormide rikkumistest. Üheksa aastat pärast programmitöö perioodi 2007–2013 algust olid teatatud muude õigusnormide rikkumiste arv ja seotud summad märksa suuremad rikkumiste arvust ja summadest, millest oli teatatud seoses programmitöö perioodiga 2014–2020. See oli nii kõigi fondide ja enamiku liikmesriikide puhul<sup>42</sup>.

Kui rääkida pettustest, siis kõige sagedamini oli rikkumine seotud tõendavate dokumentidega. Suured summad olid mängus lepingutingimuste/-normide rikkumisega seotud pettuse puhul, mis sageli seisnes rahastatud meetme puudulikus rakendamises või rakendamata jätmises. Kõige sagedamini teatatud muu õigusnormide rikkumine oli riigihanke-eeskirjade rikkumine. Pettust kahtlustati nende puhul harva. See osutab sellele, et parandada tuleks kas pettuste avastamist, uurimist ja süüdistuste esitamist või avaliku sektori hankijate haldussuutlikkust. Enamik eetika ja ausameelsusega seotud pettusejuhtumeid hõlmasid huvide konflikte. Eetika ja ausameelsus on valdkond, kus pettust on kõige sagedamini. Korruptsioonist teatati harva.

**Joonis 7. Teatatud pettusejuhtumid ja muud õigusnormide rikkumised programmitöö perioodide, fondide ja liikide kaupa; pettuste avastamise määr ja muude õigusnormide rikkumiste avastamise määr programmitöö perioodide kaupa<sup>43</sup>**



**Olukorra ülevaade nr 4. Ühtekuuluvuspoliitika ohus olevad valdkonnad**

Kui rääkida pettustest, siis risk tundub olevat suurem sellistes valdkondades nagu i) transport ja keskkonnakaitse, kuna mängus on suured summad, ning ii) teadusuuringud, tehnoloogiaarendus ja innovatsioon ning tööhõive, kus pettusejuhtumid on sagedased. Mis puudutab roheüleminekut, siis näitavad analüüsid, et pettuserisk on suurem investeeringute puhul, mis tehakse i) energiatõhususse, ii) joogiveevarustusse ja iii) jäätmekäitlusse. Transpordi ja võrkude valdkonnas osutavad analüüsid sellele, et pettuserisk on suurem investeeringute puhul, mis tehakse i) maanteedesse, mis ei kuulu üleeuroopalisse transpordivõrku, võttes arvesse pettusejuhtumite arvu, mis on tõenäoliselt seotud sellega, et piirkonna või kohalikule tasandile jõuab suurem arv projekte, ning ii) raudteedesse ja üleeuroopalisse transpordivõrku kuuluvatesse maanteedesse, kuna mängus on suured summad. Sotsiaalse kaasamise puhul näitavad analüüsid,

<sup>42</sup> Selle suundumuse põhjalik analüüs on avaldatud [2021. aasta finantshuvide kaitse aruandes](#) (olukorra ülevaade nr 17, lk 38).

<sup>43</sup> Pettuste avastamise määra ja muude õigusnormide rikkumiste määra määratlus on esitatud joonealuses märkuses nr 40.

et pettuserisk on suurem aktiivsesse kaasamisse ja tervishoiutaristusse tehtavate investeeringute puhul.

### 4.3.3. Muud eelarvevaldkonnad<sup>44</sup>

EL on alates 2007. aastast toetanud **ühinemiseelse abi rahastamisvahendi** raames rahalise ja tehnilise abiga kandidaatriikide ja potentsiaalsete kandidaatriikide reforme. Pettusejuhtumid ja muud õigusnormide rikkumised, millest teatati ajavahemikul 2018–2022 seoses ühinemiseelse abiga, olid seotud peamiselt ühinemiseelse abi rahastamisvahendiga aastateks 2007–2013 (IPA I) ja aastateks 2014–2020 (IPA II). Teatatud juhtumite arv ja seotud summad olid kõige suuremad 2022. aastal. Teatatud pettusejuhtumite arv oli siiski viimase viie aasta väiksem. Teatatud pettusejuhtumid ja muud õigusnormide rikkumised olid seotud peamiselt maaelu arengu komponendi ja piiriülese koostööga.

**Otsese eelarve täitmise** raames rahastatud kuludega seotud pettusejuhtumite ja muude õigusnormide rikkumiste arv oli ajavahemikul 2018–2022 võrdlemisi stabiilne. Üle 80 % rikkumistest, mille puhul tekkis pettusekahtlus, avastati pärast OLAFi juurdlust.

## 4.4. Organiseeritud kuritegevus, korrupsioon ja huvide konfliktid

Teavet ELi finantshuve kahjustava **organiseeritud kuritegevuse** kohta leiab Euroopa Prokuratuuri aastaaruandest. Selle aruande kohaselt oli prokuratuur 2022. aasta lõpuks uurinud 122 finantshuve kahjustavat õigusrikkumist, mille olid toime pannud kuritegelikud organisatsioonid.

**Korrupsioonijuhtumitega** seoses teatas Euroopa Prokuratuur 2022. aasta lõpus 87 uuritud süüteost. Aastatel 2018–2022 teatasid kümme riiki rikkumisjuhtumite haldamise süsteemi kaudu 30 juhtumist, millest viis olid seotud põllumajandusega, 22 ühtekuuluvuspoliitikaga ja kolm ühinemiseelse abiga. Seonduva kahju suuruseks hinnatakse ligikaudu 50 miljonit eurot.

Samal ajavahemikul teatati rikkumisjuhtumite haldamise süsteemi kaudu 375 **huvide konflikti** juhtumist (neist 86 % oli seotud ühtekuuluvuspoliitikaga, 9 % põllumajandusega ja 5 % ühinemiseelse abiga), mis hõlmasid peaaegu 117 miljonit eurot. Nende rikkumiste analüüsist on näha, et teatatud huvide konflikti juhtumid osutavad peamiselt rahaliste vahendite saajate ning nende töövõtjate ja alltöövõtjate vahelistele suhetele, millega rikutakse siseriiklikke õigusnorme. Vaid 7 % juhtumite puhul oli tegemist toetuse määramise / projekti hindamise etapis esinenud huvide konfliktiga, mis puudutas hindamiskomisjonide liikmeid. Ehkki umbes kaks kolmandikku neist juhtumitest avastati standardkontrolli käigus, avastati ülejäänud kolmandik tänu juhtimis- ja kontrollisüsteemi välistele allikatele, nagu informaatorite vihjed, OLAFi juurdlused või teave, riikliku politsei korraldatud uurimised ja ajakirjanduses avaldatud artiklid.

<sup>44</sup> Rikkumisi, millest liikmesriigid teatasid seoses ühinemiseelse abi ja otsese eelarve täitmisega, on analüüsitud üksikasjalikult käesolevale aruandele lisatud dokumendi „Statistical evaluation of irregularities reported for own resources, natural resources, cohesion policy, pre-accession assistance and direct expenditure in 2022“ (Omavahendite, loodusvarade, ühtekuuluvuspoliitika, ühinemiseelse abi ja otsekulude valdkonnas 2022. aastal teatatud rikkumiste statistiline hindamine) punktides 5 ja 6.

## 5. JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

Komisjoni pettustevastase võitluse strateegias on rõhku pandud andmete kogumisele ja analüüsimisele ning teadmiste täiendamisele, et paremini suunata pettustevastaseid jõupingutusi. Selleks et suurendada andmete kättesaadavust ja kasutamist ning tagada sellega tõhusam ja tulemuslik pettuste ärahoidmine ja avastamine, on väga oluline täiendav digiteerimine. Strateegias on rõhutatud ka pettustevastase võitluse juhtimise tähtsust ning vajadust seada sisse õiged protsessid ja struktuurid, et tagada koostöö ja koordineerimine kõigi osalejate seas. Komisjoni ja liikmesriikide viimastel aastatel saadud kogemused kinnitavad vajadust jätkata selles suunas ning võidelda pettustega terviklikul ja koordineeritud viisil.

### 5.1. Pettustest arusaamine, et võidelda nende vastu tulemuslikumalt

Andmete põhjalik ja hoolikas analüüsimine võib tõhustada tegevust kõigis pettustevastase võitluse tsükli etappides. Eelkõige võib see edendada pettuste ärahoidmist ja avastamist, võimaldades esitada strateegilisi ja töökorralduslikke soovitusi, et aidata pettuste vastu võitlejatel petturiatega tulemusikumalt tegeleda. Selle analüüsi usaldusväärsus sõltub asjaomaste andmete kättesaadavusest ja kvaliteedist.

ELi õigusraamistikuga on loodud sobiv raamistik nii tulude kui ka kulude kohta asjaomase teabe vahetamiseks.

Kulude poolel on andmete kogumise vahend pettusejuhtumitest ja muudest õigusnormide rikkumistest teatamine rikkumisjuhtumite haldamise süsteemi kaudu. Komisjon on võtnud nõuks seda süsteemi veelgi täiustada ning toetada liikmesriike rikkumistest teatamise suuniste läbivaatamisel ja ajakohastamisel.

Tulude poolel on endiselt suured teatavat liiki kaupadega seotud riskid. Liikmesriigid kasutavad traditsiooniliste omavahenditega seotud pettusejuhtumitest ja muudest õigusnormide rikkumistest teatamiseks rakendust OWNRES. ELi finantshuvide tõhusaks kaitsmiseks on hädavajalik rakendada nii olemasolevate riskide kui ka pettustega seotud uute suundumuste kindlakstegemisel ja käsitlemisel õigeaegset ja ennetavat lähenemisviisi.

Paljudes liikmesriikides on väga suur selliste rikkumiste osakaal, mida liigitatakse aastaid pärast rikkumisest teatamist endiselt pettusekahtluse juhtumiks, isegi kui juhtum on märgitud lõpetatuks. See võib osutada kas sellele, et kohtuasutused ei tegele selliste kahtlustega nõuetekohaselt (nt ressursside nappuse tõttu), või sellele, et puuduvad korralikud sidekanalid kohtuasutuste ja aruandvate asutuste vahel. Samuti võib see olla tingitud sellest, et juhtumite osas, millega seoses kriminaalmenetlust ei algatatud ning mis on aegunud või mille puhul ei leitud piisavaid tõendeid pettuse kohta, püsib makseasutuste ja korraldusasutuste kahtlus.

#### ***Soovitus 1. Parandada pettusekahtluse avastamist, pettusekahtlusest teatamist ja pettusekahtluse juhtumite jälgimist***

Endiselt on võimalik tublisti parandada pettusekahtluse avastamist ja pettusekahtlusest teatamist, nagu saab parandada ka selliste juhtumite jälgimist. Liikmesriikide vahel on jätkuvalt suuri erinevusi. Liikmesriikides, kus pettusi avastatakse vähe, peaksid pädevad asutused investeerima pettuseriski analüüsi, et hinnata, mil määral on madal avastamise määr tingitud sellest, et nende tegevust mõjutavaid pettusi on tõepoolest vähe, ja mil määral puudustest avastamis-/teatamissüsteemides.

Kui pettuste avastamise valdkonnas leitakse mõni puudus, peaks liikmesriik keskenduma pettusele osutavate märkide avastamisele ja rikkumise kindlakstegemise korral hoolikalt käsitlema tahtlikkuse küsimust.



Kui kindlakstehtud probleem on seotud aruandlustavadega (nt liiga hiline liigitamine pettusekahtluse juhtumiks), peaks liikmesriik need tavad läbi vaatama, võttes seejuures arvesse vajadust parandada teabevahetust kohtuasutustega.

## 5.2. Innovatsioon pettustevastase võitluse valdkonnas: digiteerimine

Ehkki seda on käsitletud mitmes varasemas soovitusel, on keskendumine pettustevastase võitluse digiteerimisele praegu olulisem kui kunagi varem. Uue tehnoloogia pakutavad võimalused tuleks täielikult ära kasutada, et võidelda petturitega, kes on varasemast paremini organiseeritud ja tehnoloogiateadlikumad.

### *Soovitus 2. Seada pettustevastase võitluse digiteerimine liikmesriikide tegevuskavades tähtsale kohale*

Pettustevastaste strateegiate keskmes peab olema pettustevastase võitluse digiteerimine. Digiteerimine on nii võimalus kui ka oht, kuna ka petturid kasutavad üha enam uut tehnoloogiat, et toime panna kuritegusid. Liikmesriigid peaksid tagama, et pettustevastase võitluse digiteerimine on osa nende riiklikust pettustevastase võitluse strateegiast. Selles tuleks määratleda strateegiad, et i) teha kindlaks uuest tehnoloogiast tulenevad olemasolevad ja tulevased ohud; ii) luua vajalik IT-struktuur (vaadata üle olemasolevad vahendid ja töötada välja uued ning tagada vahendite koostalitlusvõime) ning iii) teha kindlaks ja kaotada praegused vajakajäämised, sealhulgas vajaminevate oskuste osas.

## 5.3. Pettustevastase võitluse juhtimise tugevdamine

Komisjon on pidevalt rõhutanud vajadust võtta laialdaselt kasutusele riiklikud pettustevastase võitluse strateegiad, et kaitsta ELi finantshuve. Nende strateegiatega saab tagada, et erinevad riiklikud osalejad rakendavad ühist lähenemisviisi, ja hõlbustada koostööd ELi tasandil. Võttes arvesse OLAFi ja Euroopa Prokuratuuri tähtsat rolli, eelkõige võitlemisel piiriülese pettuse vastu, pettustevastase võitluse valdkonna üha suuremat keerukust ja petturite läbimõeldud tegutsemist, on organisatsiooni piire ületav koostöö ja koordineerimine olulisem kui kunagi varem.

### *Soovitus 3. Tugevdada pettustevastase võitluse juhtimist liikmesriikides*

Mitmes liikmesriigis on edasi arendatud riiklike pettustevastase võitluse raamistikke, kus on keskne osa riiklikel pettustevastastel koordineerimistalitustel. Komisjon toetab ja soodustab seda protsessi, mida tuleks laiendada kõigile asjassepuutuvatele osalejatele, kaasates asjaomased riigi ja Euroopa tasandi õiguskaitse- ja kohtuasutused. Liikmesriigid peaksid hoolt kandma ka selle eest, et seda protsessi koordineerivad riiklikud struktuurid on varustatud sobiva personaliga.

Pettustevastased võrgustikud on ideaalne struktuur riiklike pettustevastase võitluse strateegiatega väljatöötamiseks ja ajakohastamiseks.

Komisjon kordab oma soovitusi, et liikmesriigid, kes ei ole seda strateegiat veel vastu võtnud, peaksid seda tegema.