

Specialioji ataskaita

Sukčiavimo panaikinimas ES sanglaudos politikos srityje. Vadovaujančiosios institucijos turi stiprinti aptikimą, atsaką ir koordinavimą

(pagal SESV 287 straipsnio 4 dalies antrą pastraipą)



EUROPEAN
COURT
OF AUDITORS

Turinys

	Dalis
Santrauka	I–VII
Įvadas	01–11
Kova su sukčiavimu Europos Sąjungoje	01–07
Reikšmingas praneštų sukčiavimo atvejų paplitimas ES sanglaudos politikos srityje palyginti su kitomis išlaidų sritimis	08–11
Audito apimtis ir metodas	12–17
Pastabos	18–77
Kovos su sukčiavimu politika, sukčiavimo prevencijos ir aptikimo priemonės	18–45
Vadovaujančiosios institucijos paprastai neturi konkrečios kovos su sukčiavimu politikos	18–21
Vadovaujančiosios institucijos sistemingai įvertina sukčiavimo riziką, tačiau šis procesas galėtų būti dar labiau pagerintas	22–28
Vadovaujančiosios institucijos pagerino savo sukčiavimo prevencijos priemones, bet nepadarė reikšmingos pažangos, kad būtų preventyviai aptinkamas sukčiavimas	29–39
Vadovaujančiosios institucijos neturi procedūrų, skirtų stebėti ir vertinti sukčiavimo prevencijos ir aptikimo priemones	40–45
Atsakas į sukčiavimą, tyrimas ir susijusių įstaigų veiklos koordinavimas	46–77
Nepakankamas vadovaujančiųjų institucijų pranešinėjimas padarė neigiamą poveikį PIF ataskaitose skelbiamų sukčiavimo aptikimo lygių patikimumui	47–57
Kelios vadovaujančiosios institucijos sistemingai nepranešinėja įtariamo sukčiavimo atvejų tyrimo ar baudžiamojo persekiojimo įstaigoms	58–60
Taisomosios priemonės daro ribotą atgrasomąjį poveikį	61–64
Kovą su sukčiavimu silpnina įvairūs valdymo klausimai	65–77
Išvados ir rekomendacijos	78–92
Vadovaujančiosios institucijos paprastai neturi konkrečios kovos su sukčiavimu politikos	80–81

Vadovaujančiosios institucijos sistemingai įvertina sukčiavimo rizikas, tačiau šis procesas galėtų būti dar labiau pagerintas	82–83
Vadovaujančiosios institucijos pagerino sukčiavimo prevencijos priemones, bet nepadarė reikšmingos pažangos, kad būtų preventyviai aptinkamas sukčiavimas	84–88
Vadovaujančiosios institucijos nepakankamai pranešinėja apie sukčiavimo atvejus PIF ataskaitose ir neperduoda jų tyrimo ir baudžiamojo persekiojimo įstaigoms	89–90
Kovą su sukčiavimu silpnina nepakankamas AFCOS funkcijų apibrėžimas reglamente ir silpnas veiksmų tarp valstybių narių įstaigų koordinavimas	91–92

Akronimai ir santrumpos

Žodynėlis

Komisijos atsakymai

Audito grupė

Santrauka

I ES teisės aktuose sukčiavimas yra apibrėžiamas kaip tyčinis pažeidimas, kuriuo yra arba galėjo būti padaryta žalos ES biudžetui. ES ir valstybės narės yra bendrai atsakingos už kovą su sukčiavimu ir bet kokia kita neteisėta veikla, kaip antai korupcija, kuri daro poveikį ES finansiniams interesams. 2013–2017 m. Komisija ir valstybės narės nustatė daugiau kaip 4 000 neatitikimų, kurie gali būti susiję su sukčiavimu. ES parama, kuriai darė poveikį šie neatitikimai, sudarė beveik 1,5 milijardo eurų, iš kurių 72 % buvo susiję su ES sanglaudos politika. Šioje srityje valstybių narių vadovaujančiosios institucijos yra atsakingos už proporcingų ir veiksmingų kovos su sukčiavimu priemonių įdiegimą atsižvelgiant į nustatytą riziką. Tokios priemonės turėtų apimti visą kovos su sukčiavimu valdymo procesą (nuo sukčiavimo prevencijos, aptikimo ir atsako į jį iki pat ataskaitų apie nustatytus atvejus paskelbimo ir netinkamai išmokėtų lėšų susigrąžinimo). Aptikto sukčiavimo lygis, palyginti su 2007–2013 m. laikotarpio ES sanglaudos finansavimu, svyravo nuo 0 % iki 2,1 %, priklausomai nuo valstybės narės.

II Šio audito metu mes vertinome, ar vadovaujančiosios institucijos tinkamai vykdė savo pareigas kiekviename kovos su sukčiavimu valdymo proceso etape. Šiuo tikslu mes vertinome, ar vadovaujančiosios institucijos:

- a) parengė kovos su sukčiavimu politiką, atliko išsamų rizikos vertinimą ir įgyvendino tinkamas prevencijos ir aptikimo priemones ir
- b) tinkamai reagavo į aptiktą sukčiavimą koordinuodamos veiksmus su kitomis kovos su sukčiavimu įstaigomis.

III Mes nustatėme, kad 2014–2020 m. programavimo laikotarpiu vadovaujančiosios institucijos geriau įvertino sukčiavimo riziką naudojant sanglaudos finansavimą ir dauguma atvejų taikė Komisijos gairėse nurodytą standartinę priemonę. Tačiau kai kurios šių analizių nebuvo pakankamai nuodugnios. Nors ir pagerinusios sukčiavimo prevencijos priemones, jos nepadarė reikšmingos pažangos, kad būtų preventyviai aptinkamas sukčiavimas. Be to, jos retai parengdavo procedūras, skirtas stebėti ir vertinti jų prevencijos ir aptikimo priemonių poveikį.

IV Atsako į sukčiavimą srityje vadovaujančiosios institucijos, koordinuodamos savo veiksmus su kitomis kovos su sukčiavimu įstaigomis, nepakankamai reagavo į visus nustatytus sukčiavimo atvejus. Visų pirma, ataskaitų teikimo tvarka yra nepatenkinama, kai kurios vadovaujančiosios institucijos sistemingai nepranešinėja apie įtarimus sukčiavimu kompetentingoms institucijoms, taisomosios priemonės turi ribotą atgrasomąjį poveikį ir kovos su sukčiavimu veiklos koordinavimas yra

nepakankamas. Mes taip pat nustatėme, kad Komisijos 2017 m. ataskaitoje dėl ES finansinių interesų apsaugos nurodytas sukčiavimo aptikimo lygis 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu teisingai neatspindi aplankytose valstybėse narėse iš tikrųjų aptikto sukčiavimo lygio, bet labiau leidžia spręsti apie sukčiavimo atvejus, kuriuos jos nusprendė pranešti Komisijai.

V Remdamiesi savo auditu, mes rekomenduojame:

- i) valstybėms narėms, kurios neturi nacionalinės kovos su sukčiavimu strategijos, ją parengti; jei pakankamai išsamios strategijos dar nėra nacionaliniu lygmeniu, Komisijai pareikalauti iš vadovaujančiųjų institucijų parengti oficialias strategijas ir politikas, skirtas kovai su prieš ES fondus nukreiptu sukčiavimu;
- ii) vadovaujančiosioms institucijoms sustiprinti sukčiavimo rizikos vertinimą įtraukiant į procesą svarbius išorės subjektus;
- iii) valstybėms narėms pagerinti sukčiavimo aptikimo priemones pradedant plačiai naudoti duomenų analizės įrankius ir Komisijai aktyviai skatinti kitų preventyvių bei kitų naujų sukčiavimo aptikimo metodų taikymą;
- iv) Komisijai stebėti atsako į sukčiavimą mechanizmus, siekiant užtikrinti, kad jie būtų nuosekliai taikomi; ir
- v) Komisijai paraginti valstybes nares išplėsti AFCOS funkcijas, kad būtų pagerintas koordinavimas.

VI Per BNR derybų ir patvirtinimo procesą 2021–2027 m. laikotarpiu bendrai veikiančios teisėkūros institucijos galėtų išnagrinėti galimybes:

- o nustatyti, kad nacionalinių strategijų arba kovos su sukčiavimu politikų priėmimas ir tinkamų duomenų analizės įrankių (pavyzdžiui, Arachne) naudojimas yra privalomas;
- o nustatyti sankcijas ir nuobaudas subjektams, kurie yra atsakingi už ES finansiniams interesams žalą darantį sukčiavimą.

VII Gerbiant valstybių narių teisę lanksčiai apibrėžti ir organizuoti savo kovos su sukčiavimu darbą remiantis subsidiarumo principu, bendrai veikiančios ES teisėkūros institucijos galėtų išnagrinėti galimybę nustatyti minimalias Kovos su sukčiavimu koordinavimo tarnybos (AFCOS) funkcijas valstybėse narėse, siekiant užtikrinti veiksmingą koordinavimo vaidmenį.

Ivadas

Kova su sukčiavimu Europos Sąjungoje

01 ES teisės aktuose daromas skirtumas tarp¹:

- o su sukčiavimu nesusijusių neatitikimų, kurie apibrėžiami kaip bet koks ES teisės aktų nuostatų pažeidimas, susijęs su ekonominės veiklos vykdytojo veiksmais ar neveikimu, dėl kurio ES bendrajam biudžetui ar jos valdomiems biudžetams padaroma žala darant nepagrįstas išlaidas².
- o dėl sukčiavimo atsiradusių neatitikimų (arba sukčiavimo), kurie apibrėžiami³ kaip bet kokie tyčiniai veiksmai ar neveikimas, susiję su:
 - suklastotų, neteisingų ar neišsamų pareiškimų ar dokumentų naudojimu ar pateikimu, kurio padariniai yra ES bendrojo biudžeto arba ES valdomų ar jos vardu valdomų biudžetų lėšų pasisavinimas ar neteisėtas užlaikymas,
 - tuos pačius padarinius sukeliančiu informacijos neatskleidimu pažeidžiant konkretų įsipareigojimą arba
 - netinkamu tokių lėšų naudojimu ne tiems tikslams, kuriems jos buvo iš pradžių skirtos.

02 Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV) 325 straipsnyje nustatyta, kad ES (atstovaujama Komisijos) ir valstybės narės bendrai atsako už veiksmus, skirtus kovoti su sukčiavimu ir bet kokiomis kitomis neteisėtomis veikomis, darančiomis poveikį ES finansiniams interesams. Ši prievolė taikoma visoms ES pajamų ir išlaidų programoms ir visoms politikos sritims.

¹ Iš šių apibrėžčių mes pašalinome nuorodas į ES pajamas.

² 1995 m. gruodžio 18 d. Tarybos reglamento (EB, Euratomas) Nr. 2988/95 dėl Europos Bendrijų finansinių interesų apsaugos 1 straipsnio 2 dalis („PIF reglamentas“)(OL L 312, 1995 12 23, p. 1).

³ 1995 m. liepos 26 d. Tarybos akto dėl Europos Bendrijų finansinių interesų apsaugos konvencijos parengimo („PIF konvencija“) priedo 1 straipsnio a dalis.

03 ES sanglaudos politikos pagrindinę struktūrą sudaro trys Europos struktūriniai ir investicijų fondai⁴ (ESI fondai): Europos regioninės plėtros fondas (ERPF), Sanglaudos fondas (SF) ir Europos socialinis fondas (ESF) – kartu jie žinomi kaip ES sanglaudos politikos fondai. Komisija ir valstybės narės kartu įgyvendina šiuos fondus pagal veiksmų programas (VP), kuriose išsamiai nustatoma, kaip valstybės narės panaudos ES finansavimą programavimo laikotarpiu:

- 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu sanglaudos politikos srityje buvo 440 VP. Beveik du trečdaliai šių VP jau užbaigtos.
- 2014–2020 m. programavimo laikotarpiu yra 389 VP. Šios VP vis dar yra vykdomos.

04 Komisijos lygmeniu už ES sanglaudos politikos įgyvendinimą yra atsakingi du generaliniai direktoratai: Užimtumo, socialinių reikalų ir įtraukties generalinis direktoratas ir Regioninės ir miestų politikos generalinis direktoratas. Valstybėse narėse tikrinant ir įgyvendinant kiekvieną VP dalyvauja trys už programas atsakingos institucijos:

- vadovaujančioji institucija (atsakinga už VP įgyvendinimą),
- tvirtinančioji institucija (atsakinga už mokėjimo paraiškų pateikimą Komisijai ir VP metinių finansinių ataskaitų parengimą) ir
- audito institucija (atsakinga už nepriklausomos nuomonės dėl finansinių ataskaitų patikimumo, patirtų išlaidų teisėtumo ir valdymo ir kontrolės sistemų veikimo pateikimą).

05 Pagal 2007–2013 m. programavimo laikotarpio ES sanglaudos politikos teisinį pagrindą valstybės narės tapo atsakingos už neatitikimų (įskaitant sukčiavimą)

⁴ Kiti ESI fondai yra Europos žemės ūkio fondas kaimo plėtrai (EŽŪFKP) ir Europos jūrų reikalų ir žuvininkystės fondas (EJRŽF).

prevenciją, aptikimą ir ištaisymą bei netinkamai išmokėtų lėšų susigrąžinimą⁵. Šis reikalavimas yra aiškiau suformuluotas 2014–2020 m. programavimo laikotarpio Bendrųjų nuostatų reglamente (BNR), pagal kurį reikalaujama, kad vadovaujančiosios institucijos įdiegtų „veiksmingas ir proporcingas kovos su sukčiavimu priemones, atsižvelgdamos į nustatytą riziką“⁶. Komisija rekomenduoja⁷ vadovaujančiosioms institucijoms dalyvauti visame kovos su sukčiavimu valdymo procese (žr. **1 diagramą**), kuris apima sukčiavimo prevenciją, sukčiavimo aptikimą ir atsaką į sukčiavimą (kuris iš esmės apima ataskaitų apie nustatytus atvejus paskelbimą ir netinkamai išmokėtų lėšų susigrąžinimą). Atsižvelgdama į tai, Komisija taiko visiško sukčiavimo ir korupcijos netoleravimo principą⁸.

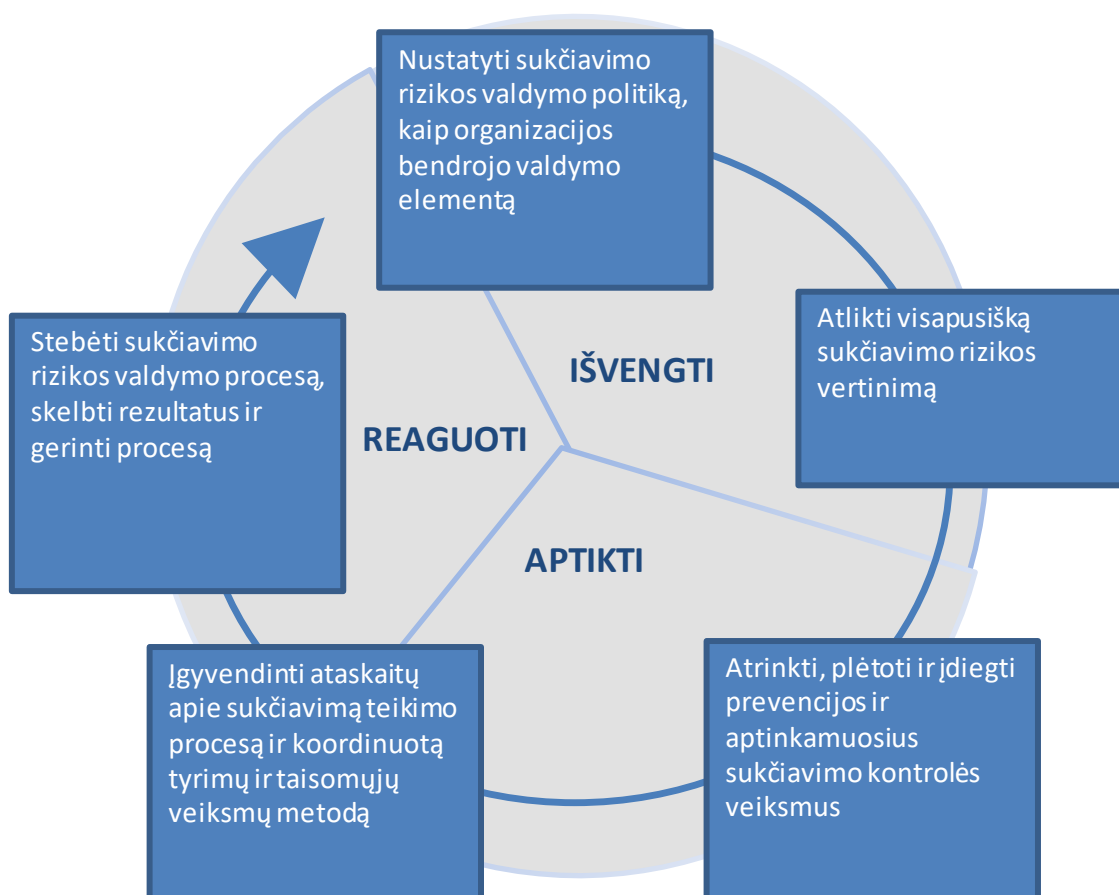
⁵ 2006 m. liepos 11 d. Tarybos reglamento (EB) Nr. 1083/2006, nustatančio bendrąsias nuostatas dėl Europos regioninės plėtros fondo, Europos socialinio fondo ir Sanglaudos fondo ir panaikinančio Reglamentą (EB) Nr. 1260/1999, konsoliduotos redakcijos (OL L 210, 2006 7 31, p. 25) 58 straipsnio h punktas, 70 straipsnio 1 dalies b punktas ir 98 straipsnio 1 dalis ir 2006 m. gruodžio 8 d. Komisijos reglamento (EB) Nr. 1828/2006, nustatančio Tarybos reglamento (EB) Nr. 1083/2006 įgyvendinimo taisykles, konsoliduotos redakcijos (OL L 371, 2006 12 27, p. 1) 20 straipsnio 2 dalies a punktas, 28 straipsnio 1 dalies e ir n punktai, 28 straipsnio 2 dalis, 30 straipsnis ir 33 straipsnio 2 dalis.

⁶ 2013 m. gruodžio 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) Nr. 1303/2013, kuriuo nustatomos Europos regioninės plėtros fondui, Europos socialiniam fondui, Sanglaudos fondui, Europos žemės ūkio fondui kaimo plėtrai ir Europos jūros reikalų žuvininkystės fondui taikytinos bendros nuostatos ir Europos regioninės plėtros fondui, Europos socialiniam fondui, Sanglaudos fondui ir Europos jūros reikalų žuvininkystės fondui taikytinos bendrosios nuostatos, (OL L 347, 2013 12 20, p. 320) (toliau – BNR) 72 straipsnis ir 125 straipsnio 4 dalies c punktas. Šioje ataskaitoje kalbame apie „kovos su sukčiavimu valdymo procesą“, kuris atitinka sąvoką „kovos su sukčiavimu valdymo ciklas“, vartojamą Komisijos rekomendaciniuose dokumentuose.

⁷ Komisijos gairių valstybėms narėms ir už programas atsakingoms institucijoms dėl sukčiavimo rizikos vertinimo bei veiksmingų ir proporcingų kovos su sukčiavimu priemonių (EGESIF 14–0021) 11 puslapis.

⁸ Bendros kovos su sukčiavimu ERPF, SF, ESF, EPLSAF, EGF, ESSF ir EJRŽF srityje 2015–2020 m. strategijos 2.2.1 skirsnis, 2015 m. gruodžio 23 d. Ares (2015) 6 023 058 (galima rasti: [http://ec.europa.eu/sfc/sites/sfc2014/files/sfc-files/JOINT %20ANTI-FRAUD-STRATEGY2015–2020.pdf](http://ec.europa.eu/sfc/sites/sfc2014/files/sfc-files/JOINT%20ANTI-FRAUD-STRATEGY2015–2020.pdf)).

1 diagrama. Sukčiavimo rizikos valdymo procesas



Šaltinis: EAR, remiantis COSO modeliu.

06 Europos kovos su sukčiavimu tarnyba (OLAF) yra svarbiausias kovos su sukčiavimu organas Europos Sąjungoje. Ji padeda kurti ir įgyvendinti Komisijos kovos su sukčiavimu politiką ir vykdo administracinius tyrimus dėl sukčiavimo, korupcijos ir bet kokios kitos neteisėtos veiklos, darančios poveikį ES biudžetui.

07 Valstybių narių lygmeniu kovos su sukčiavimu priemonės įgyvendina ne vien vadovaujančiosios institucijos. Nuo 2013 m. kiekviena valstybė narė privalo sudaryti kovos su sukčiavimu koordinavimo tarnybą (AFCOS), siekiant palengvinti veiksmingą bendradarbiavimą ir keitimąsi informacija, įskaitant operatyvinio pobūdžio informaciją, su OLAF⁹. Tolesnėse gairėse¹⁰ Komisija nustatė, kad AFCOS būtų suteikti įgaliojimai

⁹ 2013 m. rugsėjo 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES, Euratomas) Nr. 883/2013 dėl Europos kovos su sukčiavimu tarnybos (OLAF) atliekamų tyrimų (OL L 248, 2013 9 18, p. 1), iš dalies pakeisto 2016 m. spalio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos Reglamentu (ES, Euratomas) Nr. 2016/2030, (OL L 317, 2016 11 23, p. 1) 3 straipsnio 4 dalis.

¹⁰ Rekomendacinės pastabos dėl kovos su sukčiavimu koordinavimo tarnybos (AFCOS) pagrindinių užduočių ir pareigų, 2013 m. lapkričio 13 d., Ares (2013) 3 403 880.

valstybėje narėje koordinuoti visus teisėkūros, administracinius ir tiriamuosius įsipareigojimus bei veiklą, susijusius su ES finansinių interesų apsauga. Pasidalijamojo valdymo atveju valstybių narių institucijos praneša Komisijai įtariamo ar patvirtinto sukčiavimo (ir kitų neatitikimų) atvejus per Neatitikimų valdymo sistemą (IMS), kuri įdiegta OLAF kovos su sukčiavimu informacijos platformoje.

Reikšmingas praneštų sukčiavimo atvejų paplitimas ES sanglaudos politikos srityje palyginti su kitomis išlaidų sritimis

08 2017 m. liepos 5 d. Europos Parlamentas ir Taryba priėmė Direktyvą (ES) 2017/1371 dėl kovos su Sąjungos finansiniams interesams kenkiančiu sukčiavimu baudžiamosios teisės priemonėmis („PIF direktyva“¹¹). Direktyvoje yra nustatyta bendra sukčiavimo, nukreipto prieš ES finansinius interesus, apibrėžtis, visų pirma viešųjų pirkimų srityje. Valstybės narės privalo perkelti PIF direktyvą į nacionalinę teisę iki 2019 m. liepos 6 d.¹²

09 2018 m. rugsėjo mėn. Komisija paskelbė savo 29-ąją metinę ataskaitą dėl Europos Sąjungos finansinių interesų apsaugos¹³ (toliau – 2017 m. PIF ataskaita). Pasidalijamojo valdymo atveju Komisija šią ataskaitą rengia remdamasi informacija, kurią praneša valstybės narės per IMS (žr. [7 dalį](#)). Analizuojant 2017 m. PIF ataskaitą matyti, kad ES sanglaudos politikos srityje praneštų sukčiavimo (įtariamo ir patvirtinto) atvejų yra reikšmingai daugiau nei kitose srityse: sanglaudos politika apima tik trečdalį biudžeto, bet jai tenka 39 % visų praneštų sukčiavimo atvejų ir 72 % visų su šiais atvejais susijusių finansinių sumų (žr. [2 diagramą](#)).

¹¹ Santrumpa PIF yra kilusi iš prancūzų kalbos termino „*protection des intérêts financiers*“ ir reiškia bendrą ES finansinių interesų apsaugą.

¹² Direktyvos 2017/1371 17 straipsnio 1 dalis.

¹³ 2018 m. rugsėjo 3 d. COM(2018) 553 final.

2 diagrama. Pranešti neatitikimai dėl įtariamo sukčiavimo pagal politikos sritis (2013–2017 m.)

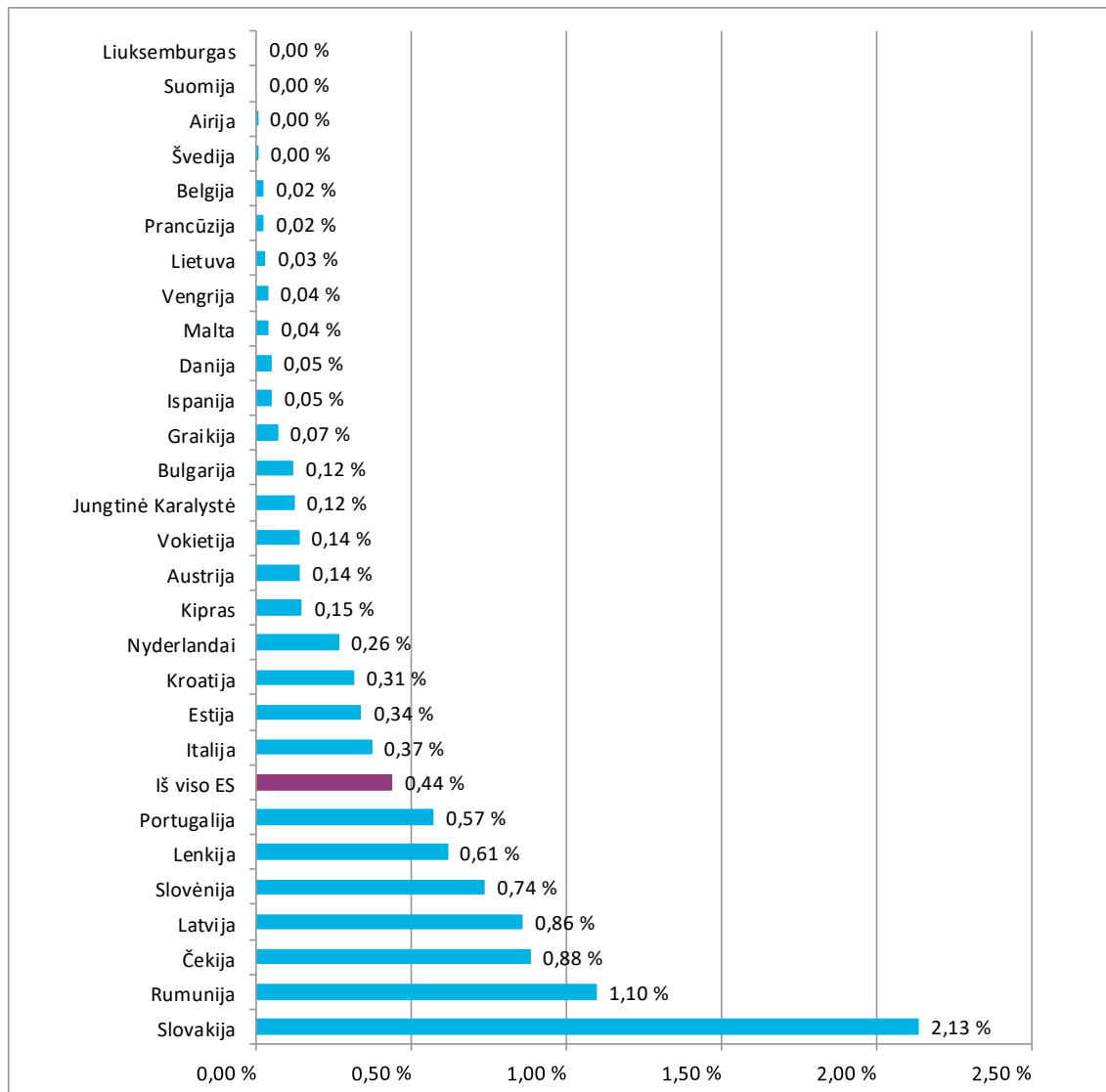
Politikos sritis	Pranešti neatitikimai dėl įtariamo sukčiavimo		Susijusios finansinės sumos	
	(skaičius)	(procentinė dalis)	(milijonai eurų)	(procentinė dalis)
Bendra žemės ūkio politika	2 081	50%	350,9	24%
Sanglaudos ir žuvininkystės politikos				
- Žuvininkystės dalis	64	2%	20,1	1%
- Žemės ūkio dalis (iki 2007 m.)	24	1%	3,4	0%
- Sanglaudos dalis	1 645	39%	1 063,6	72%
Pasirengimo narystei politika	133	3%	28,8	2%
Tiesioginis valdymas	206	5%	21,5	1%
IŠ VISO (Išlaidų dalis)	4 153	100%	1 488,3	100%

Šaltinis: 2017 m. PIF ataskaita – statistikos priedo II dalis (Išlaidos).

10 Remiantis 2017 m. PIF ataskaitoje pateiktais duomenimis, valstybių narių pranešti neatitikimai dėl įtariamo sukčiavimo sudaro 0,44 % sanglaudos politikos srityje ES išmokėtų lėšų. Šis rodiklis yra žinomas kaip sukčiavimo aptikimo lygis¹⁴ ir labai skiriasi skirtingose valstybėse narėse (žr. **3 diagramą**) – nuo 0 % iki 2,1 % lyginant su 2007–2013 m. laikotarpio ES sanglaudos politikos finansavimu. 2017 m. PIF ataskaitoje nepateikiama jokių konkrečių paaiškinimų dėl reikšmingai didesnio sukčiavimo aptikimo lygio Slovakijoje. Vidutinė atskiros neatitikimo dėl įtariamo sukčiavimo vertė sudaro 0,8 milijono eurų.

¹⁴ 2017 m. PIF ataskaitos statistikos priedas, p. 93. Sukčiavimo aptikimo lygis yra santykis tarp sumų, susijusių su praneštais įtariamo sukčiavimo atvejais, ir 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu atliktais mokėjimais (91 puslapis). Šis rodiklis neapima neaptiktų arba nepraneštų sukčiavimo atvejų.

3 diagrama. Aptiktas ir praneštas sukčiavimas, kaip ES valstybių narių 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu gautų sanglaudos politikos lėšų procentinė dalis



N.B. Apskaičiuojant šioje diagramoje parodytą sukčiavimo aptikimo lygį nebuvo įtraukti su žuvininkystės politika susiję neatitikimai (kurie yra įtraukti į Komisijos paskelbtus statistinius duomenis sanglaudos politikos ir žuvininkystės politikos srityse ir dėl kurių visos ES sukčiavimo aptikimo lygis nepadidėja). Į šią diagramą taip pat nebuvo įtrauktos daugiašalės Europos teritorinio bendradarbiavimo (ETB) programos. Tačiau į šias programas buvo atsižvelgta apskaičiuojant diagramoje pateiktą ES vidurkį. Kalbant apie valstybes nares, kurių sukčiavimo aptikimo lygis yra nulinis, Suomija ir Liuksemburgas pranešė, kad dėl sukčiavimo atsiradusių neatitikimų nebuvo, o Airija ir Švedija pranešė keletą neatitikimų, kurių finansinė vertė buvo nedidelė.

Šaltinis: EAR, remiantis 2017 m. PIF ataskaitos statistikos priedu, p. 93.

11 Mes manėme, kad būtina įvertinti vadovaujančiųjų institucijų atliktą darbą, nes jos yra pirmose gretose kovojant su sukčiavimu ES sanglaudos politikos srityje. Pasak

Komisijos¹⁵, suderinus, iš vienos pusės, vadovaujančiųjų institucijų išsamų rizikos vertinimą, lemiantį tinkamas prevencijos ir aptikimo priemones, bei, iš kitos pusės, kompetentingų institucijų (paprastai policijos ar prokuratūros) koordinuotus ir savalaikius tyrimus, būtų galima reikšmingai sumažinti sukčiavimo riziką sanglaudos politikos srityje ir pasiekti tinkamą atgrasymą nuo sukčiavimo. Šis auditas buvo suskirstytas į dvi plačias sritis.

¹⁵ Komisijos gairės valstybėms narėms ir už programas atsakingoms institucijoms dėl sukčiavimo rizikos vertinimo bei veiksmingų ir proporcingų kovos su sukčiavimu priemonių, 11 puslapis (2014 m. birželio 16 d. EGESIF 14–0021).

Audito apimtis ir metodas

12 Mes nusprendėme audituoti vadovaujančiųjų institucijų darbą kovojant su sukčiavimu sanglaudos politikos srityje, atsižvelgdami į svarbų vaidmenį, kurį jos atlieka ir atliks toliau 2021–2027 m. programavimo laikotarpiu. Mes įvertinome, ar vadovaujančiosios institucijos tinkamai įvykdė savo pareigas visuose kovos su sukčiavimu valdymo proceso etapuose, būtent: sukčiavimo prevencijos, sukčiavimo aptikimo ir atsako į sukčiavimą (įskaitant ataskaitų teikimą ir netinkamai išmokėtų lėšų susigrąžinimą). Šiuo tikslu mes įvertinome, ar vadovaujančiosios institucijos:

- a) parengė kovos su sukčiavimu politiką, atliko išsamų rizikos vertinimą ir įgyvendino tinkamas prevencijos ir aptikimo priemones ir
- b) tinkamai reagavo į aptiktą sukčiavimą koordinuodamos savo veiksmus su tyrimo ir baudžiamojo persekiojimo įstaigomis ir AFCOS, atsižvelgdamos į šių tarnybų struktūrą mūsų aplankytose valstybėse narėse.

13 Mes išnagrinėjome, kokį vaidmenį vadovaujančiosios institucijos ir AFCOS atliko valstybėse narėse sanglaudos politikos srityje. Auditavome vadovaujančiąsias institucijas, valdančias veiksmų programas ES sanglaudos politikos srityje, kurioms finansavimas buvo skirtas iš trijų pagrindinių Europos struktūrinių ir investicijų fondų: SF, ESF ir ERPF. Mes nusprendėme neįtraukti ERPF Europos teritorinio bendradarbiavimo tikslo (ETBT), nes atitinkamų VP finansuojamuose projektuose dalyvauja partneriai iš skirtingų šalių prižiūrint institucijoms skirtingose valstybėse narėse.

14 Mes peržiūrėjome, kaip vadovaujančiosios institucijos atsižvelgė į valstybių narių teisinę ir strateginę kovos su sukčiavimu sistemą, skirtą „kovos su sukčiavimu proceso“ valdymui, visų pirma tais atvejais, kai buvo patvirtinta nacionalinė kovos su sukčiavimu strategija. Mes paraginome visas vadovaujančiąsias institucijas dalyvauti apklausoje dėl sukčiavimo prevencijos ir aptikimo priemonių ir gavome atsakymus iš 23 valstybių narių institucijų.

15 Mes lankėmės septyniose valstybėse narėse: Bulgarijoje, Prancūzijoje, Vengrijoje, Graikijoje, Latvijoje, Rumunijoje ir Ispanijoje. Atrinkdami šias valstybes nares, mes atsižvelgėme į sukčiavimo aptikimo lygius ir sukčiavimo atvejų skaičių, pateiktus 2016 m. PIF ataskaitoje, ir jų koreliavimą su kitais turimais sukčiavimo rizikos rodikliais. Savo vizitų metu mes susitikome su institucijų, atsakingų už 43 veiksmų programų (22 2007–2013 m. VP ir 21 2014–2020 m. VP) įgyvendinimą, atstovais ir su pagrindiniais veikėjais kovos su sukčiavimu srityje (baudžiamojo persekiojimo ir

teisminėmis įstaigomis, tyrimo įstaigomis, kovos su sukčiavimu agentūroms, konkurencijos institucijoms). Mūsų apilankytose valstybėse narėse mes auditavome VP imtį, kuri buvo sudaryta vadovaujantis profesine nuožiūra taip, kad reprezentatyviai atspindėtų visus fondus (ERPF, ESF ir, jei taikytina, SF) ir įvairius intervencijos būdus.

16 Mes peržiūrėjome 138 Komisijai praneštų neatitikimų dėl įtariamo sukčiavimo imties bylas, susijusias su 22 2007–2013 m. laikotarpio tikrintomis VP. Kai leido populiacijos dydis, atrinkdami neatitikimus, kuriuos turime peržiūrėti, mes taikėme metodą, kuris žinomas kaip piniginių vieneto atranka. Mes nevertinome tyrimo, baudžiamojo persekiojimo ir teisminių įstaigų darbo, – visgi mes išnagrinėjome vadovaujančiųjų institucijų koordinavimą su šiomis įstaigomis ir joms skirtą komunikaciją.

17 Šioje ataskaitoje pateikti nustatyti faktai papildė faktus, pateiktus Specialiojoje ataskaitoje Nr. 01/2019 „Kova su sukčiavimu naudojant ES lėšas. Reikalingi veiksmai“, kuri buvo paskelbta 2019 m. sausio 10 d. ir kurioje buvo nagrinėjami Komisijos kovos su sukčiavimu strategijos koncepcija ir įgyvendinimas. Toje ataskaitoje mes daugiausia dėmesio skyrėme OLAF vaidmeniui, bet taip pat išnagrinėjome kovos su sukčiavimu politikai skirtą darbą, kurį atliko už ES sanglaudos politikos įgyvendinimą atsakingas Komisijos GD (žr. 04 dalį).

Pastabos

Kovos su sukčiavimu politika, sukčiavimo prevencijos ir aptikimo priemonės

Vadovaujančiosios institucijos paprastai neturi konkrečios kovos su sukčiavimu politikos

18 Komisija pateikė gaires valstybėms narėms ir vadovaujančiosioms institucijoms, siekdama padėti joms įvykdyti jų teisinius įsipareigojimus įdiegti kovos su sukčiavimu priemones, kurios yra proporcingos ir veiksmingos.

- Valstybių narių lygmeniu Komisija rekomenduoja priimti ESI fondų apsaugai skirtas nacionalines kovos su sukčiavimu strategijas, siekiant, kad kovos su sukčiavimu priemonės būtų įgyvendinamos darniai ir veiksmingai, ypač tose srityse, kuriose valstybių narių organizacinė struktūra yra decentralizuota.
- Veiksmų programų lygmeniu Komisija rekomenduoja vadovaujančiosioms institucijoms suformuoti struktūrinį požiūrį į kovą su sukčiavimu, kuris būtų paremtas keturiais pagrindiniais kovos su sukčiavimu valdymo proceso elementais: prevencija, aptikimu, ištaisymu ir baudžiamuoju persekiojimu¹⁶.
- Komisija toliau apibrėžė konkrečius kriterijus, skirtus įvertinti, kaip vadovaujančiosios institucijos vykdė savo teisinius įsipareigojimus nustatant proporcingas ir veiksmingas kovos su sukčiavimu priemones¹⁷.

¹⁶ Komisijos gairės valstybėms narėms ir už programas atsakingoms institucijoms dėl sukčiavimo rizikos vertinimo ir veiksmingų ir proporcingų kovos su sukčiavimu priemonių (2014 m. birželio 16 d. EGESIF 14–0021), OLAF vadovas dėl valstybių narių auditorių vaidmens sukčiavimo prevencijos ir aptikimo srityse (2014 m. spalio mėn.) ir bendros metodikos, skirtos valdymo ir kontrolės sistemų vertinimui valstybėse narėse, gairės (2014 m. gruodžio 18 d. EGESIF 14–0010-final).

¹⁷ 2014 m. kovo 3 d. Komisijos deleguotojo reglamento (ES) Nr. 480/2014, kuriuo papildomas Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1303/2013 (OL L 138, 2014 5 13, p. 5) ir apibrėžti pagrindiniai valdymo ir kontrolės sistemoms taikomi reikalavimai ir pateikta jų klasifikacija atsižvelgiant į veiksmingą tų sistemų veikimą, 30 straipsnis ir IV priedas – konkrečiai, 7 pagrindinis reikalavimas (veiksmingas proporcingų kovos su sukčiavimu priemonių įgyvendinimas).

19 Komisija rekomenduoja vadovaujančiosioms institucijoms naudoti oficialią kovos su sukčiavimu politiką¹⁸, kuria pagarsintų savo ryžtą reaguoti į sukčiavimą ir su juo kovoti. Ši politika visų pirma turėtų apimti strategijas dėl kovos su sukčiavimu kultūros plėtros ir dėl kovai su sukčiavimu skirtų įgaliojimų paskirstymo. Mes manome, kad vadovaujančiosios institucijos turėjo parengti oficialią kovos su sukčiavimu politiką ar panašų atskirą dokumentą, kuriame būtų nurodytos jų sukčiavimo prevencijos, aptikimo ir reagavimo į jį priemonės, ir aiškiai parodyta jų darbuotojams, ES naudos gavėjams ir kitoms institucijoms, kad kovai su sukčiavimu skirtos priemonės yra įdiegtos ir įgyvendinamos.

20 Savo surengtų vizitų metu nustatėme, kad tik labai nedaugelį šių politikos dokumentų iš tikrųjų sudaro oficialūs informaciniai dokumentai, kuriuose apibendrinamos kiekviename kovos su sukčiavimu valdymo proceso etape taikytinos priemonės, atsižvelgiant į nustatytas sukčiavimo rizikas. Oficialios kovos su sukčiavimu politikos pavyzdžių mes nustatėme tik Latvijoje, konkrečiose tarpinėse įstaigose Ispanijoje ir Prancūzijoje (kur politika nebuvo viešai skelbiama). Visais kitais atvejais, siekiant gauti išsamų kovos su sukčiavimu priemonių aprašymą, mums reikia skaityti įvairius valdymo dokumentus ir procedūrų vadovus. Manome, kad oficialios kovos su sukčiavimu politikos nebuvimas riboja valstybių narių gebėjimą prižiūrėti ir koordinuoti kovos su sukčiavimu priemones ir įvertinti jų veiksmingumą. Tai ypač svarbu dėl to, kad tik dešimt valstybių narių¹⁹ priėmė nacionalinę kovos su sukčiavimu strategiją, paremtą Komisijos rekomendacijomis (žr. 18 dalį).

21 Nuostatų, įpareigojančių vadovaujančias institucijas priimti oficialią kovos su sukčiavimu politiką, nebuvimą taip pat laikome 2014–2020 m. kovos su sukčiavimu

¹⁸ Šia prasme „oficiali kovos su sukčiavimu politika“ atitinka „sukčiavimo rizikos valdymo programą“, kurią apibrėžė Patvirtintų sukčiavimo tyrėjų asociacija (ACFE) savo „Sukčiavimo tyrėjų vadove“ arba „Sukčiavimo rizikos valdymo vadove“, kurį ji parengė su Tredvėjaus komisiją remiančių organizacijų komitetu (COSO), ir „oficialias kovos su sukčiavimu ir korupcija strategijas“, kurias parengė Akredituotas viešųjų finansų ir apskaitos institutas (CIPFA) savo „Sukčiavimo ir korupcijos rizikos valdymo praktikos kodekse“.

¹⁹ Nacionalinės kovos su sukčiavimu strategijos taikomos dešimtyje iš 28 valstybių narių: Bulgarijoje, Čekijoje, Graikijoje, Prancūzijoje, Kroatijoje, Italijoje, Latvijoje, Vengrijoje, Maltoje ir Slovakijoje. Rumunija taip pat turi strategiją, tačiau ji dabar yra pasibaigusi (Šaltinis: 2017 m. PIF ataskaita, p. 12). Valstybės narės, kurios nėra priėmusios nacionalinės strategijos, yra šios: Belgija, Danija, Vokietija, Estija, Airija, Ispanija, Kipras, Lietuva, Liuksemburgas, Nyderlandai, Austrija, Lenkija, Portugalija, Slovėnija, Suomija, Švedija ir Jungtinė Karalystė.

sistemos trūkumu. Be to, Komisijos deleguotajame reglamente (ES) Nr. 480/2014 (kuriuo papildomas 2014–2020 m. BNR) nėra paminėti su proporcingų ir veiksmingų kovos su sukčiavimu priemonių įgyvendinimu susiję trūkumai, kiek tai gali būti svarbu kalbant apie rimtus trūkumus, dėl kurių gali būti sustabdyti veiksmų programoms skirti mokėjimai arba daromi jų finansiniai pataisymai²⁰. Todėl vertinant valdymo ir kontrolės sistemas kovos su sukčiavimu priemonėms buvo teikiama mažiau svarbos nei kitoms sritims. Komisijos pasiūlyme dėl 2021–2027 m. BNR kovos su sukčiavimu priemonės nėra laikomos viena iš įgalinančių sąlygų²¹, kurias valstybės narės turi įvykdyti, kad galėtų gauti ES sanglaudos finansavimą.

Vadovaujančiosios institucijos sistemingai įvertina sukčiavimo riziką, tačiau šis procesas galėtų būti dar labiau pagerintas

Vadovaujančiosios institucijos sistemingai nustato sukčiavimo rizikas

22 Didžiausias pokytis, palyginti su 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu, yra tai, kad vadovaujančiosios institucijos dabar turi įvertinti sukčiavimo riziką pagal 2014–2020 m. kontrolės sistemos reikalavimus (žr. **05 dalį**). Šia procedūra siekiama, kad vadovaujančiosios institucijos nustatytų esamos vidaus kontrolės tinkamumą reaguoti į rizikas, susijusias su įvairiais sukčiavimo scenarijais, ir nustatyti sritis, kuriose reikia papildomų kontrolės priemonių.

23 Be kitų kovai su sukčiavimu skirtų temų, EGESIF gairėse valstybėms narėms ir vadovaujančiosioms institucijoms (žr. **18 dalį**) yra nagrinėjama sukčiavimo rizikos įvertinimo užduotis, įskaitant praktinį „parengtą naudoti“ įrankį, skirtą vertinimui atlikti²². Visos vadovaujančiosios institucijos, kuriose mes lankėmės atlikdami savo auditą, vykdė savo pareigą atlikti sukčiavimo rizikos vertinimą. Tai rodo, kad šių institucijų požiūris į sukčiavimą sanglaudos politikos srityje pasikeitė į gerąją pusę.

²⁰ 30 straipsnis ir IV priedas.

²¹ Komisijos pasiūlymo dėl 2021–2027 m. BNR 11 straipsnis ir III priedas, COM (2018) 375, 2018 m. gegužės 29 d.

²² Rekomendaciniame dokumente Komisija parengė sukčiavimo rizikos vertinimo modelį, paremtą 31 standartine būdinga rizika, kuri toliau skirstoma į 40 rizikų ir 128 rekomenduojamas riziką mažinančias kontrolės priemones, kurių kiekviena priskiriama keturiems bendro valdymo procesams (pareiškėjų atrankai, operacijų vykdymui ir tikrinimui, tvirtinimui ir mokėjimui bei tiesioginiams vadovaujančiųjų institucijų pirkimams). Vis dėlto, šiame dokumente nėra aprašytos finansinės priemonės arba rizikos, susijusios su valstybės pagalba.

Dauguma atvejų valdžios institucijos taikė sukčiavimo rizikos vertinimo modelį, kurį sukūrė Komisija, arba jų pačių šio modelio adaptaciją.

24 2018 m. lapkričio 28 d. Komisija paskelbė jos 2016 m. gruodžio mėn. išorės tiekėjui pavesto atlikti tyrimo²³ dėl sukčiavimo ir korupcijos prevencijos praktikos, kurią valstybės narės įgyvendino atsižvelgdamos į konkrečias 2014–2020 m. programavimo laikotarpiu taikomas nuostatas, rezultatus. Tyrime buvo padaryta išvada, kad nauji teisės aktų reikalavimai, visų pirma susiję su sukčiavimo rizikos vertinimo procesu, padėjo valstybių narių pastangas kovoti su sukčiavimu padaryti labiau formalizuotas ir sistemingesnes. Tačiau tyrime taip pat padaryta išvada, kad kai kurios institucijos gali parodyti per mažus jų pačių įsivertinimo rizikos lygius (**1 dalis**).

1 langelis.

Padėties išsiaiškinimo tyrimas dėl sukčiavimo ir korupcijos ESI fonduose prevencijos

Tyrimas buvo paremtas 50 2014–2020 m. VP imtimi (iš kurių 41 buvo susijusi su sanglauda, išskyrus ETBT), kurią Komisija sudarė vadovaudamasi profesine nuožiūra taip, kad būtų įtrauktos visos valstybės narės bei įvairūs sektoriai ir fondai. Tyrimo grupė peržiūrėjo iš valstybių narių gautą informaciją (visų pirma jų sukčiavimo rizikos vertinimų rezultatus) ir surengė interviu su už programas atsakingomis institucijomis bei AFCOS.

Tyrimo daugiausia dėmesio buvo skirta sukčiavimo prevencijos priemonių koncepcijai ir (mažesniu mastu) sukčiavimo aptikimo metodams bei buvo įvertinta, kokių mastu priemonės buvo proporcingos nustatytoms rizikoms. Tačiau jame nebuvo išnagrinėta, kokių būdu buvo atliktas sukčiavimo rizikos vertinimas. Tyrime taip pat nepadaryta išvada dėl įdiegtų priemonių veiksmingumo.

Pagrindines atliekant tyrimą gautas pamokas galima apibendrinti taip:

Teigiamos pastabos	Tobulintinos sritys
Kovos su sukčiavimu ir kovos su korupcija pastangos 2014–2020 m.	Riziką mažinančių priemonių proporcingumas yra mažiausias rizikų,

²³ DG REGIO „Sukčiavimo ir korupcijos Europos struktūrinių ir investicijų fondų fonduose prevencija – praktikos ES valstybėse narėse apžvalga“, 2018 m. spalio mėn., galima rasti: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2018/study-on-the-implementation-of-article-125-4-c-of-the-regulation-eu-no-1303-2013-laying-down-the-common-provisions-on-the-european-structural-and-investment-fund-in-member-states.

programavimo laikotarpiu yra formaliau įtvirtintos ir sistemingesnės.	susijusių su antikonkurenciniu veiksmų derinimu konkursuose ir dvigubu finansavimu, atveju.
Riziką mažinančios priemonės paprastai yra proporcingos įsivertintoms rizikoms.	Kai kurios institucijos gali numazinti įsivertintus sukčiavimo rizikos lygius.
Dauguma institucijų naudoja Komisijos sukčiavimo rizikos vertinimo šabloną.	Ne visos vadovaujančiosios institucijos atlieka sukčiavimo rizikos vertinimą VP lygmeniu.
Įtraukėsnis sukčiavimo rizikos vertinimo procesas yra labiau tinkamas mažinant sukčiavimo riziką.	Būtina geriau komunikuoti su valstybių narių institucijomis dėl kovos su sukčiavimu veiklos.
	Į imtį įtrauktoms vadovaujančiosioms institucijoms atrodo, kad Arachne priemonė, tokia jos forma, kokia yra dabar, ne visiškai patenkina jų poreikius.

Yra keletas tobulintinių sričių

25 Vis dėlto, atkreipiame dėmesį į tai, kad kai kurios vadovaujančiosios institucijos taiko mechaniską požiūrį į sukčiavimo rizikos vertinimą, o tai leidžia manyti, kad pirmenybė teikiama formai, o ne turiniui.

26 Be to, nustatydamos sukčiavimo riziką, jos paprastai remiasi savo patirtimi, neprašydamos jokios papildomos kitų sritį išmanančių veikėjų (kovos su sukčiavimu koordinavimo tarnybų, tyrimo ir baudžiamojo persekiojimo įstaigų ar kitų specializuotų ekspertų agentūrų) pagalbos.

27 Savo vizitų valstybėse narėse metu mes nustatėme požymių, kad kelios vadovaujančiosios institucijos ir tarpinės įstaigos galėjo nepakankamai įvertinti sukčiavimo rizikas:

- Bulgarijoje audito institucija jau buvo nustačiusi, kad kai kurios vadovaujančiosios institucijos neteisingai klasifikavo konkrečias sukčiavimo rizikas kaip mažas ir todėl į jas neatsižvelgė taikydama papildomas kontrolės procedūras.
- Prancūzijoje mūsų aplankytos vadovaujančiosios institucijos neįvertino papildomų kontrolės priemonių poveikio likutinei sukčiavimo rizikai.

- Ispanijoje, kur atsakomybė už sukčiavimo rizikos vertinimą yra iš dalies perduota tarpinėms įstaigoms, atliekant vadovaujančiųjų institucijų užsakytą nepriklausomą vertinimą buvo nustatyta nenuoseklumo problemų tarp vadovaujančiosios institucijos nustatytų rizikų ir planuojamų kontrolės priemonių (pavyzdžiui, nebuvo veiksmų plano tam tikroms rizikoms arba priemonės buvo numatytos kontrolės srityse, kuriose pažymėta, kad šios priemonės netaikomos).
- Vienos Rumunijoje audituotos VP atveju tarpinės įstaigos, vykdančios panašias pavestas funkcijas ir finansavimą, pateikė skirtingus sukčiavimo rizikos vertinimus.
- Vengrijoje mes nustatėme, kad sukčiavimo rizikos vertinimas buvo nepakankamai išsamus (nejtraukti ankstesnio audito rezultatai) ir nebuvo nustatyta su konkrečiais VP operacijų ir naudos gavėjų tipais susijusių rizikų.

28 Beveik visais atvejais vadovaujančiosios institucijos padarė išvadą, kad esamos kovos su sukčiavimu priemonės mažina nustatytas sukčiavimo rizikas. Atsižvelgdami į nustatytus trūkumus, mes manome, kad ši išvada gali būti pernelyg optimistiška.

Vadovaujančiosios institucijos pagerino savo sukčiavimo prevencijos priemones, bet nepadarė reikšmingos pažangos, kad būtų preventyviai aptinkamas sukčiavimas

29 Vadovaujančiosios institucijos turi parengti veiksmingas ir proporcingas sukčiavimo prevencijos ir aptikimo priemones, atsižvelgiant į nustatytas rizikas, tokiu būdu, kad sukčiavimo galimybės būtų žymiai sumažintos.

Vadovaujančiosios institucijos parengė konkrečias 2014–2020 m. laikotarpio sukčiavimo prevencijos priemones

30 Mes nustatėme, kad 2014–2020 m. laikotarpiui parengtos papildomos kovos su sukčiavimu priemonės iš esmės yra skirtos prevenciniams veiksams ir jie yra išsamesni nei 2007–2013 m. laikotarpiu taikyti veiksmai. Mūsų apklausa parodė, kad tokias papildomas prevencines priemones daugiausia sudaro informavimui apie sukčiavimą skirtas darbuotojų mokymas, interesų konfliktų politika, etikos gairės darbuotojams ir naudos gavėjams bei aukšto lygio instituciniai pareiškimai ar deklaracijos dėl kovos su sukčiavimu.

31 Mūsų tyrimas taip pat parodė, kad vadovaujančiosios institucijos mano, kad informavimo apie sukčiavimą priemonės (tiek darbuotojų mokymas, tiek priemonės, skirtos tarpinėms įstaigoms ir projektų naudos gavėjams), interesų konflikto politika ir elgesio kodeksai yra veiksmingiausias būdas užkirsti kelią sukčiavimui naudojant ES

sanglaudos finansavimą (žr. **4 diagramą**). Kitos sukčiavimo prevencijos priemonės, kaip antai paramos darbuotojams programos (kuriomis siekiama sumažinti spaudimą sukčiavimo rizikos veikiams darbuotojams) arba atlygio schemos (kai vadovaujančiosios institucijos viešai paskelbia savo ketinimą atlyginti informacijos apie sukčiavimą atskleidėjams), vis dar taikomos retai, nors jos yra laikomos pakankamai veiksmingomis.

4 diagrama. Vadovaujančiųjų institucijų įgyvendintos sukčiavimo prevencijos priemonės ir jų suvokiamas veiksmingumas

Vadovaujančiųjų institucijų procentinė dalis, kurios skelbia, kad turi šias sukčiavimo prevencijos priemones			Vadovaujančiųjų institucijų procentinė dalis, kurios laiko priemonę veiksminga	
1	Kovos su sukčiavimu mokymas darbuotojams	86 %		92 %
2	Formali interesų konfliktų politika	83 %		91 %
3	Darbuotojų elgesio kodekso priėmimas	73 %		88 %
4	Kovos su sukčiavimu politikos paskelbimas	71 %		82 %
5	Informuotumo apie sukčiavimo riziką priemonės projekto naudos gavėjams	57 %		90 %
6	Informuotumo apie sukčiavimo riziką priemonės tarpinėms institucijoms	54 %		92 %
7	Darbuotojų duomenų patikros	29 %		75 %
8	Darbuotojų rėmimo programos	20 %		86 %
9	Kita	13 %		89 %
10	Atlyginimo / Premijavimo schemos	4 %		67 %

Šaltinis: EAR vadovaujančiųjų institucijų apklausa.

32 Keletas valstybių narių taikė naujoviškesnį metodą, skirtą užkirsti kelią ES finansiniams interesams žalą darančiam sukčiavimui, kaip antai įtraukti pilietinės visuomenės organizacijas į viešųjų sutarčių vykdymo stebėjimą arba organizuoti kampanijas, kurių metu keliama klausimai dėl tam tikro nesąžiningo elgesio socialinio priimtimumo (žr. **2 langelį**).

2 langelis.

Naujoviškos sukčiavimo prevencijos priemonės

Sąžiningumo paktai

2015 m. Europos Komisija ir „Transparency International“, pasaulinė nevyriausybinių organizacijų, aktyviai kovojanti su korupcija ir visų pirma žinoma dėl jos skelbiama korupcijos suvokimo indekso (CPI), pradėjo bandomąjį projektą „sąžiningumo paktai“, kaip naujovišką būdą užkirsti kelią sukčiavimui vykdant ES sanglaudos politikos projektus. Sąžiningumo paktas yra susitarimas, pagal kurį už viešosios sutarties skyrimą atsakinga institucija ir pasiūlymus dėl sutarties teikiantys ekonominės veiklos vykdytojai įsipareigoja nesiimti korupcinių veiksmų ir užtikrinti skaidrumą viešųjų pirkimų procese. Paktai taip pat apima atskirą susitarimą, pagal kurį pilietinės visuomenės organizacija (kaip antai NVO, fondas arba vietos bendruomenės organizacijos) įsipareigoja stebėti, ar visos šalys laikosi savo įsipareigojimų. Sąžiningumo paktų tikslas – padidinti skaidrumą, atskaitomybę ir gerą valdymą sudarant viešųjų pirkimų sutartis, didinti pasitikėjimą viešojo sektoriaus institucijomis ir skatinti sąnaudų efektyvumą ir taupymą geriau organizuojant viešuosius pirkimus. Antras projekto etapas prasidėjo 2016 m. ir bus įgyvendinamas ketverius metus²⁴. Mes aptarėme sąžiningumo paktų naudojimą su pilietinės visuomenės organizacijomis Latvijoje, Rumunijoje ir Vengrijoje, kurios šią iniciatyvą įvertino iš esmės teigiamai.

Kampanija „GALAS SUKČIAVIMUI!“

2017 m. kovo mėn. Latvijos AFCOS pradėjo informavimo kampaniją „GALAS SUKČIAVIMUI!“, kurios metu buvo keliami klausimai dėl tam tikro nesąžiningo elgesio socialinio priimtumo. Nacionaliniai televizijos kanalai rodė kampanijos reklamą, kurioje dalyvavo nacionalinės garsenybės, ir buvo dalijama reklaminė medžiaga įstaigoms, įmonėms, parduotuvėms ir visuomenei. Kampanija pasiekė reikšmingą auditoriją ir kurį laiką buvo plačiai aptariama tema.

2014–2020 m. sukčiavimo aptikimo priemonės iš esmės lieka tos pačios kaip 2007–2013 m.

33 Nors privalomas sukčiavimo rizikos vertinimas reiškė, kad daugiau dėmesio bus skiriama sukčiavimo prevencijai, 2014–2020 m. programavimo laikotarpiui vadovaujančiosios institucijos sukūrė labai mažai papildomų sukčiavimo aptikimo metodų. Vietoj to, jos klio vėsi vidaus kontrolės priemonėmis ir procedūromis, kurios jau buvo taikomos 2007–2013 m. laikotarpiu esant silpnesnei kontrolės sistemai (žr. **5**

²⁴ Daugiau informacijos apie sąžiningumo paktus galima gauti Komisijos svetainėje http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/integrity-pacts/.

diagramą). Tai buvo daugiausia patikros vietoje (auditai), vidaus pranešimų apie sukčiavimą teikimo mechanizmai ir, kiek mažesniu mastu, konkrečių sukčiavimo požymių (pavojaus ženklų) nustatymas²⁵. Atlikę apklausą ir per mūsų vizitus į valstybes nares nustatėme labai nedaug papildomų prevencinės kontrolės priemonių, skirtų sukčiavimui aptikti (pavyzdžiui, specialūs patikrinimai dėl slaptų susitarimų per viešuosius pirkimus, tokie kaip semantinė gautų pasiūlymų analizė arba neįprastų pasiūlymų teikimo modelių nustatymas).

5 diagrama. Vadovaujančiųjų institucijų įgyvendintos sukčiavimo aptikimo priemonės ir jų suvokiamas veiksmingumas

Vadovaujančiųjų institucijų procentinė dalis, kurios skelbia, kad turi šias sukčiavimo aptikimo priemones			Vadovaujančiųjų institucijų procentinė dalis, kurios laiko priemonę veiksminga	
1	Patikros vietoje / auditai	87 %		95 %
2	Vidiniai pranešimo apie sukčiavimą mechanizmai	86 %		87 %
3	Sukčiavimo rodiklių / pavojaus ženklų nustatymas	69 %		79 %
4	Projekto naudos gavėjų sukčiavimo rizikos vertinimas	60 %		83 %
5	Rizikos vertinimo priemonė „Arachne“	49 %		71 %
6	Duomenų analizė / duomenų gavybos technikos	46 %		91 %
7	Pranešimų apie sukčiavimą karštoji linija atskleidėjams	44 %		74 %
8	Kita	21 %		80 %

Šaltinis: EAR vadovaujančiųjų institucijų apklausa.

Praktinės problemos mažina informacijos atskleidėjams skirtų sukčiavimo atskleidimo karštųjų linijų naudą

34 Mūsų apklausa parodė, kad vadovaujančiosios institucijos mažai naudoja sukčiavimo atskleidimo karštosiomis linijomis informacijos atskleidėjams, nepaisant to, kad paprastai jos mano, kad ši priemonė yra veiksmingas sukčiavimo aptikimo metodas. Sukčiavimo atskleidimo karštosios linijos ir kiti informacijos atskleidimo mechanizmai leidžia vadovaujančiosioms institucijoms (ir kitoms susijusioms valstybių narių valdžios institucijoms) sužinoti apie galimą sukčiavimą, kurio nepavyko aptikti kitomis kontrolės priemonėmis²⁶. Įvairūs tyrimai rodo, kad šie metodai laikomi svarbiausiais ataskaitų apie sukčiavimą šaltiniais²⁷. Savo surengtų vizitų metu mes

²⁵ Remiantis požymiais, kuriuos Komisija pateikė savo 2009 m. vasario 18 d. informaciniame pranešime apie su ERPF, ESF ir SF susijusio sukčiavimo požymius.

²⁶ Pats sukčiavimo, nukreipto prieš ES sanglaudos politikos fondus, pobūdis yra toks, kad kaltininkai pastebi esamų kontrolės priemonių ribotumus ir bando jais pasinaudoti, siekdami gauti tiesioginės ar netiesioginės neteisėtos naudos.

²⁷ Konkrečiai, 2018 m. plataus masto sukčiavimo ir piktnaudžiavimo darbe tyrimas „Ataskaita tautoms“ (Report to the Nations), kurią paskelbė Kvalifikuotų sukčiavimo tyrėjų asociacija

įvertinome informacijos atskleidimo mechanizmus ir nustatėme keletą praktinių problemų, susijusių su jų naudojimu. Pavyzdžiui, jie ne visada yra anonimiški ir yra rizika, kad projekto naudos gavėjai ir plačioji visuomenė apie juos nėra pakankamai informuoti. Kai yra reglamentavimo apribojimų, susijusių su anoniminių informacijos atskleidimo kanalų naudojimu, vadovaujančiosios institucijos ir AFCOS visada gali anoniminiams informacijos atskleidėjams rekomenduoti informacijos apie sukčiavimą atskleidimo pranešimo sistemą, kurią yra įdiegusi OLAF²⁸.

35 2018 m. balandžio 23 d. Komisija pasiūlė Direktyvą dėl informacijos atskleidėjų apsaugos. Jos tikslas – suvienodinti skirtingus šiuo metu valstybių narių taikomus požiūrius ir padidinti asmenų, pranešančių Sąjungos teisės pažeidimus, įskaitant visus pažeidimus, kurie kenkia ES finansiniams interesams, apsaugos lygį. Savo nuomonėje dėl pasiūlymo, paskelbtoje 2018 m. spalio 15 d., mes pristatėme savo požiūrį, kad informacijos atskleidimo priemonių visose valstybėse narėse įdiegimas ar išplėtimas padėtų pagerinti ES politikų valdymą remiantis piliečių ir darbuotojų veiksmais. Tačiau mes taip pat atkreipėme dėmesį į tam tikras susirūpinimą keliančias sritis, kaip antai pernelyg sudėtingą pasiūlymo turinio apimtį, dėl kurio gali mažėti teisinis tikrumas potencialiems informacijos atskleidėjams ir taip juos atgrasyti nuo pranešimo. Kiti mūsų iškelti klausimai buvo tai, kad nėra aiškiai nustatytų pareigų, susijusių su informuotumo didinimu ir personalo mokymu, ir mūsų įsitikinimas, kad asmenims, kurie informaciją atskleidė anonimiškai, neturėtų būti atimta teisė į atskleidėjų apsaugą, jeigu vėliau nustatoma jų tapatybė²⁹. Atsižvelgiant į šios direktyvos priėmimą, 2019 m. kovo 12 d. Europos Parlamentas ir valstybės narės priėmė preliminarų susitarimą dėl naujų taisyklių, užtikrinančių informaciją apie ES teisės pažeidimus pranešančių atskleidėjų apsaugą³⁰.

(ACFE). Remiantis šiuo tyrimu, sukčiavimas yra daugiausia nustatomas per įspėjimus, kokie jie bebūtų – darbuotojų, vartotojų, konkurentų ar anoniminių šaltinių.

²⁸ „Pranešimo apie sukčiavimą“ priemonė https://ec.europa.eu/anti-fraud/olaf-and-you/report-fraud_en.

²⁹ Audito Rūmų nuomonės Nr. 4/2018 dėl pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos dėl asmenų, pranešančių apie Sąjungos teisės pažeidimus, apsaugos 3, 12, 21, 23 ir 32 dalys.

³⁰ Žr. Komisijos pranešimą spaudai IP/19/1604 „Europos Komisija palankiai vertina preliminarų susitarimą visoje ES stiprinti pranešėjų apsaugą“ (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1604_lt.htm).

Per mažai naudojama duomenų analizė sukčiavimui aptikti

36 Komisija ragina vadovaujančiąsias institucijas preventyviai naudoti duomenų analizę, siekiant aptikti situacijas, kai iškyla potencialiai didelė rizika, nustatyti pavojaus ženklus ir aiškiau apibrėžti kovos su sukčiavimu priemonių tikslus. Duomenų analizė turėtų būti sisteminė projektų atrankos, valdymo patikrinimų ir auditų dalis³¹. Kovos su sukčiavimu kontekste Komisija suteikia galimybę naudoti specialią duomenų gavybos priemonę („Arachne“), padedančią vadovaujančiosioms institucijoms nustatyti projektus, kuriems gali iškilti sukčiavimo rizikos pavojus. Remiantis mūsų iš Komisijos gauta informacija, 2018 m. gruodžio mėn. „Arachne“ naudojo 21 valstybė narė 165 veiksmų programose, kurioms tenka 54 % viso ES sanglaudos politikos finansavimo 2014–2020 m. laikotarpiu (išskyrus ETB). Mūsų Specialiojoje ataskaitoje Nr. 01/2019 „Kova su sukčiavimu naudojant ES lėšas. Reikalingi veiksmai“ mes pabrėžėme „Arachne“, kaip sukčiavimo prevencijos priemonės, svarbą. Dabar mes įvertinome, kokį vaidmenį atlieka „Arachne“, kaip duomenų analizės priemonė, skirta sukčiavimui aptikti.

37 Viena iš svarbiausių mūsų audito darbu paremtų pastabų yra tai, kad vadovaujančiosios institucijos nepakankamai naudojasi duomenų analize sukčiavimui aptikti. Mūsų tyrimas parodė, kad tik viena iš dviejų vadovaujančiųjų institucijų taip naudoja duomenų analizės priemones (žr. [5 diagramą](#)). Konkrečiai, „Arachne“ yra naudojama nepakankamai. Mūsų aplankytose valstybėse narėse mes nustatėme, kad:

- Viena valstybė narė (Graikija) nepateikė jokios informacijos, ar „Arachne“ bus pradėta naudoti artimiausiu metu. Tačiau Graikijos vadovaujančiosios institucijos nepatvirtino lygiavertės duomenų analizės priemonės, kuri galėtų būti naudojama visose šalies veiksmų programose.
- Keturiuose likusiose šešiose valstybėse narėse, net jei jos buvo nusprendusios taikyti priemonę „Arachne“, vadovaujančiosios institucijos padarė menką pažangą, susijusią su būtinų darbinių duomenų įkėlimu arba priemonės naudojimu jų vidaus kontrolei.
- Pagal „Arachne“ chartiją prieigą gali turėti tik vadovaujančiosios institucijos, tvirtinančiosios institucijos ir audito institucijos. Taigi, tyrimo institucijos negali automatiškai naudoti „Arachne“.

³¹ Komisijos gairės valstybėms narėms ir už programas atsakingoms institucijoms dėl sukčiavimo rizikos vertinimo bei veiksmingų ir proporcingų kovos su sukčiavimu priemonių (EGESIF 14–0021).

Mes taip pat nustatėme, kad dviejose iš mūsų aplankytų valstybių narių, vadovaujančiosios institucijos, kurios visapusiškai integravo „Arachne“ į savo valdymo procedūras, pasinaudojo šia priemone siekdamos pritaikyti savo konkrečias kovas su sukčiavimu priemones didelės rizikos naudos gavėjams.

38 Negavome jokio įtikinamo paaiškinimo, kodėl vadovaujančiosios institucijos nenaudojo visų Komisijos nemokamai suteiktos priemonės galimybių. Vis dėlto, pačios Komisijos 2018 m. lapkričio mėn. tyrime (žr. [24 dalį](#) ir [1 langelį](#)) buvo padaryta išvada, kad vadovaujančiosios institucijos manė, kad dabartinė „Arachne“ versija neviseškai atitinka jų poreikius. Tyrimo autoriai dėl to išreiškė didelį susirūpinimą, nes paprastai manoma, kad „Arachne“ nauda labai priklauso nuo veiksmų programų, kurių informacija įvedama į priemonę, skaičiaus³².

39 Vis dėlto mūsų vizitų metu mums pavyko nustatyti keletą gerosios praktikos pavyzdžių, kai valstybių narių institucijos buvo parengusios duomenų analizės priemonių, galinčių padėti nustatyti potencialias sukčiavimo rizikas (žr. [3 langelį](#)).

³² DG REGIO tyrimo „Sukčiavimo ir korupcijos Europos struktūrinių ir investicijų fondų fonduose prevencija – praktikos ES valstybėse narėse apžvalga“ 51 puslapis.

3 langelis.

Geroji valstybių narių duomenų analizės praktika

Mes nustatėme šias duomenų analizės priemones, kurios yra naudojamos tiesiogiai, siekiant aptikti galimą sukčiavimą naudojant ES sanglaudos politikos finansavimą:

- Rumunijoje Nacionalinė principingos veiklos agentūra sukūrė IT sistemą („PREVENT“), kuri sulygina perkančiųjų organizacijų ir pasiūlymo teikėjų pateiktą viešųjų pirkimų informaciją su informacija iš kitų nacionalinių duomenų bazių (pavyzdžiui, įmonių registro). Sistemos naudojimas 839 ES finansuojamose viešųjų pirkimų procedūrose agentūrai sudarė galimybę pateikti 42 įspėjimus dėl neprincipingumo su raginimu atlikti pataisymą ar pradėti tyrimą.
- Ispanijoje tarpinė įstaiga, kuri atsakinga už didelės VP „Comunidad Valenciana“ dalies įgyvendinimą, bendradarbiaudama su aukštojo mokslo įstaigomis, parengė skubaus įspėjimo IT sistemą („SALER“), kuria pajungus keturias atskiras nacionalines ir regionines duomenų bazes, buvo siekiama nustatyti sukčiavimo rizikas. Šiuo metu ši priemonė yra diegiama.

Vadovaujančiosios institucijos neturi procedūrų, skirtų stebėti ir vertinti sukčiavimo prevencijos ir aptikimo priemones

40 Komisija skatina valstybės nares ir vadovaujančiąsias institucijas nustatyti procedūras, skirtas stebėti sukčiavimo prevencijos ir aptikimo priemonių įgyvendinimą. Šios procedūros turėtų apimti specialią ataskaitų apie tai, kokios kovos su sukčiavimu priemonės buvo įdiegtos ir kaip jos taikomos, tvarką. Valstybės narės ir vadovaujančiosios institucijos turėtų pasinaudodamos stebėjimo rezultatais įvertinti priemonių veiksmingumą ir prireikus iš naujo parengti kovos su sukčiavimu strategijas ir politikas.

41 Mes nustatėme, kad išskyrus Latviją, nė viena iš vadovaujančiųjų institucijų, kuriose lankėmės, nenagrinėja sukčiavimo prevencijos ir aptikimo priemonių veiksmingumo. Jos veda ribotą dokumentaciją apie naudojamas priemones ir retai jas susieja su konkrečiais rezultatais. Taigi, kovos su sukčiavimu sistemos nėra vertinamos atsižvelgiant į jų faktinius rezultatus – nei vadovaujančiosiose institucijose, nei bet kuriose kitose už programas atsakingose institucijose (pavyzdžiui, audito institucijose) arba AFCOS.

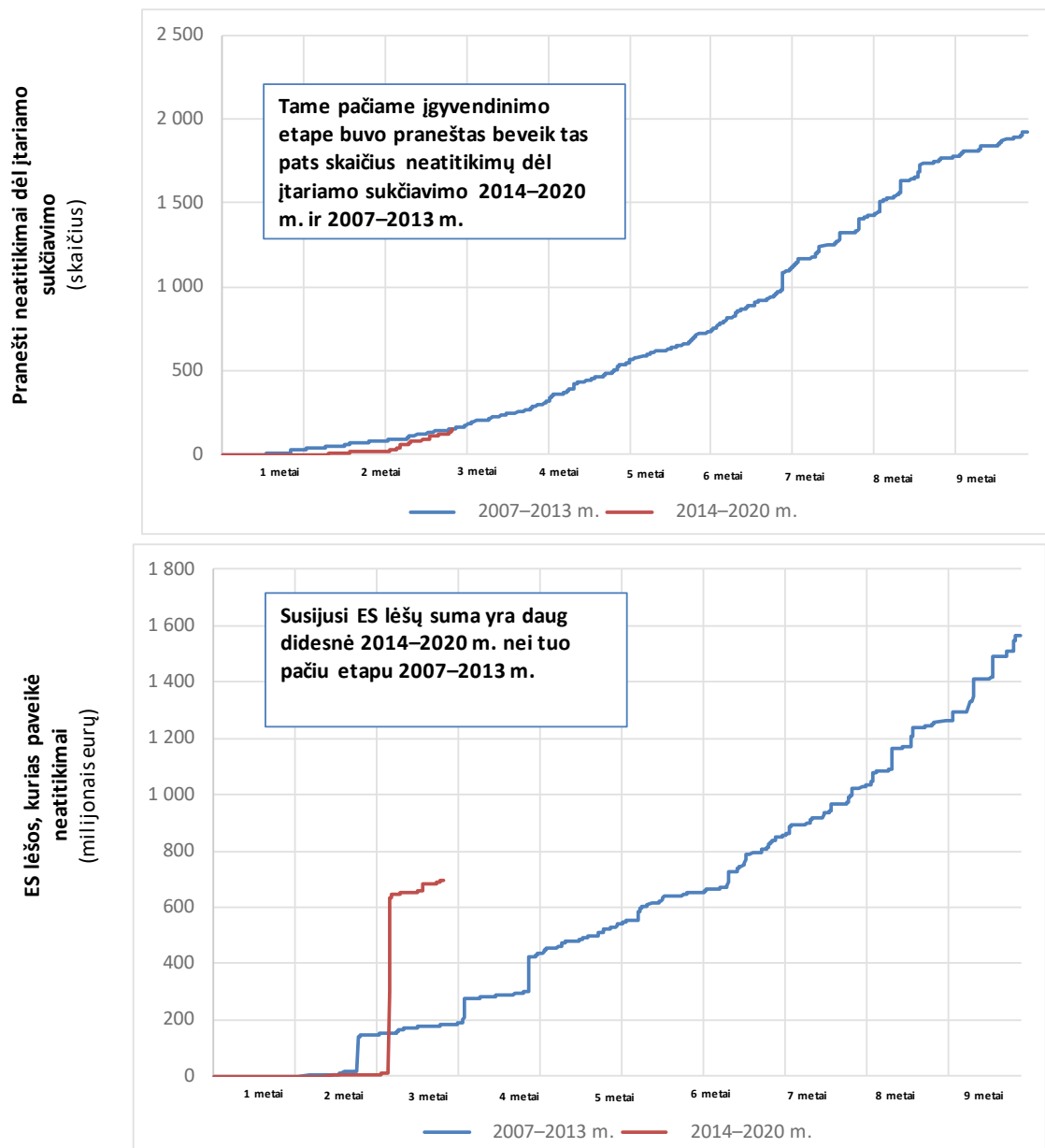
Panašūs sukčiavimo lygiai pranešti 2007–2013 m. ir 2014–2013 m. programavimo laikotarpiais

42 Vadovaujančiosios institucijos ir kitos valstybės narės įstaigos praneša Komisijai su sukčiavimu susijusius ir su juo nesusijusius neatitikimus per IMS. 2018 m. gruodžio mėn. valstybės narės (daugiausia vadovaujančiosios institucijos ir audito institucijos) iš viso buvo pranešusios atitinkamai 1 925 ir 155 neatitikimus dėl įtariamo sukčiavimo, susijusius su 2007–2013 m. ir 2014–2020 m. programavimo laikotarpiais. Jie buvo susiję su įtariamo ir patvirtinto sukčiavimo atvejais, kurie padarė potencialų 1,6 milijardo eurų (2007–2013 m.) ir 0,7 milijardo eurų (2014–2020 m.) dydžio poveikį ES įnašui.

43 *6 diagramoje* schematizuotas neatitikimų, kurie buvo pranešti per IMS 2007–2013 m. ir 2014–2020 m. programavimo laikotarpiais, skaičius ir pinigine vertė. Iki dabar, 2014–2020 m. laikotarpiui buvo pranešti 155 neatitikimai dėl įtariamo sukčiavimo – 10 % mažiau nei tame pačiame etape buvo pranešta 2007–2013 m. laikotarpiui (174). Finansiniu atžvilgiu padėtis yra visiškai kitokia: galimas pranešto su ES sanglaudos politikos fondais susijusio sukčiavimo 2014–2020 m. programavimo laikotarpiu poveikis (0,7 milijardo eurų) yra daugiau kaip tris kartus didesnis nei tame pačiame ankstesnio laikotarpio etape (0,2 milijardo eurų). Tačiau šį reikšmingą padidėjimą lėmė du atskiri įtariamo sukčiavimo atvejai, kuriuos mes laikome išskirtiniais³³.

³³ Du neatitikimus pranešė Slovakija, jų vertė yra beveik 0,6 milijardo eurų. Iš esmės, jie yra ankstyvame sukčiavimo valdymo proceso etape ir dar gali žymiai pasikeisti.

6 diagrama. Praneštų neatitikimų dėl įtariamo sukčiavimo raida



Šaltinis: EAR, remiantis IMS duomenimis.

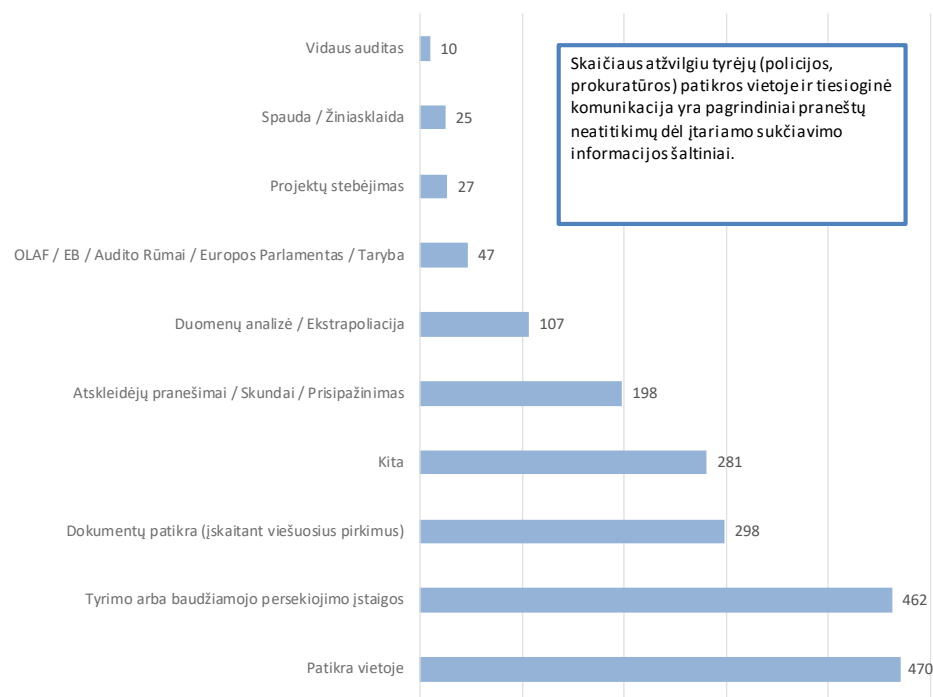
Dauguma Komisijai praneštų sukčiavimo atvejų aptinkami atlikus patikras vietoje arba yra atskleidžiami tyrimo ir baudžiamojo persekiojimo įstaigų arba žiniasklaidos

44 IMS naudojama keletas duomenų laukų, kuriuose turi būti apibūdinami neatitikimai ir nurodoma bet kokių procedūrų būseną. Vienas iš šių laukų yra „Informacijos šaltinis, kuriuo remiantis įtariamas neatitikimas“, kuris parodo aptikimo metodą. Remiantis iki 2018 m. gruodžio mėn. į IMS įrašytais duomenimis, mes atlikome informacijos šaltinių, kurių pagrindu buvo pranešti neatitikimai dėl įtariamo sukčiavimo 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu, analizę (žr. [7 diagramą](#)). Mes neįvertinome 2014–2020 m. duomenų, nes jie vis dar yra labai neišsamūs ir kai kurie jų yra išskirtiniai (žr. [43 dalį](#)).

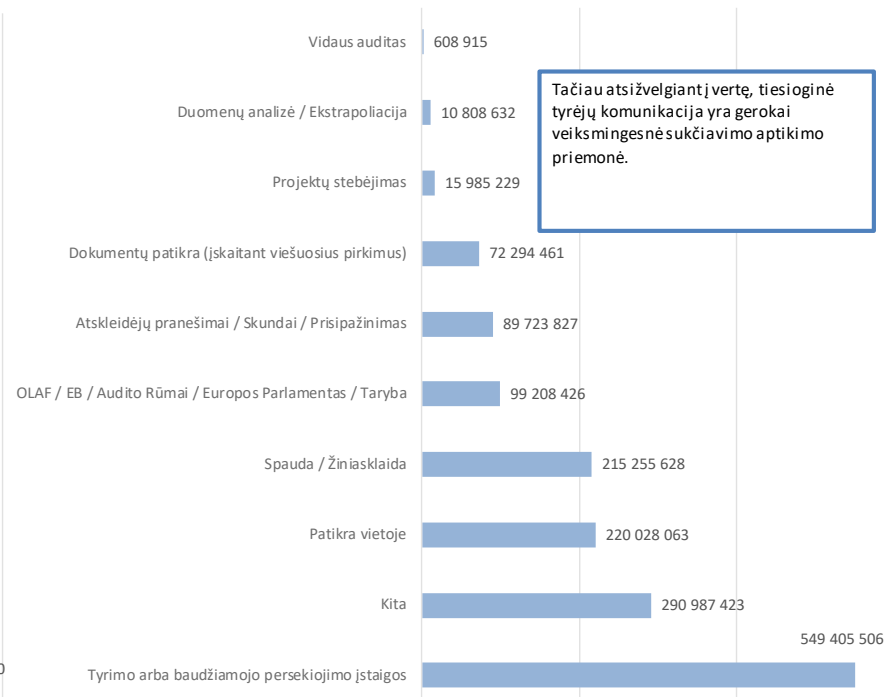
45 Pagal skaičių, daugiausia neatitikimų buvo nustatyta už programas atsakingoms institucijoms (žr. **04** dalį) atlikus patikras vietoje, po kurių, antroje vietoje, eina atvejai, kuriuos tiesiogiai nurodė tyrimo arba baudžiamojo persekiojimo įstaigos. Tai leidžia manyti, kad šie būdai yra veiksmingiausi aptinkant su sanglaudos finansavimo naudojimu susijusį sukčiavimą. Tačiau statistiniams duomenims poveikį daro visuotinis auditų, kaip sukčiavimo aptikimo metodo, naudojimas (žr. **33** dalį ir **5 diagramą**). Pagal vertę, dauguma pranešimų apie neatitikimus dėl įtariamo sukčiavimo buvo susiję su atvejais, kuriuos tiesiogiai pradėjo tyrimo ir baudžiamojo persekiojimo įstaigos, bei atvejais, kurie sužinomi iš spaudos ir kitų žiniasklaidos priemonių. Mes manome, kad statistiniams duomenims apie sukčiavimo informacijos šaltinius pagal vertę daro didelį poveikį tikrųjų susijusių sumų neapibrėžtumas, visgi mažesniu laipsniu, kai informacija teikiama tyrimo arba baudžiamojo persekiojimo įstaigų.

7 diagrama. Pranešti neatitikimai dėl įtariamo sukčiavimo 2007–2013 m. laikotarpiu sanglaudos srityje pagal informacijos šaltinį

Pasiskirstymas pagal skaičių



Pasiskirstymas pagal vertę (eurais)



Šaltinis: EAR, remiantis IMS duomenimis.

Atsakas į sukčiavimą, tyrimas ir susijusių įstaigų veiklos koordinavimas

46 Komisija reikalauja, kad vadovaujančiosios institucijos parengtų veiksmingas atsako į sukčiavimą priemones. Jos turėtų apimti aiškius pranešimų apie įtariamą sukčiavimą teikimo mechanizmus ir aiškas procedūras, skirtas perduoti bylas kompetentingoms tyrimo ir baudžiamojo persekiojimo įstaigoms. Taip pat turėtų būti procedūros, skirtos įtariamam sukčiavimui stebėti, ir, kai reikia, susigrąžinti ES lėšas. Vadovaujančiosios institucijos turėtų bendradarbiauti su savo AFCOS, bei turi būti tinkamas koordinavimas tarp visų administracinių ir teisėsaugos įstaigų.

Nepakankamas vadovaujančiųjų institucijų pranešinėjimas padarė neigiamą poveikį PIF ataskaitose skelbiamų sukčiavimo aptikimo lygių patikimumui

47 Valstybės narės privalo naudodamos IMS pranešti Komisijai 10 000 eurų viršijančius neatitikimus, kurie sudaro pagrindą įtarti ar nustatyti sukčiavimą³⁴. Valstybės narės turi pranešti įtariamo arba patvirtinto sukčiavimo atvejus net jei jie buvo išnagrinėti prieš patvirtinant susijusias išlaidas Komisijai.

Ne visi galimi sukčiavimo atvejai, kaip tokie, yra pranešami IMS

48 Pirmiau pateiktoje **3 diagramoje** nurodyti aptikto sukčiavimo lygiai 2007–2013 m. laikotarpiu ES sanglaudos politikos srityje. Jie yra paremti IMS duomenimis ir buvo paskelbti 2017 m. PIF ataskaitoje. Specialiojoje ataskaitoje Nr. 01/2019 mes nurodėme, kad PIF ataskaitos duomenys apie aptiktą sukčiavimą buvo neišsamūs³⁵. Su šiuo auditu susijęs mūsų darbas patvirtino tą vertinimą. Mes taip pat nustatėme keletą atvejų, kurie sudarė pagrindą suabejoti į IMS įtrauktų duomenų apie sukčiavimą išsamumu ir patikimumu ir todėl mažino Komisijos ir valstybių narių naudą, kurią jos gali gauti naudodamos šią sistemą.

³⁴ BNR 122 straipsnio 2 dalis; Komisijos deleguotojo reglamento (ES) Nr. 2015/1970, papildančio Europos Parlamento ir Tarybos reglamentą (ES) Nr. 1303/2013, su specialiomis nuostatomis dėl pranešimų apie neatitikimus (OL L 293, 2015 11 10, p. 1), 3 ir 4 straipsniai; Komisijos reglamento (EB) Nr. 1828/2006 (įgyvendinimo taisyklės) 28 straipsnio 2 dalis.

³⁵ EAR specialioji ataskaita Nr. 01/2019: „Kova su sukčiavimu naudojant ES lėšas. Reikalingi veiksmai“, 21–32 dalys.

49 Mes nustatėme, kad ne visos valstybės narės vienodai aiškina ES sukčiavimo apibrėžtį (žr. **01** dalį). Pavyzdžiui, Ispanijoje karteliniai pažeidimai (pasiūlymų klastojimas) ne visada yra pranešami kaip sukčiavimas, tačiau kitos valstybės narės, kaip antai Latvija, sistemingai juos pranešinėja.

50 Mes nustatėme atvejų, kai aiškių sukčiavimo požymių turintys neatitikimai nebuvo tinkamai pranešti Komisijai, nes jie buvo aptikti ir ištaisyti prieš susijusių išlaidų patvirtinimą Komisijai. Tačiau valstybės narės turėtų pranešti įtariamą sukčiavimą (kaip „bandymą sukčiauti“), net jei galiausiai nėra taikomas bendrasis ES finansavimas. Vengrijoje vadovaujančiosios institucijos nepraneša apie įtarimus dėl sukčiavimo, kurie išnagrinėjami prieš išlaidų patvirtinimą Komisijai. Ispanijoje už ESF atsakinga vadovaujančioji institucija, kaip atsargumo priemonę, sustabdė mokėjimą, bet nepranešė Komisijai išlaidų, kurioms padarė poveikį spaudoje paskelbti tariamo sukčiavimo atvejai.

51 Mes nustatėme, kad valstybės narės nenuosekliai taikė administracinius arba teisės aktus, spręsdamos, kada reikia išsiųsti Komisijai pranešimą. Pavyzdžiui, Rumunija sistemingai nepranešinėja per IMS apie atliekamus tyrimus arba sprendimus pradėti baudžiamąjį persekiojimą. Kaip nustatyta Rumunijos teisės aktuose, įtarimai dėl sukčiavimo registruojami tik tada, kai vadovaujančioji institucija, audito institucija, AFCOS ar OLAF paskelbia atskirą kontrolės / tyrimo ataskaitą, net ir tuo atveju, kai tyrimas yra vykdomas arba jau baigtas. Todėl pranešinėjimas į IMS yra nepagrįstai vilkinamas ir kai kurios bylos teismuose gali visiškai nepatekti į sistemą.

52 Galiausiai, mes taip pat nustatėme, kad Vengrijos AFCOS yra susikaupęs didelis likutis bylų, kurios turės būti išnagrinėtos prieš pranešant per IMS.

IMS yra keletas netikslumų ir pasenusių duomenų

53 Mes nustatėme pavyzdžių, kai IMS buvo pateikta netikslų ir pasenusių duomenų, visų pirma susijusių su bylos būsena ir pagrindinėmis sankcijų taikymo procedūros datomis. Tai galėtų reikšti, kad vadovaujančioji institucija, duomenų tvirtintojas arba AFCOS nuodugniai nepatikrino duomenų kokybės. Nors ši padėtis nėra patenkinama, paprastai ji nedaro poveikio IMS pranešamų sukčiavimo atvejų skaičiui.

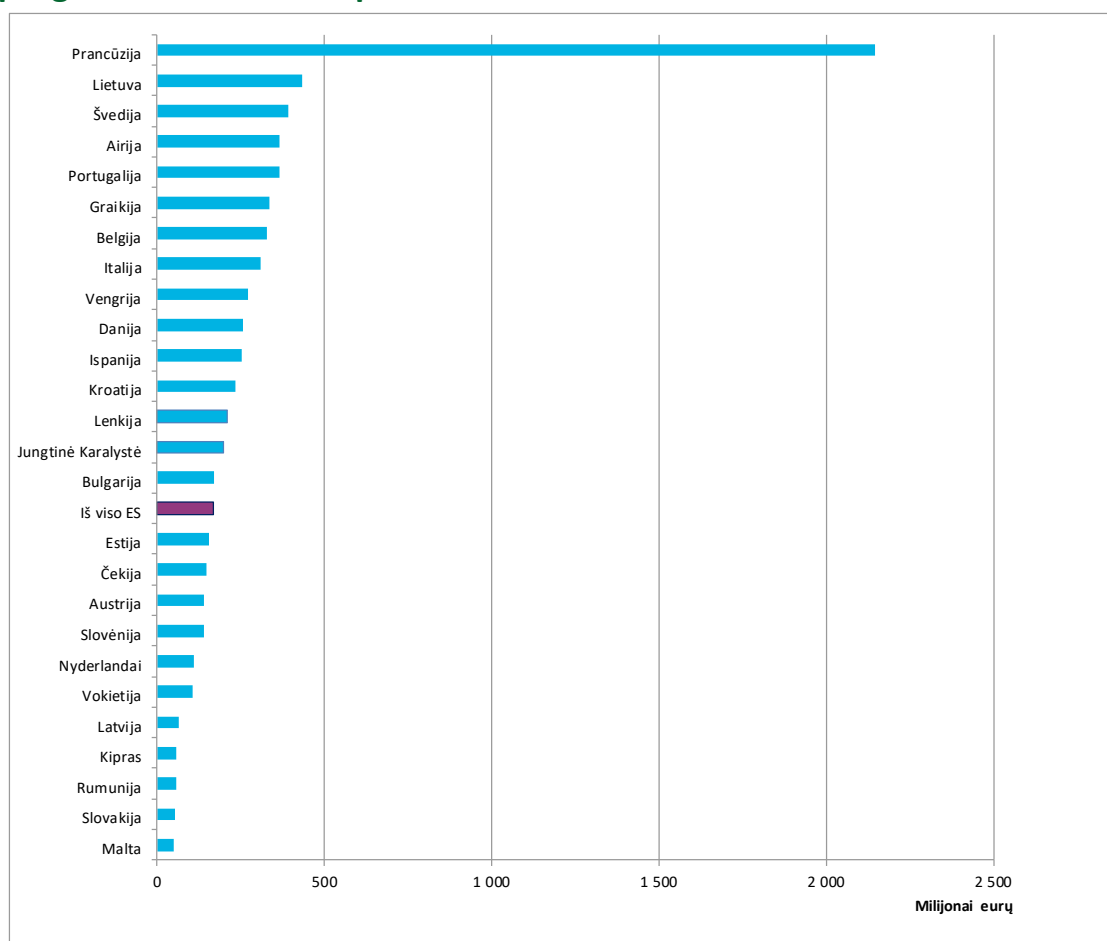
54 Mes nustatėme, kad vadovaujančiosios institucijos nesilaikė nuoseklaus metodo vertindamos finansinį galimo sukčiavimo poveikį. Todėl panašūs teisės pažeidimai skirtingose valstybėse narėse gali būti kiekybiškai įvertinami nevienodai. Tai labiausiai pasakytina apie atvejus, kur sudėtinga tiksliai nurodyti, kokiai išlaidų sumai yra

padarytas poveikis (pavyzdžiui, interesų konfliktai per projektų atranką arba viešųjų pirkimų pažeidimai).

Nepakankamas pranešinėjimas padarė neigiamą poveikį sukčiavimo aptikimo lygių patikimumui

55 2017 m. PIF ataskaitoje yra pateikti aptikto sukčiavimo lygiai kiekvienoje valstybėje narėje ir visoje ES, remiantis valstybių narių institucijų ir AFCOS IMS praneštais duomenimis (žr. **07** dalį). Joje nėra pateiktas panašus lyginamasis rodiklis, parodantis neatitikimų skaičių visoje ES sanglaudos politikos srityje. Apskaičiuodami šį skaičių, mes palyginome kiekvienos valstybės narės pranešamų dėl sukčiavimo atsiradusių neatitikimų skaičių su jų gauta ES lėšų suma (žr. **8 diagramą**). Mes nustatėme, kad Prancūzija praneša mažiausiai dėl sukčiavimo atsiradusių neatitikimų kiekvienam iš ES jos gaunamam eurui. Mūsų manymu, Prancūzija netinkamai pranešina neatitikimus, įskaitant pranešimus apie įtariamą sukčiavimą.

8 diagrama. Sanglaudos politikos fondai – Gautos ES lėšos, tenkančios vienam praneštam neatitikimui dėl įtariamo sukčiavimo – 2007–2013 m. programavimo laikotarpis



Šaltinis: EAR, remiantis 2017 m. PIF ataskaita. Šioje diagramoje neįtraukta Suomija ir Liuksemburgas, kurie šiuo laikotarpiu nepranešė jokių dėl sukčiavimo atsiradusių neatitikimų.

56 Mūsų nuomone, Komisijos paskelbti sukčiavimo aptikimo lygiai iš tikrųjų yra pranešimų apie sukčiavimą teikimo lygiai: jie nebūtinai atspindi valstybių narių aptikimo mechanizmų veiksmingumą ir netgi neparodo, kiek faktiškai nustatoma sukčiavimo atvejų – vietoj to, jie tiesiog fiksuoja, kiek atvejų valstybės narės nusprendė pranešti Komisijai (žr. 48–52 dalis). Savo Specialiojoje ataskaitoje Nr. 01/2019 mes padarėme išvadą, kad koreliacija tarp sukčiavimo aptikimo atvejų ir kitų korupcijos rizikos rodiklių yra silpna³⁶.

57 Atsižvelgdami į mūsų nustatytas problemas, mes manome, kad 2017 m. PIF ataskaitoje paskelbtas sukčiavimo aptikimo lygis sanglaudos politikos srityje neparodo tikros sukčiavimo paplitimo mūsų apilankytose valstybėse narėse padėties.

Kelios vadovaujančiosios institucijos sistemingai nepranešinėja įtariamo sukčiavimo atvejų tyrimo ar baudžiamojo persekiojimo įstaigoms

58 Svarbi sąlyga siekiant sumažinti sukčiavimo riziką ir padidinti atgrasymą nuo sukčiavimo yra koordinuotas ir laiku atliekamas kompetentingų teisminių institucijų (policijos, prokuratūros ir kt.) darbas tiriant pranešimus apie sukčiavimą. Nors šis auditas neapėmė tyrimo ir baudžiamojo persekiojimo įstaigų darbo, visgi mes išnagrinėjome vadovaujančiųjų institucijų veiksmų koordinavimą su jomis ir joms skirtą komunikaciją.

59 Siekiant praktiškai įgyvendinti atgrasymo nuo sukčiavimo principą, reikia, kad vadovaujančiosios institucijos (arba bet kuri kita institucija, nustačiusi galimus neatitikimus) nedelsdamos ir sistemingai praneštų apie įtariamą sukčiavimą atitinkamoms tyrimo arba baudžiamojo persekiojimo įstaigoms, kurios vienintelės yra įgalios išsiaiškinti motyvus. Keletu atvejų mes nustatėme, kad vadovaujančiosios institucijos sistemingai nepranešinėjo apie įtariamą sukčiavimą už tyrimą atsakingoms įstaigoms. Pavyzdžiui, Graikijoje vadovaujančiosios institucijos nepateikė baudžiamojo persekiojimo tarnyboms nė vieno į mūsų audito imtį įtraukto įtariamo sukčiavimo atvejo. Ispanijoje mes nenustatėme jokių konkrečių nurodymų ar procedūrų, pagal kuriuos iš vadovaujančiųjų institucijų būtų reikalaujama, kad jos tokiu būdu praneštų visus įtariamo sukčiavimo atvejus. Įtariamo sukčiavimo atvejų nepranešėjimas smarkiai riboja galimo tyrimo ir baudžiamojo persekiojimo atgrasomąjį poveikį.

³⁶ Specialioji ataskaita Nr. 01/2019 „Kova su sukčiavimu naudojant ES lėšas. Reikalingi veiksmai“, 29 dalis.

60 Tyrėjai ir prokurorai reguliariai atmeta prašymus pradėti baudžiamąjį tyrimą dėl jiems vadovaujančiųjų institucijų nurodytų atvejų. Tai ganėtinai normalu, nes tik šios specializuotos tarnybos turi teisinius įgaliojimus ir tyrimo išteklių, kad galėtų nustatyti, ar galėjo įvykti nusikalstama veika. Tačiau vadovaujančiosios institucijos visada turėtų išnagrinėti atmetimo priežastis ir, kai tai įmanoma ir tikslinga, tobulinti savo veiklos procedūras. Mes nustatėme, kad tik Latvija parengė priemones, skirtas išanalizuoti, dėl ko nurodyti atvejai buvo atmesti, ir imtis būtinų veiksmų.

Taisomosios priemonės daro ribotą atgrasomąjį poveikį

61 Iš vadovaujančiųjų institucijų tikimasi, kad jos susigrąžins ES lėšas, kurios buvo išleistos sukčiaujant³⁷. Jos taip pat yra atsakingos už bet kurių vidaus kontrolės sistemų, dėl kurių joms iškilo galima arba įrodyta sukčiavimo rizika, nuodugnią ir kritišką peržiūrą.

62 Dažniausiai pasitaikanti taisomoji priemonė yra išlaidų, kurioms buvo padarytas poveikis, atšaukimas iš Komisijai pateiktų deklaracijų, tačiau nesusigrąžinant lėšų iš sukčiavimo vykdytojo ar nesiimant bet kokių kitų papildomų atgrasančių veiksmų, kaip antai sankcijos ar nuobaudos. Ši procedūra nėra nė trupučio neįprasta, nes dauguma mūsų peržiūrėtų atvejų tikro sukčiavimo dar nebuvo nustatyta. Tačiau, remiantis IMS, ES lėšų susigrąžinimo procedūrą valstybių narių institucijos pradėjo tik 84 iš 159 nustatytų sukčiavimo atvejų³⁸. Išlaidų atšaukimas iš Komisijai pateiktų deklaracijų yra veiksmingas būdas apsaugoti ES finansinius interesus. Tačiau ši apsauga neapima nacionalinio viešojo finansavimo, t. y. jei neįvykdomas susigrąžinimas, valstybių narių biudžetams vis tiek yra padaromas poveikis – o tai riboja vadovaujančiųjų institucijų vykdomų taisomųjų veiksmų atgrasomąjį poveikį. Mūsų Specialiojoje ataskaitoje Nr. 01/2019 pateikta papildomos informacijos apie lėšų, susijusių su nustatytais sukčiavimo atvejais, susigrąžinimą³⁹.

63 Tikimasi, kad be sukčiavimo paveiktų bet kokių ES lėšų susigrąžinimo, vadovaujančiosios institucijos įvertins horizontalias pasekmes jų valdymo ir kontrolės

³⁷ 2014 m. kovo 3 d. Komisijos deleguotojo reglamento (ES) Nr. 480/2014, kuriuo papildomas Reglamentas (ES) Nr. 1303/2013, IV priedas.

³⁸ Su šiais 84 sukčiavimo atvejais susijusi suma, kuri turėjo būti susigrąžinta, sudarė 7 milijonus eurų.

³⁹ Specialioji ataskaita Nr. 01/2019 „Kova su sukčiavimu naudojant ES lėšas. Reikalingi veiksmai“, 112–115 dalys.

sistemoms ir kitiems projektams (pavyzdžiui, esant tam pačiam naudos gavėjui arba panašioms sukčiavimo požymiams).

64 Iš septynių aplankytų valstybių narių, tokio tipo įvertinimo įrodymų mes nustatėme tik Ispanijoje (žr. [4 langelį](#)). Tačiau net ir ten tikrinimas nėra atliekamas sistemingai.

4 langelis.

Geros praktikos pavyzdys: tikrinimas, ar nėra sistemingo sukčiavimo, remiantis pradiniu atveju

Daugumą įtariamo sukčiavimo atvejų, kuriuos pranešė Ispanija 2007–2013 m. programavimo laikotarpiui, galima susieti su vienu tyrimu, kuriam davė postūmį tarpinė įstaiga.

Atsižvelgdama į preliminarį pradinio tikrinimo išvadą, tarpinė įstaiga atliko visų kitų tam pačiam galutiniam naudos gavėjui skirtų dotacijų horizontalias patikras. Ji padarė išvadą, jog buvo pakankamai įrodymų, kad būtų galima įtarti sistemingą sukčiavimą, susijusį su sąskaitų klastojimu ir slaptais susitarimais su išorės tiekėjais.

Tarpinė įstaiga tinkamai pranešė savo patikrų rezultatus ir savo įtarimus dėl sukčiavimo Ispanijos prokurorams ir Komisijai. Tyrimas šiuo metu apima 73 % visų įtariamo sukčiavimo atvejų, kuriuos pranešė Ispanija 2007–2013 m. programavimo laikotarpiui, ir 56 % jų įvertinto potencialaus poveikio ES įnašui.

Kovą su sukčiavimu silpnina įvairūs valdymo klausimai

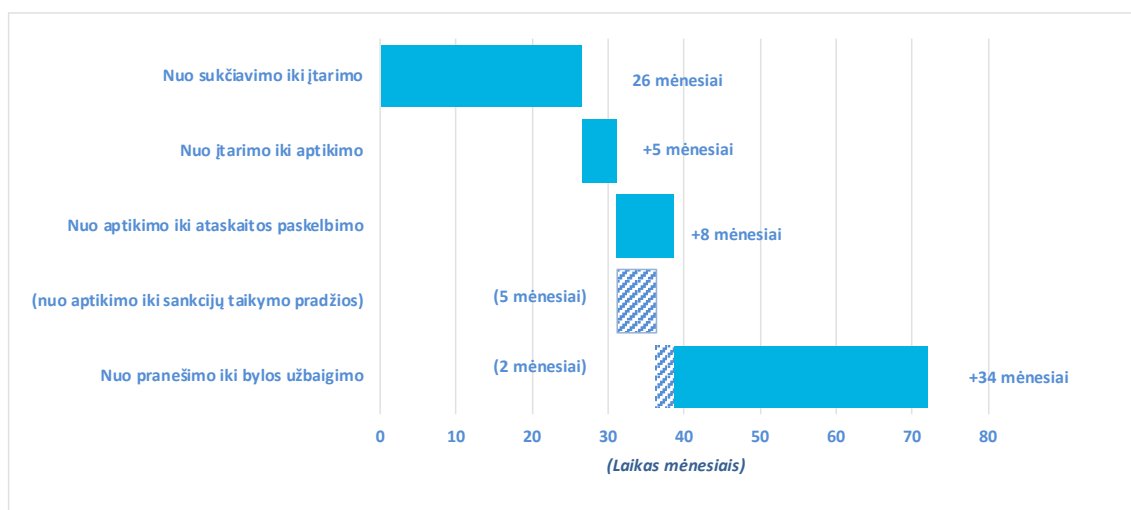
Sukčiavimui nubausti gali prireikti daug laiko

65 Laikotarpis tarp sukčiavimo įvykdymo ir sankcijų taikymo gali būti ilgas (žr. [9 diagramą](#)). Pagal IMS įrašytus duomenis, įtarimai dėl sukčiavimo vidutiniškai yra pareiškiama maždaug po dvejų metų nuo neatitikimo atsiradimo⁴⁰. Dar vienų metų gali prireikti norint gauti šių įtarimų patvirtinimą atliekant preliminarų vertinimą, po kurio

⁴⁰ Apskaičiuojama remiantis IMS pateikta informacija. Kaip nurodėme pirmiau, ši informacija ne visada yra tiksli.

parengiami pirminiai administraciniai ar teisiniai faktai⁴¹, ir pranešti šį atvejį Komisijai per IMS. Nuo šio momento Komisija gali stebėti bylą ir į ją atsižvelgti rengdama PIF ataskaitą. Po preliminarus įvertinimo (ir tuo pat metu, kai yra teikiama informacija Komisijai) prireikia maždaug penkių mėnesių, kad būtų pradėtas administracinis ar baudžiamasis procesas dėl sankcijų skyrimo. Šie procesai vidutiniškai užbaigiami per trejus metus.

9 diagrama. Vidutinis laikas, kurio reikia sukčiavimui aptikti, pranešti ir užbaigti, remiantis valstybių narių institucijomis



Šaltinis: EAR, remiantis iš IMS paimta informacija.

AFCOS funkcijos yra nepakankamai apibrėžtos reglamente ir skirtingose valstybėse narėse yra labai nevienodos

66 Nors pagrindinė atsakomybė už kovą su sukčiavimu naudojant sanglaudos finansavimą tenka vadovaujančiosioms institucijoms, AFCOS vaidina esminį vaidmenį koordinuojant šias institucijas su kitomis valstybių narių įstaigomis ir su OLAF. ES teisės

⁴¹ Pirminis administracinis arba teisinis nustatytas faktas (PACA) yra pirmas kompetentingos institucijos raštiškas įvertinimas, kuriame padaroma išvada, kad neatitikimas galėjo atsirasti dėl sukčiavimo, nesuteikiant pagrindo riboti tolesnį šio atvejo vertinimą. PACA gali būti įvairių rūšių, pavyzdžiui, vadovaujančiosios institucijos arba tarpinės įstaigos parengta valdymo tikrinimo ataskaita, audito institucijos, Komisijos arba Audito Rūmų audito ataskaita arba prokuroro ar teisėjo priimtas kaltinamasis aktas pradedant formalų baudžiamąjį tyrimą.

aktuose, kuriais įsteigiamos AFCOS⁴², nepateikta gairių dėl jų įgaliojimų, organizacinės struktūros ar užduočių. Šiuo atžvilgiu Komisija pateikė specialių rekomendacijų tolesnėse gairėse⁴³ (žr. 06 dalį). Vis dėlto kiekviena valstybė narė turi nustatyti konkrečias savo AFCOS skirtas priemones.

67 AFCOS ištekliai ir organizacinė tvarka turėtų joms leisti tinkamai stebėti pranešimų apie sukčiavimą teikimą ir koordinuoti visų kovoje su sukčiavimu dalyvaujančių šalių darbą. Mes nustatėme, kad nesant aiškių gairių, septyniose mūsų aplankytose valstybėse narėse AFCOS struktūros ir įgaliojimai buvo labai skirtingi. Tarp jų buvo tiek mažų, tyrimo kompetencijos neturinčių departamentų, tiek sudėtingų struktūrų, kurioms buvo suteikti visi įgaliojimai atlikti administracinius tyrimus (žr. 10 diagramą). Prancūzijos AFCOS turi tiek pat darbuotojų kaip ir Latvijos AFCOS, nepaisant skirtingo šių dviejų šalių dydžio ir gautų lėšų sumos.

10 diagrama. AFCOS apžvalga mūsų aplankytose valstybėse narėse

Aplankyta valstybė narė	Kovos su sukčiavimu koordinavimo tarnybos (AFCOS) vieta nacionalinėje institucinėje sistemoje	Personalas (etato ekvivalentas)	Tyrimo įgaliojimai	Glaudi IMS atvejų tolesnė priežiūra	Vieša metinė veiklos ataskaita	Koordinavimo mechanizmai, kuriuose dalyvauja išorės subjektai
LV	Finansų ministerija	1,5	Ne	Taip	Taip	Taip
FR	Ekonomikos ir finansų ministerija	1	Ne	Ne	Taip	Ne.
BG	Vidaus reikalų ministerija	30	Taip	Ne	Taip	Taip
RO	Vyriausybės darbo aparatas	131	Taip	Taip	Taip	Dvišalis (su vadovaujančiomis institucijomis, tvirtinančiąja institucija ir audito institucija)
GR	Teisingumo ministerija	35	Ne	Ne	Taip	Taip
ES	Generalinis valstybės kontrolierius (Finansų ministerija)	7	Ne	Taip	Taip	Ne
HU	Ekonomikos ministerija (iki 2018 m. birželio 15 d.)/ Finansų ministerija (po 2018 m. birželio 15 d.)	11	Ne	Ne	Ne	Ne

Šaltinis: EAR.

⁴² 2013 m. rugsėjo 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES, Euratomas) Nr. 883/2013 dėl Europos kovos su sukčiavimu tarnybos (OLAF) atliekamų tyrimų (OL L 248, 2013 9 18, p. 1), iš dalies pakeistas 2016 m. spalio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos Reglamentu (ES, Euratomas) Nr. 2016/2030, (OL L 317, 2016 11 23, p. 1).

⁴³ Rekomendacinės pastabos dėl kovos su sukčiavimu koordinavimo tarnybos (AFCOS) pagrindinių užduočių ir pareigų, 2013 m. lapkričio 13 d., Ares (2013) 3 403 880.

68 Vengrijos AFCOS trūksta tinkamų priemonių, skirtų teikti ataskaitas apie veiklą, kurią vykdo valstybės narės, siekdamos apsaugoti ES finansinius interesus. Ši AFCOS viešai neskelbia jokių ataskaitų dėl šios veiklos arba dėl galimo su ES sanglaudos politikos išlaidomis susijusio sukčiavimo (žr. [10 diagramą](#)).

69 2018 m. gegužės 23 d. Komisija pateikė pasiūlymą iš dalies pakeisti OLAF reglamentą⁴⁴. Prieš pateikdama pasiūlymą, 2017 m. Komisija atliko vertinimą⁴⁵, kaip buvo taikomas OLAF reglamentas. Vertinimo metu buvo nustatyta, kad dideli AFCOS organizavimo bei jų įgaliojimų skirtumai skirtingose valstybėse narėse buvo pagrindinis jų veiksmingumui trukdantis veiksnys.

70 2018 m. lapkričio 22 d. Audito Rūmai pateikė savo nuomonę dėl šio pasiūlymo⁴⁶. Mūsų nuomone, pasiūlyme nebuvo pakankamai prisidėta prie labiau suderinto ir veiksmingo AFCOS įgyvendinimo visose valstybėse narėse, nes jame aptartas tik tarnybų bendradarbiavimas su OLAF ir nebuvo aiškumo dėl jų minimalių funkcijų.

Netinkamai pranešama apie sukčiavimo atvejų būseną ir netinkamai vykdoma tolesnė jų priežiūra

71 Siekiant stebėti bylos būseną, gali reikėti konsultuotis su kovoje su sukčiavimu dalyvaujančiais susijusiais subjektais, kurie nėra VP valdymo ir kontrolės struktūrų dalis. Mes manome, kad kaip centrinės struktūros, bendradarbiaujančios su OLAF kovos su sukčiavimu srityje, AFCOS turėtų visada turėti su ES finansavimu susijusių sukčiavimo atvejų suvestinę. Šiuo tikslu jos turėtų turėti galimybę gauti informaciją apie jų valstybėje narėje kompetentingų institucijų tiriamų bylų būseną. Be to, jos bent jau turėtų turėti statistinius duomenis apie tiriamų bylų skaičių ir pažangą, tinkamai išlaikant procedūrinį konfidencialumą.

72 Penkiose mūsų aplankytose valstybėse narėse AFCOS nepakankamai žinojo apie Komisijai praneštų bylų tyrimo būseną. Rumunijoje ir Vengrijoje mes nustatėme, kad

⁴⁴ Pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo dėl bendradarbiavimo su Europos prokuratūra ir OLAF tyrimų veiksmingumo iš dalies keičiamas Reglamentas (ES, Euratomas) Nr. 883/2013 dėl Europos kovos su sukčiavimu tarnybos (OLAF) atliekamų tyrimų, COM(2018) 338 final 2018/0170 (COD).

⁴⁵ Komisijos ataskaita Europos Parlamentui ir Tarybai dėl Reglamento (ES, Euratomas) Nr. 883/2013 taikymo vertinimo, SWD(2017) 332 final.

⁴⁶ Nuomonė Nr. 8/2018 dėl 2018 m. gegužės 23 d. Komisijos pasiūlymo dėl Reglamento Nr. 883/2013 dalinio pakeitimo dėl bendradarbiavimo su Europos prokuratūra ir OLAF tyrimų veiksmingumo – konkrečiai žr. [16, 38 ir 39] dalis.

nebuvo jokio oficialaus mechanizmo, pagal kurį sistemingai bendradarbiautų vadovaujančiosios institucijos, AFCOS ir tyrimo bei baudžiamojo persekiojimo įstaigos; taigi, AFCOS neturėjo išsamios su ES finansuojamais projektais susijusių vykstančių tyrimų suvestinės. Vis dėlto Rumunijos AFCOS periodiškai kreipiasi į baudžiamojo persekiojimo įstaigas dėl informacijos apie jai žinomus vykstančius tyrimus. Ispanijoje AFCOS taip pat laikosi iniciatyvaus požiūrio ir teikia užklausas dėl duomenų apie vykstančius tyrimus. Nepaisant to, ji negali užtikrinti, kad atnaujinta informacija būtų perduodama Komisijai.

73 Mes nustatėme su koordinavimu ir keitimusi informacija susijusių probleminių aspektų šešiose iš septynių valstybių narių. Mums taip pat nepavyko nustatyti sąsajos tarp IMS įrašytos informacijos apie įtariamo ir patvirtinto su ES finansavimu susijusio sukčiavimo atvejus, ir įvairių valdžios institucijų turimos informacijos. Šis faktas kelia abejonių dėl Komisijai praneštos informacijos patikimumo. Susijusios valstybės narės neturi centrinės duomenų bazės ar kita forma pateiktų centralizuotų statistinių įrašų, kurie suteiktų galimybę apžvelgti sukčiavimo bylų pobūdį ir būseną (žr. 48 dalį).

Dažnai trūksta koordinavimo mechanizmų

74 ES finansinių interesų apsauga valstybių narių lygmeniu rūpinasi ne tik institucijos, atsakingos už sanglaudos fondų įgyvendinimą, ar AFCOS. Kiti suinteresuotieji subjektai yra tyrimų ir baudžiamojo persekiojimo įstaigos, konkurencijos institucijos, pirkimų agentūros ir, priklausomai nuo šalies, tam tikros kitos institucijos. Valstybės narės turėtų nustatyti tinkamus koordinavimo mechanizmus, kurie suteiktų galimybę įvairiems proceso dalyviams keistis informacija apie taikytas ir planuojamas priemones ir tobulinimo rekomendacijomis.

75 Vis dėlto, daugelis mūsų aplankytų valstybių narių neturi tinkamų koordinavimo mechanizmų, kurie apimtų visus kovoję su sukčiavimu, darančiu poveikį ES sanglaudos politikos finansavimui, dalyvaujančius susijusius subjektus.

76 Bulgarijoje, kur 60 % mūsų nagrinėtų atvejų užbaigė arba atmetė prokuratūra, nei AFCOS, nei vadovaujančiosios institucijos sistemingai neanalizuoja atmetimo priežasčių. Vengrijoje AFCOS neturi suvestinės, parodančios priemones, kurios buvo faktiškai įgyvendintos kovos su sukčiavimu valdymo procese, arba praneštų atvejų būseną. Rumunijos AFCOS atlieka koordinavimo darbą tik pagal dvišalius susitarimus su kiekviena iš programos institucijų, tačiau nėra nacionalinio daugiašalio koordinavimo mechanizmo, kuriame dalyvautų visi suinteresuotieji subjektai. Ispanijoje įstaigos, kuri

turėjo padėti AFCOS koordinuoti visus kovoje su sukčiavimu dalyvaujančius susijusius subjektus, steigimas buvo sustabdytas nuo tada, kai 2016 m. buvo įsteigta AFCOS⁴⁷.

77 Mes nustatėme geros koordinavimo praktikos pavyzdį Latvijoje (žr. *5 langelį*).

5 langelis.

Koordinavimas tarp vadovaujančiųjų institucijų ir tyrimo ir baudžiamojo persekiojimo įstaigų

Latvijoje tyrimo institucijos atsisakė pradėti baudžiamąsias procedūras dėl didelio skaičiaus atvejų, kuriuos nustatė vadovaujančioji institucija ir jos deleguotos tarpinės įstaigos. Siekdama išnagrinėti tokių atmetimų priežastis ir nustatyti, ar reikia padaryti darbo praktikos pakeitimų, AFCOS sudarė tarpinstitucinę darbo grupę, kurioje dalyvavo institucijos, Teisingumo ministerija, policija ir valstybės prokuratūra. Šiuo metu darbo grupė reguliariai susirenka nagrinėti įtariamo sukčiavimo atvejus, susijusius su sanglaudos politikos finansavimo įgyvendinimu.

⁴⁷ Karališkas dekretas, reglamentuojantis šios įstaigos sudėtį ir veikimą buvo galiausiai priimtas 2019 m. kovo 1 d. ir oficialiai paskelbtas 2019 m. kovo 19 d.

Išvados ir rekomendacijos

78 Šio audito metu mes įvertinome, ar vadovaujančiosios institucijos tinkamai įvykdė savo pareigas visuose kovos su sukčiavimu valdymo proceso etapuose, būtent: sukčiavimo prevencijos, sukčiavimo aptikimo ir atsako į sukčiavimą (įskaitant ataskaitų teikimą ir netinkamai išmokėtų lėšų susigrąžinimą). Šiuo tikslu mes įvertinome, ar vadovaujančiosios institucijos:

- a) parengė kovos su sukčiavimu politiką, atliko išsamų rizikos vertinimą ir įgyvendino tinkamas prevencijos ir aptikimo priemones ir
- b) tinkamai reagavo į aptiktą sukčiavimą koordinuodamos veiksmus su AFCOS ir kitomis kompetentingomis kovos su sukčiavimu įstaigomis.

79 Mes darome bendrą išvadą, kad nepaisant to, kad buvo teigiamų pokyčių, susijusių su vadovaujančiųjų institucijų atliekamu sukčiavimo rizikų nustatymu ir prevencinių priemonių rengimu, joms vis dar reikia gerinti sukčiavimo aptikimą, atsaką į jį ir koordinavimą.

Vadovaujančiosios institucijos paprastai neturi konkrečios kovos su sukčiavimu politikos

80 Vadovaujančiosios institucijos retai parengia oficialią kovos su sukčiavimu politiką arba panašų atskirą dokumentą, kuriame nustatomos sukčiavimo prevencijos, aptikimo ir atsako (taisomosios ir baudžiamojo persekiojimo) priemonės, kurias jos parengia atsižvelgdamos į rizikos vertinimą. Mes manome, kad oficialios kovos su sukčiavimu politikos, kaip atskiro, nepriklausomo dokumento, parengimas ir paskelbimas yra būtinas norint pagarsinti vadovaujančiosios institucijos ryžtą aktyviai kovoti su sukčiavimu. Tai yra ypač svarbu, nes tik dešimt valstybių narių priėmė nacionalinę kovos su sukčiavimu strategiją, paremtą Komisijos rekomendacijomis. Manome, kad nuostatų, įpareigojančių vadovaujančiąsias institucijas priimti oficialią kovos su sukčiavimu politiką, nebuvimas yra 2014–2020 m. kovos su sukčiavimu sistemos koncepcijos trūkumas (**18–21** dalys).

1 rekomendacija. Parengti oficialias strategijas ir politikas, skirtas kovai su prieš ES fondus nukreiptu sukčiavimu

- a) Valstybės narės, kurios neturi nacionalinės kovos su sukčiavimu strategijos (žr. 20 dalį ir 19 išnašą), turėtų ją parengti. Strategija turėtų tenkinti bent šias sąlygas:
- ji turėtų būti paremta esamų rizikų įvertinimu ir ją rengiant turėtų būti pasitelkti skirtingų sričių kompetentingi subjektai (ES fondų vadovai, kompetentingos sukčiavimų tyrimo ir baudžiamojo persekiojimo įstaigos ir kt.);
 - joje turėtų būti nustatytos konkrečios priemonės, skirtos sukčiavimo prevencijai, aptikimui, tyrimui ir baudžiamajam persekiojimui bei lėšų susigrąžinimui ir sankcijoms;
 - joje turėtų būti nustatyta speciali tvarka, skirta kovos su sukčiavimu priemonių įgyvendinimui stebėti ir rezultatams išmatuoti; ir
 - joje turėtų būti aiškiai priskirti įgaliojimai dėl kovos su sukčiavimu priemonių įgyvendinimo, stebėjimo, koordinavimo ir lyginamojo vertinimo.
- b) Jei nacionaliniu lygmeniu dar nėra pakankamai išsamios strategijos, Komisija turėtų pareikalauti iš vadovaujančiųjų institucijų priimti oficialią kovos su sukčiavimu politiką ar pareiškimą, apimantį jų atsakomybės srityje esančias veiksmų programas. Ši politika turėtų būti naudojama kaip bendras informacijos šaltinis, kuriame būtų nustatyti kovos su sukčiavimu kultūros plėtojimo strategijos, kovos su sukčiavimu įgaliojimų paskirstymas, ataskaitų apie įtariamą sukčiavimą teikimo mechanizmai ir skirtingų subjektų bendradarbiavimo pagal 7 pagrindinį reikalavimą ir Komisijos gaires būdai.

Terminas: iki 2019 m. pabaigos

81 Vadovaujantis visiško sukčiavimo netoleravimo požiūriu, per BNR derybų ir patvirtinimo procesą 2021–2027 m. laikotarpiu bendrai veikiančios teisėkūros institucijos galėtų apsvarstyti galimybę nacionalinių strategijų arba kovos su sukčiavimu politikos priėmimą padaryti privalomą.

Vadovaujančiosios institucijos sistemingai įvertina sukčiavimo rizikas, tačiau šis procesas galėtų būti dar labiau pagerintas

82 Pagal 2014–2020 m. kontrolės sistemos nuostatas, vadovaujančiosios institucijos dabar sistemingai įvertina sukčiavimo rizikas (iš esmės remdamosi Komisijos pateiktomis gairėmis), o tai yra svarbus pagerinimas kovos su sukčiavimu srityje (22 ir 23 dalys). Tačiau kai kurių mūsų aplankyto vadovaujančiųjų institucijų požiūris vis dar

pernelyg mechaniškas ir nėra pasinaudojama papildoma kitų sritį išmanančių susijusių subjektų, pavyzdžiui, AFCOS arba tyrimo ir baudžiamojo persekiojimo įstaigų, pagalba.

83 Vadovaujančiosios institucijos dauguma atvejų padarė išvadą, kad jų esamos kovos su sukčiavimu priemonės yra pakankamai geros, kad būtų šalinama sukčiavimo rizika. Manome, kad ši išvada gali būti pernelyg optimistiška (24–28 dalys).

2 rekomendacija. Sustiprinti sukčiavimo rizikos vertinimą įtraukiant į procesą svarbius išorės subjektus

Vadovaujančiosios institucijos, visų pirma tos, kurios yra atsakingos už programas, kurioms būdinga ypač didelė rizika ir kurių finansinė apimtis yra didelė, turėtų pabandyti pasitelkti į pagalbą išorės subjektus, turinčius įrodytos patirties kovojant su sukčiavimu (pavyzdžiui, baudžiamojo persekiojimo institucijų atstovus), vertinant rizikas ir esamų kovos su sukčiavimu priemonių tinkamumą.

Terminas: iki 2019 m. pabaigos

Vadovaujančiosios institucijos pagerino sukčiavimo prevencijos priemones, bet nepadarė reikšmingos pažangos, kad būtų preventyviai aptinkamas sukčiavimas

84 2014–2020 m. laikotarpiui rengiant papildomas kovos su sukčiavimu priemones daugiausia dėmesio buvo skiriama prevencinėms priemonėms, kurios yra visapusiškesnės nei 2007–2013 m. laikotarpiu (29–32 dalys).

85 Tačiau 2014–2020 m. sukčiavimo atvejų aptikimo priemonės iš esmės lieka tokios pačios kaip ir 2007–2013 m. priemonės, kurios buvo taikytos silpnesnei kontrolės sistemai (33–35 dalys). Vadovaujančiosios institucijos nepakankami pasinaudoja duomenų analize sukčiavimui aptikti ir dauguma mūsų aplankytų valstybių narių neišnaudojo visų priemonės „Arachne“ galimybių (36–38 dalys).

86 Vadovaujančiosios institucijos nepadarė reikšmingos pažangos diegdamos prevencines sukčiavimo aptikimo priemones, pavyzdžiui, atlikdamos specialų slaptų susitarimų per viešuosius pirkimus tikrinimą (33 dalis). Nors vadovaujančiosios institucijos sukčiavimo atskleidimo karštąsias linijas ir informacijos atskleidimo mechanizmus laiko labai veiksmingais sukčiavimo aptikimo metodais, iš tikrųjų juos naudoja mažiau nei pusė vadovaujančiųjų institucijų, atsakiusių į mūsų apklausą (34 ir 35 dalys).

87 Be to, neįmanoma įvertinti sukčiavimo prevencijos ar aptikimo priemonių veiksmingumo, kadangi vadovaujančiosios institucijos neturi procedūrų, skirtų stebėti jų įgyvendinimą ir įvertinti jų veiksmingumą (40 ir 41 dalys).

3 rekomendacija. Pagerinti sukčiavimo aptikimo priemones pradedant plačiai naudoti duomenų analizės įrankius ir skatinant kitų preventyvių sukčiavimo aptikimo metodų taikymą

- a) Vadovaujančiosios institucijos, kurios dabar nenaudoja sukčiavimo duomenų analizės priemonių, visų pirma Arachne, turėtų pradėti jas naudoti dėl jų teikiamų galimybių sistemingai ir sąnaudų atžvilgiu efektyviai nustatyti sukčiavimo rizikas;
- b) Komisija, vykdydama savo pagal pasidalijamąjį valdymą suteiktus priežiūros įgaliojimus, turėtų aktyviai skatinti prevencinių ir kitų naujų sukčiavimo aptikimo metodų taikymą reguliariai skleisdama konkrečius geriausios praktikos atvejus ir
- c) bendradarbiaudama su AFCOS, Komisija turėtų parengti minimalius sukčiavimo prevencijos ir aptikimo priemonių įgyvendinimo ir veiksmingumo stebėjimo ir vertinimo tvarkos reikalavimus.

Terminas: iki 2021 m. pabaigos

88 Per BNR derybų ir patvirtinimo procesą 2021–2027 m. laikotarpiu bendrai veikiančios teisėkūros institucijos galėtų apsvarstyti galimybę 2021–2027 m. laikotarpiu tinkamų duomenų analizės priemonių (pavyzdžiui, Arachne) naudojimą padaryti privalomą, siekiant santykinai mažomis sąnaudomis pagerinti sukčiavimo aptikimo veiksmingumą.

Vadovaujančiosios institucijos nepakankamai pranešinėja apie sukčiavimo atvejus PIF ataskaitose ir neperduoda jų tyrimo ir baudžiamojo persekiojimo įstaigoms

89 Kalbant apie atsaką į sukčiavimą, mes nustatėme, kad vadovaujančiosios institucijos nepakankamai pranešinėja apie sukčiavimo atvejus ir kad tai daro poveikį PIF ataskaitose paskelbtų sukčiavimo aptikimo lygių patikimumui (48–57 dalys). Keletas vadovaujančiųjų institucijų taip pat sistemingai nepranešinėja įtariamo sukčiavimo atvejų tyrimo ar baudžiamojo persekiojimo įstaigoms (58–60 dalys). Mes nustatėme, kad vadovaujančiosios institucijos daugiausia dėmesio skiria ES finansavimo atšaukimui

ir ne visada susigrąžina lėšas iš kaltininkų ar skiria atgrasančias nuobaudas ar sankcijas (61 ir 62 dalys). Vadovaujančiosios institucijos taip pat tinkamai neįvertina galimų įtariamo sukčiavimo horizontalių pasekmių (63 ir 64 dalys; 4 langelis). Visi šie aspektai smarkiai riboja atgrasomąjį sukčiavimo tyrimų poveikį.

4 rekomendacija. Stebėti atsako į sukčiavimą mechanizmus, siekiant užtikrinti, kad jie būtų nuosekliai taikomi

- a) Komisija turėtų nustatyti aiškius ataskaitų apie sukčiavimą teikimo reikalavimus visoms valstybių narių įstaigoms ir, konkrečiai, vadovaujančiosioms institucijoms. Jie turėtų būti grindžiami standartiniu sukčiavimo, kenkiančio ES finansiniams interesams, aiškinimu naujoje PIF direktyvoje;
- b) Komisija turėtų reikalauti, kad vadovaujančiosios institucijos sistemingai įvertintų įtariamo sukčiavimo horizontalias pasekmes jų valdymo ir kontrolės sistemose; ir
- c) Komisija turėtų paskatinti vadovaujančiąsias institucijas pranešinėti visus įtariamo sukčiavimo atvejus baudžiamojo tyrimo ar persekiojimo įstaigoms.
- d) Siekiant užtikrinti, kad atgrasymas būtų veiksmingas, vadovaujančiosios institucijos turėtų imtis proporcingų priemonių, skirtų viešosioms lėšoms iš sukčiavimo vykdytojų susigrąžinti, o ne tik atšaukti išlaidų tinkamumo finansuoti ES lėšomis patvirtinimą.

Terminas: iki 2019 m. pabaigos

90 Per BNR derybų ir patvirtinimo procesą 2021–2027 m. laikotarpiu bendrai veikiančios teisėkūros institucijos galėtų apsvarstyti galimybę įvesti konkrečias sankcijas ir nuobaudas už ES finansiniams interesams žalą darantį sukčiavimą atsakingiems subjektams. Konkrečiai, kaip ir kitose politikos srityse, šios priemonės galėtų apimti konkrečių piniginių nuobaudų, priklausančių nuo neatitikimo finansinio poveikio, arba mechanizmą, pagal kurį tam tikrą metų skaičių atimama galimybė gauti ES finansavimą.

Kovą su sukčiavimu silpnina nepakankamas AFCOS funkcijų apibrėžimas reglamente ir silpnas veiksmų tarp valstybių narių įstaigų koordinavimas

91 Kalbant apie kovos su sukčiavimu veiklos koordinavimą, nustatėme didelių skirtumų, susijusių su tuo, kaip AFCOS yra organizuotos ir aprūpintos ištekliais (66–70 dalys). Šiuo atžvilgiu Komisijos pasiūlyme iš dalies keisti OLAF reglamentą nėra

suteikta pakankamo aiškumo dėl minimalių AFCOS funkcijų. Apie sukčiavimo bylų būseną nėra pakankamai pranešama ir ji nepakankamai prižiūrima (71–73 dalys), kadangi AFCOS ne visada turi prieigą prie informacijos apie tiriamų sukčiavimo bylų būseną. Dažnas koordinavimo nebuvimas neigiamai veikia kovos su sukčiavimu veiksmingumą (74–78 dalys).

5 rekomendacija. Remti AFCOS funkcijų išplėtimą, siekiant pagerinti koordinavimą

Komisija turėtų paskatinti valstybes nares išplėsti AFCOS koordinavimo su vadovaujančiosiomis institucijomis vaidmenį jį papildant ryšių palaikymu su visomis nacionalinėmis įstaigomis, kurios yra atsakingos už įtariamo sukčiavimo tyrimą ir baudžiamąjį persekiojimą.

Terminas: iki 2019 m. pabaigos

92 Gerbiant valstybių narių teisę lanksčiai apibrėžti ir organizuoti savo kovos su sukčiavimu darbą remiantis subsidiarumo principu, ES bendrai veikiančios teisėkūros institucijos galėtų apsvarstyti galimybę nustatyti minimalias AFCOS funkcijas. Tai galėtų būti padaryta, pavyzdžiui, šiuo metu vykstančio OLAF reglamento pakeitimo teisėkūros proceso kontekste, siekiant užtikrinti veiksmingą AFCOS koordinavimo vaidmenį. AFCOS galėtų būti priskirtos bent šios funkcijos:

- padėti palaikyti ryšius tarp vadovaujančiųjų institucijų (ir kitų už programas atsakingų institucijų) bei kitų kovoje su sukčiavimu dalyvaujančių valstybių narių įstaigų, visų pirma tyrimo ir baudžiamojo persekiojimo įstaigų;
- stebėti atskirų bylų būseną ir teikti ataskaitas Komisijai apie tolesnes priemones, kurių imasi atsakingos vadovaujančiosios institucijos, tinkamai išlaikant vykstančių tyrimų konfidencialumą, ir
- patvirtinti kasmet, atsižvelgiant į Komisijos rengimąsi skelbti PIF ataskaitas, kad IMS įrašyta informacija yra išsami, patikima, tiksli ir atnaujinta.

Šią ataskaitą priėmė II kolegija, vadovaujama Audito Rūmų narės Ilianos IVANOVOS, 2019 m. kovo 27 d. Liuksemburge įvykusiame posėdyje.

Audito Rūmų vardu

Pirmininkas

Klaus-Heiner LEHNE

Akronimai ir santrumpos

AFCOS – (angl. Anti-fraud coordination service) kovos su sukčiavimu koordinavimo tarnyba

BNR – Bendrųjų nuostatų reglamentas

ERPF – Europos regioninės plėtros fondas

ESF – Europos socialinis fondas

IMS – (angl. Irregularity Management System) neatitikimų valdymo sistema

OLAF – (pranc. Office européen de lutte anti-fraude) Europos kovos su sukčiavimu tarnyba

SAL – sukčiavimo aptikimo lygis

SRV – sukčiavimo rizikos vertinimas

VP – veiksmų programa

Žodynėlis

COCOLAF – Sukčiavimo prevencijos koordinavimo patariamasis komitetas (COCOLAF), įsteigtas 1994 m. vasario 23 d. Komisijos sprendimu 94/140/EB. Komitetas koordinuoja valstybių narių ir Europos Komisijos veiksmus kovojant su Bendrijos finansiniams interesams kenkiančiu sukčiavimu.

COCOLAF prižiūri keletą kitų grupių, kurios įgalios spręsti nustatytus klausimus:

Sukčiavimo prevencijos grupė;

Sukčiavimui ir kitiems neatitikimams skirtų ataskaitų teikimo ir analizės grupė;

Kovos su sukčiavimu koordinavimo tarnybos (AFCOS) grupė ir

OLAF kovos su sukčiavimu ryšininkų tinklas (OAFCN).

EGESIF – ekspertų grupė Europos struktūrinių ir investicijų fondų klausimais, kuri padeda Komisijai ES sanglaudos politikos teisės aktų įgyvendinimo srityje ir prisideda prie valstybių narių institucijų koordinavimo bei keitimosi informacija.

EGESIF svarsto ir priima konkrečias gaires skirtingomis temomis, susijusiomis su sanglaudos finansavimo įgyvendinimu. Nors šios gairės nėra teisiškai privalomos, paprastai Komisija jas naudoja vertindama valstybių narių institucijų darbą. 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu ši grupė buvo vadinama COCOF.

Europos kovos su sukčiavimu tarnyba (OLAF) – Komisijos tarnyba, atsakinga už kovą su sukčiavimu, kuris daro poveikį ES finansiniams interesams. OLAF yra įpareigota plėtoti ir koordinuoti ES kovos su sukčiavimu politikas ir atlikti tyrimus dėl su ES lėšomis (pajamomis ir išlaidomis) ir / arba ES pareigūnais susijusio sukčiavimo ir korupcijos.

Įtariamasis sukčiavimas – neatitikimas, dėl kurio nacionaliniu lygmeniu pradedami administraciniai arba teismo procesai, siekiant nustatyti, ar veiksmas (ar neveikimas) buvo tyčinis.

Kovos su sukčiavimu koordinavimo tarnyba (AFCOS) – kiekvienos valstybės narės pagal OLAF reglamentą paskirta įstaiga, siekiant palengvinti bendradarbiavimą ir keitimąsi informacija su OLAF.

Kovos su sukčiavimu politika – priemonė, kuria siekiama pagarsinti organizacijos ryžtą kovoti su sukčiavimu ir jį pašalinti. Ji turėtų apimti:

- kovos su sukčiavimu kultūros plėtojimo strategijas;
- įgaliojimų kovojant su sukčiavimu paskirstymą;

- ataskaitų apie įtariamą sukčiavimą teikimo mechanizmus;
- bendradarbiavimą tarp įvairių proceso dalyvių.

Organizacijoje kovos su sukčiavimu politika turėtų būti aiškiai matoma (informacija platinama visiems naujiems darbuotojams, paskelbta intranete) ir darbuotojams turėtų būti aišku, kad ji aktyviai įgyvendinama (reguliariai atnaujinant su sukčiavimo klausimais susijusią informaciją ir pasitelkiant ataskaitas apie sukčiavimo tyrimų rezultatus). (*Šaltinis: EGESIF_14-0021-00, 4.1 skirsnis ir 3 priedas*)

Neatitikimas – veiksmas ar neveikimas, kuriuo pažeidžiama ES teisė (arba su jos taikymu susijusi nacionalinė teisė), turintis potencialiai neigiamą poveikį ES finansiniams interesams. Valstybės narės Komisijai praneša apie neatitikimus, kurie viršija 10 000 eurų.

Neatitikimų valdymo sistema (IMS) – internetinė taikomoji programa, kurią valstybės narės naudoja neatitikimams (su sukčiavimu susijusiems ir su juo nesusijusiems) pranešti pasidalijamojo valdymo srityje.

Patvirtintas sukčiavimas – neatitikimas, kuris buvo pripažintas sukčiavimu galutiniu baudžiamojo teismo sprendimu.

PIF – kas susiję su ES finansinių interesų apsauga. Iš prancūzų k. „protection des intérêts financiers“.

Pirminis administracinis arba teisminis nustatytas faktas (PACA) – pirmas kompetentingos institucijos raštiškas įvertinimas, kuriame remiantis konkrečiais faktais daroma išvada, kad buvo įvykdytas tyčinis arba netyčinis pažeidimas, kuris gali pakenkti ES biudžetui.

Pranešti neatitikimai dėl įtariamo sukčiavimo – sąvoka, kurią Komisija taiko savo metinėse PIF ataskaitose, siekdama atskirti valstybių narių praneštus įtariamo ir patvirtinto sukčiavimo atvejus nuo neatitikimų, kurie nėra laikomi tyčiniais.

Priemonė „Arachne“ – rizikos įvertinimo balais IT priemonė, kurią sukūrė Komisija (DG EMPL ir DG REGIO) ERPF, SF ir ESF srityje ir pateikė valstybėms narėms nemokamai mainais už valdymo duomenis.

Sukčiavimo atgrasymas – numatomas kovos su sukčiavimu politikos ir priemonių poveikis, susijęs su mažėjančia tikimybe, kad fiziniai ar juridiniai asmenys ims sukčiauti.

Už programas atsakingos institucijos – valstybių narių įstaigos, atsakingos už iš ESI fondų finansuojamų veiksmų programų valdymą ir stebėjimą. Jos yra trijų rūšių:

vadovaujančiosios institucijos (dažnai remiamos tarpinių įstaigų), tvirtinančiosios institucijos ir audito institucijos.

- Vadovaujančiosios institucijos (VI) yra atsakingos už bendrąjį kiekvienos veiksmų programos valdymą. Joms dažnai talkina deleguotosios tarpinės įstaigos. Jų užduotys apima tinkamų finansuoti operacijų atranką ir šių operacijų finansinės kontrolės atlikimą. Vadovaujančiosios institucijos yra pagrindinės institucijos, atsakingos už kovos su sukčiavimu priemonių nustatymą.
- Tvirtinančiosios institucijos (TI) yra atsakingos už metinių finansinių ataskaitų parengimą ir jų išsamumo ir tikslumo patvirtinimą. Jos taip pat yra atsakingos už mokėjimo paraiškų Komisijai pateikimą. Tvirtinančiosios institucijos gali atlikti patikras, kurių metu gali būti nustatomas įtariamas sukčiavimas.
- Audito institucijos (AI) yra nepriklausomos nacionalinės arba regioninės įstaigos, atsakingos už patvirtinimą (paneigimą), kad metinės finansinės ataskaitos, kurias pateikė tvirtinančiosios institucijos, parodo teisingą ir tikslią padėtį, Komisijai deklaruotos išlaidos yra teisėtos ir tvarkingos, ir veiksmų programų kontrolės sistemos veikia tinkamai. Audito institucijos gali ištirti vadovaujančiųjų institucijų kovos su sukčiavimu priemones atlikdamos savo sistemų auditus ir gali nustatyti įtariamą sukčiavimą savo operacijų / sandorių auditų metu.

KOMISIJOS ATSAKYMAI Į EUROPOS AUDITO RŪMŲ SPECIALIOSIOS ATASKAITOS

„KOVA SU SUKČIAVIMU NAUDOJANT ES SANGLAUDOS POLITIKOS LĖŠAS. VADOVAUJANČIOSIOS INSTITUCIJOS TURI STIPRINTI APTIKIMĄ, ATSAKĄ IR KOORDINAVIMĄ“ PASTABAS

SANTRAUKA

III. Siekdama įvertinti, ar įdiegtos veiksmingos ir proporcingos kovos su sukčiavimu priemonės, Komisija užsakė atlikti išorės tyrimą „*Sukčiavimo ir korupcijos Europos struktūrinių ir investicijų fondų fonduose prevencija. Praktikos ES valstybėse narėse apžvalga*“¹. Jis buvo paskelbtas 2018 m. lapkričio mėn.

Atlikus šį tyrimą, grindžiamą 50 programų analize, padaryta išvada, kad 2014–2020 m. pastangos kovoti su sukčiavimu buvo labiau formalizuotos ir sistemingesnės. Didžioji dauguma vadovaujančiųjų institucijų naudojosi Komisijos 2014 m. parengtose gairėse pateikta rizikos vertinimo priemone. Sukčiavimo rizikos vertinimo procesas – vienas iš pavyzdžių, iš kurių matyti, kad pastangos kovoti su sukčiavimu tapo labiau formalizuotos. Šiame tyrime paminėta, kad kai kurios institucijos, šį procesą pagrįsdamos Komisijos rekomenduojamų kontrolės priemonių sąrašu, priėmė naujas arba patobulino esamas aptikimo kontrolės priemones. Keletas jų pavyzdžių yra:

- veikianti Konkursų ekspertų komisija, į kurią gali kreiptis konkursų dalyviai, jeigu, jų nuomone, atitinkama procedūra turi trūkumų;
- atliekant rinkos tyrimus iš anksto nustatomi biudžetai, apie kuriuos informacija neskelbiama (manipuliavimo viešaisiais pirkimais prevencija);
- naudojimas IT priemonėmis dubliuojamiems prašymams nustatyti (manipuliavimo sąnaudomis ir kokybe prevencija);
- bendradarbiavimas su viešųjų pirkimų arba konkurencijos institucijomis (antikonkurencinio veiksmų derinimo konkursuose prevencija);
- naudos gavėjams skirtas skundų nagrinėjimo mechanizmas.

Komisija yra sukūrusi ir aktyviai skatina naudoti duomenų gavybos priemonę „Arachne“ ir leidžia valstybėms narėms ja naudotis nemokamai. Siekiant geriau nustatyti sukčiavimo pavojaus ženklus, šiuo metu šia priemone naudojamosi įgyvendinant 165 programas.

IV. Komisija savo ES finansinių interesų apsaugos metinėse ataskaitose (toliau – FIA ataskaitos) keletą kartų atkreipė dėmesį į konkrečią tikimybę, kad kai kurios valstybės narės nepakankamai praneša apie sukčiavimo atvejus. Siekdama sumažinti tokią riziką, Komisija nuolat tobulina IMS ir valstybėms narėms rengia informacijos teikimo gaires. Be to, sukčiavimo aptikimo lygiai nustatomi ir atitinkamos jų daugiamečių analizės rengiamos atsižvelgiant į šiuos trūkumus.

Įgyvendindama peržiūrėtą Kovos su sukčiavimu strategiją (angl. CAFS), Komisija siekia tobulinti savo analizę įtraukiant papildomus aspektus, visų pirma parengiant šalių profilius, kad būtų galima geriau suprasti valstybių narių sukčiavimo aptikimo ir informacijos teikimo skirtumus.

V.

Pirma įtrauka. Komisija visiškai pritaria tam, kad valstybės narės priimtų nacionalines kovos su sukčiavimu strategijas. Šiuo tikslu, prižiūrima Sukčiavimo prevencijos koordinavimo patariamojo komiteto (COCOLAF), ji yra parengusi nacionalinių kovos su sukčiavimu strategijų gaires.

¹ Nuoroda į tyrimą – https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2018/study-on-the-implementation-of-article-125-4-c-of-the-regulation-eu-no-1303-2013-laying-down-the-common-provisions-on-the-european-structural-and-investment-fund-in-member-states.

Komisija palankiai vertina tai, kad dešimt valstybių narių jau yra parengusios tokias strategijas. Savo gairėse Komisija taip pat rekomenduoja vadovaujančiosioms institucijoms priimti pareiškimus dėl kovos su sukčiavimu politikos.

Komisija toliau skatins valstybes nares priimti nacionalines kovos su sukčiavimu strategijas ir joms teiks atitinkamą pagalbą. Vis dėlto ji neturi teisinio pagrindo reikalauti, kad kiekviena vadovaujančioji institucija veiksmų programos lygmeniu priimtų oficialią, atskirą kovos su sukčiavimu politiką. Nepaisant to, Komisija rekomenduoja vadovaujančiosioms institucijoms paskelbti pareiškimus dėl kovos su sukčiavimu politikos ir yra pasiūliusi šio proceso gaires.

Antra įtrauka. Komisija remia ir skatina sanglaudos fondų lėšas valdančių institucijų ir kitų pagrindinių nacionalinių kovos su sukčiavimu dalyvių tarpusavio bendradarbiavimą. Laikydamosi proporcingumo principo, ji toliau remis ir skatins šį bendradarbiavimą, visų pirma įgyvendinant programas, kurioms būdinga itin didelė rizika arba dideli finansiniai srautai.

Trečia įtrauka. Komisija jau yra parengusi valstybėms narėms išsamias gaires dėl sukčiavimo prevencijos ir aptikimo priemonių. Komisija palaiko ir toliau aktyviai skatins už programas atsakingų institucijų galimybes naudotis bet kokiais duomenų gavybos priemonėmis, įskaitant, visų pirma, priemonę „Arachne“. Komisija priemonę „Arachne“ sukūrė konkrečiai siekdama patenkinti už sanglaudos politikos programas atsakingų institucijų poreikius ir sudaro sąlygas valstybėms narėms ja naudotis nemokamai.

Ketvirta įtrauka. Vadovaudamasi Bendrųjų nuostatų reglamento (BNR) nuostatomis, Komisija stebės, kaip įgyvendinamos kovos su sukčiavimu priemonės, kurias valstybės narės turi priimti veiksmų programų lygmeniu. Be to, Komisija, įgyvendindama savo peržiūrėtą Kovos su sukčiavimu strategiją, rengia valstybių narių kovos su sukčiavimu pajėgumų, susijusių su, *inter alia*, prevencija ir aptikimu, šalių profilius. Šie šalių profiliai padės geriau įvertinti, kaip įgyvendinamos sukčiavimo prevencijos ir aptikimo priemonės. Vis dėlto įvertinti sukčiavimo prevencijos ir aptikimo metodų veiksmingumą yra labai sudėtingas ir sunkus uždavinys, nes sukčiavimui turi įtakos daug įvairių išorės veiksnių, iš kurių ne visi susiję su konkrečia politikos sritimi.

Penkta įtrauka. Komisija toliau skatins valstybes nares stiprinti kovos su sukčiavimu koordinavimo tarnybų (toliau – AFCOS) atliekamą koordinatorių vaidmenį, visų pirma išplečiant jų tinklą.

VI.

Komisija atidžiai įvertins bet kokius tokio pobūdžio teisės aktų leidėjų pateiktus pakeitimus.

VII. Komisija pritaria Audito Rūmams, kad svarbu užtikrinti AFCOS veiksmingumą, ir galėtų padėti aiškiau apibrėžti jų funkcijas. Komisijos pasiūlymu iš dalies pakeisti OLAF reglamentą jau labai pagerinama esama padėtis, nes AFCOS turės užtikrinti, kad pagalba OLAF būtų teikiama neatsižvelgiant į jos teikimo būdą (t. y. ar ją teiks tiesiogiai AFCOS, ar kita institucija, veikianti AFCOS prašymu).

IVADAS

05. 2014–2020 m. Bendrųjų nuostatų reglamente pirmą kartą nustatytas reikalavimas vadovautis rizika grindžiamu požiūriu ir veiksmų programos lygmeniu nustatyti proporcingas ir veiksmingas kovos su sukčiavimu priemones. Tai – svarbus žingsnis siekiant užtikrinti geresnį finansų valdymą ir ES biudžeto apsaugą.

07. Audito Rūmų nurodyta kovos su sukčiavimu informacinė platforma yra OLAF kovos su sukčiavimu informacinė sistema (angl. AFIS).

Bendras Komisijos atsakymas į 08 ir 09 dalių pastabas.

Tiek įtariamo sukčiavimo atvejų, tiek su sukčiavimu nesusijusių neatitikimų sanglaudos politikos srityje, apie kuriuos pranešė valstybių narių institucijos, santykinės dalis galima paaiškinti didėjančiais valstybių narių pajėgumais aptikti neatitikimus, įskaitant galimo sukčiavimo atvejus, ir apie juos pranešti Komisijai. Jų finansinis poveikis įvairiose valstybėse narėse ir įvairiais metais labai nevienodas.

FIA ataskaitose Komisija reguliariai ir nuosekliai pažymi, kad taip gali būti todėl, kad projektai, finansuojami visų pirma Europos regioninės plėtros fondo (ERPF) ir Sanglaudos fondo lėšomis, palyginti su kitomis politikos sritimis, gali būti susiję su labai didelėmis sumomis.

10. Kalbant apie Slovakiją, aukštą sukčiavimo aptikimo lygį 2007–2013 m. bent iš dalies nulėmė keli (keturi) atvejai, kurie buvo susiję su labai didelėmis lėšų sumomis ir apie kuriuos buvo pranešta 2017 m.

PASTABOS

Bendras Komisijos atsakymas į 18 ir 19 dalių pastabas.

Komisija visiškai pritaria tam, kad valstybės narės priimtų nacionalines kovos su sukčiavimu strategijas, kuriomis naudosis gavėjams ir visuomenei parodytų, kaip ketina kovoti su sukčiavimu. Reikėtų pažymėti, kad valstybės narės nėra teisiškai įpareigosios priimti nacionalinę kovos su sukčiavimu strategiją. Nepaisant to, dešimt valstybių narių yra priėmusios nacionalines kovos su sukčiavimu strategijas, o viena valstybė narė atnaujina esamą strategiją (žr. 2017 m. FIA ataskaitą).

Į Komisijos gaires valstybėms narėms ir už programas atsakingoms institucijoms dėl sukčiavimo rizikos vertinimo ir veiksmingų bei proporcingų kovos su sukčiavimu priemonių (2014 m. birželio 16 d., EGESIF 14-0021) įtrauktas neprivalomas pareiškimo dėl kovos su sukčiavimu politikos programos lygmeniu šablonas.

Šio pareiškimo tikslas – parodyti naudosis gavėjams ir visuomenei, kad sukčiavimas visiškai netoleruojamas, ir informuoti apie tai, kaip vadovaujančiosios institucijos ketina kovoti su sukčiavimu.

Be to, siekdama didinti informuotumą apie sukčiavimą ir korupciją ir padėti vadovaujančiosioms institucijoms kovoti su sukčiavimu, Komisija 2014–2015 m., bendradarbiaudama su organizacija „Transparency International“, valstybėse narėse surengė keletą seminarų kovos su sukčiavimu ir korupcija klausimais.

Be to, Komisija atkreipia dėmesį į savo gaires dėl valdymo ir kontrolės sistemų pagrindinių reikalavimų vertinimo, visų pirma į vertinimo kriterijų Nr. 7.3, susijusį su 7-uoju pagrindiniu reikalavimu „Proporcingos ir veiksmingos kovos su sukčiavimu priemonės“. Nors šis pagrindinis reikalavimas susijęs ne su pačia kovos su sukčiavimu politika, o su būtinybe atlikti įsivertinimą, kuriuo remiantis vykdoma tikslinė kontrolė, juo taip pat įtraukiami kiti aspektai, nesusiję su nustatytos sukčiavimo rizikos vertinimu, ir paaiškinama, kokia turėtų būti už programas atsakingų institucijų pozicija kovos su sukčiavimu klausimu.

Bendras Komisijos atsakymas į 20 ir 21 dalių pastabas.

Pirma, Komisija mano, kad valstybės narės imasi tam tikrų priemonių, kad įgyvendintų gaires ir įvykdytų šiuo reglamentu nustatytus įpareigojimus. Viena iš Komisijos užsakyto kovos su sukčiavimu priemonių valstybėse narėse išorės tyrimo išvadų yra tai, kad Komisijos pastangos kovoti su sukčiavimu ir korupcija paskatino tam tikrus pokyčius valstybių narių lygmeniu, todėl dabar vadovaujamasi labiau struktūrizuotu ir sistemingesniu požiūriu. Visų pirma, pagal šablone nustatytus kriterijus atliekamas sukčiavimo rizikos vertinimas padėjo daugiau dėmesio skirti sukčiavimo ir korupcijos rizikai, taip pat aiškiau susieti nustatytą riziką ir konkrečias jos mažinimo priemones (išorės tyrimas, p. 49).

Antra, trūkumus, susijusius su 7-uoju pagrindiniu reikalavimu ir kitais neesminiais pagrindiniais reikalavimais, galima apibrėžti kaip rimtus trūkumus bendros valdymo ir kontrolės sistemos lygmeniu, dėl kurių nutraukiami mokėjimai arba atliekamos finansinės pataisos. Šiomis aplinkybėmis 4-asis pagrindinis reikalavimas „*Tinkami valdymo patikrinimai*“ ir 16-asis pagrindinis reikalavimas „*Tinkamas veiksmų auditas*“ atlieka rizikos mažinimo kontrolės priemonių funkcijas, nes suteikia galimybę aptikti galimą sukčiavimo atvejį. Jei vienas valdymo ir kontrolės sistemos aspektas, susijęs su finansiniu poveikiu operacijos (-ų) teisėtumui ir tvarkingumui, neatitinka reikalavimų, Komisija nutraukia mokėjimą arba atlieka finansinės pataisas. Todėl Komisija mano, kad, net jeigu teisinis reikalavimas patvirtinti oficialią kovos su sukčiavimu politiką ir nenustatytas, 2014–2020 m. teisinė sistema akivaizdžiai sustiprinta nustačius įpareigojimą įdiegti veiksmingas ir proporcingas kovos su sukčiavimu priemones.

Reikiamų sąlygų yra mažiau, ir jos labiau orientuotos į konkrečius atitinkamo fondo tikslus. Kai šios sąlygos įvykdomos, valstybių narių institucijoms turi būti leidžiama pradėti naudotis fondų lėšomis. Kovos su sukčiavimu priemonėmis siekiama mažinti riziką, ir jos turi būti periodiškai peržiūrimos. Todėl netinkama kovos su sukčiavimu priemonės įtraukti į reikiamas sąlygas.

Bendras Komisijos atsakymas į 22–23a dalių pastabas.

Audito Rūmų nurodyta praktinė Komisijos parengta naudoti sukčiavimo rizikos vertinimo priemonė suteikia galimybę visose valstybėse narėse įgyvendinant visas programas vadovautis nuosekliu požiūriu į rizikos vertinimus.

Atlikus Audito Rūmų nurodytą kovos su sukčiavimu priemonių išorės tyrimą patvirtinta, kad dabar vadovaujančiosios institucijos sukčiavimo riziką vertina vadovaudamosi 2014–2020 m. kontrolės sistemos reikalavimais ir nustato esamų vidaus kontrolės priemonių parengtumą šalinti riziką, susijusią su įvairiais sukčiavimo scenarijais, taip pat nustato sritis, kuriose reikalingos papildomos kontrolės priemonės. Nustačius naujus reikalavimus, vadovaujamosi labiau struktūrizuotu požiūriu į sukčiavimo rizikos vertinimą.

2014–2015 m. penkiolikoje valstybių narių (BG, RO, IT, SK, CZ, HR, LV, HU, MT, SI, LT, ES, PL, PT, EE) surengtų informuotumo apie kovą su sukčiavimu ir (arba) korupcija didinimo seminarų metu Komisija taip pat praktiškai pristatė, kaip naudotis jos rekomenduojama rizikos vertinimo priemone. Be to, 2015 m., organizuojant mokymus apie naudojimąsi Neatitikimų valdymo sistema (IMS), ši priemonė buvo pristatyta visoms valstybėms narėms. Komisija pritaria Audito Rūmų išvadai, kad valstybės narės naudojasi Komisijos parengtu modeliu.

Komisija toliau padės valstybių narių institucijoms kovojant su sukčiavimu stiprinti savo administracinius gebėjimus. Šiuo metu planuojama, bendradarbiaujant su EIPA, parengti naują ekspertams skirtą mokymo modulį „***Sukčiavimo ir korupcijos nustatymas ir prevencija naudojant 2014–2020 m. ESI fondų lėšas***“, taip pat atlikti tolesnį tyrimą. Pastarasis bus grindžiamas padėties įvertinimo tyrimo rezultatais.

Bendras Komisijos atsakymas į 24 ir 25 dalių pastabas.

Komisija laikosi nuomonės, kad vadovaujančiosios institucijos paprastai aktyviau siekia atlikti sukčiavimo rizikos vertinimą.

Ši Komisijos nuomonė patvirtinta išorės tyrimu, kurį atlikus nustatyta, kad „įgyvendindamos daugumą (keturiasdešimt) veiksmų programų institucijos aktyviai rengė sukčiavimo rizikos vertinimus“ ir kad „į didžiąją daugumą Komisijos šablonu grindžiamų sukčiavimo rizikos vertinimų (76 proc.) buvo įtraukta išsami informacija, į 14 proc. – tik dalis reikiamos informacijos, o į 8 proc. tokių vertinimų – tik pagrindinė informacija. Du sukčiavimo rizikos vertinimai, kuriuose buvo pateikta mažiausiai informacijos, buvo susiję su tomis veiksmų programomis, kurias įgyvendinant buvo vadovaujamosi pasyviu požiūriu“. Atlikus šį tyrimą taip pat padaryta išvada, kad „<...> be to, kai kurios institucijos į sukčiavimo rizikos įsivertinimus įtraukė kitų rūšių riziką, <...> o kitos

vadovaujančiosios institucijos savo vertinime pateikė išsamesnės informacijos“. Be to, vadovaujančiosios institucijos pažymi, kad didėja jų darbuotojų informuotumas apie tai, kaip svarbu atlikti sukčiavimo rizikos vertinimą ir tobulinti sukčiavimo prevencijos ir aptikimo IT sistemas.

Remiantis Komisijos gairėmis, kovos su sukčiavimu procesas prasideda nuo įsivertinimo, grindžiamo vadovaujančiųjų institucijų žiniomis apie aplinką ir jai būdingą sukčiavimo riziką, taip pat bendrai pripažintomis ir pasikartojančiomis sukčiavimo schemomis. Komisija įsivertinimo grupei rekomenduoja užtikrinti, kad šiame procese dalyvautų svarbiausi subjektai. Tai galėtų būti įvairūs vadovaujančiosios institucijos departamentai, taip pat tvirtinančioji institucija ir vykdomosios institucijos. Sprendimą įtraukti AFCOS arba kitas specializuotas įstaigas savo nuožiūra priima vadovaujančiosios institucijos (3.2 skirsnis). Audito institucija tikrins šį procesą neatlikdama jokio tiesioginio vaidmens. Kalbant apie sukčiavimo rizikos vertinimą, atlikus išorės tyrimą taip pat patvirtinta, kad „į kovos su sukčiavimu veiklą įtraukiant įvairias institucijas (valdančiąją instituciją, vykdomąsias institucijas, audito instituciją, tvirtinančiąją instituciją, AFCOS ir teisėsaugos institucijas), geriau koordinuojama kovos su sukčiavimu veikla ir mažėja sukčiavimo rizika“.

26. Sukčiavimo rizikos vertinimas – nuolatinė procedūra, kuri turi būti patikslinama ir peržiūrima programos įgyvendinimo metu.

Pirma įtrauka. 2014–2020 m. patikinimo modelis grindžiamas audito institucijos atliekama vadovaujančiosios institucijos priežiūra, šiuo tikslu atliekant sistemų auditus ir veiksmų auditus, kurių metu įvertinamas kiekvienas pagrindinis valdymo ir kontrolės sistemų reikalavimas, įskaitant 7-ąjį pagrindinį reikalavimą, konkrečiai susijusį su kovos su sukčiavimu priemonėmis. Bulgarijos atveju audito institucija nustatė tam tikrą sukčiavimo riziką, ir atsakinga vadovaujančioji institucija ėmėsi tinkamų veiksmų padėčiai ištaisyti. Todėl visa sistema veikė taip, kad būtų užtikrinamos griežtesnės kovos su sukčiavimu priemonės.

Antra įtrauka. Komisija per atitinkamus metinius susitikimus kartu su Prancūzijos institucijomis išnagrinės, kaip būtų galima didinti informuotumą, o su atitinkamomis vadovaujančiosiomis ir audito institucijomis – kaip tobulinti vertinimą.

Trečia įtrauka. Iš Ispanijos pavyzdžio matyti, kad vadovaujančioji institucija atsakingai vertina priimtus įsipareigojimus, susijusius su kovos su sukčiavimu priemonėmis ir tarpinių įstaigų priežiūra. Pavesdama atlikti vertinimą, vadovaujančioji institucija galėjo rekomenduoti, kaip ištaisyti nustatytus trūkumus, šį procesą stebint vadovaujančiosios institucijos vidaus audito skyriui.

Penkta įtrauka. Komisijos tarnybos pateikė Vengrijai audito rekomendacijų, kaip būtų galima toliau tobulinti jos kovos su sukčiavimu priemones. Pavyzdžiui, Vengrijos vadovaujančiosios institucijos turėtų užtikrinti, kad į tikrinimo procedūras, atliekamas atrankos ir valdymo tikrinimo etapais, būtų įtraukiamos proporcingos kovos su sukčiavimu priemonės, įskaitant pritaikytą IT posistemį.

Todėl Komisija tikisi, kad sukčiavimo rizikos vertinimas Vengrijoje pagerės.

27. Reikėtų pažymėti, kad valstybės narės, atsižvelgdamos į proporcingumo principą, turėtų įdiegti kovos su sukčiavimu priemones. Šios priemonės visada gali būti tobulinamos, atsižvelgiant į aptiktus sukčiavimo atvejus ir nustatytą naują riziką, tačiau jos ir toliau turėtų būti proporcingos nustatytai rizikai.

Atlikus padėties įvertinimo išorės tyrimą padaryta išvada, kad įdiegtos kovos su sukčiavimu priemonės paprastai yra proporcingos nustatytai rizikai, net atsižvelgiant į tai, kad kai kurios institucijos, atlikdamos įsivertinimą, gali nepakankamai įvertinti riziką. Be to, vadovaujančiosios institucijos, reaguodamos į nustatytą riziką, pasiūlė jų pačių sukurtas rizikos mažinimo priemones, kurių taikymo sritis platesnė už Komisijos pasiūlytų priemonių taikymo sritį. Iš to matyti, kad būta tam tikrų svarstymų, kaip geriausiai sumažinti riziką.

29. Komisija rekomenduoja vadovaujančiosioms institucijoms vadovautis prevenciniu, struktūrizuotu ir tiksliniu požiūriu į sukčiavimo rizikos valdymą. Vadovaujantis teisės aktų nuostatose įtvirtintu proporcingumo principu, rizika grindžiamos priemonės taip pat turi būti ekonomiškai efektyvios.

Bendras Komisijos atsakymas į 30–32 dalių pastabas.

Remiantis Komisijos gairėmis dėl sukčiavimo rizikos vertinimo ir veiksmingų bei proporcingų kovos su sukčiavimu priemonių, prevencijos metodai dažniausiai siejami su patikima vidaus kontrolės priemonių sistema ir prevenciniu, struktūrizuotu ir tiksliniu sukčiavimo rizikos vertinimu. Be to, visapusiška mokymo ir informuotumo didinimo veikla, etikos kultūros puoselėjimas (elgesio kodeksas, misijos pareiškimai) ir aiškus atsakomybės (už valdymo ir kontrolės sistemas, kuri padėtų veiksmingai kovoti su sukčiavimu, sukūrimą) paskirstymas taip pat gali būti labai naudingos priemonės kovojant su sukčiavimu ir mažinant galimybes sukčiauti. Be minėtų aspektų, Komisija taip pat siūlo kitas konkrečioms sritims (interesų konfliktams, viešiesiems pirkimams, dvigubam finansavimui) skirtas rizikos mažinimo priemones, kurias, remiantis išorės tyrimu, beveik visos atrinktos valstybių narių institucijos yra įtraukusios į savo sukčiavimo prevencijos mechanizmus. Be to, atlikus šį tyrimą padaryta išvada, kad kai kurios valstybės narės ne tik naudoja Komisijos pasiūlytomis priemonėmis, bet ir yra sukūrusios savo sukčiavimo prevencijos priemones.

Taip pat pažymėtina, kad Komisija nagrinėja naujus ir novatoriškus būdus, kaip užkirsti kelią korupcijai įgyvendinant ES lėšomis finansuojamus projektus ir užtikrinti, kad mokesčių mokėtojų pinigais būtų naudojamosi efektyviai ir skaidriai. Vienas iš tokių būdų – Audito Rūmų 1 langelyje nurodyti bandomieji sąžiningumo paktai.

Pastaraisiais metais Komisija taip pat paskelbė konkrečius dokumentus, kuriais siekiama gerinti sukčiavimo prevenciją. Dauguma iš jų parengti prižiūrint Sukčiavimo prevencijos koordinavimo patariamajam komitetui (COCOLAF). Keletas tokių dokumentų pavyzdžių yra:

- „Sukčiavimas vykdant viešuosius pirkimus. Įspėjamųjų ženklų ir geriausios patirties rinkinys“, 2017 m.;
- „Nacionalinių kovos su sukčiavimu strategijų gairės“, 2014 ir 2016 m.;
- „Interesų konfliktų nustatymas vykdant su struktūriniais veiksmais susijusių viešųjų pirkimų procedūras. Vadovams skirtas praktinis vadovas“, 2013 m.;
- „Nuasmenintų bylų rinkinys. Struktūriniai veiksmai“, 2012 m.

33. Sukčiavimo prevencija ir aptikimas – tarpusavyje susiję dalykai. Aptikimas iš tikrųjų yra viena iš įprastų kontrolės priemonių, įgyvendinant visas programas taikomų tiek vadovaujančiosios institucijos lygmeniu (valdymo patikrinimai), tiek audito institucijos lygmeniu (audito patikrinimai ir kontrolės priemonės).

Atlikus išorės tyrimą patvirtinta, kad vadovaujančiosios institucijos yra sukūrusios kontrolės priemones, kuriomis papildomos Komisijos 2014–2020 m. laikotarpiui rekomenduojamos priemonės. Tai, be kita ko, priemonės, padedančios aptikti sukčiavimą, pavyzdžiui:

- veikianti Konkursų ekspertų komisija, į kurią gali kreiptis konkursų dalyviai, jeigu, jų nuomone, atitinkama procedūra turi trūkumų;
- atliekant rinkos tyrimus iš anksto nustatomi biudžetai, apie kuriuos informacija neskelbiama (manipuliavimo viešaisiais pirkimais prevencija);
- naudojimas IT priemonėmis dubliuojamiems prašymams nustatyti (manipuliavimo sąnaudomis ir kokybe prevencija);
- bendradarbiavimas su viešųjų pirkimų arba konkurencijos institucijomis (antikoncepcinio veiksmų derinimo konkursuose prevencija);
- naudos gavėjams skirtas skundų nagrinėjimo mechanizmas.

Kai kurios už programas atsakingos institucijos jau visapusiškiau naudojasi esamų ir prieinamų duomenų gavybos priemonių, pavyzdžiui, priemonės „Arachne“, teikiamomis galimybėmis. Ja naudojamosi, pavyzdžiui, kaip rizikos vertinimo ir nustatymo priemone, siekiant per sutarčių ir dotacijų skyrimo procedūras patikrinti lėšas galinčias gauti įmones, jų tikruosius savininkus ir verslo partnerius, įvertinti galimus interesų konfliktus ir dvigubo finansavimo riziką, nustatyti pavojaus ženklus ir didinti valdymo patikrinimų veiksmingumą ir efektyvumą.

Galiausiai 2017 m. FIA ataskaitoje Komisija rekomendavo valstybėms narėms, siekiant didinti prevencinio aptikimo pajėgumus, išnaudoti rizikos analizės teikiamas galimybes, t. y. taikant kontrolės priemones daugiausia dėmesio skirti projektų rizikos profiliams, kurie turi būti parengiami ir pritaikomi remiantis išsamiais vertinimais.

Bendras Komisijos atsakymas į 34 ir 35 dalių pastabas.

Tai, kad nėra saugių informacijos atskleidimo kanalų, buvo vienas iš didelį susirūpinimą keliančių klausimų, iškeltų pateikiant pastabas per 2017 m. Komisijos surengtas viešas konsultacijas.

Į dabartinį pasiūlymą dėl Pranešėjų direktyvos įtraukti vidaus ir išorės pranešimų teikimo kanalai, visiems viešojo ir privačiojo sektorių subjektams visoje ES užtikrinant konfidencialumą.

Siūlomoje direktyvoje reikalaujama, kad i) viešojo ir privačiojo sektorių juridiniai subjektai, ii) kompetentingos institucijos ir iii) valstybės narės teiktų lengvai prieinamą informaciją apie pranešimų teikimo kanalus, apsaugą, sąlygas, kuriomis galima pasinaudoti tokia apsauga, ir esamas teisių gynimo priemones, taip pranešėjams užtikrinant didesnę teisinę tikrumą. Be to, šiame pasiūlyme numatyta, kad pranešėjai turi teisę pasinaudoti apsauga, jeigu atskleisdami informaciją jie turėjo pagrįstų priežasčių manyti, kad pranešama informacija priskiriama šios direktyvos taikymo sričiai. Šia apsaugos priemone užtikrinama, kad, galiausiai paaiškėjus, jog toks pranešimas nepriskiriamas šios direktyvos taikymo sričiai (jeigu, pavyzdžiui, pažeidimas susijęs su naudojamomis nacionalinėmis lėšomis, o ne su ES lėšomis), pranešėjai neprarastų apsaugos.

Kalbant apie informuotumo didinimą, pakeitimuose, dėl kurių šiuo metu vyksta diskusijos su teisės aktų leidėjais, aiškiai nurodyta, kad tais atvejais, kai vėliau atskleidžiama anoniminių pranešėjų tapatybė ir jie atitinka šiame pasiūlyme nustatytas apsaugos sąlygas, turi būti užtikrinama tokių pranešėjų apsauga.

Bendras Komisijos atsakymas į 36 ir 37 dalių pastabas.

Priemonė „Arachne“, kaip rizikos vertinimo priemonė, gali padėti didinti projektų atrankos, valdymo patikrinimų ir audito efektyvumą bei dar labiau sustiprinti sukčiavimo nustatymą, prevenciją ir aptikimą. Veiksmingas naudojimas priemonė „Arachne“ – vienas iš gerosios patirties siekiant nustatyti pavojaus ženklus ir tikslines kovos su sukčiavimu priemones pavyzdžių. Į tai reikėtų atsižvelgti vertinant šiuo metu taikomų prevencinių ir aptikimo kontrolės priemonių tinkamumą. 2015 m. ir vėlesnėse FIA ataskaitose Komisija aiškiai rekomendavo valstybėms narėms dažniau naudotis IT rizikos vertinimo priemonėmis (t. y. priemone „Arachne“) ir rizikos analize, taip pat pabrėžė jų svarbą kovojant su sukčiavimu.

Kai kurios už programas atsakingos institucijos jau visapusiškiau naudojasi esamų ir prieinamų duomenų gavybos priemonių, pavyzdžiui, priemonės „Arachne“, teikiamomis galimybėmis. Ja naudojamosi, pavyzdžiui, kaip rizikos vertinimo ir nustatymo priemone, siekiant per sutarčių ir dotacijų skyrimo procedūras patikrinti lėšas galinčias gauti įmones, jų tikruosius savininkus ir verslo partnerius, įvertinti galimus interesų konfliktus ir dvigubo finansavimo riziką, nustatyti pavojaus ženklus ir didinti valdymo patikrinimų veiksmingumą ir efektyvumą.

Taip pat žr. Komisijos atsakymą į 33 dalies pastabas.

Pirma įtrauka. 2019 m. vasario mėn. Komisijos tarnybos surengė susitikimą su Graikijos institucijomis, kad išsiaiškintų jų poziciją dėl galimybių priemonę „Arachne“ integruoti į Graikijoje įgyvendinamų programų valdymo ir kontrolės sistemą. Šio susitikimo metu padaryta išvada, kad priemonė „Arachne“ būtų galima papildyti pačių Graikijos už programas atsakingų institucijų sukurtas priemones, todėl reikia toliau dirbti kartu su Komisija, siekiant priemonę „Arachne“ integruoti į valdymo ir kontrolės sistemą.

Antra įtrauka. Komisija nuolat ragina valstybes nares reguliariai atnaujinti darbinius duomenis, kad būtų galima išnaudoti visus duomenų gavybos priemonės „Arachne“ pajėgumus. Kiek tai susiję su keturiomis Audito Rūmų tikrintomis valstybėmis narėmis, Komisija atkreipia dėmesį į tai, kad padaugėjo aktyvių priemonės „Arachne“ naudotojų arba į ją įtrauktų veiksmų programų.

Trečia įtrauka. Kiekvienu konkrečiu atveju tyrimo įstaigos gali naudotis priemonė „Arachne“, tinkamai atsižvelgdamos į duomenų apsaugos taisykles.

38. Komisija ir toliau lanko už programas atsakingas institucijas, siekdama skleisti informaciją apie duomenų gavybos priemonės „Arachne“ teikiamą naudą ir atliekamas funkcijas. Tuo pat metu Komisija taip pat nagrinėja galimybę daugiau dėmesio skirti rizikos sritims, šiuo tikslu panaikindama (nebeaktualius) rodiklius arba nustatydama naujus rodiklius, pavyzdžiui, rodiklį, skirtą įmonės MVI statusui patvirtinti.

Kai kurios valstybės narės neteisingai suvokia, kad šios priemonės naudingumas priklauso nuo veiksmų programų, kurių duomenys reguliariai įkeliami ir atnaujinami, skaičiaus.

Iš tikrųjų, priemonės „Arachne“ veiksmingumas priklauso nuo institucijų pastangų reguliariai atnaujinti savo programos duomenis. Paskui šie veiksmų programos vidaus duomenys programoje „Arachne“ sutikrinami ir tvarkomi kartu su iš išorės duomenų bazių gaunamais duomenimis apie Europos ir viso pasaulio įmones.

Bendras Komisijos atsakymas į 40 ir 41 dalių pastabas.

Kova su sukčiavimu – nuolatinis procesas, prasidedantis įdiegiant sukčiavimo rizikos vertinimo ir mažinimo priemones. Valstybių narių audito institucijos, atlikdamos sistemų auditus, turi sistemingai peržiūrėti, kaip tarpinių įstaigų lygmeniu įgyvendinamos veiksmingos ir proporcingos kovos su sukčiavimu priemonės (pagal 7-ąją pagrindinį reikalavimą vertinamas tokių priemonių tinkamumas)². Be to, kaip įgyvendinamos kovos su sukčiavimu priemonės, tikrina ir Komisija.

Iš Komisijos ir nacionalinių institucijų iki šiol atlikto audito rezultatų matyti, kad iš patikrintų 263 veiksmų programų įgyvendinant 100 veiksmų programų įdiegtos tinkamai veikiančios kovos su sukčiavimu priemonės, įgyvendinant 152 veiksmų programas taikomos tinkamai veikiančios kovos su sukčiavimu priemonės, tačiau reikalingi tam tikri patobulinimai, o įgyvendinant 11 veiksmų programų šias priemones reikia gerokai patobulinti.

Sukčiavimo prevencijos veiksmų veiksmingumą sudėtinga įvertinti, ypač pirmaisiais jų įgyvendinimo metais, nes šis procesas susijęs su konkrečių išlaidų lygiu ir jų patvirtinimu Komisijai.

Sukčiavimo aptikimą galima stebėti, tačiau, norint įvertinti jo veiksmingumą, aptiktą sukčiavimą reikėtų palyginti su visu sukčiavimu, įskaitant neaptiktus sukčiavimo atvejus, mastu, kuris yra nežinomas. Vis dėlto, kaip jau nurodyta Komisijos atsakyme į specialiosios ataskaitos Nr. 1/2019 pastabas, nėra ekonomiškai efektyvaus metodo, kuriuo remiantis būtų galima pakankamai patikimai ir pagrįstai įvertinti neaptiktą sukčiavimą, kad būtų galima formuoti įrodymais grindžiamą politiką. Be to, sukčiavimo aptikimo veiksmingumas taip pat priklauso nuo išorės veiksmų.

² Komisijos gairėse nurodyta: „atsižvelgiant į tokio audito rezultatus ir į nustatytą sukčiavimo aplinkoje riziką, veiksmų įgyvendinimo auditai gali būti atliekami taip dažnai, kaip to reikia.“ Rekomenduojama laikytis tikslingai orientuoto ir proporcingo požiūrio.

Komisija ragina valstybes nares naudotis audito institucijų atliekamo audito metu nustatytais faktais ir parengti veiksmų planus, kaip ištaisyti nustatytas klaidas ir sumažinti nustatytą riziką. Be to, kiekvienu atveju, kai veiksmų programos valdymo ir kontrolės sistemoje nustatoma klaida ir (arba) rizika, centrinės įstaigos imasi veiksmų ir peržiūri konkrečioms kontrolės veiksmams taikomas taisykles. Todėl metinė sukčiavimo rizikos analizė neatspindi tais metais nustatytų klaidų.

43. Reikėtų pažymėti, kad pagal 2014–2020 m. patikinimo modelį gerokai padidinta valstybių narių atskaitomybė – tuo, taip pat Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 (BNR) 125 straipsnio 4 dalyje nustatyto naujuoju reikalavimu dėl kovos su sukčiavimu priemonių galima paaiškinti Europos Audito Rūmų apibūdintą tendenciją.

Bendras Komisijos atsakymas į 44 ir 45 dalių pastabas.

2017 m. FIA ataskaitoje Komisija paskelbė savo atliktą kontrolės vykdymo priežasčių (struktūrinis duomenų laukas), dėl kurių 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu buvo aptikta neatitikimų, analizę. Gauti rezultatai yra panašūs ir papildomojo pobūdžio³. Nepaisant to, Komisija, remdamasi šia analize, daro kitokias išvadas. Didesnė tyrimo ir baudžiamojo persekiojimo įstaigų aptiktų neatitikimų vertė pabrėžiama nuo tada, kai buvo pateikta 2014 m. FIA ataskaita⁴. Remiantis Komisijos atlikta analize, tai siejama su tyrimų veiksmingumu ir dideliais atitinkamų institucijų tyrimo pajėgumais.

46. Tarybos reglamentu (ES) 2017/1939, kuriuo pagal tvirtesnio bendradarbiavimo procedūrą įsteigiama Europos prokuratūra, visos kompetentingos institucijos įpareigojamos pranešti Europos prokuratūrai apie ES finansiniams interesams kenkiančio sukčiavimo atvejus⁵. Šis įpareigojimas taikomas ir vadovaujančiosioms institucijoms.

Be to, kaip nustatyta Reglamente (ES, Euratomas) Nr. 883/2013, visose valstybėse narėse kovojant su sukčiavimu, korupcija ir kitokia Sąjungos finansiniams interesams kenkiančia neteisėta veikla, OLAF ir toliau atliks pagrindinį vaidmenį.

Galiausiai į sektorių teisės aktus įtrauktomis nuostatomis dėl pranešimo apie neatitikimus, įskaitant sukčiavimą, valstybės narės įpareigojamos pranešti Komisijai bet kokių su sukčiavimu susijusių bylų nagrinėjimo rezultatus.

Minėti įpareigojimai taip pat taikomi vadovaujančiosioms institucijoms.

Komisija taip pat rekomenduoja kovos su sukčiavimu priemones įtvirtinti patvirtinant nacionalines kovos su sukčiavimu strategijas⁶. Ši rekomendacija papildyta Komisijos parengtomis *Bendrosiomis nacionalinių kovos su sukčiavimu strategijų gairėmis*⁷. Nacionalinėmis kovos su sukčiavimu strategijomis skatinama bendradarbiauti ir koordinuoti veiksmus, nes tai yra pagrindiniai ES finansinių interesų apsaugos aspektai.

Bendras Komisijos atsakymas į 47–48 dalių pastabas.

Komisija visais atvejais į IMS įtrauktais duomenimis naudojasi suprasdama, kad pateikti duomenys gali būti neišsamūs. Tai taip pat aiškiai nurodyta keliose FIA ataskaitose ir pridedamoje Neatitikimų, apie kuriuos pranešta, vertinimo metodikoje⁸. Pranešimai apie aptiktus dėl sukčiavimo atsiradusius neatitikimus susiję su sistemos efektyvumu, nes tai reiškia, kad šioje srityje

³ Žr. SWD(2018) 386 *final* 2/2 4.3 punktą, p. 86–88.

⁴ Žr. COM(2015) 386 *final*, 4.2.2 papunktį, p. 23.

⁵ OL L 283, 2017 10 31, p. 1.

⁶ Žr. 2014 m. FIA ataskaitos (COM(2015) 386 *final*, 2015 7 31) 1 rekomendaciją, p. 30.

⁷ Ares(2016)6943965, 2016 12 13. Gairės parengtos COCOLAF Sukčiavimo prevencijos pogrupyje, bendradarbiaujant su nacionaliniais ekspertais.

⁸ Žr. SWD(2016) 237 *final* 2.4 punktą.

bendradarbiauja įvairios įstaigos ir institucijos. Remdamasi šiomis prielaidomis, Komisija ne kartą išreiškė abejones dėl iš valstybių narių, kurios praneša apie labai nedaug dėl sukčiavimo atsiradusių neatitikimų, gaunamų duomenų patikimumo.

49. FIA ataskaitose taip pat pripažįstama, kad nevienodai aiškinama ES sukčiavimo apibrėžtis. Kartais tokie aiškinimo skirtumai įtvirtinti skirtingose teisinėse sistemose ir yra susiję su tam tikrų veiksmų traktavimo būdu (pvz., kai kuriose šalyse interesų konfliktai laikomi nusikalstama veika, o kitose – tokia veika nelaikomi, todėl apie juos atitinkamai (ne)pranešama). Komisija pasiūlė šias apibrėžtis suderinti FIA direktyvoje, tačiau į Europos Parlamento ir Tarybos priimtą direktyvą, nors joje ir numatyta išsamiau suderinti pagrindinius FIA pažeidimus, neįtrauktos visų atitinkamų pažeidimų apibrėžtys.

50. Komisija mano, kad Audito Rūmų atlikto audito metu nustatytas faktas, jog Vengrijos vadovaujančiosios institucijos tinkamai nepraneša apie įtarimus dėl sukčiavimo, kurie išnagrinėjami prieš išlaidų patvirtinimą Komisijai, iš esmės yra klaidingas šios valstybės narės pranešimų teikimo nuostatų aiškinimas. Įtariamo sukčiavimo atvejai, kai tik apie juos pranešama, neturi būti pašalinami iš IMS, net jeigu nebereikia pateikti išlaidų Komisijai, kaip galėjo būti Vengrijos atveju. Komisija atkreips Vengrijos institucijų dėmesį į tinkamą atitinkamos nuostatos taikymą.

51. Komisija žino, kad įvairiose valstybėse narėse ir netgi vienoje valstybėje narėje gali būti priimami nevienodi sprendimai, kada reikia pateikti pranešimą. Todėl 2017 m., bendradarbiaujant su nacionaliniais ekspertais, buvo parengtas Pranešimų apie neatitikimus teikimo vadovas⁹. Jis nepadės išspręsti visų klausimų, tačiau tikrai padės šioje srityje užtikrinti daugiau nuoseklumo. Šis vadovas priimtas labai neseniai, todėl dar negalėjo padaryti poveikio Audito Rūmų atrinktiems duomenims.

Vis dėlto, siekdama išspręsti šį klausimą, Komisija savo FIA ataskaitose atlieka daugiametę analizę, o sanglaudos politikos atveju į ją įtraukiami visi programavimo laikotarpiai, taip mažinant vėlavimo pateikti pranešimus daromą poveikį.

Bendras Komisijos atsakymas į 53 ir 54 dalių pastabas.

Kai įvyksta pokyčių, susijusių su į IMS įtrauktu atveju, pranešimus teikiančios institucijos gali ir turi atnaujinti susijusią informaciją. Duomenys tam tikru metu gali būti netikslūs ir (arba) pasenę, tačiau vėliau pataisomi. IMS – nuolat atnaujinama sistema, kuri, nors ir netobula, vis dar yra išsamiausia šiuo metu prieinama sistema.

Komisija reguliariai primena pranešimus teikiančioms institucijoms, kad būtina tikrinti pateikiamos informacijos kokybę ir prireikus informaciją atnaujinti.

Sukčiavimo atvejų finansinio poveikio vertinimas daugeliu atžvilgių tebėra prieštaringas klausimas. Komisija ir toliau teiks pagalbą nacionalinėms institucijoms, tačiau nepanašu, kad aiškinimo skirtumai visiškai išnyks.

55. Tai, kad kai kurios valstybės narės pranešė apie nedaug dėl sukčiavimo atsiradusių neatitikimų, gali lemti daug veiksmų, pavyzdžiui, ES lėšų kontrolės lygis arba ES lėšų dalis, palyginti su visomis viešosiomis investicijomis toje valstybėje narėje.

Komisija žino, kad Prancūzija nepakankamai pranešė apie neatitikimus, ir ji į tai jau atkreipė dėmesį ankstesnėse FIA ataskaitose, kuriose pateikta šiai valstybei narei, taip pat kitoms valstybėms narėms skirtų konkrečių rekomendacijų.

Taip pat žr. pirmiau pateiktus Komisijos atsakymus į 47–48 ir 53–54 dalių pastabas.

Bendras Komisijos atsakymas į 56 ir 57 dalių pastabas.

⁹ ARES(2017)5692256, 2017 11 21.

Sukčiavimo aptikimo lygis – tai aptiktų dėl sukčiavimo atsiradusių neatitikimų, apie kuriuos buvo pranešta, finansinio poveikio mokėjimams įvertinimas.

Nepaisant minėtų trūkumų, kuriuos Komisija gerai žino, IMS yra vienintelė priemonė, suteikianti galimybę ES mastu atlikti valstybių narių aptikto sukčiavimo, apie kurį buvo pranešta, analizę.

Remdamasi šiomis analizėmis ir atsižvelgdama į žinomus sistemos apribojimus, Komisija daro konkrečias išvadas dėl konkrečiose politikos srityse kylančios rizikos ir dėl valstybių narių pastangų aptikti sukčiavimą bei jų teikiamų pranešimų.

Igyvendindama peržiūrėtą Kovos su sukčiavimu strategiją ir remdamasi patobulinta IMS, Komisija taip pat siekia stiprinti savo atliekamą analizę įtraukiant papildomus aspektus, visų pirma parengiant šalių profilius, kad būtų galima geriau suprasti valstybių narių sukčiavimo aptikimo ir informacijos teikimo skirtumus.

Kaip jau pažymėta atsakymuose į Europos Audito Rūmų specialiosios ataskaitos Nr. 01/2019 pastabas, nereikėtų pernelyg pabrėžti to, kad tarp pranešto sukčiavimo aptikimo lygio ir korupcijos suvokimo nėra didelės koreliacijos. Korupcija – vienas iš daugelio sukčiavimo nusikalstamai naudojant ES biudžeto lėšas būdų.

59. Komisijos sukčiavimo rizikos vertinimo gairių 4.3.3 skirsnyje teigiama, kad *vadovaujančiosios institucijos turėtų taikyti aiškius pranešimo mechanizmus, kurie užtikrintų pakankamą kovos su sukčiavimu klausimų koordinavimą su audito institucija ir kompetentingomis valstybės narės tyrimo institucijomis*. Remiantis šiais reikalavimais, turėtų būti parengti valdymo ir kontrolės nurodymai, o konkrečią struktūrą paprastai galima rasti kiekvienos programos valdymo ir kontrolės sistemos aprašyme.

Savo 2014 m. FIA ataskaitoje Komisija atliko nacionalinių įpareigojimų analizę¹⁰. 2014 m. tik keturios valstybės narės (Jungtinė Karalystė, Airija, Švedija ir Danija), atsakydamos į tam tikrus klausimų dėl SESV 325 straipsnyje nustatytos ataskaitos klausimus, nurodė, kad jų valstybės pareigūnai nėra įpareigoti informuoti prokuratūros ir (arba) teisėsaugos institucijų apie galimus sukčiavimo atvejus¹¹.

Į reglamentą, kuriuo įsteigiama Europos prokuratūra, jau įtrauktas visoms kompetentingoms institucijoms taikomas įpareigojimas pranešti informaciją (24 straipsnis). Kai bus įsteigta Europos prokuratūra, šis įpareigojimas taip pat bus taikomas vadovaujančiosioms institucijoms (ne anksčiau kaip 2020 m. lapkričio mėn.). Graikijoje kiekviena vadovaujančioji institucija turi informuoti AFCOS apie visus įtariamo sukčiavimo atvejus. Šiomis aplinkybėmis kiekvienoje vadovaujančiojoje institucijoje paskiriamas ryšių su AFCOS palaikymo pareigūnas. Tuo pat metu į Graikijos AFCOS biurą paskiriamas prokuroras. Komisija stebės, ar taikant tokią sistemą užtikrinamas veiksmingas vadovaujančiųjų institucijų ir AFCOS tarpusavio bendravimas.

Ispanijoje viešojo administravimo institucijose dirbantys pareigūnai pagal nacionalinės teisės aktus turi pranešti apie visus įtariamus sukčiavimo atvejus.

60. Komisija laikosi nuomonės, kad priešasčių, dėl kurių kompetentinga institucija atmetė galimą sukčiavimo atvejį, analizė priskiriama bendros atsakomybės sričiai. Šiuos atvejus analizuojančios ir tiriančios tarnybos turėtų teikti vadovaujančiosioms institucijoms grįžtamąją informaciją apie atliktą analizę ir nurodyti priežastis, dėl kurių nebuvo pradėtas tyrimas.

Siekiant užtikrinti, kad būtų geriau koordinuojami vadovaujančiųjų institucijų ir prokuroro veiksmai, AFCOS šioje srityje galėtų atlikti svarbesnį vaidmenį. Pavyzdžiui, tokios priemonės taikomos Bulgarijoje (žr. 2019 m. sausio 24 d. priimtą naujausią metinį veiksmų planą, pateikiamą

¹⁰ SWD(2015) 154 final 3.2 punktas, p. 57–61.

¹¹ Žr. SWD(2015) 154 final 3.2 punktą, p. 57–61.

adresu <http://www.afcos.bg/bg/node/227>) ir Graikijoje (kur AFCOS įtraukta į skundų nagrinėjimo sistemą).

62. Komisija ir valstybės narės pirmiausia turi apsaugoti ES biudžetą. Tai veiksminga, kai, pavyzdžiui, už programas atsakingos institucijos iš ES lėšomis bendrai finansuojamos programos atšaukia išlaidas, kurioms buvo padarytas poveikis. Vis dėlto nacionaliniu lygmeniu gali būti toliau vykdomas teismo procesas, o norint susigrąžinti lėšas iš sukčiautojų prireiks laiko – tai priklauso nuo šio teismo proceso, kuriam užbaigti gali prireikti kelerių metų, rezultatų. Todėl, siekiant užtikrinti ES biudžeto administracinį veiksmingumą ir teisinį tikrumą, pageidautina, kad atitinkamos sumos būtų nedelsiant atšaukiamos iš bendrai finansuojamos veiksmų programos, o valstybė narė nacionaliniu lygmeniu turėtų tęsti reikiamą teismo procesą. Be to, kai išlaidos atšaukiamos ir nebelaikomos ES lėšomis bendrai finansuojamos programos dalimi, Komisija neturi teisinių priemonių, kuriomis galėtų priversti valstybės nars pradėti tokį teismo procesą arba susigrąžinti lėšas iš sukčiautojo.

Bendras Komisijos atsakymas į 63 ir 64 dalių ir į 3 langelio pastabas.

Komisija, remdamasi sukčiavimo rizikos vertinimo gairių 4.4 skirsniu, reguliariai primena valstybėms narėms jų įsipareigojimus, susijusius su galimomis horizontaliomis vieno nustatyto sukčiavimo atvejo pasekmėmis. Kai kurios valstybės narės iš tikrųjų vertina galimų sukčiavimo atvejų pasekmes savo sistemoms ir taiko taisomąsias priemones.

Bendras Komisijos atsakymas į 66 ir 67 dalių pastabas.

Pagal dabartinės Reglamento (ES, Euratomas) Nr. 883/2013 nuostatas AFCOS turėtų sudaryti palankesnes sąlygas veiksmingai bendradarbiauti ir keistis informacija su OLAF. Vis dėlto sprendimus dėl AFCOS organizacinės struktūros ir įgaliojimų kiekviena valstybė narė priima savo nuožiūra. Kadangi Reglamentas (ES, Euratomas) Nr. 883/2013 susijęs su OLAF atliekamais tyrimais, jo 3 straipsnio 4 dalyje apibrėžtas AFCOS vaidmuo apima tik tiriamąjį bendradarbiavimą, ir nereikalaujama įtraukti tokių užduočių kaip pranešimų apie sukčiavimą teikimo stebėseną arba visų nacionaliniu lygmeniu dalyvaujančių subjektų veiklos koordinavimas. Vis dėlto Komisija galėtų padėti išplėsti AFCOS atliekamą vaidmenį.

2013 m., netrukus po to, kai įsigaliojo Reglamentas (ES, Euratomas) Nr. 883/2013, Komisija paskelbė gaires, kuriose valstybės narės raginamos apsvarstyti galimybę AFCOS suteikti svarbesnį vaidmenį, joms pavedant atlikti ir kitas kovos su sukčiavimu užduotis. Šiomis gairėmis, kurios valstybėms narėms nebuvo privalomos, buvo siekiama joms padėti 2013–2014 m. įsteigti savo AFCOS.

69. Atlikus OLAF reglamento vertinimą paaiškėjo, kad įsteigtos AFCOS akivaizdžiai padėjo sustiprinti OLAF ir valstybių narių tarpusavio bendradarbiavimą ir keitimąsi informacija, tačiau taip pat nustatyta, kad esama galimybių toliau gerinti padėtį.

Nors pripažinta, kad įsteigta daug įvairių AFCOS, nuomonės dėl būtinybės toliau derinti jų atliekamą vaidmenį ir įgaliojimus, visų pirma pačių AFCOS nuomonės šiuo klausimu, išsiskyrė.

70. Komisija sutinka, kad būtų pageidautina užtikrinti didesnį įvairių valstybių narių AFCOS veiklos suderinamumą, tačiau šiuo etapu sprendimus dėl bet kokių pakeitimų turi priimti teisės aktų leidėjai.

Komisijos pasiūlymu iš dalies pakeisti OLAF reglamentą, dėl kurio šiuo metu vykdomas teisėkūros procesas, keliose srityse jau labai pagerinama dabartinė padėtis.

Pirma, juo siūloma (12a straipsnis) išsamiau apibrėžti AFCOS vaidmenį, atliekamą valstybėse narėse padedant OLAF, visų pirma nustatyti įpareigojimą pasiekti tam tikrų rezultatų, siekiant užtikrinti, kad arba tiesiogiai AFCOS, arba kita institucija OLAF suteiktų pagalbą, reikalingą jos tyrimams atlikti.

Nors šiuo pasiūlymu nesuderinama AFCOS organizacinė struktūra ir įgaliojimai, jame nustatyta, kad AFCOS turėtų teikti, gauti arba koordinuoti OLAF reikalingą pagalbą.

Antra, šiuo pasiūlymu taip pat nustatytas horizontalaus AFCOS tarpusavio bendradarbiavimo teisinis pagrindas, kurio šiuo metu trūksta AFCOS veikimo teisinėje sistemoje.

71. Komisija sutinka, kad informacija apie bylos būseną ir statistiniai duomenys būtų naudingi veiksmingam kovos su sukčiavimu koordinavimui užtikrinti, tačiau pagal dabartinius AFCOS teisinius įgaliojimus, apibrėžtus Reglamento (ES, Euratomas) Nr. 883/2013 3 straipsnio 4 dalyje, nereikalaujama, kad kompetentingos nacionalinės institucijos suteiktų tokią prieigą prie statistinių duomenų apie tiriamų bylų skaičių ir padarytą pažangą.

72. Pagal dabartinį OLAF reglamentą (ES, Euratomas) Nr. 883/2013 AFCOS neįpareigojamos gauti išsamios kompetentingų nacionalinių institucijų atliekamų tyrimų, susijusių su ES finansavimu atitinkamoje valstybėje narėje, suvestinės.

73. Žr. bendrą Komisijos atsakymą į 47 ir 48 dalių pastabas.

74. Komisija sutinka, kad valstybės narės, siekdamos užtikrinti ES finansinių interesų apsaugą, turėtų įdiegti tinkamus koordinavimo mechanizmus, kuriais naudodamiesi įvairūs subjektai galėtų keistis informacija apie taikytas ir planuojamas taikyti priemones ir rekomendacijomis, ką reikėtų patobulinti.

75. OLAF ragina valstybes nares kurti AFCOS tinklus, kad būtų galima nacionaliniu lygmeniu geriau koordinuoti kovą su sukčiavimu.

76. Komisija neturi kompetencijos kištis į nacionalinio prokuroro vykdomą veiklą; vis dėlto Komisija yra tvirtai įsitikinusi, kad reikia užtikrinti įstaigų, atsakingų už ES lėšų valdymą, auditą ir sukčiavimo prevenciją, taip pat kitų atitinkamų nacionalinių įstaigų, pavyzdžiui, prokuratūros, bendradarbiavimą. Šiomis aplinkybėmis, kai tinkama, Komisija prašo pateikti informaciją apie priemones, kurių imtasi arba ketinama imtis siekiant užtikrinti, kad ESI fondų lėšomis bendrai finansuojami intervenciniai veiksmai būtų įgyvendinami tvarkingai, efektyviai ir veiksmingai.

Žr. Komisijos atsakymus į 46 ir 75 dalių pastabas.

IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

80. Komisija visiškai pritaria tam, kad valstybės narės, kovodamos su sukčiavimu, priimtų nacionalines kovos su sukčiavimu strategijas. Nors tokie teisiniai įpareigojimai nenustatyti, dešimt valstybių narių yra savanoriškai priėmusios nacionalines kovos su sukčiavimu strategijas, o viena valstybė narė atnaujiną esamą strategiją.

Į 2014 m. Komisijos sukčiavimo rizikos vertinimo ir veiksmingų bei proporcingų kovos su sukčiavimu priemonių gaires įtrauktas neprivalomas pareiškimo dėl kovos su sukčiavimu politikos programos lygmeniu šablonas, kuriuo siekiama parodyti naudos gavėjams ir visuomenei, kad už programas atsakingos institucijos visiškai netoleruoja sukčiavimo ir kaip jos ketina kovoti su sukčiavimu.

Komisija taip pat atkreipia dėmesį į savo gaires dėl valdymo ir kontrolės sistemų pagrindinių reikalavimų vertinimo, visų pirma į vertinimo kriterijų Nr. 7.3, susijusį su 7-uoju pagrindiniu reikalavimu „Proporcingos ir veiksmingos kovos su sukčiavimu priemonės“. Nors šis pagrindinis reikalavimas susijęs ne su pačia kovos su sukčiavimu politika, o su būtinybe atlikti įsivertinimą, kuriuo remiantis vykdoma tikslinė nustatytos sukčiavimo rizikos kontrolė, juo paaiškinama, kokia turėtų būti už programas atsakingų institucijų pozicija kovos su sukčiavimu klausimu. Nesilaikant reikalavimų, tam tikromis aplinkybėmis (t. y. jeigu nustatoma kitų trūkumų) Komisija gali nutraukti mokėjimus arba atlikti finansines pataisas.

1 rekomendacija. Parengti oficialią kovos su sukčiavimu naudojant ES lėšas strategiją ir politiką

a) Komisija pažymi, kad ši rekomendacija skirta valstybėms narėms.

Komisija visiškai pritaria tam, kad valstybės narės priimtų nacionalines kovos su sukčiavimu strategijas. Siekdama šio tikslo, Komisija, prižiūrima Sukčiavimo prevencijos koordinavimo patariamąo komiteto (COCOLAF), yra parengusi nacionalinių kovos su sukčiavimu strategijų gaires.

b) Komisija pritaria šiai rekomendacijai.

Komisija toliau skatins valstybes nares priimti nacionalines kovos su sukčiavimu strategijas ir toliau joms teiks atitinkamą pagalbą. Vis dėlto ji neturi teisinio pagrindo reikalauti, kad kiekviena vadovaujančioji institucija veiksmų programos lygmeniu priimtų oficialią, atskirą kovos su sukčiavimu politiką, tačiau rekomenduoja joms tai padaryti savo gairėse.

Komisijos gairėse numatytas aiškus kiekvienos už programas atsakingos institucijos politikos pareiškimas iš tikrųjų yra tinkama priemonė parodyti naudos gavėjams ir visuomenei, kaip vadovaujančiosios institucijos ketina kovoti su sukčiavimu. Tos vadovaujančiosios institucijos, kurios nori taikyti ne tik tiesioginius reglamentavimo reikalavimus, gali naudotis šiose gairėse pateiktu pareiškimo dėl kovos su sukčiavimu politikos programos lygmeniu šablonu.

81. Komisija atidžiai įvertins bet kokius tokio pobūdžio teisės aktų leidėjų pateiktus pakeitimus.

82. Iš Komisijos užsakyto kovos su sukčiavimu priemonių išorės tyrimo išvados matyti, kad tais atvejais, kai įgyvendinant veiksmų programas naudojamosi Komisijos sukurta sukčiavimo rizikos vertinimo priemonė, valstybės narės vadovaujasi labiau formalizuotu ir struktūrizuotu požiūriu ir kad įgyvendinant daugumą veiksmų programų institucijos atlieka sukčiavimo rizikos įsivertinimą. Vadovaujančiosios institucijos ne tik mechanškai naudojasi Komisijos siūlomomis rizikos mažinimo priemonėmis, bet ir taiko tam tikras į siūlomas galimybes neįtrauktas kontrolės priemones. Iš to matyti, kad būta tam tikrų svarstymų, kaip geriausiai pašalinti nustatytą riziką.

83. Kovos su sukčiavimu priemonės, kurias turėtų įdiegti valstybės narės, turi atitikti proporcingumo principą. Šias priemones visada galima tobulinti, atsižvelgiant į aptikto sukčiavimo atvejus ir nustatytą naują riziką. Atlikus Komisijos užsakytą tyrimą padaryta išvada, kad įdiegtos kovos su sukčiavimu priemonės paprastai yra proporcingos nustatytai rizikai.

2 rekomendacija. Didinti sukčiavimo rizikos vertinimo patikimumą, į šį procesą įtraukiant atitinkamus išorės subjektus

Komisija pažymi, kad ši rekomendacija skirta valstybėms narėms.

Komisija remia ir skatina sanglaudos fondų lėšas valdančių institucijų ir kitų pagrindinių nacionalinių kovos su sukčiavimu dalyvių tarpusavio bendradarbiavimą. Ji, laikydamosi proporcingumo principo, toliau remis ir skatins šį bendradarbiavimą, visų pirma įgyvendinant programas, kurioms būdinga itin didelė rizika arba dideli finansiniai srautai.

84. Palyginti su ankstesniais laikotarpiais, pagal 2014–2020 m. teisinę sistemą vadovaujančiosioms institucijoms nustatytas papildomas reikalavimas taikyti atsižvelgiant į nustatytą riziką nustatytas kovos su sukčiavimu priemones (žr. Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 125 straipsnio 4 dalies c punktą). Valstybės narės ne tik naudojasi Komisijos gairėse siūlomomis rizikos mažinimo priemonėmis, bet ir yra papildomai parengusios savo priemones. Šios papildomos kiekvienos rizikos srities kontrolės priemonės taikomos sistemos ir projekto lygmenimis. Be to, jos taip pat apima kompetentingų nacionalinių tyrimo institucijų atliekamus tyrimus.

85. Sukčiavimo aptikimas iš tikrųjų yra įprastos tiek vadovaujančiosios institucijos, tiek audito institucijos lygmeniu vykdomos kontrolės dalis. Kaip matyti iš audito institucijų pateiktų audito vertinimų, tai, kad atliekant sistemų auditus dabar tikrinamos veiksmingų ir proporcingų kovos su

sukčiavimu priemonių nustatymo procedūros (sistemoms taikomas 7-asis pagrindinis reikalavimas), yra papildoma priemonė tokių priemonių tinkamumui įvertinti.

Kai kurios už programas atsakingos institucijos jau visapusiškiau naudojasi esamų ir prieinamų duomenų gavybos priemonių, pavyzdžiui, Komisijos parengtos priemonės „Arachne“, teikiamomis galimybėmis. Ja naudojamosi, pavyzdžiui, kaip rizikos vertinimo ir nustatymo priemone, siekiant per sutarčių ir dotacijų skyrimo procedūras patikrinti lėšas galinčias gauti įmones, jų tikruosius savininkus ir verslo partnerius, įvertinti galimus interesų konfliktus ir dvigubo finansavimo riziką, nustatyti pavojaus ženklus ir didinti valdymo patikrinimų veiksmingumą ir efektyvumą.

2016 m., atsižvelgiant į naudotojų reikalavimus, priemonė „Arachne“ buvo atnaujinta, be kita ko, patobulinant esamas jos funkcijas. Reikėtų dar kartą pabrėžti, kad nėra teisinio pagrindo, kuriuo remiantis būtų privaloma naudotis priemone „Arachne“, todėl Komisija sudaro sąlygas valstybėms narėms ja naudotis savanoriškai ir nemokamai. Valstybės narės turi nuspręsti, ar jos naudosis priemone „Arachne“, ar kokia nors kita priemone, ir koku mastu tai darys.

86. Vadovaujančiosios institucijos sukčiavimo aptikimo priemonėms skiria daugiau dėmesio, pavyzdžiui, vykdo antikonkurencinio veiksmų derinimo konkursuose prevenciją taikydamos tikrinimo priemones, įskaitant kontrolinių sąrašų parengimą ir pavojaus ženklų nustatymą, bendradarbiavimą su viešųjų pirkimų ir konkurencijos institucijomis ir *ad hoc* sąnaudų palyginimą.

Dažniau naudotis karštosiomis pranešimų linijomis ir kitais informacijos atskleidimo mechanizmais yra viena iš Komisijos valstybėms narėms pateiktų rekomendacijų, įtrauktų į 2017 m. FIA ataskaitą. OLAF taip pat yra sukūrusi Pranešimo apie sukčiavimą sistemą. Tai – internetinė priemonė, kuria gali naudotis visi asmenys, norintys perduoti informaciją apie galimą korupciją ir sukčiavimą (http://ec.europa.eu/anti-fraud/olaf-and-you/report-fraud_lt).

Į dabartinį pasiūlymą dėl Pranešėjų direktyvos įtraukti vidaus ir išorės pranešimų teikimo kanalai, visiems privačiojo ir viešojo sektorių subjektams visoje ES užtikrinant konfidencialumą.

87. Reikėtų pažymėti, kad sukčiavimo prevencijos veiksmingumą dėl jo pobūdžio sudėtinga įvertinti. Be to, jis priklauso nuo išorės veiksnių. Sukčiavimo aptikimą galima stebėti, tačiau, norint įvertinti jo veiksmingumą, aptiktą sukčiavimą reikėtų palyginti su visu sukčiavimu, įskaitant neaptiktus sukčiavimo atvejus, mastu, kuris yra nežinomas. Vis dėlto, kaip jau nurodyta Komisijos atsakyme į specialiosios ataskaitos Nr. 1/2019 pastabas, nėra ekonomiškai efektyvaus metodo, kuriuo remiantis būtų galima pakankamai patikimai ir pagrįstai įvertinti neaptiktą sukčiavimą, kad būtų galima formuoti įrodymais grindžiamą politiką. Valstybės narės turi stebėti sukčiavimą ir apie jį pranešti, taip pat reguliariai iš naujo įvertinti nustatytą riziką ir atnaujinti su ja susijusią informaciją. Prireikus jos turi toliau taikyti papildomas proporcingas rizikos mažinimo kontrolės priemones.

3 rekomendacija. Tobulinti sukčiavimo aptikimo priemones, skatinant plačiu mastu naudotis duomenų analizės priemonėmis ir kitais prevenciniais sukčiavimo aptikimo metodais

a) Komisija pažymi, kad ši rekomendacija skirta valstybėms narėms.

Komisija palaiko ir toliau aktyviai skatins už programas atsakingų institucijų galimybes naudotis bet kokiomis duomenų gavybos priemonėmis, įskaitant, visų pirma, priemonę „Arachne“. Komisija priemonę „Arachne“ sukūrė konkrečiai siekdama patenkinti už sanglaudos politikos programas atsakingų institucijų poreikius ir sudaro sąlygas valstybėms narėms ja naudotis nemokamai.

b) Komisija pritaria šiai rekomendacijai.

Vadovaudamasi savo būsima peržiūrėta Kovos su sukčiavimu strategija, Komisija toliau rengs dokumentus, kuriais siekiama už sanglaudos politikos įgyvendinimą atsakingoms nacionalinėms institucijoms skleisti geriausią patirtį.

Keletas tokių dokumentų, per pastaruosius kelerius metus parengtų prižiūrint Sukčiavimo prevencijos koordinavimo patariamajam komitetui (COCOLAF), pavyzdžių yra:

- „Sukčiavimas vykdant viešuosius pirkimus. Įspėjamųjų ženklų ir geriausios patirties rinkinys“, 2017 m.;
- vadovas „Valstybių narių auditorių vaidmuo vykdant sukčiavimo prevenciją ir nustatymą ES struktūriniuose ir investicijų fonduose. Valstybių narių patirtis ir praktika“, 2014 m.;
- „Suklastotų dokumentų struktūrinių veiksmų srityje nustatymas. Vadovaujančiosioms institucijoms skirtas praktinis vadovas“, 2013 m.;
- „Interesų konfliktų nustatymas vykdant su struktūriniais veiksmais susijusių viešųjų pirkimų procedūras. Vadovams skirtas praktinis vadovas“, 2013 m.;
- „Nuasmenintų bylų rinkinys. Struktūriniai veiksmai“, 2012 m.

Galiausiai interneto svetainėje „europa.eu“ ***Kovos su sukčiavimu praktikos, susijusios su sukčiavimu ir korupcijos naudojant ESI fondų lėšas prevencija ir aptikimu, rinkinyje*** viešai skelbiama tam tikra valstybių narių praktika, nustatyta atlikus Komisijos užsakytą veiksmingų ir proporcingų kovos su sukčiavimu priemonių išorės tyrimą.

c) Komisija iš dalies pritaria šiai rekomendacijai.

Įvertinti sukčiavimo prevencijos ir aptikimo metodų veiksmingumą yra labai sudėtingas ir sunkus uždavinys, nes sukčiavimui turi įtakos daug įvairių išorės veiksnių, iš kurių ne visi susiję su konkrečia politikos sritimi. Vis dėlto Komisija, įgyvendindama savo peržiūrėtą Kovos su sukčiavimu strategiją, rengia valstybių narių kovos su sukčiavimu pajėgumų, susijusių su, *inter alia*, prevencija ir aptikimu, šalių profilius. Šie šalių profiliai padės geriau įvertinti, kaip valstybėse narėse įgyvendinamos sukčiavimo prevencijos ir aptikimo priemonės.

88. Komisija atidžiai įvertins bet kokius tokio pobūdžio teisės aktų leidėjų pateiktus pakeitimus. Komisija aktyviai ragina valstybes nares naudotis duomenų gavybos priemonėmis, visų pirma priemone „Arachne“.

89. Komisija FIA ataskaitose keletą kartų atkreipė dėmesį į konkrečią tikimybę, kad kai kurios valstybės narės nepakankamai praneša apie sukčiavimo atvejus. Siekdama sumažinti tokią riziką, Komisija nuolat tobulina IMS ir valstybėms narėms rengia informacijos teikimo gaires. Be to, sukčiavimo aptikimo lygiai nustatomi ir atitinkamos jų daugiametės analizės rengiamos atsižvelgiant į šiuos trūkumus.

Komisija, įgyvendindama peržiūrėtą Kovos su sukčiavimu strategiją, siekia tobulinti savo atliekamą analizę įtraukiant papildomus aspektus, visų pirma parengiant šalių profilius, kad būtų galima geriau suprasti valstybių narių sukčiavimo aptikimo ir informacijos teikimo skirtumus.

Be to, priešasčių, dėl kurių kompetentinga institucija atmetė galimą sukčiavimo atvejį, analizė priskiriama bendros vadovaujančiųjų institucijų ir tyrimo įstaigų atsakomybės sričiai. Šiuos atvejus analizuojančios ir tiriančios tarnybos turėtų teikti vadovaujančiosioms institucijoms grįžtamąją informaciją apie atliktą analizę ir nurodyti priežastis, dėl kurių nebuvo pradėtas tyrimas. Šiomis aplinkybėmis užtikrinant, kad būtų geriau koordinuojami vadovaujančiųjų institucijų ir teisminės institucijos veiksmai, AFCOS galėtų atlikti svarbesnį vaidmenį.

Pasidalijamojo valdymo srityje Komisija, siekdama užtikrinti veiksmingą ES biudžeto apsaugą, stabdo ar nutraukia valstybėms narėms skirtus mokėjimus arba atlieka finansines pataisas. Valstybės narės taip pat apsaugo ES biudžetą, šiuo tikslu iš bendrai finansuojamų programų atšaukdamos neteisėtas arba su sukčiavimu siejamas išlaidas. Valstybės narės, vadovaudamosi nacionalinės teisės aktais arba teismo proceso metu patvirtinus sukčiavimo faktą, turi susigrąžinti viešąsias lėšas iš sukčiautojų.

Komisija, remdamasi sukčiavimo rizikos vertinimo gairių 4.4 skirsniu, reguliariai primena valstybėms narėms jų įsipareigojimus, susijusius su galimomis horizontaliomis vieno sukčiavimo atvejo, nustatyto programos lygmeniu, pasekmėmis. Esama pavyzdžių, kai valstybės narės įvertino horizontalias galimų sukčiavimo atvejų pasekmes savo sistemoms arba konkrečiam naudos gavėjui ir pritaikė taisomąsias priemones.

4 rekomendacija. Stebėti atsako į sukčiavimą mechanizmus, siekiant užtikrinti nuoseklų jų taikymą

a) Komisija pritaria šiai rekomendacijai.

Pasiūlyme dėl laikotarpio po 2020 m. BNR nustatytas pranešimo apie neatitikimus teisinis pagrindas. Tvirtinant įgyvendinimo nuostatas bus atsižvelgiama į FIA direktyvoje nustatytą sukčiavimo apibrėžtį.

Pagrindinė vadovaujančiųjų institucijų atsakomybė, susijusi su įtariamu sukčiavimu, yra apie tokius atvejus pranešti nacionalinėms įstaigoms, kompetentingoms tirti sukčiavimą ir už jį traukti baudžiamojon atsakomybėn. OLAF, nacionalinės sukčiavimo tyrimo įstaigos ir nacionaliniai teismai turi nustatyti, ar atitinkami veiksmai buvo tyčiniai ir turėtų būti priskiriami įtariamo sukčiavimo kategorijai.

Į 2021–2027 m. teisinę sistemą įtraukti ir su sanglaudos fondais susijusių pranešimų teikimo įpareigojimai. Komisija nesiūlytų riboti šių įpareigojimų ir juos taikyti tik tais atvejais, kai sukčiavimo faktas jau nustatytas.

b) Komisija pritaria šiai rekomendacijai.

Komisija toliau ragins valstybes nares sistemingai vertinti horizontalias įtariamo sukčiavimo, nustatyto programos lygmeniu, pasekmes, kaip nurodyta sukčiavimo rizikos vertinimo gairių 4.4 skirsnyje.

c) Komisija pritaria šiai rekomendacijai.

Komisija primins valstybėms narėms jų įpareigojimą apie sukčiavimą pranešti kompetentingoms tyrimo institucijoms (žr. 2014 m. gairių dėl sukčiavimo rizikos vertinimo ir veiksmingų bei proporcingų kovos su sukčiavimu priemonių 4.3.3 skirsnį „Pranešimo mechanizmai“).

Į reglamentą, kuriuo įsteigiama Europos prokuratūra, jau įtrauktas visoms kompetentingoms institucijoms taikomas įpareigojimas pranešti informaciją (24 straipsnis). Kai bus įsteigta Europos prokuratūra, šis įpareigojimas taip pat bus taikomas vadovaujančiosioms institucijoms (ne anksčiau kaip 2020 m. lapkričio mėn.).

Paskutinė pastraipa. **Komisija pažymi, kad ši rekomendacija skirta valstybėms narėms.**

Komisija sutinka, kad veiksmingas lėšų susigrąžinimas iš sukčiautojų yra viena iš priemonių, kurių imamasi, atgrasomojo poveikio daly.

90. Komisija atidžiai įvertins bet kokius tokio pobūdžio teisės aktų leidėjų pateiktus pakeitimus.

91. Pagal dabartines Reglamento (ES, Euratomas) Nr. 883/2013 nuostatas AFCOS turėtų sudaryti palankesnes sąlygas veiksmingai bendradarbiauti ir keistis informacija su OLAF. Vis dėlto sprendimus dėl AFCOS organizacinės struktūros ir įgaliojimų kiekviena valstybė narė priima savo nuožiūra. Todėl skiriasi įvairiose valstybėse narėse veikiančių AFCOS struktūra, ypač dėl skirtingų nacionalinių sistemų, o jų veiksmingumui kartais turi įtakos riboti kai kurių valstybių narių joms suteikti įgaliojimai ir ištekliai.

Siekdama padėti valstybėms narėms steigti savo AFCOS, Komisija 2013 m. pateikė gaires, kuriose apibūdinamas galimas platesnio masto AFCOS vaidmuo, tačiau šis dokumentas buvo neprivalomas.

Atlikus OLAF reglamento vertinimą paaiškėjo, kad įsteigtos AFCOS akivaizdžiai padėjo sustiprinti OLAF ir valstybių narių tarpusavio bendradarbiavimą ir keitimąsi informaciją, tačiau taip pat nustatyta, kad esama galimybių toliau gerinti padėtį. Nors pripažinta, kad įsteigta daug įvairių AFCOS, nuomonės dėl būtinybės toliau derinti jų atliekamą vaidmenį ir įgaliojimus, visų pirma pačių AFCOS nuomonės šiuo klausimu, išsiskyrė.

Komisijos pasiūlyme iš dalies pakeisti OLAF reglamentą paaiškinamos AFCOS pareigos teikti pagalbą OLAF; siekiant šio tikslo, AFCOS įpareigojamos pasiekti tam tikrų rezultatų, tačiau nenustatomos minimalios jų funkcijos ir nesuderinama jų organizacinė struktūra ir įgaliojimai. Be to, šiame pasiūlyme taip pat nustatomas horizontalaus AFCOS tarpusavio bendradarbiavimo teisinis pagrindas.

Komisija sutinka, kad, norint sėkmingai kovoti su sukčiavimu, labai svarbu užtikrinti gerą valstybių narių institucijų veiksmų koordinavimą.

5 rekomendacija. Padėti išplėsti AFCOS funkcijas, siekiant geriau koordinuoti jų veiksmus

Komisija pritaria šiai rekomendacijai.

AFCOS pavesta bendra užduotis padėti OLAF atlikti tyrimus valstybėje narėje. Norint atlikti šią užduotį, iš tikrųjų gali prireikti palaikyti ryšius tarp vadovaujančiųjų institucijų ir kitų valstybės narės įstaigų, dalyvaujančių kovojant su sukčiavimu, ir koordinuoti jų veiksmus. Todėl šios pareigos jau dabar yra viena iš AFCOS atliekamų užduočių, o Komisija toliau ragins valstybių narių AFCOS plėtoti savo tinklą. AFCOS gali geriausiai nustatyti atitinkamas institucijas, kurių gali būti daug ir kurios įvairiose valstybėse narėse gali būti skirtingos.

92. Komisija pritaria Audito Rūmams, kad svarbu užtikrinti AFCOS veiksmingumą, ir galėtų padėti aiškiau apibrėžti jų funkcijas.

Vis dėlto Komisijos pasiūlymu iš dalies pakeisti OLAF reglamentą nekeičiamas bendrasis principas, kad AFCOS organizacinė struktūra ir užduotys turėtų būti nustatomos nacionalinės teisės aktais. Reglamentu (ES, Euratomas) Nr. 883/2013 apibrėžiami tik OLAF tyrimo įgaliojimai, todėl, kiek tai susiję su AFCOS atliekamu vaidmeniu, jame daugiausia dėmesio skiriama paramai, kurią AFCOS turėtų teikti OLAF, šiai vykdant šiuos įgaliojimus. Nors šiuo pasiūlymu nesuderinamos jokios nuostatos, jame nustatyta, kad AFCOS turėtų arba teikti, arba gauti OLAF reikalingą pagalbą (AFCOS įpareigojimas pasiekti rezultatų). Todėl šiuo Komisijos pasiūlymu jau labai pagerinama esama padėtis, nes AFCOS turės užtikrinti, kad OLAF būtų suteikiama pagalba, neatsižvelgiant į tai, ar ją teiks tiesiogiai AFCOS, ar kita institucija, veikianti AFCOS prašymu.

Audito grupė

Specialiosiose ataskaitose Audito Rūmai pateikia savo auditų, susijusių su ES politikos kryptimis ir programomis arba su konkrečių biudžeto sričių valdymo temomis, rezultatus. Audito Rūmai audito užduotis atrenka ir nustato taip, kad jos turėtų kuo didesnį poveikį, atsižvelgdami į neveiksmingumo ar neatitikties teisės aktams rizikas, susijusių pajamų ar išlaidų lygį, būsimus pokyčius ir politinį bei viešąjį interesą.

Šį veiklos auditą atliko II audito kolegija, atsakinga už investicijų sanglaudai, augimo ir įtraukties išlaidų sritis, kuriai vadovauja Audito Rūmų narė Iliana Ivanova. Auditui vadovavo Audito Rūmų narys Henri Grethen, kuriam talkino kabineto atašė Ildikó Preiss; pagrindinis vadybininkas Juan Ignacio González Bastero; užduoties vadovas Jorge Guevara López (CFE) ir auditoriai Dana Christina Ionita, Sandra Dreimane (CFE), Florence Fornaroli, Efstratios Varetidis, Márton Baranyi, Zhivka Kalaydzhieva ir Janka Nagy-Babos. Lingvistinę pagalbą teikė Thomas Everett.



Iš kairės į dešinę: Márton Baranyi, Thomas Everett, Efstratios Varetidis, Henri Grethen, Ildikó Preiss, Dana Christina Ionita, Juan Ignacio González Bastero, Janka Nagy-Babos, Jorge Guevara López, Florence Fornaroli, Sandra Dreimane.

Etapas	Data
APM patvirtinimas / audito pradžia	2018 1 10
Oficialus ataskaitos projekto siuntimas Komisijai (arba kitam audituojamam subjektui)	2019 1 23
Galutinės ataskaitos patvirtinimas po prieštaravimų procedūros	2019 3 27
Komisijos (ar kito audituojamo subjekto) oficialių atsakymų gavimas visomis kalbomis	2019 5 6

Komisija ir valstybės narės dalijasi atsakomybę, susijusią su kova su sukčiavimu ir kita ES finansiniams interesams kenkiančia neteisėta veikla. ES sanglaudos politikos srityje, kurioje yra reikšmingas praneštų sukčiavimo atvejų skaičius palyginti su kitomis išlaidų sritimis, su sukčiavimu pirmose gretose kovojančios įstaigos yra už ES programų valdymą atsakingos valstybių narių institucijos.

Šio audito metu mes įvertinome, ar vadovaujančiosios institucijos tinkamai įvykdė savo pareigas visuose kovos su sukčiavimu valdymo proceso etapuose, būtent: sukčiavimo prevencijos, sukčiavimo aptikimo ir atsako į sukčiavimą.

Nustatėme, kad vadovaujančiosios institucijos pagerino savo sukčiavimo rizikų nustatymo ir prevencinių priemonių rengimo būdus, bet joms vis dar reikia gerinti sukčiavimo aptikimą, atsaką į jį ir koordinavimą su skirtingomis valstybių narių įstaigomis. Visų pirma jos nepadarė reikšmingos pažangos, susijusios su prevenciniu sukčiavimo aptikimu ir duomenų analizės priemonių naudojimu. Vadovaujančiosios institucijos per mažai pranešinėja apie sukčiavimo atvejus Komisijai ir dėl to nukenčia skelbiamų sukčiavimo aptikimo lygių patikimumas. Atgrasymas apsiriboja įspėjimu, kad bus panaikintas ES finansavimas, ir kitos atgrasančios nuobaudos ar sankcijos nėra skiriamos. Be to, įtarimais dėl sukčiavimo nėra sistemingai dalijamasi su tyrimo ar baudžiamojo persekiojimo įstaigomis.



EUROPOS
AUDITO
RŪMAI



Leidinių biuras

EUROPOS AUDITO RŪMAI
12, rue Alcide de Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Užklausos: eca.europa.eu/lt/Pages/ContactForm.aspx
Interneto svetainė: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Europos Sąjunga, 2019 m.

Dėl leidimo naudoti arba kopijuoti nuotrauką arba kitą medžiagą, kurių autorių teisės nepriklauso Europos Sąjungai, būtina tiesiogiai kreiptis į autorių teisių subjektus.