

Pettusevastane võitlus taaste- ja vastupidavusrahastus

Töö käib



EUROOPA
KONTROLLIKODA

Sisukord

Punkt

01–15 | Põhisõnumid

01–05 | Miks on see valdkond oluline?

06–15 | Meie leiud ja soovitused

16–88 | Meie tähelepanekutest lähemalt

16–35 | Komisjon võttis meetmeid taaste- ja vastupidavusrahastu pettustevastase raamistiku parandamiseks, kuid tema kontrollitegevus on mõnevõrra piiratud

17–19 | Taaste- ja vastupidavusrahastu üksikasjalike pettusevastaste nõuete puudumine piiras komisjoni esialgset hinnangut liikmesriikide pettusevastaste süsteemide ülesehituse kohta

20–21 | Rahastamislepingutega kompenseeriti osaliselt miinimumnõuete puudumist taaste- ja vastupidavusrahastu määruses, kuid iga asutuse ülesanded ja kohustused ei olnud täielikult kindlaks määratud

22–35 | Komisjoni auditid aitavad kaasa pettuste ärahoidmisele ja avastamisele, kuid ei hõlma mõningaid olulisi pettustevastase võitluse süsteemide elemente

36–64 | Liikmesriigid on loonud pettustevastased meetmed, kuid pettuste avastamisel on endiselt puudusi

37–44 | Koordineerivad asutused on pettusevastase raamistiku loomisel keskse tähtsusega, kuid neil ei ole alati aktiivset rolli

45–54 | Rakendusasutused kehtestavad pettuste ärahoidmise meetmed ja teevad kahes valitud liikmesriigis põhjalikke kontrolle pettuste avastamiseks

55–57 | Üldiselt on auditeerimisasutuste poolt tehtavad rakendusasutuste süsteemiauditid asjakohased

58–60 | Liikmesriigid võtsid kasutusele anonüümsed pettusest teatamise kanalid

61–64 | Paljud liikmesriigid ei kasuta pettuste avastamiseks täielikult ära andmekaevevahendeid

- 65–88 | Puudulikud andmed taaste- ja vastupidavusrahastu pettuste kohta ja lüngad taaste- ja vastupidavusrahastu eeskirjades võivad kahjustada ELi finantshuvide kaitset**
- 68–81 | Liikmesriigid ei teata liidu vahendite haldaja kinnituses kõigist pettusekahtluse juhtumitest, mis võivad kahjustada ELi finantshuve
- 82–88 | Liikmesriigid ei pea tagastama tagasinõutud summasid ELi eelarvesse ning enamik tagasimakseid tehakse pärast taaste- ja vastupidavusrahastu rakendusperioodi

Lisad

I lisa. Lühidalt auditist

II lisa. Arachne kasutamine taaste- ja vastupidavusrahastus

Lühendid

Mõisted

Komisjoni vastused

Ajakava

Auditirühm

01

Põhisõnumid

Miks on see valdkond oluline?

- 01** 2021. aasta veebruaris loodi ELi 650 miljardi euro suurune taaste- ja vastupidavusrahastu ühekordse ajutise vahendina, et aidata ELi riikidel COVID-19 pandeemiast taastuda ja ehitada üles vastupanuvõimeline majandus. Sellest rahastatakse reforme ja investeeringuid, mis põhinevad kuludega sidumata rahastamisel, mis tähendab, et maksed põhinevad liikmesriikide asjakohaste eesmärkide ja sihtide saavutamisel. Euroopa Komisjon (edaspidi „komisjon“) rakendab taaste- ja vastupidavusrahastut eelarve otsese täitmise raames ning liikmesriigid on vahendite saajad (sihttoetuste puhul) ja laenuvõtjad (laenude puhul).
- 02** Pettus tähendab mis tahes tahtlikku tegu või tegematajätmist, mille eesmärk on teisi petta, nii et ohver kannab kahju ja süüteo toimepanija saab kasu. Pettus kahjustab ELi finantshuve ja takistab EL-il oma poliitikaeesmärkide saavutamist. Käesolevas aruandes hõlmab pettus nii pettusekahtlusi kui ka kinnitatud pettusejuhtumeid. Nii komisjon kui ka liikmesriigid peavad tagama ELi finantshuvide kaitse pettuste eest ning lõplik vastutus on komisjonil. Seepärast peab komisjon saama liikmesriikidelt piisava kindluse, et nende süsteemid on pettuste ärahoidmisel, avastamisel ja kõrvaldamisel tõhusad.

- 03** Auditis hinnati komisjoni ja neljas liikmesriigis (Taani, Hispaania, Itaalia ja Rumeenia) taaste- ja vastupidavusrahastu jaoks loodud süsteemide tulemuslikkust, et kaitsta ELi finantshuve pettuste eest. Uurisime, kas:
- komisjon on põhinõuete kehtestamise ja liikmesriikide süsteemide audititega aidanud parandada taaste- ja vastupidavusrahastu pettustevastast raamistikku;
 - liikmesriigid on loonud head pettusevastased ennetus- ja avastamise meetmed;
 - pettustest teatamise ja nende kõrvaldamise menetlused on ELi finantshuvide kaitsmiseks piisavad.
- 04** Oma audititöö käigus tegime intervjuusid, dokumentide kontrolle, kohapealseid kontrolle ning taaste- ja vastupidavusrahastu ametiasutuste seas küsitluse meetmete kohta, mida nad on võtnud taaste- ja vastupidavusrahastu kaitsmiseks pettuste eest. Täiendav taustteave ning auditi ulatuse ja käsitusviisi üksikasjad on esitatud *[lisas](#)*.
- 05** Käesoleva aruandega püüame aidata tugevdada taaste- ja vastupidavusrahastu süsteeme, et kaitsta ELi finantshuve pettuste eest nii komisjoni kui ka liikmesriikide tasandil. Kuna suurimad investeeringud on kavandatud taaste- ja vastupidavusrahastu kasutusaja lõppu, ilmnevad pettusejuhtumid tõenäoliselt pärast seda. Meie leiud ja soovitused, mis on asjakohased mis tahes tulevaste rahastamisvahendite puhul, millel on taaste- ja vastupidavusrahastuga sarnased rahastamismudelid, kehtivad ka praeguse taaste- ja vastupidavusrahastu suhtes pärast selle ametlikku sulgemist 2026. aasta lõpus. Kuigi meie soovitused on adresseeritud komisjonile, võib neid kohaldada ka kaudselt liikmesriikide suhtes.

Meie leiud ja soovitused

- 06** Kokkuvõttes järeldame, et komisjoni ja liikmesriikide poolt taaste- ja vastupidavusrahastu jaoks loodud süsteemid, mille eesmärk on kaitsta ELi huve pettuste eest, ei ole täielikult tõhusad. Kuigi komisjon on astunud samme selle parandamiseks, on taaste- ja vastupidavusrahastu pettustevastases raamistikus puudusi pettuste avastamisel, neist teatamisel ja nende korrigeerimisel. Ehkki liikmesriikide taaste- ja vastupidavusrahastu asutused on võtnud pettusevastaseid meetmeid, on need sageli kohaldatud viivitustega ning alati ei kasutata avastamismeetmeid, nagu andmeanalüüs ja rikkumisest teatamine. Puudulikud ja ebajärjekindlad andmed taaste- ja vastupidavusrahastu pettuste kohta, pettusejuhtumitest teatamise standardkriteeriumide puudumine ja tagasinõudmiseeskirjadega seotud probleemid võivad takistada komisjonil võtta õigeaegseid ja tõhusaid parandusmeetmeid. Pettusejuhtumid võidakse kinnitada kohtuotsusega alles pärast taaste- ja vastupidavusrahastu kasutusaja lõppu, mil liikmesriigid ei teata enam pettustest ega esita teavet tagasinõudmise kohta liidu vahendite haldaja kinnituste kaudu, ning meetmete tühistamisega seotud korrektsioone ei ole enam võimalik teha. Seetõttu on oht, et komisjonil ei pruugi olla teavet juhtumite edasiseks uurimiseks ja sellest tulenevalt ka vahendite tagasinõudmiseks, kui liikmesriigid ei ole seda piisavalt teinud.

Komisjon võttis meetmeid taaste- ja vastupidavusrahastu pettustevastase raamistiku parandamiseks, kuid tema kontrollitegevus on mõnevõrra piiratud

- 07** Taaste- ja vastupidavusrahastu määruses määratletud taaste- ja vastupidavusrahastu pettustevastases raamistikus on liikmesriikide pettusevastase võitluse süsteemidele kehtestatud kõrgetasemelised nõuded, kuid neid ei ole piisavalt üksikasjalikult kirjeldatud. See mõjutas komisjoni esialgset hinnangut liikmesriikide süsteemide ülesehituse kohta ning mõnel juhul polnud komisjonil järelduste tegemiseks piisavalt teavet. Komisjoni ja liikmesriikide vahelistes taaste- ja vastupidavusrahastu rahastamislepingutes sätestatud nõuded on konkreetsemad kui taaste- ja vastupidavusrahastu määruses sätestatud nõuded, kuid neis puudus endiselt konkreetne taaste- ja vastupidavusrahastu asutuste tehtavate pettustevastaste kontrollide ulatuse, katvuse ja ajastuse osas (punktid 17–21).

- 08** Komisjoni auditid liikmesriikide pettusevastase võitluse süsteemide uurimiseks võivad aidata neid süsteeme parandada. Leidsime neis auditites mõningaid puudusi, nagu auditeerimisasutuse ebapiisav hõlmatus ja koordineeriva asutuse ebapiisavad pettusevastase võitluse kohustused. Seevastu rakendusasutustes tehtud auditid olid põhjalikud ja neis puudusid vaid mõned elemendid. Mõnes liikmesriigis lõpetati komisjoni auditid alles pärast esimest maksetaotlust, mille tulemusel tehti makseid ilma piisavate tõenditeta liikmesriigi pettusevastase kontrollisüsteemi tõhususe kohta. Samal ajal on komisjoni auditid parandanud kõigi nelja külastatud liikmesriigi pettusevastaseid süsteeme: Itaalia töötas välja pettuseriski hindamise vahendi, Hispaania täiustas oma pettuseriski hindamise ja rikkumisest teatamise menetlusi, Rumeenia ajakohastas mitmesuguseid pettusevastaseid meetmeid ja Taani rakendas uusi suuniseid. Taanis oli komisjoni seatud kontrollieesmärk aga halvasti kavandatud, sest see ei hõlmanud kõiki komisjoni auditileide, mis on seotud ELi finantshuvide kaitse järgimisega, nagu on sätestatud taaste- ja vastupidavusrahastu määruses (punktid [22–35](#)).
- 09** 2025. aasta juulis avaldas komisjon ettepaneku 2028.–2034. aasta Euroopa fondi määruse¹ kohta, milles viidati mõnele meie tuvastatud probleemile. Esitame arvamuse komisjoni ettepaneku kohta, kuid selle hindamine ei kuulu käesoleva aruande kohaldamisalasse.

¹ [COM/2025/565](#) Ettepanek võtta vastu määrus, millega luuakse Euroopa majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse, põllumajanduse ja maaelu, kalanduse ja merenduse, heaolu ja julgeoleku fond aastateks 2028–2034.



1. soovitus

Määrata kindlaks tulevaste taaste- ja vastupidavusrahastu tüüpi programmide pettusevastased miinimumnõuded liikmesriikide tasandil ja kontrollida nende järgimist

Kuludega sidumata rahastamisel põhinevate vahendite kavandamisel peaks komisjon seadusandlikus ettepanekus määratlema liikmesriikidele ühtsed miinimumnõuded pettuste ärahoidmiseks, avastamiseks, nendest teatamiseks ja nende kõrvaldamiseks ning kontrollima, kas need on kehtestatud enne maksete tegemist.

See peaks sisaldama:

- a) minimaalset arvu haldus- ja kohapealseid kontrolle ning pettuseriski hindamistesse lisatavaid elemente;
- b) ettepanekut lisada konkreetset ennetus- ja avastamismeetmed nende miinimumnõuete täitmiseks;
- c) nõuet tagastada ELi eelarvesse pettusest mõjutatud tegevuste/projektidega seotud ELi vahendid.

Soovituse täitmise tähtaeg: kuludega sidumata rahastamisel põhinevate toetusvahendite väljatöötamise ajal



2. soovitus

Taaste- ja vastupidavusrahastu puhul tugevdada veelgi komisjoni tehtavaid liikmesriikide pettusevastase võitluse süsteemide auditeid

Soovitame komisjonil:

- a) tugevdada veelgi oma auditeid ELi finantshuvide kaitseks, tehes järgmist:
 - hinnata ühiste kriteeriumide alusel, kas koordineerivad asutused täidavad oma peamisi koordineerimis- ja järelevalvekohustusi;
 - hinnata, kuidas auditeerimisasutused täidavad ka koordineerivate asutuste rolli ning kuidas rakendusasutused kasutavad pettuseriski hindamisi ja pettuseriski näitajaid.
- b) Tagada, et kõik selliste auditite tulemusena kehtestatud kontrollieesmärgid on kavandatud nii, et tulemuseks oleks see, et liikmesriikide kontrollisüsteemid vastavad taaste- ja vastupidavusrahastu määrukses sätestatud ELi finantshuvide kaitsmise nõuetele.

Soovituse täitmise tähtaeg: järgmiste ELi finantshuvide kaitseks tehtavate auditite kavandamisel

Liikmesriigid on loonud pettustevastased meetmed, kuid pettuste avastamisel on endiselt puudusi

- 10** Koordineerivatel asutustel peaks olema keskne roll tõhusate pettusevastaste raamistike loomisel ja nende rakendamise jälgimisel. Valitud liikmesriikides leidsime, et koordineerivad asutused osalevad selles erineval määral: Itaalias ja Rumeenias kujundavad nad neid raamistikke aktiivselt, samal ajal kui Hispaania koordineeriv asutus ei jälgi rakendusasutuste pettusevastaseid meetmeid ja Taani oma ei kehtesta õiguslikult siduvaid nõudeid (punktid [37–44](#)).
- 11** Taaste- ja vastupidavusrahastu meetmeid rakendavad asutused peaksid taaste- ja vastupidavusrahastu meetmete rakendamisel järgima ajakohast pettusevastast poliitikat ja tegema pettuseriski hindamisi. Leidsime, et kõik kaheksa valitud rakendusasutust olid kindlaks määranud taaste- ja vastupidavusrahastuga seotud pettusevastase poliitika, kuigi Taanis oli seda vaid osaliselt tehtud. Pooltel juhtudel määrati see poliitika kindlaks siiski hiline misega. Valdav enamik liikmesriikide rakendusasutustest teeb pettuseriski hindamisi ja kõik valitud rakendusasutused, välja arvatud Taanis, tegid põhjalikku hindamist kooskõlas komisjoni suunistega (punktid [45–49](#)).

12 Peamised pettuste avastamise meetmed on dokumentide kontroll ja kohapealne kontroll, rikkumisest teatamise kanalid ning andmeanalüüs/andmekaevevimeetodid ohumärkide kindlakstegemiseks. Leidsime, et:

- ainult Itaalias ja Rumeenias hõlmavad rakendusasutused kõiki riskivaldkondi oma pettusekontrollide kaudu ja integreerivad pettusenäitajad oma riigihangete kontrollidesse. Hispaanias tuginevad rakendusasutused peamiselt riigiameti üldise sekkumise (IGAE) tehtud kontrollidele. See institutsioon ei kontrolli aga kõiki taaste- ja vastupidavusrahastu riigihankeid ning seda kompenseeriti osaliselt rakendusasutustes tehtud täiendavate kontrollidega. Taani ei lisa oma kontrollidesse pettusenäitajaid (punktid [50–54](#));
- taaste- ja vastupidavusrahastu asutused on loonud selged rikkumisest teatamise kanalid, mis võimaldavad anonüümset teavitamist. Sellest hoolimata ei olnud valitud rakendusasutused ajaks, mil taaste- ja vastupidavusrahastu rakendusperioodi lõpuni oli jäänud üks aasta, saanud nende kanalite kaudu väiteid taaste- ja vastupidavusrahastu pettusejuhtumite kohta. Meil ei ole tõendeid selle kohta, et ametiasutused oleksid analüüsinud selle võimalikke põhjuseid (punktid [58–60](#));
- paljud liikmesriigid ei kasuta pettuste avastamiseks täielikult ära andmekaevevahendeid. Ainult 65% meie küsitlusele vastanud asutustest teatas, et nad kasutasid liikmesriikidele kättesaadavat ELi tasandi andmekaevevahendit Arachne, samas kui 16% kasutab muid riigisiseseid vahendeid ja ülejäänud 19% ei kasuta pettuste avastamiseks andmekaevevahendeid. Külastatud liikmesriikidest kasutavad Arachnet peamise vahendina Taani, Itaalia ja Rumeenia, kuid ainult Itaalia kasutab seda täiel määral. Hispaanias kasutavad taaste- ja vastupidavusrahastu asutused riigisisest vahendit, mille peamine eesmärk on pigem huvide konflikti analüüs kui pettuseohu käsitlemine (punktid [61–64](#)).

13 Auditeerimisasutused aitavad vähendada pettuseriski, hinnates riikide pettusevastaseid süsteeme ning kontrollides investeringute ja reformidega seotud konkreetseid projekte. Neljast valitud liikmesriigist kolme (Itaalia, Rumeenia ja Hispaania) auditeerimisasutused kajastavad süsteemiauditite tegemisel pettusevastaste süsteemide põhielemente asjakohaselt. Taanis ei katsetanud auditeerimisasutus aga piisavalt rangelt rakendusasutuste kasutatavaid ohumärke ja parandusmeetmeid (punktid [55–57](#)).

Puudulikud andmed taaste- ja vastupidavusrahastu pettuste kohta ja lüngad taaste- ja vastupidavusrahastu eeskirjades võivad kahjustada ELi finantshuvide kaitset

- 14** Täielikud andmed taaste- ja vastupidavusrahastuga seotud pettuste kohta võimaldaksid komisjonil nõuetekohaselt oma pettusevastaseid meetmeid suunata ja liikmesriikide meetmeid jälgida. Liikmesriikide ametiasutustel ja ELi kodanikel on taaste- ja vastupidavusrahastuga seotud pettustest teatamiseks mitu kanalit, näiteks Euroopa Komisjon, Euroopa Pettustevastane Amet (OLAF) ja Euroopa Prokuratuur. Leidsime aga erinevusi kriteeriumides, mida kasutati selleks, et teha kindlaks, kas juhtum kujutab endast ELi finantshuve kahjustavat pettust, ning sellest tulenevalt, millistest juhtumitest tuleks teatada ja millal. See põhjustab erinevusi teabes, mis on taaste- ja vastupidavusrahastuga seotud pettuste kohta nende kanalite kaudu ja liikmesriikide vahel samade kanalite kaudu kättesaadav. Need puudused vähendavad komisjoni suutlikkust kasutada selliseid andmeid oma pettusevastaste meetmete nõuetekohaseks suunamiseks ja parandusmeetmete võtmiseks (punktid [68–81](#)).
- 15** Pettuste mõju parandamine on tõhusa pettustevastase raamistiku oluline osa. Leidsime, et taaste- ja vastupidavusrahastu puhul peavad liikmesriigid vahendite tagasinõudmiseks võtma õiguslikke meetmeid, samas kui muude ELi vahendite puhul kasutatakse suuremat hulka parandusmeetmeid, nagu projektide tühistamine või maksete peatamine. Liikmesriigid ei ole kohustatud tagastama tagasinõutud vahendeid ELi eelarvesse, välja arvatud juhul, kui komisjon peab neid tagasinõutud summasid ebapiisavaks, mis on vastuolus ka teiste ELi vahendite puhul kohaldatava lähenemisviisiga. Lisaks peaksid liikmesriigid riigihankemenetluses toime pandud pettuse korral esitama komisjonile tõendid selle kohta, et nad on summad tagasi nõudnud ainult lõppsaajalt, st hankijalt, kuid mitte teistelt osapooltelt, näiteks töövõtjatelt, kellel võis pettuses võtmeroll olla, ning see võib piirata hoiatavat mõju. Enamik pettusejuhtumeid kinnitatakse kohtuotsusega alles pärast taaste- ja vastupidavusrahastu kasutusaja lõppu ning pärast seda ei saa komisjon liikmesriikidelt enam süstemaatilist teavet asjakohaste tagasinõudmiste kohaldamise kohta. Seetõttu ei pruugi komisjonil olla võimalik jälgida, kas liikmesriigid on piisavalt vahendeid tagasi nõudnud. Koos ebajärjepideva aruandlusega tekib oht, et komisjon ei nõua vahendeid tagasi juhtudel, kui liikmesriigid ei ole seda piisavalt teinud (punktid [82–88](#)).



3. soovitus

Parandada liikmesriikide aruandlust taaste- ja vastupidavusrahastuga seotud pettusekahtluste kohta

- 1) Komisjon peaks andma liikmesriikidele suunised pettusejuhtumitest teatamise kohta liidu vahendite haldaja kinnitustes ja auditite kokkuvõttes, mis tuleb esitada 2026. aasta lõpuks, edendades järgmist:
 - a) liikmesriigid peaksid teatama kõigist taaste- ja vastupidavusrahastuga seotud pettusekahtlustest, mis võivad mõjutada ELi finantshuve, sealhulgas juhtumitest, mis on seotud taaste- ja vastupidavusrahastu vahendite raames kavandatud või rakendatud meetmetega, kuid mis ei sisaldu komisjonile esitatavas maksetaotluses;
 - b) suunistes tuleks kindlaks määrata pettuste avastamise tsükli varaseim etapp, mil liikmesriigid peaksid pettusekahtlustest teatama, samuti see, millist liiki teavet tuleks lisada.
- 2) Komisjon peaks kindlaks määrama, kuidas liikmesriigid peaksid teatama pettusekahtlustest pärast taaste- ja vastupidavusrahastu rakendusperioodi lõppu 2026. aasta detsembris.

Soovituse täitmise tähtaeg: 1) 31. märts 2026, 2) 31. august 2026



4. soovitus

Suurendada taaste- ja vastupidavusrahastu parandusmeetmete mõju

Komisjon peaks andma välja suunised liikmesriikide tagasinõudmiste kohta.
Need suunised peaksid edendama järgmist:

- a) pettusest mõjutatud summade tagasinõudmine liikmesriikide poolt mitte ainult taaste- ja vastupidavusrahastu vahendite lõplikelt saajatelt, vaid ka pettusega seotud töövõtjatelt/alltöövõtjatelt;
- b) liikmesriikide ühtlustatud lähenemisviis selle kohta, millal nad peaksid pettuste avastamise tsükli tagasinõudmisprotsessi algatama;
- c) alternatiivsete parandusmeetmete kasutamine, näiteks vahendite lõplikele saajatele tehtavate maksete peatamine.

Soovituse täitmise tähtaeg: 31. märts 2026

Meie tähelepanekutest lähemalt

Komisjon võttis meetmeid taaste- ja vastupidavusrahastu pettustevastase raamistiku parandamiseks, kuid tema kontrollitegevus on mõnevõrra piiratud

16 Komisjon vastutab lõppkokkuvõttes otseselt hallatava taaste- ja vastupidavusrahastu rakendamise eest. [Taaste- ja vastupidavusrahastu määruse](#) kohaselt peavad liikmesriigid aga võtma asjakohaseid meetmeid, et kaitsta ELi finantshuve ning tagada pettuste ärahoidmine, avastamine ja kõrvaldamine². Taaste- ja vastupidavusrahastu määruuses ei täpsustatud üksikasjalikult, kuidas seda tuleks teha, ning üks võimalus, mida liikmesriigid saavad kasutada, on kasutada oma riigisiseseid süsteeme, sealhulgas neid, mida kasutatakse muude ELi vahendite haldamiseks. Sellistel juhtudel peavad liikmesriigid oma taaste- ja vastupidavuskavades aga selgelt kirjeldama, kuidas neid kohaldatakse konkreetselt taaste- ja vastupidavusrahastu suhtes³. Uurisime, kas komisjon tagab, et liikmesriigid kavandavad ja rakendavad tõhusaid pettusevastaseid kontrolli- ja auditisüsteeme,

- hinnates asjakohaselt liikmesriikide pettustevastase võitluse süsteemide ülesehitust;
- lisades taaste- ja vastupidavusrahastu rahastamislepingusse üksikasjalikud sätted;
- auditeerides õigeaegselt süsteemide tõhusust.

² [Taaste- ja vastupidavusrahastu määruse](#) artikkel 22.

³ [SWD\(2021\)12](#) „Commission’s guidance to member states – recovery and resilience plans“.

Taaste- ja vastupidavusrahastu üksikasjalike pettusevastaste nõuete puudumine piiras komisjoni esialgset hinnangut liikmesriikide pettusevastaste süsteemide ülesehituse kohta

- 17** 2021. aastal töötas komisjon taaste- ja vastupidavusrahastu määruses sätestatud hindamiskriteeriumide alusel välja sisesuunised, sealhulgas kontrollnimekirja, et kõigi riiklike taaste- ja vastupidavuskavade sisekontrollisüsteeme hinnataks järjepidevalt. Hindamise tulemusel anti hindeks „A“, kui hindamiskord oli asjakohane, või „C“, kui see ei olnud.
- 18** Komisjoni hinnangul olid kõigi riiklike taaste- ja vastupidavuskavade sisekontrollisüsteemid piisavad⁴. Oma eriaruandes riiklike taaste- ja vastupidavuskavade komisjonipoolse hindamise kohta⁵ järeldasime, et komisjoni hinnang oli piisav, kuid teatavatel juhtudel sõltus see nõuetest (kontrollieesmärkidest), mis tuleb veel täita, mis näitab, et nii komisjon kui ka liikmesriigid tunnistasid, et hindamise ajal ei olnud kontrollisüsteemid veel täielikult paigas.
- 19** Taaste- ja vastupidavusrahastu määruses määratletud taaste- ja vastupidavusrahastu pettusevastases raamistikus on liikmesriikide pettusevastase võitluse süsteemidele seatud ranged nõuded, näiteks vajadus võtta asjakohaseid meetmeid pettuste ärahoidmiseks, avastamiseks ja kõrvaldamiseks, kuid neid piisavalt üksikasjalikult kirjeldamata. Leidsime, et see piiras ka komisjoni esialgset hinnangut liikmesriikide pettusevastase võitluse süsteemide ülesehituse kohta. Täpsemalt olid probleemiks õigusraamistikust tulenevad kriteeriumid, mida komisjon kasutas enne riiklike taaste- ja vastupidavuskavade heakskiitmist süsteemi ülesehituse testimiseks, kuna mõnel juhul polnud need piisavalt konkreetsed. Näiteks ei selgitatud neis selliste kontrollide ulatust, katvust ja ajastust, mida rakendusasutused peaksid tegema õigusnormide tõsiste rikkumiste avastamiseks. Itaalia, Rumeenia ja Hispaania puhul märkis komisjon, et teave kas puudus või ei olnud järelduste tegemiseks piisavalt üksikasjalik. Taani puhul viidati hinnangus topeltrahastamise ja ettevõtja kinnitusele tuginemise uurimiseks kavandatud kontrollidele, kuid ei täpsustatud, milline asutus teeb kontrole sellistes valdkondades nagu riigihanked, hankelepingud ja väljundite füüsiline olemasolu.

⁴ Eriaruanne 09/2025: „Süsteemid, millega tagatakse taaste- ja vastupidavusrahastu kulutuste vastavus riigihanke- ja riigiabi eeskirjadele“, punkt 27.

⁵ Eriaruanne 21/2022, punktid 106–111.

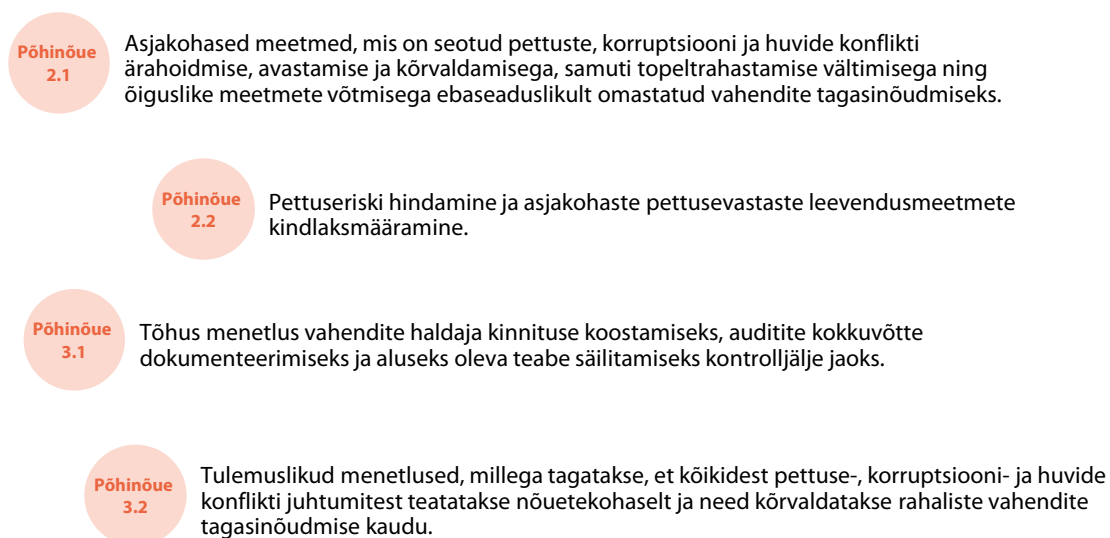
Rahastamislepingutega kompenseeriti osaliselt miinimumnõuete puudumist taaste- ja vastupidavusrahastru määruces, kuid iga asutuse ülesanded ja kohustused ei olnud täielikult kindlaks määratud

- 20** Pärast seda, kui nõukogu oli riikide taaste- ja vastupidavuskavad heaks kiitnud, allkirjastas komisjon iga liikmesriigiga taaste- ja vastupidavusrahastru rahastamislepingud. Rahastamisleping sisaldab eraldi artiklit ELi finantshuvide kaitse ja kontrollisüsteemi põhinõuete kohta (*joonis 1*). Kuigi need põhinõuded on rangemad kui määruces sätestatud nõuded, ei ole need ikka veel piisavalt konkreetssed liikmesriikide tehtavate pettusevastaste ennetus- ja avastamiskontrollide liigi, ulatuse ja ajastuse ning pettusekahtlustest teatamise ja pettuste kõrvaldamise osas.
- 21** Kuigi rahastamislepingus määratleti taaste- ja vastupidavusrahastru rakendamise eest vastutavate asutuste liigid, ei ole selles üksikasjalikult kirjeldatud nende ülesandeid ja kohustusi seoses pettusevastaste meetmetega. Sellest tulenevalt ei antud mõnda rahastamislepingus määratletud pettusevastase võitluse kohustust ühelegi konkreetsele organile, mistõttu on see jäetud liikmesriigi otsustada (*joonis 1*). See suurendas riski, et liikmesriigid kohaldavad pettusevastaseid meetmeid ebajärjekindlalt. Leidsime näiteid koordineerivate asutuste ebapiisavast järelevalvest (punktid *37–41*) ja rakendusasutuste ebapiisavatest kontrollidest (punktid *53–54*, *63–64* ja *II lisa*).

Joonis 1 | Taaste- ja vastupidavusrahastu rahastamislepingus määratletud liikmesriikide pettusevastased kohustused



Peamised pettusevastased nõuded, mida ei ole määratud ühelegi konkreetsele asutusele

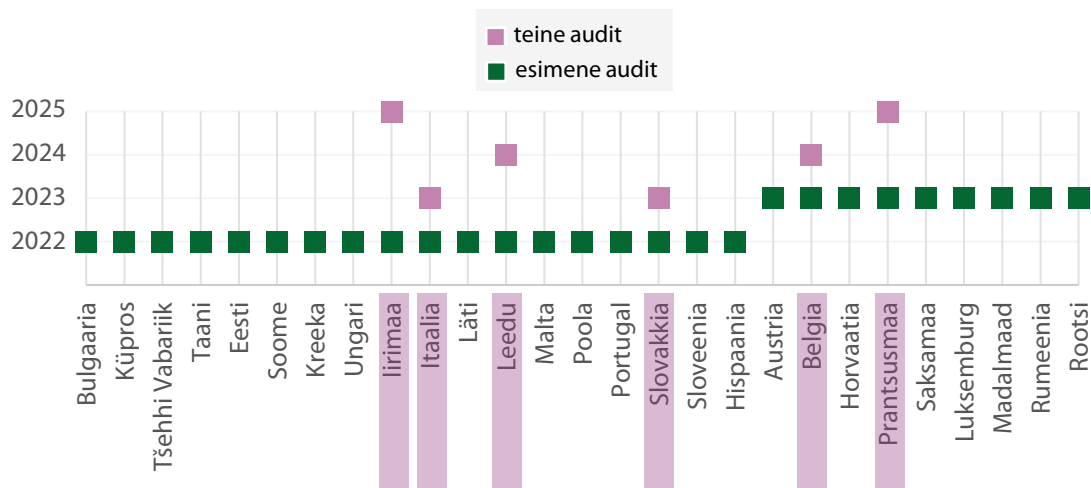


Allikas: kontrollikoda komisjoni ja liikmesriikide vahelise taaste- ja vastupidavusrahastu rahastamislepingu 1. lisa põhjal.

Komisjoni auditid aitavad kaasa pettuste ärahoidmisele ja avastamisele, kuid ei hõlma mõningaid olulisi pettustevastase võitluse süsteemide elemente

- 22** Selleks et saada kindlust liikmesriikide süsteemide tõhususe kohta, sisaldavad taaste- ja vastupidavusrahastu rahastamislepingud sätet, mille kohaselt võib komisjon nõuda lisateavet ja teha kohapealseid süsteemiauditeid, sealhulgas auditeid ELi finantshuvide kaitseks. Alates 2022. aastast oli komisjon 2025. aasta juuniks auditeerinud iga liikmesriiki vähemalt üks kord ja kuut liikmesriiki kaks korda ([joonis 2](#)).

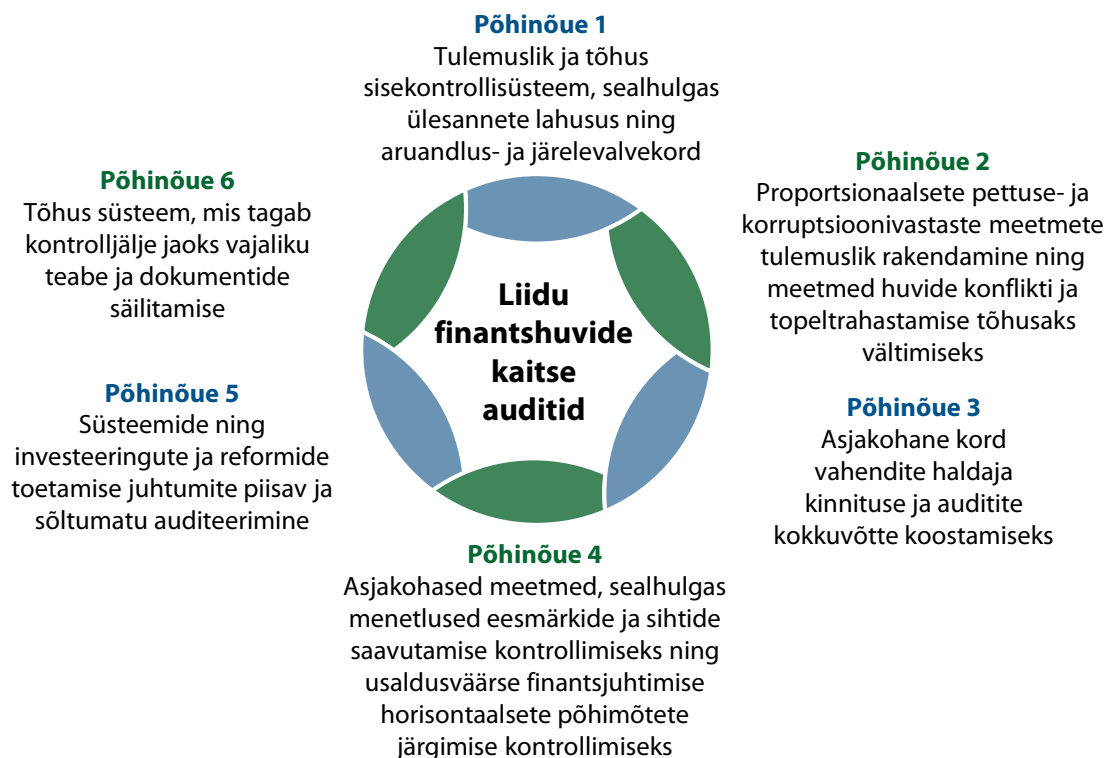
Joonis 2 | Komisjoni auditid liidu finantshuvide kaitseks võetud meetmete kohta



Allikas: kontrollikoda komisjoni poolt liidu finantshuvide kaitsmiseks tehtud auditite andmete põhjal.

- 23** Kooskõlas oma auditistrateegiaga uurib komisjon liidu finantshuvide kaitse auditeerimisel, kas liikmesriikide kontrollisüsteemid vastavad taaste- ja vastupidavusrahastu rahastamislepingus kindlaks määratud põhinõuetele (nagu on näidatud [joonisel 3](#)), et saada kinnitust selle kohta, et kontrollisüsteemid võimaldavad ära hoida, avastada ja kõrvaldada pettuse-, korruptsiooni-, huvide konflikti ja topeltrahastamise juhtumeid. Komisjon on alates 2021. aastast pakkunud koolitust selle kohta, kuidas ta hindab liikmesriikide pettustevastaseid süsteeme, ja üldiseid juhiseid kontrollisüsteemide kohta. Kuigi auditid algasid 2022. aasta veebruaris, andis komisjon alles 2023. aasta jaanuaris välja põhjalikud sisekontrollisüsteemi suunised, mis edastati liikmesriikidele ja milles esitati üksikasjad elementide kohta, mida komisjon pidas iga põhinõude täitmiseks vajalikuks.

Joonis 3 | ELi finantshuvide kaitse põhinõuded



Allikas: kontrollikoda komisjoni ja liikmesriikide vahelise taaste- ja vastupidavusraha rahastamislepingu 1. lisa põhjal.

24 Uurisime, kas komisjoni auditites ELi finantshuvide kaitse kohta hinnatakse asjakohaselt liikmesriikide pettusevastaste süsteemide toimimise tõhusust, st kas

- need hõlmavad kõiki asjaomaseid taaste- ja vastupidavusraha üksusi,
- põhinõuete hindamisel kohaldati selgeid ja üheselt mõistetavaid kriteeriume,
- varasemate leidude ja soovitude põhjal võeti järelmeetmeid.

Kas kõik asjaomased taaste- ja vastupidavusraha asutused olid hõlmatud?

25 Leidsime, et komisjoni auditid ELi finantshuvide kaitse kohta hõlmavad koordineerivat asutust, rakendusasutusi ja lõppsaajaid. Kuigi ELi finantshuvide kaitse auditite eesmärk on saada kinnitus kontrollisüsteemi kohta, ei hõlma need auditid auditeerimisasutusi, kuna nende suhtes tehakse eraldi komisjoni vastavusauditeid.

- 26** ELi finantshuvide kaitse auditite oluline osa on kõigi asjakohaste menetluste läbivaatamise tulemusel saadav põhjalik arusaam kontrollisüsteemist. Lisaks süsteemitasandi kontrollidele valib komisjon testitavad rakendusasutused meetmete valiku põhjal. Seejärel uuritakse nende meetmetega seotud menetlusi, mitte kõiki olemasolevaid pettustevastase võitlusega seotud dokumente rakendusasutuse tasandil. See välistab pettusega seotud menetluste läbivaatamise juhul, kui valitud meetmete rakendamine on vähem edenenud. Näiteks kui valitud meetmed ei hõlma lõpetatud hanget, ei hinnata ühtegi hankega seotud menetlust.

Kas kohaldati selgeid ja üheselt mõistetavaid kriteeriume?

- 27** Ennetavate ja avastavate kontrollide ja korrektsioonide tegemise hindamiseks töötas komisjon välja üldise auditi kontrollnimekirja, mis põhineb tema 2023. aasta suunistel. Ta kasutas seda kontrollnimekirja rakendusasutuste hindamisel. Komisjon ei koostanud aga spetsiaalset kontrollnimekirja koordineeriva asutuse jaoks, mis sisaldaks ühiseid kriteeriume ELi finantshuvide kaitsmisega seotud koordineerimis- ja järelevalvekohustuste kohta.

- 28** Lisaks ei taga komisjoni vastavusauditites auditeerimisasutuste puhul kasutatav kontrollnimekiri (punkt 25), et hinnatakse kõiki nende kohustusi, mis on seotud ELi finantshuvide kaitsega. Kontrollnimekiri hõlmab üksnes auditeerimisasutuste kohustusi üldiselt ega nõua nende süsteemiauditite tõhususe hindamist sellistes valdkondades, nagu koordineeriva asutuse järelevalve ning pettuseriski hindamise ja pettusenäitajate kasutamine rakendusasutuste poolt.

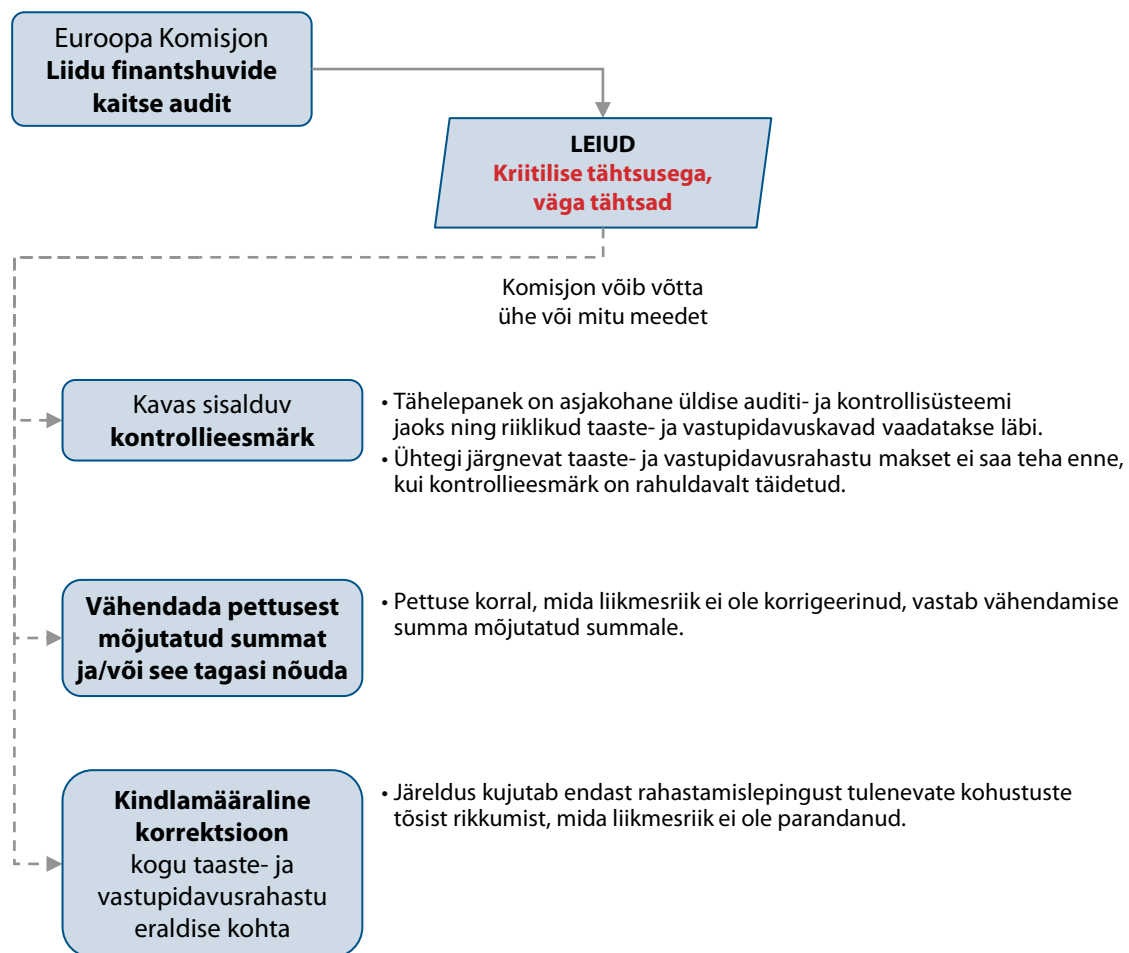
- 29** Leidsime, et komisjoni rakendusasutuse kontrollnimekiri on küll mahukas, kuid ei käsitlenud täielikult järgmisi elemente:

- põhinõude 4.2 täitmiseks vajalikud miinimumtaseme kontrollid (nt hanke- ja/või toetuste kontrollid) ja pettusenäitajad (nt riigihangete ohumärgid) (*joonis 1*);
- ettevaatusabinõud pettusekahtluse korral (nt tulevaste maksete peatamine).

Kas varasemate leidude ja soovitude põhjal võeti järelmeetmeid?

- 30** Komisjoni audititöö tulemuseks on nelja liiki leiud: kriitilise tähtsusega, väga tähtsad, tähtsad või soovitatavad. Leidude suhtes võetakse järelmeetmeid, kuid kui komisjon teeb kriitilise tähtsusega või väga tähtsad leiud, võib ta võtta täiendavaid meetmeid (*joonis 4*).

Joonis 4 | Komisjoni täiendavad meetmed kriitilise tähtsusega või väga tähtsate leidude puhul

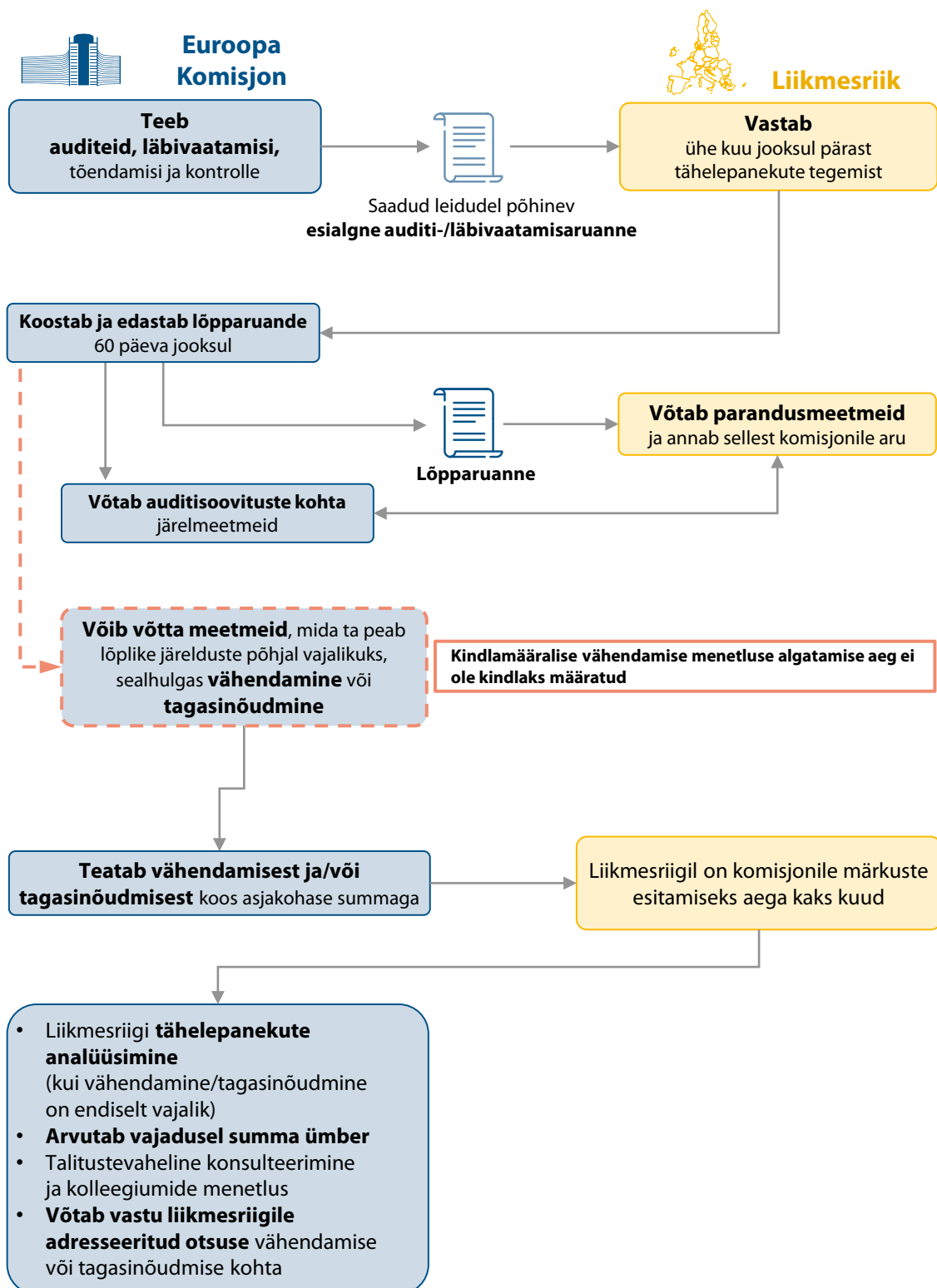


Allikas: kontrollikoda komisjoni suuniste ning taaste- ja vastupidavusrahastu rahastamislepingu põhjal.

- 31** Kui liikmesriigid ei ole kriitilise tähtsusega või väga tähtsaid leide heaks kiitnud või käsitletud, võidakse sellest tulenevalt lisada komisjoni iga-aastasesse tegevusaruandesse reservatsioon ning see seab kahtluse alla peadirektori kinnitava avalduse. Märkisime oma 2024. aasta aastaaruandes⁶, et kui liikmesriigid aktsepteerivad kriitilise tähtsusega või väga tähtsaid järeldusi ja nendega seotud soovitusi ning puuduvad tõendid selle kohta, et liikmesriik on soovitatud parandusmeetmed võtnud, liigitab komisjon nende süsteemi keskmise riskiga süsteemiks. Seega ei sisalda see reservatsiooni isegi juhul, kui liikmesriigid ei ole vajalikke parandusmeetmeid veel võtnud. Meie arvates viib see lähenemisviis tõenäoliselt liikmesriikide riskide alahindamiseni komisjoni poolt selles valdkonnas.
- 32** Kui liikmesriigid ei kõrvaldada tuvastatud puudusi, mis kujutavad endast rahastamislepingust tulenevate kohustuste tõsist rikkumist, ei määrata komisjoni rahastamise vähendamise ja tagasinõudmise raamistikus kindlaks ajahetke, mil komisjon peaks algatama kindlamääralise vähendamise menetluse, mis suurendab ohtu, et liikmesriigid rakendavad tagasinõudmist ebaühtlaselt (*joonis 5*). 2025. aasta juuli seisuga ei olnud komisjon kindlamääralisi vähendamisi määranud.

⁶ 2024. aasta aastaaruande punkt 11.55.

Joonis 5 | Kindlamääralise vähendamise menetlus



Allikas: kontrollikoda.

- 33** ELi finantshuvide kaitseks tehtavad komisjoni auditid võivad olla tõhus vahend pettusevastases võitluses. Enne esimeste maksete tegemist jõuti auditikülastusi teha aga ainult 17-sse liikmesriiki 27-st. Selle tulemusel tehti ülejäänud kümnele liikmesriigile taaste- ja vastupidavusraha esialgsed maksed ilma piisavate tõenditeta nende pettustevastase kontrolli süsteemi tõhususe kohta.
- 34** Leidsime, et komisjoni soovitusel ELi finantshuvide kaitse auditite kohta töid kaasa süsteemide märkimisväärse paranemise neljast külastatud liikmesriigist kolmes. Näiteks:
- **Itaalias** hakkasid rakendusasutused kasutama pettuseriski hindamise vormi;
 - **Hispaanias** hakkasid rakendusasutused kohandama riskihindamiskavasid ja -meetodeid, et järgida riikliku pettustevastase võitluse koordineerimistalituse suuniseid, ning kasutasid järjepidevalt anonüümseid rikkumisest teatamise kanaleid;
 - **Rumeenias** astusid koordineeriv asutus ja rakendusasutused samme, et ajakohastada mitmesuguseid menetlusi, sealhulgas neid, mis on seotud riskihindamise vormi, rikkumisest teatamise kanalite, eetikakoodeksite ja pettusevastase poliitikaga.
- 35** **Taanis** hakkas auditeerimisasutus pärast komisjoni auditeid kasutama komisjoni andmekaevevahendit Arachne (punkt [61](#)) ja koordineeriv asutus andis välja suunised juhtimiskontrollide rakendamiseks. Leiame, et komisjoni soovitusi kriitilise tähtsusega ja väga tähtsate leidude kohta ei rakendatud aga täielikult. Soovitusi ei käsitletud täielikult ka kontrollieesmärgis (punkt [18](#)), mille komisjon määras kindlaks Taani riiklikus taaste- ja vastupidavuskavas ([1. selgitus](#)). Selle tulemusena leidsime oma auditi käigus, et mitu komisjoni tuvastatud puudust on ikka veel alles, näiteks: koordineeriva asutuse koordineerimine ja järelevalve on ebapiisav, pettusega seotud elemente ei kaasata pettuseriski hindamisse, riigihankeid ei kontrollita piisavalt ja rakendusasutused kasutavad andmekaevevahendeid vähe (punktid [41](#), [49](#), [54](#) ja [II lisa](#)).

1. selgitus

Taani kontrollieesmärgi ülesehituse puudused

Pärast 2022. aasta auditit soovitas komisjon Taanil luua terviklik pettusevastane poliitika, kasutades tema suunistes esitatud vormi, ning lisada pettuse- ja korruptsioonivastased elemendid töötajate koolitusse. 2023. aastal toimunud riikliku taaste- ja vastupidavuskava läbivaatamise käigus võttis komisjon kasutusele kontrollieesmärgi, mis näeb ette pettuse- ja korruptsioonivastase strateegiaga seotud tegevuskava vastuvõtmise.

Oma 2024. aasta aastaaruandes leidsime, et see eesmärk on rahuldavalt täidetud.

Kontrollieesmärgi ülesehitus ja täitmine ei taganud siiski, et liikmesriikide kontrollisüsteemid vastaksid taaste- ja vastupidavusrahastu määruuse artiklis 22 sätestatud finantshuvide kaitse nõuetele. Näiteks ei nõutud kontrollieesmärgis Taani rakendusametustelt riigihankemenetluste kontrollimist ega antud rahaliste vahendite nõuetekohase kasutamise korrapärast kontrollimist.

Liikmesriigid on loonud pettustevastased meetmed, kuid pettuste avastamisel on endiselt puudusi

- 36** Pettuste ennetamise meetmed, mis aitavad vähendada riskitaset, on tõhusa pettustevastase raamistiku jaoks väga olulised. Lisaks on vaja asjakohaseid meetmeid, et avastada pettusi, mida ei olnud võimalik ära hoida. Hindasime selliste meetmete rakendamist liikmesriikides.

Koordineerivad asutused on pettustevastase raamistiku loomisel keskse tähtsusega, kuid neil ei ole alati aktiivset rolli

- 37** Koordineerivatel asutustel kui riiklike taaste- ja vastupidavuskavade rakendamise üldistel järelevalveasutustel ja liidu vahendite haldaja kinnituse allkirjastajatel ([joonis 1](#)) on oluline roll hästi kavandatud pettustevastase raamistiku tagamisel, kehtestades õiguslikult siduvad nõuded, andes rakendusametustele suuniseid ja jälgides aktiivselt selle kohaldamist. Asjakohane taaste- ja vastupidavusrahastu riiklik pettustevastase võitluse strateegia võib aidata kaasa ka pettustevastaste meetmete tõhusale rakendamisele, eelkõige juhul, kui liikmesriikide organisatsioonilised struktuurid on detsentraliseeritud.

- 38** Kokkuvõttes leidsime, et Itaalia ja Rumeenia koordineerivatel asutustel on taaste- ja vastupidavusrahastu pettustevastase raamistiku väljatöötamisel aktiivne roll, Taanis ja Hispaanias aga mitte ([tabel 1](#)).

Tabel 1 | Taaste- ja vastupidavusrahastu pettustevastase võitluse koordineerivate asutuste ülesanded on liikmesriigiti erinevad

Koordineeriv asutus kohustused	Taani	Itaalia	Rumeenia	Hispaania
Koordineerimine				
Nõuete kehtestamine pettuste vastu võitlemiseks	X	✓	✓	✓*
Suuniste andmine selle kohta, kuidas nõudeid täita	●	✓	✓	✓**
Järelevalve				
Tehakse nõuete täitmise järelevalvet rakendusasutuste puhul, kellel on koordineeriva asutuse väljastatud nõuded/suunised	X	✓	✓	X
Vahendite haldaja kinnituse koostamise kord				
Vahendusasutuse tehtud kontrollide kohta tõendite taotlemine	X	✓	✓	X
Õigusnormide rikkumise ja parandusmeetmete nimekirja taotlemine	●	✓	✓	✓

* Nõudeid ei kehtesta mitte koordineeriv asutus, vaid riigisisene õigusakt

** Suunised väljastas koordineeriv asutus ja SNCA (Hispaania pettustevastase võitluse koordineerimistalitus)

✓ - Täidetud; X - Täitmata; ● - Osaliselt täidetud

Allikas: kontrollikoda komisjoni suuniste ning liikmesriikidelt saadud teabe põhjal.

- 39** Itaalias ja Rumeenias osalevad koordineerivad asutused aktiivselt pettustevastase raamistiku väljatöötamises, kehtestades nõuded ja andes rakendusasutustele suuniseid, sealhulgas tõsiste rikkumiste kontrollimise, aruandlusmenetluste ja pettuseriski enesehindamise vahendite kohta. Nad koostasid ka oma kontrollnimekirjad, et jälgida, kas rakendusasutused täidavad nõudeid.
- 40** Hispaanias koostas koordineeriv asutus suunised, milles kirjeldatakse üksikasjalikult, kuidas rakendusasutused peaksid täitma oma õigusaktides määratletud miinimumnõudeid. Komisjon ei jälgi siiski, kas rakendusasutused neid suuniseid järgivad.

41 Taanis ei ole koordineeriv asutus rakendusasutustele nõudeid kehtestanud. Kuigi koordineeriv asutus võttis vastu pettustevastase strateegia, milles kirjeldatakse rakendusasutuste üldisi kohustusi, nagu sisekontrolli tagamine, pettusekahtluste haldamine ja teadlikkuse suurendamine, ei ole nende sätete täitmine kohustuslik ning koordineeriv asutus ei jälgi, kas rakendusasutused neid järgivad. Strateegias korratakse peamiselt taaste- ja vastupidavusrahastu määrusest tulenevaid kehtivaid kohustusi, täpsustamata täiendavaid üksikasju, nagu miinimumkriteeriumid, mida tuleb järgida juhtimiskontrollide tegemisel, ohulippude kasutamine või metoodiline tugi pettuseriski hindamise menetluses.

42 Kuigi kõik neli liikmesriiki on taaste- ja vastupidavusrahastu raames vastu võtnud pettustevastased strateegiad, võtsid kaks neist (**Taani** ja **Itaalia**) need vastu peaaegu aasta pärast taaste- ja vastupidavusrahastu esimest maksetaotlust (*joonis 6*).

Joonis 6 | Taaste- ja vastupidavusrahastu pettustevastase strateegia vastuvõtmise ajajoon

Taaste- ja vastupidavusrahastu üldine pettustevastase võitluse strateegia		Esimene maksetaotlus		Kaks liikmesriiki võtsid pettustevastase strateegia vastu pärast esimest taaste- ja vastupidavusrahastu maksetaotlust	
Liikmesriik				Taaste- ja vastupidavusrahastu pettustevastase strateegia ja esimese maksetaotluse vaheline aeg (kuudes)	
Taani	November 2023	Detsember 2022		○	◆ 11
Itaalia	Oktoober 2022	Detsember 2021		○	10 ◆
Rumeenia	Mai 2022	Mai 2022		0 ◆	
Hispaania	September 2021	November 2021		-2 ◆	○

Allikas: kontrollikoda liikmesriikidelt saadud tõendavate dokumentide põhjal.

43 Täheldasime, et **Itaalia** koordineeriv asutus on läinud kaugemale pettuste ennetamise miinimumnõuetest (punkt 37) ja loonud ulatusliku pettustevastase koordineerimisvõrgustiku (2. selgitus). Leiame, et see on hea tava.

2. selgitus

Itaalia pettustevastase võitluse koordineerimisvõrgustik

Majandus- ja rahandusministeeriumi (koordineeriv asutus) ja Guardia di Finanza vaheline vastastikuse mõistmise memorandum integreerib need ametlikult Itaalia riiklike taaste- ja vastupidavuskavade kontrollisüsteemi. Memorandum võimaldab riiklike taaste- ja vastupidavuskavade rakendamise eest vastutavatel asutustel määrata pettustevastased kontaktpunktid, osaleda võrgustikus, jagada asjakohast teavet, teatada õigusnormide rikkumistest ja teha koostööd Guardia di Finanzaga (finantspolitsei). Lisaks moodustati koordineeriva asutuse juhitud rakkerühm, kuhu kuuluvad peamised institutsioonid, et tegeleda kontrolli- ja aruandlusküsimustega, töötada välja suunised ja teha ettepanekuid regulatiivsete kohanduste tegemiseks.

- 44** Komisjoni 2023. aasta suunistes rõhutatakse hea tavana selget välissuhtluse strateegiat, mille eesmärk on suurendada teadlikkust sellest, kui oluline on ennetada pettusi rikkumisest teatamise ja võimalike petturite heidutamise kaudu, juhtides tähelepanu sellise tegevuse eest määratavatele karistustele. Kuigi külastatud liikmesriikides ei korraldatud taaste- ja vastupidavusrahastuga seotud spetsiaalseid pettuseteadlikkuse kampaaniaid, leidsime näiteid headest tavadest **Itaalias**, **Rumeenias** ja **Hispaanias** ([3. selgitus](#)).

3. selgitus

Teadlikkuse suurendamine pettuste ärahoidmiseks

Itaalia

Kõik riiklike taaste- ja vastupidavuskavade projektid on kättesaadavad [veebisaidil](#) Italia Domani, kus juhitakse tähelepanu ka Guardia di Finanza sõlmitud vastastikuse mõistmise memorandumile. Teabe levitamisel partnerluse kohta Itaalia majanduspoliitseiga võib olla hoiatav mõju ning selle teabe põhjal on selge, millist asutust tuleks pettuse korral teavitada.

Hispaania

Riikliku taaste- ja vastupidavuskava [veebisaidil](#) on eraldi osa pettustest teatamise kohta, sealhulgas link [Infofraude](#) juurde, mis on Hispaania pettustevastase koordineerimistalituse (AFCOS) loodud Euroopa vahenditega seotud rikkumistest teatamise kanal.

Rumeenia

Koordineeriva asutuse koostatud teavituskava pettuste, korruptsiooni ja topeltrahastamise ennetamiseks riiklikus taaste- ja vastupidavuskavas avaldati [veebis](#) 2025. aasta mais. See suurendab teadlikkust pettuse- ja korruptsiooniriskidest ning kaasaegse tehnoloogia kasutamisest pettuste avastamiseks. Samuti rõhutatakse selles liikmesriikide ja Euroopa institutsioonide vahelist koostööd piiriülese pettuse vastases võitluses ning see on suunatud riigiametnikele, toetusesaajatele ja üldsusele, kasutades erinevaid suhtluskanaleid, sealhulgas veebisaite, sotsiaalmeediat ja seminare.

Rakendusasutused kehtestavad pettuste ärahoidmise meetmed ja teevad kahes valitud liikmesriigis põhjalikke kontrole pettuste avastamiseks

Rakendusasutused töötasid välja taaste- ja vastupidavusrahastrahastuga seotud pettuste ärahoidmise meetmed, kuid enamjaolt alles pärast esimest maksetaotlust

- 45** Taaste- ja vastupidavusrahastrahastu rahastamislepingus nõutakse, et liikmesriigid rakendaksid pettuste ärahoidmiseks asjakohaseid meetmeid. Komisjoni 2023. aasta suunistes on märgitud, et meetmed hõlmavad pettusevastaste põhimõtete ajakohastamist ja pettuseriski hindamist. Hindasime, kas külastatud liikmesriikide valitud rakendusasutused olid neid meetmeid rakendanud ([tabel 2](#)).

Tabel 2 | Rakendusasutuste poolt võetavad pettuste ärahoidmise meetmed

Liikmesriik	Rakendusasutus	Pettusevastane poliitika	Pettuseriski hindamine
Taani	Keskkond	●	X
	Energia	●	X
Itaalia	Turism	✓	✓
	Keskkond	✓	✓
Rumeenia	Transport	✓	✓
	Energia	✓	✓
Hispaania	Keskkond	✓	✓
	Teadus	✓	✓

✓ - Täidetud; X - Täitmata; ● - Osaliselt täidetud

Allikas: kontrollikoda komisjoni suuniste ning liikmesriikidelt saadud teabe põhjal.

- 46** Taaste- ja vastupidavusrahastu ametlikus pettustevastases poliitikas kinnitatakse rakendusasutuste kohustust võidelda pettuste vastu. See poliitika peaks eelkõige hõlmama pettusevastase raamistiku väljatöötamise strateegiaid, nagu koolitus, andmekaevevahendite kasutamine, rikkumisest teatamise menetlused, parandusmeetmed, teatamismenetlused, ohulippude kasutamine juhtimiskontrollides, et anda märku pettusekahtlusest, ning pettusevastaste kohustuste jaotus. Leidsime, et kõik valitud rakendusasutused olid kehtestanud pettusevastase poliitika, kuigi **Taanis** vaid osaliselt, kuna Taani poliitikas puuduvad mõned elemendid, nagu ohulippude kasutamine kontrollides ja pettuste vastu võitlemise kohustuse selge määramine. Kaheksast asutusest nelja puhul töötati need põhimõtted aga välja pärast seda, kui komisjonile oli saadetud esimene maksetaotlus (*joonis 7*).

Joonis 7 | Taaste- ja vastupidavusrahastu pettustevastase poliitika ajajoon



Allikas: kontrollikoda liikmesriikidelt saadud tõendavate dokumentide põhjal.

- 47** Pettuseriski hindamisel tehakse kindlaks, kas kehtivad sisekontrollimehhanismid käsitlevad piisavalt pettuseriske, ja tehakse kindlaks valdkonnad, kus on vaja täiendavaid kontrolle (*tabel 3*).

Tabel 3 | Pettuseriski hindamise ulatus

Projekti elluviimise etapp	Käsitletavat riskid
Projekti/taotlejate valimine	Huvide konfliktid hindamisnõukogus
	Taotleja esitatud valeandmed
	Topeltrahastamise oht
Projektide elluviimine	Huvide konfliktid, millest pole teatatud
	Riigihangetega seotud riskid – altkäemaksud ja ebaseaduslikud vahendustasud, väljakujunenud konkurentsitavadest kõrvalehoidmine või nendega manipuleerimine, kokkulepped pakkumuste mõjutamiseks hankemenetlustes, ebaõiglaste hindade kehtestamine
	Kulutaotlustega manipuleerimine
	Toodete mittetarnimine või asendamine
	Kehtivate lepingute muutmine
Sertifitseerimine ja maksed	Puudulikud või ebapiisavad juhtimise ja kulude kontrollimise menetlused
	Rakendusasutusesisesed huvide konfliktid

Allikas: „Pettuseriski hindamine ning tõhusad ja proportsionaalsed pettusevastased meetmed“, Euroopa Komisjon, 2014.

48 Leidsime, et üldiselt olid liikmesriigid teadlikud kohustusest teha pettuseriski hindamine. Meie küsitlus näitas, et 80% vastanud rakendusasutustest teeb taaste- ja vastupidavusraha meetmete pettuseriski hindamist.

49 Külastatud liikmesriikide puhul leidsime, et **Itaalia, Rumeenia ja Hispaania** rakendusasutused kasutasid komisjoni pettuseriski mudelit (**tabel 3**). Kui üks Rumeenia rakendusasutus välja arvata, ei alustanud rakendusasutused pettuseriski hindamist kohe pärast taaste- ja vastupidavusraha käivitamist, vaid alles pärast seda, kui komisjon oli teinud auditi ELi finantshuvide kaitse kohta ja enamikul juhtudel vastusena tema soovitudele. **Taani** rakendusasutused ei kasutanud komisjoni mudelit või muud sarnast pettuseriski mudelit ega käsitlenud piisavalt **tabelis 3** loetletud riske. Taanis viidatakse hinnangutes peamiselt üldistele riskidele, nagu selge õigusraamistiku puudumine ja menetluste keerukus, mitte konkreetsetele pettuseriskidele.

Neljast valitud liikmesriigist kahes teevad rakendusasutused põhjalikke pettuste avastamise kontrolle

- 50** Taaste- ja vastupidavusrahastu rahastamislepingute põhinõude 4.2 (*joonis 1*) kohaselt peavad rakendusasutused kontrollima, et ei esineks pettust. Komisjoni 2023. aasta suunistes soovitatakse kasutada dokumenteeritud menetlusi ja üksikasjalikke kontrollnimekirju, mis aitavad vähendada pettuseohtu ning tagada kooskõla asjakohaste ELi ja riigisiseste õigusaktidega. Hindasime nimetatud meetmete rakendamist liikmesriikides.
- 51** *Tabelis 4* on näidatud, kas nelja külastatud liikmesriigi valitud rakendusasutused kasutasid spetsiaalseid kontrollnimekirju kõige olulisemates pettuseriski valdkondades ja kas komisjoni pettuseriski näitajaid⁷ kasutati riigihangete kontrollimisel – valdkond, kus pettuste finantsmõju võib olla suur.

⁷ „Ringkiri pettuse indikaatorite kohta Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi ja Ühtekuuluvusfondi puhul“, Euroopa Komisjon, 2009.

Tabel 4 | Rakendusasutuste kontrollid, mis hõlmavad peamisi pettuseriske

Rakendusasutus	Sihttoetuste andmise kontrollnimekiri	Kulude seaduslikkuse ja korrektsuse kontrollnimekiri	Kohapealsete külastuste kontrollnimekiri	Riigihangete kontrollnimekiri koos pettusenäitajatega
Taani				
Keskkond	✓	✓*	X	X
Energia	✓	✓*	X	X
Itaalia				
Turism	✓	✓	✓	✓
Keskkond	✓	✓	✓	✓
Rumeenia				
Transport	✓	✓	✓	✓
Energia	✓	✓	✓	✓
Hispaania				
Keskkond	●**	✓	✓	●**
Teadus	●**	✓***	X	●**

* Toetusesaajate enesekontrolli- ja tellitud välisauditi aruanded

** Riigiameti üldine sekkumine (IGAE) ja osaliselt ka rakendusasutused

*** Täielikult delegeeritud madalama tasandi rakendusasutustele

✓ - Täidetud; X - Täitmata; ● - Osaliselt täidetud

Allikas: kontrollikoda komisjoni suuniste ning liikmesriikidelt saadud teabe põhjal.

52 Rumeenia ja Itaalia rakendusasutused järgivad sarnast lähenemisviisi nagu struktuurifondide haldamisel, kohaldades pettuste puhul korrapäraseid ja riskipõhiseid halduskontrolle, mis hõlmavad kõiki riskivaldkondi. **Rumeenias** on rakendusasutused välja töötanud spetsiaalsed kontrollnimekirjad, mis on suunatud konkreetselt riigihankelepingutega seotud pettusenäitajatele. Samamoodi integreeritakse **Itaalias** riigihangete kontrollnimekirjadesse pettusenäitajad ning mõningad rakendusasutused teevad ka lisakontrolle, kasutades Itaalia finantspolitsei koostatud pettuseriski kontrollnimekirja.

- 53 Hispaanias** tuginevad rakendusasutused hangete ja lepingute sõlmimise kontrollimisel üldiselt täielikult kontrollidele, mida teeb riigi avaliku sektori sisekontrolliasutus – riigiasutuse üldine sekkumine (IGAE). Leidsime, et IGAE ei hõlma kõiki taaste- ja vastupidavusrahastu riigihankeid, kuid see kompenseeriti osaliselt rakendusasutuste pisteliste kontrollidega. Lisaks riigisisesele rollile on IGAE-l taaste- ja vastupidavusrahastu raames täiendav kohustus: tuvastada võimalikud pettused riigihangetes, kasutades pettusenäitajaid (ohulippe) vastavalt komisjoni suunistele. Kuigi IGAE on seadusega kohustatud kontrollima kõiki oma volitustega seotud aspekte ja teatama mis tahes rikkumistest, ei kasuta ta riigihangete puhul eraldi kontrollnimekirja. Kontrollijälje puudumisel ei olnud meil võimalik kontrollida tehtud kontrollide ulatust ega täielikkust.
- 54 Taanis** teevad rakendusasutused kontrolle sihttoetuse andmise etapis ja enne makse tegemist, kuid ei kasuta selleks pettusenäitajaid. Riigihangete kohustuslikku ja kohapealset kontrolli ei ole ette nähtud.

Üldiselt on auditeerimisasutuste poolt tehtavad rakendusasutuste süsteemiauditid asjakohased

- 55** Taaste- ja vastupidavusrahastu rahastamislepingu tingimuste kohaselt peavad auditeerimisasutused tegelema pettuseriskiga nii süsteemiauditite kui ka investeringute ja reformidega seotud konkreetsete juhtumite auditite kaudu. **Tabel 5** näitab, et neljast valitud liikmesriigist kolmes hõlmavad auditeerimisasutused süsteemiauditite tegemisel nõuetekohaselt pettusevastaste süsteemide põhielemente.

Tabel 5 | Auditeerimisasutuste tehtud süsteemiauditite ulatus

Süsteemi osa	Taani	Itaalia	Rumeenia	Hispaania
Rakendusasutuste süsteemiauditid				
Töötajate teadlikkus pettusest ja pettusealane koolitus	✓	✓	✓	✓
Pettuseriski hindamise väljatöötamine	●	✓	✓	✓
Pettusenäitajate (ohulippude) kasutamine rakendusasutuste kontrolli raames	X	✓	✓	✓
Pettustest teatamise kord	●	✓	✓	✓
Parandusmenetlused	X	✓	✓	✓
Koordineerivate asutuste süsteemiauditid				
Rakendusasutuste pettusevastaste meetmete koordineerimine ja järelevalve	X	✓	✓	X

✓ - Täidetud; X - Täitmata; ● - Osaliselt täidetud

Allikas: kontrollikoda komisjoni 2023. aasta suuniste alusel.

56 Itaalias, Rumeenias ja Hispaanias kasutavad auditeerimisasutused rakendusasutuste süsteemiauditite puhul sama lähenemisviisi kui ELi struktuurifondide puhul. Neil esitavad pettustega seotud küsimusi, mis põhinevad komisjoni 2023. aasta suunistes sisalduvatel parimatel taval. Koordineeriva asutuse koordineerivat ja järelevalverolli käsitletakse põhjalikult aga ainult **Itaalias** ja **Rumeenias**. Seevastu **Hispaanias** ei olnud 2025. aasta juuni seisuga koordineerivat asutust auditeeritud, peamiselt tema ülesannete piiratud ulatuse tõttu.

57 Taanis viib auditeerimisasutus enne maksetaotluse esitamist läbi kombineeritud süsteemi- ja vastavusauditid. Süsteemiauditis uuritakse, kas sisekontroll on pettuste ja korruptsiooni ärahoidmiseks piisav. Vastupidiselt komisjoni 2023. aasta suunistele ei kontrollita aga ohulippude kasutamist ega parandusmeetmete menetlusi. Siiski viis auditeerimisasutus 2024. aastal läbi temaatilise auditi tagamaks, et rakendusasutused on kehtestanud koordineeriva asutuse pettustevastase ja korruptsioonivastase poliitika, nagu komisjon oma finantshuvide kaitseks tehtud auditis soovitas ([1. selgitus](#)).

Liikmesriigid võtsid kasutusele anonüümsed pettusest teatamise kanalid

- 58** Pettusest teatamise vihjeliinid ja muud rikkumisest teatamise mehhanismid võimaldavad liikmesriikidel saada teavet võimalike pettuste kohta, mida muude kontrollimeetmete abil ei ole suudetud avastada. Erinevad uuringud näitavad, et kõnealuseid meetodeid peetakse kõige olulisemateks pettustest teatamise allikateks⁸. Rikkumisest teatamise kanalid peavad olema turvalised, juurdepääsetavad ja konfidentsiaalsed, julgustades inimesi teatama pettusekahtlusest kättemaksu kartmata. Ametiasutused peaksid uurima teateid ja võtma meetmeid tuvastatud rikkumiste või rahaliste vahendite väärkasutamise vastu võitlemiseks.
- 59** Kokkuvõttes leidsime külastatud liikmesriikides, et taaste- ja vastupidavusraha asutused on loonud selged rikkumisest teatamise kanalid, mis võimaldavad inimestel teatada väärkäitumisest, kaitstes samal ajal oma identiteeti. Kaheksast kontrollitud rakendusasutusest seitse näevad ette anonüümse rikkumisest teatamise võimaluse, välja arvatud üks **Rumeenia** rakendusasutus, kes võttis selle võimaluse kasutusele pärast meie auditit. Lisaks löid **Hispaania** ametiasutused kõigi ELi vahendite jaoks riigisisese rikkumisest teatamise platvormi ([4. selgitus](#)).

⁸ Association of Certified Fraud Examiners, Inc., „Occupational Fraud 2024: A Report to the Nations“, joonis 13.

4. selgitus

INFOFRAUDE – riigisisene rikkumisest teatamise kanal Hispaanias



Hispaania pettustevastane koordineerimistalitus (SNCA)⁹ tegi 2017. aastal kättesaadavaks riigisisese [rikkumisest teatamise platvormi](#) kõigi ELi vahendite jaoks. Lisaks sellele platvormile on rakendusasutused loonud oma teavituskanalid, näiteks spetsiaalsed e-posti aadressid ja veebipõhised postkastid, või viitavad SNCA hallatavale riigisisesele välisplatvormile. Need võimaldavad anonüümset teavet esitada ja tagavad rikkumisest teataja identiteedi kaitse kooskõlas riigisiseste õigusnormidega.

- 60** Hoolimata rikkumisest teatamise kanalite laialdasest levikust leidsime, et kui taaste- ja vastupidavusrahastu rakendusperioodi lõpuni oli jäänud üks aasta, ei olnud valitud rakendusasutused nende kanalite kaudu saanud ühtegi taaste- ja vastupidavusrahastuga seotud pettuseteadet. Meil ei ole tõendeid selle kohta, et ametiasutused oleksid analüüsinud selle võimalikke põhjuseid.

⁹ <https://www.aei.gob.es/sobre-aei/planes-aei/plan-medidas-antifraude>.

Paljud liikmesriigid ei kasuta pettuste avastamiseks täielikult ära andmekaevevahendeid

- 61** Komisjoni suunistes soovitatakse kasutada andmeanalüüsi ja andmekaeve meetodeid, et tuvastada potentsiaalselt riskantsed meetmed ja teha kindlaks ohumärgid kogu projekti rakendustsükli jooksul. Kooskõlas [taaste- ja vastupidavusrahastu määrusega](#) on komisjon andnud liikmesriikide käsutusse andmekaevevahendi¹⁰ Arachne, mis loodi algselt ühtekuuluvuspoliitika valdkonna jaoks. Arachne kasutab eri allikatest pärit andmeid ja sisaldab konkreetseid pettuseriski näitajaid (*II lisa*). Oma eriaruandes ühtekuuluvuspoliitika valdkonna pettuste kohta¹¹ rõhutasime, et liikmesriigid ei kasuta Arachnet pettuste avastamiseks täiel määral ära.
- 62** Kuigi komisjon julgustab liikmesriike lisama Arachne oma taaste- ja vastupidavusrahastu kontrollidesse, ei ole selle kasutamine praegu ELi tasandil kohustuslik. Meie küsitluses teatas Arachne kasutamisest 65% küsitluses osalenud 86 auditi- ja rakendusasutusest; 16% kasutab muid riigisiseseid vahendeid ja ülejäänud 19% ei kasuta pettuste avastamiseks andmekaevevahendeid. Kooskõlas [uuesti sõnastatud finantsmäärusega](#) kohustusid Euroopa Parlament, nõukogu ja komisjon uurima ja uuesti arutama ühtse andmekaevevahendi kohustuslikku kasutamist 2027. aasta järgses mitmeaastases finantsraamistikus¹².
- 63** Kolm külastatud liikmesriiki (**Taani, Itaalia ja Rumeenia**) kasutavad Arachnet peamise vahendina. *Tabel 6* näitab, et Arachnet kasutab täielikult ära ainult **Itaalia**. Üksikasjalikum teave on esitatud *II lisas*.

¹⁰ [Taaste- ja vastupidavusrahastu määruse](#) artikli 22 lõige 4.

¹¹ [Eriaruanne 06/2019](#): „ELi ühtekuuluvuspoliitika kulutustega seotud pettuste vastu võitlemine“, punktid 36–39.

¹² [SEADUSANDLIKU RESOLUTSIOONI LISA – 2022/0162\(COD\) – finantsmääruse muudatused](#) (uuesti sõnastatud).

Tabel 6 | Arachne kasutamise üldine hindamine

	Taani	Itaalia	Rumeenia
Arachne kasutamise suuniste kättesaadavus			
Kasutamine eel-/järelkontrollides/auditites			
Juurdepääs võimaldatud kõigile asjaomastele töötajatele			
Täpsete ja piisavate andmete üleslaadimine			



Üldiselt positiivne



Edenemine, kuid tuleks teha parandusi

Allikas: kontrollikoda liikmesriikidelt saadud teabe põhjal.

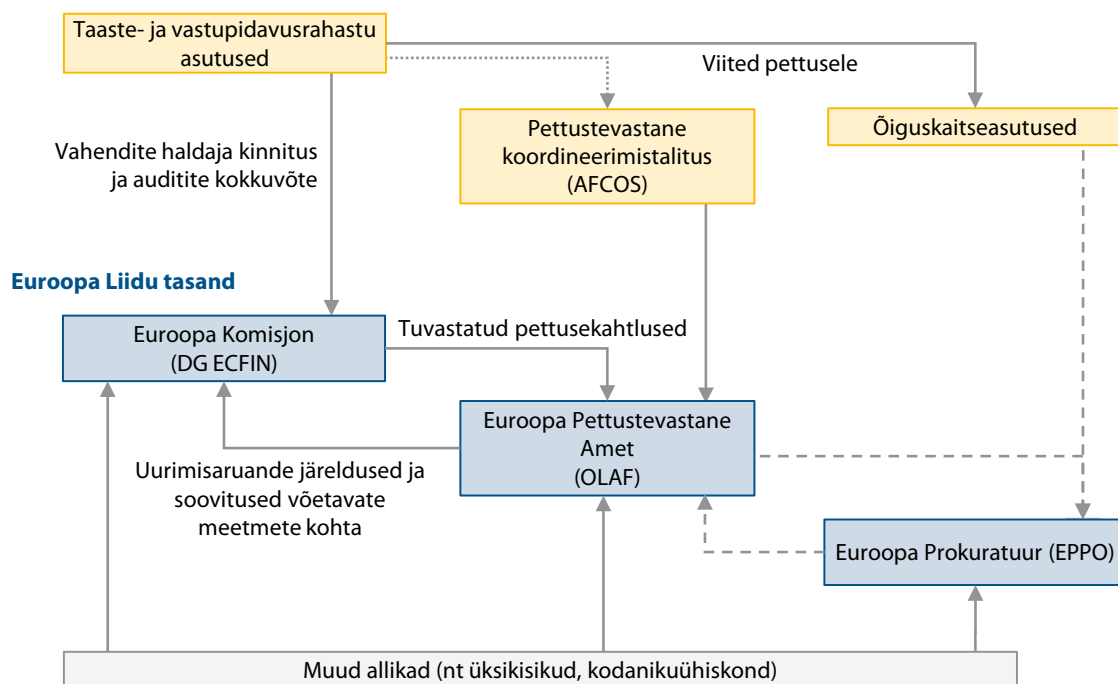
- 64** Kuigi **Hispaanias** kasutab riiklik auditeerimisasutus mõnikord täiendavateks uurimisteks ka Arachnet, ei kasuta rakendusasutused seda, vaid riiklikku riskihindamisvahendit Minerva. Minerva loodi aga huvide konfliktide analüüsimiseks. Kuna pettuseriskid on palju laiemad kui huvide konfliktid, ei ole Minerva meie arvates sobiv Arachne asendaja pettuseohu esiletoomiseks.

Puudulikud andmed taaste- ja vastupidavusrahastu pettuste kohta ja lüngad taaste- ja vastupidavusrahastu eeskirjades võivad kahjustada ELi finantshuvide kaitset

- 65** Pettuste leviku alane teave peaks aitama ELi vahendite haldajatel, näiteks komisjonil, viia läbi pettuseriski põhjalik hindamine ning teha kindlaks pettuste ennetamise ja avastamise kontrollimehhanismid ja neid kohaldada.
- 66** ELi tasandil on taaste- ja vastupidavusrahastu raames avastatud pettusejuhtumitest teatamiseks kolm eri kanalit: kaks neist on komisjoni asutuste kanalid (DG ECFIN ja OLAF) ja kolmas Euroopa Prokuratuur (*joonis 8*). Hindasime, kas need aruandlusmehhanismid annavad komisjonile usaldusväärset teavet pettuste üldise leviku kohta taaste- ja vastupidavusrahastu raames.

Joonis 8 | Taaste- ja vastupidavusrahastu teavitamiskanalid

Liikmesriigi tasand



Allikas: kontrollikoda külastatud liikmesriikidelt ja komisjonilt saadud teabe põhjal.

- 67** Pettuste mõju korrigeerimine on samuti oluline element nii tõhusas pettustevastases raamistikus kui ka ELi finantshuvide kaitstes. Üks oluline vahend on rahaliste vahendite tagasinõudmine pettuse toimepanijatelt. Sellega tagatakse, et ELi vahenditest ei rahastata petturlikke projekte, ja heidutatakse vahendite saajaid uusi pettusi toime panemast. Hindasime, kas taaste- ja vastupidavusrahastuga seotud pettuste jaoks kavandatud komisjoni ja liikmesriikide parandusmeetmed on ELi finantshuvide kaitsmiseks piisavad. Aruandluse ja parandusmeetmete hindamiseks kasutasime oma kriteeriume, mis põhinesid Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide tavadel, kuna leiame, et komisjoni taaste- ja vastupidavusrahastu suunised ei hõlma seda valdkonda piisavalt.

Liikmesriigid ei teata liidu vahendite haldaja kinnituses kõigist pettusekahtluse juhtumitest, mis võivad kahjustada ELi finantshuve

Taaste- ja vastupidavusrahastuga seotud pettuste ulatust ei ole võimalik täpselt kindlaks määrata

- 68** Liikmesriigid peavad lisama igale maksetaotlusele liidu vahendite haldaja kinnituse, milles kinnitatakse, et esitatud teave on täielik, täpne ja usaldusväärne ning et vahendeid hallati kooskõlas kõigi kohaldatavate õigusnormidega, sh nendega, mis on kehtestatud pettuste ärahoidmiseks¹³. Taaste- ja vastupidavusrahastu rahastamislepingus nõutakse, et liikmesriigid tagaksid, et kõigist pettusejuhtumitest teatatakse nõuetekohaselt. Kuna taaste- ja vastupidavusrahastut käsitlevates õigusaktides puuduvad erinõuded, soovitatakse komisjoni 2023. aasta suunistes, et pettusejuhtumitest tuleks teatada vastutavatele kontrollorganitele, liikmesriikide ametiasutustele ja OLAFile ning neid tuleks mainida liidu vahendite haldaja kinnituses ja auditite kokkuvõttes.
- 69** Leidsime, et neljast külastatud liikmesriigist kolm järgivad seda soovitusi. **Rumeenial** ja **Hispaanial** on menetlused pettusekahtlustest teatamiseks Euroopa Pettustevastasele Ametile (OLAF) oma pettustevastase koordineerimistalituse (AFCOS) kaudu; **Taani** teeb seda oma auditeerimisasutuse kaudu. **Itaalia** saadab juhtumid ainult otse Euroopa Prokuratuurile, mitte OLAFile. Meie küsitlusele vastanud taaste- ja vastupidavusrahastu asutustest 58% ütles, et nad teatavad OLAFile pettusekahtlusest.
- 70** Oma varasemates aruannetes oleme rõhutanud, et võrreldes ühtekuuluvuspoliitika vahenditega puudub taaste- ja vastupidavusrahastu vahenditega seotud pettustest teatamisel standardne ja tsentraliseeritud lähenemisviis¹⁴, kuna liikmesriikide õigusaktides ei ole sätestatud, et nad peaksid teatama pettusekahtluse juhtumitest integreeritud IT-süsteemis, näiteks rikkumisjuhtumite haldamise süsteemis, vaid liidu vahendite haldaja kinnituses. Samuti täheldasime, et polnud selge, millal tuleks pettusekahtlusest teatada, kas on olemas teatamiskünnis ja milline standardteave, näiteks parandusmeetmed, tuleks esitada iga juhtumi kohta¹⁵.

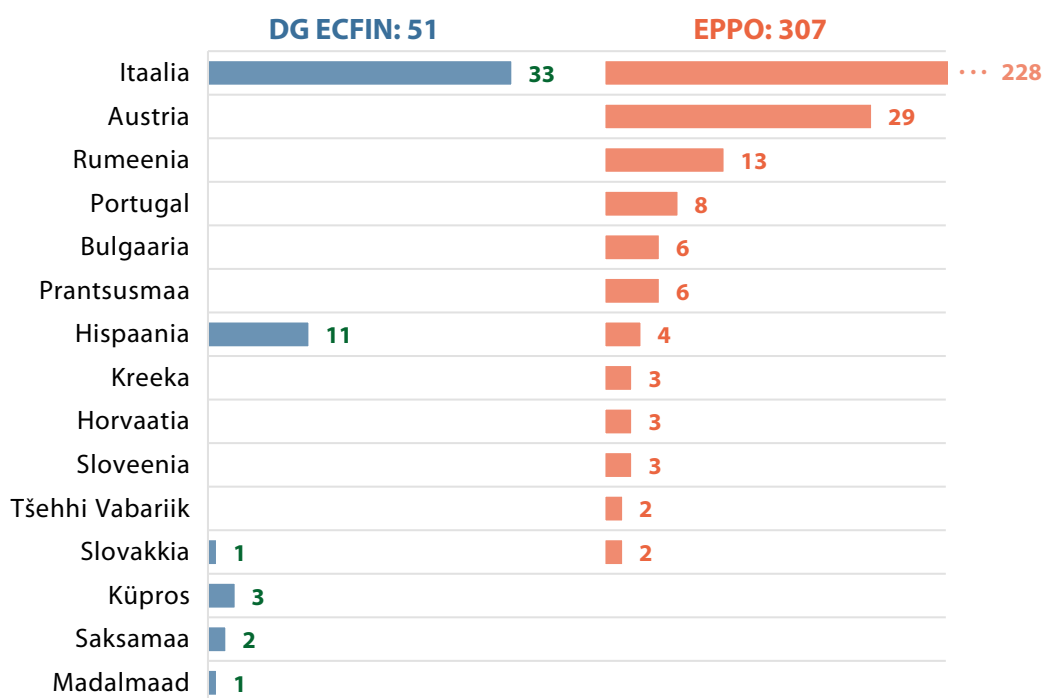
¹³ Taaste- ja vastupidavusrahastu määruse artikli 22 lõike 2 punkti c alapunkt i.

¹⁴ 2022. ja 2023. aasta aastaaruanne, ülevaade 02/2025 ja eriaruanne 07/2023, punktid 80–81.

¹⁵ Samas.

- 71** Komisjoni seiresüsteemis ei eristata pettusekahtluse juhtumeid ja muid õigusnormide rikkumisi, mistõttu on raske saada täpset ülevaadet kõigist taaste- ja vastupidavusrahastuga seotud pettusekahtluse juhtumitest. Meie analüüs liidu vahendite haldaja kinnituste kohta näitab, et kuus liikmesriiki olid teatanud DG ECFIN-ile 51 pettusekahtlusest alates taaste- ja vastupidavusrahastu algusest 2021. aastal kuni 2024. aasta lõpuni (*joonis 9*).

Joonis 9 | DG ECFIN-ile (liidu vahendite haldaja kinnitustes) ja Euroopa Prokuratuurile aastatel 2021–2024 teatatud pettusejuhtumid



Allikas: kontrollikoda juhtimisteabe analüüsi ja Euroopa Prokuratuuri andmete põhjal.

- 72** See arv on oluliselt väiksem kui Euroopa Prokuratuuri uuritud juhtumite arv. Euroopa Prokuratuur teatas oma 2024. aasta aastaaruandes, et alates taaste- ja vastupidavusrahastu loomisest on ta uurinud 307 taaste- ja vastupidavusrahastuga seotud pettusejuhtumit, millest 32 on jõudnud kohtumenetluse etappi, 80 isikule on esitatud süüdistus ja kahel juhul on tehtud süüdimõistvad kohtuotsused. Erinevust võib osaliselt seletada asjaoluga, et liikmesriigid ei teata liidu vahendite haldaja kinnituses kõigist ELi finantshuve mõjutada võivatest pettusekahtluse juhtumitest ning et mõningad liikmesriigid teatavad pettusejuhtumitest alles pärast süüdistuse esitamist.

- 73** OLAFi 2023. aasta aastaaruandes ei mainitud ühtegi käimasolevat uurimist taaste- ja vastupidavusrahastu pettusejuhtumite kohta. OLAFi 2024. aasta aastaaruandes viidati 95 juurdlusele, mis algatati seoses eelarve jagatud täitmise ning taaste- ja vastupidavusrahastuga, neid kahte omavahel eristamata. OLAF teatas meile, et 2025. aasta aprilli seisuga uurib ta 42 taaste- ja vastupidavusrahastuga seotud õigusnormide rikkumise kahtluse juhtumit, kuid ükski uurimine ei ole lõppenud pettusekahtlusega. Samuti teatas ta meile, et võib algatada uurimise isegi juhul, kui projekt ei ole veel osa komisjonile saadetud maksetaotlusest või kui see on hiljem tagasi võetud.
- 74** Komisjon tunnustab ELi finantshuve kahjustavate pettustena ainult neid juhtumeid, mis on seotud maksetaotluses sisalduvate projektidega. Seetõttu ei ole liikmesriigid kohustatud enne komisjonile saatmist teatama võimalikest pettusejuhtumitest, mis mõjutavad projekte, mis on maksetaotlustest kõrvaldatud. See tõlgendus erineb sellest, mida kasutab Euroopa Prokuratuur ja sellest, mida kasutab komisjon muude ELi fondide, näiteks Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide puhul¹⁶. Ühinemiseelse poliitika suhtes rakendab komisjon veelgi rangemat lähenemisviisi: kõikidest õigusnormide rikkumistest, sealhulgas nendest, mis avastati ja parandati enne maksetaotluse esitamist komisjonile, tuleb teatada¹⁷.
- 75** Meie külastatud nelja liikmesriigi koordineerivad asutused kinnitasid meile, et kooskõlas komisjoni tõlgendusega ei teatata üldiselt pettusejuhtumitest projektide puhul, mida maksetaotlus ei hõlma. Täheldasime siiski, et Hispaania ja Itaalia teatasid sellistest juhtumitest komisjonile esitatud liidu vahendite haldaja kinnituses pärast meie auditikülastust.
- 76** Meie arvates peaksid liikmesriigid teatama kõigist pettusejuhtumitest, mis mõjutavad taaste- ja vastupidavusrahastust rahastatavaid projekte, olenemata sellest, kas projekt lisati lõpuks maksetaotlusesse tõendina eesmärkide või sihtide saavutamise kohta. See annaks täielikuma pildi pettuste levikust taaste- ja vastupidavusrahastus.

¹⁶ SWD(2021) 258 „Statistical evaluation of irregularities reported for 2020“, jaotis 3.3.4.

¹⁷ SWD(2024) 193 „Statistical evaluation of irregularities reported for 2023“, jaotis 5.

Mõningad liikmesriigid ei teata liidu vahendite haldaja kinnitustes pettusest kohe, kui see avastatakse

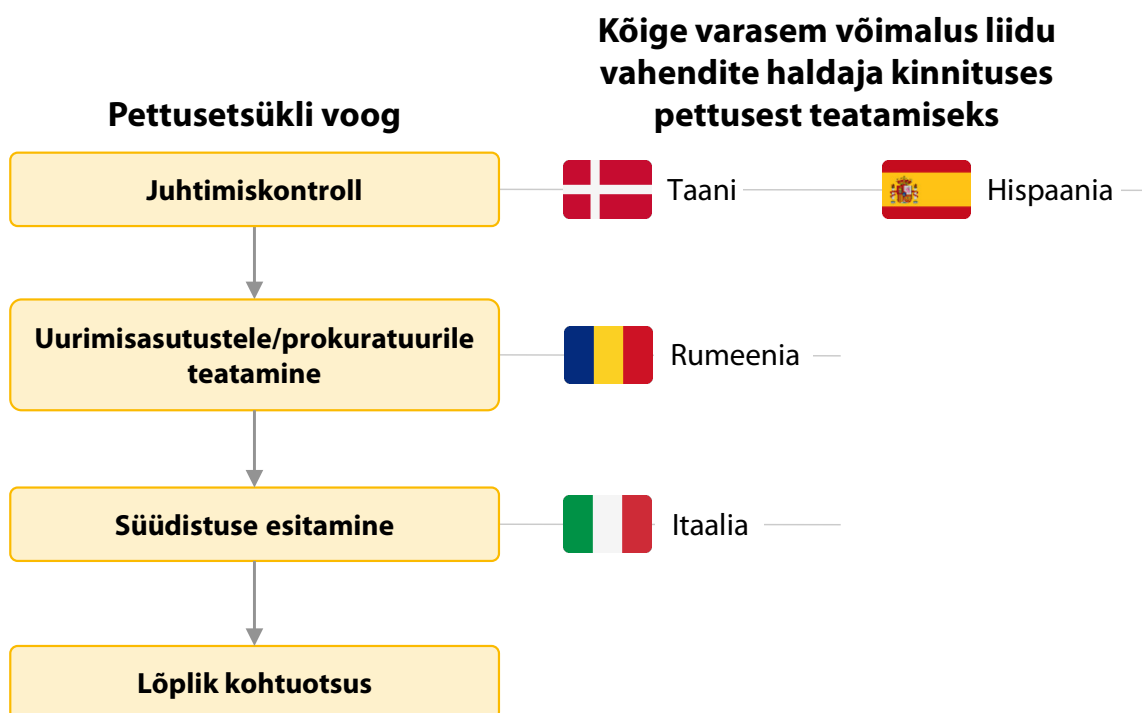
77 Kuigi taaste- ja vastupidavusrahastu õigusraamistik sisaldab sätteid pettusejuhtumitest liidu vahendite haldaja kinnituses teatamise kohta, ei ole [taaste- ja vastupidavusrahastu määruses](#), rahastamislepingus ega komisjoni suunistes kindlaks määratud, millises pettuse avastamise ja uurimise tsükli etapis tuleks võimalikust pettusejuhtumist liidu vahendite haldaja kinnituses teatada. Seetõttu ei ole selge, kas pettusejuhtumist tuleks teatada, kui:

- haldus-/juhtimiskontrollides järeldatakse, et on olemas pettusekahtlus;
- pettusekahtlusest on teatatud uurimisasutusele või prokuratuurile;
- uurimine on alanud;
- on esitatud ametlik süüdistus;
- tehtud on lõplik kohtuotsus.

Meie arvates peaksid liikmesriigid pettusekahtlustest teatama niipea, kui need avastatakse.

78 Külastatud liikmesriigid olid pettusekahtlustest teatamise ajastuse suhtes kasutanud erinevaid lähenemisviise ([joonis 10](#)).

Joonis 10 | Pettusekahtlustest teatamine



Allikas: kontrollikoda liikmesriikidelt saadud teabe põhjal.

- 79** Meie külastuste tulemusena ajakohastasid kõik neli riiki hiljem oma suuniseid pettustest teatamise kohta, kuid jätkavad aruannete esitamist eri ajahetkedel ([5. selgitus](#)).

5. selgitus

Parem pettustest teatamine

Itaalia

Alates 2024. aasta detsembrist ajakohastas Itaalia koordineeriv asutus menetlusi, mis hõlmavad nüüd süüdistuse esitamist nii vara kui võimalik, et käsitada seda pettusekahtlusena ja teatada sellest liidu vahendite haldaja kinnituses.

Hispaania

2025. aasta juulis kehtestas Hispaania koordineeriv asutus ametliku menetluse, millega tagatakse, et rakendusasutuste teatatud pettusekahtlused lisatakse liidu vahendite haldaja kinnitusele. Seda menetlust kohaldati esimest korda 2024. aasta detsembris komisjonile saadetud liidu vahendite haldaja kinnituses.

Taani

2025. aasta mais vaatas koordineeriv asutus menetluse läbi, lisades nõude, et rakendusasutused peavad pettusekahtlustest teatama mitte ainult auditeerimisasutusele, vaid ka koordineerivale asutusele.

Rumeenia

2025. aasta augustis ajakohastas koordineeriv asutus oma menetlust, mis kohustab nüüd taaste- ja vastupidavusrahastu asutusi teatama liidu vahendite haldaja kinnituses pettusekahtlustest, mis on seotud maksetaotluses sisalduvate sihtide ja eesmärkidega.

Kui viimased taaste- ja vastupidavusrahastu maksed on tehtud, ei ole enam kohustuslikku kanalit, mille kaudu komisjonile pettustest teatada

- 80** Kuigi rahastamislepingute tingimuste kohaselt vastutavad liikmesriigid ka pärast taaste- ja vastupidavusrahastu lõppu pettusekahtlustest teatamise eest, ei ole nende peamine mehhanism – liidu vahendite haldaja kinnitus – enam nõutav pärast 2026. aasta detsembrit, mil komisjon peab tegema viimase makse. Muude ELi vahendite puhul peavad liikmesriigid teatama OLAFi õigusnormide rikkumisest (sealhulgas pettustest) integreeritud IT-süsteemis. Taaste- ja vastupidavusrahastu määrukses sellist nõuet ei ole. Asjaolu, et rahastamislepingus ei ole ette nähtud struktureeritud mehhanismi komisjonile aru andmiseks pärast 2026. aastat, on oluline, kuna suurimad investeeringud on kavandatud taaste- ja vastupidavusrahastu rakendusperioodi lõpuks, mis suurendab ohtu, et taaste- ja vastupidavusrahastu raames võivad pärast viimast makset esineda suure finantsmõjuga pettusejuhtumid, ilma et komisjoni sellest teavitataks.
- 81** Komisjonile teatatud pettusejuhtumite arvu ja rahalise väärtuse kohta andmete puudumine mõjutab komisjoni suutlikkust rakendada korrektsioone ja jälgida, kas liikmesriigid on lõppsaajatelt piisavalt vahendeid tagasi nõudnud (punkt 88).

Liikmesriigid ei pea tagastama tagasinõutud summasid ELi eelarvesse ning enamik tagasimakseid tehakse pärast taaste- ja vastupidavusrahastu rakendusperioodi

Liikmesriigid peavad pettuse teel saadud vahendid lõppsaajatelt tagasi nõudma, kuid ei pea neid summasid ELi eelarvesse tagasi maksma

- 82** Pettusel võivad olla kahte liiki tagajärjed liikmesriigile taaste- ja vastupidavusrahastu vahendite väljamaksmisele. Esiteks võib kinnitatud pettusejuhtum tuua kaasa mõne eesmärgi või sihi tagasipööramise¹⁸. Praktikaks on selle tõenäosus väike. Seda seetõttu, et enamiku pettusejuhtumite puhul, kui need kinnitatakse lõpliku kohtuotsusega, toimub see tõenäoliselt pärast taaste- ja vastupidavusrahastu lõppu (punkt 86). Taaste- ja vastupidavusrahastu määrukses ei ole täpsustatud finantstagajärgi seoses tagasipööramistega, mis tehakse pärast viimast taaste- ja vastupidavusrahastu makset, mis tuleb teha 31. detsembriks 2026¹⁹. Seega peab komisjon tagasipööramiste suhtes võtma parandusmeetmeid enne seda kuupäeva.

¹⁸ COM(2023) 545, taaste- ja vastupidavusrahastu rakendamist käsitleva komisjoni aruande lisa.

¹⁹ Ülevaade 02/2025: „Tulemuslikkusele keskendumine, aruandekohustus ja läbipaistvus – taaste- ja vastupidavusrahastu puudustest saadud õppetunnid“, punkt 56.

- 83** Teiseks nõutakse taaste- ja vastupidavusrahastu määruses, et liikmesriigid korrigeeriks avastatud pettuste mõju ja võtaksid õiguslikke meetmeid rahaliste vahendite tagasinõudmiseks²⁰. Selles ei ole aga kindlaks määratud, milliseid muid parandusmeetmeid liikmesriik peab võtma, nagu lõppsaajatele tehtavate maksete peatamine või mõjutatud projekti tagasivõtmine komisjonile saadetud maksetaotlusest. Selliseid parandusmeetmeid kasutatakse muude ELi fondide puhul.
- 84** Taaste- ja vastupidavusrahastu rahastamislepingus on täpsustatud, et liikmesriigid peavad lõppsaajatelt rahalised vahendid tagasi nõudma. Liikmesriigid ei ole aga kohustatud tagastama tagasimakstud vahendeid ELi eelarvesse, välja arvatud juhul, kui komisjon peab neid ebapiisavaks²¹. Kuigi see võib motiveerida liikmesriike rahalisi vahendeid tagasi nõudma, on see vastuolus teiste ELi fondide puhul rakendatava lähenemisviisiga, mille kohaselt tuleb kõik pettuse teel kulutatud vahendid tagastada ELi eelarvesse (nt teadusuuringute valdkonnas) või need tuleb tagasi võtta ja asendada õigesti kulutatud vahenditega (nt ühtekuuluvuse valdkonnas). Lisaks peaksid liikmesriigid kooskõlas rahastamislepingutega riigihankes toime pandud pettuse korral esitama komisjonile tõendid selle kohta, et nad on tagasi nõudnud summad üksnes lõppsaajalt, st avaliku sektori hankijalt, kuid mitte näiteks pettuskeemidega seotud isikutelt, kes on vahendite saajatega lepingud sõlminud²². See piirang võib vähendada tagasinõudmise hoiatavat mõju.
- 85** Sellega seoses märgime, et kuigi komisjon ei ole seda konkreetselt soovitanud, kohaldab üks neljast valimisse kuulunud liikmesriigist (**Itaalia**) muude ELi vahendite kasutamise tava ja võtab käimasoleva pettuse uurimise raames projektid komisjonile saadetud maksetaotlusest välja. Lisaks on **Itaalia** ja **Hispaania** kehtestanud sätted, millega peatatakse makse saajatele pettusekahtluse avastamise korral.

²⁰ Määruse 2021/241 artikli 22 lõike 2 punkt b ja artikli 22 lõige 5.

²¹ C/2024/4618, komisjoni teatis „Suunised taaste- ja vastupidavuskavade kohta“, IV lisa.

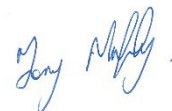
²² C/2024/4618, komisjoni teatis „Suunised taaste- ja vastupidavuskavade kohta“, V jagu, lk 18.

Enamik lõppsaajatelt tagasi nõutavatest summadest saadakse tagasi pärast 2026. aastat

- 86** Komisjon teatas meile, et tavaliselt peab ta ootama lõplikku kohtuotsust, enne kui nõuab liikmesriikidelt tõendeid selle kohta, et pettusest mõjutatud vahendeid on piisavalt tagasi saadud. Ajavahemik süüdistuse esitamise ja lõpliku kohtuotsuse tegemise vahel võib olla väga pikk. Kuna meie auditi ajaks olid väga vähesed taaste- ja vastupidavusrahastu pettusejuhtumid jõudnud lõpliku kohtuotsuseni, ei ole Euroopa Prokuratuuril veel andmeid uurimise kestuse kohta alates süüdistuse esitamisest kuni kohtuotsuseni. Enamik meie küsitlusele vastanutest (71%) väitis, et see võtab aega 2–5 aastat alates uurimise algusest kuni lõpliku kohtuotsuse tegemiseni, kusjuures 27% vastanutest teatas, et kulub rohkem kui viis aastat.
- 87** Külastatud liikmesriikidest teatasid **Itaalia** ametiasutused meile, et 2024. aastal algatati süüdistusmenetlused seoses 2021. aasta maksetaotluses deklareeritud projektidega. See näitab, et paljudel juhtudel kinnitatakse pettusejuhtumid lõpliku kohtuotsusega pärast taaste- ja vastupidavusrahastu lõppu 2026. aasta detsembris.
- 88** Pärast 30. septembrit 2026 ei saa komisjon enam liidu vahendite haldaja kinnitusi²³, mis on peamine vahend, mida liikmesriigid kasutavad komisjoni teavitamiseks taaste- ja vastupidavusrahastu tagasimaksetest. Kuna enamik pettusega seotud korrektsioone tehakse pärast seda kuupäeva, on taaste- ja vastupidavusrahastu tagasinõudmistest teatamise struktureeritud mehhanismi puudumise tõttu oht, et komisjonil ei pruugi olla teavet juhtumite edasiseks kontrollimiseks ja sellest tulenevalt vahendite tagasinõudmiseks, kui liikmesriigid ei ole seda piisavalt teinud (punkt **81**).

V auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Jan Gregor, võttis käesoleva aruande vastu 16. detsembri 2025. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel



president

Tony Murphy

²³ COM(2025) 310, komisjoni teatis taasterahastu „NextGenerationEU“ kohta.

Lisad

I lisa. Lühidalt auditist

Sissejuhatus

Pettusi käsitlevad ELi õigusaktid

- 1) Võitlus pettuste ja muu ELi finantshuve kahjustava ebaseadusliku tegevuse, näiteks korruptsiooni vastu on ELi (keda esindab komisjon) ja liikmesriikide ühine kohustus¹. See kohustus kehtib ELi kõikide tulude ja kulutustega seotud programmide ja poliitikavaldkondade puhul.
- 2) ELi finantshuve kahjustav pettus on määratletud² kui mis tahes tahtlik tegevus või tegevusetus, mis on seotud järgmisega:
 - valede, ebaõigete või mittetäielike aruannete või dokumentide kasutamine ja esitamine, mille tagajärjel väärtelt eraldatakse või hoitakse vahendeid, mis sisalduvad ELi üldeelarves või ELi poolt või tema nimel hallatavates eelarvetes;
 - teabe varjamine, rikkudes teatavat kohustust, millel on samasugused tagajärjed kui eespool märgitud juhul; või
 - selliste vahendite väärkasutus ehk nende kasutamine muuks kui algselt ette nähtud otstarbeks.

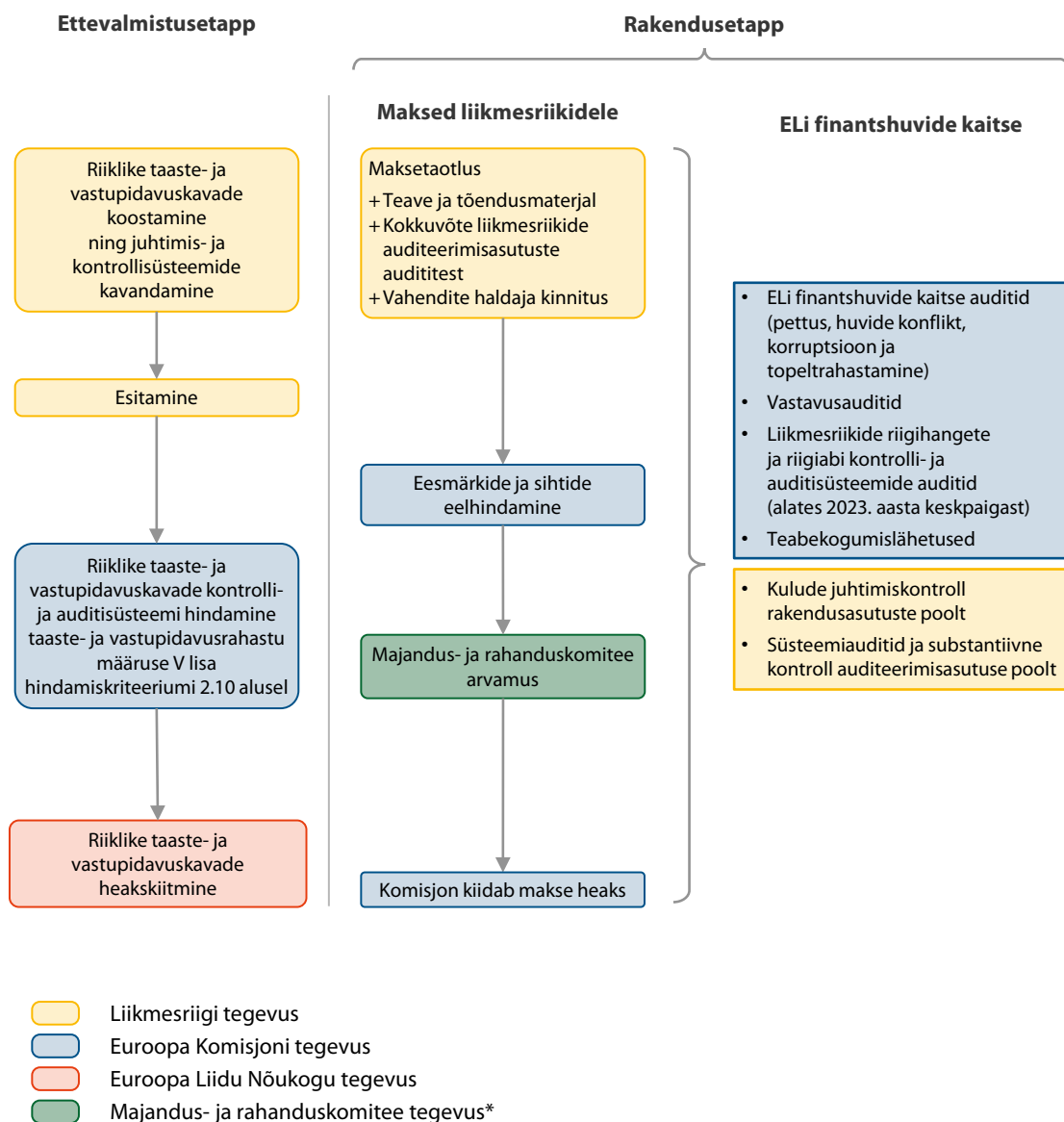
¹ ELTLi artikkel 325.

² Direktiivi (EL) 2017/1371, mis käsitleb võitlust liidu finantshuve kahjustavate pettuste vastu kriminaalõiguse abil, artikkel 3.

Taaste- ja vastupidavusrahastu juhtimis- ja kontrolliraamistik ELi finantshuvide kaitsmiseks pettuste eest

- 3) Taaste- ja vastupidavusrahastu jaoks on vaja spetsiaalset kontrolliraamistikku komisjoni ja liikmesriikide tasandil, et tagada ELi finantshuvide kaitse pettuste eest (joonis 1).

Joonis 1 | Komisjoni taaste- ja vastupidavusrahastu kontrollisüsteemi elemendid



* Komitee edendab poliitika koordineerimist liikmesriikide vahel ning koosneb riikide haldusasutuste ja keskpankade kõrgematest ametnikest

Allikas: kontrollikoda.

Komisjoni pettustevastase kontrolli raamistik

- 4) Komisjon vastutab selle eest, et ELi finantshuvid oleksid pettuste eest kaitstud. See hõlmab piisava kindluse saamist liikmesriikidelt, et nende süsteemid on tõhusad, et ära hoida, avastada ja kõrvaldada huvide konflikte, korruptsiooni ja pettust (st tõsiseid õigusnormide rikkumisi) ning vältida topeltrahastamist³.
- 5) Komisjoni kontrolliraamistik ELi finantshuvide kaitsmiseks pettuste eest hõlmab järgmist:
 - liikmesriikide riiklike taaste- ja vastupidavuskavade hindamine, mis hõlmab ka nende kavades kirjeldatud pettusevastaste kontrollisüsteemide asjakohasuse kontrollimist;
 - süsteemiauditid, mis käsitlevad liikmesriikide kontrollisüsteeme pettuste ärahoidmiseks, avastamiseks ja kõrvaldamiseks ning rahastamis- ja laenulepingutes sätestatud tingimuste täitmist (ELi finantshuvide kaitse auditid).
- 6) Komisjon võib vähendada liikmesriigi taaste- ja vastupidavusrahastu toetust (vähendades selle eraldisi või nõudes tagasi juba väljamakstud vahendid), kui ta leiab
 - ELi finantshuve kahjustavaid tõsiseid õigusnormide rikkumisi (sh pettus), mida liikmesriik ei ole kõrvaldanud, või
 - rahastamis- või laenulepingutes sätestatud kohustuste tõsise rikkumise⁴, näiteks seoses kohustusega asjakohaseid meetmeid pettuste ärahoidmiseks, avastamiseks ja kõrvaldamiseks.
- 7) Komisjoni peadirektor esitab oma iga-aastases tegevusaruandes kinnitava avalduse, mis on peamine vahend aru andmiseks selle kohta, kas pettusejuhtumite või taaste- ja vastupidavusrahastu rahastamislepingust tuleneva kohustuse tõsise rikkumise korral on olemas piisav kinnitus proportsionaalsete vähendamiste rakendamise kohta koos kahe ülejäänud kindluse tagamise sambaga.

³ Taaste- ja vastupidavusrahastu määruse põhjendus 54 ning artikli 22 lõige 1.

⁴ Samas, artikli 22 lõige 5.

- 8) Komisjoni 2023. aasta pettustevastases strateegias rõhutatakse tema võetud kohustust pidevalt ära hoida ja avastada taaste- ja vastupidavusrahasutuga seotud pettusi riskianalüüsi ja auditite abil, mille eesmärk on kaitsta ELi finantshuve⁵. Komisjon soovib oma suunistes, et liikmesriikide ametiasutused hõlmaksid kogu pettustevastase võitluse tsükli (joonis 2), mis hõlmab pettuste ärahoidmist, avastamist, kõrvaldamist ja nendest teatamist.

Joonis 2 | Pettustevastase võitluse tsükkel



Allikas: kontrollikoda komisjoni suuniste põhjal.

Liikmesriikide pettustevastase kontrolli raamistik

- 9) Liikmesriikidel on kohustus kasutada tulemuslikku ja tõhusat sisekontrollisüsteemi, võtta asjakohaseid meetmeid pettuste ärahoidmiseks, avastamiseks ja kõrvaldamiseks ning võtta õiguslikke meetmeid pettuse teel kulutatud vahendite tagasinõudmiseks⁶. Liikmesriigid võivad kasutada oma olemasolevaid riiklikke juhtimis- ja kontrollisüsteeme ning nendega seotud asutusi, sealhulgas neid, mida kasutatakse muude ELi fondide, näiteks Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide jaoks, või neid, mis on seotud nende riigieelarve haldamisega.
- 10) Kui liikmesriigid esitavad komisjonile oma esialgsed või läbivaadatud riiklikud taaste- ja vastupidavuskavad, peavad nad esitama teabe pettuste ärahoidmise, avastamise ja kõrvaldamise süsteemi korra kohta⁷.

⁵ COM(2023) 405 „Commission Anti-Fraud Strategy Action Plan – 2023 revision“.

⁶ Taaste- ja vastupidavusrahasutuse määruse artikli 22 lõiked 1 ja 2.

⁷ Samas, hindamiskriteerium 2.10, artikli 18 lõike 4 punkt r ja V lisa.

- 11) Liikmesriikide kontrolli- ja auditeerimissüsteemide peamised organid on:
- a) liikmesriigi määratud taaste- ja vastupidavusrahastu rakendamist **koordineeriv asutus**. Ta kannab liikmesriigi nimel üldist vastutust riigi riikliku taaste- ja vastupidavuskava rakendamise järelevalve eest ning on komisjoni jaoks ühtne kontaktpunkt;
 - b) meetmete rakendamise eest vastutavad **rakendusasutused (tavaliselt ministeeriumid või ametid)**. Nende asutuste ja delegeeritud rakendus- või kontrolliasutuste esmane ülesanne on tagada meetmete täitmine, kuid nad vastutavad ka tõsiste rikkumiste (pettus, korruptsioon ja huvide konflikt) puudumise kontrollimise eest, et saada koordineerivale asutusele vajalik kinnitus liidu finantshuvide kaitse ja liidu vahendite haldaja kinnituse allkirjastamise kohta; ning
 - c) **auditeerimisasutus**, mis auditeerib süsteeme ning investeeringute ja reformide toetamise üksikjuhtumeid, sealhulgas pettuse, korruptsiooni ja huvide konflikti ohu tõhusat vähendamist. See organ peab olema funktsionaalselt sõltumatu taaste- ja vastupidavusrahastu meetmete rakendamisest liikmesriigis ning tal peavad olema piisavad vahendid taaste- ja vastupidavusrahastuga seotud auditkohustuste täitmiseks.
- 12) Rakendusetapis peavad liikmesriigid lisama igale maksetaotlusele liidu vahendite haldaja kinnituse, mis tõendab, et nende kontrollisüsteemid annavad vajaliku kindluse selle kohta, et vahendeid on hallatud kooskõlas kõigi kohaldatavate eeskirjadega, eelkõige nendega, mis käsitlevad tõsiste rikkumiste ja topeltrahastamise vältimist. Liikmesriigid peavad esitama ka kokkuvõtte tehtud audititest, sealhulgas tuvastatud puudustest või avastatud pettusejuhtumitest ja võetud parandusmeetmetest.

Auditi ulatus ja käsitusviis

- 13) Auditi eesmärk oli hinnata komisjoni ja liikmesriikide poolt taaste- ja vastupidavusrahastu jaoks loodud süsteemide tõhusust ELi finantshuvide kaitsmisel pettuste eest. Hindasime, kas
- komisjon on põhinõuete kehtestamise ja liikmesriikide süsteemide audititega aidanud parandada taaste- ja vastupidavusrahastu pettustevastast raamistikku;
 - liikmesriigid on loonud head pettusevastased ennetus- ja avastamise meetmed;
 - pettustest teatamise ja nende kõrvaldamise menetlused on ELi finantshuvide kaitsmiseks piisavad.

- 14) Liikmesriikide puhul võtsime arvesse tõendeid kuni 2024. aasta detsembrini ja komisjoni puhul kuni 2025. aasta juulini. Kuna taaste- ja vastupidavusrahastu õigusraamistikus puuduvad üksikasjalikud pettusevastased nõuded, hindasime liikmesriikide pettuste ärahoidmise ja avastamise süsteemide tõhusust komisjoni suuniste alusel, mida peame selle eesmärgi saavutamiseks piisavaks⁸. Pettustest teatamiseks ja nende mõju korrigeerimiseks kasutasime oma kriteeriume, mis põhinevad Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide tavadel, kuna leiame, et komisjoni suunistes ei ole ette nähtud piisavaid meetmeid ELi finantshuvide kaitsmiseks.
- 15) Audit täiendab meie [eriaruannet 07/2023: „Taaste- ja vastupidavusrahastut käsitleva komisjoni kontrollisüsteemi ülesehitus“](#), milles tehti kindlaks pettusest teatamisega seotud probleemid, ning [eriaruannet 09/2025: „Süsteemid, millega tagatakse taaste- ja vastupidavusrahastu kulutuste vastavus riigihanke- ja riigiabi eeskirjadele“](#), milles leiti, et komisjon ei saanud piisavat kindlust liikmesriikide taaste- ja vastupidavusrahastu kulutuste sisekontrollisüsteemide tõhususe kohta.

⁸ Näiteks „Suunised liikmesriikide poolt taaste- ja vastupidavusrahastu raames kehtestatud sisekontrollisüsteemi hindamise kohta“, Euroopa Komisjon, 2023; „Pettuseriski hindamine ning tõhusad ja proportsionaalsed pettusevastased meetmed“, Euroopa Komisjon, 2014.

16) Käesoleva auditi jaoks

- uurisime komisjoni ja liikmesriikide pettusevastaseid kohustusi ja nõudeid, nagu on määratletud õigusraamistikus;
- kontrollisime dokumente ja korraldasime vestlusi komisjoni esindajatega;
- korraldasime vestlusi ja kohtumisi teatavate taaste- ja vastupidavusrahastu ametiasutuste esindajatega neljas valitud liikmesriigis (rakendusasutused, koordineerivad asutused ja auditeerimisasutused) ning muude peamiste sidusrühmadega, kes on kaasatud taaste- ja vastupidavusrahastu pettuste vastu võitlemisse;
- vaatasime läbi komisjoni pettustevastase kontrolli raamistiku, sealhulgas tema auditistrateegia, ELi finantshuvide kaitset hõlmavate süsteemiauditite rakendamise ja liikmesriikidele antud suunised;
- tegime IT-auditi Arachne kasutamise kohta pettuste vastu võitlemisel valitud liikmesriikides (me ei käsitlenud selles auditis Arachne tulemuslikkust);
- vaatasime läbi valitud liikmesriikide pettustevastase kontrolli raamistiku ja kontrollisime pettusevastaste meetmete rakendamist, uurides sealhulgas, kas valitud sihtides/eesmärkides ei esine pettust;
- analüüsisime komisjoni ja valitud liikmesriikide parandusmeetmeid;
- kontrollisime valitud liikmesriikide poolt liidu vahendite haldaja kinnituse kaudu esitatud teavet avastatud pettuste kohta.

17) Valimisse võtsime neli liikmesriiki: Taani, Itaalia, Rumeenia ja Hispaania.

Meie valik põhines mitmel teguril, sealhulgas Euroopa Prokuratuuri taaste- ja vastupidavusrahastu juhtumite arvul, komisjoni finantshuvide kaitse üksuse auditite kriitilise tähtsusega ja väga tähtsatel leidudel, rahaeraldistel taaste- ja vastupidavusrahastule ning kuni 2024. aasta juulini tehtud maksete summalt. Igas liikmesriigis hindasime koordineeriva asutuse, auditeerimisasutuse ja kahe komisjoni poolt varem auditeeritud asutuste hulgast riskipõhiselt valitud rakendusasutuse pettustevastaseid süsteeme.

18) Lisaks konsulteerisime Euroopa Prokuratuuri ja OLAFiga, et saada põhjalikum ülevaade nende rollist taaste- ja vastupidavusrahastu pettustevastases raamistikus.

- 19) Samuti korraldasime taaste- ja vastupidavusrahastu ametiasutuste seas uuringu nende meetmete kohta, mille eesmärk on kaitsta taaste- ja vastupidavusrahastut pettuste eest. Saime vastused 24 ELi liikmesriigi 113-lt taaste- ja vastupidavusrahastu üksuselt. Küsimustik saadeti e-postiga 19. novembril 2024. See oli suunatud kõigile liikmesriikide koordineerivatele asutustele ja auditeerimisasutustele ning 107 rakendusasutusele, keda komisjon on hinnanud oma auditites ELi finantshuvide kaitse kohta. Vastamise määr oli vastavalt 85%, 67% ja 74%.
- 20) Käesoleva aruandega soovime aidata tugevdada taaste- ja vastupidavusrahastu süsteeme, et kaitsta ELi finantshuve pettuste eest nii komisjoni kui ka liikmesriikide tasandil. Kuna suurimad investeeringud on kavandatud taaste- ja vastupidavusrahastu rakendusperioodi lõppu, ilmnevad pettusejuhtumid tõenäoliselt taaste- ja vastupidavusrahastu rakendamisperioodi lõpus või pärast seda. Meie leiud ja soovitused on asjakohased ka tulevaste vahendite puhul, millel on taaste- ja vastupidavusrahastuga sarnased rahastamismudelid.

II lisa. Arachne kasutamine taaste- ja vastupidavusrahastus

Arachnega seotud pettuseoht

- 1) Arachne on integreeritud IT-vahend andmekaeve ja riskihindamise jaoks, mille komisjon on välja töötanud, et toetada korraldusasutusi nende haldus- ja juhtimiskontrollides. Selle eesmärk on lisada avalikult kättesaadavat teavet liikmesriikide esitatud andmetele, et teha näitajate kogumi põhjal kindlaks projektid, toetusesaajad, lepingud, töövõtjad ja alltöövõtjad, keda võib ohustada pettus, huvide konflikt või muu õigusnormide rikkumine. Arachne võib anda ametiasutustele kasulikke signaale võimalike riskide kohta ja algatada seeläbi edasisi uurimisi.
- 2) Arachne määratleb seitse riskikategooriat: hanked, lepingute haldamine, rahastamiskõlblikkus, tulemuslikkus, mõistlikkus, kontsentreeritus ning maine ja pettusega seotud hoiatused. Arachne arvutab riskihinnangud projekti, toetusesaaja, lepingu ja töövõtja kohta, et aidata tuvastada suuremat riski kategooriate kaupa.
- 3) Pettuseohtu analüüsitakse kategoorias „Maine ja pettusega seotud hoiatused“. Selles kategoorias on 33 riskinäitajat:
 - finantsriskid: toetusesaajate, projektipartnerite, töövõtjate, alltöövõtjate ja konsortsiumiliikmete üldised finantstulemused, mis põhinevad finantsaruandluse andmetel;
 - suhetega seotud riskid: toetusesaajate, projektipartnerite, töövõtjate, alltöövõtjate ja konsortsiumiliikmete ning nende ametlike esindajate ja nendega seotud isikute vaheliste suhete olemasolu;
 - mainega seotud riskid: osalemine tegevuses, mis võib kahjustada mainet (nt pankrotid);
 - karistustega seotud riskid: andmed toetusesaajate, projektipartnerite, töövõtjate, alltöövõtjate ja konsortsiumiliikmete või nende ametlike esindajate ja nendega seotud isikute kohta, kes on kantud musta nimekirja või mis tahes sanktsioonide loetellu;
 - muutustega seotud riskid: mis tahes liiki muudatused, mis puudutavad äriühingu struktuuri, nime, aadressi, juhatuse liikmeid.

- 4) Iga näitaja väärtus ja kaal on vahemikus 5–20. Olemasolevate näitajate ja nende kaalude põhjal arvutab Arachne üldise maine ja pettuste punktisumma, võttes kokku olemasolevate näitajate 10 suurima väärtuse ja seejärel jagades selle 10 olemasoleva näitaja kaalude summaga, mis on kaalutud kõrgeimaga. Arvutuse tulemused koos iga näitaja punktisumma ja kõigi asjakohaste üksikasjadega esitatakse süsteemi aruandes. Projektile antav riskihinnang on vahemikus 0–50.

Arachne kasutamise üldhinnang (Taani, Itaalia, Rumeenia)

Suuniste kättesaadavus

- 5) Leidsime valitud liikmesriikides, et **Itaalia** on välja töötanud riigisisese suunise, milles kirjeldatakse Arachne kasutamise õigusraamistikku, ning kõik meie valimisse kuulunud üksused koostasid suunise, milles kirjeldatakse täpsemalt selle kasutamist. **Rumeenias** koostasid ka rakendusasutused suunise. **Taanis** kasutab Arachnet ainult auditeerimisasutus ja ta on välja töötanud asjakohased suunised.

Kontrollide ja auditite ning riskihinnangute korrapärane kasutamine

- 6) **Itaalias** kontrollivad rakendusasutused ja auditeerimisasutus pettusi Arachne abil. Rakendusasutused keskenduvad oma kontrollides projektides osalevatele toetusesaajatele ja tulemused dokumenteeritakse konkreetsetes kontrollnimekirjades. Auditeerimisasutus kasutab riskihindamise ning vastavusauditite ja substantiivse testimise vahendi aruandeid.
- 7) **Rumeenias** soovib koordineeriv asutus, et rakendusasutused viiksid Arachnes kontrole läbi ainult siis, kui on märke võimalikust pettusest. Üks kahest valitud rakendusasutusest määras taaste- ja vastupidavusrahastu meetmete käivitades kindlaks, millises projekti tsüklis tuleb pettuste kontrollimiseks kasutada Arachnet. Teine rakendusasutus tegi seda alles 2025. aastal pärast meie auditit.
- 8) **Taanis** kasutab Arachnet ainult auditeerimisasutus. Kord aastas valib auditeerimisasutus rakendusasutustele edasiseks uurimiseks projektid ja toetusesaajad, mis ületavad üldriski või maine- ja pettusehoiatuste riskihinnanguskoori – 40 punkti (50-st). Rakendusasutused peavad iga näitaja punktisumma läbi vaatama, hindama nende kontrolli ja esitama auditeerimisasutusele selgituse selle kohta, kuidas rakendusasutused ise kavatsevad tuvastatud riske maandada.

- 9) Kõik kolm Arachnet kasutanud valimisse kaasatud liikmesriiki kasutavad selle riskikategooria kogusumma kontrollimiseks maine- ja pettusehoiatusi. Kõik liikmesriigid ei ole aga selgelt määratlenud projekti konkreetset etappi, mil seda tuleks kasutada. **Seoses riskide jälgimisega** Arachnes arvutab süsteem igal nädalal riskihinnangud ümber. Kui riskihinne muutub, säilitatakse varasemad väärtused ja kuvatakse need ajajoonel. Vahend pakub teavitusfunktsiooni „Alert Me“, mis võimaldab kasutajatel saada e-kirja, kui teatavad tingimused on täidetud. Leidsime siiski, et ükski liikmesriik ei kasuta seda funktsiooni kas seetõttu, et ta ei olnud sellest teadlik (Taani), või tema arvates on kasulikkus piiratud (Itaalia).

Vahendi töötajatele kättesaadavaks tegemine

- 10) **Itaalias** võimaldab koordineeriv asutus juurdepääsu rakendusasutuste töötajatele, kes on otseselt või kaudselt seotud pettuste kontrollimisega. **Rumeenias** võimaldab koordineeriv asutus juurdepääsu iga rakendusasutuse poolt nimetatud töötajatele. **Taanis** on juurdepääs ainult kahel auditeerimisasutuse liikmel, kes vastutavad andmete üleslaadimise ja väljavõtete tegemise eest.

Täpsete ja piisavate andmete üleslaadimine

- 11) **Itaalias** kogub koordineeriv asutus igakuiselt andmeid ja laeb need üles. **Taanis** kogub auditeerimisasutus rakendusasutustelt andmeid ja laeb need iga kolme kuu järel üles. **Rumeenias** vastutavad andmete kogumise ja üleslaadimise eest rakendusasutused ning koordineeriv asutus annab üleslaadimise kohta iga kolme kuu tagant soovitusi. Ta ei jälgigi aga üleslaaditud andmete kogust.
- 12) Arachnesse üles laaditud taaste- ja vastupidavusrahastru projektide arv erineb märkimisväärselt. 2025. aasta mai seisuga oli Itaalia üles laadinud üle 275 000 projekti, Taani 82 000 ja Rumeenia peaaegu 8000. Välja arvatud Itaalia, kes jälgib tähelepanelikult andmete üleslaadimist ja on Arachnesse üles laadinud 97% oma rakendatud projektidest, ei ole liikmesriikidel põhjalikku ülevaadet sellest, kas kõik projektid on Arachnesse üles laaditud.

Lühendid

Lühend	Definitsioon/selgitus
AFCOS	Liikmesriikide määratud pettusevastased koordineerimistalitused
DG ECFIN	Majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraat
EPPO	Euroopa Prokuratuur
IGAE	Riigi haldusasutuse siseosakond (Hispaania avaliku sektori sisekontrolliasutus)
OLAF	Euroopa Pettustevastane Amet

Mõisted

Mõiste	Definitsioon/selgitus
Andmekaeve	Suurte andmekogumite analüüsimise protsess, et leida mustrite ja suundumuste vormis teavet.
Eelarve otsene täitmine	ELi fondi või programmi eelarve täitmine üksnes komisjoni poolt, vastupidiselt eelarve jagatud või kaudsele täitmisele.
Eesmärk	Liikmesriigi taaste- ja vastupidavuskava mõne reformi või investeeringu lõpuleviimisel tehtud edusammude kvalitatiivne näitaja.
Juhtimiskontroll	Haldus- ja kohapealsetest kontrollidest koosnev menetlus, millega tagatakse, et ELi rahastatud kaubad, teenused ja tööd on tarnitud ning deklareeritud kulud on rahastamiskõlblikud ning vastavad kõigile kohaldatavatele õigusaktidele ja eeskirjadele.
Kontrollieesmärk	Liikmesriigi auditi- ja kontrollisüsteemidega seotud erinõue, mis peab olema täidetud enne, kui riik võib taaste- ja vastupidavusrahastust rahalisi vahendeid saada.
Lõppsaaja	Füüsiline või juriidiline isik, kes saab taaste- ja vastupidavusrahastu vahendeid liikmesriigi taaste- ja vastupidavuskavas sisalduvate meetmete rakendamiseks.
Nõukogu rakendusotsus	Dokument, millega nõukogu kiidab komisjoni hinnangu põhjal heaks liikmesriigi taaste- ja vastupidavuskava.
Riiklik taaste- ja vastupidavuskava	Dokument, milles esitatakse liikmesriigis taaste- ja vastupidavusrahastu raames kavandavad reformid ja investeeringud.
Rikkumisjuhtumite haldamise süsteem	Rakendus, mida liikmesriigid kasutavad OLAFi õigusnormide rikkumisest, sealhulgas pettusekahtlusest teatamiseks.
Siht	Teatava liikmesriigi reformide või investeeringute saavutamisel tehtud edusammude kvantitatiivne näitaja.
Taaste- ja vastupidavusrahastu	ELi rahalise toetuse mehhanism COVID-19 pandeemia majandusliku ja sotsiaalse mõju leevendamiseks ja taastumise kiirendamiseks ning keskkonnanahoidliku ja digitaalse tuleviku suunas liikumiseks.
Vahendite haldaja kinnitus	Liikmesriigi maksetaotlusele lisatud avaldus, milles kinnitatakse, et rahastamise saamise tingimused on täidetud, kogu tõendav teave on täielik ja täpne ning liikmesriik on saanud kindluse, et kõiki kohaldatavaid eeskirju on järgitud.

Komisjoni vastused

<https://www.eca.europa.eu/et/publications/sr-2026-06>

Ajakava

<https://www.eca.europa.eu/et/publications/sr-2026-06>

Auditirühm

Kontrollikoja eriaruannetes on esitatud ELi poliitikavaldkondade ja programmide või konkreetsete eelarvevaldkondade juhtimisega seotud teemade auditite tulemused. Kontrollikoda valib ja kavandab audititülesanded nii, et need oleksid võimalikult mõjusad, võttes arvesse tulemuslikkuse või nõuetele vastavuse riske, kaasnevaid tulusid või kulusid, tulevase arenguid ning poliitilist ja avalikku huvi.

Käesoleva tulemusauditi viis läbi liidu rahastamise ja haldamise teemadega tegelev V auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Jan Gregor. Auditit juhtis kontrollikoja liige Katarína Kaszasová, keda toetasid kabinetiülem James Verity ja kabineti nõunik Iveta Turčanová, valdkonnajuht Judit Oroszki, auditijuht Tiberiu Popa ning audiitorid Adrian Rosca, Aleksejs Cekalovs, Paolo Murgia ja Gabriela Barbieri. Andmeid aitasid analüüsida Christos Aspris ja Mattia Belli. Graafilisi materjale aitasid koostada Jesús Nieto Muñoz ja Cynthia Matala-Tala. Sekretäritööd tegi Valérie Tempez.



Vasakult: Jesús Nieto Muñoz, Cynthia Matala-Tala, Christos Aspris, Gabriela Barbieri, Aleksejs Cekalovs, Katarína Kaszasová, James Verity, Tiberiu Popa, Adrian Rosca, Judit Oroszki, Paolo Murgia, Iveta Turčanová, Mattia Belli.

AUTORIÕIGUS

© Euroopa Liit, 2026

Euroopa Kontrollikoja taaskasutamispoliitika on kehtestatud [Euroopa Kontrollikoja otsusega nr 6-2019](#) avatud andmete poliitika ja dokumentide taaskasutamise kohta.

Kui ei ole märgitud teisiti (nt eraldiseisvates autoriõiguse märgetes), on ELile kuuluv kontrollikoja sisu litsentsitud vastavalt [litsentsile Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Reeglina on taaskasutamine lubatud, kui autoriõigustele on viidatud ja muudatused on ära märgitud. Kontrollikojale kuuluva sisu taaskasutajad ei tohi moonutada algset tähendust ega sõnumit. Kontrollikoda ei vastuta taaskasutamise tagajärgede eest.

Kui konkreetsetes sisus, näiteks kontrollikoja töötajatest tehtud fotodel, on kujutatud tuvastatavaid eraisikuid, või kui see sisaldab kolmandate isikute teoseid, tuleb teil taotleda täiendavaid õigusi.

Kui luba on saadud, tühistab ja asendab see eespool nimetatud üldise loa ja osutab selgelt mis tahes kasutuspiirangutele.

On võimalik, et ELile mittekuuluva sisu kasutamiseks või taasesitamiseks tuleb küsida luba otse autoriõiguse omajatelt.

Esikaane foto: © tong2530 – stock.adobe.com.

Joonis 5, ikoonid: joonise kujundamisel on kasutatud [Flaticon.com](#) ressursse.

© Freepik Company S.L. Kõik õigused kaitstud.

Tööstusomandi õigustega hõlmatud tarkvara või dokumendid, nagu patendid, kaubamärgid, registreeritud disainilahendused, logod ja nimed, ei kuulu kontrollikoja taaskasutamispoliitika alla.

Domeeni europa.eu alla koondatud Euroopa Liidu institutsioonide veebisaitidel leidub linke, mis viivad muudele veebisaitidele. Kontrollikoda ei vastuta nende sisu eest ja soovib teil seetõttu tutvuda nende veebisaitide isikuandmete ja autoriõiguse kaitse põhimõtetega.

Kontrollikoja logo kasutamine

Kontrollikoja logo ei tohi kasutada ilma kontrollikoja eelneva nõusolekuta.

HTML	ISBN 978-92-849-6493-2	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/8355443	QJ-01-26-001-ET-Q
PDF	ISBN 978-92-849-6494-9	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/0553297	QJ-01-26-001-ET-N

KUIDAS VIIDATA

Euroopa Kontrollikoda, [eriaruanne 06/2026](#): „Pettusevastane võitlus taaste- ja vastupidavusrahasutus: töö käib“, Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2026.

Taaste- ja vastupidavusrahastu suuruse ja rakendamismudeli tõttu on oluline, et pettuseriski ohjatakse hästi. Seetõttu uurisime taaste- ja vastupidavusrahastu pettustevastaseid süsteeme nii Euroopa Komisjoni (edaspidi „komisjon“) kui ka liikmesriikide tasandil. Leidsime, et kuigi komisjon on astunud samme taaste- ja vastupidavusrahastu pettustevastase raamistiku parandamiseks, sisaldab see endiselt puudusi. Need hõlmavad üksikasjalike pettustevastaste nõuete puudumist, ebapiisavaid pettustevastasteid meetmeid mõningates liikmesriikides ja puudulikke andmeid pettusekahtluste kohta. Nimetatud puudused suurendavad ohtu, et ELi vahendid võivad pettuse tõttu kaduma minna. Soovitame komisjonil anda üksikasjalikumaid suuniseid taaste- ja vastupidavusrahastuga seotud pettuste vastu võitlemiseks ning tugevdada oma auditi- ja kontrollimenetlusi. Samuti soovitame, et tulevaste sarnaste vahendite puhul lisataks määrustesse algusest peale üksikasjalikud nõuded.

Euroopa Kontrollikoja eriaruanne vastavalt ELi toimimise lepingu artikli 287 lõike 4 teisele lõigule.



EUROOPA
KONTROLLIKODA



Euroopa Liidu
Väljaannete Talitus

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel +352 4398-1

Päringud: eca.europa.eu/et/contact
Veebisait: eca.europa.eu
Sotsiaalmeedia: @EUauditors