

Komisjoni pettustevastase võitluse strateegia

Terviklik, kuid mitte piisavalt ambitsioonikas



Sisukord

Punkt

01–14 | Põhisõnumid

01–06 | Miks on see valdkond oluline?

07–14 | Meie leiud ja soovitused

- 08–10 | Komisjoni pettustevastase võitluse strateegias järgitakse üldiselt parimaid tavasid, kuid selle ülesehituses esineb mõningaid puudusi
- 11–12 | Tegevuskavad hõlmavad pettustevastase võitluse tsüklit, kuid sageli pole meetmed piisavalt ambitsioonikad
- 13–14 | Järelevalve ja aruandlus toimivad, kuid ei kajasta täielikult edusamme, tulemusi ega mõju

15–83 | Meie tähelepanekutest lähemalt

15–43 | Komisjoni pettustevastase võitluse strateegias järgitakse üldiselt parimaid tavasid, kuid selle ülesehituses esineb mõningaid puudusi

- 19–26 | Juhtimiskorras määratakse kindlaks ülesanded ja kohustused pettustevastases võitluses, kuid paranduste tegemiseks ei kasutata kõiki organisatsiooni tasandi mehhanisme
- 27–34 | Pettustevastase võitluse strateegia on kooskõlas pettuseriski juhtimise peamiste põhimõtetega, kuid riskihindamises esineb puudusi
- 35–43 | Talituste pettustevastase võitluse strateegiad järgivad suures osas OLAFi suuniseid, välja arvatud mõned erandid

44–63 | Tegevuskavad hõlmavad pettustevastase võitluse tsüklit, kuid tihtipeale ei ole meetmed piisavalt ambitsioonikad

- 47–57 | Tegevuskavades käsitletakse peamisi valdkondi, kuid meetmed ei ole eesmärkidega järjepidevalt seotud ja nende selgus varieerub
- 58–63 | Komisjon leiab, et enamik meetmeid on rakendatud, kuid neid ei saa alati kava alusel hinnata ja tihtipeale ei ole need ambitsioonikad

- 64–83 | Järelevalve ja aruandlus toimivad, kuid ei kajasta täielikult edusamme, tulemusi ega mõju**
- 67–71 | Talituste järelevalve kvaliteet ja põhjalikkus on erinev
- 72–80 | Aruandlus on paranenud, kuid keskendub siiski pigem tegevuste lõpuleviimisele kui tulemustele või mõjule
- 81–83 | Komisjoni pettustevastase võitluse strateegia mõju ei ole täielikult hinnatud

Lisad

I lisa. Lühidalt auditist

II lisa. ELi raha kasutamisega seotud pettusi käsitlevas 2019. aasta eriaruandes esitatud ja käesoleva aruandega seotud soovitude põhjal võetud järelmeetmed

III lisa. Meetmete selguse, mõõdetavuse ja asjakohasuse hindamiseks kasutatud lähenemisviis

Lühendid

Mõisted

Komisjoni vastused

Ajajoon

Auditirühm

Põhisõnumid

Miks on see valdkond oluline?

- 01** Ajavahemikul 2021–2027 haldab Euroopa Komisjon (edaspidi „komisjon“) koostöös ELi liikmesriikidega igal aastal peaaegu 200 miljardi euro suurust eelarvet. Seda tehes jagavad komisjon ja liikmesriigid vastutust ELi finantshuvide kaitsmise ning pettuste ja muu ebaseadusliku tegevuse vastu võitlemise eest¹. Selleks et täita oma kohustust tõhusalt ja hoiatavalt, peavad komisjonil olema kontrollisüsteemid sellise tegevuse ennetamiseks, avastamiseks ja parandamiseks². [Komisjoni 2017. aasta sisekontrolliraamistik](#) nõuab muu hulgas pettustevastase võitluse strateegia rakendamist nii organisatsiooni kui ka talituste tasandil, luues raamistiku ELi eelarve kaitsmiseks.
- 02** Komisjoni pettustevastase võitluse strateegias, mis võeti vastu 2019. aastal ja mida täiendati 2023. aastal ajakohastatud tegevuskavaga, on sätestatud komisjoni raamistik ELi kulutusi ja tulusid mõjutavate pettuste ennetamiseks, avastamiseks ja neile reageerimiseks. [1. selgituses](#) võetakse kokku selle strateegia põhielemendid, sealhulgas seos pettuseriski hindamise, komisjoni pettustevastase võitluse strateegias määratletud strateegiliste eesmärkide ning nende rakendamise vahel organisatsiooni meetmete ja talituste pettustevastase võitluse strateegiate kaudu.

¹ [Euroopa Liidu toimimise lepingu](#) artikkel 325.

² [Määrus \(EL, Euratom\) 2024/2509](#), mis käsitleb Euroopa Liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantseeskirju, artikkel 36.

1. selgitus

Komisjoni pettustevastase võitluse strateegia ülevaade

Strateegias järgitakse struktureeritud loogikat:

- 1) **pettuseriski hindamine** – ELi kulutusi mõjutavate nõrkade kohtade ja pettuseriskide kindlakstegemine;
- 2) **strateegilised eesmärgid** – prioriteetide kindlaksmääramine, et kõrvaldada tuvastatud nõrgad kohad kogu pettustevastase võitluse tsükli (ennetamine, avastamine, uurimine ja parandamine);
- 3) **tegevuskavad** – konkreetsete meetmete rakendamine organisatsiooni ja talituste tasandil strateegiliste eesmärkide saavutamiseks.

Strateegias on määratletud **seitse eesmärki**, et tugevdada ELi pettustevastase võitluse raamistikku:

- 1) **andmete kogumine ja analüüsimine** – parandada veelgi arusaamist pettuste skeemidest, petturite profiilidest ja süsteemi haavatavusest;
- 2) **koordineerimine, koostöö ja protsessid** – optimeerida pettustevastase võitluse koordineerimist, koostööd ja töövoogusid;
- 3) **terviklikkus ning vastavus eeskirjadele** – tagada, et ELi poliitikakujundajad ja töötajad järgiksid erialase kohusetunde kõrgeimaid standardeid;
- 4) **oskusteave ja varustus** – tagada ELi töötajatele piisaval tasemel pettustevastase võitlusega seotud oskusteave, täiustada sellist oskusteavet ja tagada liikmesriikide tasandil asjakohane tehniline varustus;
- 5) **läbipaistvus** – rakendada ja edendada läbipaistvust;
- 6) **õigusraamistik** – optimeerida ELi õigusaktide ja muude õiguslike vahendite pettuskindlust;
- 7) **tulupettuse vastane võitlus** – tugevdada pettustevastaseid meetmeid traditsiooniliste omavahendite ja käibemaksu valdkonnas.

Neid eesmärke viiakse ellu **organisatsiooni ja talituste tegevuse** kaudu.

03 Pettustevastaste meetmete tähtsus on viimastel aastatel kasvanud, kuna ELi eelarve maht on suurenenud ja kuritegevus on muutunud mitmekesisemaks. Pettuseriski avastamine on üha keerulisem, sest petuskeemides kasutatakse järjest sagedamini tehisintellekti. See on muutnud keerukamate pettuste toimepaneku odavamaks, pettuste ulatuse laiemaks ja raskemini avastatavaks. Majandustegevuse üha suurem rahvusvahelistumine suurendab samuti pettuseriskide keerukust.

04 Auditiga hinnati, kas komisjon on kehtestanud ja rakendanud usaldusväärseid pettustevastase võitluse strateegiaid organisatsiooni ja talituste tasandil, et tegeleda ELi kulutustega seotud pettustega. Uurisime, kas:

- komisjon kavandas oma pettustevastase võitluse strateegia, sealhulgas sellega seotud organisatsiooni ja talituste tegevuskavad, kooskõlas rahvusvahelistest pettuste eest kaitsmise raamistikest tulenevate parimate tavadega;
- komisjoni organisatsiooni ja talituste tegevuskavad aitasid kaasa pettustevastase võitluse strateegia eesmärkide saavutamisele;
- komisjon jälgis nõuetekohaselt nende rakendamist ja andis sellest aru.

05 Oma audititöö raames vaatasime läbi dokumendid ja vestlesime asjaomaste komisjoni töötajatega. Täiendav taustteave ning auditi ulatuse ja käsitusviisi üksikasjad on esitatud [lisas](#).

06 Loodame, et käesolevas aruandes esitatud soovitused aitavad tugevdada komisjoni pettustevastase võitluse strateegia ülesehitust ja rakendamist, et võidelda ELi kulutustega seotud pettuste vastu. Lisaks aitavad meie soovitused tugevdada Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) rolli pettuste ennetamisel ja avastamisel. Kontrollikoja töö aitab seega kaasa ELi pettustevastase võitluse struktuuri läbivaatamisele, mille komisjon käivitas 2025. aasta juulis.

Meie leiud ja soovitused

07 Üldiselt on komisjoni pettustevastase võitluse strateegia terviklik, kuid kavandatud meetmed ei ole sageli piisavalt ambitsioonikad. Kuigi strateegias järgitakse pettuseriski juhtimise parimaid tavasid, esineb puudusi selle protsessides, eelkõige riskihindamises. See vähendab strateegia väärtust. Komisjoni teatavate meetmete ülesehitus ei olnud selge, mis raskendas nende järjekindlat rakendamist. Lisaks keskendutakse komisjoni järelevalves ja aruandluses peamiselt strateegia rakendamisele, pöörates vähe tähelepanu tulemustele ja mõjule.

Komisjoni pettustevastase võitluse strateegias järgitakse üldiselt parimaid tavasid, kuid selle ülesehituses esineb mõningaid puudusi

- 08** Pettustevastase võitluse strateegiaga seotud isikute ja talituste ülesanded ja kohustused on üldiselt selgelt määratletud. Kuigi volinike kolleegium võtab üldise vastutuse ELi eelarve haldamise eest ning määrab kindlaks strateegilised eesmärgid ja poliitilised prioriteedid, sealhulgas komisjoni pettustevastase võitluse strateegia, tegutseb komisjon detsentraliseeritud mudeli alusel, kus peadirektorid vastutavad talituste pettustevastase võitluse strateegiate eest. OLAFil on nõuandev roll ning ta võib esitada mitteametlikke märkusi ja soovitusi, et parandada komisjoni peadirektoraatide ja rakendusametite (käesolevas aruandes „talitused“) pettustevastase võitluse strateegiaid. Komisjoni üldjuhatust teeb järelevalvet nende märkuste ja soovitude rakendamise üle. Leidsime siiski, et üldjuhatuse tasandil ei ole arutatud OLAFi märkuste ja soovitude järelemeetmetest tulenevaid probleeme, mis võiksid talituste pettustevastase võitluse strateegiaid veelgi parandada. Selle tulemusena on suutlikkus teha organisatsiooni põhjalikku järelevalvet piiratud (punktid 19–26).



1. soovitus

Tugevdada pettustevastase võitluse strateegiatega seotud organisatsioonilist järelevalvet ja vastutust

Komisjon peaks tagama, et OLAF annab üldjuhatusele süstemaatiliselt aru kõigist esitatud soovitudest, mida pole järgitud, samuti lahendamata küsimustest, sealhulgas talituste esitatud põhjustest.

Soovituse täitmise tähtaeg: 2027

- 09** Komisjoni pettustevastase võitluse strateegia on kooskõlas pettuseriski juhtimise peamiste põhimõtetega, mis hõlmavad vastutust, pettuseriski hindamist, leevendamist, järelevalvet ja aruandlust, kuid riskihindamise läbiviimisel esineb endiselt puudusi. Organisatsiooni strateegia töötati küll välja struktureeritud protsessi kaudu, kuid sellega seotud riskihindamises ei kasutatud süstemaatiliselt kõiki asjakohaseid teabeallikaid, sealhulgas väliseksperte. Lisaks puudus talituste tuvastatud riskide tõenäosuse ja mõju analüüs ning ebapiisavate andmete ja analüüsivõime tõttu ei tehtud kvantitatiivseid analüüse. Seega ei põhinenud riskihindamine põhjalikul analüüsil, sealhulgas tehisintellekti mõju kohta, ning see võib olla vähem põhjalik ja usaldusväärne.

- 10** Lisaks ei pea talitused ajakohastama oma strateegiaid komisjoni strateegiaga samas tempos ega süstemaatiliselt hindama, kas selline ajakohastamine on vajalik. Samuti ei ajakohastanud peaaegu kolmandik talitustest oma pettustevastase võitluse strateegiaid iga kolme aasta järel või uue mitmeaastase finantsraamistiku alguses. See muudab organisatsiooni järelevalve pettuseriskide üle vähem informatiivseks (punktid [27–43](#)).



2. soovitus

Parandada pettuseohu hindamist

Komisjon peaks tegema järgmist:

- a) tagama, et talituste pettuseriski hinnanguid ajakohastatakse nõuetekohaselt, eelkõige seoses esilekerkivate pettusesuundumustega, et need annaksid õigeaegse ja järjepideva panuse organisatsiooni pettuseriski hindamisse;
- b) kasutama pettuseohu hindamisel süstemaatiliselt asjakohaseid väliseid allikaid, näiteks akadeemilisi uuringuid, rahvusvahelisi õiguskaitse- ja kriminaalteabeorganisatsioone ning kvantitatiivseid analüüse nii organisatsiooni kui ka talituste tasandil.

Soovituse täitmise tähtaeg: 2028

Tegevuskavad hõlmavad pettustevastase võitluse tsüklit, kuid sageli pole meetmed piisavalt ambitsioonikad

- 11** Komisjon koostas tegevuskavad organisatsiooni ja talituste pettustevastase võitluse strateegiate rakendamiseks. Leidsime, et need tegevuskavad on terviklikud, kuna need hõlmavad kogu pettustevastase võitluse tsüklit, keskendudes peamiselt ennetamisele ja avastamisele. Komisjoni tegevuskavas käsitletakse komisjoni strateegilisi eesmärke ([1. selgitus](#)), kuid pärast 2023. aasta ajakohastamist ei ole eesmärkide ja meetmete vaheline seos nii selge. Seetõttu on raskem hinnata, kas kavandatud meetmed on strateegiliste eesmärkide saavutamiseks piisavad ja asjakohaselt suunatud. Lisaks puudub paljudel organisatsiooni ja talituste meetmetel selge ajakava ning mitmeaastaste ja pidevate meetmete puhul vahe-eesmärgid. See mõjutab nende kasulikkust ressursside planeerimisel ja järelmeetmete võtmisel. Samuti ei hõlma talituste tegevuskavad kõiki asjakohaseid organisatsiooni meetmeid ning meetmed ei ole ühtviisi selged, mis takistab sidusust ja ühtlustamist (punktid [47–57](#)).

- 12** Komisjoni talitused teatasid, et kõik meetmed on ellu viidud või edenevad kavakohaselt, kuid meie kontrollidest selgus, et see oli nii ligikaudu 80% meetmete puhul. Ühtlasi leidsime, et üle 20% organisatsiooni meetmetest ja üle poole talituste meetmetest ei olnud piisavalt ambitsioonikad. Selle asemel täitsid nad peamiselt rutiinseid või kohustuslikke ülesandeid, mida juba nõuti eri määrustes, sisemenetlustes või pettustevastastes raamistikes, ega käsitletud küsimusi terviklikult (punktid [58–63](#)).



3. soovitus

Tugevdada pettustevastase võitluse strateegia tegevuskavasid

Komisjon peaks tugevdama organisatsiooni ja talituste pettustevastase võitluse tegevuskavasid järgmiselt:

- siduma iga meetme selgelt asjaomase eesmärgiga;
- tagama organisatsiooni tegevuse kajastamise asjaomastes talituste pettustevastase võitluse strateegiates;
- määrama kindlaks iga meetme mõõdetavad tulemused ja tähtajad;
- kehtestama mitmeaastaste ja pidevate meetmete vahe-eesmärgid;
- suurendama pettustevastase võitluse tegevuskavade ambitsioonikust, keskendudes meetmetele, millega käsitletakse põhjalikult tuvastatud pettuseriske.

Soovituse täitmise tähtaeg: 2028

Järelevalve ja aruandlus toimivad, kuid ei kajasta täielikult edusamme, tulemusi ega mõju

- 13** Komisjoni talituste järelevalve üksikasjad ja nende kasutatavate järelevalvenäitajate kvaliteet on erinevad. Mõnel näitajal puuduvad võrdlusalused või konkreetsed täitmise tähtajad. Need puudused ei võimalda täielikult hinnata tegevuskavade rakendamisel tehtud edusamme ja saavutatud tulemusi.
- 14** Komisjon annab aru pettustevastase võitluse strateegia rakendamise kohta, kuid kaldub keskenduma üksikute meetmete hetkeseisule, andmata aru strateegia eesmärkide saavutamisel tehtud edusammudest. Keskendutakse pigem tegevuste lõpuleviimisele kui nende tulemustele ja mõjule. Talituste aruandluse kvaliteet on samuti erinev: osa talitusi annab tegevuskava rakendamise kohta üksikasjalikumad teavet kui teised. Iga-aastastes ELi finantshuvide kaitse aruannetes esitatakse tulemuste kohta varasemast rohkem teavet, kuid andmete kvaliteedi piirangud võivad siiski mõjutada finantshuvide kaitse aruande analüüsi ja järelduste täpsust. Üldiselt annab komisjoni organisatsiooni tasandi aruandlus meie hinnangust positiivsema pildi ning komisjoni pettustevastase võitluse strateegia mõju ei ole veel täielikult hinnatud (punktid [66–83](#)).



4. soovitus

Parandada järelevalvet ja aruandlust kogu komisjonis

Komisjon peaks tegema järgmist:

- a) määrama kindlaks ühiste tulemusnäitajate põhikogumi nii organisatsiooni kui ka talituste meetmete jaoks, et võimaldada järjepidevat järelevalvet ja tulemuste koondamist organisatsiooni tasandil;
- b) hindama pettustevastase strateegia eesmärkide saavutamisel tehtud edusamme ja esitama nende kohta igal aastal aruande, tehes sealhulgas kindlaks parandamist vajavad valdkonnad.

Soovituse täitmise tähtaeg: 2028. aasta punkti a puhul ja 2027. aasta punkti b puhul

Meie tähelepanekutest lähemalt

Komisjoni pettustevastase võitluse strateegias järgitakse üldiselt parimaid tavaid, kuid selle ülesehituses esineb mõningaid puudusi

15 Vastavalt Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA) [pettuse- ja korruptsiooniriski juhtimise tegevusjuhendile](#) peaks organisatsioon:

- tegema osana oma tavapärasest riskijuhtimiskorrast kindlaks pettuseriskid ja pidama nende kohta riskiregistrit;
- kasutama pettusest põhjustatud kahju kohta avaldatud hinnanguid, et hinnata oma pettuseriski, ja kasutama vajaduse korral oma mõõtmismeetodeid;
- töötama selle põhjal välja asjakohase pettustevastase võitluse strateegia nende riskidega tegelemiseks;
- vaatama korrapäraselt läbi ja hindama riskiregistrit ja -strateegiat, et need oleksid jätkuvalt asjakohased ja ajakohastatud;
- looma pettuseriski juhtimiseks mitmetasandilise pädevusstruktuuri: tegevdirektor, kes levitab ja toetab pettustevastase võitluse strateegiat, määratud isik, kes vastutab rakendamise eest, ja pettustevastase võitluse tööühm;
- tagama iga-aastase hindamise alusel piisavad vahendid pettustevastase võitluse strateegiaga seotud meetmete rakendamiseks.

Lisaks peaks organisatsiooni juhtorgan vastutama organisatsiooni pettuseriskide juhtimise eest ja võetud meetmete eest.

16 Eeldame, et komisjon:

- on kehtestanud juhtimiskorra, milles määratakse kindlaks ülesanded ja kohustused, sealhulgas määratakse kindlaks juhtkond, kellel on õigus jõustada organisatsiooni otsuseid ja muudatusi;
- on töötanud välja kogu organisatsiooni hõlmava pettustevastase võitluse strateegia, mis põhineb põhjalikul riskihindamisel³, kasutades mitmesuguseid eri allikatest pärit andmeid, et teha kindlaks ELi kulutustega seotud pettuste ulatus, laad ja põhjused, hõlmates kogu pettustevastase võitluse tsüklit ja viies strateegia eesmärgid kooskõlla tuvastatud riskidega.

17 Eeldame, et komisjoni talitused:

- töötavad välja omaenda pettustevastase võitluse strateegiad, mis põhinevad pettuseriski hindamisel, mida võetakse arvesse asutuse riskihindamisel⁴ ja mis on osa talituste sisekontrollisüsteemist⁵;
- seavad oma pettustevastase võitluse strateegiates selged eesmärgid, mis on kooskõlas organisatsiooni tasandi eesmärkidega;
- ajakohastavad korrapäraselt oma pettustevastase võitluse strateegiat, et tagada selle kooskõla sisemiste ja väliste arengutega, nagu institutsioonilised muudatused, muudatused pettuseriski maastikul ning õigusnormide või poliitika ajakohastamine.

³ [Pettuseriski juhtimise juhend](#), teine väljaanne, mille tellis Treadway komisjoni sponsororganisatsioonide komitee (COSO), 2. põhimõte; [pettuse- ja korruptsiooniriski juhtimise tegevusjuh](#), CIPFA, põhimõte B.

⁴ COSO põhimõte nr 3; CIPFA põhimõte C.

⁵ CIPFA ja Rahvusvaheline Arvestusekspertide Föderatsioon, [International framework: Good governance in the public sector](#), 2014, põhimõte F; Revision of the internal control framework, C(2017) 2373, põhimõte 8.

- 18** Hindasime komisjoni juhtimiskorda nii organisatsiooni kui ka talituste tasandil. Samuti hindasime 2019. aasta strateegiat, et teha kindlaks, kas see oli koostatud kogu pettustevastase võitluse tsüklit hõlmava nõuetekohase pettuseriski hindamise alusel. Kontrollisime, kas eesmärgid vastasid 2019. aastal kindlaks tehtud nõrkustele ja kas 2023. aasta riskianalüüs tõi esile lüngad katvuses. Selle põhjal hindasime, kas organisatsiooni pettustevastase võitluse strateegia eesmärgid ja probleeme on madalamatel tasanditel (st talituste pettustevastase võitluse strateegiates) piisavalt arvesse võetud. Selleks uurisime eri eelarve täitmise viise rakendavate komisjoni talituste pettustevastase võitluse strateegiate valimit ja nende alusdokumente. Uuringut täiendasid intervjuud asjaomaste töötajatega.

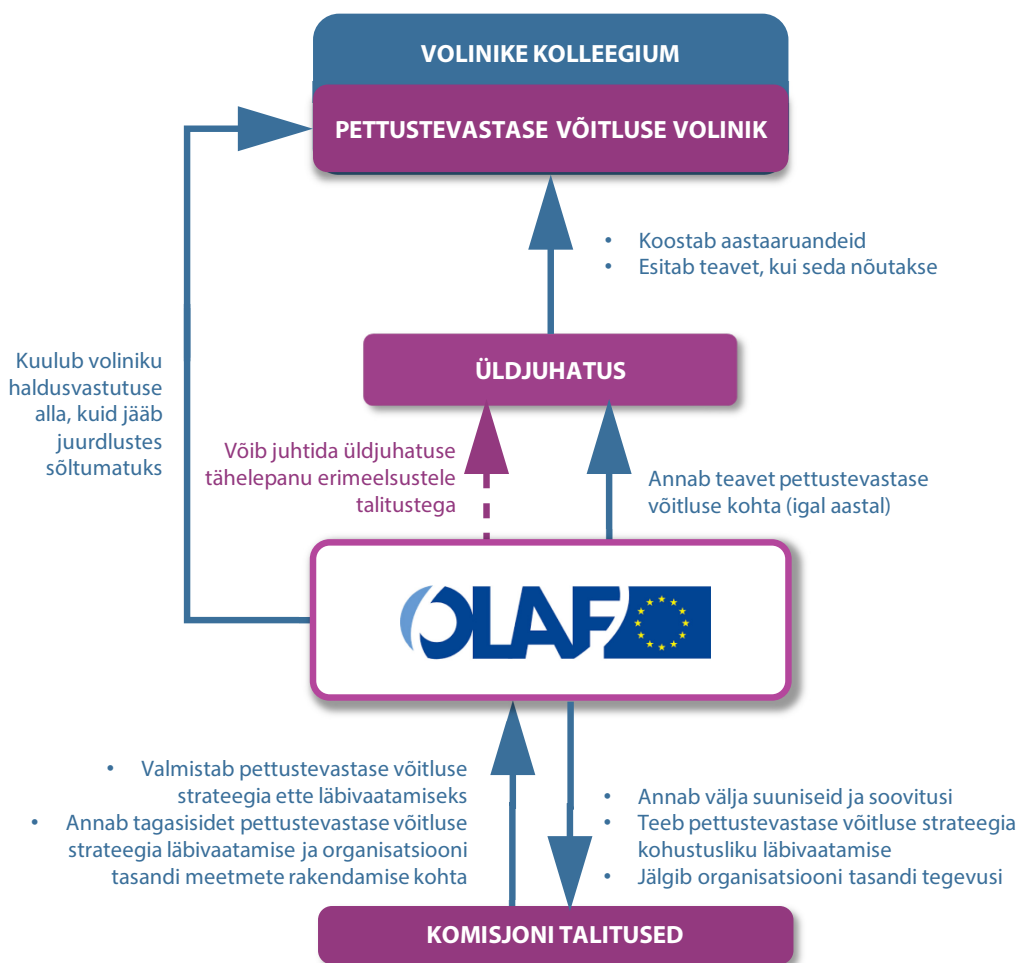
Juhtimiskorras määratakse kindlaks ülesanded ja kohustused pettustevastases võitluses, kuid paranduste tegemiseks ei kasutata kõiki organisatsiooni tasandi mehhanisme

Pettustevastase võitluse raamistikus osalejate ülesanded ja kohustused on üldiselt selgelt määratletud

- 19** Komisjon tegutseb detsentraliseeritud haldusmudeli alusel, milles igal talitusel on suur autonoomia, samas kui üldine vastutus jääb volinike kolleegiumile. Kolleegium vastutab üldiselt ELi eelarve haldamise eest ning seab strateegilised eesmärgid ja poliitilised prioriteedid (nt pettustevastase võitluse strateegia), mis moodustavad operatiivtegevuse raamistiku⁶.
- 20** *Joonisel 1* on näidatud komisjoni pettustevastase võitluse strateegia juhtimisstruktuur.

⁶ Governance in the European Commission, C(2020) 4240.

Joonis 1 | Komisjoni pettustevastase võitluse strateegia juhtimisstruktuur



Allikas: kontrollikoda Euroopa Komisjoni juhtimisstruktuuri dokumendi põhjal, C(2020) 4240.

21 Komisjoni juhtimisstruktuuris on pandud paika pettustevastase võitluse strateegiaga seotud isikute ja talituste peamised ülesanded ja kohustused, nagu on kirjeldatud allpool.

- Pettustevastast võitlust toetavate meetmete üle teeb järelevalvet eelarve, pettustevastase võitluse ja avaliku halduse eest vastutav volinik⁷.
- Komisjoni **üldjuhatust** juhib peasekretär ja selle liikmete hulka kuuluvad peadirektorid, kes vastutavad eelarve, personali, julgeoleku ja õigusküsimuste, järelevalve ja strateegiliste suuniste eest, muu hulgas seoses komisjoni pettustevastase võitluse organisatsiooniliste aspektidega. Üldjuhatuse arutab kord aastas komisjoni pettustevastase võitluse strateegiaid. 2019. aasta strateegias ette nähtud selleletemalisi *ad hoc* koosolekuid üldjuhatuse tasandil ei toimunud.

⁷ Euroopa Komisjoni presidendi 17. septembri 2024. aasta missioonikiri eelarve, pettustevastase võitluse ja avaliku halduse voliniku kandidaadile, 17. september 2024.

- OLAFi poliitiline töö kuulub pettustevastase võitluse eest vastutava voliniku poliitilise vastutuse alla, kuid oma juurdlustegevuses on OLAF sõltumatu⁸. OLAF on juhtiv üksus organisatsiooni pettustevastase võitluse strateegia kavandamisel ja arendamisel. Talituste pettustevastase võitluse strateegiates on tal koordineeriv ja nõuandev roll. OLAF annab üldjuhatusele aru organisatsiooni ja talituste pettustevastase võitluse strateegiate rakendamise kohta.
- Talituste tasandil vastutavad peadirektorid (st volitatud eelarvevahendite käsutajad) pettustevastase võitluse strateegia väljatöötamise ja rakendamise ning neile määratud organisatsioonilise tegevuse eest.
- OLAFi juhitud pettuste ennetamise ja avastamise võrgustik on talituste pettustevastase võitluse ekspertide aruteluforum. Keskmiselt korraldab võrgustik aastas kolm täiskogu istungit. Kohtumised on toimunud direktorite tasandil, kuid mitte igal aastal, nagu on sätestatud organisatsiooni pettustevastase võitluse strateegias (need toimusid 2022. aastal, kuid mitte 2023., 2024. ja 2025. aastal).

Komisjoni talitused ei käsitle järjepidevalt OLAFi märkusi, et parandada oma pettustevastase võitluse strateegiaid

- 22** Oma 2019. aasta pettustevastase võitluse strateegias tunnistas komisjon, et „institutsioonilisest seisukohast tuleks sisejärelevalvet tugevdada, tagamaks, et komisjoni pettustevastane poliitika on järjepidev ja selle aluseks on tugev analüüs“ ning et „OLAFi toetust tuleks võimendada, et tagada pettuseriski juhtimise paindlik institutsiooniline järelevalve, mille raames ei puudutata volitatud eelarvevahendite käsutajate vastutusalasid“.
- 23** Oma koordineerivas ja nõuandvas rollis peab OLAF läbi vaatama talituste pettustevastase võitluse strateegia kavandid ja jälgima nende rakendamist. Talitused peavad enne dokumendi vastastikust hindamist konsulteerima OLAFIGa esialgse kavandi osas. Komisjon teatas meile, et see töövoog võimaldab lahendada valdava enamiku OLAFi tõstatatud küsimustest talituste pettustevastase võitluse strateegiate kohta mitteametlike konsultatsioonide käigus. OLAF ei säilita siiski statistikat tehtud kommentaaride arvu ja osakondade poolt heaks kiidetud kommentaaride osakaalu kohta. Lahendamata küsimuste korral võib OLAF anda soovitusi ja kui talitused otsustavad neid mitte järgida, peavad nad seda kirjalikult põhjendama. Lahendamata küsimused võib suunata pettuste ennetamise ja avastamise võrgustikule või üldjuhatusele, kusjuures lõplik vastutus jääb talituse juhtkonnale.

⁸ OLAFi juurdlust käsitlev [määrus nr 883/2013](#), artikkel 17.

- 24** Praktikas esitas OLAF meie valimisse kuuluvate talituste puhul 2025. aasta juuli seisuga oma pettustevastase võitluse strateegiate läbivaatamise kohta märkusi, mitte soovitusi. Komisjoni talitused ei ole alati OLAFi märkusi käsitlenud. Meie analüüs OLAFi hinnangu kohta valitud talituste pettustevastase võitluse strateegiatele näitas juhtumeid, kus probleeme ei olnud lahendatud (**2. selgitus**). Sarnaseid küsimusi tõstatas 2023. aastal ka komisjoni siseauditi talitus, kuna mõned talitused ei võtnud oma pettustevastase võitluse strateegiate koostamisel arvesse kõiki OLAFi märkusi.

2. selgitus

OLAFi läbivaatamise järel lahendamata küsimused

Asjaomased talitused ei käsitlenud täielikult järgmisi OLAFi märkusi:

- organisatsiooni 2019. aasta tegevuskava meetmed, sealhulgas need, mille eesmärk on parandada andmete järjepidevust ja täpsust, ei olnud nõuetekohaselt integreeritud talituste tegevuskavadesse, mida talitused olid määratud haldama;
- kriitiliste riskide ebapiisav määratlemine ja seotus talituste tegevusega;
- tegevuskava ei hinnatud näitajate alusel.

- 25** Organisatsiooni pettustevastase võitluse strateegias on sätestatud, et üldjuhatuse arutab „komisjoni talituste tasandil kasutatavate pettustevastaste strateegiate kohta antud OLAFi soovitude järelmeetmete süsteemseid aspekte“ vähemalt kord aastas. Tegelikult ei arutatud **2. selgituses** kirjeldatud lahendamata küsimusi pettuste ennetamise ja avastamise võrgustiku koosolekutel ning need ei sisaldunud iga-aastases teabes, mille OLAF esitas üldjuhatusele komisjoni pettustevastase võitluse strateegia rakendamisel tehtud edusammude ja OLAFi märkuste järelmeetmete kohta. Komisjon ei pea neid probleeme süsteemseteks. Sellest tulenevalt ei ole seda organisatsiooni mehhanismi seni kasutatud.
- 26** OLAFi konsultatsioone talitustega nende pettustevastase võitluse strateegiate üle ei dokumenteerita alati viisil, mis tooks välja põhiküsimused või kinnitaks, et talitused käsitlesid nimetatud küsimusi. Koos põhiküsimuste ja nende staatuse keskreistri puudumisega piirab see üldjuhatuse ja lõppkokkuvõttes kolleegiumi suutlikkust teha põhjalikku organisatsioonilist järelevalvet.

Pettustevastase võitluse strateegia on kooskõlas pettuseriski juhtimise peamiste põhimõtetega, kuid riskihindamises esineb puudusi

Organisatsiooni pettustevastase võitluse strateegia töötati välja struktureeritud protsessi kaudu, mille eesmärk on tegeleda nõrkade kohtade ja nendega seotud riskidega

- 27** 2019. aasta strateegia ja tegevuskava kaudu püüdis komisjon luua pettustevastase võitluse raamistiku, keskendudes peamistele riskidele ja määraes kindlaks soovitud eesmärgid. Selles määratleti peamiste eesmärkidenä pettuste analüüsi prioriseerimine pettuste avastamisel ning koordineerimise ja koostöö edendamine. Need peamised eesmärgid säilitati komisjoni tegevuskava 2023. aastal ajakohastatud versioonis (**3. selgitus**).

3. selgitus

Komisjoni 2019. aasta pettustevastase võitluse strateegia eesmärgid, mis jäid kehtima 2023. aasta ajakohastatud versioonis

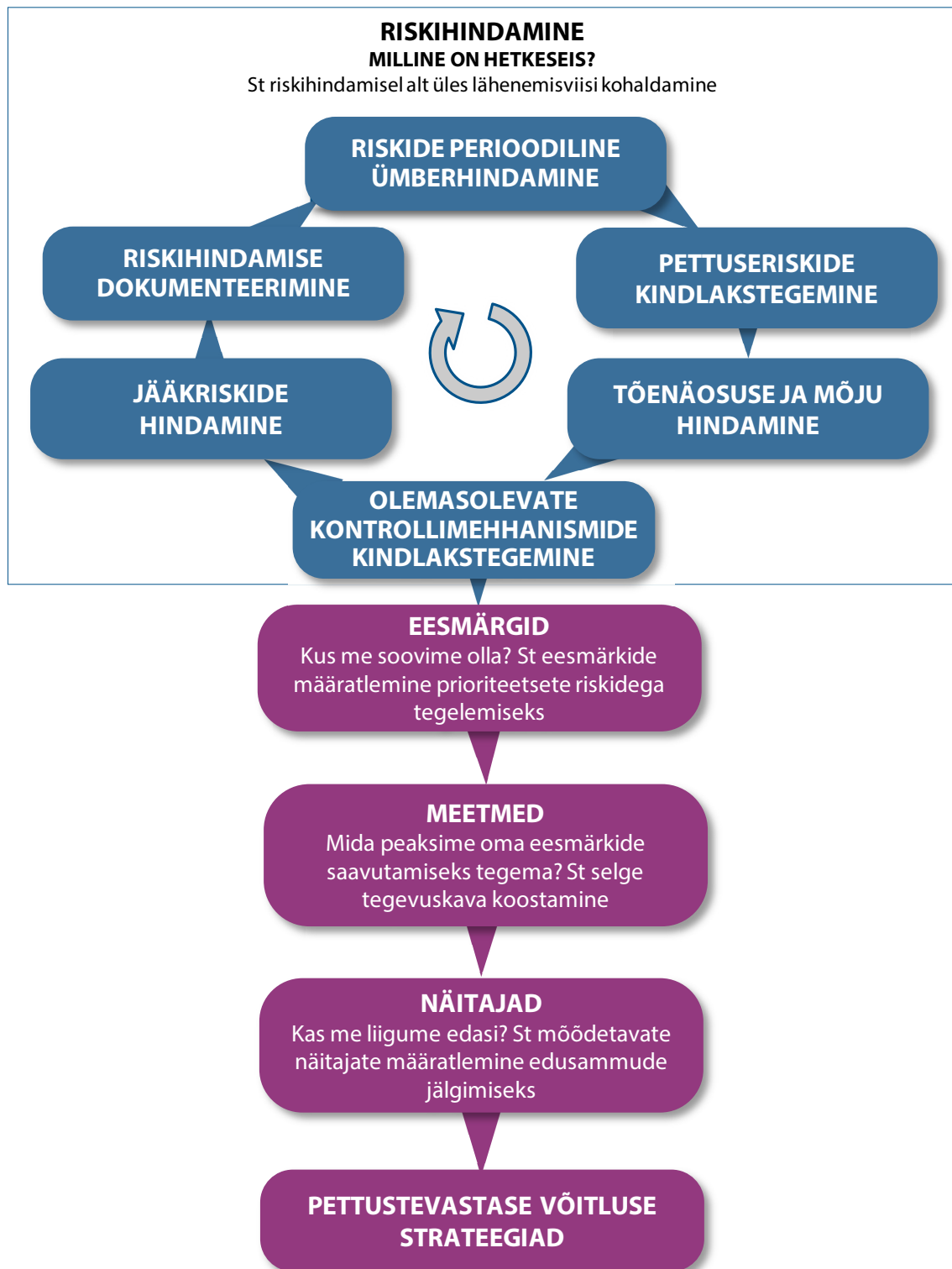
Strateegias määrati 2019. aastal kindlaks seitse eesmärki, mis jäid kehtima ka tegevuskava 2023. aasta ajakohastatud versioonis:

- 1) **andmete kogumine ja analüüsimine** – parandada veelgi arusaamist pettuste skeemidest, petturite profiilidest ja süsteemi haavatavusest;
- 2) **koordineerimine, koostöö ja protsessid** – optimeerida pettustevastase võitluse koordineerimist, koostööd ja töövoogusid;
- 3) **terviklikkus ning vastavus eeskirjadele** – tagada, et ELi poliitikakujundajad ja töötajad järgiksid erialase kohusetunde kõrgeimaid standardeid;
- 4) **oskusteave ja varustus** – tagada ELi töötajatele piisaval tasemel pettustevastase võitlusega seotud oskusteave, täiustada sellist oskusteavet ja tagada liikmesriikide tasandil asjakohane tehniline varustus;
- 5) **läbipaistvus** – rakendada ja edendada läbipaistvust;
- 6) **õigusraamistik** – optimeerida ELi õigusaktide ja muude õiguslike vahendite pettuskindlust;
- 7) **tulupettuse vastane võitlus** – tugevdada pettustevastaseid meetmeid traditsiooniliste omavahendite ja käibemaksu valdkonnas.

28 Organisatsiooni pettustevastase võitluse strateegia koostamisel järgis komisjon struktureeritud lähenemisviisi kooskõlas oma kontrolliraamistikuga⁹ ja Treadway komisjoni sponsororganisatsioonide komitee (COSO) sisekontrolli integreeritud raamistikuga, nagu on näidatud *joonisel 2*. Protsess hõlmas OLAFi tehtud saadud kogemuste analüüsi talituste tasandil, mis põhines komisjoni talituste seas läbi viidud uuringul. Komisjon viis 2019. aastal läbi riskihindamise, mille alusel seati 2019. ja 2023. aastaks eesmärgid ja koostati tegevuskavad nende saavutamiseks. Näitajaid kasutatakse asutusesiseselt juhtimise eesmärgil.

⁹ Sisekontrolliraamistiku läbivaatamine, C(2017) 2373, 8. põhimõte.

Joonis 2 | Pettustevastase võitluse strateegiate väljatöötamise põhietapid



Allikas: kontrollikoda Treadway komisjoni sponsororganisatsioonide komitee (COSO) ja sertifitseeritud pettuste uurijate ühenduse (ACFE) põhjal, [Fraud Risk Management Guide](#), 2. väljaanne, Durham, NC: COSO, 2023.

- 29** 2019. aastal tegi komisjon kindlaks seitse haavatavuste rühma. Need on nõrgad kohad, mis tekitavad protsessidele või organisatsioonile riske. Sellest tulenevalt seati seitse eesmärki, et kõrvaldada need nõrgad kohad ja nendega seotud riskid. 2023. aasta riskianalüüsi käigus ei ilmnunud märkimisväärsed uusi riske, vaid pigem sõnastati olemasolevad riskid ümber, näiteks liideti võltsitud tööajatabelite, arvete ja sertifikaatidega seotud eraldi riskid üheks laiemaks riskiks, mis on seotud võltsitud deklaratsioonide või hankeid, toetusi ja halduskulusid käsitlevate dokumentidega. Pärast 2023. aasta riskihindamist kinnitas komisjon uuesti 2019. aasta strateegiliste eesmärkide kehtivust. Leiame, et tuvastatud nõrkade kohtade, nendega seotud riskide ja nendest tulenevate eesmärkide vaheline seos on selge.

Organisatsiooni pettuseriski hindamisel puudub riskide prioriseerimine ja selles ei kasutata süstemaatiliselt kõiki asjakohaseid allikaid

- 30** Komisjoni organisatsiooni tasandi pettuseriskide hindamine toimub osana komisjoni pettustevastase võitluse strateegia või tegevuskava ajakohastamise protsessist, mida ei tehta eelnevalt kindlaks määratud ajavahemike järel või eelnevalt kindlaks määratud stsenaariumide alusel. Selge määratluse puudumine takistab pettuseriski hindamise ühtlustamist talituste ja organisatsiooni tasandil, suurendades seega ebakõlade ohtu ja vähendades võimalikku koostoimet.
- 31** Komisjon viis 2019. ja 2023. aastal läbi organisatsiooni tasandi riskihindamised.
- 2019. aasta menetluse käigus paluti kõigil komisjoni talitustel ajakohastada oma pettuseriski hinnanguid, et neid saaks kasutada organisatsiooni riskihindamises. 2019. aasta riskihindamise käigus tehti kindlaks pettustega seotud nõrgad kohad, millest kaks kõige olulisemat olid keskse analüütilise suutlikkuse puudulikkus ja puudused talituste järelevalves pettuseriski juhtimise üle. Üldiselt oli komisjoni talituste aktiivne osalemine positiivne samm pettuseriskide terviklikuma mõistmise suunas.
 - 2023. aastal muutis OLAF aga lähenemisviisi ja kogus teavet talituste riskiregistritest (51-st 12 ei teatanud ühestki pettuseriskist). Lisaks tuvastas OLAF pettuseriskid, mida kirjeldati talituste pettustevastase võitluse strateegiates, kuid mida ei olnud lisatud asjaomastesse riskiregistritesse. Selle analüüsi põhjal tegi OLAF kindlaks kõige tavalisemad ja levinumad riskid kõigis talitustes. Kuigi mõlemad lähenemisviisid tagasid eri talituste tegevuse ülevaate, oli 2019. aasta hindamine tõhusam, sest see sõltus vähem OLAFi analüüsisuutlikkusest.

- 32** Organisatsiooni pettuseriski hindamise raames kasutas komisjon kvalitatiivset analüüsi ning jättis kvantitatiivse analüüsi andmete ja analüütilise suutlikkuse puudumise tõttu tegemata. See näitab, et meie [2019. aasta eriaruandes ELi kulutustega seotud pettuste vastase võitluse kohta](#) esitatud soovitus töötada välja põhjalikud riskihindamised ja suurendada suutlikkust koguda andmeid eri allikatest ei ole täielikult rakendatud ([III lisa](#)). Eelkõige ei analüüsitud ei 2019. aasta ega 2023. aasta organisatsiooni pettuseriski hindamises talituste tuvastatud riskide tõenäosust ja mõju. Talituste hindamised annavad organisatsiooni pettuseriski hindamiseks tegevusalaseid eksperditeadmisi ja toetavad organisatsiooni järelvalvet pettuseriskide prioriseerimisel.
- 33** Organisatsiooni pettuseriski 2023. aasta hindamisel tugines komisjon oma analüütilisele tööle ega püüdnud seda süstemaatiliselt täiendada muude asjakohaste eksperditeadmiste, sisendite või andmetega välisekspertidelt või muudelt praktikutelt (näiteks prokuratuuride esindajatelt), kellel on tõendatud kogemused pettustevastases võitluses¹⁰. Riskihindamine ei pruukinud seega põhineda ammendaval analüüsil. Lisaks tähendab see, et meie 2019. aasta soovitus eri allikate piiratud kasutamise kohta ELi kulutustega seotud pettuste vastu võitlemisel rakendati ainult teatud ulatuses ([III lisa](#)).
- 34** Olemasolevas riskihindamisraamistikus ei ole selgelt nimetatud uusi probleeme, nagu tehisintellekti üha sagedasem kasutamine ebaseaduslikus tegevuses (dokumentide ja tõendite valmistamine, süvavõltsingud). Tehisintellekt muudab keerukamate pettuste väljatöötamise lihtsamaks ja odavamaks ning raskendab nende avastamist. Täitevasutused, nagu Europol, ÜRO, Trend Micro¹¹ ning Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon (OECD)¹², on nimetanud tehisintellekti abil toime pandud pettusi kasvavaks ohuks, mis annab petturitele uusi oskusi ja vahendeid. Kuigi mõned organisatsiooni meetmed käsitlevad seda küsimust kaudselt, näiteks keskendudes dokumentide võltsimise riskile, ei käsitleta seda ikka veel piisavalt ning proportsionaalselt tehisintellektiga seotud pettuseriskide olulisusega. See võib mõjutada olemasolevate ja potentsiaalsete pettustevastaste meetmete ulatust ja määratlust.

¹⁰ CIPFA põhimõte B3.

¹¹ Europol, ÜRO Regioonidevaheline Kuritegevuse ja Õigusküsimuste Uurimise Instituut ja Trend Micro (2020), [Malicious uses and abuses of artificial intelligence](#).

¹² Organisation for Economic Co-operation and Development (2021), [Artificial Intelligence, Machine Learning and Big Data in Finance: Opportunities, Challenges, and Implications for Policy Makers](#).

Talituste pettustevastase võitluse strateegiad järgivad suures osas OLAFi suuniseid, välja arvatud mõned erandid

Pettuseriskid on talituste tasandil hästi prioriseeritud, kuid mõned strateegiad ei ole ajakohased

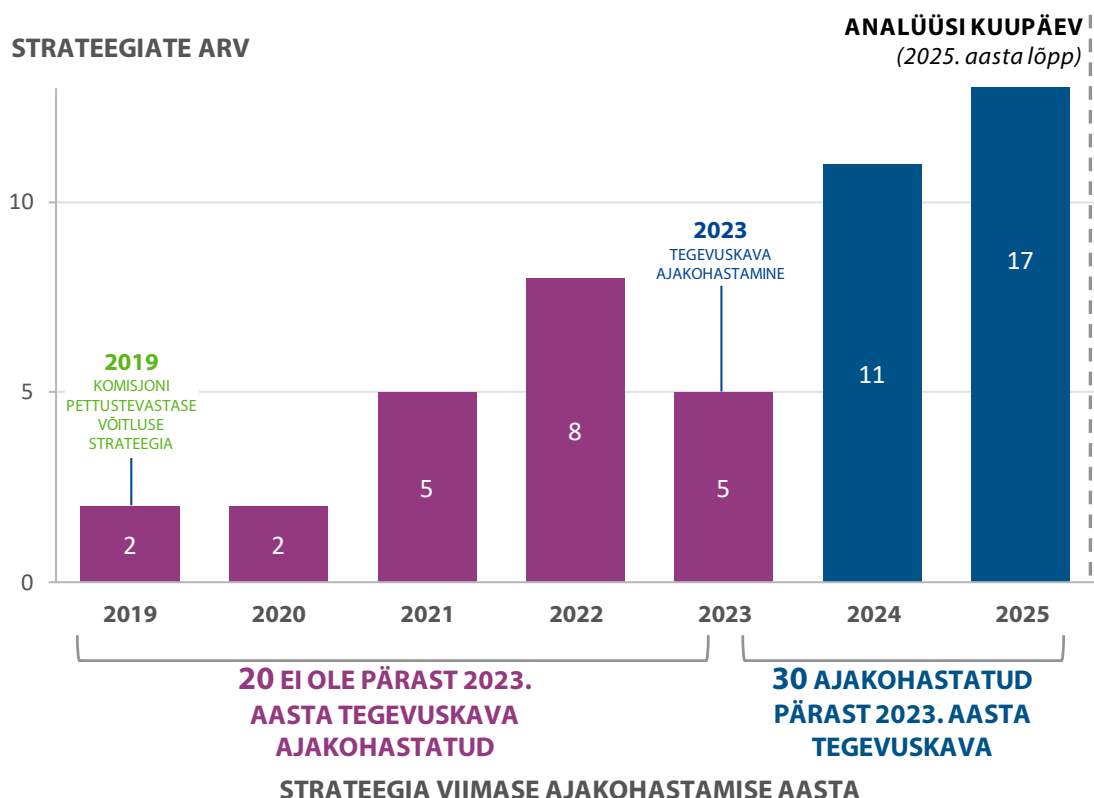
- 35** Leidsime, et komisjoni talitused olid oma pettustevastase võitluse strateegia väljatöötamiseks hinnanud pettuseriske ja kontrollitegevust ning teinud kindlaks jääkriskid. See võimaldas neil kooskõlas oma pettustevastase võitluse prioriteetidega ja pettustevastase võitluse tsükli asjaomastes etappides seada eesmärgid, et tegeleda oma pettuseriski hindamisel kindlaks tehtud kriitiliste ja oluliste riskidega.
- 36** Meie valimisse kuulunud neli talitust¹³ järgisid OLAFi suuniseid, kasutades riskimaatriksit, et seada ohud tähtsuse järjekorda vastavalt nende tõsidusele. Selle protsessi käigus hinnati osakondade hallatavates programmides esineda võivate erinevate pettuseriskide mõju ja tõenäosust. Lisaks koostasid nad visuaalse kujutise, nn soojuskaardi. Selles kirjeldatakse iga riski mõju võrreldes selle tõenäosusega. Selles on selgelt kirjeldatud iga riski üldist tähtsust, tehakse kindlaks kõige olulisemad võimaliku pettuseriski valdkonnad ja tuuakse esile pettusega seotud nõrgad kohad. Ülejäänud kuus meie valimisse kuulunud talitust¹⁴ kasutasid riskihindamisel alternatiivseid meetodeid, sealhulgas kümmet peamist pettuseliiki, mis tuvastati komisjoni talitustelt riskihindamise käigus saadud tagasisides¹⁵.
- 37** Talitused ei pea ajakohastama oma pettustevastase võitluse strateegiaid komisjoni strateegiaga samal aastal, samuti ei pea nad süstemaatiliselt hindama, kas selline ajakohastamine on vajalik. Üle kolmandiku talituste 50st pettustevastase võitluse strateegiast töötati välja aastatel 2019–2022 enne organisatsiooni 2023. aasta tegevuskava, nagu on näidatud [joonisel 3](#). Seega hõlmasid need pettustevastase võitluse strateegiad 2019. aasta organisatsioonilisi meetmeid, mida komisjon pidas suures osas rakendatuks. See lahknevus talituste ja organisatsiooni raamistike vahel tähendab, et mõned talituste tegevuskavad põhinevad 2023. aasta organisatsiooni meetmetel, samas kui teised põhinevad 2019. aasta strateegia meetmetel. Ühtlustamine võib aidata vähendada ebakõlade ohtu ennetus-, avastamis- ja parandusmeetmetes eri talituste vahel.

¹³ CINEA, DG ENER, DG MOVE ja DG RTD.

¹⁴ DG AGRI, DG EMPL, DG HOME, DG INTPA, DG REGIO ja REA.

¹⁵ Pettuseriski hindamine, [SWD\(2019\) 170](#).

Joonis 3 | Ülevaade pettustevastase võitluse strateegiate ajakohastamisest



Allikas: kontrollikoda pettustevastaste võitluse strateegiate analüüsi põhjal.

- 38** Vaatasime läbi talituste pettustevastase võitluse strateegiad, et kontrollida, kas need vastavad OLAFi suuniste põhinõudele, mille kohaselt tuleb strateegiaid põhimõtteliselt ajakohastada iga kolme aasta järel või uue mitmeaastase finantsraamistiku alguses. Ajakohastamisnõudes sisalduv sõna „põhimõtteliselt“ võimaldab teha erandi kolme aasta reeglist. See on oluline nende komisjoni talituste jaoks, kellel on stabiilne töökeskkond ja lihtsad funktsioonid.
- 39** Leidsime, et hoolimata riskide ja eesmärkide vahelisest seosest ei ole paljusid talituste pettustevastase võitluse strateegiaid kooskõlas OLAFi suunistega ajakohastatud, mis takistab nende pidevat täiustamist. Kuigi pärast 2023. aasta tegevuskava ajakohastati üle poole talituste 50-st pettustevastase võitluse strateegiast, ei olnud 15 strateegiat kolme aasta jooksul või nende kehtivusaja lõpuks ajakohastatud, kui hõlmatud ajavahemik oli 2025. aasta lõpus pikem kui kolm aastat. Komisjon teatas meile, et töö enamiku strateegiate ajakohastamiseks on käimas. Talitused peavad põhjendama oma otsust oma strateegiaid mitte ajakohastada ning OLAF on kohustatud hindama nende põhjendatust. Selliseid hindamisi vajavaid juhtumeid meie valimis ei tuvastatud.

Konkreetsed pettuseriski hindamisi tehakse erineva sagedusega ja ajakohast riskiteavet ei kasutata täielikult

40 Nagu on nõutud komisjoni sisekontrolliraamistikus, viivad talitused läbi iga-aastaseid riskihindamisi, mis peaksid muu hulgas hõlmama pettuseriske. Selleks et täiendada ja parandada pettuseriskide kindlakstegemist, nõuab komisjon, et tema talitused viiksid läbi konkreetsed pettuseriski hindamised. Need eelnevad talituste pettustevastase võitluse strateegiate ajakohastamisele, kuid nende sagedus on siiski erinev. OLAFi suunistes on sätestatud, et talituste pettustevastase võitluse strateegiat tuleks põhimõtteliselt ajakohastada iga kolme aasta järel. Erinevate tegevusolude tõttu võib talituste vahel esineda mõningaid erinevusi, kuid komisjon ei ole kindlaks määranud soovituslikku ajakava, et tagada riskihindamise teatav järjepidevus. Riskihindamise meetodid on erinevad, nagu on kirjeldatud allpool.

- Mitu talitust¹⁶ viib iga kahe kuni kolme aasta järel läbi konkreetse pettuseriski hindamise, et teha kindlaks uued riskid, mida pettustevastase võitluse strateegia ajakohastamisel arvesse võtta.
- Rahvusvahelise partnerluse peadirektoraat (DG INTPA) tegi kolm pettuseriski hindamist, nimelt 2013., 2020. ja 2025. aastal. Seega ei peetud kinni eeldatavatest ajavahemikest.
- Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat (DG AGRI) ei tee korrapäraselt pettuseriski hindamisi. 2016. aastal tehtud riskihindamist kasutati praeguse pettustevastase võitluse strateegia koostamiseks 2020. aastal. 2022. aastal tegi DG AGRI uue riskihindamise, kuid ei ajakohastanud oma pettustevastase võitluse strateegiat. Uut pettuseriski hindamist jagati kõigi liikmesriikidega. 2024. aastal tellis DG AGRI välistöövõtjalt uue riskihindamise, mis oli meie auditi lõpukuupäeval (2025. aasta juulis) veel pooleli.
- Regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi (DG REGIO) ning tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi (DG EMPL) ühise pettustevastase võitluse strateegia pettuseriski hindamiste sagedus eelarve jagatud ja kaudse täitmise puhul on samuti erinev. Kõige värskem hindamine viidi läbi 2019. aastal, mis kujutab endast märkimisväärset kõrvalekaldumist kolme aasta reeglist. 2024. aastal koostasid talitused esialgse riskihindamise tulevase strateegia jaoks, mis hõlmab ajavahemikku 2026–2028.

¹⁶ DG RTD ja REA.

- 41** Seetõttu ei ole pettuseriski hindamised, mis on tegevuskava ja pettustevastase võitluse strateegia väljatöötamise oluline etapp, talituste ja organisatsiooni tasandil sünkroniseeritud. See on tingitud talituste erinevatest pettuseriski profiilidest, tegevustsüklitest ja suutlikkusest avastada riske eri ajahetkedel. See loob aga olukorra, kus mõnel juhul viivad talitused läbi oma pettuseriski hindamisi ja aitavad eraldiseisva meetmena kaasa ka organisatsioonilisele hindamisele, mille tulemuseks on täiendav haldusetapp.
- 42** Talituste hindamistel on organisatsiooni pettuseriski hindamise koostamisel oluline roll. Kui need hindamised toimuvad eri aegadel, võib organisatsiooni tasandi hindamine põhineda andmetel, mis ei ole seotud sama võrdlusperioodiga või ei ole sama värsked. Selge nõude puudumine, et talituste pettuseriski hinnanguid tuleb iga kolme aasta järel ajakohastada, vähendab kindlust, et riske hinnatakse piisavalt järjepidevalt ja ajakohaselt, et toetada usaldusväärset hindamist organisatsiooni tasandil.
- 43** Nagu ka organisatsioonisiseste hindamiste puhul, ei võetud meie analüüsitud talituste riskihinnangutes arvesse väliseksperte, nagu välisuuringud, akadeemilised uuringud või Europoli aruanded pettuste arengu kohta, kuigi see oleks võinud olla asjakohane, arvestades talituste pettuseriski profile. Arvesse ei võetud selliseid arenguid nagu digivahendite laialdasem kasutamine, organiseeritud kuritegevus ja muud piiriülesed pettused. Leidsime, et Transparency Internationali korruptsiooni tajumise indeksit, mis näitab avalikus sektoris täheldatud korruptsiooni taset, võetakse arvesse ainult eelarve jagatud ja kaudse täitmise ühises pettustevastase võitluse strateegias.

Tegevuskavad hõlmavad pettustevastase võitluse tsüklit, kuid tihtipeale ei ole meetmed piisavalt ambitsioonikad

- 44** Vastavalt CIPFA pettuse- ja korruptsiooniriski juhtimise tegevusjuhisele peaksid organisatsiooni tegevuskavad olema kooskõlas tema pettustevastase võitluse strateegiaga ja aitama kaasa organisatsiooni eesmärkide saavutamisele. Meetmetes tuleks kasutada ennetavaid ja reageerimisvõimelisi lähenemisviise, mis on spetsiaalselt välja töötatud organisatsiooni pettuseriskide käsitlemiseks ning millel on selged tähtajad, mõõdetavad tulemused ja sagedased hindamised.
- 45** Sellest tulenevalt eeldame, et organisatsiooni strateegiale lisatud tegevuskava toetavad talituste tegevuskavad ja selles käsitletakse strateegilisi eesmärke, hõlmates põhjalikult tuvastatud riske. Tegevuskavades tuleks keskenduda meetmetele, mis lähevad kaugemale kehtivatest määrustest, sisemenetlustest või pettusevastastest raamistikest tulenevatest rutiinsetest või kohustuslikest kohustustest. Samuti tuleks vältida kattuvusi. Ühtlasi tuleks tegevuskavades esitada ka selged, mõõdetavad ja rakendatavad meetmed, mille eesmärk on vähendada esmatähtsaid riske kindlaksmääratud aja jooksul.
- 46** Hindasime, kas komisjoni 2019. aasta tegevuskava ja selle 2023. aasta ajakohastatud versioon aitavad kaasa organisatsiooni eesmärkide saavutamisele. Lisaks analüüsisime valitud talituste tegevuskavasid, et hinnata, kas need aitavad kaasa organisatsiooni ja talituste eesmärkide saavutamisele.

Tegevuskavades käsitletakse peamisi valdkondi, kuid meetmed ei ole eesmärkidega järjepidevalt seotud ja nende selgus varieerub

Pärast 2023. aasta ajakohastamist on organisatsiooni meetmed strateegiliste eesmärkidega vähem järjepidevalt seotud

- 47** Organisatsiooni pettustevastase võitluse strateegia hõlmas kogu pettustevastase võitluse tsüklit ja keskendus peamiselt ennetamisele ja avastamisele. Peaaegu 80% meetmetest oli seotud nende etappidega, ülejäänud 20% jagunes võrdselt juurdluste ja parandusmeetmete vahel. Ennetus- ja avastamismeetmed võivad ära hoida finantskahju enne selle tekkimist või avastada selle varases etapis. Komisjon vastutab lõppkokkuvõttes ELi eelarve haldamise eest ning on nendele meetmetele keskendudes pannud rõhku pettustevastase võitluse tsükli etappidele, mis aitavad vähendada vajadust kulukate juurdluste ja sissenõudmiste järele.

- 48** Leidsime, et enamik organisatsiooni tegevuskava meetmeid on strateegiliste eesmärkidega kooskõlas ([joonis 4](#)). 2019. aasta strateegias ja sellega seotud tegevuskavas oli seos eesmärkide ja meetmete vahel selgelt välja toodud. Tegelikult määrati 2019. aasta tegevuskavas meetmed sõnaselgelt organisatsiooni pettustevastase võitluse strateegias sätestatud seitsmele eesmärgile, jätmata ruumi mitmetimõistetavusele. Pärast 2023. aasta ajakohastamist muutus see seos aga vähem selgeks.
- 49** 2023. aastal kinnitas komisjon, et 2019. aasta strateegilised eesmärgid ([3. selgitus](#)) on endiselt kehtivad ning et ta ei ajakohastanud strateegiat, vaid sellega seotud tegevuskava. Märgime siiski, et organisatsiooni pettustevastase võitluse strateegiat ei ole pärast mitmeaastase finantsraamistiku läbivaatamist ajakohastatud, nagu oli strateegias ette nähtud. ELi nõukogu andis lõpliku heakskiidu läbivaatamisele 2024. aasta veebruaris. Läbivaatamisega tugevdati mõningaid poliitikavaldkondi ning suurendati rahastamisvahendite arvu¹⁷ ja eelarve paindlikkust¹⁸, lootuses suurendada mitmeaastase finantsraamistiku raames rahavoogude mahtu ja kiirust. Hoolimata nendest olulistest muudatustest ei võetud organisatsiooni pettustevastase võitluse strateegias arvesse seda, kas tekivad uued riskid või kas nende kõrvaldamiseks on vaja võtta täiendavaid meetmeid.
- 50** 2023. aastal ajakohastatud tegevuskava nõrgendas eesmärkide ja meetmete vahelist seost. Varem oli lihtsam näha, millised meetmed aitasid kaasa 2019. aasta strateegiliste eesmärkide saavutamisele. 2023.–2026. aasta ajakohastatud kavas on komisjoni pettustevastase võitluse prioriteetidele vastava seitsme teema alla koondatud 44 meetet. Samas ei loo see selget ühele seost 2019. aasta eesmärkide ja vastavate meetmete vahel, nagu on kirjeldatud [joonisel 4](#). Seetõttu on nende eesmärkide saavutamisel tehtud edusamme raskem jälgida.

¹⁷ Euroopa Liidu Nõukogu, „Ajakava – ELi pikaajalise eelarve (2021–2027) läbivaatamine“.

¹⁸ Eriaruanne 18/2025, punkt 8.

Joonis 4 | Seos komisjoni pettustevastase võitluse strateegia eesmärkide ning 2019. ja 2023. aasta tegevuskavade vahel



Allikas: kontrollikoda komisjoni 2019. aasta pettustevastase võitluse strateegia ([COM\(2019\) 196](#)) ja 2019. aasta tegevuskava ([SWD\(2019\) 170](#)) ning 2023. aasta läbivaadatud versiooni ([COM\(2023\) 405](#)) põhjal.

Meetmete selgus on erinev, mis takistab edusammude mõõtmist

- 51** Organisatsiooni 2023. aasta tegevuskava analüüsidest leidsime, et peaaegu 20% meetmetest olid pigem eesmärgid kui meetmed. Need hõlmasid selliseid sõnastusi nagu „dialoogi tõhustamine“, „tiheda koostöö tagamine“, „jagamise edendamine või tugevdamine“, „teadlikkuse suurendamine“ või „koordineerimise kõrge taseme säilitamine“, mis näitavad soovitud tulemusi, kuid ei sisalda üksikasjalikke praktilisi samme nende saavutamiseks.
- 52** Samuti leidsime, et üle 40% organisatsiooni tasandi meetmetest ei olnud hästi määratletud ning nende edenemist ei olnud võimalik mõõta. Üks näide sellistest meetmetest on Arachne (andmekaeve ja riskihindamise ühtne integreeritud IT-süsteem) edasiarendamine, et suurendada selle kasutajasõbralikkust ja uurida, kuidas parandada selle koostalitlusvõimet. Nendes meetmetes puudusid vajalikud üksikasjad, et täpselt mõista, milline peaks olema tegevussuund aja jooksul. Näiteks ei olnud märgitud, millised muud süsteemid võiksid olla Arachnega koostalitlusvõimelised. Tegevuskava rakendamise tulemuslikkuse hindamine on keeruline ilma lähtetasemete ja mõõdetavate eesmärkideta edusammude mõõtmiseks.
- 53** Leidsime sarnase selguse probleemi komisjoni talituste tegevuskavades. Probleem ei olnud aga nii suur, sest meie arvates on veidi üle 10% talituste meetmetest eesmärgid. Lisaks esitatakse mõned meetmed korraga nii strateegiliste eesmärkide kui ka meetmetena. Meetmetena määratletud eesmärkide hulka kuuluvad näiteks „koolituse tõhustamine“, „kommunikatsiooni tõhustamine“, „kasutuse parandamine“ või „koordineerimise kõrge taseme säilitamine“, milles kirjeldatakse pigem kavandatud tulemust kui seda, mida kavatakse teha.
- 54** *Tabelis 1* on esitatud kokkuvõtte meie hinnangust valitud talituste tegevuskavades sisalduvatele meetmetele (meie kasutatud metoodika on esitatud *III lisas*). Nelja talituse strateegiate¹⁹ peaaegu kõik meetmed on hästi määratletud ja nende mõõdetavad tulemused võimaldavad edusamme mõõta. Kolme strateegia²⁰ puhul on vaid ligi pooled meetmetest hästi määratletud, kuid neil puuduvad selged parameetrid. Samuti on enamik meetmeid realistlikud ka ressursside ja piirangute poolest, kuid see on osaliselt tingitud kavade suhteliselt tagasihoidlikust ambitsioonikusest (punkt 62).

¹⁹ CINEA, DG RTD, DG EMPL ja DG REGIO.

²⁰ DG ENER, DG INTPA ja DG MOVE.

Tabel 1. Ülevaade 2025. aasta juulis kehtinud talituste tegevuskavade meetmetest

Talitus	Hästi määratletud	Möödetavad tulemused	Realistlik	Kooskõlas eesmärkidega	Tähtajaline
CINEA	✓	✓	✓	✓	✓
REA	●	✓	✓	✓	✓
DG AGRI	●	✓	✓	✓	●
DG ENER	●	●	✓	✓	●
DG HOME	●	●	✓	✓	●
DG INTPA	●	●	✓	✓	●
DG MOVE	●	●	✓	✓	●
DG RTD	✓	✓	✓	✓	✓
DG EMPL ja DG REGIO*	✓	✓	✓	✓	●
Teadusuuringute valdkond**	✓	●	✓	✓	●

(*) DG EMPL ja DG REGIO on esitatud koos, kuna neil on ühine pettustevastase võitluse strateegia.

(**) Teadusuuringute poliitikavaldkonna peadirektoraadid, rakendusametid ja ühisettevõtted.

Allikas: kontrollikoda komisjoni esitatud teabe põhjal.

- 55** Kolm talitust²¹ on määranud täpsed kuupäevad peaaegu kõigi oma kavade meetmete täitmise või edenemise hindamiseks. Seevastu kümnest valitud talitusest neljal²² ei ole enamikul meetmetel konkreetset lõppkuupäeva, mille tulemuseks on enam kui poolte meetmete „pidev“ rakendamine. See muudab meetmete rakendamise ja järelevalve veelgi keerulisemaks.
- 56** Organisatsiooni pettustevastase võitluse strateegia põhineb talituste riskihinnangutel ja toimib pettustevastase võitluse üldstrateegiana. Vaatasime läbi talituste tegevuskavad (mis kehtisid meie audititöö lõpus). Leidsime, et talitused ei integreeri oma tegevuskavadesse täielikult 2023. aasta organisatsiooni tasandi meetmeid, mille puhul neile on antud juhtiv roll (ajakohastades neid vajaduse korral). OLAFi metoodikas sellist nõuet ei ole. Me peame seda puuduseks. *Joonisel 5* on esitatud üksikasjalik teave organisatsiooni meetmete lisamise kohta talituste tegevuskavadesse.

Joonis 5 | 2023. aasta organisatsiooni tasandi meetmete integreerimine talituste tegevuskavadesse



(*) Viimati ajakohastatud 2019. aastal (DG EMPL and DG REGIO), 2020. aastal (DG AGRI), 2021. aastal (DG INTPA) ja 2022. aastal (DG RTD).

DG EMPL ja DG REGIO on esitatud koos, kuna neil on ühine pettustevastase võitluse strateegia.

Allikas: kontrollikoda organisatsiooni ja talituste 2023. aasta tegevuskavade põhjal.

²¹ CINEA, REA ja DG RTD.

²² DG AGRI, DG ENER, DG HOME ja DG MOVE.

- 57** Organisatsiooni pettustevastase võitluse strateegia edukas elluviimine sõltub nii komisjoni juhtivate kui ka toetavate talituste panusest. Nagu on näidatud [joonisel 5](#), ei integreerinud peaaegu ükski talitus kõiki meetmeid, mille puhul nad olid määratud juhtivaks talituseks (kuna nad ei ajakohastanud oma pettustevastase võitluse strateegiaid pärast 2023. aasta tegevuskava). Nende meetmete puudulik integreerimine võib vähendada talituste tegevuskavade asjakohasust.

Komisjon leiab, et enamik meetmeid on rakendatud, kuid neid ei saa alati kava alusel hinnata ja tihtipeale ei ole need ambitsioonikad

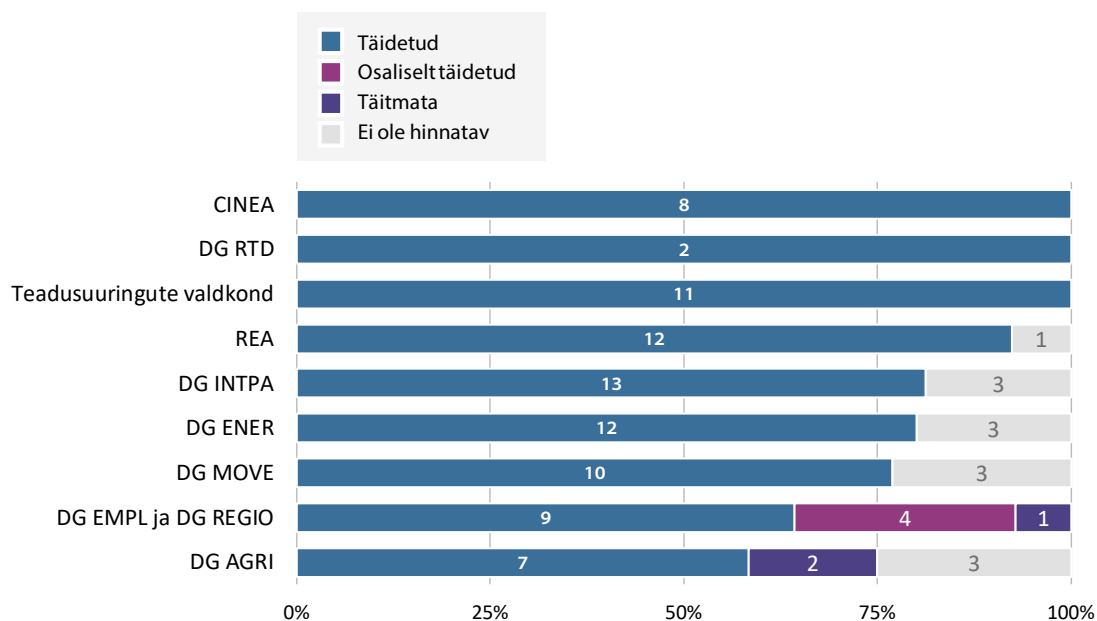
- 58** 2023. aasta organisatsiooni tegevuskava puhul leidsime, et lisaks komisjoni poolt algselt heaks kiidetud kavale ja võttes arvesse talituste endi määratletud edasist tegevuse ulatust, on lõpule viidud ligikaudu pooled 70 meetmest ja allmeetmest (st laiemate meetmete eraldi komponendid, millel on oma konkreetsed tulemused). Kõigi muude meetmete ja allmeetmete puhul oli komisjon ellu viinud mõned [2023. aasta tegevuskava eduaruandes](#) kirjeldatud tegevused ja esitanud toetavad tõendid. Pooled neist (st 11 meetet ja allmeetet) on aga mitmeaastased või nn pidevad ning neil puuduvad eelnevalt kindlaks määratud vahe-eesmärgid. Sellised nn pidevad meetmed hõlmavad muu hulgas järgmist:

- rikkumisjuhtumite haldamise süsteemi üha suurem kasutamine;
- liikmesriikide julgustamine pettustevastaseid meetmeid kehtestama.

Seetõttu ei ole võimalik nende edusamme mõõta ega kindlaks teha, kas need kulgevad kavakohaselt. Ühtlasi ei ole võimalik järelda, kas võetud meetmed on kavadega kooskõlas.

- 59** Komisjoni talitused märkisid oma 2024. aasta aruannetes, et kõik nende tegevuskavades kirjeldatud meetmed (104) on rakendatud. Meie analüüs võimaldas meil kinnitada ligikaudu 80% talituste meetmete rakendamist. Meie arvates on mõnda ülejäänud meetet (kaheksa meetet ehk 8%) raske pidada täielikult rakendatuks, sest tegemist on käimasolevate ülesannetega või need sisaldavad ebamääraseid mõisteid, nagu asjakohaste menetluste tagamine või toetamine. [Joonisel 6](#) on esitatud üksikasjalikum teave 2024. aasta tähtajaga meetmete rakendamise kohta talituste kaupa.

Joonis 6 | 2024. aasta tähtajaga meetmete rakendamine talituste kaupa



DG HOME ei ole näidatud, sest tema pettustevastase võitluse strateegia võeti vastu 11. veebruaril 2025.

DG EMPL ja DG REGIO on esitatud koos, kuna neil on ühine pettustevastase võitluse strateegia.

Teadusuuringute valdkond hõlmab teadusuuringute poliitikavaldkonna peadirektoraate, rakendusametiteid ja ühisettevõtteid.

„Ei ole hinnatav“ ebapiisava dokumentatsiooni või edusammude mõõtmise näitajate puudumise tõttu.

Allikas: kontrollikoda komisjoni esitatud teabe põhjal.

- 60** Enamik meetmeid on ellu viidud, kuid 2024. aasta lõpuks eeldati nende täielikku elluviimist. Ülejäänud meetmed piiravad eesmärkide täielikku saavutamist või tekitavad viivitusi, mis võib vähendada strateegiate üldist tõhusust.

61 Kuigi enamik 2023. aasta organisatsiooni meetmetest, sealhulgas allmeetmed, on eesmärkide saavutamiseks asjakohased, leiame, et mõned neist – üle 20% – ei ole piisavalt ambitsioonikad, nagu on selgitatud allpool.

- Kaheksa meetet ja allmeetet nõuavad „variantide uurimist“ või „võimaluste uurimist“ tulevaste tegevussuundade jaoks. Need on protsessi vajalikud etapid, kuid meetmetega ei määrata kindlaks konkreetseid järelmeetmeid, mis oleks loogiline järgmine samm probleemide terviklikuks käsitlemiseks. Kui need meetmed olid rakendatud, ei ajakohastanud komisjon selle kajastamiseks oma tegevuskava ega asendanud neid esialgseid meetmeid järgmistega. See tähendab, et kõik uued seotud meetmed viiakse ellu, ilma et neid tegevuskavas järgitaks.
- Ülejäänud seitse meetet ja allmeetet on seotud tavapäraste menetlusetappidega. Need hõlmavad liikmesriikidele nende kohustuste meeldetuletamist, saates neile kirju, või OLAFi kutsumist asjakohastele koosolekutele. Need ei aita märkimisväärselt kaasa eesmärkide saavutamisele, nagu seda teevad rohkem jõupingutusi nõudvad meetmed, näiteks rikkumisjuhtumite haldamise süsteemi tehniline ajakohastamine. Nende meetmete rakendamise lihtsus aitab kaasa tegevuskavade rakendamise üldise positiivse kuvandi loomisele.

62 Leidsime, et üle poole talituste meetmetest (ligikaudu 55%) ei ole piisavalt ambitsioonikad. Mõned neist täidavad rutiinseid või kohustuslikke ülesandeid, mis on juba ette nähtud eri eeskirjade, sisemenetluste või pettustevastaste raamistikega. Teadusuuringute ja innovatsiooni peadirektoraat (DG RTD) teeb järelevalvet oma osakondade pettustevastase võitluse strateegia ning teadus- ja innovatsioonivaldkonna ühise pettustevastase võitluse strateegia üle. Meie arvates ei ole DG RTD tegevuskavades väheambitsioonikaid meetmeid, kuid teistel valitud talitustel on nii ambitsioonikaid kui ka väheambitsioonikaid meetmeid, nagu on kirjeldatud allpool.

- Ligikaudu 70% on olemasolevad õiguslikud või rutiinsed ülesanded, mida talitused peavad nagunii täitma, olenemata sellest, kas need on talituste tegevuskavadesse lisatud. Need meetmed hõlmavad näiteks õigeaegset vastamist OLAFi või Euroopa Prokuratuuri teabe- või juurdlustega seotud päringutele, OLAFi teavitamist väidetavatest pettustest ja muudest tõsistest rikkumistest või intraneti veebisaidi haldamist töötajatega suhtlemiseks.
- Märgime, et väike osa meetmetest (üle 10%) kattub teiste meetmetega samades tegevuskavades.
- Leidsime ka, et mõned meetmed, nagu „pidev riskihindamine“ või „pettustevastase võitluse strateegiate ajakohastamine“ (10%), on seotud pigem pettustevastase võitluse strateegiate kavandamise ja rakendamisega kui meetmetega, mis maandavad tuvastatud riske.
- Lisaks pidasime väikest osa meetmetest (alla 10%) pettustevastase võitluse tegevuskava seisukohast suhteliselt väheoluliseks. Sellised meetmed on näiteks OLAFi aruannete edastamine liikmesriikidele või liikmesriikidega OLAFi aruannete järelmeetmete teemal suhtlemise näidiskirjade ajakohastamine.

63 Väheambitsioonikad meetmed nõrgendavad oma teisejärgulisuse tõttu strateegilist fookust ja nende meetmete prioriseerimist, mis aitavad eesmärkide saavutamisele kõige rohkem kaasa. Samuti takistavad väheambitsioonikad meetmed organisatsiooni tasandi järelevalvet, koormates selle tarbetult üle. Seetõttu on raske hinnata strateegiate eesmärkide saavutamisel tehtud edusamme.

Järelevalve ja aruandlus toimivad, kuid ei kajasta täielikult edusamme, tulemusi ega mõju

64 Vastavalt CIPFA ja Rahvusvahelise Arvestusekspertide Föderatsiooni ühiselt välja töötatud avaliku sektori hea valitsemistava rahvusvahelisele raamistikule²³ peaks organisatsioon riskijuhtimisraamistikku ja -protsesse korrapäraselt jälgima ja läbi vaatama. Organisatsioon peaks hindama ka seda, kas kavandatud tulemused on endiselt kehtivad või tuleks neid ajakohastada või muuta ning kas sise- või väliskeskkonnas tehtavad muudatused ohustavad kavandatud tulemuste saavutamist. Juhtisik peaks juhtorganit vähemalt kord aastas teavitama organisatsiooni tulemustest seoses pettustevastase võitluse strateegiaga. Organisatsioon peaks omakorda tegema iga-aastases tegevusaruandes järeldused strateegia rakendamise kohta.

65 Sellest tulenevalt eeldame, et komisjon ja talitused:

- viivad oma tegevuskavad ellu täielikult ja õigeaegselt;
- koguvad korrapäraselt teavet organisatsiooni ja talituste pettustevastase võitluse strateegiate ja nendega seotud tegevuskavade rakendamise tulemuste kohta, kontrollivad seda ja võtavad kõrvalekallete korral parandusmeetmeid (seda protsessi peaksid hõlbustama usaldusväärsed pettustest teatamise süsteemid);
- annavad komisjoni aastaaruandes ülevaate komisjoni pettustevastase võitluse strateegia rakendamisest, ja talituste aastaaruannetes ülevaate talituste pettustevastase võitluse strateegiate rakendamisest;
- kehtestavad tagasisidemehhanismi käimasolevate hindamiste jaoks, teavitavad puudustest ning võtavad kogemuste, auditite ja läbivaatamiste põhjal parandusmeetmeid.

66 Hindasime valimisse kaasatud talituste ja komisjoni kui terviku pettustevastase tegevuse järelevalve- ja aruandluskorda.

²³ CIPFA ja Rahvusvaheline Arvestusekspertide Föderatsioon, [International framework: Good governance in the public sector](#), 2014, põhimõtted F2 ja F3.

Talituste järelevalve kvaliteet ja põhjalikkus on erinev

67 Uurisime, kuidas valitud talitused jälgivad oma strateegiate rakendamist ja milliseid vahendeid nad selleks kasutavad. Analüüsitud talitused jälgivad oma tegevuskavade rakendamist. Järelevalve üksikasjalikkus on siiski erinev ja kasutatakse erinevaid hindamismeetodeid, näiteks näitajaid. Leidsime, et:

- kaheksa talitust kehtestas meetmete rakendamise mõõtmiseks ametlikud näitajad, kaks talitust²⁴ kehtestasid aga näitajad ainult kuue meetme jaoks 34-st, samas kui ülejäänud meetmete puhul saab näitajaid tuletada ainult meetmete kirjeldusest ja nende eeldatavatest väljunditest;
- ainult umbes veerandil (26) meie valimi 107 näitajast on lähtetasemed, mis on olulised edusammude täpseks mõõtmiseks ja näitavad, kuidas olukord on aja jooksul muutunud;
- vähem kui pooltes näitajates (51) on kehtestatud konkreetsete tähtsajad kõnealuse meetme lõpuleviimiseks – 59 näitajast, mis viitavad nn pidevale rakendamisele (55%), on ainult kahes seatud selged tähtsajad või eelnevalt kindlaks määratud kuupäevad, et hinnata, kas mõõdetav meede on rakendatud;
- talituste lõikes jagunevad 22 meedet viide sarnaste meetmete rühma, kuid talitused kasutavad erinevaid näitajaid, mis võib tarbetult mõjutada seiretulemuste võrreldavust ja koondamist ([4. selgitus](#)).

²⁴ DG ENER ja DG MOVE.

4. selgitus

Näide meetmest, mida talitused mõõdavad eri näitajate abil

Viis komisjoni talitust lisasid oma tegevuskavadesse töötajate koolitamise pettustevastase võitlusega seotud küsimustes. Nad kasutasid aga edusammude mõõtmiseks erinevaid näitajaid:

- koolitusürituste arv ja osalevate töötajate protsent;
- ainult koolitusürituste arv;
- ainult osalevate töötajate protsent;
- osalejate arv aastas;
- kas kõik uued töötajad said koolitust.

68 Eespool nimetatud puuduste tõttu mõnes talituste näitajas ei ole võimalik täielikult hinnata tegevuskavade rakendamisel tehtud edusamme ja saavutatud tulemusi. See näitab, et meie 2019. aasta eriaruandes ELi kulutustega seotud pettuste kohta esitatud soovitus mõõdetavate näitajate kohta ei ole täielikult rakendatud²⁵.

69 Lisaks ei ole talituste järelevalve ametlikult seotud organisatsiooni järelevalvega. Talitused annavad oma juhtkonnale aru asutusesiseselt vastavalt oma menetlustele. Talitused kasutavad siiski ka OLAFi kehtestatud spetsiaalset aruandlusvormi, et anda aru organisatsiooni tegevuskava hetkeseisust, mis avaldatakse koos iga-aastaste finantshuvide kaitse aruannetega. See muudab järelevalveprotsessi veelgi keerulisemaks.

²⁵ Eriaruanne 01/2019, 2. soovitus.

- 70** Meie analüüs praeguse rakendamise kohta talitustes näitab, et tagasiside andmise protsess saadud kogemuste kindlakstegemiseks ei ole komisjoni talituste vahel järjepidev. Leidsime, et meie auditivalimi kümnest talitusest kuus²⁶ olid enne oma praeguste pettustevastase võitluse strateegiate ja tegevuskavade ajakohastamist võtnud konkreetseid meetmeid saadud kogemuste käsitlemiseks. Need hõlmasid personaliuuringute korraldamist, analüütiliste hinnangute väljatöötamist ja nendega seotud töödokumentide koostamist. Ülejäänud neli talitust²⁷ seda lähenemisviisi nii ametlikul viisil ei järginud. Märgime ka, et DG EMPL ja DG REGIO rakendasid selliseid meetmeid oma järgmiste pettustevastase võitluse strateegiate ettevalmistamisel.
- 71** DG EMPL ja DG REGIO koostavad iga-aastased asutusesisesed pettustevastase võitluse tegevusaruanded, milles kirjeldatakse tegevuskavade rakendamisel tehtud edusamme, ning jagavad neid aruandeid OLAFi ja kõrgema juhtkonnaga. DG AGRI koostab samuti sellise aruande, kuid ajavahemikul 2021–2025 hõlmas see ainult seitset meetet komisjoni pettustevastase võitluse strateegias kirjeldatud 12 meetmest. Peame sellise aruande koostamist ja jagamist heaks tavaks, kuna see edendab läbipaistvust ja vastutust nendes talitustes ning annab juhtkonnale usaldusväärsemat teavet riskijuhtimisprotsessi kohta.

Aruandlus on paranenud, kuid keskendub siiski pigem tegevuste lõpuleviimisele kui tulemustele või mõjule

- 72** Komisjon avaldab²⁸ aastaaruanded ELi finantshuvide kaitse kohta. Aruannetes kirjeldatakse meetmeid, mida komisjon ja liikmesriigid on võtnud ELi finantshuvide kaitsmiseks. Aruanded on komisjoni jaoks peamine vahend, millega tagada pettustevastaste meetmete läbipaistvus ja aruandekohustus kodanike ees. Finantshuvide kaitse aruannetele on lisatud lisa, milles komisjon annab igal aastal aru pettustevastase võitluse strateegia rakendamise kohta. Komisjon annab iga-aastases haldus- ja tulemusaruandes aru ka oma pettustevastase võitluse strateegia rakendamise kohta ning talitused annavad oma iga-aastastes tegevusaruannetes aru oma pettustevastase võitluse strateegia rakendamise kohta.

²⁶ CINEA, DG ENER, DG MOVE, DG INTPA, DG RTD ja REA.

²⁷ DG AGRI, DG EMPL ja DG REGIO ja DG HOME.

²⁸ [Euroopa Liidu toimimise lepingu](#) artikkel 325.

Finantshuvide kaitse aruandes on tulemuste kohta varasemast rohkem teavet

- 73** Meie analüüs näitab, et aastate jooksul alates esmakordsest avaldamisest 1990. aastal on finantshuvide kaitse aastaaruannetes avaldatud aina enam üksikasjalikumalt teavet, näiteks andmeid varajase avastamise ja menetlusest kõrvalejätmise süsteemi [toimkonna](#)²⁹ kohta, ajakohastatud teavet riiklike pettustevastaste võitluse strateegiate hetkeseisu ja hindamise kohta ning teavet organisatsiooni tegevuskava rakendamise kohta. Finantshuvide kaitse aruandele lisatud komisjoni töödokumentide arv on seetõttu märkimisväärselt suurenenud.
- 74** Alates [2023. aasta finantshuvide kaitse aruandest](#) on uues spetsiaalses töödokumendis antud üksikasjalikum ülevaade olukorrast ja hinnang liikmesriikide pettustevastase võitluse strateegiatele, minnes kaugemale liikmesriikide endi hinnangutest. Ülevaates kasutati kaheetapilist lähenemisviisi: hinnati põhikriteeriumide täitmist ja tehti kvalitatiivne analüüs. Aruandes tutvustati ka liikmesriikides kasutatavaid pettustevastaseid meetmeid. 2024. aasta finantshuvide kaitse aruandele lisatud dokument, milles käsitletakse 2023. aasta finantshuvide kaitse aruandes esitatud soovitude järelmeetmeid ja nende rakendamist liikmesriikides, sisaldab analüüsi, milles võetakse kokku liikmesriikide kindlaks tehtud parimad tavad ühiste probleemide lahendamiseks. See annab ülevaate võimalikest lahendustest.
- 75** Rikkumisjuhtumite haldamise süsteem on finantshuvide kaitse aruandes üks peamisi õigusnormide rikkumise statistika andmeallikaid. Rikkumisjuhtumite haldamise süsteem hõlmab ELi kulutusi, mida tehakse koostöös liikmesriikidega toimuva eelarve jagatud täitmise raames. Komisjon tunnistab probleeme, mis on seotud rikkumisjuhtumite haldamise süsteemi andmete täpsuse ja täielikkusega, ning märgib, et ta peab nende probleemide lahendamiseks struktureeritud dialoogi ühtekuuluvuspoliitika korraldusametustega kümnes liikmesriigis³⁰. Sellised andmekvaliteedi piirangud võivad mõjutada finantshuvide kaitse aruande analüüsi ja järelduste täpsust. Need piirangud võivad mõjutada ka riski tõenäosuse ja mõju hindamist eelarve jagatud täitmist rakendavate talituste strateegiates. Samuti näitab see, et meie 2019. aasta eriaruandes ELi kulutustega seotud pettuste kohta esitatud soovitusi mõõdetavate näitajate kohta on rakendatud osaliselt ([lisa III](#)).

²⁹ [Määrus 2024/2509](#), mis käsitleb Euroopa Liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantseeskirju, artikkel 145.

³⁰ [2024. aasta finantshuvide kaitse aruande](#) jagu 2.3.3.

Organisatsiooni aruandlus annab positiivsema pildi kui meie hinnang

- 76** 2024. aasta finantshuvide kaitse aruandes ning iga-aastases haldus- ja tulemusaruandes järeldatakse, et komisjon „edendas tegevuskava rakendamist“. Aruannete asjakohastes osades kirjeldati aga suures osas seda, mida meetmetega loodeti saavutada, mitte seda, mida tegelikult saavutati. Finantshuvide kaitse aruandele lisatud töödokument 2023. aasta tegevuskava hetkeseisu kohta andis rohkem teavet eelmisel aastal tehtud edusammude kohta.
- 77** Komisjon keskendub peamiselt üksikmeetmete hetkeseisule. Komisjon ei hinda ega mõõda aga seda, mil määral on ta nende meetmete abil teinud edusamme 2019. aasta strateegia eesmärkide saavutamisel. Seetõttu ei ole näidatud seost meetmete rakendamise ja strateegia kavandatud tulemuste saavutamisel tehtud tegelike edusammude vahel.
- 78** Lisaks täheldasime puudusi komisjoni 2024. aasta finantshuvide kaitse aruande aruandluspaketis. Komisjon annab ülevaate 17 meetmest ja allmeetmest, mis plaaniti lõpule viia 2024. aastaks. Komisjon leidis, et 13 meetet on lõpule viidud ja neli veel pooleli. Leidsime siiski, et kahte meetet, mida komisjon pidas lõpuleviiduks, ei oleks tohtinud sellisena käsitada. 5. selgituses on esitatud näide ühest sellisest meetmest. Lisaks ei selgitanud komisjon kolme meetme puhul ajakavast mahajäämise põhjuseid ning pikendas lõpetamise tähtaega.

5. selgitus

Näide meetmest, mida peeti põhjendamatult lõpetatuks

Ühe meetme raames tuli uurida võimalust teha koostööd kodanikuühiskonna organisatsioonidega, et parandada rikkumisest teatamist ja pettustest teatamist.

Komisjon pakkus koolitust ühe kodanikuühiskonna organisatsiooni 30 töötajale ja tegi koostööd teise organisatsiooniga. Samuti uuris ta, kas riiklikud pettustevastase võitluse strateegiad hõlmavad rikkumisest teatamisega seotud meetmeid.

Komisjon ei kaasanud konsultatsioonide põhjalikkuse tagamiseks rohkem kodanikuühiskonna organisatsioone. Seetõttu ei olnud tehtud töö maht piisav, et põhjendada meetme lugemist lõpetatuks.

Talituste ebajärjekindel aruandlus ei võimalda saada rakendamisest põhjalikku ülevaadet

- 79** Komisjoni kesktalitused annavad igal aastal teistele talitustele juhiseid iga-aastaste tegevusaruannete koostamiseks. Juhised sisaldavad pettuste ennetamist, avastamist ja kõrvaldamist käsitlevaid aruandlusnõudeid. OLAF vaatab selle osa igal aastal läbi, et tagada täielik ja standarditud aruandlus talituste pettustevastase võitluse strateegiate rakendamise kohta. 2024. aasta juhistes nõuti, et talitused annaksid lühidalt aru oma pettustevastase võitluse strateegiast, oma järelevalvest ja tulemustest ning – kui neil oli juhtiv roll – oma panusest organisatsiooni pettustevastase võitluse strateegiasse ja selle läbivaadatud tegevuskavasse.
- 80** Meie analüüs valitud talituste iga-aastaste tegevusaruannete kohta näitab, et aruannetes puudub sageli üksikasjalik teave meetmete rakendamise kohta ning mõnel juhul ei mainita teatavaid meetmeid üldse ([tabel 2](#)). Finantshuvide kaitse aruanne ei korva neid puudusi, kuna selles keskendutakse organisatsiooni tasandi küsimustele. Seetõttu on raske saada põhjalikku ülevaadet talituste pettustevastase võitluse strateegiate rakendamisest.

Tabel 2 | Teave pettustevastaste meetmete rakendamise kohta talituste iga-aastastes tegevusaruannetes

Talitus	Meetmete arv pettustevastase võitluse strateegiates	Iga-aastastes tegevusaruannetes esitatud meetmete arv	Talituse juhitud meetmete panus komisjoni pettustevastase võitluse strateegiasse
DG RTD*	2	2	Teave puudub.
REA	13	4	Teave esitatud.
DG MOVE	16	3	Teave esitatud kahest meetmest ühe kohta.
DG ENER	18	4	Teave esitatud kahest meetmest ühe kohta.
CINEA	8	3	Teave puudub.
DG AGRI	12	8	Üldteave esitatud kõikide meetmete kohta.
DG EMPL ja DG REGIO	14	4	Üldteave esitatud kõikide meetmete kohta.
DG INTPA	16	12	Üldteave esitatud viiest meetmest kolme kohta.
DG HOME**	16	E/K	E/K

(*) DG RTD ja CINEA 2024. aasta tegevusaruannetes viidatakse tegevuskavadele, mis kehtisid enne organisatsiooni tegevuskava ajakohastamist 2023. aastal, viitamata meetmetele, mida nad juhivad.

(**) DG HOME'i 2024. aasta tegevusaruandes märgitakse, et 11. veebruaril 2025 vastu võetud pettustevastase võitluse strateegia rakendamine on käimas ning kõik 2024. aastal lõppevat perioodi hõlmavad meetmed on rakendatud.

Allikas: kontrollikoda talituste 2024. aasta tegevusaruannete põhjal.

Komisjoni pettustevastase võitluse strateegia mõju ei ole täielikult hinnatud

- 81** Komisjoni pettustevastase võitluse poliitika juhtiva üksusena mõõtis OLAF igal aastal komisjonisisestes töödokumentides 2019. aasta strateegiliste eesmärkide saavutamist. 2019. aasta strateegia kõigi seitsme eesmärgi puhul kasutati peamiselt ühte näitajat, nimelt lõpuleviidud seotud meetmete osakaalu. Kahte eesmärki mõõdeti üksnes selle näitaja abil. Ülejäänud viie eesmärgi puhul kasutati lisanäitajaid, millest kõige levinumad olid väljundnäitajad, nagu pakutav koolitus ning kohtumiste või analüütiliste dokumentide arv.
- 82** Alates 2023. aastast ei ole OLAF kasutanud eesmärkide saavutamise mõõtmiseks näitajaid. Selle asemel on OLAF hakanud kasutama näitajaid, et mõõta, mil määral on üksikmeetmed rakendatud. Märkime, et selleks kasutatud 2024. aasta seiretabelist nähtus, et 44-st organisatsiooni tasandi meetmest viiele ei olnud näitajaid määratud ja kaheksale oli need määratud ainult osaliselt, st mitte kõigile allmeetmetele. 2025. aasta seiretabeli järgi on olukord selles osas paranenud, kuna ilma näitajateta meetmete arv on väiksem (ühel meetmel ei olnud näitajaid ja kuuel olid need määratud osaliselt).
- 83** Leiame, et nii kuni 2023. aastani kasutatud sihtnäitajad kui ka seejärel kasutatud tegevusnäitajad mõõdavad pigem väljundit kui tulemusi. See tähendab, et nad näitavad, kui palju on tehtud, kuid mitte seda, mida on saavutatud. Seega mõõdavad nad pigem tegevust kui tulemusi. Seetõttu ei mõõda komisjon süstemaatiliselt oma pettustevastase võitluse strateegiliste eesmärkide saavutamisel tehtud edusammude mõju. See näitab, et meie [ELi kulutustega seotud pettuste vastast võitlust käsitlevas 2019. aasta eriaruandes](#) esitatud soovitus eesmärkide saavutamise aruandluse kohta ei ole täielikult rakendatud ([II lisa](#)).

V auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Jan Gregor, võttis käesoleva aruande vastu 19. mai 2026. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel

president

Tony Murphy

Lisad

I lisa. Lühidalt auditist

- 01** Aastatel 2021–2027 haldab komisjon koostöös liikmesriikidega ja kooskõlas usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõttega ELi eelarvet, mille suurus on kuni 200 miljardit eurot aastas¹. Seda tehes on nii ELil kui ka liikmesriikidel selge ja siduv kohustus võtta tõhusaid meetmeid, et võidelda ELi finantshuve kahjustava pettuse ja ebaseadusliku tegevuse vastu². Selle kohustuse täitmiseks peab komisjonil olema usaldusväärne sisekontrolliraamistik.
- 02** Pettuseriski juhtimine on [komisjoni sisekontrolliraamistiku](#) lahutamatu osa. Raamistiku 8. põhimõtte kohaselt tuleb pettustevastased meetmed kavandada, rakendada ja dokumenteerida struktureeritud viisil, mitte killustatult või sihtotstarbeliselt. Täpsemalt nõuab see usaldusväärsete pettustevastase võitluse strateegiate koostamist ja rakendamist nii organisatsiooni kui ka talituste tasandil, luues raamistiku pettustevastaste meetmete parandamiseks.
- 03** Sellest tulenevalt on komisjoni talitused (peadirektoraadid ja rakendusametid) välja töötanud oma pettustevastase võitluse strateegiad, mis põhinevad tuvastatud pettuseriskidel, ning määranud kindlaks vastavad ennetus-, avastamis-, uurimis- ja parandusmeetmed. Organisatsiooni tasandil võttis komisjon [2011. aastal vastu oma esimese pettustevastase võitluse strateegia](#). Komisjoni 2011. aasta pettustevastase võitluse strateegia asendati [2019. aastal uue strateegiaga](#), millele oli lisatud tegevuskava. Komisjon ajakohastas [tegevuskava](#) 2023. aastal. Üldiselt pakub organisatsiooni pettustevastase võitluse strateegia juhtimisraamistikku pettustevastaste meetmete koordineerimiseks kõigis komisjoni talitustes. Selle lähenemisviisi eesmärk on tagada pettustevastaste meetmete järjepidevus ja riskipõhine väljatöötamine kogu komisjonis.

¹ [Euroopa Liidu toimimise lepingu](#) artikkel 317.

² Samas, artikkel 325.

- 04** Samuti peab komisjon igal aastal esitama Euroopa Parlamendile ja nõukogule aruande pettustevastase võitluse kohustuse täitmiseks võetud meetmete kohta. Seda tehakse ELi finantshuvide kaitset käsitleva aastaaruande kaudu, mille eesmärk on tagada läbipaistvus, aruandekohustus ning pettuseriskide ja -suundumuste pidev jälgimine ning pettustevastaste meetmete tõhusus.
- 05** Komisjoni pettustevastase võitluse strateegia kavandamist ja arendamist juhib Euroopa Pettustevastane Amet (OLAF). Ta pakub tuge ja metoodikat ning vaatab läbi pettustevastase võitluse strateegia. ELi pettustevastase võitluse raamistik hõlmab ka teisi osalejaid, kellel on oma kindlaksmääratud ülesanded ja kohustused (*joonis 1*).

Joonis 1 | ELi pettustevastase võitluse juhtimise raamistikus osalejate ülesanded ja kohustused

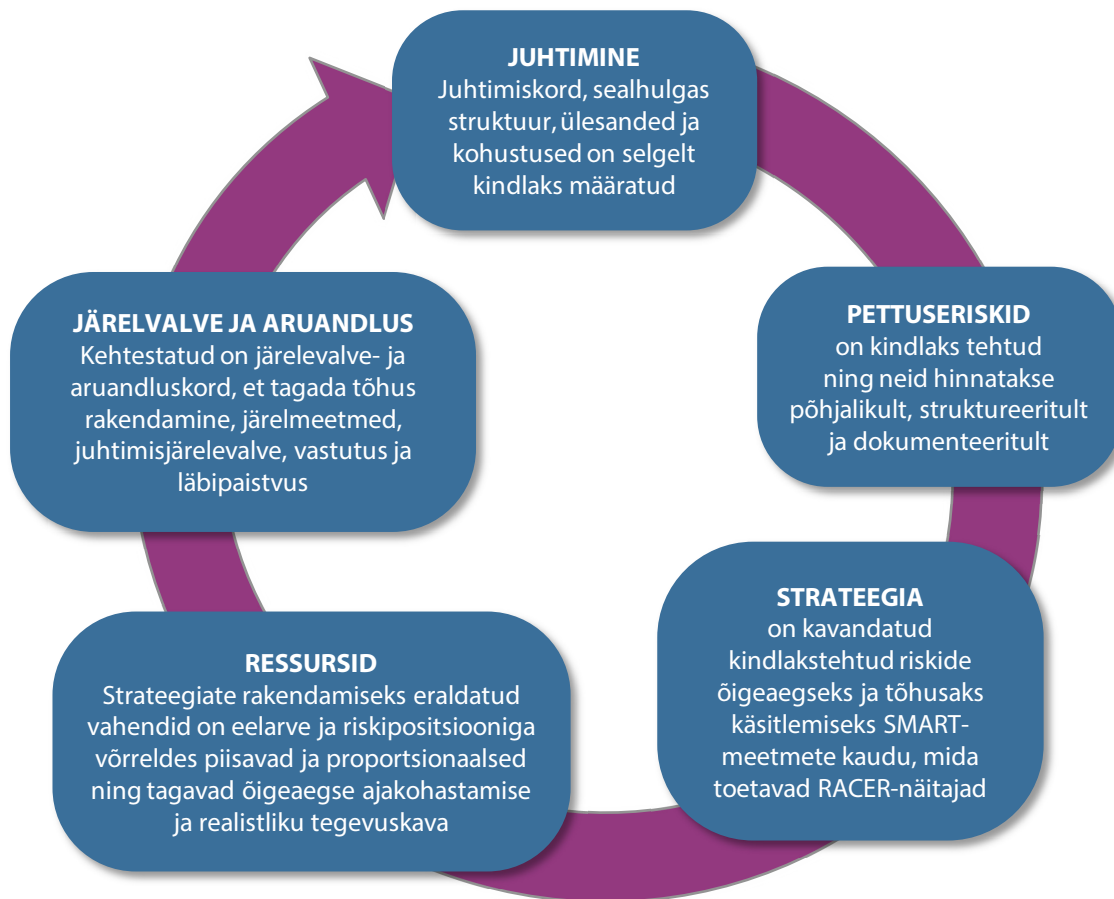
ÜLDJUHATUS	OLAF Euroopa Pettustevastane Amet	Peadirek- toraadid Euroopa Komisjoni peadirektoraadid	AFCOS Pettustevastane koordineerimistalitus	FPDNet Pettuste ennetamise ja avastamise võrgustik	COCOLAF Pettuste tõkestamise koostööstamise nõuandekomitee
- Teeb järelevalvet ja annab strateegilisi suuniseid pettustevastase võitluse organisatsiooni tasandi aspektide kohta - Kord aastas arutab üldjuhatus pettusi ennetavat tegevust, riskide ja suundumuste analüüsi, pettustevastaste strateegiade ja meetmete arengut ning finantshuvide kaitse aruannet	- Töötab välja komisjoni pettustevastase võitluse strateegia - Pakub metoodikat, soovitusi ja vaatab läbi talituste pettustevastase võitluse strateegia arengu - Annab liikmesriikidele metoodika liikmesriigi pettustevastase võitluse strateegia väljatöötamiseks	- Aitavad kaasa komisjoni pettustevastase võitluse strateegia meetmete rakendamisele - Töötavad välja ja rakendavad talituste pettustevastase võitluse strateegiaid, mis on kohandatud nende vastavatele poliitikavaldkondadele - Peavad riskiregistreid	- Riiklik koordineerimiskeskus koostöös OLAFiga - Koostöö ja korrapärane teabevahetus OLAFiga - Paigutatud erinevalt iga liikmesriigi haldusstruktuuri	- Foorum arendati välja pettustevastase võitluse alaste eksperditeadmiste ja nõuannete keskuseks - Korraldab igal aastal kolm täiskogu istungit - Omab allrühmi vastavalt peadirektoraatide erinevatele profiilidele	- Foorum, mis koosneb liikmesriikide asjaomaste pädevate asutuste ja komisjoni osakondade esindajatest. - Hõlbustab koostööd ning teabe ja heade tavade vahetamist ELi finantshuvide kaitse valdkonnas. - Arutab läbi (liikmesriikide) pettustevastase võitluse strateegiaid
OLAFi peadirektor võib koosolekutel osaleda, kui arutatakse pettustevastaseid küsimusi.	- Juhib FPDNeti ja COCOLAFi - Annab aru üldjuhatusale - Teeb koostööd liikmesriikide pettustevastaste koordineerimistalitustega	- Määravad OLAFiga suhtlemiseks pettustevastase võitluse eest vastutava kontaktpunkti või koordinaatori - Osalevad FPDNeti koosolekutel	- OLAF soovitab pettustevastastel koordineerimistalitustel osaleda liikmesriikide pettustevastaste võitluse strateegiade väljatöötamises - Riikliku pettustevastase strateegia erinevad vastutusosalad igas liikmesriigis	- Aitab kaasa parimate tavade ja pettustevastase teabe vahetamisele OLAFi ja peadirektoraatide vahel. - Abistab peadirektoraate valdkondlike pettustevastase võitluse strateegiade väljatöötamisel ja ajakohastamisel - Hõlbustab pettustevastase võitluse strateegiade vastastikust hindamist	- Kohtub kaks korda aastas täiskogu istungjärgul ning kahel aruandlus- ja analüüsirühma koosolekul - Korraldab igal aastal ühe pettuste ennetamise rühma koosoleku
	Koostab finantshuvide kaitse aruande	- Esitavad teavet finantshuvide kaitse aruande jaoks - Esitavad igal aastal aruande pettustevastaste meetmete, kontrollide ja rakendatud meetmete kohta	Iga liikmesriigi erinev panus finantshuvide kaitse aruandesse	Aitab kaasa finantshuvide kaitse aruande koostamisele	Aitab kaasa finantshuvide kaitse aruande koostamisele

Allikas: kontrollikoda komisjoni esitatud teabe põhjal.

Auditi ulatus ja käsitlusviis

- 06** Auditiga hinnati, kas komisjon on nii organisatsiooni kui talituste tasandil kehtestanud ja rakendanud usaldusväärsed pettustevastase võitluse strateegiad, et tegeleda ELi kulutustega seotud pettustega. Uurisime, kas komisjon koostas oma pettustevastase võitluse strateegia ja sellega seotud tegevuskavad kooskõlas rahvusvahelistest pettuste haldamise raamistikest tulenevate parimate tavade ja ning kas tegevuskavad aitasid kaasa pettustevastase võitluse strateegia eesmärkide saavutamisele. Samuti hindasime komisjoni pettustevastase võitluse alast järelevalve- ja aruandluskorda nii talituste kui ka organisatsiooni tasandil. *Joonisel 2* on näidatud võetud meetmed ja uuritud valdkonnad.

Joonis 2 | Kontrollitud valdkonnad vastavalt CIPFA põhimõtetele



CIPFA: Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (riigi rahanduse ja raamatupidamise instituut)
SMART: konkreetsed, mõõdetavad, saavutatavad, asjakohased ja ajaliselt piiritletud
RACER: asjakohane, tunnustatud, usaldusväärne, kergesti jälgitav, vastupidav manipuleerimisele

Allikas: kontrollikoda Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA) [pettuse-](#) ja [korruptsiooniriski juhtimise tegevusjuhise](#) põhjal.

- 07** Hästi kavandatud pettustevastase võitluse strateegiad, mis järgivad CIPFA ja Treadway komisjoni sponsororganisatsioonide komitee (COSO) põhimõtteid, on üliolulised, et vähendada pettuseriske ja lõppkokkuvõttes vähendada pettuste määra. Pettuste põhjuste keerukuse ja pettustevastase tegevuse mitmekihilisuse ning pettuste varjatud olemuse tõttu on strateegiate vahetut mõju siiski raske kindlaks teha. Seetõttu keskendusime oma hindamisel strateegiate kavandamisele ja rakendamisele.
- 08** Auditi ulatus hõlmas komisjoni [2019. aasta pettustevastase võitluse strateegiat](#) ning [2023. ja 2019. aasta tegevuskavasid](#), samuti nendega seotud pettustevastase võitluse strateegiaid ja tegevuskavasid. Komisjoni talituste valim³ moodustati nende hallatavate vahendite olulisuse alusel, tagades, et kaasatud on kõik kolm eelarve täitmise viisi. Kui ei ole märgitud teisiti, oli meie audititöö lõppkuupäev 31. juuli 2025.
- 09** Lisaks kontrollisime meie eriaruandes 01/2019 (pettuse kohta ELi raha kasutamisel) esitatud nende soovitude täitmist, mis olid käesoleva aruande seisukohast asjakohased. Meie analüüsi tulemused on esitatud [lisas II](#).
- 10** Meie [auditimetoodika](#) vastab [kõrgeimate kontrolliasutuste rahvusvahelise organisatsiooni \(INTOSAI\)](#) rahvusvahelistele auditistandarditele. Komisjoni pettustevastase võitluse strateegiate hindamiseks kasutasime CIPFA ja COSO pettuseriski juhtimise põhimõtteid. Mõlemad raamistikud on rahvusvaheliselt tunnustatud, et hinnata pettustevastase võitluse strateegiate ülesehitust ja tõhusust organisatsioonides.
- 11** Analüüsisime pettustevastase võitluse strateegiate koostamise ja rakendamise raamistikku, sealhulgas OLAFi esitatud metoodikat pettustevastase võitluse strateegiate koostamiseks, kehtivat töökorda ning muid asjakohaseid aruandeid ja tõendavaid dokumente. Lisaks intervjuerisime valitud talituste ja OLAFi töötajaid.

³ DG RTD, DG MOVE, DG ENER, DG INTPA, DG HOME, DG REGIO/DG EMPL, DG AGRI, CINEA, REA.

II lisa. ELi raha kasutamise seotud pettusi käsitlevas 2019. aasta eriaruandes esitatud ja käesoleva aruandega seotud soovitude põhjal võetud järelmeetmed

Soovituse nr	Nõustumise määr	Kontrollikoja analüüs soovituse täitmise kohta	
		Täitmise määr	Märkused
1a	Osaliselt heaks kiidetud	Osaliselt täidetud	Õigusnormide rikkumisest ja pettusekahtlusest teatamine on aastate jooksul paranenud, kuid puudused püsivad.
1b	Osaliselt heaks kiidetud	Osaliselt	Lüngad komisjoni analüütilises suutlikkuses takistavad komisjoni esitamast keerukamat riskianalüüsi, sealhulgas näitajaid kuluvaldkondade, riikide ja sektorite kaupa.
2.1		Täielikult	
2.2	Osaliselt heaks kiidetud	Osaliselt rakendatud	Pettustevastase võitluse strateegiale eelneb riskianalüüs, kuid see võiks olla põhjalikum, kasutades mitmesuguseid andmeid. Komisjon ei kasuta täielikult mõõdetavaid näitajaid. Aruandlus keskendub pigem väljundile kui tulemustele.
3.1	Osaliselt heaks kiidetud	Suuremas osas	Komisjoni riskihindamises esineb endiselt mõningaid puudusi.
3.2	Heaks kiidetud		Kontrollikoda tegi teemakohase tulemusauditi – eriaruanne 11/2022 menetlusest kõrvalejätmise kohta.
3.3	Heaks kiidetud		Väljaspool käesoleva auditi ulatust.
4	Osaliselt heaks kiidetud		Kontrollikoda tegi teemakohase tulemusauditi – eriaruanne 26/2025 pettuste vastu võitlevate ELi asutuste kohta.

III lisa. Meetmete selguse, mõõdetavuse ja asjakohasuse hindamiseks kasutatud lähenemisviis

Kasutasime allpool esitatud kontrollnimekirja, kus igale küsimusele sai valida ühe kolmest vastusest („jah“, „osaliselt“ ja „ei“), et saada punktiskoor. „Jah“ saab täiskaalu, „osaliselt“ pool ja „ei“ nulli. Iga näitaja punktisumma on selle vastavate vahesummade keskmine.

Näitajad	Kaalutegur
Hästi määratletud ja täpne	
Kas meede on selgelt suunatud prioriteetsetele riskidele/valdkonnale/protsessile?	33%
Kas on selge, kes meetme eest vastutab?	33%
Kas meede on üheselt mõistetav?	33%
Tulemuste mõõdetavus (st edusamme on võimalik jälgida)	
Kas meedet saab jälgida konkreetsete andmete abil?	33%
Kas on kindlaks määratud väärtused, millega võrrelda?	33%
Kas on olemas selge mõõtühik (protsent, arv, päevad, summa)?	33%
Realistlikkus, arvestades ressursse ja piiranguid	
Kas organisatsioonil on meetme elluviimiseks vajalikud ressursid (inimesed, eelarve, vahendid)?	33%
Kas sarnased eesmärgid on varem saavutatud?	33%
Kas võetakse arvesse takistusi, mis võivad takistada meetme elluviimist (süsteempiirangud, õiguslikud piirangud, vastuseis muutustele)?	33%
Kooskõla laiemate eesmärkidega	
Kas meede on eesmärkidega kooskõlas?	33%
Kas on õige aeg meedet rakendada?	33%
Kas meetmel on tähenduslik väärtus?	33%
Tähtsajalisus	
Kas meetme elluviimiseks on kehtestatud selge tähtaeg?	50%
Kas on vahe-eesmärke?	50%

Lühendid

Lühend	Definitsioon/selgitus
AFCOS	Pettustevastane koordineerimistalitus
CINEA	Euroopa Kliima, Taristu ja Keskkonna Rakendusamet
CIPFA	riigi rahanduse ja raamatupidamise instituut
COCOLAF	Pettuste tõkestamise kooskõlastamise nõuandekomitee
COSO	Treadway komisjoni sponsororganisatsioonide komitee
DG ENER	Energeetika peadirektoraat
DG HOME	Rände ja siseasjade peadirektoraat
DG MOVE	Liikuvuse ja transpordi peadirektoraat
DG AGRI	Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat
DG EMPL	Tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat
DG INTPA	Rahvusvahelise partnerluse peadirektoraat
DG REGIO	Regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat
DG RTD	Teadusuuringute ja innovatsiooni peadirektoraat
IMS	Rikkumisjuhtumite haldamise süsteem
OLAF	Euroopa Pettustevastane Amet
REA	Euroopa Teadusuuringute Rakendusamet
TI	tehisintellekt

Mõisted

Mõiste	Definitsioon/selgitus
Arachne	Komisjoni välja töötatud integreeritud andmekaeve- ja riskihindamisalane IT-vahend, mille abil hinnatakse riske, mis on seotud üksustega, kes osalevad hankemenetlustes ja rakendavad ELi rahastatavaid lepinguid.
Eelarve jagatud täitmine	Vastupidi eelarve otsesele täitmisele on see ELi eelarve täitmise viis, mille raames delegeerib komisjon täitmisülesanded liikmesriikidele, kandes ise lõplikku vastutust.
Eelarve kaudne täitmine	ELi eelarve täitmise meetod, mille kohaselt usaldab komisjon eelarve täitmise ülesanded muudele üksustele (nagu kolmandad riigid ja rahvusvahelised organisatsioonid).
Eelarve otsene täitmine	ELi fondi või programmi eelarve täitmine üksnes komisjoni poolt, vastupidiselt eelarve jagatud või kaudsele täitmisele.
Korraldusasutus	ELi rahastatava programmi juhtimiseks liikmesriigi poolt määratud riiklik, piirkondlik või kohalik (avaliku või erasektori) asutus.
Nõrk koht	Puudus, mis muudab protsessi või organisatsiooni riskile vastuvõtlikuks.
Pettus	Pettuse tahtlik ja ebaseaduslik kasutamine materiaalse eelise saamiseks, jättes teise isiku ilma varast või rahast.
Pettustevastase võitluse tsükkel	Kõik pettuste ennetamise, avastamise, uurimise ja nende eest karistamise etapid.
Rakendusamet	Komisjoni poolt piiratud ajaks loodud ja hallatav organisatsioon, et täita tema nimel ja vastutusel ELi programmide ja projektidega seotud konkreetseid ülesandeid.
Risk	Kahjuliku sündmuse esinemise võimalus.
Riskihindamine	Tegevuse või protsessiga seotud riskide süstemaatiline kindlakstegemine ja analüüsimine, mis on nende riskide juhtimise aluseks.
Riskijuhtimine	Riskide süstemaatiline kindlakstegemine ja meetmete võtmine nende vähendamiseks või kõrvaldamiseks või nende mõju vähendamiseks.
Seire	Eesmärkide saavutamisel tehtud edusammude süstemaatiline jälgimine ja läbivaatamine. Seda tehakse osaliselt näitajate abil.
Talitus	Käesoleva aruande kontekstis komisjoni peadirektoraat või rakendusamet.
Teadusuuringute valdkond	Teadusuuringute poliitikavaldkonna peadirektoraadid, rakendusametid ja ühisettevõtted.

Komisjoni vastused

<https://www.eca.europa.eu/et/publications/SR-2026–18>

Ajajoon

<https://www.eca.europa.eu/et/publications/SR-2026–18>

Auditirühm

Kontrollikoja eriaruannetes on esitatud ELi poliitikavaldkondade ja programmide või konkreetsete eelarvevaldkondade juhtimisega seotud teemade auditite tulemused. Kontrollikoda valib ja kavandab audiitiülesanded nii, et need oleksid võimalikult mõjusad, võttes arvesse tulemuslikkuse või nõuetele vastavuse riske, kaasnevaid tulusid või kulutusi, 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 Ildikó Gáll-Pelcz, keda toetasid kabinetiülem Kinga Bara, kabineti nõunik Raymond Larkin, valdkonnajuht Bogna Kuczyńska, auditijuht Tomasz Kokot ning audiitorid Agathokleia Varytimou, Jan Guman ja Sara Danif.



Ildikó Gáll-Pelcz



Raymond Larkin



Claudia Kinga Bara



Bogna Kuczyńska



Tomasz Kokot



Agathokleia Varytimou



Jan Guman



Sara Danif

Fotol vasakult, ülemises reas: Ildikó Gáll-Pelcz, Raymond Larkin, Kinga Bara.

Fotol vasakult, alumises reas: Bogna Kuczyńska, Tomasz Kokot, Agathokleia Varytimou, Jan Guman, Sara Fernandes Danif.

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 konkreetset sisu, näiteks kontrollikoja töötajatest tehtud fotodel, on kujutatud tuvastatavaid eraisikuid, või kui see sisaldab kolmandate isikute teoseid, tuleb teil taotlema 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: © Pongsak – stock.adobe.com.

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 978-92-849-7695-9	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/4029152	QJ-01-26-027-ET-Q
PDF	ISBN 978-92-849-7696-6	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/4851409	QJ-01-26-027-ET-N

KUIDAS VIIDATA

Euroopa Kontrollikoda, [eriaruanne 18/2026](#): „Komisjoni pettustevastase võitluse strateegia. Terviklik, kuid mitte piisavalt ambitsioonikas“, Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2026.

ELi eelarvet mõjutavad pettuseriskid arenevad jätkuvalt, mistõttu on vaja tugevat ja koordineeritud pettustevastase võitluse raamistikku kogu komisjonis. Aruandes hinnati, kas komisjoni pettustevastase võitluse strateegia on pettuseriskide juhtimiseks ja järjepideva rakendamise toetamiseks asjakohaselt kavandatud. Strateegias järgitakse küll üldiselt tunnustatud pettuseriski juhtimise põhimõtteid ja see hõlmab kogu pettustevastase võitluse tsüklit, kuid me leidsime puudusi riskihindamises, meetmete kavandamises, järelevalves ja aruandluses. Eelkõige ei kasutata riskihindamistes süstemaatiliselt kõiki asjakohaseid teabeallikaid ega võeta piisavalt arvesse tekkivaid riske. Ühtlasi ei ole meetmed tihtipeale piisavalt ambitsioonikad või puuduvad neil mõõdetavad tulemused ja selge ajakava ning järelevalve keskendub rohkem rakendamisele kui tulemustele või mõjule. Seetõttu esitame soovitusi järelevalve, riskihindamise, tegevuskavade ja aruandluse tugevdamiseks.

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