EL 2022

14

Ειδική έκθεση

Η απόκριση της Επιτροπής στα φαινόμενα απάτης στο πλαίσιο της κοινής γεωργικής πολιτικής

Καιρός να αναζητηθεί η ρίζα του προβλήματος

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ

Περιεχόμενα

	Σημείο
Σύνοψη	I-XI
Εισαγωγή	01-23
Η κοινή γεωργική πολιτική (ΚΓΠ)	01-08
Προστασία του προϋπολογισμού της ΚΓΠ έναντι της απάτης	09-23
Διάφορα όργανα προστατεύουν τη χρηματοδότηση της ΚΓΠ από την απάτη	13-20
Τα κράτη μέλη αναφέρουν στην Επιτροπή τα δολίως εισπραχθέντα ποσά που εντοπίζουν στις δαπάνες της ΚΓΠ	21-23
Εμβέλεια και τρόπος προσέγγισης του ελέγχου	24-27
Παρατηρήσεις	28-105
Οι κίνδυνοι απάτης διαφέρουν ανάλογα με το καθεστώς ενισχύσεων της ΚΓΠ	28-61
Ορισμένοι δικαιούχοι αποκρύπτουν παραβάσεις των όρων επιλεξιμότητας	31-38
Επίταση του κινδύνου απάτης λόγω της πολυπλοκότητας των έργων	39-41
Άμεσες ενισχύσεις και «αρπαγή γαιών»	42-58
Οι δικές μας αναφορές περιπτώσεων πιθανολογούμενης απάτης	59-61
Η Επιτροπή έλαβε μέτρα για την καταπολέμηση της απάτης στις δαπάνες της ΚΓΠ, χωρίς όμως να είναι αρκετά προδραστική	62-105
Η Επιτροπή προσδιόρισε βασικούς κινδύνους απάτης και εξέδωσε πρόσφατα κάποια καθοδήγηση σχετικά με την «αρπαγή γαιών»	65-69
Η Επιτροπή έχει παράσχει καθοδήγηση στα κράτη μέλη, αλλά ορισμένοι οργανισμοί πληρωμών υπέδειξαν την ανάγκη για περισσότερες πρακτικές συμβουλές	70-74
Η Επιτροπή παρακολουθεί τα μέτρα καταπολέμησης της απάτης που εφαρμόζουν τα κράτη μέλη, αλλά η συνολική εικόνα που έχει σχηματίσει παρουσιάζει κενά	75-81
Η Επιτροπή έχει προωθήσει τη χρήση νέων τεχνολογιών, χωρίς αυτές να αξιοποιούνται ικανοποιητικά	82-105
Συμπεράσματα και συστάσεις	106-112

Παραρτήματα

Παράρτημα I – Μορφές κατοχής γεωργικής γης (ΕΕ των 27, 2016)

Συντομογραφίες

Γλωσσάριο

Απαντήσεις της Επιτροπής

Χρονογραμμή

Κλιμάκιο ελέγχου

Σύνοψη

I Οι δαπάνες στο πλαίσιο της κοινής γεωργικής πολιτικής (ΚΓΠ) στηρίζουν τη γεωργία και την αγροτική ανάπτυξη στην ΕΕ μέσω:

- άμεσων ενισχύσεων προς τους γεωργούς, που βασίζονται κυρίως στην έκταση της γεωργικής γης που διαθέτουν οι δικαιούχοι·
- μέτρων στήριξης της γεωργικής αγοράς, που βοηθούν τους τομείς γεωργίας της ΕΕ να προσαρμοστούν στις μεταβολές των αγορών·
- εθνικών και περιφερειακών προγραμμάτων αγροτικής ανάπτυξης των κρατών μελών, που στηρίζουν την κοινωνική και οικονομική ανάπτυξη αγροτικών περιοχών και παρέχουν ενισχύσεις βάσει κριτηρίων που συνδέονται με το περιβάλλον και το κλίμα.

II Το διάστημα 2018-2020, οι άμεσες ενισχύσεις στην ΕΕ των 27 ανέρχονταν κατά μέσο όρο ετησίως σε 38,5 δισεκατομμύρια ευρώ. Τα μέτρα στήριξης της αγοράς και οι δαπάνες αγροτικής ανάπτυξης ανήλθαν κατά μέσο όρο σε 2,7 και 13,1 δισεκατομμύρια ευρώ αντιστοίχως.

III Η απάτη βλάπτει τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ και παρακωλύει τη χρήση των ενωσιακών πόρων προς επίτευξη των στόχων πολιτικής της. Αναμένουμε ότι η έκθεσή μας θα βοηθήσει την Επιτροπή και τα κράτη μέλη να αναπτύξουν την ικανότητά τους καταπολέμησης της απάτης στο πλαίσιο της νέας κοινής γεωργικής πολιτικής για το 2023-2027.

IV Διάφορα όργανα προστατεύουν τη χρηματοδότηση της ΚΓΠ από την απάτη σε ενωσιακό και εθνικό επίπεδο. Στο πλαίσιο του ελέγχου μας εξετάσαμε κατά πόσον η Επιτροπή έλαβε τα κατάλληλα μέτρα για την καταπολέμηση της απάτης στο πλαίσιο της εκτέλεσης δαπανών της ΚΓΠ, προβαίνοντας σε εκτίμηση των κινδύνων απάτης που είναι σύμφυτοι με τα καθεστώτα ενισχύσεων της ΚΓΠ, καθώς και κατά πόσον εντόπισε και ανταποκρίθηκε καταλλήλως στους κινδύνους απάτης εις βάρος των δαπανών της ΚΓΠ.

V Διαπιστώσαμε ότι η Επιτροπή αποκρίθηκε μεν σε περιστατικά απάτης κατά την εκτέλεση δαπανών της ΚΓΠ, χωρίς ωστόσο να έχει υπάρξει επαρκώς προδραστική όσον αφορά την αντιμετώπιση του αντικτύπου που έχει ο κίνδυνος αρπαγής γαιών στις ενισχύσεις της ΚΓΠ, την παρακολούθηση των μέτρων των κρατών μελών για την

καταπολέμηση της απάτης και την αξιοποίηση των δυνατοτήτων που προσφέρουν οι νέες τεχνολογίες.

VI Οι κίνδυνοι απάτης διαφέρουν ανάλογα με το καθεστώς ενίσχυσης της ΚΓΠ. Στην παρούσα έκθεση παρουσιάζουμε επισκόπηση των κινδύνων απάτης εις βάρος των διάφορων καθεστώτων ενισχύσεων της ΚΓΠ. Εντοπίσαμε κινδύνους που συνδέονται με δικαιούχους οι οποίοι αποκρύπτουν παραβάσεις των όρων επιλεξιμότητας, με την πολυπλοκότητα των χρηματοδοτούμενων μέτρων και με παράνομες μορφές «αρπαγής γαιών».

VII Η Επιτροπή προέβη σε εκτίμηση των κινδύνων απάτης στις δαπάνες της ΚΓΠ και αναγνώρισε ότι τα επενδυτικά μέτρα στον τομέα της αγροτικής ανάπτυξης και ορισμένα μέτρα στήριξης της αγοράς ενέχουν υψηλότερο κίνδυνο απ' ό,τι άλλα καθεστώτα πληρωμών. Πρόσφατα εξέδωσε κάποια καθοδήγηση προς τους οργανισμούς πληρωμών σε σχέση με την «αρπαγή γαιών» και την έννοια της «γης που βρίσκεται στη διάθεση του γεωργού».

VIII Η Επιτροπή παρείχε στα κράτη μέλη καθοδήγηση για ζητήματα που σχετίζονται με την απάτη. Η πλειονότητα των οργανισμών πληρωμών επιδοκίμασε την εν λόγω καθοδήγηση, αλλά ορισμένοι εξ αυτών θεώρησαν ότι θα ήταν χρήσιμο να είχαν συμπεριληφθεί περισσότερα πρακτικά παραδείγματα. Η τελευταία ανάλυση κινδύνων απάτης στο πλαίσιο της ΚΓΠ πραγματοποιήθηκε το 2016 από την Επιτροπή, η οποία σχεδιάζει τη διενέργεια νέας ανάλυσης πριν από την έναρξη ισχύος της νέας ΚΓΠ τον Ιανουάριο του 2023.

IX Η Επιτροπή υποβάλλει τους οργανισμούς πληρωμών σε ελέγχους διαπίστευσης και συμμόρφωσης με σκοπό την αξιολόγηση των συστημάτων ελέγχου τους, στο πλαίσιο των οποίων μπορεί να καλύπτονται μέτρα καταπολέμησης της απάτης. Για την παρακολούθηση της συμμόρφωσης των οργανισμών πληρωμών με τα οικεία κριτήρια διαπίστευσης, συμπεριλαμβανομένων των μέτρων καταπολέμησης της απάτης, η Επιτροπή βασίζεται στις ετήσιες επισκοπήσεις των οργανισμών πιστοποίησης. Σε ορισμένες εκθέσεις τους, οι οργανισμοί πιστοποίησης είχαν αναλύσει σε μικρό μόνο βαθμό τα μέτρα καταπολέμησης της απάτης που λαμβάνονταν από τους οργανισμούς πληρωμών. Παρ' όλα αυτά, η Επιτροπή δεν ζήτησε από τους εν λόγω οργανισμούς να παράσχουν περαιτέρω πληροφορίες.

X Η Επιτροπή έχει προωθήσει τη χρήση νέων τεχνολογιών με σκοπό την αυτοματοποίηση των ελέγχων, όπως στην περίπτωση των «ελέγχων μέσω παρακολούθησης» με τους οποίους παρακολουθείται το σύνολο των αποδεκτών ενίσχυσης στο πλαίσιο συγκεκριμένου καθεστώτος, και έχει αναπτύξει το δικό της

εργαλείο βαθμολόγησης κινδύνου, το Arachne, για την υποστήριξη των κρατών μελών στην πρόληψη της απάτης. Η χρήση των εν λόγω τεχνολογιών είναι προαιρετική και τα κράτη μέλη ανταποκρίνονται με αργούς ρυθμούς. Η τεχνητή νοημοσύνη και τα μαζικά δεδομένα μπορούν δυνητικά να καταπολεμήσουν την απάτη, αν και τα κράτη μέλη αντιμετωπίζουν προκλήσεις κατά την αξιοποίηση αυτών των ευκαιριών. Η Επιτροπή έχει ξεκινήσει να προωθεί τις τεχνολογίες αυτές.

XI Διατυπώνουμε συστάσεις προς την Επιτροπή προκειμένου να μπορέσει να εμβαθύνει στους κινδύνους απάτης και στα μέτρα καταπολέμησης αυτής κατά την εκτέλεση δαπανών της ΚΓΠ, και να διαδώσει τη σχετική γνώση, χάριν προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ, καθώς και να προωθήσει τη χρήση νέων τεχνολογιών με σκοπό την πρόληψη και τον εντοπισμό περιπτώσεων απάτης.

Εισαγωγή

Η κοινή γεωργική πολιτική (ΚΓΠ)

01 Οι δαπάνες στο πλαίσιο της κοινής γεωργικής πολιτικής στηρίζουν τη γεωργία και την αγροτική ανάπτυξη της ΕΕ μέσω:

- **άμεσων ενισχύσεων** προς τους γεωργούς, οι οποίες χρηματοδοτούνται εξ ολοκλήρου από τον προϋπολογισμό της ΕΕ και βασίζονται γενικά στην έκταση της γεωργικής γης που διαθέτουν οι δικαιούχοι·
- **μέτρων στήριξης της αγοράς** στον γεωργικό τομέα, τα οποία χρηματοδοτούνται επίσης εξ ολοκλήρου από τον προϋπολογισμό της ΕΕ, εξαιρουμένων ορισμένων μέτρων που συγχρηματοδοτούνται από τα κράτη μέλη. Τα μέτρα στήριξης της αγοράς περιλαμβάνουν στήριξη για τη δημόσια και ιδιωτική αποθεματοποίηση γεωργικών προϊόντων σε περίπτωση διαταραχών της αγοράς, ειδικά τομεακά καθεστώτα ενισχύσεων (παραδείγματος χάριν στον αμπελοοινικό τομέα και τον τομέα των οπωροκηπευτικών), και επιστροφή του κόστους προώθησης πωλήσεων των γεωργικών προϊόντων της ΕΕ·
- εθνικών και περιφερειακών **προγραμμάτων αγροτικής ανάπτυξης** των κρατών μελών, τα οποία συγχρηματοδοτούνται από τον προϋπολογισμό της ΕΕ και εθνικούς πόρους, και αφορούν τόσο την απόδοση των εξόδων έργων όσο και ενισχύσεις που βασίζονται στην έκταση της γεωργικής γης των δικαιούχων ή των αριθμό των ζώων.

02 Το διάστημα 2018-2020, οι άμεσες ενισχύσεις στην ΕΕ των 27 ανέρχονταν κατά μέσο όρο ετησίως σε 38,5 δισεκατομμύρια ευρώ. Τα μέτρα στήριξης της αγοράς και οι δαπάνες αγροτικής ανάπτυξης ανήλθαν κατά μέσο όρο
σε 2,7 και 13,1 δισεκατομμύρια ευρώ αντιστοίχως.

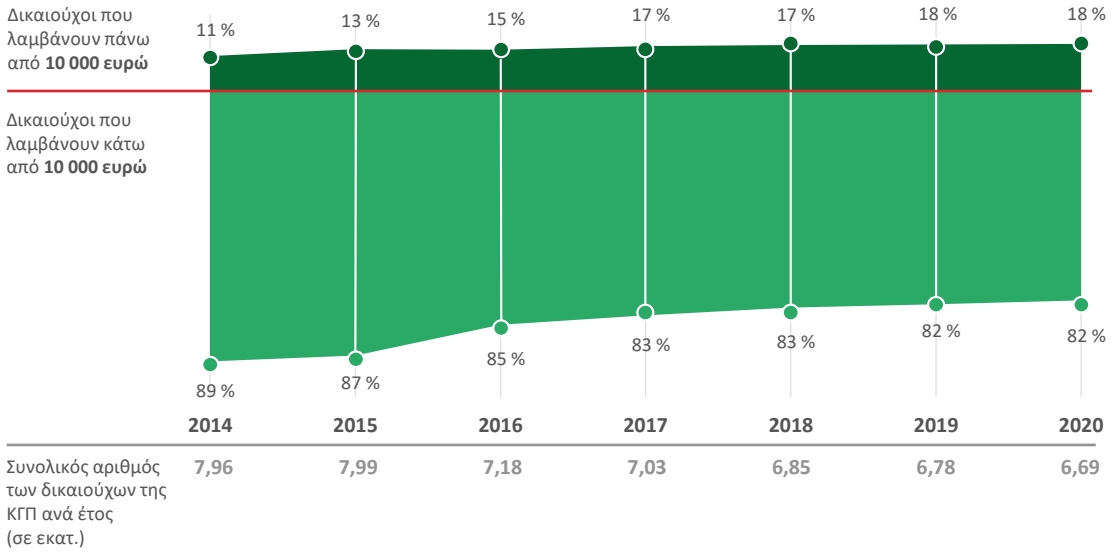
03 Ο κτηνοτροφικός τομέας της ΕΕ παρουσιάζει σημαντικές διαφοροποιήσεις ως προς το είδος των δικαιούχων, το μέγεθος των εκμεταλλεύσεων και τις μορφές κατοχής γεωργικής γης. Το γεγονός αυτό αποτελεί πρόκληση για τον σχεδιασμό κανόνων και συστημάτων ελέγχου που να ανταποκρίνονται σε όλες τις πιθανές περιπτώσεις.

04 Οι δικαιούχοι της ΚΓΠ μπορεί να είναι είτε ιδιώτες είτε συνεταιρισμοί, εταιρείες και οργανισμοί του δημοσίου τομέα. Το οικονομικό έτος 2020,

περίπου 6,2 εκατομμύρια δικαιούχοι έλαβαν άμεσες ενισχύσεις, 3,5 εκατομμύρια (συνήθως αποδέκτες επίσης άμεσων ενισχύσεων) έλαβαν ενισχύσεις στο πλαίσιο μέτρων αγροτικής ανάπτυξης και 102 000 έλαβαν στήριξη από μέτρα στήριξης της αγοράς.

05 Οι περισσότεροι δικαιούχοι της ΚΓΠ λαμβάνουν λιγότερα από 10 000 ευρώ κάθε χρόνο: το μερίδιο μειώνεται, ωστόσο εξακολουθεί να αντιπροσωπεύει περισσότερο από το 80 % των δικαιούχων (βλέπε ***γράφημα 1***).

Γράφημα 1 – Κατανομή των ενισχύσεων μεταξύ των δικαιούχων της ΚΓΠ κατά την περίοδο 2014-2020

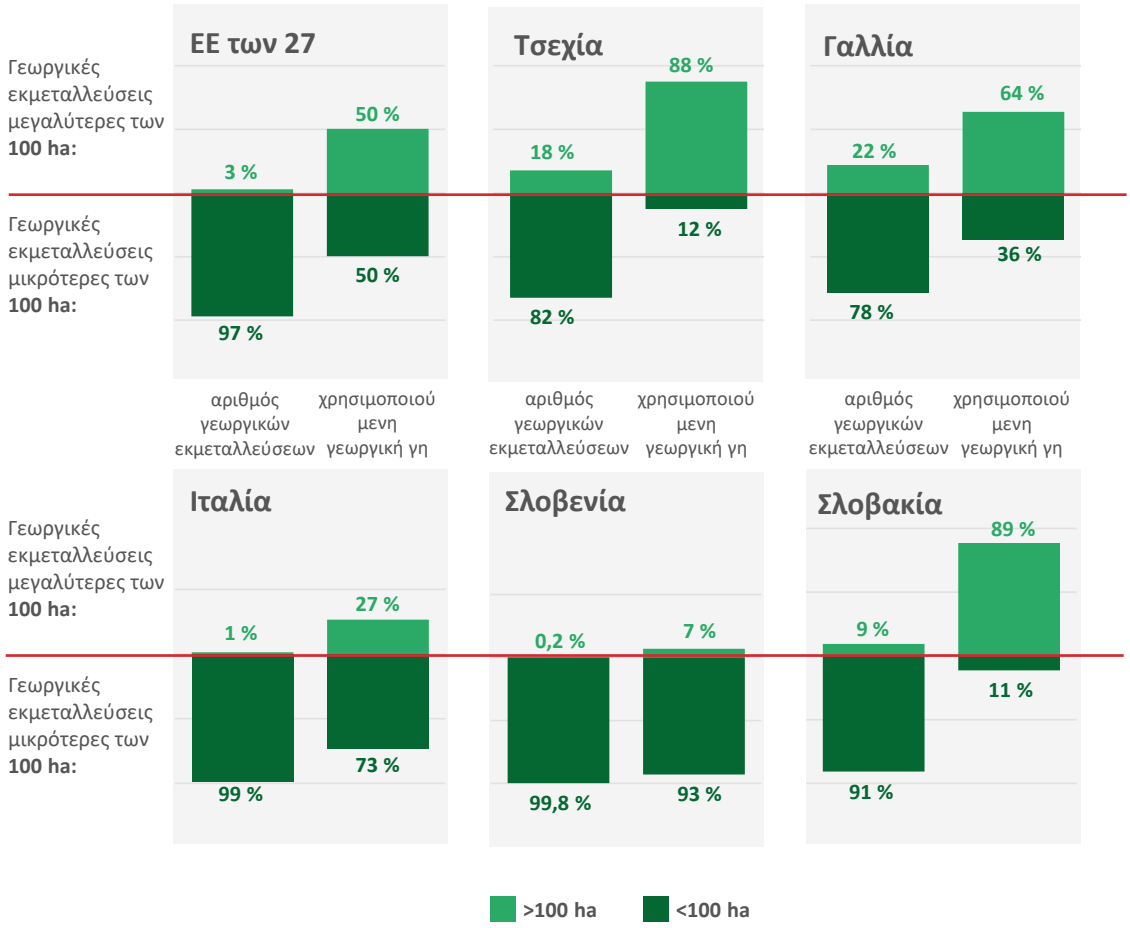


Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της ΓΔ AGRI.

06 Όσον αφορά τη διάρθρωση των γεωργικών εκμεταλλεύσεων της ΕΕ, το 67 % αυτών έχει έκταση κάτω των 5 εκταρίων, ενώ το 3 % υπερβαίνει τα 100 εκτάρια. Ωστόσο, η κατάσταση διαφέρει από το ένα κράτος μέλος στο άλλο. Παραδείγματος χάριν, στη Μάλτα και τη Ρουμανία άνω του 90 % των γεωργικών εκμεταλλεύσεων έχουν έκταση που δεν υπερβαίνει τα 5 εκτάρια, ενώ στη Δανία και τη Φινλανδία οι αντίστοιχης έκτασης εκμεταλλεύσεις αντιστοιχούν μόλις στο 4 %.

07 Εξίσου διαφέρει και η κατανομή της γεωργικής γης. Στη Σλοβακία, το 9 % των γεωργικών εκμεταλλεύσεων έχουν έκταση μεγαλύτερη από 100 εκτάρια και καλύπτουν το 89 % της εθνικής γεωργικής έκτασης, ενώ στη Σλοβενία οι αντίστοιχης έκτασης εκμεταλλεύσεις καλύπτουν μόνο το 7 % της γεωργικής γης. Στο ***γράφημα 2*** παρουσιάζεται η κατάσταση σε επίπεδο ΕΕ στα τρία επιλεγμένα κράτη μέλη (βλέπε σημείο ***26***) και στα δύο κράτη μέλη που βρίσκονται στο άκρο του φάσματος.

Γράφημα 2 – Κατανομή της γεωργικής γης (ΕΕ των 27 και επιλεγμένα κράτη μέλη, 2016)



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της Eurostat.

08 Όσον αφορά τις διάφορες μορφές κατοχής γεωργικής γης, το 82 % των Πολωνών γεωργών διαθέτουν κυριότητα επί της γης τους, ενώ το 78 % των Μαλτέζων γεωργών τη μισθώνει. Στην Ελλάδα το ένα τρίτο των γεωργικών εκτάσεων αποτελεί κοινόχρηστη γη (βλέπε ***παράρτημα I***).

Προστασία του προϋπολογισμού της ΚΓΠ έναντι της απάτης

09 Στην ενωσιακή νομοθεσία[1], η απάτη εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ ορίζεται ως η εκ προθέσεως παράβαση (πράξη ή παράλειψη), η οποία είναι, ή θα μπορούσε να είναι, επιζήμια για τον προϋπολογισμό της ΕΕ μέσω:

- της χρήσης ή της υποβολής πλαστών, ανακριβών ή ελλιπών δηλώσεων ή εγγράφων,
- της αποσιώπησης πληροφοριών κατά παράβαση ειδικής υποχρέωσης ή
- της μη κατά προορισμό χρήσης πόρων, αλλά για σκοπούς διαφορετικούς από αυτούς για τους οποίους χορηγήθηκαν αρχικά.

10 Ο κύριος παράγοντας διαφοροποίησης μεταξύ απάτης και παρατυπίας είναι η έννοια της πρόθεσης. Η παρατυπία μπορεί να οφείλεται σε εσφαλμένη ερμηνεία ενός κανόνα, ενώ η απάτη οφείλεται στην εκ προθέσεως παράβασή του.

11 Η απάτη μπορεί να χαρακτηριστεί είτε ως «εσωτερική» είτε ως «εξωτερική»[2]. Στο πλαίσιο της ΚΓΠ:

- ως εσωτερική ορίζεται η απάτη που μπορεί να τελεστεί από υπαλλήλους των δημόσιων αρχών που εμπλέκονται στη διοίκηση των πόρων της ΚΓΠ ή από υπαλλήλους των θεσμικών οργάνων ή οργανισμών της ΕΕ. Μπορεί να περιλαμβάνει μη δηλωθείσες συγκρούσεις συμφερόντων, παραβίαση επαγγελματικής εχεμύθειας ή παθητική δωροδοκία·
- η εξωτερική απάτη αναφέρεται σε απάτη που τελείται από δικαιούχους της χρηματοδότησης της ΚΓΠ. Παραδείγματα εξωτερικής απάτης συνιστούν η απάτη κατά τη σύναψη δημόσιων συμβάσεων (παραδείγματος χάριν σύμπραξη μεταξύ των υποβαλλόντων προσφορά, παράτυπη ή πλασματική υπεργολαβία, ενεργητική δωροδοκία), η πλαστογραφία εγγράφων, η διόγκωση δαπανών ή η απόκρυψη δεσμών μεταξύ εταιρειών.

---

[1] Άρθρο 3 της οδηγίας (ΕΕ) 2017/1371 («οδηγία PIF»). Η συντομογραφία PIF προέρχεται από τη γαλλική φράση «protection des intérêts financiers» και αναφέρεται στην προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ.

[2] Βλέπε, παραδείγματος χάριν, Association of Certified Fraud Examiners.

12 Η απάτη βλάπτει τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ και παρακωλύει τη χρήση των ενωσιακών πόρων προς επίτευξη των στόχων πολιτικής της. Για την αποτελεσματική καταπολέμηση της απάτης απαιτείται ολοκληρωμένο πλαίσιο διαχείρισης κινδύνου, το οποίο να καλύπτει όλο τον κύκλο καταπολέμησης της απάτης, ήτοι την πρόληψη, τον εντοπισμό και την αντιμετώπισή της (βλέπε ***γράφημα 3***).

Γράφημα 3 – Διαδικασία διαχείρισης του κινδύνου απάτης

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει του πλαισίου Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO).

Διάφορα όργανα προστατεύουν τη χρηματοδότηση της ΚΓΠ από την απάτη

13 Στους κόλπους της Επιτροπής:

- η Γενική Διεύθυνση Γεωργίας και Αγροτικής Ανάπτυξης (ΓΔ AGRI) επιμερίζεται τη διαχείριση της ΚΓΠ με διαπιστευμένους οργανισμούς πληρωμών στα κράτη μέλη, φέροντας ωστόσο την τελική ευθύνη για την οικεία πολιτική. Η ΓΔ AGRI αποκομίζει βεβαιότητα σχετικά με τη λειτουργία των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου των κρατών μελών·

- η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF) διεξάγει διοικητικές έρευνες σχετικά με παράνομες δραστηριότητες εις βάρος του προϋπολογισμού

της ΕΕ και με περιπτώσεις σοβαρής κακοδιαχείρισης εντός των θεσμικών οργάνων της ΕΕ. Η OLAF φιλοξενεί το σύστημα διαχείρισης παρατυπιών (Irregularities Management System, IMS), το οποίο περιλαμβάνει δεδομένα που υποβάλλονται από τα κράτη μέλη σχετικά με παρατυπίες και περιπτώσεις απάτης κατά την εκτέλεση δαπανών της ΕΕ. Η OLAF αναλύει τα δεδομένα που παρέχονται από τα κράτη μέλη και δημοσιεύει την ετήσια έκθεση της Επιτροπής σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και την καταπολέμηση της απάτης («Annual Report on the Protection of the European Union's financial interests - Fight against fraud») («έκθεση PIF»)[3]. Η OLAF διαδραματίζει κεντρικό ρόλο στην ανάπτυξη της πολιτικής της ΕΕ για την καταπολέμηση της απάτης.

14 Η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία (EPPO) άρχισε να λειτουργεί ως ανεξάρτητη εισαγγελική αρχή της ΕΕ τον Ιούνιο του 2021. Η EPPO είναι αρμόδια για τη διερεύνηση και τη δίωξη αξιόποινων πράξεων εις βάρος του προϋπολογισμού της ΕΕ, όπως περιπτώσεις απάτης και διαφθοράς, και την παραπομπή τους ενώπιον των αρμόδιων δικαστηρίων των 22 κρατών μελών που συμμετέχουν στην EPPO[4].

15 Τα κράτη μέλη υποχρεούνται να λαμβάνουν μέτρα για την πρόληψη, τον εντοπισμό και την αντιμετώπιση των περιπτώσεων απάτης και άλλων παρατυπιών, καθώς και να προστατεύουν τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ όπως τα δικά τους. Μέσω του συστήματος IMS, αναφέρουν στην Επιτροπή περιπτώσεις παρατυπιών και απάτης για ποσά που υπερβαίνουν τα 10 000 ευρώ.

16 Κατ' εφαρμογή των οικείων κριτηρίων διαπίστευσης, οι οργανισμοί πληρωμών υποχρεούνται να οργανώνουν δραστηριότητες εσωτερικού ελέγχου με σκοπό την πρόληψη και τον εντοπισμό περιπτώσεων απάτης (βλέπε ***πλαίσιο 1***). Οι διευθυντές των οργανισμών πληρωμών υποβάλλουν στην Επιτροπή ετήσια διαχειριστική δήλωση σχετικά με την ορθή λειτουργία των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου, στην οποία πρέπει να βεβαιώνουν ότι εφαρμόζονται αποτελεσματικά και αναλογικά μέτρα καταπολέμησης της απάτης, τα οποία λαμβάνουν υπόψη τους εντοπισθέντες κινδύνους[5].

---

[3] Οι εκθέσεις PIF είναι διαθέσιμες στον ιστότοπο της Επιτροπής.

[4] Βέλγιο, Βουλγαρία, Τσεχία, Γερμανία, Εσθονία, Ελλάδα, Ισπανία, Γαλλία, Κροατία, Ιταλία, Κύπρος, Λετονία, Λιθουανία, Λουξεμβούργο, Μάλτα, Κάτω Χώρες, Αυστρία, Πορτογαλία, Ρουμανία, Σλοβενία, Σλοβακία και Φινλανδία.

[5] Άρθρο 7, παράγραφος 3, στοιχείο β), του κανονισμού (ΕΕ) 1306/2013· παράρτημα I του εκτελεστικού κανονισμού (ΕΕ) 908/2014 της Επιτροπής.

17 Μολονότι οι οργανισμοί πληρωμών δεν είναι αρμόδιοι για τη διερεύνηση περιπτώσεων απάτης, οφείλουν να λαμβάνουν μέτρα για την πρόληψη και τον εντοπισμό τους, και να συνεργάζονται με τις αρχές επιβολής του νόμου που διεξάγουν έρευνες.

Πλαίσιο 1

Πτυχές που σχετίζονται με την απάτη στα κριτήρια διαπίστευσης των οργανισμών πληρωμών

- Οι οργανισμοί πληρωμών θα πρέπει να εγκρίνουν μια αίτηση ενίσχυσης μόνον εφόσον έχουν διενεργήσει επαρκείς ελέγχους για τη διασφάλιση της συμμόρφωσής της με τους κανόνες της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένων ελέγχων για την πρόληψη και τον εντοπισμό απάτης.
- Στις δραστηριότητες εσωτερικού ελέγχου των οργανισμών πληρωμών πρέπει να περιλαμβάνονται διαδικασίες παρακολούθησης για την πρόληψη και τον εντοπισμό περιπτώσεων απάτης και παρατυπίας, ιδίως σε τομείς δαπανών της ΚΓΠ που εκτίθενται σε μεγάλο κίνδυνο απάτης ή άλλες σοβαρές παρατυπίες.
- Οι υπάλληλοι σε όλα τα επιχειρησιακά επίπεδα πρέπει να είναι κατάλληλα καταρτισμένοι, ενημερωμένοι και ευαισθητοποιημένοι μεταξύ άλλων σε θέματα απάτης.

18 Οι οριζόμενοι από τα κράτη μέλη οργανισμοί πιστοποίησης εξετάζουν σε ετήσια βάση τα συστήματα εσωτερικού ελέγχου των οργανισμών πληρωμών και τη συμμόρφωσή τους με τα κριτήρια διαπίστευσης. Διατυπώνουν ετησίως γνώμη σχετικά με τη νομιμότητα και κανονικότητα των δαπανών.

19 Στο ***γράφημα 4*** παρουσιάζονται οι ρόλοι και οι αρμοδιότητες των βασικών οργάνων καταπολέμησης της απάτης στο πλαίσιο της ΚΓΠ.

Γράφημα 4 – Ρόλοι και αρμοδιότητες των βασικών οργάνων καταπολέμησης της απάτης στο πλαίσιο της ΚΓΠ

Πηγή: ΕΕΣ.

20 Σύμφωνα με τα ελεγκτικά πρότυπα, επαγρυπνούμε και εμείς ως όργανο για κινδύνους απάτης. Ειδικότερα:

- λαμβάνουμε υπόψη τον κίνδυνο απάτης όταν σχεδιάζουμε και διενεργούμε τους ελέγχους μας·
- παραπέμπουμε στην OLAF και την EPPO περιπτώσεις πιθανολογούμενης απάτης·

- δημοσιεύσαμε πρόσφατα δύο ειδικές εκθέσεις σχετικά με την καταπολέμηση της απάτης στο πλαίσιο των δαπανών της ΚΓΠ[6] και εξετάσαμε τις πολιτικές και τις διαδικασίες καταπολέμησης της απάτης της Επιτροπής σε σχέση με τις δαπάνες της ΚΓΠ στο πλαίσιο των εργασιών μας για τη δήλωση αξιοπιστίας του 2019[7].

Τα κράτη μέλη αναφέρουν στην Επιτροπή τα δολίως εισπραχθέντα ποσά που εντοπίζουν στις δαπάνες της ΚΓΠ

21 Στην έκθεση PIF της Επιτροπής παρατίθεται συνολική εικόνα των φαινομένων απάτης στις δαπάνες της ΚΓΠ, από τη σκοπιά τόσο του αριθμού των αναφερόμενων περιπτώσεων απάτης όσο και των οικείων χρηματικών ποσών, ενώ τα στατιστικά στοιχεία συμπληρώνονται με σχετικές αναλύσεις. Από το 2016 έως το 2020, η ΚΓΠ αντιπροσώπευε το 11 % των ποσών που εισπράχθηκαν δολίως και αναφέρθηκαν στο σύστημα IMS, ενώ η πολιτική συνοχής αντιπροσώπευε το 86 % του συνολικού ποσού (βλέπε ***πίνακα 1***).

---

[6] Ειδικές εκθέσεις 01/2019, με τίτλο «Καταπολέμηση της απάτης κατά την εκτέλεση των δαπανών της ΕΕ» και 06/2019, με τίτλο «Καταπολέμηση της απάτης στο πλαίσιο των δαπανών της ΕΕ για τη συνοχή».

[7] Ετήσια έκθεση για το 2019, σημεία 6.34-6.41 και 6.44.

Πίνακας 1 – Ποσά που αντιστοιχούν σε παρατυπίες οι οποίες αναφέρθηκαν ως δόλιες (2016-2020)

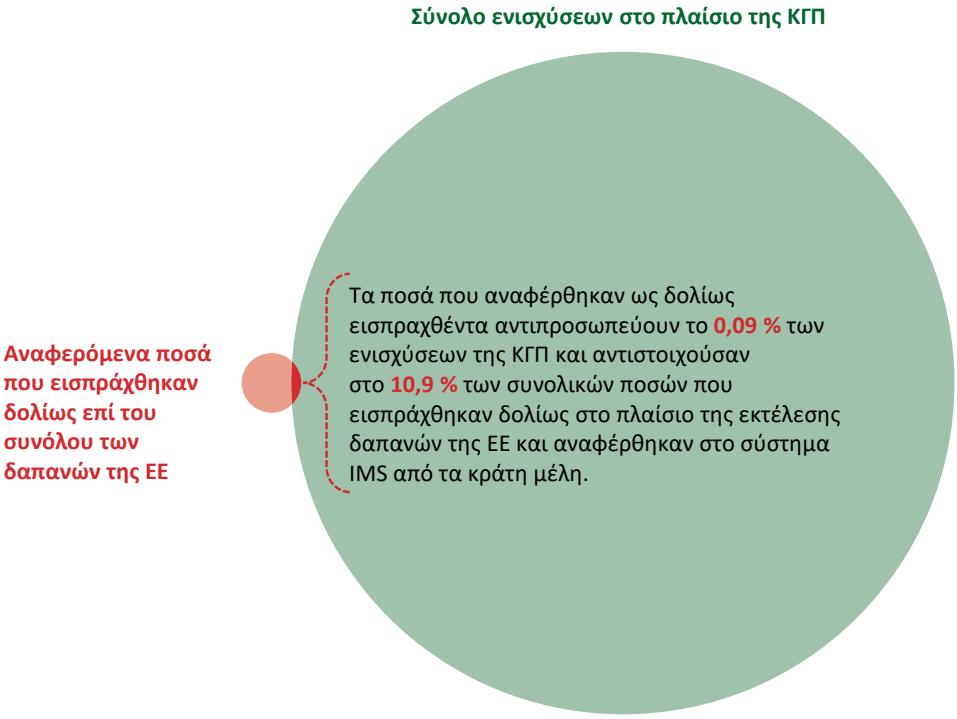
ΤΟΜΕΑΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ	Συνολική περίοδος (2016-2020)	
	€	%
Κοινή γεωργική πολιτική	**226 529 858**	**10,9**
Άμεσες ενισχύσεις και μέτρα στήριξης της αγοράς	112 857 342	5,4
Αγροτική ανάπτυξη	107 624 816	5,2
Άμεσες ενισχύσεις / μέτρα στήριξης της αγοράς / αγροτική ανάπτυξη	6 035 208	0,3
Ασαφές (*)	12 492	0,0
Πολιτική συνοχής και αλιείας	**1 802 679 114**	**86,4**
Προενταξιακή πολιτική	**12 578 346**	**0,6**
Άμεση διαχείριση	**44 940 000**	**2,2**
ΣΥΝΟΛΟ	**2 086 727 318**	**100,0**

(*) Η κατηγορία «ασαφές» χρησιμοποιείται στην έκθεση PIF για τις περιπτώσεις όπου οι πληροφορίες θεωρούνται ανεπαρκείς για την ταξινόμηση της παρατυπίας σε κάποια άλλη κατηγορία.

Πηγή: Έκθεση PIF του 2020 – «Statistical evaluation» (μέρη 1 και 2).

22 Η δημοσιονομική επίπτωση των δόλιων παρατυπιών που αναφέρθηκαν στο πλαίσιο της ΚΓΠ είναι γενικά χαμηλή: την περίοδο 2016-2020 ανήλθε σε 0,09 % επί των συνολικών ενισχύσεων της ΚΓΠ. Στο ***γράφημα 5*** παρουσιάζεται το ποσοστό εντοπισμού απάτης, ήτοι ο λόγος των αναφερθέντων ποσών που εμπλέκονται σε περιπτώσεις απάτης (περιπτώσεις πιθανολογούμενης ή διαπιστωμένης απάτης) προς τις ενισχύσεις για τις συνιστώσες της ΚΓΠ.

Γράφημα 5 – Ποσοστό εντοπισμού απάτης ανά συνιστώσα της ΚΓΠ (2016-2020)



Πηγή: Έκθεση PIF του 2020 – «Statistical evaluation» (μέρος 1).

23 Ωστόσο, όπως αναλύεται στην έκθεση PIF του 2020[8], ο αριθμός των παρατυπιών που αναφέρθηκαν ως δόλιες –καθώς και τα σχετικά ποσά– δεν αποτελούν άμεση ένδειξη του επιπέδου απάτης εις βάρος του προϋπολογισμού της ΕΕ, αλλά αντίθετα του έργου των κρατών μελών για την καταπολέμηση της απάτης και άλλων παράνομων δραστηριοτήτων που θίγουν τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ. Στο πλαίσιο προηγούμενων ελέγχων μας, διαπιστώσαμε ότι τα αριθμητικά αυτά στοιχεία δεν προσέφεραν πλήρη εικόνα του επιπέδου απάτης που εντοπίζεται στις δαπάνες της ΕΕ[9].

[8] Έκθεση PIF της Επιτροπής του 2020, Annex 1, COM(2021)578.

[9] Ειδικές εκθέσεις 01/2019, με τίτλο «Καταπολέμηση της απάτης κατά την εκτέλεση των δαπανών της ΕΕ», σημεία 23-28, και 06/2019, με τίτλο «Καταπολέμηση της απάτης στο πλαίσιο των δαπανών της ΕΕ για τη συνοχή», σημεία 47-57.

Εμβέλεια και τρόπος προσέγγισης του ελέγχου

24 Στο πλαίσιο του ελέγχου μας εξετάσαμε τις διάφορες εκφάνσεις της απάτης στο πλαίσιο των καθεστώτων ενισχύσεων της ΚΓΠ. Αξιολογήσαμε κατά πόσον η Επιτροπή προσδιόρισε δεόντως τους κινδύνους απάτης εις βάρος των δαπανών της ΚΓΠ και κατά πόσον αντιμετώπισε επαρκώς τους εν λόγω κινδύνους.

25 Καλύψαμε τα μέτρα που χρηματοδοτήθηκαν από την ΚΓΠ στο πλαίσιο της επιμερισμένης διαχείρισης (άμεσες ενισχύσεις, μέτρα στήριξης της αγοράς και αγροτική ανάπτυξη), και τα στοιχεία που εξετάσαμε ανάγονται στις περιόδους προγραμματισμού 2007-2013 και 2014-2020. Δεν καλύψαμε τις δαπάνες της ΚΓΠ στο πλαίσιο της άμεσης διαχείρισης (περίπου το 0,8 % των δαπανών της ΚΓΠ) ούτε τη σύγκρουση συμφερόντων, η οποία θα αποτελέσει αντικείμενο χωριστής ειδικής έκθεσης του ΕΕΣ που πρόκειται να δημοσιευθεί το 2022. Η ΕΡΡΟ, η οποία άρχισε να λειτουργεί τον Ιούνιο του 2021, δεν συμπεριλήφθηκε στην εμβέλεια του ελέγχου μας.

26 Συλλέξαμε αποδεικτικά στοιχεία στο πλαίσιο:

- **επισκόπησης εγγράφων** και **βιντεοδιασκέψεων** με την OLAF και τη Γενική Διεύθυνση Γεωργίας και Αγροτικής Ανάπτυξης·
- **επισκόπησης εγγράφων** σχετικά με τρία κράτη μέλη (Γαλλία, Ιταλία και Σλοβακία). Τα συγκεκριμένα κράτη μέλη επελέγησαν βάσει δεικτών που σχετίζονται με την απάτη, τη συγκέντρωση γαιών και τα ποσά χρηματοδότησης·
- **έρευνας** που απεστάλη στα ανώτατα όργανα ελέγχου των τριών επιλεγέντων κρατών μελών και στους οργανισμούς πληρωμών, στις υπηρεσίες συντονισμού καταπολέμησης της απάτης (Anti-fraud coordination services – AFCOS) και στους οργανισμούς πιστοποίησης και των 27 κρατών μελών. Η έρευνα κάλυπτε τους κινδύνους και τα μέτρα καταπολέμησης της απάτης, καθώς και τις δικλίδες ελέγχου που εφαρμόζονται στα κράτη μέλη. Απάντησαν σε αυτή οι υπηρεσίες AFCOS και οργανισμοί πληρωμών από 23 κράτη μέλη και οι οργανισμοί πιστοποίησης από 13 κράτη μέλη.
- **ανάλυσης δεδομένων** που αντλήθηκαν από το σύστημα IMS και από σύνολα δεδομένων της στατιστικής υπηρεσίας της ΕΕ (Eurostat).

27 Αναμένουμε ότι η έκθεσή μας θα βοηθήσει την Επιτροπή και τα κράτη μέλη να αναπτύξουν την ικανότητά τους καταπολέμησης της απάτης στο πλαίσιο της νέας κοινής γεωργικής πολιτικής για το 2023-2027.

Παρατηρήσεις

Οι κίνδυνοι απάτης διαφέρουν ανάλογα με το καθεστώς ενισχύσεων της ΚΓΠ

28 Η Επιτροπή, οσάκις προτείνει νομοθετικές πράξεις, είναι αρμόδια να διασφαλίζει ότι ο σχεδιασμός και οι κανόνες των διαφόρων καθεστώτων στήριξης της ΚΓΠ λαμβάνουν υπόψη τον εγγενή κίνδυνο απάτης[10].

29 Αξιολογήσαμε κατά πόσον οι βασικές κατηγορίες δαπανών της ΚΓΠ εκτίθενται στον κίνδυνο απάτης. Λάβαμε υπόψη τα αποτελέσματα παλαιότερων ελέγχων μας, σε συνδυασμό με περιπτώσεις που αναφέρθηκαν στο σύστημα IMS, και έρευνες της OLAF.

30 Οι εργασίες μας στο πλαίσιο της δήλωσης αξιοπιστίας κατέδειξαν ότι η πολυπλοκότητα των κανόνων και ο τρόπος εκταμίευσης των κεφαλαίων της ΕΕ επηρεάζουν τον κίνδυνο σφάλματος. Στην ετήσια έκθεσή μας για το 2019[11], παρατηρήσαμε ότι ο κίνδυνος απάτης είναι επίσης υψηλότερος σε τομείς δαπανών που υπόκεινται σε πολυπλοκότερους όρους επιλεξιμότητας (βλέπε ***γράφημα 6***).

[10] ΓΔ AGRI Anti-fraud strategy, έκδοση 4.0 – Ares(2020)5099349, σημείο 7.3.1.

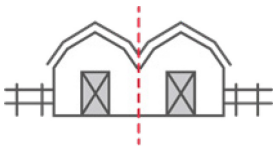
[11] Ετήσια έκθεση για το 2019, σημεία 6.35 και 6.36.

Γράφημα 6 – Παράγοντες που επηρεάζουν τις παρατυπίες και την απάτη

Πηγή: ΕΕΣ.

Ορισμένοι δικαιούχοι αποκρύπτουν παραβάσεις των όρων επιλεξιμότητας

31 Ορισμένα καθεστώτα ενισχύσεων της ΚΓΠ που στοχεύουν στη στήριξη συγκεκριμένων κατηγοριών δικαιούχων έχουν αποδειχθεί επιρρεπή σε φαινόμενα απάτης, καθώς ορισμένοι αιτούντες δεν αποκαλύπτουν σχετικές πληροφορίες ή δημιουργούν τεχνητά τις προϋποθέσεις, ώστε να ανταποκριθούν στα κριτήρια επιλεξιμότητας και να επωφεληθούν αδικαιολόγητα από τις ενισχύσεις της ΚΓΠ.



Στήριξη στις ΜΜΕ και κρυφοί δεσμοί μεταξύ εταιρειών

32 Η διευκόλυνση της δημιουργίας και ανάπτυξης των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων (ΜΜΕ) αλλά και της διαφοροποίησής τους συνιστά μία από τις προτεραιότητες της ΕΕ για την αγροτική ανάπτυξη. Προκειμένου να διαπιστωθεί κατά πόσον ένας δικαιούχος είναι επιλέξιμος ως ΜΜΕ, απαραίτητο στοιχείο είναι η γνωστοποίηση αξιόπιστων πληροφοριών για τον αριθμό των υπαλλήλων, τον ετήσιο κύκλο εργασιών και τον ετήσιο ισολογισμό, καθώς και η γνωστοποίηση πληροφοριών για συνδεδεμένες εταιρείες.

33 Στις εργασίες μας στο πλαίσιο της δήλωσης αξιοπιστίας, εντοπίσαμε περιπτώσεις δικαιούχων που δεν είχαν γνωστοποιήσει τους δεσμούς τους με άλλες εταιρείες. Η OLAF διερεύνησε επίσης τέτοιες περιπτώσεις (βλέπε παραδείγματα στο ***πλαίσιο 2***).

Πλαίσιο 2

Παραδείγματα κρυφών δεσμών μεταξύ εταιρειών

Στη **Λιθουανία**, ένας συνεταιρισμός έλαβε 200 000 ευρώ ως επενδυτική στήριξη για τη μεταποίηση και εμπορία γεωργικών προϊόντων. Διαπιστώσαμε ότι ο συνεταιρισμός αποτελούσε θυγατρική μεγάλης πολυεθνικής εταιρείας και ως εκ τούτου δεν ήταν επιλέξιμος για τη χορήγηση στήριξης[12].

Στην **Πολωνία**, ένας δικαιούχος, μαζί με άλλα μέλη της οικογένειάς του, υπέβαλε κοινή αίτηση προκειμένου να λάβει στήριξη για την κατασκευή χοιροστασίου. Καθένας από τους κοινούς δικαιούχους υπέβαλε αίτηση για το ανώτατο επίπεδο στήριξης (περίπου 200 000 ευρώ για έκαστο). Οι όροι επιλεξιμότητας προέβλεπαν ότι οι εκμεταλλεύσεις των αιτούντων δεν έπρεπε να υπερβαίνουν ούτε το οικονομικό μέγεθος των 250 000 ευρώ ούτε την έκταση των 300 εκταρίων. Ο δικαιούχος και τα υπόλοιπα μέλη της οικογένειάς του δήλωσαν ότι δραστηριοποιούνται σε ανεξάρτητες επιχειρήσεις. Διαπιστώσαμε ότι είχαν μετοχές σε οικογενειακή επιχείρηση που λειτουργούσε στον ίδιο χώρο. Λαμβανομένης υπόψη της συμμετοχής του δικαιούχου στην οικογενειακή επιχείρηση, η εκμετάλλευσή του υπερέβαινε το ανώτατο όριο που ορίζεται για το οικονομικό μέγεθος[13].

Στη **Βουλγαρία**, διαπιστώθηκε στο πλαίσιο έρευνας της OLAF ότι εγκατεστημένες γεωργικές επιχειρήσεις, οι οποίες είχαν αγγίξει το όριο της χρηματοδοτικής στήριξης της ΕΕ για τις εκμεταλλεύσεις τους ή τον όμιλο εκμεταλλεύσεών τους, υπέβαλαν αίτηση και έλαβαν κονδύλια της ΕΕ μέσω άλλων φαινομενικά ανεξάρτητων οντοτήτων, οι οποίες στην πραγματικότητα τελούσαν υπό τον άμεσο έλεγχο των εδραιωμένων επιχειρήσεων. Η δημοσιονομική επίπτωση των περιπτώσεων που ανέλυσε η OLAF ανήλθε περίπου σε 10 εκατομμύρια ευρώ[14].

Μη επιλέξιμοι δικαιούχοι που αιτούνται ενισχύσεις ως «νέοι γεωργοί»

34 Η ΚΓΠ αποσκοπεί στην προώθηση της ανανέωσης των γενεών στη γεωργία μέσω χορήγησης πρόσθετης χρηματοδότησης σε άτομα που αναγνωρίζονται ως «νέοι

[12] Ετήσια έκθεση για το 2016, παράρτημα 7.3, παράδειγμα 1.

[13] Ετήσια έκθεση για το 2018, πλαίσιο 7.3.

[14] Έκθεση της OLAF του 2018, σ. 28.

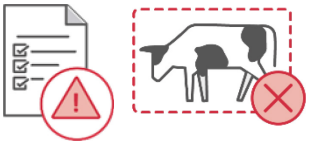
γεωργοί». Προκειμένου να είναι επιλέξιμοι για τη χορήγηση της εν λόγω στήριξης, οι γεωργοί δεν πρέπει να είναι ηλικίας άνω των 40 ετών κατά την υποβολή της αίτησης ενίσχυσης και πρέπει να ιδρύουν για πρώτη φορά γεωργική εκμετάλλευση ως επικεφαλής αυτής.

35 Ένας νέος γεωργός μπορεί να δημιουργήσει τη δική του εκμετάλλευση ατομικά ή από κοινού με άλλους γεωργούς, και να επιλέξει ελεύθερα τη νομική μορφή της. Ωστόσο, στην περίπτωση νομικών προσώπων, ο νέος γεωργός πρέπει να ασκεί ουσιαστικό και μακροπρόθεσμο έλεγχο στη νομική οντότητα όσον αφορά τις αποφάσεις που σχετίζονται με τη διαχείριση, τα κέρδη και τους χρηματοοικονομικούς κινδύνους.

36 Τα κράτη μέλη μπορούν να ορίσουν αυστηρότερους κανόνες για τους νέους γεωργούς που λαμβάνουν στήριξη για τη σύσταση νέας επιχείρησης στο πλαίσιο της αγροτικής ανάπτυξης. Παραδείγματος χάριν, στη Γαλλία, οι εθνικοί κανόνες επιλεξιμότητας απαιτούν το εισόδημα των νέων γεωργών να προέρχεται κυρίως από γεωργικές δραστηριότητες. Σε ορισμένες περιπτώσεις που είχαν καταχωριστεί στο σύστημα IMS φάνηκε ότι όταν μια νέα εκμετάλλευση δεν απέφερε τον αναμενόμενο κύκλο εργασιών, οι νέοι γεωργοί έβρισκαν άλλες θέσεις εργασίας (ενίοτε πλήρους απασχόλησης) προκειμένου να αυξήσουν το εισόδημά τους, με αποτέλεσμα να καθίστανται μη επιλέξιμοι. Σε άλλες περιπτώσεις οι δικαιούχοι δεν ήταν επικεφαλής της γεωργικής εκμετάλλευσης ούτε απασχολούνταν πράγματι στην εκμετάλλευση αυτή.

37 Τέτοιες περιπτώσεις μπορεί να θεωρηθεί ότι συνιστούν απάτη, όταν ο δικαιούχος που δεν πληροί τους όρους επιλεξιμότητας εμφανίζει ψευδείς ή ελλιπείς πληροφορίες για να παραπλανήσει ως προς την πραγματική κατάστασή του.

Παραποίηση εγγράφων και προσομοίωση δραστηριοτήτων



38 Σε ορισμένες περιπτώσεις οι δικαιούχοι μπορεί να καταφύγουν σε παραποίηση εγγράφων ή προσομοίωση δραστηριοτήτων, προκειμένου να καταστήσουν εαυτούς επιλέξιμους για τη χορήγηση ενίσχυσης στο πλαίσιο της ΚΓΠ (βλέπε ***πλαίσιο 3***).

Πλαίσιο 3

Παραδείγματα προσομοιωμένων δραστηριοτήτων και παραποιημένων εγγράφων για τη χορήγηση ενωσιακών κονδυλίων

Στην **Πολωνία** ένας γαλακτοπαραγωγός έλαβε 17 000 ευρώ στο πλαίσιο μέτρου για τη στήριξη γεωργών που αγοράζουν δαμαλίδες από άλλα κοπάδια, προκειμένου να αυξήσουν την ανταγωνιστικότητα της εκμετάλλευσής τους. Διαπιστώσαμε ότι ο εν λόγω γαλακτοπαραγωγός εισέπραξε τη στήριξη αφότου αγόρασε δαμαλίδες από τον πατέρα του, επίσης παραγωγό γαλακτοκομικών προϊόντων, του οποίου το κοπάδι στεγαζόταν στο ίδιο αγελαδοστάσιο με το κοπάδι του δικαιούχου. Δύο ημέρες νωρίτερα, ο δικαιούχος είχε πουλήσει τον ίδιο αριθμό δαμαλίδων στον πατέρα του, ο οποίος είχε επίσης εισπράξει την ίδια ενίσχυση στο πλαίσιο του ίδιου μέτρου. Δεν υπήρξε φυσική μεταφορά των ζώων και ο συνολικός αριθμός των ζώων του δικαιούχου και του πατέρα του παρέμεινε αμετάβλητος[15].

Το 2014 γεωργική εταιρεία στη **Σλοβακία** υπέβαλε αίτηση ενίσχυσης για μόνιμους βοσκοτόπους στο πλαίσιο του καθεστώτος ενιαίας στρεμματικής ενίσχυσης. Ο γεωργός ισχυρίστηκε ότι είχε προβεί στην ανάθεση υπεργολαβίας εργασιών συντήρησης των αγροτεμαχίων (χορτοκοπή, άροση, συλλογή συσκευασμένης χορτονομής). Ο οργανισμός πληρωμών, έχοντας την υποψία ότι τα σχετικά έγγραφα ανάθεσης είχαν παραποιηθεί και ότι καμία τέτοια δραστηριότητα δεν είχε λάβει χώρα, απέρριψε την αίτηση και παρέπεμψε την υπόθεση στα δικαστήρια, τα οποία έκριναν ένοχο τον αιτούντα και απέτρεψαν ζημία ύψους 140 000 ευρώ[16].

Επίταση του κινδύνου απάτης λόγω της πολυπλοκότητας των έργων

39 Στο πλαίσιο των μέτρων στήριξης της αγοράς, τα προγράμματα στήριξης του αμπελοοινικού τομέα χρηματοδοτούν σειρά μέτρων, για τα οποία ισχύουν διαφορετικοί όροι επιλεξιμότητας, όπως η αναδιάρθρωση και η μετατροπή αμπελώνων, η ασφάλιση συγκομιδής, οι επενδύσεις σε επιχειρήσεις, η καινοτομία για την ανάπτυξη νέων προϊόντων, διαδικασιών και τεχνολογιών και η προώθηση σε τρίτες χώρες.

---

[15] Ετήσια έκθεση για το 2017, πλαίσιο 7.6.

[16] Υπόθεση που αναφέρεται στη βάση δεδομένων του συστήματος IMS.

40 Οι προωθητικές δράσεις σε τρίτες χώρες ενέχουν αυξημένους κινδύνους. Οι εν λόγω δραστηριότητες ενδεχομένως να είναι δύσκολο να ελεγχθούν λόγω:

- της προσωρινής και άυλης φύσης πολλών προωθητικών δράσεων (παραδείγματος χάριν δημόσιες σχέσεις)·
- της σπανιότητας των επιτόπιων ελέγχων σε τρίτες χώρες·
- της υπεργολαβικής ανάθεσης των περισσότερων δράσεων, ειδικά όταν πραγματοποιούνται σε διαφορετική χώρα από αυτή του δικαιούχου.

41 Στο ***πλαίσιο 4*** παρουσιάζεται ένα παράδειγμα που εντοπίσαμε κατά τις εργασίες μας στο πλαίσιο της δήλωσης αξιοπιστίας.

Πλαίσιο 4

Υπόνοιες δόλιας δραστηριότητας στο πλαίσιο προώθησης του οίνου.

Το 2016 στην **Ιταλία**, υποβάλαμε σε έλεγχο πράξη ύψους 300 000 ευρώ σχετικά με την προώθηση του οίνου σε τρίτες χώρες[17].

Ο δικαιούχος είχε υποβάλει έκθεση σχετικά με τις δράσεις που διενεργήθηκαν, όπου περιλαμβάνονται φωτογραφίες της προωθητικής δραστηριότητας. Διαπιστώσαμε ότι, σε αρκετές περιπτώσεις, οι φωτογραφίες που συνόδευαν συγκεκριμένη εκδήλωση προέρχονταν από διαφορετική τοποθεσία ή διαφορετικό έτος. Ορισμένες εξ αυτών που παρουσιάστηκαν ως αποδεικτικά στοιχεία προωθητικών δράσεων είχαν ήδη υποβληθεί σε παλαιότερες αιτήσεις ενίσχυσης. Για το μεγαλύτερο μέρος των δαπανών που ελέγξαμε, δεν λάβαμε στοιχεία που να αποδεικνύουν την υλοποίηση των εν λόγω δράσεων.

Άμεσες ενισχύσεις και «αρπαγή γαιών»

42 Προκειμένου οι δικαιούχοι να λάβουν άμεσες στρεμματικές ενισχύσεις, οφείλουν να δηλώσουν τον επιλέξιμο αριθμό εκταρίων που «έχουν στη διάθεσή τους»[18]. Αυτό σημαίνει ότι προϋπόθεση για την υποβολή αίτησης ενίσχυσης για συγκεκριμένη έκταση είναι η ύπαρξη νόμιμης αιτίας.

---

[17] Πράξη που ελέγχθηκε για τη δήλωση αξιοπιστίας του 2016.

[18] Άρθρα 33, παράγραφος 1, και 36, παράγραφος 5, του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1307/2013.

43 Οι άμεσες ενισχύσεις έχουν συνδεθεί με τον όρο «αρπαγή γαιών», μολονότι η έννοιά του είναι αμφιλεγόμενη (βλέπε ***πλαίσιο 5***).

Πλαίσιο 5

Τι είναι η «αρπαγή γαιών»;

Δεν υπάρχει ακριβής νομικός ορισμός για την «αρπαγή γαιών» ούτε αξιωματική προσέγγιση σχετικά με την ερμηνεία του όρου, μολονότι υπάρχει ομοφωνία ότι η «αρπαγή γαιών» από μόνη της δεν είναι απαραίτητα παράνομη ούτε στο πλαίσιο του ενωσιακού ούτε του εθνικού δικαίου[19].

Αρχικά, ο όρος «αρπαγή γαιών» αναφερόταν σε ευρείας κλίμακας κτήσεις γεωργικής γης για τους σκοπούς της καλλιέργειας φυτειών σε χώρες χαμηλού και μέσου εισοδήματος στην Αφρική, την Ασία και τη Λατινική Αμερική, από αλλοδαπές εταιρείες του ιδιωτικού ή του δημοσίου τομέα[20].

Στο πλαίσιο της ΕΕ, ως «αρπαγή γαιών» νοείται η συγκέντρωση γεωργικών εκτάσεων και επιδοτήσεων στο πλαίσιο της ΚΓΠ σε μεγάλες εταιρείες και επενδυτές, ιδίως στα κράτη μέλη της Ανατολικής Ευρώπης[21].

Η «αρπαγή γαιών» μπορεί να συνδέεται με δόλιες πρακτικές, όπως η παραποίηση εγγράφων, ο εξαναγκασμός, η άσκηση πολιτικής επιρροής ή η εκμετάλλευση εμπιστευτικών πληροφοριών, η χειραγώγηση διαδικασιών και δωροδοκίες. Ο έλεγχός μας επικεντρώθηκε στη συγκεκριμένη παράνομη μορφή της αρπαγής γαιών.

44 Αποκρινόμενοι στην έρευνά μας, σχεδόν το 60 % των οργανισμών πληρωμών ανέφερε ότι δεν θεωρεί την «αρπαγή γαιών» δείκτη κινδύνου. Σε ένα κράτος μέλος, πέντε οργανισμοί πληρωμών συσχέτιζαν την «αρπαγή γαιών» με περιπτώσεις στις οποίες δικαιούχοι υπέβαλαν επιλέξιμες αιτήσεις χωρίς να υπάρχει νόμιμη αιτία.

---

[19] Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, «Extent of farmland grabbing in the EU», σ. 15· Transnational Institute (TNI)-European Coordination Via Campesina (ECVC), «Land concentration, land grabbing and people's struggles in Europe», σ. 16.

[20] Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, «Addressing the human rights impacts of «land grabbing»».

[21] Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, «Extent of farmland grabbing in the EU».

Οι τρέχουσες δικλίδες ελέγχου έχουν συμβάλει στη μείωση του κινδύνου σφάλματος

45 Το κύριο εργαλείο διαχείρισης για τον έλεγχο επιλεξιμότητας των άμεσων ενισχύσεων είναι το ολοκληρωμένο σύστημα διαχείρισης και ελέγχου (ΟΣΔΕ), το οποίο εμπεριέχει το σύστημα αναγνώρισης αγροτεμαχίων (LPIS).

46 Το ΟΣΔΕ συνδέει μεταξύ τους τις βάσεις δεδομένων για τις γεωργικές εκμεταλλεύσεις, τις αιτήσεις ενίσχυσης, τις γεωργικές εκτάσεις και τα μητρώα ζώων, τις οποίες χρησιμοποιούν οι οργανισμοί πληρωμών για τη διενέργεια διοικητικών διασταυρωτικών ελέγχων στους οποίους υποβάλλουν όλες τις αιτήσεις ενίσχυσης. Το LPIS αποτελεί σύστημα γεωγραφικών πληροφοριών που περιέχει σύνολα χωρικών δεδομένων από ποικίλες πηγές, τα οποία συναποτελούν ένα μητρώο των γεωργικών εκτάσεων κάθε κράτους μέλους.

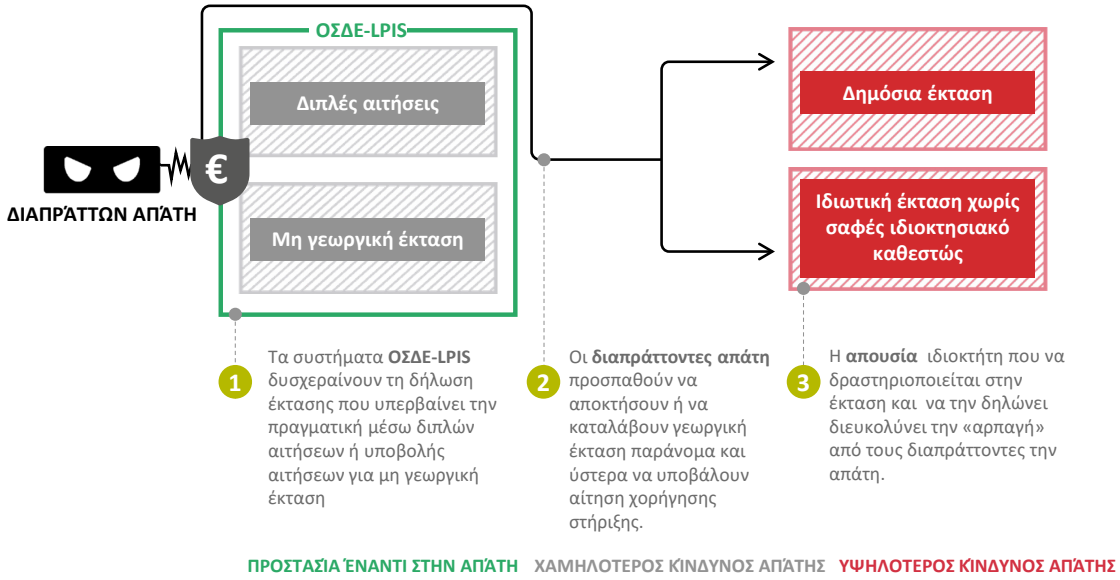
47 Στο πλαίσιο των εργασιών μας για τη δήλωση αξιοπιστίας επιβεβαιώσαμε ότι το ΟΣΔΕ, και ιδίως το LPIS, λειτουργεί αποτελεσματικά ως σύστημα διαχείρισης και ελέγχου που διασφαλίζει ότι οι άμεσες ενισχύσεις, λαμβανόμενες στο σύνολό τους, δεν περιέχουν ουσιώδες σφάλμα.

48 Στη μείωση του επιπέδου σφάλματος στις άμεσες ενισχύσεις έχουν συμβάλει και η εισαγωγή της αίτησης ενίσχυσης με γεωχωρικά στοιχεία στο ΟΣΔΕ (ΑΕΓΣ), η οποία δίνει τη δυνατότητα στους γεωργούς να υποβάλλουν ηλεκτρονικές αιτήσεις πληρωμής, όπως και το γεγονός ότι οι οργανισμοί πληρωμών υποβάλλουν σε προκαταρκτικούς διασταυρωτικούς ελέγχους τις αιτήσεις ενίσχυσης των γεωργών.

Ορισμένες καταστάσεις με ροπή προς την «αρπαγή γαιών»

49 Δεδομένου ότι το ΟΣΔΕ και το LPIS δυσχεραίνουν τη δήλωση επιλέξιμης έκτασης που υπερβαίνει την πραγματική (παραδείγματος χάριν με την υποβολή διπλών αιτήσεων ή την υποβολή αιτήσεων για μη γεωργική γη), οι διαπράττοντες απάτη επιδιώκουν την παράνομη απόκτηση γεωργικής γης και στη συνέχεια υποβάλλουν αίτηση για τη χορήγηση στήριξης (βλέπε ***γράφημα 7***).

Γράφημα 7 – Περιπτώσεις που ρέπουν προς την «αρπαγή γαιών»



Πηγή: ΕΕΣ.

50 Από τις έρευνες της OLAF και των εθνικών αρχών διαπιστώθηκε ότι οι γεωργικές εκτάσεις που είναι περισσότερο επιρρεπείς σε αυτό το είδος δόλιας δραστηριότητας είναι δημόσιες ή ιδιωτικές εκτάσεις χωρίς σαφές ιδιοκτησιακό καθεστώς (βλέπε ***πλαίσιο 6*** και ***πλαίσιο 7***).

51 Οι διαπράττοντες απάτη που υποβάλλουν παρανόμως αίτηση για τη χορήγηση άμεσων ενισχύσεων ενδέχεται να υποβάλουν πλαστά έγγραφα και να καταφύγουν σε εγκληματικές δραστηριότητες, όπως εκβίαση και αθέμιτη σύμπραξη με δημόσιους υπαλλήλους (εσωτερική απάτη). Στο ***πλαίσιο 6*** παρουσιάζεται ένα τέτοιο παράδειγμα.

Πλαίσιο 6

Παράδειγμα παράνομης υποβολής αιτήσεων στην Ιταλία

Το 2017 η OLAF διενήργησε έρευνα στην Ιταλία σε συνεργασία με την ιταλική αρχή δίωξης οικονομικού εγκλήματος και διαπίστωσε ότι ορισμένα κέντρα γεωργικής αρωγής, τα οποία παρέχουν στήριξη στους γεωργούς κατά την υποβολή αιτήσεων, καταχώριζαν σειρά «ψευδογεωργών» στην εθνική βάση δεδομένων των οργανισμών πληρωμών, επιτρέποντας έτσι σε μη επιλέξιμους αιτούντες να λάβουν ενωσιακές επιδοτήσεις[22]. Η έρευνα της OLAF αποκάλυψε ότι οι αιτήσεις:

- βασίζονταν σε μη επιλέξιμες δηλώσεις παραχώρησης δημόσιας γης, ή
- στηρίζονταν σε ψευδείς συμβάσεις μίσθωσης, δεδομένου ότι οι μισθωτές είχαν αποβιώσει ή δεν ήταν ενήμεροι για τη μίσθωση, ή
- υποβλήθηκαν σχετικά με γη που είχε κατασχεθεί ως αποτέλεσμα τέλεσης αδικημάτων οργανωμένου εγκλήματος ή υποβλήθηκαν από άτομα κατά των οποίων έχουν ασκηθεί ασφαλιστικά μέτρα στο πλαίσιο πάταξης της μαφίας.

Η OLAF συνέστησε την ανάκτηση περίπου 32 εκατομμυρίων ευρώ.

52 Οι διαπράττοντες απάτη μπορεί επίσης να εκμεταλλεύονται τις αδυναμίες που εμφανίζουν οι έλεγχοι των κρατών μελών (βλέπε ***πλαίσιο 7***).

[22] Έκθεση της OLAF του 2017, σ. 20-21.

Πλαίσιο 7

Αδυναμίες στους ελέγχους εκτάσεων που βρίσκονται στη διάθεση των γεωργών

Στη **Σλοβακία**, στο πλαίσιο έρευνας της OLAF που ολοκληρώθηκε τον Δεκέμβριο του 2020 διαπιστώθηκε ότι εκτάσεις για τις οποίες ορισμένες εταιρείες υπέβαλλαν αιτήσεις επί χρόνια δεν καλύπτονταν από έγκυρες συμβάσεις μίσθωσης. Οι εθνικοί έλεγχοι που διενεργούνταν για να εξακριβωθεί η ύπαρξη νόμιμης αιτίας για την υποβολή αίτησης ενίσχυσης για τις συγκεκριμένες εκτάσεις ήταν πολύ περιορισμένοι και αφορούσαν μόνο την περίπτωση αλληλεπικαλυπτόμενων αιτήσεων.

Η OLAF διαπίστωσε επίσης ότι οι διαδικασίες επαλήθευσης της εθνικής σλοβακικής αρχής που ήταν αρμόδια για τη διαχείριση της κρατικής γεωργικής γης και της γης άγνωστης ιδιοκτησίας εμφάνιζαν αδυναμίες όσον αφορά τη διαφάνεια και την ασφάλεια δικαίου. Ανέκυψαν επίσης ερωτήματα σχετικά με το κατά πόσον η διαδικασία ελέγχου εφαρμοζόταν κατά τρόπο αποτελεσματικό που δεν εισάγει διακρίσεις.

Η OLAF υπολόγισε ότι οι αχρεωστήτως καταβληθείσες ενισχύσεις ενδέχεται να υπερβαίνουν το 1 εκατομμύριο ευρώ[23].

Το Δικαστήριο και η Επιτροπή αποσαφήνισαν πρόσφατα τους κανόνες που εφαρμόζονται στους ελέγχους σχετικά με την ύπαρξη νόμιμης αιτίας για τη χρήση γης

53 Η νομοθεσία της ΚΓΠ δεν αποσαφηνίζει την έννοια της «γης που βρίσκεται στη διάθεση του γεωργού» ούτε υποχρεώνει τους γεωργούς να παρέχουν στοιχεία που να αποδεικνύουν το δικαίωμα τους χρήσης της γης κατά την υποβολή αίτησης ενίσχυσης[24]. Ισχύουν οι εθνικοί κανόνες για την κυριότητα, τη μίσθωση και άλλες μορφές δικαιωμάτων επί της γης.

54 Τα κράτη μέλη πρέπει να υποβάλλουν σε ελέγχους όλες τις αιτήσεις προκειμένου να προλαμβάνουν και να αντιμετωπίζουν παρατυπίες και να ανακτούν αχρεωστήτως καταβληθείσες πληρωμές[25]. Για τον σκοπό αυτό μπορεί να απαιτούν

---

[23] Δελτίο Τύπου της OLAF αριθ. 03/2021.

[24] Απόφαση του Δικαστηρίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2020, στην υπόθεση Land Berlin, C-216/19, σκέψη 34.

[25] Άρθρα 58, παράγραφος 2, και 59, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1306/2013.

από τον αιτούντα να παρέχει στοιχεία που να αποδεικνύουν την ύπαρξη νόμιμης αιτίας χρήσης της γης που βρίσκεται στη διάθεσή του[26], ειδικά σε περίπτωση αμφιβολίας.

55 Οι έλεγχοι σχετικά με την ύπαρξη νόμιμου δικαιώματος των γεωργών να χρησιμοποιούν την έκταση για την οποία υπέβαλαν αίτηση διαφέρουν ανά κράτος μέλος. Σύμφωνα με τα αποτελέσματα της έρευνάς μας, οκτώ οργανισμοί πληρωμών σε δύο κράτη μέλη διενεργούν τέτοιο έλεγχο σε όλες τις περιπτώσεις. Εννέα εκ των 47 οργανισμών πληρωμών που απάντησαν στην έρευνά μας δήλωσαν ότι διενεργούν ελέγχους μόνο στην περίπτωση αλληλοεπικαλυπτόμενων αιτήσεων, ενώ οι υπόλοιποι διενεργούν επίσης στοχευμένους ελέγχους σε άλλες περιπτώσεις, όπως:

— στην περίπτωση που υποβάλλεται αίτηση για πρώτη φορά ή που η έκταση για την οποία υποβάλλεται ανήκει σε δημόσια οντότητα,

— στην περίπτωση αμφιβολιών που ανακύπτουν κατά τη διενέργεια διοικητικών ελέγχων ή επιτόπιων επισκέψεων.

56 Όταν οι αιτήσεις υποβάλλονται από περισσότερα του ενός πρόσωπα που ισχυρίζονται ότι υπάρχει νόμιμη αιτία να υποβάλουν την αίτηση, ισχύει η αρχή της «εξουσίας λήψης αποφάσεων» όσον αφορά τα προνόμια και τους χρηματοοικονομικούς κινδύνους που αναλαμβάνει ο γεωργός[27]. Σε πρόσφατη απόφαση του το Δικαστήριο της ΕΕ εισήγαγε ορισμένες διευκρινίσεις σχετικά με τα επίμαχα ζητήματα, εφιστώντας την προσοχή στη σημασία της νόμιμης διάθεσης γης από τον αιτούντα. Το Δικαστήριο έκρινε ότι όταν υποβάλλεται αίτηση είτε από τον ιδιοκτήτη είτε από τρίτο που χρησιμοποιεί την έκταση χωρίς νόμιμη αιτία, η έκταση θεωρείται πως βρίσκεται στη διάθεση του ιδιοκτήτη[28].

57 Τον Ιούνιο του 2021, μετά την έκδοση της εν λόγω απόφασης, η Επιτροπή εξέδωσε καθοδήγηση προς τα κράτη μέλη[29]. Στην καθοδήγηση διευκρινίζεται ότι προϋπόθεση για να έχει ο δικαιούχος νομίμως στη διάθεσή του την έκταση είναι να έχει αποκτήσει δικαίωμα νόμιμης χρήσης της. Αναφέρεται επίσης ότι τα κράτη μέλη

---

[26] Απόφαση του Δικαστηρίου, της 24ης Ιουνίου 2010, στην υπόθεση Luigi Pontini κ.ά., C-375/08, σκέψη 90.

[27] Άρθρο 15, παράγραφος 2, του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 639/2014 ·Υπόθεση C-216/19, σκέψεις 42-43.

[28] Υπόθεση C-216/19, σκέψη 45.

[29] ΓΔ AGRI «Note on the requirement of «eligible hectares at the farmer's disposal'» (DS/CDP/2021/08).

μπορούν να σχεδιάζουν τους δικούς τους ελέγχους, υπό την προϋπόθεση ότι οι εν λόγω έλεγχοι προλαμβάνουν και αντιμετωπίζουν αποτελεσματικά τις παρατυπίες και ότι δεν περιορίζονται σε περιπτώσεις υποβολής διπλών αιτήσεων.

Αιτήσεις για χορήγηση κονδυλίων σχετικά με εκτάσεις στις οποίες δεν ασκείται γεωργική δραστηριότητα

58 Απάτη διαπράττουν και όσοι στοχεύουν στην απόκτηση γης –νομίμως ή μη– με αποκλειστικό σκοπό την είσπραξη άμεσων ενισχύσεων, χωρίς να ασκούν οποιαδήποτε γεωργική δραστηριότητα. Ο κίνδυνος είναι υψηλότερος όταν πρόκειται για ορισμένους βοσκοτόπους και ορεινές περιοχές, όπου είναι δυσκολότερο για τους οργανισμούς πληρωμών να ελέγχουν την απαιτούμενη γεωργική δραστηριότητα, όπως είναι η βόσκηση (βλέπε ***πλαίσιο 8***).

Πλαίσιο 8

Οι βοσκότοποι και οι ορεινές περιοχές προσελκύουν φαινόμενα απάτης

Το 2018 στη **Γαλλία**, η OLAF εντόπισε αιτήσεις που υποβάλλονταν επί σειρά ετών για αγροτεμάχια σε ορεινές περιοχές, τα οποία δεν διέθεταν κατάλληλες υποδομές για τη γεωργία, όπως υδροδότηση, κλωβοί ή εγκαταστάσεις σίτισης, ή βρίσκονταν σε απότομες βουνοπλαγιές.

Η OLAF εντόπισε επίσης αιτήσεις που είχαν υποβληθεί για ανύπαρκτα κοπάδια.

Συνέστησε την ανάκτηση περίπου 536 000 ευρώ[30].

Οι δικές μας αναφορές περιπτώσεων πιθανολογούμενης απάτης

59 Κάθε χρόνο, κατά τη διάρκεια των εργασιών μας σχετικά με τη δήλωση αξιοπιστίας, εντοπίζουμε ορισμένες περιπτώσεις στις οποίες πιθανολογείται η ύπαρξη δόλιας παρατυπίας, χωρίς ωστόσο να μπορούμε να διαπιστώσουμε με βεβαιότητα τη διάπραξη απάτης.

60 Κατά την περίοδο 2018-2020, το συνολικό ποσοστό σφάλματος που αναφέραμε για τις δαπάνες στον τομέα «Φυσικοί πόροι» μειώθηκε από 2,4 % σε 2,0 % του συνόλου των πληρωμών. Η ΚΓΠ απορροφά περί το 97 % των δαπανών του τομέα «Φυσικοί πόροι». Κατά τα έτη αυτά, ελέγξαμε 698 πληρωμές στο πλαίσιο της ΚΓΠ και

[30] Έκθεση της OLAF του 2018, σ. 27-28.

ποσοτικοποιήσαμε σφάλματα σε 101 περιπτώσεις. Σε 17 από τις περιπτώσεις αυτές, θεωρήσαμε πιθανή τη σύνδεση του σφάλματος με περίπτωση απάτης.

61 Η διερεύνηση περιπτώσεων απάτης δεν εμπίπτει στην αρμοδιότητά μας, και ως εκ τούτου παραπέμψαμε 12 από τις 17 υποθέσεις στην OLAF. Για τις υπόλοιπες πέντε υποθέσεις, είτε οι έρευνες ή οι διαδικασίες ανάκτησης βρίσκονταν ήδη σε εξέλιξη είτε η αξία του επίμαχου ποσού ήταν τόσο χαμηλή ώστε να μην πληρούνται τα κριτήρια της OLAF για κίνηση έρευνας, για λόγους αναλογικότητας.

Η Επιτροπή έλαβε μέτρα για την καταπολέμηση της απάτης στις δαπάνες της ΚΓΠ, χωρίς όμως να είναι αρκετά προδραστική

62 Για την καταπολέμηση της απάτης, θεωρούμε ότι η Επιτροπή θα έπρεπε να έχει λάβει κατάλληλα μέτρα ώστε να διαμορφώσει μια συνολική εικόνα περί της απάτης και των κινδύνων απάτης στις δαπάνες της ΚΓΠ και να αποκριθεί καταλλήλως[31].

63 Στο πλαίσιο της στρατηγικής της για την καταπολέμηση της απάτης[32], η ΓΔ AGRI έλαβε μέτρα για να ενισχύσει τη συνεργασία της με την OLAF (όσον αφορά την αναφορά υποθέσεων στην OLAF και τη μεταπαρακολούθηση των συστάσεων της OLAF), να προσφέρει κατάρτιση και καθοδήγηση στο προσωπικό της, να παράσχει καθοδήγηση στα κράτη μέλη και να αυξήσει την ευαισθητοποίηση σχετικά με την απάτη τόσο εντός όσο και εκτός των κόλπων της.

64 Εξετάσαμε κατά πόσον η Επιτροπή:

- διενήργησε ολοκληρωμένη εκτίμηση του κινδύνου απάτης και παρακολουθούσε την εμφάνιση νέων τυπολογιών απάτης·
- παρείχε κατάλληλη καθοδήγηση και ενίσχυσε την ενημέρωση και ευαισθητοποίηση των κρατών μελών σχετικά με τους προσδιορισμένους κινδύνους απάτης·
- παρακολουθούσε επαρκώς τα μέτρα των κρατών μελών για την καταπολέμηση της απάτης·

---

[31] COSO, Fraud risk management guide, σ. ix.

[32] ΓΔ AGRI Anti-fraud strategy, έκδοση 4.0 – Ares(2020)5099349, σ. 22-26.

- προώθησε τη χρήση νέων τεχνολογιών για την ενίσχυση των συστημάτων ελέγχου.

Η Επιτροπή προσδιόρισε βασικούς κινδύνους απάτης και εξέδωσε πρόσφατα κάποια καθοδήγηση σχετικά με την «αρπαγή γαιών»

65 Ένας από τους στρατηγικούς στόχους που καθορίζονταν στη στρατηγική της ΓΔ AGRI για την καταπολέμηση της απάτης ήταν η ενίσχυση των εκτιμήσεων κινδύνου απάτης. Σε επόμενες εκδόσεις της στρατηγικής της για την καταπολέμηση της απάτης, η ΓΔ AGRI ανέφερε στοιχεία σχετικά με τις αναλύσεις της (βλέπε ***πίνακα 2***). Η ΓΔ AGRI θεώρησε:

- ως υψηλότερου κινδύνου επενδυτικά μέτρα αγροτικής ανάπτυξης και ορισμένα μέτρα στήριξης της αγοράς (προωθητικές δράσεις και στήριξη οργανώσεων παραγωγών),

- ως λιγότερο επιρρεπείς στον κίνδυνο τις άμεσες ενισχύσεις, τις λοιπές στρεμματικές ενισχύσεις και τις ενισχύσεις που συνδέονται με το ζωικό κεφάλαιο.

Πίνακας 2 – Αποτελέσματα των εκτιμήσεων κινδύνου απάτης της ΓΔ AGRI

Στρατηγική καταπολέμησης της απάτης	Χαμηλότερος κίνδυνος απάτης	Υψηλότερος κίνδυνος απάτης
1η έκδοση (2012)	Κατάλογος των κινδύνων απάτης (κυρίως εσωτερικής φύσης στη ΓΔ και στις αρχές των κρατών μελών) χωρίς περαιτέρω ανάλυση	
2η έκδοση (2014)	• Άμεσες ενισχύσεις • Μέτρα βάσει της έκτασης στο πλαίσιο της αγροτικής ανάπτυξης • Ορισμένα μέτρα στήριξης της αγοράς (επιστροφές κατά την εξαγωγή, προωθητικές δράσεις, βοήθεια για τους απόρους)	• Επενδυτικά μέτρα στο πλαίσιο της αγροτικής ανάπτυξης
3η έκδοση (2016)	• Άμεσες ενισχύσεις • Τα περισσότερα μέτρα στήριξης της αγοράς (π.χ. επιστροφές κατά την εξαγωγή, τομέας βαμβακιού)	• Ειδικά μέτρα στήριξης της αγοράς (προωθητικές δράσεις, στήριξη των οργανώσεων παραγωγών) • Επενδυτικά μέτρα στο πλαίσιο της αγροτικής ανάπτυξης
4η έκδοση (2020)	• Άμεσες ενισχύσεις • Τα περισσότερα μέτρα στήριξης της αγοράς • Μέτρα βάσει της έκτασης και βάσει ζωικού κεφαλαίου στο πλαίσιο της αγροτικής ανάπτυξης	• Ειδικά μέτρα στήριξης της αγοράς (προωθητικές δράσεις, στήριξη των οργανώσεων παραγωγών) • Επενδυτικά μέτρα στο πλαίσιο της αγροτικής ανάπτυξης

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει των στρατηγικών της ΓΔ AGRI για την καταπολέμηση της απάτης.

66 Από το 2014, η ΓΔ AGRI ανέλαβε να παρακολουθεί τις αναδυόμενες τυπολογίες απάτης. Το 2016 διενήργησε εκτενή ανάλυση του κινδύνου απάτης και δεσμεύθηκε να την επικαιροποιεί σε ετήσια βάση. Από το 2017, η ΓΔ AGRI δεν έχει θεωρήσει αναγκαία την επικαιροποίηση της ανάλυσης κινδύνου της, επικαλούμενη το γεγονός ότι οι κίνδυνοι παρέμεναν αμετάβλητοι και δεν είχαν εμφανιστεί νέες εκφάνσεις απάτης. Η ΓΔ AGRI σχεδιάζει να διενεργήσει νέα ανάλυση του κινδύνου απάτης πριν από την έναρξη ισχύος της νέας ΚΓΠ τον Ιανουάριο του 2023.

67 Κατά την περίοδο 2017-2019, η OLAF διερεύνησε περιπτώσεις συστηματικών καταχρήσεων όσον αφορά τις άμεσες ενισχύσεις στην Ιταλία, τη Γαλλία και τη Σλοβακία (βλέπε ***πλαίσιο 6***, ***πλαίσιο 7*** και ***πλαίσιο 8***). Η ΓΔ AGRI δεν συμπλήρωσε την εκτίμηση κινδύνου απάτης που διενήργησε ώστε να καλύπτει την «αρπαγή γαιών», καθώς δεν την θεωρεί είδος απάτης που πλήττει ευθέως την ΚΓΠ.

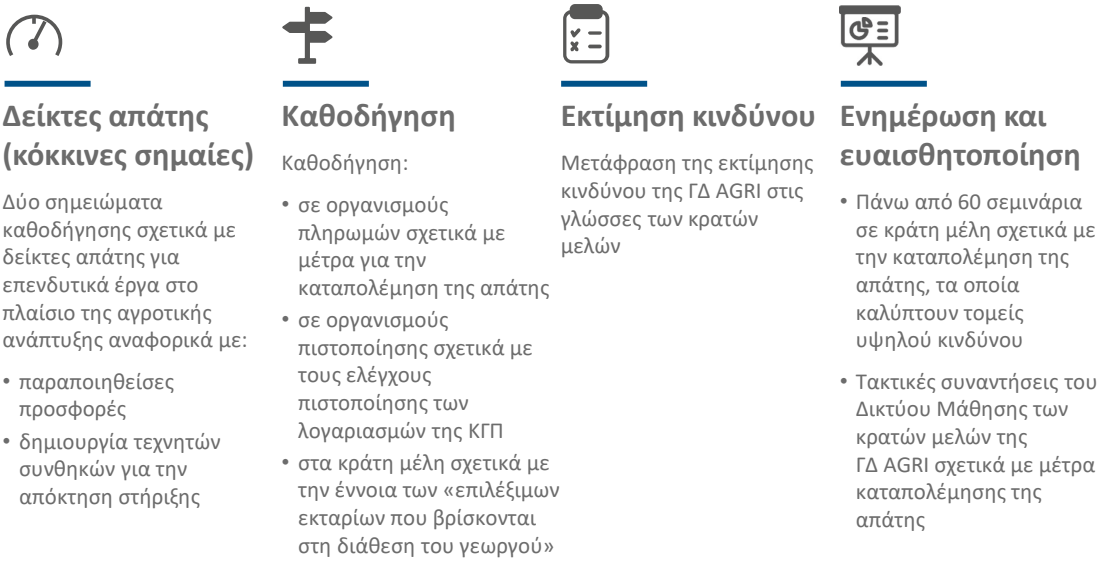
68 Στη στρατηγική της για την καταπολέμηση της απάτης του 2020, η ΓΔ AGRI περιέγραψε την «αρπαγή γαιών» ως παράνομη ιδιοποίηση γεωργικής γης για την οποία οι διαπράττοντες απάτη ζητούν στη συνέχεια άμεσες ενισχύσεις νομότυπα. Η ΓΔ δήλωσε ότι η στρατηγική κάλυπτε επίσης τους κινδύνους προσβολής της φήμης που δεν έχουν άμεσο αντίκτυπο στα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ, στους οποίους μπορεί να περιλαμβάνονται η «αρπαγή γαιών» και άλλες αθέμιτες συμπεριφορές. Στο πλαίσιο αυτό, η ΓΔ AGRI εκτίμησε ότι τα φαινόμενα αυτά δεν προέρχονται από αδυναμίες της νομοθεσίας της ΚΓΠ, αλλά αποτελούν ζήτημα κράτους δικαίου στα κράτη μέλη όπου εμφανίζονται.

69 Όπως αναφέρουμε στο ***πλαίσιο 5***, η «αρπαγή γαιών» μπορεί να συνδέεται με σειρά δόλιων συμπεριφορών, όπως παραποίηση εγγράφων, εξαναγκασμό, άσκηση πολιτικής επιρροής ή εκμετάλλευση εμπιστευτικών πληροφοριών, χειραγώγηση διαδικασιών και δωροδοκίες. Σύμφωνα με την καθοδήγηση της Επιτροπής που βασίζεται σε πρόσφατη νομολογία (βλέπε σημείο ***57***), για να έχει ο δικαιούχος νομίμως στη διάθεσή του την έκταση σημαίνει ότι θα πρέπει να αποκτήσει δικαίωμα νόμιμης χρήσης της. Κατά συνέπεια, όταν αποδεικνύεται, σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο, ότι το δικαίωμα αυτό έχει αποκτηθεί με χρήση δόλιων πρακτικών, οι υποκείμενες πληρωμές είναι επίσης παράτυπες. Στις περιπτώσεις αυτές, ο ρόλος των οργανισμών πληρωμών έγκειται στη χρήση των δεδομένων που έχουν στη διάθεσή τους για την επισήμανση κόκκινων σημαιών και στη συνεργασία με τις αρχές επιβολής του νόμου που διεξάγουν έρευνες.

Η Επιτροπή έχει παράσχει καθοδήγηση στα κράτη μέλη, αλλά ορισμένοι οργανισμοί πληρωμών υπέδειξαν την ανάγκη για περισσότερες πρακτικές συμβουλές

70 Η ΓΔ AGRI έλαβε μέτρα που αποσκοπούσαν στην ενημέρωση και ευαισθητοποίηση των κρατών μελών αναφορικά με ζητήματα που σχετίζονται με την απάτη και τους παρείχε καθοδήγηση και δείκτες απάτης («κόκκινες σημαίες»). Στο ***γράφημα 8*** συνοψίζονται οι δραστηριότητες αυτές.

Γράφημα 8 – Δράσεις της ΓΔ AGRI που απευθύνονται στα κράτη μέλη



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει τεκμηρίωσης της ΓΔ AGRI.

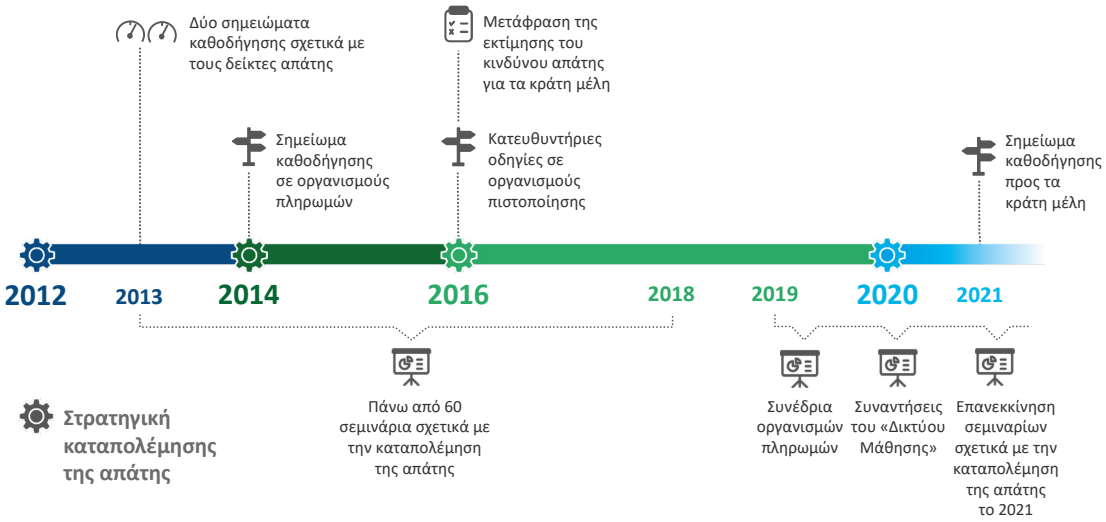
71 Αποκρινόμενοι στα ερωτήματά μας που αφορούσαν την καθοδήγηση που έλαβαν από την Επιτροπή, οι οργανισμοί πληρωμών αναφέρθηκαν στις πρωτοβουλίες της ΓΔ AGRI αλλά και σε άλλες πηγές πληροφοριών:

- στην καθοδήγηση της Επιτροπής σχετικά με την καταπολέμηση της απάτης για τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία·
- σε πληροφορίες που ανταλλάσσονται στο πλαίσιο της συμβουλευτικής επιτροπής για τον συντονισμό της πρόληψης της απάτης (COCOLAF) και στο πλαίσιο του δικτύου μάθησης της ΓΔ AGRI·
- στις «εκθέσεις PIF» και άλλες μορφές καθοδήγησης που παρέχονται από την OLAF.

72 Η πλειονότητα των οργανισμών πληρωμών που συμμετείχαν στην έρευνα έκρινε χρήσιμη την καθοδήγηση της Επιτροπής, αν και δύο από αυτούς παρατήρησαν ότι ορισμένες αναλύσεις (παραδείγματος χάριν στις εκθέσεις PIF) αν και ενδιαφέρουσες είναι υπερβολικά γενικές, με αποτέλεσμα να μην τους βοηθούν πολύ στις καθημερινές τους εργασίες. Επτά οργανισμοί πληρωμών αναγνώρισαν την αξία των παραδειγμάτων περιπτώσεων απάτης που παρέχονταν στα σεμινάρια για την καταπολέμηση της απάτης. Δύο οργανισμοί πληρωμών διατύπωσαν την άποψη ότι η καθοδήγηση θα πρέπει να συμπληρωθεί με περισσότερο πρακτικά παραδείγματα.

73 Στο ***γράφημα 9*** παρουσιάζεται η καθοδήγηση που έχει παράσχει η ΓΔ AGRI από το 2012.

Γράφημα 9 – Χρονογραμμή με την καθοδήγηση της ΓΔ AGRI προς τα κράτη μέλη



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει τεκμηρίωσης της ΓΔ AGRI.

74 Η ΓΔ AGRI δεν εξέδωσε σημειώματα καθοδήγησης σχετικά με τους δείκτες κινδύνου απάτης («κόκκινες σημαίες») μετά το 2013, αν και η καθιέρωση πρόσθετων δεικτών απάτης θα ευνοούσε την καθοδήγηση των οργανισμών πληρωμών επί τω έργω. Τα περισσότερα σεμινάρια που ήταν αφιερωμένα στην καταπολέμηση της απάτης έλαβαν χώρα μεταξύ 2013 και 2018, ενώ ξεκίνησαν εκ νέου το 2021. Από το 2020, τα κράτη μέλη και η ΓΔ AGRI έχουν συζητήσει σε τακτική βάση μέτρα για την καταπολέμηση της απάτης κατά τις συνεδριάσεις του Δικτύου Μάθησης.

Η Επιτροπή παρακολουθεί τα μέτρα καταπολέμησης της απάτης που εφαρμόζουν τα κράτη μέλη, αλλά η συνολική εικόνα που έχει σχηματίσει παρουσιάζει κενά

75 Χάριν συμμόρφωσής τους με τα σχετικά με την απάτη κριτήρια διαπίστευσης που ορίζονται στην ενωσιακή νομοθεσία[33] (βλέπε ***πλαίσιο 1***), το 2014 η Επιτροπή (ΓΔ AGRI) συνέστησε στους οργανισμούς πληρωμών να υιοθετήσουν συγκεκριμένα μέτρα (βλέπε ***πλαίσιο 9***).

[33] Παράρτημα Ι του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 907/2014.

Πλαίσιο 9

Μέτρα καταπολέμησης της απάτης που συνιστά η ΓΔ AGRI στους οργανισμούς πληρωμών

1ο στάδιο. Συστηματικός προσδιορισμός, κατάταξη και καταγραφή των κινδύνων απάτης στους οποίους εκτίθενται οι δαπάνες της ΚΓΠ που διαχειρίζεται ο οργανισμός πληρωμών (εκτίμηση κινδύνου απάτης)

2ο στάδιο. Ανάλυση των υφιστάμενων διοικητικών και ελεγκτικών διαδικασιών ενόψει του ενδεχομένου ενίσχυσης της πρόληψης και του εντοπισμού της απάτης

3ο στάδιο. Κατάρτιση καταλόγου δεικτών απάτης (κόκκινες σημαίες)

4ο στάδιο. Έγκριση σαφών εσωτερικών κανόνων για τον χειρισμό περιπτώσεων πιθανολογούμενης απάτης

5ο στάδιο. Ενημέρωση και ευαισθητοποίηση του προσωπικού σχετικά με την απάτη και σχετικά με τους οικείους εσωτερικούς κανόνες

76 Κάθε χρόνο, οι οργανισμοί πιστοποίησης στα κράτη μέλη εξετάζουν τη συμμόρφωση των οργανισμών πληρωμών με τα οικεία κριτήρια διαπίστευσης, καθώς και τα συστήματα εσωτερικού ελέγχου τους. Σύμφωνα με την Επιτροπή, πρέπει επίσης να αξιολογούν την εφαρμογή από τα κράτη μέλη των συνιστώμενων μέτρων καταπολέμησης της απάτης (βλέπε ***πλαίσιο 9***). Η Επιτροπή εξετάζει τις ετήσιες εκθέσεις των οργανισμών πιστοποίησης και παρακολουθεί τις αδυναμίες που εντοπίστηκαν.

77 Το 2016, η Επιτροπή παρείχε στους οργανισμούς πιστοποίησης κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τα κριτήρια διαπίστευσης, στις οποίες περιλαμβανόταν ενότητα για την πρόληψη και τον εντοπισμό της απάτης. Δεν παρείχε ωστόσο καθοδήγηση σχετικά με τους ελέγχους που όφειλαν να διενεργούν οι οργανισμοί πιστοποίησης.

78 Εξετάσαμε τις εκθέσεις των οργανισμών πιστοποίησης σχετικά με πέντε οργανισμούς πληρωμών για το διάστημα 2018-2020. Τρεις οργανισμοί πιστοποίησης ανέφεραν στοιχεία σχετικά με τους ελέγχους τους και διατύπωσαν συστάσεις στις περιπτώσεις που είχαν διαπιστώσει αδυναμίες, ενώ οι υπόλοιποι δύο οργανισμοί πιστοποίησης δεν συμπεριέλαβαν τέτοιες λεπτομέρειες στις εκθέσεις τους. Η Επιτροπή δεν ζήτησε από αυτούς τους δύο οργανισμούς πιστοποίησης να παράσχουν περαιτέρω στοιχεία.

79 Η ελλιπής εξέταση και αναφορά στοιχείων από τους οργανισμούς πιστοποίησης μπορεί να υπονομεύσει τη διασφάλιση της ποιότητας των μέτρων καταπολέμησης της απάτης που εφαρμόζονται στους οργανισμούς πληρωμών. Σε συνάντηση με τους οργανισμούς πιστοποίησης που πραγματοποιήθηκε τον Νοέμβριο του 2021, η Επιτροπή συζήτησε περαιτέρω τον ρόλο τους στο πλαίσιο αυτό.

80 Η ΓΔ AGRI διενεργεί ελέγχους συμμόρφωσης και διαπίστευσης για την αξιολόγηση των συστημάτων ελέγχου των οργανισμών πληρωμών, οι οποίοι μπορεί να καλύπτουν μέτρα καταπολέμησης της απάτης. Όσον αφορά τους ελέγχους διαπίστευσης, εξετάσαμε τις εκθέσεις διαπίστευσης της ΓΔ AGRI αναφορικά με τα κράτη μέλη που επιλέξαμε και διαπιστώσαμε ότι:

- όσον αφορά τη Γαλλία, δεν είχαν διενεργηθεί πρόσφατα έλεγχοι διαπίστευσης για τους τρεις επιλεγέντες οργανισμούς πληρωμών,
- όσον αφορά την Ιταλία, το 2015 και το 2019 πραγματοποιήθηκαν έρευνες στον επιλεγέντα οργανισμό πληρωμών, οι οποίες εστίαζαν στη διαχείριση του χρέους και όχι σε μέτρα καταπολέμησης της απάτης,
- όσον αφορά τη Σλοβακία, η ΓΔ AGRI είχε εστιάσει σε μέτρα καταπολέμησης της απάτης (βλέπε επόμενο σημείο και ***πλαίσιο 10***).

81 Σε συγκεκριμένες περιπτώσεις, όταν η Επιτροπή λαμβάνει γνώση πιθανής κατάχρησης κονδυλίων, ο οργανισμός πληρωμών μπορεί να υποβληθεί σε διεξοδικούς ελέγχους (βλέπε ***γράφημα 10*** και ***πλαίσιο 10***).

Γράφημα 10 – Όργανα που διερευνούν ισχυρισμούς για κατάχρηση κονδυλίων στη Σλοβακία

Πηγή: ΕΕΣ.

Πλαίσιο 10

Η απόκριση της Επιτροπής στους ισχυρισμούς περί κατάχρησης κονδυλίων της ΚΓΠ στη Σλοβακία

Το 2016, περιήλθαν στη γνώση της Επιτροπής ισχυρισμοί περί κατάχρησης κονδυλίων της ΚΓΠ στη Σλοβακία. Έκτοτε, διάφορες πηγές αναφέρονταν στους ισχυρισμούς αυτούς: μέσα ενημέρωσης, βουλευτές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, καταγγελίες πολιτών, ανώτατο όργανο ελέγχου της Σλοβακίας. Η OLAF και οι εθνικοί φορείς επιβολής του νόμου διενήργησαν έρευνες[34].

Το 2018, η ΓΔ AGRI ζήτησε εξηγήσεις από την αρμόδια αρχή της Σλοβακίας (το Υπουργείο Γεωργίας και Αγροτικής Ανάπτυξης) σχετικά με ισχυρισμούς για συστημικές αστοχίες στον οργανισμό πληρωμών. Μετά από διάφορες ανταλλαγές, η αρμόδια αρχή ζήτησε από τον οργανισμό πιστοποίησης να δώσει βάρος στους ισχυρισμούς αυτούς στο πλαίσιο των ελέγχων πιστοποίησης που διενήργησε για το οικονομικό έτος 2018. Ο οργανισμός πιστοποίησης ανέφερε ότι ο σλοβακικός οργανισμός πληρωμών δεν πληρούσε τα κριτήρια διαπίστευσης για την παρακολούθηση του κινδύνου απάτης.

Εν τω μεταξύ, η ΓΔ AGRI διενήργησε ελέγχους συμμόρφωσης σχετικά με τις άμεσες ενισχύσεις και τα μέτρα αγροτικής ανάπτυξης και ζήτησε από τον οργανισμό πληρωμών να εγκρίνει σχέδια δράσης για την αντιμετώπιση των αδυναμιών που εντοπίστηκαν.

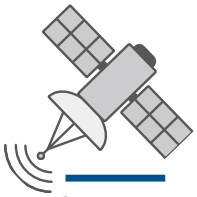
Το 2020, μετά από ποινικές διώξεις που κινήθηκαν κατά ορισμένων υπαλλήλων του οργανισμού πληρωμών, ελεγκτική εταιρεία διενήργησε πρόσθετες εγκληματολογικές έρευνες και διαπίστωσε σημαντικές αδυναμίες στα συστήματα εσωτερικού ελέγχου του οργανισμού πληρωμών για την αγροτική ανάπτυξη. Ο οργανισμός πιστοποίησης ανέφερε επίσης σημαντικές αδυναμίες στα συστήματα εσωτερικού ελέγχου για τις άμεσες ενισχύσεις.

Ως προληπτικό μέτρο, η ΓΔ AGRI ανέστειλε τις πληρωμές για ορισμένα επενδυτικά μέτρα αγροτικής ανάπτυξης και ζήτησε από την αρμόδια αρχή της Σλοβακίας να αναστείλει τη διαπίστευση του οργανισμού πληρωμών έως τον Οκτώβριο του 2021. Τον Οκτώβριο του 2021, η αρμόδια αρχή της Σλοβακίας ήρε το καθεστώς αναστολής του οργανισμού πληρωμών, μολονότι η Επιτροπή είχε συστήσει παράταση της περιόδου αναστολής κατά τέσσερις μήνες.

[34] Απάντηση του Επιτρόπου στην κοινοβουλευτική ερώτηση P-004224/2020 της 27ης Αυγούστου 2020.

Η Επιτροπή έχει προωθήσει τη χρήση νέων τεχνολογιών, χωρίς αυτές να αξιοποιούνται ικανοποιητικά

82 Η Επιτροπή έχει προωθήσει τη χρήση νέων τεχνολογιών κατά τη διενέργεια διοικητικών εξακριβώσεων μέσω του ΟΣΔΕ. Ενθάρρυνε επίσης τη χρήση των «ελέγχων μέσω παρακολούθησης» και του Arachne.



Έλεγχοι μέσω παρακολούθησης

83 Από το 2018, οι οργανισμοί πληρωμών μπορούν να προβαίνουν σε «ελέγχους μέσω παρακολούθησης». Στο πλαίσιο της προσέγγισης αυτής, χρησιμοποιούνται αυτοματοποιημένες διαδικασίες για τον έλεγχο της συμμόρφωσης με τους κανόνες της ΚΓΠ βάσει χαρακτηριστικών που μπορούν να παρακολουθούνται με τη χρήση δορυφορικών δεδομένων. Μέχρι σήμερα, οι οργανισμοί πληρωμών έχουν κυρίως χρησιμοποιήσει τους ελέγχους μέσω παρακολούθησης προκειμένου να αξιολογήσουν το σκέλος των αιτήσεων ενίσχυσης που αφορά την έκταση στο πλαίσιο του καθεστώτος των άμεσων ενισχύσεων.

84 Οι οργανισμοί πληρωμών μπορούν να συγκρίνουν τα δορυφορικά δεδομένα σχετικά με τα είδη καλλιεργειών και τη γεωργική δραστηριότητα με τις πληροφορίες που δηλώνουν οι γεωργοί στις αιτήσεις ενίσχυσης. Στις περιπτώσεις που είναι δυνατή η από το διάστημα αξιολόγηση του συνόλου των κριτηρίων επιλεξιμότητας για συγκεκριμένο καθεστώς ενίσχυσης, οι οργανισμοί πληρωμών δύνανται να παρακολουθούν το σύνολο των δηλωθέντων αγροτεμαχίων εξ αποστάσεως.

85 Με τη νέα προσέγγιση δίνεται στους οργανισμούς πληρωμών η δυνατότητα να προειδοποιούν τους γεωργούς για πιθανή μη συμμόρφωση κατά τη διάρκεια της καλλιεργητικής περιόδου (παραδείγματος χάριν, ότι οφείλουν να θερίσουν έναν αγρό μέχρι μια συγκεκριμένη ημερομηνία). Προσφέρονται έτσι στους γεωργούς περισσότερες ευκαιρίες να διορθώσουν τις αιτήσεις τους πριν από την οριστικοποίησή τους και ενθαρρύνεται η συμμόρφωση με τους κανόνες του καθεστώτος[35].

[35] Ειδική έκθεση 04/2020, σημεία 11-12, και 16-18.

86 Οι έλεγχοι μέσω παρακολούθησης έχουν τη δυνατότητα να μειώσουν τη διοικητική επιβάρυνση και να βελτιώσουν την οικονομική αποδοτικότητα των σχετικών δαπανών[36]. Με την τακτική παρατήρηση της γεωργικής δραστηριότητας ενός συνολικού πληθυσμού δικαιούχων, παράγουν αποτρεπτικό αποτέλεσμα και συμβάλλουν στον προσδιορισμό κόκκινων σημαιών που υποδεικνύουν πιθανή απάτη.

Arachne

87 Από το 2013, η Επιτροπή έχει αναπτύξει το δικό της εργαλείο ΤΠ για τη βαθμολόγηση του κινδύνου, το Arachne, το οποίο διατίθεται στα κράτη μέλη δωρεάν και σε προαιρετική βάση. Το Arachne επεξεργάζεται και αναλύει δεδομένα που παρέχουν τα κράτη μέλη σχετικά με δικαιούχους, αναδόχους και άλλα ενδιαφερόμενα μέρη που σχετίζονται με ένα έργο, και διασταυρώνει τα δεδομένα με πληροφορίες από εξωτερικές βάσεις δεδομένων για εταιρείες και πρόσωπα που συνδέονται με τις εν λόγω εταιρείες. Με τον τρόπο αυτό μπορούν να εντοπιστούν έργα, δικαιούχοι και ανάδοχοι που ενέχουν κίνδυνο απάτης.

88 Το Arachne, το οποίο αρχικά αναπτύχθηκε για τον τομέα των δαπανών συνοχής, επεκτάθηκε στην ΚΓΠ μέσω πιλοτικού έργου που δρομολογήθηκε τον Φεβρουάριο του 2019 και καλύπτει έργα αγροτικής ανάπτυξης.

89 Βάσει της νομοθεσίας που θα διέπει την ΚΓΠ από το 2023[37], η Επιτροπή οφείλει να καταστήσει το εργαλείο διαθέσιμο στα κράτη μέλη για προαιρετική χρήση. Η Επιτροπή οφείλει να δημοσιεύσει έκθεση αξιολόγησης το 2025. Μέσω κοινής δήλωσής τους, το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεσμεύθηκαν να εξετάσουν πρόταση σχετικά με την υποχρεωτική χρήση του εργαλείου, κατόπιν της έκθεσης αξιολόγησης της Επιτροπής[38].

---

[36] Ειδική έκθεση 04/2020, σημεία 17-18.

[37] Άρθρο 59, παράγραφος 2, του κανονισμού (ΕΕ) 2021/2116.

[38] Δηλώσεις σχετικά με τον κανονισμό (ΕΕ) 2021/2116 (2021/C 488/02).

Χρειάζεται χρόνος για την εφαρμογή αυτών των τεχνολογιών από τα κράτη μέλη

90 Σε ειδική έκθεσή μας σχετικά με τη χρήση των νέων τεχνολογιών απεικόνισης για την παρακολούθηση της ΚΓΠ, συστήσαμε στην Επιτροπή να ενθαρρύνει την υιοθέτηση των ελέγχων μέσω παρακολούθησης ως βασικού συστήματος δικλίδων ελέγχου στο πλαίσιο της ΚΓΠ μετά το 2020[39] και η Επιτροπή δεσμεύθηκε να παράσχει στήριξη στα κράτη μέλη προκειμένου να αναπτύξουν τη νέα αυτή προσέγγιση.

91 Στο τέλος του 2020, δύο έτη μετά την έναρξη λειτουργίας του εργαλείου, οι «έλεγχοι μέσω παρακολούθησης» κάλυπταν το 5,7 % του συνόλου των εκτάσεων για τις οποίες χορηγούνται άμεσες ενισχύσεις[40]. Σύμφωνα με εκτιμήσεις της Επιτροπής, μέχρι το τέλος του 2021 η κάλυψη είχε αγγίξει το 13,1 %.

92 Στο πλαίσιο της νέας ΚΓΠ, η αυτοματοποιημένη ανάλυση μέσω δορυφορικών δεδομένων θα είναι υποχρεωτική για τα μέτρα με βάση την έκταση σε όλα τα κράτη μέλη, μέσω του συστήματος παρακολούθησης εκτάσεων (AMS). Η Επιτροπή αναμένει ότι με την απαίτηση αυτή θα αυξηθεί η έκταση της γης που υπόκειται σε δορυφορική παρακολούθηση.

93 Δύο έτη μετά την έναρξη του πιλοτικού έργου Arachne για την ΚΓΠ, επτά[41] από τους 76 οργανισμούς πληρωμών έχουν τηλεφορτώσει δεδομένα και χρησιμοποιούν το εργαλείο ως έναν βαθμό, τέσσερις[42] το χρησιμοποιούν δοκιμαστικά και δέκα[43] έχουν ξεκινήσει προκαταρκτικές συζητήσεις με την πρόθεση να το χρησιμοποιήσουν. Δεδομένου ότι το Arachne είναι ένα εργαλείο βαθμολόγησης κινδύνου που βασίζεται στην εξόρυξη δεδομένων, η χρησιμότητά του εξαρτάται από τον όγκο των δεδομένων που τηλεφορτώνουν οι αρχές των κρατών μελών και από το κατά πόσον χρησιμοποιείται.

---

[39] Ειδική έκθεση 04/2020, σημείο 82.

[40] DG AGRI annual activity report 2020, παράρτημα 2, σ. 25 (δείκτης αποτελέσματος 3.5).

[41] Οργανισμοί πληρωμών από την Εσθονία, την Κροατία, την Ιταλία, τη Λιθουανία, τη Ρουμανία, τη Σλοβενία και τη Σλοβακία.

[42] Οργανισμοί πληρωμών από την Ελλάδα και την Ισπανία (3).

[43] Οργανισμοί πληρωμών από το Βέλγιο, τη Βουλγαρία, την Ισπανία (2), τη Γαλλία, την Ιταλία, το Λουξεμβούργο, την Πολωνία, την Πορτογαλία και τη Σουηδία.

Πρέπει να αξιοποιηθεί το δυναμικό για περαιτέρω τεχνολογική εξέλιξη

94 Η τεχνητή νοημοσύνη έχει μεγάλες δυνατότητες να βελτιώσει τα εργαλεία εργασίας, καθώς καθιστά δυνατό τον εντοπισμό μοτίβων ανάμεσα σε δισεκατομμύρια σημεία δεδομένων. Τα εργαλεία εξόρυξης δεδομένων μπορούν να ενισχύσουν την αποδοτικότητα των συστημάτων παρακολούθησης και την ικανότητά τους να εντοπίζουν περιπτώσεις απάτης και κακοδιαχείρισης των δημόσιων πόρων.

Χρήση μαζικών δεδομένων για την ταυτοποίηση των πραγματικών δικαιούχων

95 Οι απαιτήσεις δημοσιοποίησης και υποβολής στοιχείων είναι ουσιαστικής σημασίας προκειμένου να εξασφαλίζονται η λογοδοσία και ο έλεγχος για την πρόληψη της διαφθοράς και της απάτης.

96 Τον Μάιο του 2021 το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δημοσίευσε μελέτη[44] στην οποία αναλύονται οι δικαιούχοι που έλαβαν κονδύλια της ΚΓΠ, για το διάστημα 2018-2019, και κονδύλια από τα ταμεία συνοχής για την περίοδο 2014-2020, προκειμένου να εντοπιστούν οι σημαντικότεροι από πλευράς ποσών δικαιούχοι. Η μελέτη έκανε διάκριση μεταξύ των «άμεσων δικαιούχων» —των άμεσων αποδεκτών κονδυλίων της ΕΕ— και των «τελικών δικαιούχων» (πραγματικοί δικαιούχοι), δηλαδή των νομικών ή φυσικών προσώπων που έχουν υπό τον άμεσο ή έμμεσο έλεγχό τους το μεγαλύτερο μερίδιο του άμεσου δικαιούχου. Η ίδια μελέτη ανέδειξε τις τεχνικές και νομικές δυσκολίες που ανακύπτουν όσον αφορά την απόκτηση συνολικής εικόνας τόσο των τελικών δικαιούχων όσο και του ύψους των ενωσιακών κονδυλίων που εισπράττονται.

97 Σύμφωνα με την έκθεση, δημόσιες οντότητες, εταιρείες περιορισμένης ευθύνης και άλλα νομικά πρόσωπα συναποτελούσαν περίπου το ένα δέκατο των άμεσων δικαιούχων, αλλά είχαν λάβει πάνω από το ένα τρίτο των κονδυλίων της ΚΓΠ κατά την περίοδο 2018-2019. Για να αντιμετωπιστούν ο κατακερματισμός και οι προκλήσεις όσον αφορά την ταυτοποίηση των τελικών δικαιούχων των κονδυλίων της ΕΕ, η έκθεση πρότεινε τη δημιουργία κοινής βάσης δεδομένων της ΕΕ που θα περιλαμβάνει όλα τα έργα που χρηματοδοτούνται από την ΚΓΠ και τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία. Τον Σεπτέμβριο του 2021 το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δημοσίευσε μελέτη σχετικά με τις προϋποθέσεις για μια ενιαία βάση δεδομένων δικαιούχων[45].

98 Μια κοινή βάση δεδομένων με τους δικαιούχους της ΕΕ θα συγκέντρωνε δεδομένα σχετικά με εκατομμύρια φορείς εκμετάλλευσης. Τα εν λόγω μαζικά

---

[44] The Largest 50 Beneficiaries in each EU Member State of CAP and Cohesion Funds.

[45] Requirements for a single database of beneficiaries.

δεδομένα θα διευκόλυναν τον εντοπισμό μοτίβων στην κατανομή των κονδυλίων και θα χρησίμευαν για την προειδοποίηση σχετικά με πιθανές δόλιες καταστάσεις.

99 Όπως τόνισε η Επιτροπή στην έκθεση PIF[46] του 2020, η βελτίωση της διαφάνειας σχετικά με τους δικαιούχους (συμπεριλαμβανομένων των αναδόχων, των υπεργολάβων και των πραγματικών δικαιούχων) δημόσιας (ενωσιακής και εθνικής) χρηματοδότησης, καθώς και η αποτελεσματικότερη συλλογή και χρήση δεδομένων, με πλήρη αξιοποίηση των ευκαιριών που προσφέρουν τα εργαλεία διασυνδεσιμότητας ΤΠ, εξόρυξης δεδομένων και βαθμολόγησης κινδύνου, είναι καίριας σημασίας για την καταπολέμηση της απάτης.

100 Δυνάμει του κανονισμού περί κοινών διατάξεων για την περίοδο 2021-2027 στον τομέα της συνοχής[47], τα κράτη μέλη οφείλουν να συλλέγουν πληροφορίες σχετικά με τους πραγματικούς δικαιούχους των αποδεκτών χρηματοδότησης της ΕΕ. Βάσει της νέας νομοθεσίας για την ΚΓΠ, τα κράτη μέλη οφείλουν να συλλέγουν τις πληροφορίες που είναι αναγκαίες για την ταυτοποίηση των δικαιούχων, συμπεριλαμβανομένου του προσδιορισμού του ομίλου στον οποίο συμμετέχουν. Δεν γίνεται ωστόσο αναφορά σε πληροφορίες σχετικά με τους πραγματικούς δικαιούχους[48].

Χρήση της τεχνητής νοημοσύνης για τον εντοπισμό κινδύνων απάτης

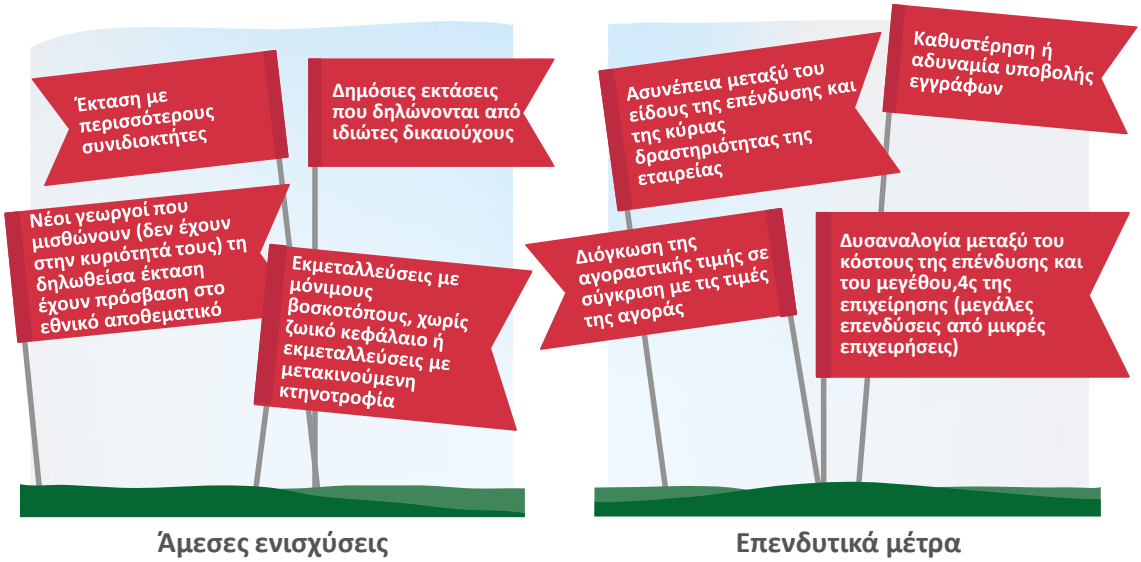
101 Η Επιτροπή συνιστά στους οργανισμούς πληρωμών να καταρτίσουν κατάλογο δεικτών κινδύνου απάτης («κόκκινες σημαίες»). Αποκρινόμενοι στην έρευνά μας, οι οργανισμοί πληρωμών παρείχαν ορισμένα παραδείγματα (***γράφημα 11***).

[46] Έκθεση PIF της Επιτροπής του 2020, σ. 44.

[47] Άρθρο 69, παράγραφος 2, του κανονισμού (ΕΕ) 2021/1060.

[48] Άρθρο 59, παράγραφος 4, του κανονισμού (ΕΕ) 2021/2116.

Γράφημα 11 – Παραδείγματα κόκκινων σημαιών που προσδιόρισαν οργανισμοί πληρωμών



Πηγή: Ανάλυση του ΕΕΣ, βάσει έρευνας που απευθύνθηκε στους οργανισμούς πληρωμών.

102 Ορισμένες κόκκινες σημαίες, ιδίως εκείνες που αφορούν τις άμεσες ενισχύσεις, θα μπορούσαν να ενσωματωθούν απευθείας στη βάση δεδομένων ΟΣΔΕ. Παραδείγματος χάριν, οι ιταλικές αρχές σχεδιάζουν να τηλεφορτώνουν στο σύστημά τους τα στοιχεία των αγροτεμαχίων που έχουν κατασχεθεί ή αποτελούν αντικείμενο ένδικης διαφοράς, ώστε το σύστημα να μπορεί να δημιουργήσει προειδοποίηση.

103 Οι τεχνικές μηχανικής μάθησης θα μπορούσαν να αξιοποιηθούν για την περαιτέρω αυτοματοποίηση των ελέγχων και την εμφάνιση κόκκινων σημαιών. Ο οργανισμός πληρωμών στην Εσθονία έχει εφαρμόσει τεχνικές μηχανικής μάθησης στις δορυφορικές εικόνες για την πρόληψη και τον εντοπισμό περιπτώσεων μη συμμόρφωσης με τις απαιτήσεις χορτοκοπής. Ο οργανισμός πληρωμών θεωρεί ότι με το σύστημα αυτό οι δικαιούχοι έχουν αρχίσει να αντιλαμβάνονται ολοένα περισσότερο ότι η δραστηριότητα παρακολούθησης καλύπτει το 100 % των αγροτεμαχίων, γεγονός που λειτουργεί αποτρεπτικά και συμβάλλει στην πρόληψη των παρατυπιών και της απάτης. Ένας άλλος οργανισμός πληρωμών έχει εφαρμόσει ένα σύστημα που βασίζεται σε αλγόριθμο ο οποίος αναζητά ενδείξεις αγροτεμαχίων με κίνδυνο να έχουν δηλωθεί παράτυπα σε αιτήσεις. Στη συνέχεια, ο οργανισμός πληρωμών εντοπίζει εταιρείες με αξιοσημείωτο αριθμό τέτοιων αγροτεμαχίων, όπου ενδέχεται να υπάρχει αυξημένος κίνδυνος παρατυπίας και απάτης.

104 Στην Ιταλία, μια κοινή πρωτοβουλία μεταξύ του εθνικού οργανισμού πληρωμών και του Υπουργείου Εσωτερικών αποσκοπεί στη δημιουργία ενός μοντέλου κατάρτισης προφίλ για τον προσδιορισμό των δήμων με υψηλή πιθανότητα

εγκληματικότητας («criminal focus areas»), με τη χρήση της εξόρυξης δεδομένων και της φωτοερμηνείας. Εξετάζοντας τις διαθέσιμες δορυφορικές εικόνες στο LPIS, το έργο αναλύει ποιοτικές και ποσοτικές διακυμάνσεις των εδαφικών στοιχείων που μπορούν να αποδοθούν σε εγκληματικές δραστηριότητες, όπως παράνομες χωματερές, διαρροές, παραγκουπόλεις, παράνομα τεχνουργήματα και εγκαταλελειμμένα κτίρια. Συγκρίνοντας τις πληροφορίες αυτές με τα στοιχεία για τους δήμους, τα έργα αποσκοπούν στον εντοπισμό περιπτώσεων στις οποίες έχουν τελεστεί ή ενδέχεται να τελεστούν εγκληματικές δραστηριότητες.

105 Η τεχνητή νοημοσύνη έχει μεγάλες δυνατότητες, αλλά απαιτεί μεγάλους όγκους δεδομένων, σε προσβάσιμο μορφότυπο, και διασύνδεση των βάσεων δεδομένων. Αποκρινόμενοι στην έρευνά μας, ορισμένοι οργανισμοί πληρωμών επισήμαναν φραγμούς στην πρόσβασή τους σε δεδομένα, όπως οι εξής:

- η ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ διαφόρων φορέων και βάσεων δεδομένων μπορεί να προσκρούσει σε νομικές απαιτήσεις σχετικά με το τραπεζικό απόρρητο ή την προστασία των δεδομένων·
- η διασύνδεση των βάσεων δεδομένων και η αυτοματοποίηση των διαδικασιών και των ελέγχων απαιτούν ειδική ικανότητα ΤΠ και εμπειρογνωσία·
- η ανάπτυξη των αναγκαίων ικανοτήτων ΤΠ απαιτεί σημαντικές οικονομικές επενδύσεις, οι οποίες μπορεί να είναι δυσανάλογες σε σχέση με το ποσό των κονδυλίων που διατίθενται σε ορισμένα μέτρα, σε μικρά κράτη μέλη ή σε σχέση με τον βαθμό πιθανολογούμενης απάτης.

Συμπεράσματα και συστάσεις

106 Στο πλαίσιο του ελέγχου μας εξετάσαμε κατά πόσον η Επιτροπή έλαβε κατάλληλα μέτρα για την καταπολέμηση της απάτης στο πλαίσιο των δαπανών της κοινής γεωργικής πολιτικής (ΚΓΠ). Εξετάσαμε διάφορες εκφάνσεις της απάτης στο πλαίσιο των καθεστώτων ενισχύσεων της ΚΓΠ. Εξετάσαμε επίσης κατά πόσον η Επιτροπή εντόπισε και αποκρίθηκε δεόντως στους κινδύνους απάτης εις βάρος των δαπανών της ΚΓΠ.

107 Συνολικά συμπεραίνουμε ότι η Επιτροπή αποκρίθηκε σε περιστατικά απάτης κατά την εκτέλεση δαπανών της ΚΓΠ, χωρίς ωστόσο να έχει υπάρξει επαρκώς προδραστική όσον αφορά την αντιμετώπιση του αντικτύπου που έχει ο κίνδυνος παράνομης αρπαγής γαιών στις ενισχύσεις της ΚΓΠ, την παρακολούθηση των μέτρων των κρατών μελών για την καταπολέμηση της απάτης και την αξιοποίηση των δυνατοτήτων που προσφέρουν οι νέες τεχνολογίες.

108 Στην παρούσα έκθεση παρουσιάσαμε μια επισκόπηση των κινδύνων απάτης εις βάρος της ΚΓΠ. Εντοπίσαμε κινδύνους συνδεόμενους με δικαιούχους που αποκρύπτουν παραβάσεις των όρων επιλεξιμότητας (σημεία ***31*** έως ***38***), την πολυπλοκότητα των χρηματοδοτούμενων μέτρων (σημεία ***39*** έως ***41***), και παράνομες μορφές «αρπαγής γαιών» (σημεία ***42*** έως ***58***).

109 Η Επιτροπή εκτίμησε τους κινδύνους απάτης στις δαπάνες της ΚΓΠ και αναγνώρισε ότι τα επενδυτικά μέτρα στον τομέα της αγροτικής ανάπτυξης και ορισμένα μέτρα στήριξης της αγοράς ενέχουν υψηλότερο κίνδυνο (σημείο ***65***). Η Επιτροπή διενήργησε την τελευταία ανάλυση κινδύνου απάτης στο πλαίσιο της ΚΓΠ το 2016, ενώ σχεδιάζει να προβεί σε νέα ανάλυση πριν από την έναρξη ισχύος της νέας ΚΓΠ τον Ιανουάριο του 2023 (σημείο ***66***).

110 Η Επιτροπή παρείχε καθοδήγηση στα κράτη μέλη σχετικά με ζητήματα που σχετίζονται με την απάτη (σημείο ***70***), και στην πλειονότητά τους οι οργανισμοί πληρωμών εξέφρασαν την ικανοποίησή τους για την καθοδήγηση αυτή (σημείο ***72***). Από το 2020, η Επιτροπή συζήτησε με τα κράτη μέλη μέτρα καταπολέμησης της απάτης στο πλαίσιο τακτικών συνεδριάσεων (σημείο ***74***) και το 2021 εξέδωσε συγκεκριμένη καθοδήγηση σχετικά με τους ελέγχους που πρέπει να διενεργούν οι οργανισμοί πληρωμών προκειμένου να εξακριβώνεται η ύπαρξη ή μη νόμιμης αιτίας χρήσης της δηλωθείσας γεωργικής γης (σημείο ***57***).

111 Οι έλεγχοι διαπίστευσης και συμμόρφωσης των οργανισμών πληρωμών που διενεργεί η Επιτροπή μπορεί να καλύπτουν μέτρα καταπολέμησης της απάτης (σημείο ***80***). Για την παρακολούθηση της συμμόρφωσης των οργανισμών πληρωμών με τα κριτήρια διαπίστευσης, συμπεριλαμβανομένων των μέτρων καταπολέμησης της απάτης, η Επιτροπή βασίζεται στις ετήσιες επισκοπήσεις των οργανισμών πιστοποίησης (σημείο ***76***). Το 2016, η Επιτροπή παρείχε στους οργανισμούς πιστοποίησης κατευθυντήριες οδηγίες σχετικά με τα κριτήρια διαπίστευσης, χωρίς ωστόσο οποιαδήποτε καθοδήγηση σχετικά με τους ελέγχους που έπρεπε οι οργανισμοί αυτοί να διενεργούν σε σχέση με την απάτη (σημείο ***77***). Σε ορισμένες εκθέσεις τους, οι οργανισμοί πιστοποίησης είχαν αναλύσει σε μικρό μόνο βαθμό τα μέτρα καταπολέμησης της απάτης που λαμβάνονταν από τους οργανισμούς πληρωμών. Παρ' όλα αυτά, η Επιτροπή δεν ζήτησε από τους εν λόγω οργανισμούς να παράσχουν περαιτέρω πληροφορίες (σημείο ***78***).

112 Η Επιτροπή προώθησε τη χρήση νέων τεχνολογιών με σκοπό την αυτοματοποίηση των ελέγχων, όπως στην περίπτωση των «ελέγχων μέσω παρακολούθησης» βάσει δορυφορικών εικόνων (σημεία ***83*** έως ***86***), και ανέπτυξε το δικό της εργαλείο βαθμολόγησης κινδύνου, το Arachne, για την υποστήριξη των κρατών μελών στην πρόληψη της απάτης (σημεία ***87*** έως ***89***). Τα κράτη μέλη υιοθετούν αυτές τις τεχνολογίες με αργούς ρυθμούς (σημεία ***91*** και ***93***). Η τεχνητή νοημοσύνη και τα μαζικά δεδομένα έχουν τη δυναμική να καταπολεμήσουν την απάτη (σημεία ***94*** έως ***104***), ωστόσο τα κράτη μέλη αντιμετωπίζουν δυσκολίες ως προς την αξιοποίηση αυτών των ευκαιριών (σημείο ***105***), ενώ η Επιτροπή έχει ξεκινήσει να προωθεί τις τεχνολογίες αυτές.

Σύσταση 1 – Εμβάθυνση στους κινδύνους απάτης και τα σχετικά μέτρα όσον αφορά τις δαπάνες της ΚΓΠ και διάδοση της σχετικής γνώσης

Η Επιτροπή πρέπει:

α) να επικαιροποιήσει τις κατευθυντήριες οδηγίες για τους οργανισμούς πιστοποίησης προκειμένου να αποσαφηνιστεί ο ρόλος τους όσον αφορά την αξιολόγηση των μέτρων που εφαρμόζουν οι οργανισμοί πληρωμών για την καταπολέμηση της απάτης, και να εξακριβώσει πώς ακολουθούν οι οργανισμοί πιστοποίησης τις οδηγίες αυτές·

β) να επανεξετάσει τον τρόπο με τον οποίο οι οργανισμοί πληρωμών εφαρμόζουν την καθοδήγηση που αφορά τον έλεγχο του κατά πόσον η έκταση βρίσκεται νομίμως στη διάθεση του αιτούντα και να διαδώσει βέλτιστες πρακτικές για την αντιμετώπιση των σχετικών με την παράνομη «αρπαγή γαιών» κινδύνων·

γ) με βάση τα στοιχεία α) και β), να επικαιροποιήσει την εκτίμησή της σχετικά με τον βαθμό στον οποίο τα διάφορα καθεστώτα δαπανών εκτίθενται σε κινδύνους απάτης και τον βαθμό στον οποίο τα μέτρα καταπολέμησης της απάτης που εφαρμόζονται σε επίπεδο κρατών μελών είναι ικανά να τους εντοπίζουν, να τους προλαμβάνουν και να οδηγούν σε διορθωτικές ενέργειες, και να λάβει τα αναγκαία μέτρα για τον μετριασμό των βασικών κινδύνων απάτης.

Ημερομηνία-στόχος για την υλοποίηση της σύστασης: 2023

Σύσταση 2 – Προώθηση της χρήσης νέων τεχνολογιών για την πρόληψη και τον εντοπισμό της απάτης στις δαπάνες της ΚΓΠ

Η Επιτροπή πρέπει:

α) να υποστηρίξει τους οργανισμούς πληρωμών κατά τη χρήση των «ελέγχων μέσω παρακολούθησης» και του μελλοντικού «συστήματος παρακολούθησης εκτάσεων» με τον εντοπισμό των σημείων συμφόρησης κατά την υιοθέτηση νέων τεχνολογιών και την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών και τεχνικών λύσεων για τον τρόπο εξάλειψης αυτών των σημείων συμφόρησης·

β) να προωθήσει τη χρήση εργαλείων εντοπισμού απάτης, όπως το Arachne, από τους οργανισμούς πληρωμών, προκειμένου να αυξηθεί ο αριθμός των κρατών μελών που τα χρησιμοποιούν·

γ) να ανταλλάξει με τα κράτη μέλη βέλτιστες πρακτικές σχετικά με τη χρήση της τεχνητής νοημοσύνης και της μηχανικής μάθησης για τον εντοπισμό μοτίβων που υποδηλώνουν απάτη.

Ημερομηνία-στόχος για την υλοποίηση της σύστασης: 2024

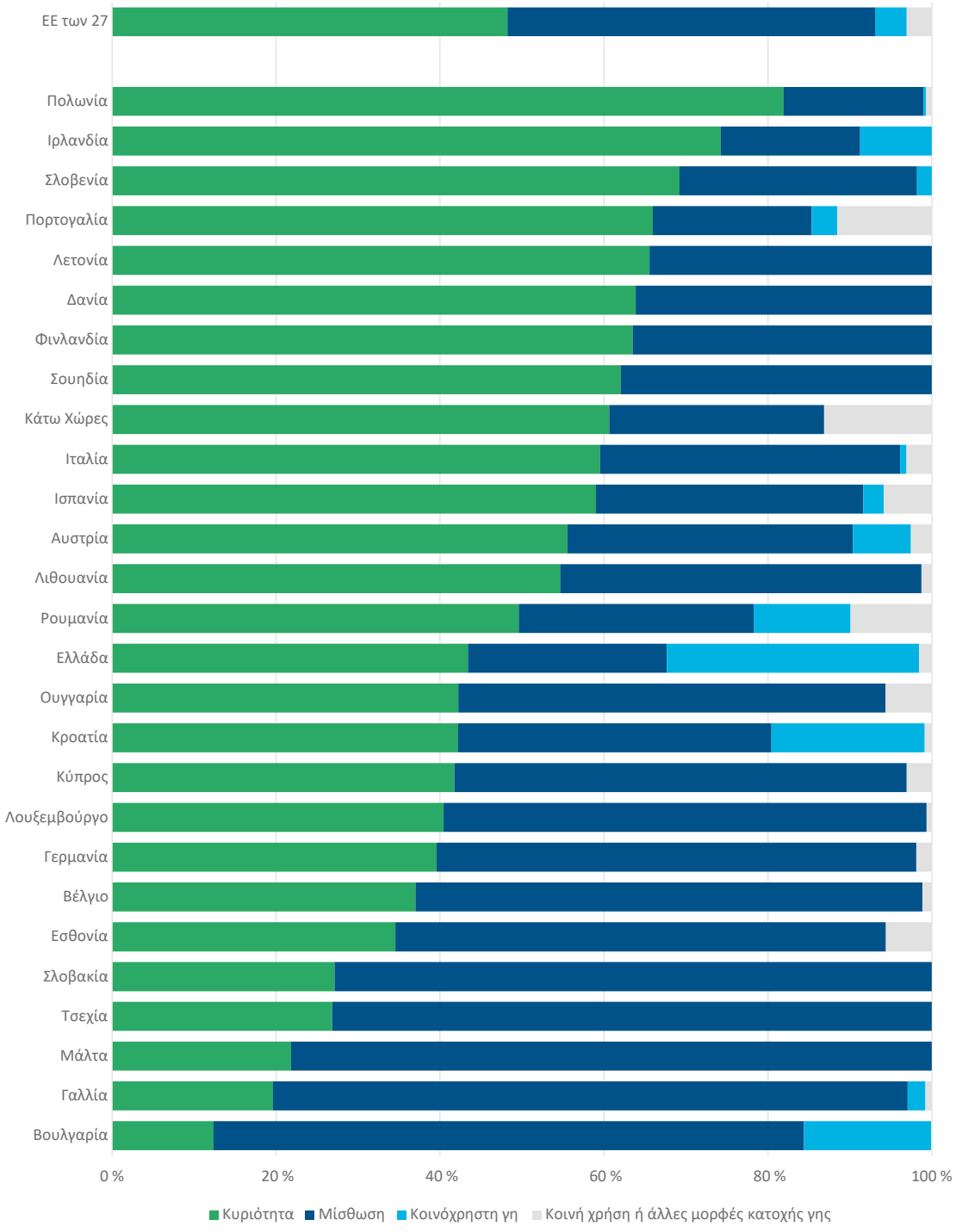
Η παρούσα έκθεση εγκρίθηκε από το Τμήμα Ι, του οποίου προεδρεύει η Joëlle Elvinger, Μέλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στο Λουξεμβούργο, στις 4 Μαΐου 2022.

Για το Ελεγκτικό Συνέδριο

Klaus-Heiner Lehne
Πρόεδρος

Παραρτήματα

Παράρτημα Ι – Μορφές κατοχής γεωργικής γης (ΕΕ των 27, 2016)



Συντομογραφίες

ΑΕΓΣ: Αίτηση ενίσχυσης με γεωχωρικά στοιχεία

ΓΔ AGRI: Γενική Διεύθυνση Γεωργίας και Αγροτικής Ανάπτυξης

ΚΓΠ: Κοινή γεωργική πολιτική

ΜΜΕ: Μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις

ΟΣΔΕ: Ολοκληρωμένο σύστημα διαχείρισης και ελέγχου

ΦΠΑ: Φόρος προστιθέμενης αξίας

AFCOS: Υπηρεσία συντονισμού καταπολέμησης της απάτης (Anti-fraud coordination service)

AMS: Σύστημα παρακολούθησης εκτάσεων (Area monitoring system)

COCOLAF: Συμβουλευτική επιτροπή για τον συντονισμό της πρόληψης της απάτης

COSO: Επιτροπή επιχορήγησης οργανισμών της Επιτροπής Treadway (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission)

EPPO: Ευρωπαϊκή Εισαγγελία (European Public Prosecutor's Office)

IMS: Σύστημα διαχείρισης παρατυπιών (Irregularity management system)

LPIS: Σύστημα αναγνώρισης αγροτεμαχίων (Land parcel identification system)

OLAF: Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης

PIF: Προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ (το ακρωνύμιο προέρχεται από τη γαλλική φράση «*protection des intérêts financiers*»)

Γλωσσάριο

Αίτηση ενίσχυσης με γεωχωρικά στοιχεία: Διαδικτυακό εργαλείο για την υποβολή αιτήσεων στρεμματικής ενίσχυσης από γεωργούς.

Άμεσες ενισχύσεις: Ενισχύσεις, συνήθως στρεμματικές, που καταβάλλονται απευθείας στους γεωργούς στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Εγγυήσεων.

Απάτη: Η εκ προθέσεως και παράνομη παραπλάνηση για την αποκόμιση υλικού οφέλους στερώντας από τρίτο περιουσιακά στοιχεία ή χρήματα.

Βάση δεδομένων Arachne: Εργαλείο εξόρυξης δεδομένων που αναπτύχθηκε από την Επιτροπή προς υποστήριξη των διαχειριστικών αρχών και των οργανισμών πληρωμών στη διοίκηση και τον έλεγχο των ΕΔΕΤ.

Δήλωση αξιοπιστίας: Δήλωση που δημοσιεύεται στην ετήσια έκθεση του ΕΕΣ, στην οποία παρουσιάζεται η ελεγκτική γνώμη του σχετικά με την αξιοπιστία των λογαριασμών της ΕΕ, καθώς και σχετικά με την κανονικότητα των πράξεων στις οποίες αυτοί βασίζονται.

Διαπιστωμένη απάτη: Παρατυπία που κρίνεται από δικαστική αρχή ως στοιχειοθετούσα απάτη.

Διαφθορά: Κατάχρηση δημόσιας, εταιρικής ή ιδιωτικής εξουσίας για παράνομο κέρδος.

Δικαιούχος: Φυσικό ή νομικό πρόσωπο που επιχορηγείται ή δανειοδοτείται από τον προϋπολογισμό της ΕΕ.

Έλεγχοι μέσω παρακολούθησης: Έλεγχοι που μπορούν να υποκαταστήσουν τους επιτόπιους ελέγχους, οι οποίοι περιλαμβάνουν τη συστηματική παρατήρηση, παρακολούθηση και αξιολόγηση των κριτηρίων επιλεξιμότητας και των υποχρεώσεων με τη χρήση των δορυφορικών δεδομένων.

Επιμερισμένη διαχείριση: Μέθοδος εκτέλεσης του προϋπολογισμού της ΕΕ, στο πλαίσιο της οποίας, σε αντίθεση με τα ισχύοντα στην περίπτωση της άμεσης διαχείρισης, η Επιτροπή εκχωρεί μεν την εκτέλεση καθηκόντων στα κράτη μέλη, διατηρεί ωστόσο την τελική ευθύνη.

Κόκκινη σημαία: Δείκτης κινδύνου που υποδεικνύει ότι πράξη ή άλλη δραστηριότητα πιθανώς ενέχει απάτη.

Μαζικά δεδομένα: Η συλλογή, επεξεργασία, αποθήκευση και ανάλυση μεγάλου όγκου μη διαρθρωμένων δεδομένων, που προσφέρει τη δυνατότητα χρήσης των πληροφοριών που προκύπτουν για την άντληση νέων γνώσεων.

Μέτρο στήριξης της αγοράς: Δημόσια παρέμβαση στις γεωργικές αγορές για την άμβλυνση των επιπτώσεων από τυχόν πτώση των τιμών, καθώς και για την αντιμετώπιση διαρθρωτικών δυσχερειών μέσω τομεακής στήριξης (παραδείγματος χάριν για τα οπωροκηπευτικά, τον αμπελοοινικό τομέα και την προώθηση της κατανάλωσης γάλακτος στα σχολεία).

Μηχανική μάθηση: Η διαδικασία στο πλαίσιο της οποίας εφαρμογή ΤΠ χρησιμοποιεί την τεχνητή νοημοσύνη για τη βελτίωση των επιδόσεών της σε μια συγκεκριμένη εργασία.

Μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις: Προσδιορισμός μεγέθους που εφαρμόζεται σε εταιρείες και άλλους οργανισμούς, βάσει του αριθμού των εργαζομένων και ορισμένων οικονομικών κριτηρίων. Οι μικρές επιχειρήσεις έχουν έως και 50 υπαλλήλους και κύκλο εργασιών ή συνολικό ισολογισμό που δεν υπερβαίνει τα 10 εκατομμύρια ευρώ. Οι μεσαίες επιχειρήσεις απασχολούν έως και 250 υπαλλήλους και έχουν κύκλο εργασιών έως 50 εκατομμύρια ευρώ ή ισολογισμό που δεν υπερβαίνει τα 43 εκατομμύρια ευρώ.

Ολοκληρωμένο σύστημα διαχείρισης και ελέγχου: Μηχανισμός της ΕΕ που χρησιμοποιούν τα κράτη μέλη για τη διαχείριση και τον έλεγχο των πληρωμών προς γεωργούς στο πλαίσιο της κοινής γεωργικής πολιτικής.

Οργανισμός πιστοποίησης: Στο τομέα των γεωργικών δαπανών, οντότητα του δημόσιου ή του ιδιωτικού τομέα που ορίζεται από το κράτος μέλος για την πιστοποίηση της αξιοπιστίας των λογαριασμών των οργανισμών πληρωμών, της νομιμότητας και κανονικότητας των δαπανών και της ορθής λειτουργίας των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου τους.

Οργανισμός πληρωμών: Διαπιστευμένος από το κράτος μέλος οργανισμός που διαχειρίζεται και ελέγχει τις γεωργικές δαπάνες της ΕΕ.

Παρατυπία: Παράβαση των ενωσιακών (ή των συναφών εθνικών) κανόνων ή των συμβατικών υποχρεώσεων.

Πιθανολογούμενη απάτη: Παρατυπία που οδηγεί στην κίνηση διοικητικής ή ένδικης διαδικασίας, προκειμένου να διαπιστωθεί κατά πόσον διαπράχθηκε με δόλο.

Πρόγραμμα αγροτικής ανάπτυξης: Σύνολο εθνικών ή περιφερειακών πολυετών στόχων και δράσεων που έχουν εγκριθεί από την Επιτροπή, για την εφαρμογή της πολιτικής αγροτικής ανάπτυξης της ΕΕ.

Συμβουλευτική επιτροπή για τον συντονισμό της πρόληψης της απάτης: Όργανο της OLAF που συντονίζει τον τρόπο με τον οποίο η Επιτροπή και τα κράτη μέλη καταπολεμούν την απάτη εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ.

Σύστημα αναγνώρισης αγροτεμαχίων (LPIS): Βάση δεδομένων όπου καταχωρίζονται οι γεωργικές εκτάσεις των κρατών μελών και η οποία χρησιμοποιείται κατά την καταβολή των άμεσων ενισχύσεων στο πλαίσιο της κοινής γεωργικής πολιτικής και κατά τους ελέγχους επιλεξιμότητας των αιτήσεων των γεωργών.

Σύστημα διαχείρισης παρατυπιών: Εφαρμογή που χρησιμοποιούν τα κράτη μέλη για την αναφορά παρατυπιών, συμπεριλαμβανομένων των περιπτώσεων πιθανολογούμενης απάτης, στην OLAF.

Σύστημα παρακολούθησης εκτάσεων: Τεχνολογία για τη συστηματική παρατήρηση, παρακολούθηση και αξιολόγηση των γεωργικών δραστηριοτήτων με τη βοήθεια των δορυφορικών δεδομένων.

Σφάλμα: Το αποτέλεσμα εσφαλμένου υπολογισμού ή παρατυπίας που προκύπτει από τη μη συμμόρφωση με νομικές και συμβατικές απαιτήσεις.

Σχέδιο δράσης: Έγγραφο που καθορίζει τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν για την επίτευξη ενός συγκεκριμένου στόχου.

Τεχνητή νοημοσύνη: Χρήση υπολογιστών για την προσομοίωση της ανθρώπινης νοημοσύνης μέσω ικανοτήτων όπως η μάθηση και η επίλυση προβλημάτων.

Υπηρεσία συντονισμού καταπολέμησης της απάτης (AFCOS): Φορέας που ορίζεται από κάθε κράτος μέλος για τη διευκόλυνση της συνεργασίας με την OLAF.

Ψηφιοποίηση: Η μετάβαση προς την ενσωμάτωση και τη χρήση της ψηφιακής τεχνολογίας και των ψηφιοποιημένων πληροφοριών, ώστε οι διαδικασίες και οι λειτουργίες να απλουστευθούν και να ολοκληρώνονται ταχύτερα, αποτελεσματικότερα ή/και κατά οικονομικά αποδοτικότερο τρόπο.

Απαντήσεις της Επιτροπής

https://www.eca.europa.eu/el/Pages/DocItem.aspx?did=61337

Χρονογραμμή

https://www.eca.europa.eu/el/Pages/DocItem.aspx?did=61337

Κλιμάκιο ελέγχου

Οι ειδικές εκθέσεις του ΕΕΣ παρουσιάζουν τα αποτελέσματα των ελέγχων που αυτό διενεργεί επί των πολιτικών και προγραμμάτων της ΕΕ ή επί διαχειριστικών θεμάτων που αφορούν συγκεκριμένους τομείς του προϋπολογισμού. Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο επιλέγει και σχεδιάζει τα εν λόγω ελεγκτικά έργα κατά τρόπον ώστε αυτά να αποφέρουν τον μέγιστο αντίκτυπο, λαμβανομένων υπόψη των κινδύνων για τις επιδόσεις ή για τη συμμόρφωση, του επιπέδου των σχετικών εσόδων ή δαπανών, των επικείμενων εξελίξεων και του πολιτικού και δημόσιου συμφέροντος.

Ο εν προκειμένω έλεγχος επιδόσεων διενεργήθηκε από το Τμήμα Ελέγχου Ι (Βιώσιμη χρήση των φυσικών πόρων) του οποίου προεδρεύει η Joëlle Elvinger, Μέλος του ΕΕΣ. Επικεφαλής του ελέγχου ήταν αρχικά ο João Figueiredo, Μέλος του ΕΕΣ, και στη συνέχεια, ανέλαβε ο Νικόλαος Μηλιώνης, Μέλος του ΕΕΣ, συνεπικουρούμενοι από τους Paula Betencourt και Kristian Sniter, προϊσταμένους των ιδιαίτερων γραφείων τους, Matteo Tartaggia, σύμβουλο στο ιδιαίτερο γραφείο του Ν. Μηλιώνη, Richard Hardy, διοικητικό στέλεχος, Michela Lanzutti, υπεύθυνη έργου, Antonio Caruda Ruiz, Servane De Becdelievre, Jan Machán, Adrien Meric και Milan Šmíd, ελεγκτές. Η Marika Meisenzahl παρείχε γραφιστική υποστήριξη.

Από αριστερά: Antonio Caruda Ruiz, Michela Lanzutti, Matteo Tartaggia, Νικόλαος Μηλιώνης, Kristian Sniter, Servane De Becdelievre, Jan Machán, Marika Meisenzahl.

ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΠΝΕΥΜΑΤΙΚΗΣ ΙΔΙΟΚΤΗΣΙΑΣ

© Ευρωπαϊκή Ένωση, 2022

Η πολιτική για την περαιτέρω χρήση εγγράφων του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου (ΕΕΣ) ορίζεται στην απόφαση αριθ. 6-2019 του ΕΕΣ για την πολιτική ανοικτών δεδομένων και την περαιτέρω χρήση εγγράφων.

Με εξαίρεση τις περιπτώσεις όπου ορίζεται διαφορετικά (π.χ. σε χωριστές ανακοινώσεις περί πνευματικής ιδιοκτησίας), το περιεχόμενο του ΕΕΣ που ανήκει στην ΕΕ παραχωρείται βάσει της άδειας Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0). Ισχύει επομένως ως γενικός κανόνας ότι η περαιτέρω χρήση επιτρέπεται υπό τον όρο ότι αναφέρεται η πηγή και επισημαίνονται οι αλλαγές. Κατά την περαιτέρω χρήση απαγορεύεται η διαστρέβλωση του αρχικού νοήματος ή μηνύματος των εγγράφων. Το ΕΕΣ δεν φέρει ευθύνη για οποιαδήποτε συνέπεια προερχόμενη από την περαιτέρω χρήση εγγράφων.

Εάν συγκεκριμένο περιεχόμενο αναφέρεται σε ταυτοποιήσιμα φυσικά πρόσωπα, π.χ. φωτογραφίες υπαλλήλων του ΕΕΣ, ή περιλαμβάνει έργα τρίτων, απαιτείται πρόσθετη έγκριση.

Όταν παραχωρείται η έγκριση, αυτή ακυρώνει και αντικαθιστά την ανωτέρω γενική έγκριση και αναφέρει σαφώς τυχόν περιορισμούς στη χρήση.

Για τη χρήση ή την αναπαραγωγή περιεχομένου που δεν ανήκει στην ΕΕ, μπορεί να χρειάζεται να ζητήσετε άδεια απευθείας από τους κατόχους των δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας.

Το λογισμικό ή τα έγγραφα που καλύπτονται από δικαιώματα βιομηχανικής ιδιοκτησίας, όπως τα διπλώματα ευρεσιτεχνίας, τα εμπορικά σήματα, τα καταχωρισμένα σχέδια, οι λογότυποι και οι επωνυμίες/ονομασίες, εξαιρούνται από την πολιτική του ΕΕΣ για την περαιτέρω χρήση.

Το σύνολο των ιστοτόπων των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης εντός του ονόματος χώρου «europa.eu» παρέχει συνδέσμους προς ιστότοπους τρίτων. Δεδομένου ότι το ΕΕΣ δεν έχει έλεγχο επ’ αυτών, σας συνιστούμε να εξετάζετε τις πολιτικές τους για την προστασία του ιδιωτικού απορρήτου και της πνευματικής ιδιοκτησίας.

Χρήση του λογότυπου του ΕΕΣ

Ο λογότυπος του ΕΕΣ δεν πρέπει να χρησιμοποιείται χωρίς την προηγούμενη σύμφωνη γνώμη του οργάνου.

PDF	ISBN 978-92-847-8009-9	ISSN 1977-5660	doi:10.2865/823629	QJ-AB-22-011-EL-N
HTML	ISBN 978-92-847-7992-5	ISSN 1977-5660	doi:10.2865/823279	QJ-AB-22-011-EL-Q

Η απάτη βλάπτει τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ και παρακωλύει τη χρήση των ενωσιακών πόρων προς επίτευξη των στόχων πολιτικής της. Στην παρούσα έκθεση παρουσιάζουμε επισκόπηση των κινδύνων απάτης εις βάρος της κοινής γεωργικής πολιτικής (ΚΓΠ) και αξιολογούμε την απόκριση της Επιτροπής στα φαινόμενα απάτης στο πλαίσιο της ΚΓΠ. Συμπεραίνουμε ότι η Επιτροπή αποκρίθηκε μεν σε περιστατικά απάτης κατά την εκτέλεση δαπανών της ΚΓΠ, χωρίς ωστόσο να έχει υπάρξει επαρκώς προδραστική όσον αφορά την αντιμετώπιση του αντικτύπου που έχει ο κίνδυνος της παράνομης αρπαγής γαιών στις ενισχύσεις της ΚΓΠ, την παρακολούθηση των μέτρων των κρατών μελών για την καταπολέμηση της απάτης και την αξιοποίηση των δυνατοτήτων που προσφέρουν οι νέες τεχνολογίες. Συνιστούμε στην Επιτροπή να αναλάβει δράση προκειμένου να εμβαθύνει στους κινδύνους απάτης και στα μέτρα καταπολέμησης της απάτης και να δράσει αναλόγως σε συνέχεια της αξιολόγησής της. Συνιστούμε επίσης να ενισχύσει τον ρόλο της όσον αφορά την προώθηση νέων τεχνολογιών για την πρόληψη και τον εντοπισμό της απάτης.

Ειδική έκθεση του ΕΕΣ υποβαλλόμενη δυνάμει του άρθρου 287, παράγραφος 4, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ.

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
ΛΟΥΞΕΜΒΟΥΡΓΟ

Τηλ. +352 4398-1

Πληροφορίες: eca.europa.eu/el/Pages/ContactForm.aspx
Ιστότοπος: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors