

Tematsko izvješće

Borba protiv prijevara u rashodima EU-a: potrebno je odlučno djelovati

(u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim podstavkom UFEU-a)



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

Sadržaj

	Odlomak
Sažetak	I. – X.
Predmet revizije	I. – IV.
Nalazi revizije koju je obavio Sud	V. – VIII.
Preporuke Suda	IX. – X.
Uvod	01. – 09.
Definicija prijevare	01. – 03.
Zaštita financijskih interesa EU-a od prijevara	04. – 09.
Opseg revizije i revizijski pristup	10. – 13.
Opažanja	14. – 128.
Komisija ima nedostatan uvid u razmjer, prirodu i uzroke prijevara	14. – 49.
Podatci o razini otkrivenih prijevara nepotpuni su	21. – 32.
Komisiji nedostaje uvid u razinu neotkrivenih prijevara	33. – 37.
Analiza Komisije o obrascima prijevara i rizicima od prijevara nedovoljna je	38. – 46.
Komisija još nije analizirala uzroke prijevara	47. – 49.
Postoje nedostatci u strateškom pristupu Komisije u pogledu upravljanja rizikom od prijevara	50. – 64.
U okviru modela upravljanja koji primjenjuje Komisija odgovornosti su podijeljene, no korporativni nadzor nad upravljanjem rizicima od prijevara nije dostatan	52. – 57.
U strategijama za borbu protiv prijevara i izvješćivanju o njihovoj djelotvornosti postoje određeni nedostatci	58. – 64.
Sprječavanju prijevara nije posvećeno dovoljno pozornosti	65. – 88.
Komisija je nedavno u propise najviše razine za potrošnju sredstava uvela kontrole prijevara	66. – 70.
Od 2021. godine nadalje donošenju pravila o potrošnji sredstava morat će prethoditi procjena rizika od prijevara	71. – 75.
Potrebno je bolje korištenje podacima s ciljem sprječavanja prijevara	76. – 88.

Administrativne istrage koje provodi OLAF dovele su do kaznenog progona u manje od polovice slučajeva i do povrata manje od trećine financijskih sredstava	89. – 124.
Trenutačni sustav za istrage o prijevarama ima inherentne nedostatke	94. – 104.
Administrativni povrat sredstava otežan je zbog nedovoljno dokaza	105. – 124.
Stavljanje EPPO-a u uporabu zahtijevat će usklađeno djelovanje	125. – 128.

Zaključci i preporuke 129. – 142.

Komisija ima nedostatan uvid u razmjor, prirodu i uzroke prijevara	131. – 134.
Postoje nedostaci u strateškom pristupu Komisije u pogledu upravljanja rizikom od prijevara	135. – 136.
Sprječavanju prijevara nije posvećeno dovoljno pozornosti	137. – 140.
Administrativne istrage koje provodi OLAF dovele su do kaznenog progona u manje od polovice slučajeva i do povrata manje od trećine financijskih sredstava	141. – 142.

Prilozi

Prilog I. — Prilog VI. — Izvadci iz relevantnih pravnih tekstova
Prilog II. — Tijela EU-a i država članica koja su uključena u upravljanje rizicima od prijevara
Prilog III. — Nedavne zakonodavne inicijative u području borbe EU-a protiv prijevara
Prilog IV. — Događaji koji su potaknuli države članice da Komisiji prijave slučajeve prijevara koje su pod kaznenom istragom
Prilog V. — Uloge i odgovornosti na razini Komisije za ishode koji su povezani s mjerama borbe protiv prijevara u rashodima EU-a
Prilog VI. — Popis referentnih izvora

Pokrate i skraćeni nazivi

Pojmovnik

Revizorski tim

Sažetak

Predmet revizije

I Prijevarena je svaki namjerni čin ili propust koji je osmišljen radi obmane drugih, pri čemu žrtva trpi štetu, a počinitelj ostvaruje korist. Prijevare koje uključuju javna sredstva često su povezane s korupcijom, koja se općenito odnosi na svaki čin ili propust kojim se ili zloupotrebljavaju službene ovlasti ili nastoji navesti na zloupotrebu službenih ovlasti s ciljem ostvarivanja neopravdane koristi.

II Komisija i države članice snose zajedničku odgovornost za zaštitu financijskih interesa EU-a i borbu protiv prijevarena i korupcije. Ključno tijelo EU-a za borbu protiv prijevarena trenutačno je Europski ured za borbu protiv prijevarena (OLAF). Svojim radom OLAF pridonosi osmišljavanju i provedbi politike Komisije za borbu protiv prijevarena te provodi administrativne istrage o prijevarama koje štete proračunu EU-a. Ured europskog javnog tužitelja (EPPO) počeo će s radom 2020. i imat će ovlasti za progon kaznenih djela koja štete financijskim interesima EU-a u 22 države članice.

III Budući da su sprječavanje i otkrivanje prijevarena važni za financijsko upravljanje EU-om, Sud je odlučio provesti reviziju uspješnosti o upravljanju Komisije rizicima od prijevarena povezanih s potrošnjom sredstava EU-a. Sud je posebice ispitaio sljedeće:

- strategiju Komisije za borbu protiv prijevarena, njezine instrumente za sprječavanje prijevarena te pristup odgovarajućim podacima o razmjeru, prirodi i uzrocima prijevarena u rashodima EU-a
- jesu li administrativne istrage koje provodi OLAF dovele do kaznenog progona i povrata sredstava.

IV Sud je također razmotrio uvjete osnivanja Ureda europskog javnog tužitelja i analizirao ima li novo tijelo potencijal za uklanjanje postojećih nedostataka.

Nalazi revizije koju je obavio Sud

V Tijekom posljednjih 10 godina Komisija je poduzela korake u borbi protiv prijevarena koje štete proračunu EU-a. Posebice, usvojila je „Strategiju Komisije za borbu protiv prijevarena” (CAFS) 2017. godine i svaka glavna uprava (GU) ili skupina glavnih uprava provodi vlastitu operativnu strategiju za borbu protiv prijevarena. Komisija je također uspostavila EDES, sustav

ranog otkrivanja i isključenja, kao i međuinstitucijski odbor koji savjetuje treba li određene gospodarske subjekte zbog prijevare ili korupcije, ili drugih mogućih razloga, isključiti iz financiranja sredstvima EU-a. Komisija svake godine podnosi Europskom parlamentu i Vijeću Izvješće o zaštiti financijskih interesa Unije.

VI Međutim, Sud je utvrdio da Komisiji nedostaju sveobuhvatne informacije o razmjeru, prirodi i uzrocima prijevare. Službena statistika Komisije o otkrivenim prijevarama nije potpuna te dosad nije provedena procjena o neotkrivenim prijevarama. Dostupan je dio informacija o obrascima i mehanizmima prijevare koji se koriste u različitim sektorima. Ne postoji detaljna analiza kojom bi se utvrdilo zašto su neki primatelji sredstava EU-a skloniji prijevarama. Takav nedostatak informacija umanjuje praktičnu vrijednost strateških planova Komisije, primjerice njezine Strategije za borbu protiv prijevare (CAFS) koja nije ažurirana od 2011.

VII Trenutačni sustav, u okviru kojeg OLAF pokreće administrativne istrage nakon što dobije informacije iz drugih izvora i u kojem nakon istrage koju provede OLAF često slijedi kaznena istraga na nacionalnoj razini, u znatnom broju slučajeva iziskuje veliku količinu vremena, čime se smanjuje vjerojatnost da se pokrene kazneni progon. Slijedom toga, istrage OLAF-a u otprilike 45 % slučajeva dovode do pokretanja kaznenog progona osoba za koje se sumnja da su počinitelji prijevare. Kad je riječ o povratu nepropisno isplaćenih sredstava EU-a, glavne uprave Komisije u nizu slučajeva smatraju da završna izvješća OLAF-a ne sadržavaju dovoljno informacija da bi mogla poslužiti kao osnova za pokretanje postupka povrata tih sredstava. U takvim slučajevima GU-ovi poduzimaju (ili nalažu vanjskim suradnicima da poduzmu) daljnje mjere kako bi se vidjelo je li moguće ostvariti povrat sredstava u skladu s preporukom OLAF-a, ili se pak oslanjaju na dokaze koje prikupe tijekom vlastitih revizija.

VIII Sud smatra da je osnivanje EPPO-a, tj. Ureda europskog javnog tužitelja (u kojem će sudjelovati 22 države članice) pomak u pravom smjeru, no trenutačna uredba može dovesti do pojave nekoliko rizika. Najozbiljniji rizik vjerojatno se odnosi na otkrivanje i istragu, koje će, pod nadzorom EPPO-a, u prvom redu provoditi istražitelji iz država članica. Uredbom se ne uspostavljaju mehanizmi koji bi omogućili da Ured europskog javnog tužitelja (ili nekog drugog tijela EU-a) pozove nadležna tijela država članica da dodijele resurse za proaktivni rad, koji je nužan za istrage prijevare koje su povezane s potrošnjom sredstava EU-a ili sa slučajevima koje vode delegirani tužitelji. Još jedan rizik predstavlja to što opsežna interna savjetovanja i prevođenje koji su potrebni za rad Ureda europskog javnog tužitelja mogu potrajati predugo u pogledu kaznenih postupaka, za koje najčešće nema mnogo vremena na raspolaganju.

Preporuke Suda

IX Na temelju tih opažanja Sud smatra da je potrebno više ambicije i bolje vodstvo na razini EU-a kako bi se poduzele stvarne mjere protiv prijevара u rashodima EU-a. Sud stoga smatra da postoji jasna potreba da Komisija, u suradnji s državama članicama, uloži dodatne napore u borbu protiv prijevара u rashodima EU-a.

X Komisija bi trebala:

1. preporuka: uspostaviti pouzdan sustav za prijavljivanje prijevара kojim bi se pružale informacije o razmjeru, prirodi i uzrocima prijevара.

2. preporuka: ostvariti koordiniraniju borbu protiv prijevара u kontekstu odgovornosti cijelog kolegija za sprječavanje i otkrivanje prijevара, zajamčiti da se strateško upravljanje rizicima od prijevара i sprječavanje prijevара jasno navedu na popisu zadataka jednog od povjerenika i usvojiti novu sveobuhvatnu strategiju za borbu protiv prijevара koja bi se temeljila na sveobuhvatnoj analizi rizika od prijevара.

3. preporuka: pojačati aktivnosti za sprječavanje prijevара. Komisija bi osobito trebala:

- zajamčiti da GU-ovi u okviru izravnog i neizravnog upravljanja primjenjuju sustav ranog otkrivanja i isključenja te pozvati države članice da utvrde nepoštene gospodarske subjekte i fizičke osobe povezane s njima te upozore na njih
- pozvati države članice da se aktivno koriste bazom podataka ARACHNE kako bi se spriječila prijevarena i nepravilna uporaba sredstava EU-a.

4. preporuka: ponovno razmotriti ulogu i odgovornosti OLAF-a u borbi protiv prijevара u rashodima EU-a uzimajući u obzir osnivanje EPPO-a. Komisija bi posebice trebala predložiti Europskom parlamentu i Vijeću mjere kojima bi se OLAF-u dodijelila strateška i nadzorna uloga u borbi EU-a protiv prijevара.

Uvod

Definicija prijevare

01 Prijevarena¹ je, općenito govoreći, svaki namjerni čin ili propust koji je osmišljen radi obmane drugih, pri čemu žrtva trpi štetu, a počinitelj ostvaruje korist. Primjerice, ako korisnik bespovratnih sredstava pokuša namjerno obmanuti pružatelja financiranja kako bi mogao podnijeti zahtjev za nadoknadu neopravdano visokih rashoda, tada je riječ o prijevarenju.

02 Prijevare koje uključuju javna sredstva često su povezane s korupcijom²³, koja obično označava svaki čin ili propust kojim se ili zloupotrebljavaju službene ovlasti ili nastoji navesti na zloupotrebu službenih ovlasti s ciljem ostvarivanja neopravdane koristi. Primjerice, ako korisnik bespovratnih sredstava podmiti službenika da odobri rashode koji su neopravdano visoki, tada su počinjene i prijevarena i korupcija.

03 Nepravilnost⁴ je širi koncept od prijevare. Definira se kao svako kršenje zakona koje je naštetilo ili bi moglo naštetiti proračunu EU-a. Ako je takvo kršenje zakona počinjeno namjerno, tada se radi o prijevarenju. Stoga prijevarenju, za razliku od drugih nepravilnosti, obilježava zla namjera počinitelja.

Zaštita financijskih interesa EU-a od prijevare

04 Člankom 325. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) propisuje se pravna osnova za zaštitu financijskih interesa EU-a od prijevare, korupcije i drugih nezakonitih aktivnosti (**prilog I.**).

05 Europska komisija mora poduzeti potrebne mjere kako bi pružila razumno jamstvo da nepravilnosti (uključujući prijevare) u korištenju proračunom EU-a budu spriječene,

¹ Vidi pravnu definiciju u članku 3. Direktive (EU) 2017/1371 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. srpnja 2017. o suzbijanju prijevare počinjenih protiv financijskih interesa Unije kaznenopravnim sredstvima (Direktiva o zaštiti financijskih interesa Unije).

² Vidi uvodnu izjavu 8. Direktive o zaštiti financijskih interesa Unije.

³ Vidi pravnu definiciju u članku 4. Direktive (EU) 2017/1371 (Direktiva o zaštiti financijskih interesa Unije).

⁴ Članak 1. stavak 2. Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 2988/95.

otkrivene i ispravljene⁵. Ona tu odgovornost, u okviru podijeljenog upravljanja, dijeli s državama članicama, primjerice u rashodovnim područjima poljoprivrede i kohezije.

06 Direktiva o suzbijanju prijevара počinjenih protiv financijskih interesa Unije kaznenopravnim sredstvima (Direktiva o zaštiti financijskih interesa Unije)⁶ sadržava usklađenu definiciju kaznenih djela koja utječu na financijske interese EU-a, kao i sankcija te rokova zastare za takve slučajeve. Direktiva je donesena 5. srpnja 2017. Rok za njezino prenošenje u nacionalno zakonodavstvo država članica istječe u srpnju 2019.⁷

07 Postoji velik broj aktera, kako na razini EU-a tako i na razini država članica, koji su uključeni u upravljanje rizikom od prijevара koje štete proračunu EU-a (*prilog II.*). Najvažniji od njih su:

- **Europski ured za borbu protiv prijevара** (poznat i pod pokratom njegova punog naziva na francuskom **OLAF** – „Office européen de lutte antifraude”) trenutačno je ključno tijelo EU-a za borbu protiv prijevара. Svojim radom on pridonosi osmišljavanju i provedbi politike Komisije za borbu protiv prijevара. Jedino je tijelo koje ima neovisne istražne ovlasti na razini EU-a⁸.
- **Glavne uprave i izvršne agencije Komisije** nadležne su za uspostavu djelotvornih sustava za upravljanje rizicima od prijevара u različitim područjima proračuna EU-a.
- U okviru podijeljenog upravljanja **nadležna tijela zadužena za provedbu programa u državama članicama** dužna su provesti prikladni okvir za borbu protiv prijevара. Kaznene istrage i progoni također su u potpunosti pod nadležnošću **nacionalnih pravosudnih tijela**.

⁵ Vidi članak 32. Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije (Financijska uredba).

⁶ Vidi članak 3. Direktive o zaštiti financijskih interesa Unije.

⁷ Vidi članak 17. Direktive o zaštiti financijskih interesa Unije.

⁸ Članak 1. stavak 2. Uredbe (EU, Euratom) br. 883/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. rujna 2013. o istragama koje provodi Europski ured za borbu protiv prijevара (OLAF) i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1073/1999 Europskog parlamenta i Vijeća te Uredbe Vijeća (Euratom) br. 1074/1999.

- o U listopadu 2017. dvadeset država članica⁹ odlučilo je osnovati **Ured europskog javnog tužitelja („EPPO“)**. U EPPO-u trenutačno sudjeluju 22 države članice. To će tijelo EU-a imati ovlasti istrage i progona kaznenih djela koja štete financijskim interesima EU-a. U skladu s člankom 120. stavkom 2. Uredbe o EPPO-u (Ured europskog javnog tužitelja)¹⁰ tijelo neće početi s radom ranije od tri godine nakon datuma stupanja na snagu ove Uredbe, tj. ne prije kraja 2020.

08 Europski revizorski sud (Sud) neovisni je revizor EU-a. Sud ispituje zakonitost i pravilnost svih prihoda i rashoda te ispravnost financijskog upravljanja. U slučaju da Sud tijekom revizije utvrdi slučajeve sumnji na prijevaru, Sud ih tada prijavljuje OLAF-u radi preliminarne analize i moguće istrage¹¹.

09 Konačno, u skladu s člankom 325. stavkom 4. UFEU-a, zakonodavac se mora posavjetovati sa Sudom o svim mjerama koje trebaju biti donesene u područjima sprječavanja i borbe protiv prijevara koje štete financijskim interesima EU-a. Tijekom posljednjih godina Komisija je objavila nekoliko zakonodavnih prijedloga koji su povezani s predmetom ove revizije (**prilog III.**). Sud je donio svoje mišljenje o dijelu tih prijedloga¹².

⁹ Austrija, Belgija, Bugarska, Cipar, Češka Republika, Estonija, Finska, Francuska, Grčka, Hrvatska, Italija, Latvija, Litva, Luksemburg, Njemačka, Portugal, Rumunjska, Slovačka, Slovenija i Španjolska. Nizozemska i Malta pridružile su se EPPO-u tijekom 2018. godine.

¹⁰ Uredba Vijeća (EU) 2017/1939 od 12. listopada 2017. o provedbi pojačane suradnje u vezi s osnivanjem Ureda europskog javnog tužitelja („EPPO“).

¹¹ Vidi odlomke 1.35. i 1.36. godišnjeg izvješća Suda za 2016.

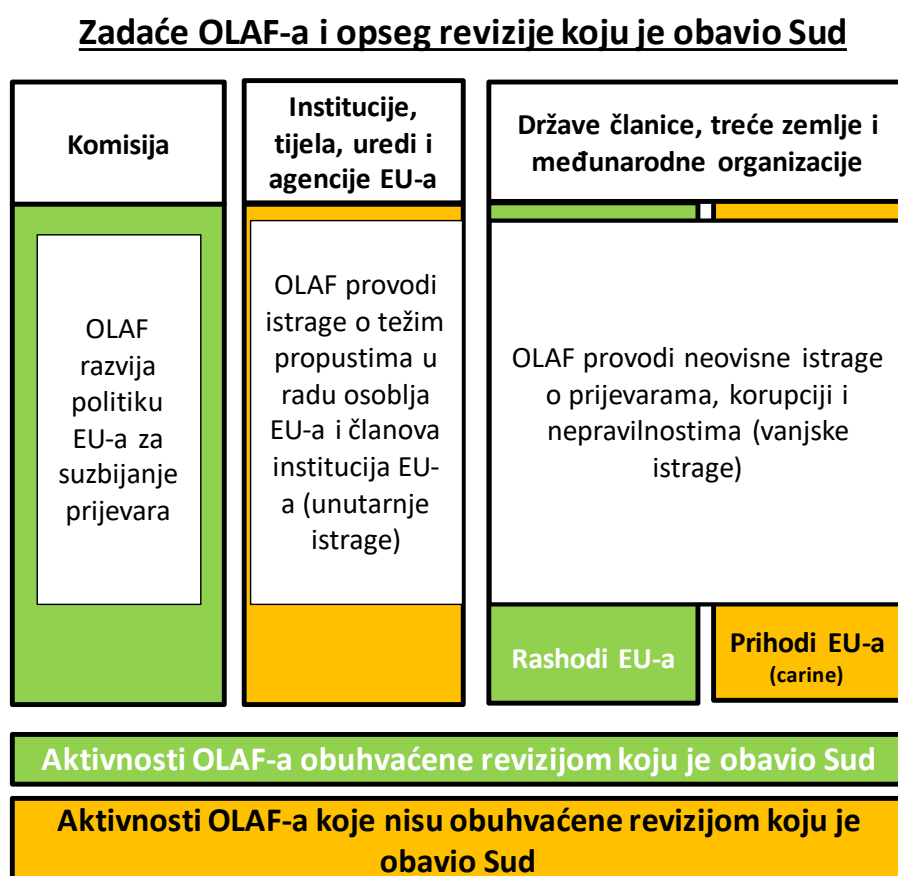
¹² Vidi mišljenje Suda br. 1/2018 o prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća od 2. svibnja 2018. o zaštiti proračuna Unije u slučaju općih nedostataka u pogledu vladavine prava u državama članicama; mišljenje Suda br. 9/2018 o prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi programa EU-a za borbu protiv prijevara; mišljenje Suda br. 8/2018 o prijedlogu Komisije o izmjeni Uredbe o OLAF-u br. 883/2013 u pogledu suradnje s Uredom europskog javnog tužitelja i djelotvornosti istraga koje provodi OLAF.

Opseg revizije i revizijski pristup

10 U okviru revizije Sud je procijenio upravlja li Komisija pravilno rizikom od prijevara u rashodima EU-a. Sud je posebice ispitao sljedeće:

- procjenjuje li Komisija pravilno razmjor, prirodu i uzroke prijevara u rashodima EU-a
- ima li Komisija djelotvoran strateški okvir za upravljanje rizikom od prijevara
- je li Komisija dovoljno usmjerena na sprječavanje prijevara
- dovode li administrativne istrage koje provodi OLAF do kaznenog progona i povrata sredstava.

Slika 1. – Aktivnosti OLAF-a obuhvaćene revizijom koju je obavio Sud



Izvor: Sud.

11 Sud je također razmotrio hoće li EPPO uzeti u obzir nedostatke koje je Sud utvrdio u trenutačnom načinu borbe protiv prijevara u rashodima EU-a.

12 Revizija koju je obavio Sud bila je usmjerena samo na prijevare u rashodima EU-a. Sud je revizijom obuhvatio sva bitna rashodovna područja EU-a (poljoprivredu, koheziju, istraživanje i vanjsko djelovanje). Sud se ponajprije usredotočio na mjere Komisije za sprječavanje i odgovor na otkrivene prijevare. Nisu ispitane istrage OLAF-a povezane s prihodima EU-a. Kad je riječ o vanjskim istragama koje provodi OLAF, Sud se usredotočio na financijske i pravosudne preporuke jer one čine većinu onoga što OLAF objavljuje¹³. kao ni unutarnje istrage protiv dužnosnika ili drugih djelatnika EU-a, članova institucija ili tijela te čelnika ureda ili agencija.

13 Sud svoja opažanja temelji na sljedećim izvorima dokaza:

- (a) analizi relevantnih dokumenata (dokumenti Komisije i OLAF-a, izvješća Suda, relevantne studije i istraživanja) te baza podataka (npr. IMS i Arachne)
- (b) razgovorima sa službenicima OLAF-a i iz sedam glavnih uprava koje upravljaju rashodima (GU AGRI, GU EMPL, GU REGIO, GU RTD, GU DEVCO, GU CNECT i GU HOME), kao i s glavnim upravama i drugim unutarnjim službama koje imaju važnu ulogu u nadzoru Komisije nad upravljanjem rizikom od prijevara (nadzorni odbor OLAF-a, Opće tajništvo, GU BUDG i Služba Komisije za unutarnju reviziju)
- (c) razgovorima s tijelima izvan Komisije, kao što su Europol i Eurojust
- (d) posjetima koordinacijskim službama za borbu protiv prijevara (AFCOS), uredima javnih tužitelja i predmetnim ministarstvima u četirima državama članicama (Bugarska, Njemačka (Berlin i Brandenburg), Italija (Rim i Perugia) i Poljska)
- (e) anketi koja je poslana u vrhovne revizijske institucije 28 država članica (VRI), od kojih su 23 institucije dale svoj odgovor te anketi koju je poslao Europol u okviru ove revizije u 28 nacionalnih kontaktnih točaka, od kojih je 13 dalo svoj odgovor
- (f) doprinosima 15 stručnjaka (kriminolozi, znanstvenici u području prava i društvenih znanosti, tužitelji) koji su pružali informacije i savjete tijekom cijele revizije te komentirali preliminarne nalaze.

¹³ U okviru mjera Komisije za sprječavanje prijevara Sud je obuhvatio i administrativne preporuke OLAF-a.

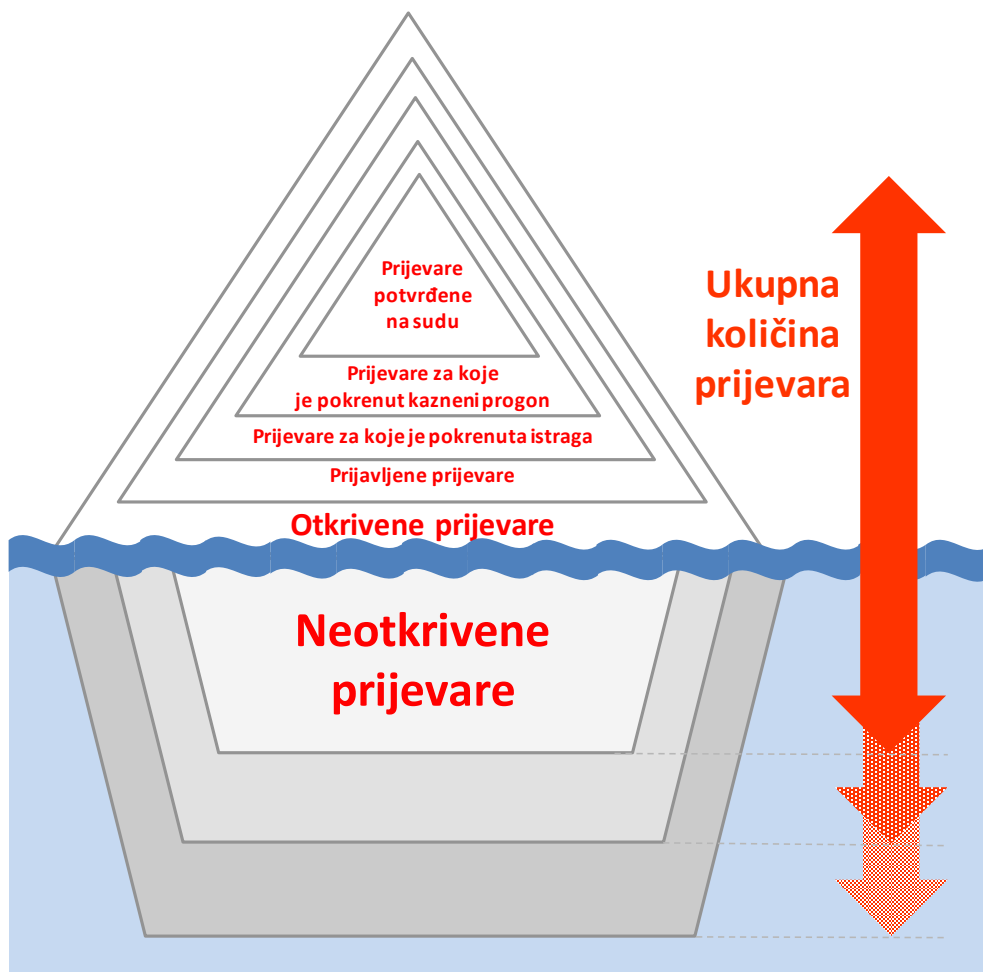
Opažanja

Komisija ima nedostatan uvid u razmjor, prirodu i uzroke prijevora

14 Mjerenje prijevora prvi je korak prema pravilno izrađenom i provedenom pristupu u pogledu borbe protiv prijevora. Bez kvalitetnih temeljnih podataka o prijevarama teže je planirati i pratiti mjere za borbu protiv prijevora.

15 Prijevore u fondovima u okviru korporativnog upravljanja, primjerice povezane s novcem EU-a, prikrivena su kaznena djela, što znači da ih se ne može otkriti a da se ne provedu *ex ante* i *ex post* provjere posebno u tu svrhu. Budući da takve provjere ne mogu biti sveobuhvatne i nisu uvijek produktivne, prijevore u nekim slučajevima ostaju neotkrivene. Sve je dodatno otežano time što nema pojedinačnih žrtava prijevora u fondovima u okviru korporativnog upravljanja koje bi prijavile takve zločine te na njih skrenule pozornost nadležnim tijelima. Na **slici 2.** prikazane su neotkrivene prijevare, kao i faze između otkrivanja slučajeva sumnji na prijevaru te sudskog utvrđivanja prijevare.

Slika 2. – Razine prijevare

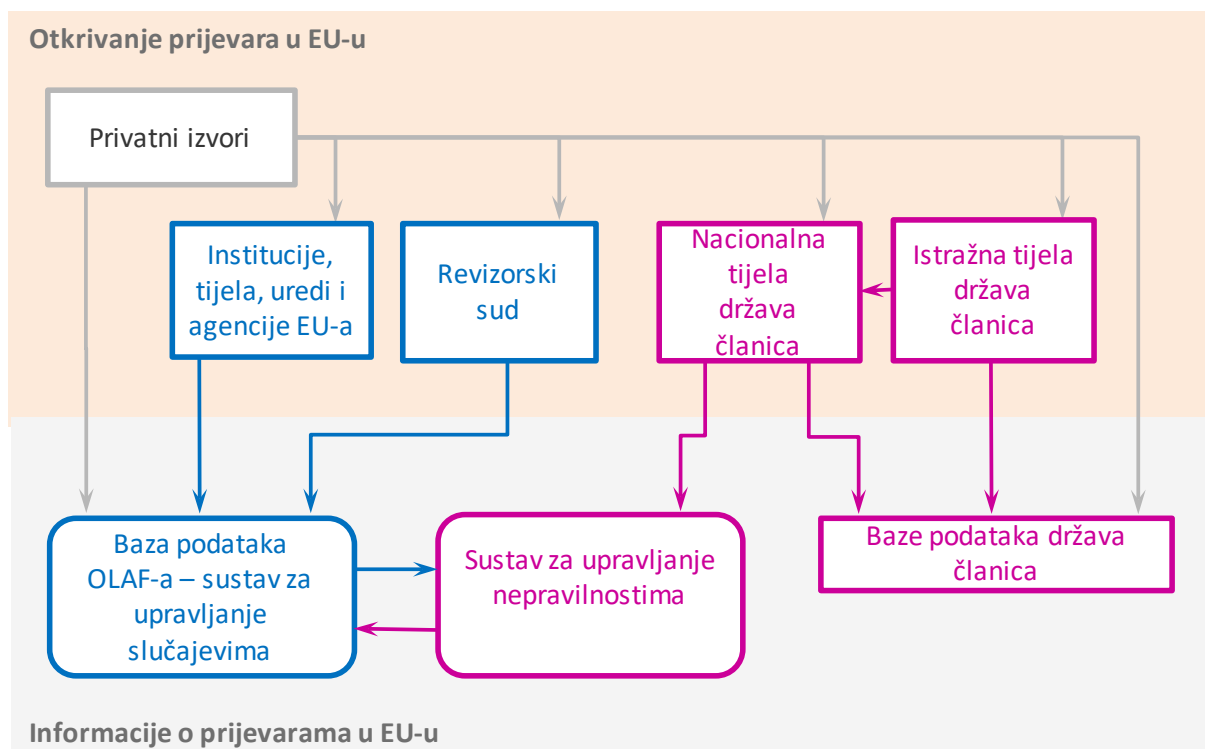


Izvor: Sud.

16 S obzirom na svoju prikrivenu prirodu, fenomen prijevare ne može se procjenjivati samo na temelju službene statistike o prijavljenim i istraženim slučajevima. Sociološke metode istraživanja mogle bi pružiti dodatna korisna saznanja o razmjeru i naravi problema.

17 Informacije o razini otkrivenih prijevare u rashodima EU-a bilježe se u okviru triju različitih baza podataka (**slika 3.**).

Slika 3. – Informacije o otkrivenim prijevarama



Izvor: Sud.

18 OLAF je, kao ključno tijelo EU-a za borbu protiv prijevara, zadužen za prikupljanje i sastavljanje statističkih podataka o prijevarama u rashodima EU-a u ime Komisije. Države članice i zemlje kandidatkinje zakonski¹⁴ su obvezne prijaviti OLAF-u, sastavnom dijelu Komisije, sve bitne slučajeve nepravilnosti koje su otkrile u prihodima (tradicionalna vlastita sredstva) i rashodima EU-a (kohezijski, poljoprivredni i pretpristupni fondovi). Također su obvezne prijaviti jesu li te nepravilnosti dovele do pokretanja administrativnih ili sudskih postupaka na nacionalnoj razini kako bi se utvrdilo je li ponašanje bilo namjerno (sumnja na prijevaru) i je li prijevara utvrđena pravomoćnom odlukom suda (utvrđena prijevara). Stoga, države članice i zemlje kandidatkinje najprije trebaju evidentirati nepravilnost te zatim navesti smatra li se ona prijevaram (sumnja na prijevaru ili utvrđena prijevara) ili ne. Prijavljivanje slučajeva povezanih s rashodima obavlja se u okviru IT sustava pod nazivom „sustav za upravljanje nepravilnostima” (IMS). Tim sustavom upravlja OLAF. Prijavljivanje slučajeva povezanih s prihodima obavlja se u okviru sustava OWNRES, kojim upravlja GU BUDG.

¹⁴ Odgovarajuće odredbe uključuju članak 122. stavak 2. Uredbe (EU) br. 1303/2013, članak 50. stavak 1. Uredbe (EU) br. 1306/2013, članak 30. stavak 2. Uredbe (EU) br. 223/2014, članak 5. stavak 5. Uredbe EU-a br. 514/2014, članak 21. stavak 1. točku (d) Uredbe EU-a br. 1309/13.

19 OLAF ima vlastiti sustav za upravljanje slučajevima koji pruža informacije o istragama u pogledu prijevара, korupcije i ozbiljnih nepravilnosti u vezi s financijskim sredstvima EU-a, bilo da su završene ili u tijeku. Nadležna tijela u državama članicama također mogu imati vlastite baze podataka za bilježenje slučajeva sumnji na prijevaru koji pogađaju financijske interese EU-a ili njihove nacionalne proračune.

20 Ovaj dio izvješća odnosi se na kvalitetu informacija koje je Komisija primijenila na razine otkrivenih i neotkrivenih prijevара te vrstu analize koju Komisija provodi kako bi identificirala najuobičajenije obrasce i mehanizme prijevара, slučajeve prijevара te profil počinitelja prijevара u EU-u. Sud je također procijenio kako Komisija upotrebljava ove informacije u procjenama rizika od prijevара.

Podatci o razini otkrivenih prijevара nepotpuni su

21 Komisija na godišnjoj razini objavljuje procijenjenu vrijednost otkrivenih prijevара kao i pripadajuće analize u izvješću koje se naziva „Izvješće o zaštiti financijskih interesa Unije”¹⁵. Prema tom izvješću, otkrivene prijevare u rashodima EU-a 2017. iznosile su ukupno 390,7 milijuna eura ili 0,29 % ukupnih plaćanja izvršenih iz proračuna EU-a (***slika 4.***).

¹⁵ Zaštita financijskih interesa Europske unije – borba protiv prijevара, godišnje izvješće za 2017. COM(2018) 553 final.

Slika 4. – Rashodi EU-a: otkrivene prijevare po rashodovnim područjima (2017.)

Rashodovno područje EU-a	Na temelju podataka Komisije, prijavljivanje slučajeva u državama članicama i državama kandidatkinjama (iznosi u milijunima eura)	Kao % plaćanja
Kohezija i ribarstvo*	320*	0,94 %*
Prirodni resursi	60	0,11 %
Izravni rashodi	7	0,04 %
Pretpristupni fondovi	3	0,18 %
Ukupno	390	0,29 %

*Kad je riječ o rashodovnim područjima kohezije i ribarstva, koja se u cijelosti temelje na višegodišnjim programima, Komisija je predložila da se uputi na podatke koji se odnose na cijelo programsko razdoblje, a ne na promjene iz godine u godinu. Na razini cijelog programskog ciklusa 2007. – 2013. otkrivene prijevare činile su 0,44 % ukupnih plaćanja.

Izvor: Sud na temelju Izvješća o zaštiti financijskih interesa Unije za 2017. (str. 14., 22., 24. i 25.) i radnog dokumenta službi Komisije SWD(2018) 386 final „Statistička evaluacija nepravilnosti prijavljenih za 2017.” (str. 47., 66., 102., 103. i 106.).

22 Kako bi izračunala vrijednosti o otkrivenim prijevarama Komisija se služi vlastitim podacima u slučajevima u kojima izravno upravlja rashodima, kao i u onima u kojima su rashodi pod podijeljenim upravljanjem. Koristi se podacima koje države članice i zemlje kandidatkinje prosljeđuju OLAF-u putem IMS-a.

23 Na temelju rezultata revizija Suda koji su izneseni u odlomcima u nastavku, Sud je zaključio da te vrijednosti ne pružaju potpunu sliku o razini otkrivenih prijevara u rashodima EU-a. To vrijedi za podijeljeno upravljanje i druge načine upravljanja.

24 Kad je riječ o podijeljenom upravljanju, Komisija smatra da se glavni problem neprijavlivanja odnosi na slučajeve pod istragom tužiteljstva kojih tijela zadužena za provedbu programa nisu svjesna¹⁶. Unatoč tome, Sud je u nastavku utvrdio dodatne razloge o tome zašto neki slučajevi nisu prijavljeni na ljestvici prijevara:

¹⁶ U odlomku 2.4. radnog dokumenta službi Komisije COM(2016)237 final objašnjene su metodološke pretpostavke na kojima se temelji analiza prijavljenih nepravilnosti.

- Nadležna tijela u državama članicama ne izvještavaju o svim slučajevima koje istražuje OLAF. Od 20 slučajeva OLAF-a koje je Sud provjerio, utvrđena su samo tri slučaja koja su nadležna tijela u državama članicama zabilježila u sustav IMS.
- Uzrok slučajevima prijevара također mogu biti aktivnosti posredničkih javnih tijela koja su uključena u provedbu operativnog programa kroz odabir projekata ili javni natječaj:
 - Zakonodavstvom EU-a¹⁷ nije propisano da nadležna tijela u državama članicama trebaju prijaviti slučajeve koji se smatraju i koji se ne smatraju prijevarom u kojima su javna tijela primjenjivala ovlasti javne vlasti, a ne one gospodarskog subjekta. Sud je utvrdio probleme neprijavljivanja u slučajevima u kojima javna tijela djeluju kao gospodarski subjekti.
 - Kad se nepravilnosti koje se smatraju prijevarom i koje se ne smatraju prijevarom dogode pri odabiru projekata, prije izdvajanja ikakvih sredstava za određeni projekt, nije uvijek moguće utvrditi predmetni nepravilan projekt ili projekt u kojemu je počinjena prijevara kako bi se potrebni podatci unijeli u IMS. Sud je utvrdio takve slučajeve u dvjema državama članicama.
- Kako bi se smanjilo administrativno opterećenje, tijela država članica dužna su prema propisima EU-a prijaviti nepravilnosti koje se smatraju prijevarom i koje se ne smatraju prijevarom samo ako su povezane s financijskim sredstvima EU-a u iznosu većem od 10 000 eura¹⁸. U pogledu Europskog poljoprivrednog fonda i Europskog socijalnog fonda velik broj plaćanja ne prelazi prag od 10 000 eura te su slijedom toga mogući slučajevi prijave ispod praga za prijavljivanje koji nisu prijavljeni. Za vrijeme revizije Sud je utvrdio slučaj jedne države članice u kojem su nepravilnosti prijavljene u okviru IMS-a za Europski fond za jamstva u poljoprivredi i Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj činile tek mali udio (7 %) svih nepravilnosti koje je ta država članica otkrila u okviru dvaju spomenutih fondova. S druge strane, od 7 % prijavljenih nepravilnosti spomenuta je država članica velik udio (60 %) označila kao sumnju na prijevaru.

¹⁷ Vidi članak 1. stavak 2. i članak 7. Uredbe (EC, EURATOM) br. 2988/95 od 18. prosinca 1995. o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica, članak 2. stavak 37. Uredbe (EU) br. 1303/2013, članak 2. stavak 17. Uredbe (EU) br. 223/2014, uvodnu izjavu 3. Delegirane uredbe Komisije (EU) 2015/1971, uvodnu izjavu 3. Delegirane uredbe Komisije (EU) 2015/1973.

¹⁸ Članak 3. stavak 1. točka (a) delegiranih uredbi 2015/1970, 2015/1971, 2015/1972, 2015/1973.

25 Komisija je objavila nekoliko smjernica¹⁹ o prijavljivanju i označavanju nepravilnosti za koje se smatra da su slučajevi sumnje na prijevaru. Međutim, način prijave još uvijek se razlikuje od države članice do države članice. To je uglavnom zbog razlika u tumačenju „sumnje na prijevaru” i „prvog upravnog ili sudskog nalaza”²⁰. Te definicije važne su u preciznom određivanju toga kad se nepravilnost mora označiti kao prijevara (sumnja na prijevaru). Na tablici u **prilogu 4.** prikazano je da neke države članice nepravilnosti označuju kao sumnju na prijevaru tek nakon konačne odluke suda, dok druge to čine mnogo ranije u postupku.

26 Kako bi se stavio naglasak na otkrivanje i prijavljivanje prijevara, OLAF je 2015. uveo dva nova pokazatelja: „stopu otkrivanja prijevara”, odnosno vrijednost sumnji na prijevaru ili utvrđenih prijevara otkrivenih u određenoj državi članici kao postotak ukupnih plaćanja izvršenih u toj državi u određenom razdoblju, i „razinu učestalosti prijevara”, odnosno broj slučajeva u kojima se sumnja na prijevaru ili utvrđenih prijevara u određenoj državi članici kao postotak ukupnih otkrivenih nepravilnosti u toj državi u određenom razdoblju. Sličan pokazatelj osmišljen je za nepravilnosti koje se ne smatraju prijevarom („stopa otkrivanja nepravilnosti” i „razina učestalosti nepravilnosti”). Na **slici 5.** sadržane su informacije o stopi otkrivanja prijave i stopi otkrivanja nepravilnosti u području kohezije za razdoblje 2007. – 2013.

27 Ti pokazatelji ukazuju na to da postoje znatne razlike u razini (vrijednosti i broju slučajeva) nepravilnosti i prijevara koje su države članice otkrile i prijavile. Primjerice, deset država članica prijavilo je manje od deset slučajeva sumnje na prijevaru u cijelom programskom razdoblju 2007. – 2013., dok je u 12 država članica stopa otkrivanja prijevara bila manja od 0,1 %. Osam država članica označilo je više od 10 % svih prijavljenih nepravilnosti kao sumnju na prijevaru, a drugih 14 država članica to je učinilo za manje od 5 % prijavljenih nepravilnosti.

28 Komisija smatra da se znatne razlike među državama članicama u pogledu prijavljivanja prijevara i nepravilnosti mogu dovesti u vezu s nacionalnim sustavima za borbu protiv

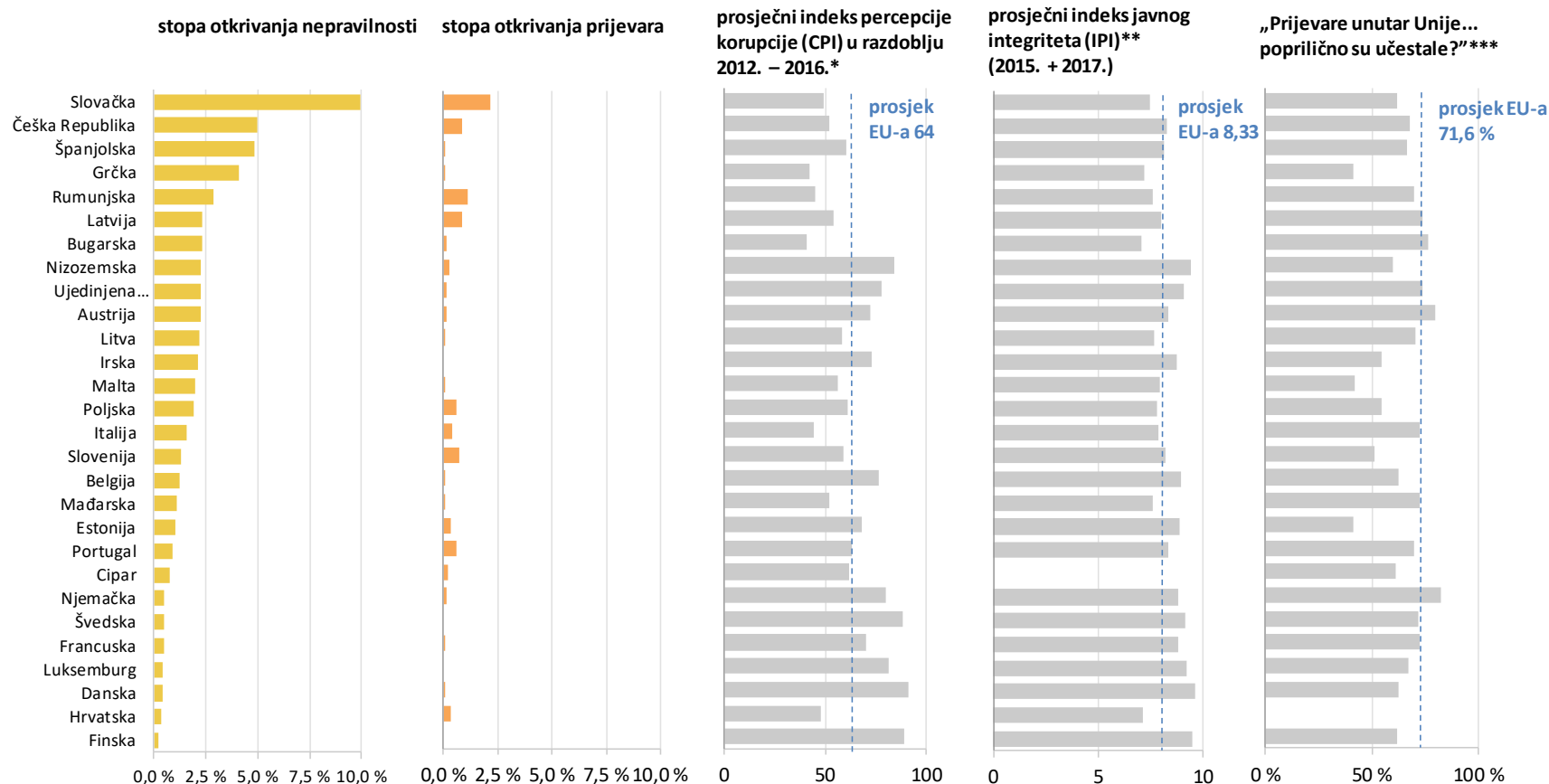
¹⁹ Priručnik o obvezi prijavljivanja nepravilnosti COCOLAF/23. – 05.-17/8.2/EN, članak 2. točka (b) Delegirane uredbe Komisije (EU) 2015/1970, 2015/1971 i 2015/1973.

²⁰ Članak 2. točka (b) delegiranih uredbi Komisije (EU) 2015/1970, 2015/1971, 2015/1972 i 2015/1973 sadržava definiciju „prvog upravnog ili sudskog nalaza”. Te delegirane uredbe donesene su na temelju ovlasti dodijeljenih relevantnim temeljnim aktima, među kojima je i Uredba o zajedničkim odredbama (članak 122.).

prijevvara, a ne tek s neujednačenim prijavljivanjem. Komisija nije bila u mogućnosti dati detaljniju analizu mogućih razloga za te razlike.

29 Dodatna naznaka problema s prijavljivanjem ili otkrivanjem sastoji se u tome da je povezanost između službene statistike o stopi otkrivanja prijevare i rezultata pokazatelja rizika u pogledu korupcije mala (**slika 5.**): pojedine zemlje koje nisu visoko na ljestvici indeksa percepcije korupcije organizacije *Transparency International* ili indeksa javnog integriteta i koje se stoga smatraju manje transparentnima, prijavljuju vrlo malo slučajeva prijevvara ili čak nijedan.

Slika 5. – Stopa otkrivanja nepravilnosti i prijevара po državama članicama u usporedbi s indeksom percepcije korupcije, indeksom javnog integriteta i rezultatima Eurobarometra



* Na temelju **indeksa percepcije korupcije** organizacije Transparency International zemlje se svrstavaju prema percipiranoj razini korupcije koja se određuje putem stručnih procjena i anketa ispitivanja mišljenja. Položaj se određuje na ljestvici od 100 (korupcija ne postoji) do 0 (najveća razina korupcije).

** **Indeks javnog integriteta** složen je indeks koji se sastoji od šest komponenti – neovisnost pravosuđa, administrativno opterećenje, otvorenost u pogledu trgovine, transparentnost proračuna, e-građanstvo i sloboda medija. Indeksom se nastoji dati objektivna i sveobuhvatna slika stanja kontrole korupcije u 109 zemalja. Položaj se određuje na ljestvici od 1 (niska kontrola korupcije) do 10 (visoka kontrola korupcije).

*** U istraživanju Eurobarometra iz 2015. mjerena je percepcija građana EU-a. Q1_B: Prijevare povezane s proračunom EU-a: problem koji je poprilično učestao?

30 Komisija ne provodi sveobuhvatne provjere kvalitete podataka koji se unose u IMS, niti od nadležnih tijela u državama članicama traži da pruže jamstvo o pouzdanosti prijavljenih podataka. Djelomične provjere pridržavanja obveza prijavljivanja obavljaju se u okviru revizija sustava.

31 Ni OLAF ni neko drugo tijelo u okviru Komisije prikuplja informacije o kaznenim predmetima koji su povezani s financijskim interesima EU-a koje istražuju nadležna nacionalna tijela. Države članice imaju vlastite sustave evidentiranja predmeta pod istragom i gotovo u polovini od njih ne postoji razlika između financijskih kaznenih djela koja pogađaju nacionalne interese i onih koja pogađaju interese EU-a. Slijedom toga ni Komisija ni takve države članice nemaju podatke o prijevarama u rashodima EU-a u posebnoj kategoriji.

32 U rashodovnom području, kojim izravno upravlja Komisija, vrijednost slučajeva sumnje na prijevaru u rashodima temelji se na iznosima koji su označeni kao prijevara i kao takvi evidentirani u računovodstvenom sustavu Komisije. Sud je utvrdio da neki podatci nisu uključeni u vrijednost slučajeva sumnje na prijevaru u rashodima. Komisija u nekim slučajevima traži povrat novca koji je povezan s prijevarama tako da prebija taj iznos s budućim zahtjevima bez davanja formalnog naloga za povrat. Ti se slučajevi ne označuju uvijek kao slučajevi prijevara, iako bi to prema smjernicama Komisije trebalo činiti. Uz to, za neke slučajeve sumnje na prijevaru nije potrebno provesti istragu OLAF-a, ali se zato u okviru GU-a poduzimaju daljnji koraci u vidu revizija. Ti slučajevi nisu uvijek uključeni u prijavljenu vrijednost slučajeva sumnje na prijevaru u rashodima. Komisija još nije utvrdila jasne smjernice o tome kako prikupiti te podatke.

Komisiji nedostaje uvid u razinu neotkrivenih prijevara

33 Komisija ne radi procjene neotkrivenih prijevara. Također nikad nije provela istraživanje o viktimizaciji izazvanoj kaznenim djelom ili o osobnim iskustvima u kojoj se naglasak stavlja na prijevare u rashodima EU-a. Komisija je poručila Sudu da smatra da istraživanja o viktimizaciji, osobnim iskustvima ili percepciji nisu primjerena za pružanje boljeg uvida u sveukupan razmjer prijevara u subvencijama EU-a jer bi istraživanje o žrtvama prijevara povezanih s proračunom EU-a zahtijevalo znatne troškove te ostaje nejasno kome bi pitanja takve sociološke prirode bila upućena.

34 Međutim, studije o percepciji i iskustvima upotrebljavale su se za mjerenje korupcije, koja je također prikriveno kazneno djelo. Općeprihvaćene pokazatelje za mjerenje korupcije čine indeks percepcije korupcije, koji primjenjuje organizacija *Transparency International*, i pokazatelj kontrole korupcije, koji primjenjuje Svjetska banka. Za te se indekse

upotrebljavaju rezultati istraživanja o percepciji. Takva istraživanja ne provode se kao zamjena za službena statistička istraživanja, nego da ih nadopune.

35 Povrh istraživanja o percepciji objavljeno je nekoliko recentnih studija u kojima se s pomoću objektivnih administrativnih podataka procjenjuje stupanj rizika od korupcije ili kontrole korupcije²¹.

36 U području kohezije GU REGIO započeo je provedbu studije kojom se s pomoću podataka o javnoj nabavi procjenjuje kvaliteta vlasti na regionalnoj razini. Jedan od pokazatelja uspješnosti koji se mjerio bila je kontrola rizika od korupcije (**okvir 1.**). Uvid u razlike po sektorima ili regijama u vezi s tim pitanjem ključan je za razumijevanje rizika od korupcije i djelotvorno upravljanje njima.

Okvir 1.

Studija kvalitete vlasti na regionalnoj razini na temelju podataka o javnoj nabavi

GU REGIO započeo je 2017. provedbu studije po regijama na temu uspješnosti javne nabave u državama članicama EU-a, koristeći se inovativnim pokazateljem rizika od korupcije koji je osmišljen u okviru istraživačkog projekta DIGIWHIST na Sveučilištu u Cambridgeu. Tom metodom prikupljaju se veliki skupovi podataka iz opsežnih baza podataka o javnoj nabavi (*Tender Electronic Daily*), podatci iz registara poduzeća te podatci o financijama i vlasništvu²².

Ta metoda mjerenja korupcije pokazuje da su razlike među regijama ili sektorima veće od razlika među državama. Naime, uspoređivanjem razlika među državama čitav niz razlika unutar samih država ostaje neprimijećen.

37 Ti primjeri pokazuju da je zapravo moguće dobiti uvid u razmjer neotkrivenih prijevара ili korupcije.

²¹ Fazekas, M., i Kocsis, G., (2017.); Fazekas, M., Tóth, I. J., i King, P. L., (2016.); Golden, M. i Picci, L. (2005.). Centar za studije u području suzbijanja prijevара pri Sveučilištu u Portsmouthu razvio je metodu za mjerenje štete zbog prijevара. Vidi Button, M. i Gee, J. (2015.).

²² Fazekas, M. i Kocsis, G., (2017); Fazekas, M., Tóth, I. J. i King, P. L., (2016); str. 369. – 397.

Analiza Komisije o obrascima prijave i rizicima od prijave nedovoljna je

38 Poznavanje obrazaca prijave doprinosi točnim i ažuriranim procjenama rizika od prijave te pomaže pri utvrđivanju i primjeni relevantnih kontrola u svrhu sprječavanja i otkrivanja prijave.

39 Komisija analizira različite vrste prijave kako bi ispunila zahtjeve u skladu s(a):

- o svojom godišnjom obvezom da Europskom parlamentu i Vijeću podnese izvješće o mjerama koje su Komisija i države članice poduzele u borbi protiv prijave, kao i o rezultatu tih mjera (u izvješću o zaštiti financijskih interesa Unije) i svojim obvezama u okviru sektorskog zakonodavstva
- o okvirom Komisije za unutarnju kontrolu koji iziskuje procjenu rizika od prijave.

40 Izvješće o zaštiti financijskih interesa Unije za 2016. sadržava dio o vrstama nepravilnosti koje su prijavljene kao prijave u obama fondovima u području poljoprivrede te, u slučaju strukturnih fondova, u okviru prioritetnog područja „Istraživanje i tehnološki razvoj” za razdoblje 2007. – 2013. U analizu načina djelovanja u tom izvješću uključene su različite vrste nepravilnosti koje su prijavljene kao prijave²³.

41 Osim izvješća o zaštiti financijskih interesa Unije OLAF je također pripremio nekoliko analiza pod nazivom „zbirka slučajeva” koje obuhvaćaju glavne obrasce prijave, slabosti i upozorenja. U zbirci slučajeva sadržan je popis anonimiziranih slučajeva koji se temelje na istražnom radu OLAF-a kao i podacima dobivenima od država članica.

42 To su dobri primjeri toga kako se saznanja OLAF-a na temelju njegova istražnog rada i drugi obavještajni podatci mogu upotrebljavati za pružanje pravodobnih informacija o glavnim prijetnjama od prijave u rashodima EU-a. Međutim, te su zbirke jednokratni dokumenti koje se ne ažuriraju kontinuirano. OLAF je izradio četiri takve zbirke slučajeva povezanih s prijavama²⁴ objavljene redom 2010., 2011., 2012. i 2013., no otad nije objavljivao nijedno obnovljeno izdanje. Na primjer, najnovija zbirka slučajeva za strukturne fondove, koja je objavljena 2011., odnosi se na programska razdoblja 1994. – 1999. i 2000. – 2006.

²³ Vidi, primjerice, Radni dokument službi Komisije SWD(2017) 266 final, dio 2/2, tablica CP16, str. 64. u prilogu izvješću o zaštiti financijskih interesa Unije.

²⁴ OLAF je 2017. objavio petu zbirku slučajeva u vezi s unutarnjim istragama.

43 Rizik od prijevvara trenutačno se procjenjuje na razini glavne uprave. Za Komisiju u cijelosti ne provodi se središnja procjena rizika od prijevvara te ne postoji registar rizika od prijevvara u poduzećima. Takve informacije trebale bi doprinijeti strategiji Komisije za borbu protiv prijevvara (CAFS). Strategija Komisije za borbu protiv prijevvara ne sadržava informacije o tome postoji li analiza o riziku od prijevvara i postoje li rezultati takve analize.

44 Sud je provjerio procjene rizika od prijevvara koje obavlja sedam glavnih uprava Komisije. Te procjene rizika od prijevvara temelje se na analizi otkrivenih prijevvara u kojima su objedinjene informacije iz različitih unutarnjih izvora (npr. IMS, OLAF, rezultati revizija GU-ova i nalazi Suda). Oni se ne koriste drugim informacijama koje dolaze iz vanjskih izvora, kao što su primjerice nacionalni podatci o kaznenim djelima, službena vladina izvješća ili analize i izvješća NVO-ova, pokazatelji ili istraživanja rizika od korupcije kao dodatkom vlastitim analizama rizika od prijevvara. Stoga se zaključak da je rizik od prijevvara nizak, koji je donijelo pet od sedam glavnih uprava koje upravljaju rashodima, ne temelji na iscrpnoj analizi kojom bi bili obuhvaćeni svi potrebni elementi²⁵.

45 Informacije iz globalnog registra prijevvara Instituta za javne financije i računovodstvo (CIPFA), kao i one iz računovodstvene tvrtke Moore Stephens upućuju na to da bi rizik od prijevvara mogao biti visok u potrošnji bespovratnih sredstava (koja čini velik dio rashoda EU-a). Taj se registar temelji na svjetskom istraživanju s preko 150 stručnjaka iz područja računovodstva i rizika od prijevvara iz 37 zemalja čiji je cilj procijeniti najozbiljnija područja rizika na svijetu. Ispitanici su razmatrali 18 različitih vrsta rizika od prijevvara i podmićivanja te su ih poredali na ljestvici od 1 (najniži stupanj rizika) do 5 (najviši stupanj rizika). Gotovo polovica (48 %) svih ispitanika koji su sudjelovali u istraživanju izjavila je da prijevare u vezi s bespovratnim sredstvima predstavljaju visok ili vrlo visok rizik te su stoga one zauzele prvo mjesto na ljestvici registra²⁶.

46 Dio stručnjaka s kojima se Sud savjetovao smatra da je važno primjenjivati nekoliko različitih metoda, ovisno o vrsti rashoda, kako bi se dobio bolji uvid u rizike, razmjer i prirodu prijevvara u rashodima EU-a. Primjerice, za zajedničku poljoprivrednu politiku za koju se financijska sredstva uglavnom odobravaju na temelju materijalnih prava te za koju postoji manja sloboda odlučivanja o tome kako se dodjeljuju novčana sredstava EU-a, jedan od načina mjerenja razmjera slučajeva sumnje na prijevvaru u rashodima može biti mjerenje štete zbog prijevvara. Za investicijske projekte može biti moguće uspostaviti rizik od prijevvara i korupcije analizom administrativnih skupova podataka (veliki skupovi podataka) kao što su

²⁵ GU-ovi EMPL, REGIO, AGRI, RTD i HOME.

²⁶ <https://www.moorestephens.co.uk/services/governance-risk-and-assurance/rhiza-risk-management-tool/global-fraud-risk-register#>.

baze javnih natječajja i baze podataka o ugovorima, kao i zahtjeva za bespovratnim sredstvima te odluka. Ispitivanje korisnika potpora EU-a ili tijela koja upravljaju financijskim sredstvima EU-a također bi moglo pružiti dodatne informacije.

Komisija još nije analizirala uzroke prijevара

47 Ni OLAF ni glavne uprave Komisije nisu proveli detaljnu analizu glavnih uzroka prijevара ili karakteristika ljudi koji počinе prijevare. Komisija ne smatra da bi utvrđivanje motivacije počinitelja prijevара doprinijelo njezinoj borbi protiv prijevара.

48 Najčešća vrsta sumnji na prijevара koje je Sud utvrdio u svojim revizijama povezana je s korisnicima koji stvaraju umjetne uvjete za dobivanje pristupa financijskim sredstvima EU-a. Takav način postupanja pokazuje da počinitelji prijevара nisu uvijek organizirani počinitelji kaznenih djela, nego pojedinci (korisnici financijskih sredstava EU-a) koji namjerno krše pravila kako bi dobili sredstva EU-a za koja smatraju da ih imaju pravo dobiti. Dio stručnjaka istaknuo je da možda postoji uzročno-posljedična veza između složenosti pravila i prijevара. U **okviru 2.** nalazi se primjer koji je Sud već prikazao u godišnjem izvješću iz 2014.²⁷.

Okvir 2.

Umjetno stvaranje uvjeta za dobivanje potpore ruralnom razvoju

Niz skupina osoba (koje dolaze iz iste obitelji ili iste gospodarske skupine) uspostavilo je nekoliko subjekata kako bi dobili potporu koja prelazi gornju granicu dopuštenog iznosa potpore za investicijsku mjeru. Korisnici su ustvrdili da su ti subjekti djelovali zasebno, no to nije bilo tako u praksi jer su osmišljeni tako da djeluju zajednički. U stvarnosti su pripadali istoj gospodarskoj skupini, s istim mjestom poslovanja, osobljem, klijentima, dobavljačima i izvorima financiranja.

49 U studiji o rizicima od korupcije u državama članicama EU-a navodi se da mogućnost slobode odlučivanja o potrošnji sredstava bez odgovarajućih kontrola povećava rizik od koruptivne potrošnje sredstava²⁸. Dio stručnjaka upozorio je na sličnu vrstu rizika. Stoga bi bilo primjereno da OLAF ili glavne uprave Komisije analiziraju kako sloboda odlučivanja u okviru programa sufinanciranih sredstvima EU-a utječe na rizik od prijevара u određenom rashodovnom području. To se posebice odnosi na područje podijeljenog upravljanja (npr.

²⁷ Europski revizorski sud, godišnje izvješće za 2014. str. 229.

²⁸ Mungiu-Pippidi, A., (2013.), str. 10. – 11.

europski strukturni i investicijski fondovi) u kojem tijela država članica koja raspoređuju sredstva imaju slobodu odlučivanja pri utvrđivanju kriterija i uvjeta prihvatljivosti.

Postoje nedostatci u strateškom pristupu Komisije u pogledu upravljanja rizikom od prijevara

50 Prijevaru predstavljaju međusektorski problem. Uspješno smanjenje broja prijevara stoga zahtijeva ulaganje napora i široki raspon mjera koje trebaju poduzeti brojne strane. Međutim, borba protiv prijevara uglavnom nije temeljno područje rada niti jedne operativne jedinice unutar organizacija. Stoga je dobra praksa odrediti tijelo ili jednog rukovoditelja na visokom položaju da predvodi i nadgleda aktivnosti organizacije u području borbe protiv prijevara²⁹. Jasno određivanje uloga i odgovornosti operativnih odjela koji su uključeni također je važno jer je to jedini način da se izbjegne ponavljanje uloga i procijeni stvarni utjecaj svakog sudionika.

51 Sud je ispitao ima li Komisija jasno vodstvo te uloge i odgovornosti kao i primjereni nadzor nad upravljanjem rizicima od prijevara. Sud je također procijenio ima li Komisija dobro osmišljenu strategiju u borbi protiv prijevara koja bi je usmjeravala u svakodnevnim mjerama za borbu protiv prijevara te mjeri li na odgovarajući način ostvarenja tih mjera.

U okviru modela upravljanja koji primjenjuje Komisija odgovornosti su podijeljene, no korporativni nadzor nad upravljanjem rizicima od prijevara nije dostatan

52 Sud je analizirao najuobičajenije (najučestalije) uloge i odgovornosti različitih tijela u pogledu glavnih ishoda koji su povezani s prijevarama u svakoj od faza u borbi protiv prijevara: planiranju, provedbi i izvješćivanju (**prilog V.**).

53 U okviru modela upravljanja koji primjenjuje Komisija uloge i odgovornosti službi Komisije koje rade na aktivnostima borbe protiv prijevara podijeljene su. Međutim, korporativni nadzor nije dostatan. Većina tijela ima savjetodavnu ulogu. Glavne aktere odgovorne za mjere za borbu protiv prijevara čine kolegij povjerenika, glavne uprave i tijela država članica.

²⁹ Okvir za upravljanjem rizicima od prijevara u saveznim programima („A Framework for Managing Fraud Risks in Federal Programmes”), Glavni državni ured za računovodstvo (GAO), srpanj 2015., GAO-15-593SP, str. 10.

54 Predsjednik Komisije određuje odgovornosti svakog povjerenika pojedinačnim mandatnim pismima. On od svih povjerenika traži da zajamče dobro financijsko upravljanje programima pod njihovom odgovornošću, kao i zaštitu proračuna EU-a od prijevara. Povjereniku za proračun i ljudske resurse, koji je odgovoran za OLAF, mandatnim pismom nalaže se da se usredotoči na „jačanje istrage o prijevarama u proračunu EU-a, korupciji i teškim povredama dužnosti u institucijama EU-a uz pružanje potpore radu OLAF-a čija se neovisnost u provođenju istraga mora očuvati.” Strateško upravljanje rizicima od prijevara i sprječavanje prijevara ne spominju se u popisu zadataka ni ovog ni bilo kojeg drugog povjerenika.

55 OLAF je ključno tijelo EU-a za borbu protiv prijevara te se od njega u Uredbi (EU, Euratom) br. 883/2013 (Uredba o OLAF-u) traži da doprinese razvoju politike Komisije za borbu protiv prijevara. Međutim, ni OLAF ni bilo koja druga služba Komisije nema bitnu ulogu u nadgledanju planiranja i provedbe mjera Komisije za borbu protiv prijevara i izvješćivanju o ostvarenjima. S obzirom na model upravljanja koji primjenjuje Komisija, sam OLAF nije odgovoran za odluke koje utječu na dužnosnike za ovjeravanje na temelju delegiranja ili na države članice. OLAF pruža smjernice i preporuke onima koji su odgovorni za različite mjere za borbu protiv prijevara (**prilog V.**).

56 Odgovornost za zaštitu financijskih interesa EU-a od prijevara u rashodovnim područjima poljoprivrede i kohezije Komisija dijeli s državama članicama. U Komisiji trenutačno ne postoje nikakvi redovni postupci kojima bi se utvrdilo koliko uspješno države članice poduzimaju daljnje radnje u vezi sa slučajevima sumnje na prijevaru. Također nema djelotvoran mehanizam kojim bi potaknula države članice da poduzmu mjere protiv prijevara, kao ni za njihovo nadgledanje ili utjecanje na njih.

57 Nekoliko drugih međunarodnih organizacija ostvarilo je potrebu za takvim mehanizmima za praćenje. Primjerice, Radna skupina OECD-a o podmićivanju, čiji članovi dolaze iz tijela za izvršenje zakona i pravosudnih tijela država članica, pokreće i nadgleda provedbu i izvršavanje Konvencije OECD-a o borbi protiv podmićivanja³⁰. Radna skupina OECD-a o podmićivanju razvila je nekoliko postupaka i praksi s pomoću kojih ona i države članice OECD-a mogu međusobno utjecati na jačanje svojih kapaciteta za provedbu Konvencije (**okvir 3.**).

³⁰ Konvencija OECD-a o borbi protiv podmićivanja stranih dužnosnika u međunarodnim poslovnim transakcijama.

Okvir 3.

Mehanizmi praćenja koje primjenjuje Radna skupina OECD-a o podmićivanju

Glavni instrument Radne skupine o podmićivanju istorazinsko je ispitivanje u kojem vanjski stručnjaci procjenjuju zakonodavstvo svake od država članica OECD-a te napore uložene u provedbu zakonodavstva. Ta izvješća o praćenju pojedinačnih država također sadržavaju preporuke čija se provedba kasnije pažljivo prati. Radna skupina o podmićivanju također kontinuirano nadgleda kaznene istrage koje su započele države članice, izrađuje studije i neobvezujuće pravne mjere kojima se nastoji ojačati integritet u javnom sektoru i povećati kapacitet država članica za otkrivanje i istragu međunarodnih slučajeva korupcije. Taj sustav uzajamnog učenja i nadzora potaknuo je i pomogao državama članicama OECD-a da poboljšaju svoju uspješnost u provedbi Konvencije.

U strategijama za borbu protiv prijevара i izvješćivanju o njihovoj djelotvornosti postoje određeni nedostaci

58 Strateški okvir za mjere Komisije za borbu protiv prijevара sastoji se od strategije za instituciju u cjelini (CAFS) koja je donesena 2011. i strategija na razini glavnih uprava i/ili sektorskih strategija za borbu protiv prijevара koje su razvile pojedinačne glavne uprave ili skupine glavnih uprava koje su suočene sa sličnim rizicima od prijevара, npr. u kohezijskoj politici ili u programima za istraživanje. Primjenu pojedinačnih i sektorskih strategija u borbi protiv prijevара Komisija opravdava stajalištem da jedinstveno rješenje ne bi pružilo najučinkovitiji način za upravljanje rizikom od prijevара te da se odgovornosti različitih aktera razlikuju s obzirom na način upravljanja i područje predmetne politike.

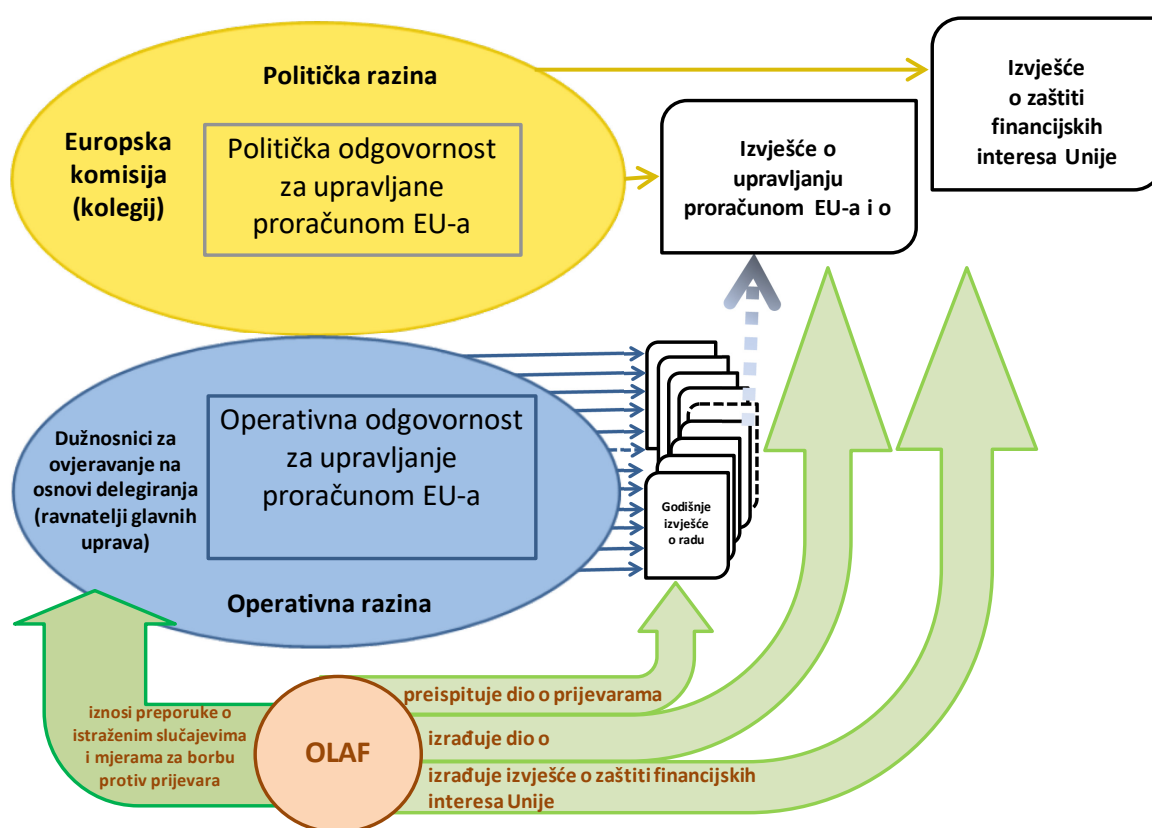
59 Iako je strategija za borbu protiv prijevара trebala biti dovršena do kraja 2014., neke su radnje još u tijeku. Budući da Komisija nije ažurirala tu strategiju od njezina donošenja 2011. godine, Sud se pita je li ona u praktičnom smislu primjerena za usmjeravanje borbe Komisije protiv prijevара. Komisija je obavijestila Sud da je ažurirana inačica te strategije u izradi i da će uskoro biti donesena.

60 Sud je ispitao strategije za borbu protiv prijevара u sedam glavnih uprava koje upravljaju rashodima u svim glavnim rashodovnim područjima: GU AGRI, GU CNECT, GU DEVCO, GU EMPL, GU HOME, GU REGIO i GU RTD. Te strategije sadržavaju niz pokazatelja ostvarenja ili pojedinačnih ostvarenja koja idu u prilog postavljenim ciljevima. Međutim, ti su ciljevi općenite prirode i u većini slučajeva nisu mjerljivi. Od 29 ciljeva koje je Sud analizirao njih 18 uključivalo je „jačanje”, „povećanje”, „poticanje”, „unaprjeđenje” i

„poboljšanje” neke od aktivnosti borbe protiv prijevара, no nisu bile navedene početne (polazne) i ciljne vrijednosti.

61 Tri su ključna izvješća koja sadržavaju informacije o aktivnostima Komisije za borbu protiv prijevара: izvješće o zaštiti finansijskih interesa Unije, godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i o njegovu izvršenju te godišnja izvješća o radu glavnih uprava. Kolegij povjerenika odgovoran je za prva dva, a pojedinačne glavne uprave za posljednji (*slika 6.*).

Slika 6. – Izvješća Komisije koja sadržavaju informacije o mjerama za borbu protiv prijevара



Izvor: Sud.

62 U godišnjem izvješću o zaštiti finansijskih interesa Unije iznose se ostvarenja mjera koje su Komisija i države članice poduzele u borbi protiv prijevара (npr. izmijenjene uredbe, strategije, direktive ili osposobljavanje u svrhu podizanja svijesti o prijevarama), no djelotvornost tih mjera u pogledu stvarnog sprječavanja i otkrivanja prijevара te povrata sredstava i odvrćanja od prijevара procjenjuje se tek u ograničenoj mjeri. Sastavljanjem izvješća o zaštiti finansijskih interesa Unije ispunjava se obveza iz članka 325. stavka 5. UFEU-a, koji propisuje da je Komisija u suradnji s državama članicama svake godine dužna podnijeti Europskom parlamentu i Vijeću izvješće o mjerama poduzetima za provedbu tog članka.

63 Ni godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i o njegovu izvršenju – jedan od glavnih alata kojim Komisija jamči odgovornost – ne sadržava informacije o stvarnim rezultatima mjera te institucije u borbi protiv prijevара.

64 U svojim godišnjim izvješćima o radu glavne uprave trebaju izvijestiti o rezultatima svojih mjera za borbu protiv prijevара na temelju pokazatelja koji su definirani u godišnjim planovima upravljanja. Glavne uprave čiji je rad Sud analizirao nisu izvijestile o djelotvornosti mjera za borbu protiv prijevара koje proizlaze iz njihovih strategija za borbu protiv prijevара. Samo su GU EMPL i GU REGIO u svojim godišnjim izvješćima o radu za 2016. naveli informacije o ostvarenjima koja su rezultat uporabe informatičkog alata za ocjenu rizika ARACHNE³¹ i o praćenju provedbe mjera za borbu protiv prijevара na temelju rizičnosti na razini država članica.

Sprječavanju prijevара nije posvećeno dovoljno pozornosti

65 Sprječavanje prijevара prije nego što se one dogode ključan je element djelotvornog okvira za borbu protiv prijevара. Sud je ispitao ključne mjere Komisije za sprječavanje prijevара, posebice, kako Komisija procjenjuje rizik od prijevара prije usvajanja pravila o trošenju te osmišljava i provodi primjerene kontrole prijevара. Sud je također analizirao kako se Komisija koristi podacima za potrebe sprječavanja prijevара.

Komisija je nedavno u propise najviše razine za potrošnju sredstava uvela kontrole prijevара

66 Komisija je započela s aktivnostima zaštite od prijevара još 2000. godine, kada je odlučila djelotvornije zaštititi zakonodavstvo od prijevара³². U okviru OLAF-a uspostavljen je zaseban odjel za zaštitu od prijevара koji je dobio zadatak u prvom redu zajamčiti da programi potrošnje sadržavaju posebne pravne odredbe protiv prijevара kojima se propisuju odgovarajuće kontrole prijevара.

67 Komisija je 2007. priopćila da je ostvarila ciljeve svojih postupaka za zaštitu od prijevара³³ te da su u pravila o potrošnji sredstava uključene standardne odredbe o borbi

³¹ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=325&intPageId=3587&langId=en>.

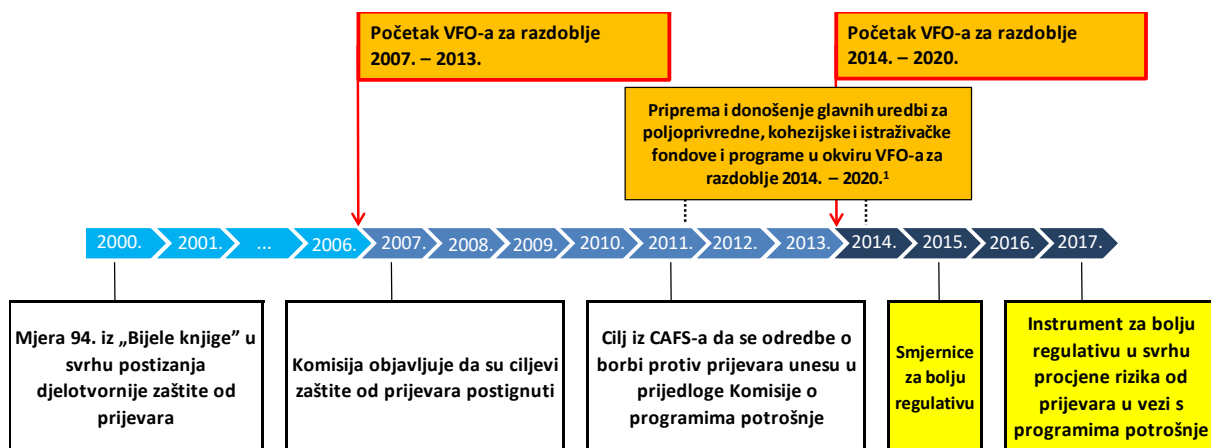
³² COM (2000)200 final/2 „Reforma Komisije, Bijela knjiga – dio II. – Akcijski plan, mjera 94.”.

³³ Sprječavanje prijevара na temelju operativnih rezultata: dinamički pristup zaštiti od prijevара, SEC(2007) 1676.

protiv prijevvara. Komisija je 2011. zaštitu od prijevvara označila kao prvu prioritetnu mjeru u okviru CAFS-a. Međutim, ključna pravila o trošenju za razdoblje 2007. – 2013. usvojena su u razdoblju do 2011. Tek od početka razdoblja 2014. – 2020. pravilima o potrošnji sredstava u područjima kohezije, poljoprivrede i istraživanja propisana je obveza provedbe djelotvornih i razmjernih kontrola prijevvara prije nastanka rashoda (**slika 7.**). Ranije su pojedine kontrole za suzbijanje prijevvara postojale na podzakonodavnim razinama u području istraživanja, primjerice u predlošcima ugovora i sporazuma.

68 U području kohezije GU REGIO odlučio je angažirati jedno vanjsko privatno društvo da procijeni što države članice poduzimaju kako bi ispunile obvezu provedbe djelotvornih i razmjernih mjera za borbu protiv prijevvara za programsko razdoblje 2014. – 2020. U prosincu 2016. Komisija je potpisala ugovor sa savjetodavnim društvom kako bi ispitala mjere koje države članice poduzimaju u sprječavanju i otkrivanju prijevvara i korupcije u europskim strukturnim i investicijskim fondovima. Rezultati su trebali biti dostupni do kraja 2017., ali došlo je do određenih kašnjenja. Takva procjena nije planirana za područje poljoprivrede.

Slika 7. – Kronološki prikaz mjera Komisije za zaštitu od prijevvara



¹⁰d početnog prijedloga do donošenja

Izvor: Sud.

69 Komisija je 2014. godine u sve propise najviše razine za potrošnju sredstava uvela iscrpne odredbe o borbi protiv prijevvara. Tijekom programskog razdoblja 2007. – 2013. one nisu uvijek postojale.

70 Na temelju svojih istraga OLAF iznosi administrativne preporuke glavnim upravama u kojima su istaknuti nedostaci u njihovim kontrolama za sprječavanje i otkrivanje prijevvara. Između 2014. i 2016. OLAF je izdao 113 takvih preporuka različitim službama Komisije. Nije moguće procijeniti učinak tih preporuka jer ni OLAF ni glavne uprave ne prate jesu li te preporuke provedene.

Od 2021. godine nadalje donošenju pravila o potrošnji sredstava morat će prethoditi procjena rizika od prijevара

71 Komisija provodi procjene učinka kako bi prikupila dokaze na temelju kojih bi se procijenilo jesu li buduće zakonodavne i nezakonodavne mjere EU-a opravdane i kako se one mogu najkvalitetnije osmisliti da bi se postigli željeni ciljevi politika. Na temelju okvira odbora COSO³⁴ očekivalo bi se da Komisija prilikom obavljanja tih procjena procijeni i rizik od prijevара.

72 Smjernice o tome kako provesti procjene učinka za pravila o trošenju (smjernice za bolju regulativu) ažurirane su 2015. Međutim, time nije uvedena nikakva obveza da se u sklopu procjena učinka obavi i procjena rizika od prijevара³⁵. Poseban instrument za sprječavanje prijevара dodan u smjernice tek u srpnju 2017. (*slika 7.*).

73 Kao posljedica toga taj će se novi zahtjev primijeniti tek na sljedeću generaciju financijskih programa (od 2021. nadalje). Osim tog zahtjeva ne postoje izričiti zahtjevi za procjenu rizika od prijevара prije utvrđivanja detaljnih pravila za provedbu za višegodišnje financijske programe (kao što su sporazumi o partnerstvu i operativni programi u području kohezije ili programi ruralnog razvoja u području poljoprivrede).

74 Sud je također analizirao informacije zaprimljene od OLAF-a o njegovoj ulozi u savjetovanju među službama Komisije prije usvajanja predloženih pravila. OLAF je dužan dati mišljenje o tome uzima li se u okviru predloženih zakona na odgovarajući način u obzir rizik od prijevара. Tijekom razdoblja 2014. – 2016. OLAF je od različitih službi Komisije primio 2160 zahtjeva za savjetovanje među službama. OLAF je donio pozitivno mišljenje u 1716 slučajeva (79 %) i pozitivno mišljenje s primjedbama u 304 slučaja (14 %). U tim je slučajevima OLAF bio zadovoljan s predloženim pravilima ili predloženim poboljšanjima. OLAF je donio negativno mišljenje u dva slučaja (0.1 %) i kasnio je s donošenjem mišljenja u ostalim slučajevima (6,9 %). U *okviru 4.* nalazi se primjer situacije u kojoj su primjedbe OLAF-a dovele do promjene pravila.

³⁴ Principom 8. Odbora sponzorskih organizacija Povjerenstva Treadway (COSO) iz 2013. o unutarnjoj kontroli – integriranom okviru, od organizacija se traži da pri procjeni rizika za ostvarenje ciljeva razmotre i mogućnost prijevара.

³⁵ „Bolja regulativa za bolje rezultate – Agenda EU-a, COM(2015) 215 final.

Okvir 4.

Primjer situacije u kojoj su primjedbe OLAF-a dovele do promjene pravila

Kad su se sastavljali sporazumi o partnerstvu za programsko razdoblje 2014. – 2020., u njima nije bilo nikakva spomena o obvezi tijela u državama članicama da provode odgovarajuće kontrole prijevara. Na temelju primjedbi OLAF-a u svaki je sporazum dodan zaseban članak kojim se od država članica zahtijeva da uspostave mjere za borbu protiv prijevara koje se temelje na rizicima i koje su djelotvorne i razmjerne, u skladu s člankom 125. stavkom 4. točkom (c) Uredbe (EU) br. 1303/2013 (Uredba o zajedničkim odredbama).

75 Osim navedenih ostvarenja Sud nije utvrdio postojanje nijedne posebne evaluacije Komisije u kojoj bi bilo navedeno koji su zakonski tekstovi EU-a zaštićeni od prijevara, odnosno koji sadržavaju primjerenu analizu rizika od prijevara ili odredbe za borbu protiv prijevara. Također ne postoji analiza novog pristupa Komisije zaštiti od prijevara, koja je bila predviđena u komunikaciji Komisije iz 2007.

Potrebno je bolje korištenje podacima s ciljem sprječavanja prijevara

76 Podatci o subjektima koji bi mogli počiniti prijevaru mogu se koristiti kako bi se spriječilo dodjeljivanje financijskih sredstava EU-a potencijalnim budućim počiniteljima prijevara.

- Kako u okviru izravnog tako i u okviru neizravnog upravljanja, Komisija smatra da je Sustav ranog otkrivanja i isključenja (EDES), odnosno sustav stavljanja na „crnu listu”, glavni alat za sprječavanje dodjeljivanja financijskih sredstava EU-a gospodarskim subjektima koji posluju nesolventno, nepravilno i nepouzdana ili su povezani s prijevarama.
- ARACHNE je integrirani IT alat za rudarenje i obogaćivanje podataka koji je razvila Europska komisija. U okviru područja kohezije glavne uprave REGIO i EMPL smatraju da je alat za procjenu rizika ARACHNE ključni alat za sprječavanje prijevara. Prema navedenim glavnim upravama alat ARACHNE mogao bi pomoći nadležnim tijelima u državama članicama pri utvrđivanju projekata i korisnika koji predstavljaju najveći rizik pri *ex ante* i *ex post* provjerama.

77 Sud je analizirao podatke iz tih dvaju sustava.

Zbog pravnih ograničenja Komisija nije mogla isključiti gospodarske subjekte na temelju radnji prijave ili korupcije počinjenih prije 2016.

78 U Europskoj uniji isključenju se pridaje velika važnost. Razlog je taj što se u skladu s direktivama EU-a ugovori o javnoj nabavi ne smiju dodjeljivati gospodarskim subjektima koji su bili uključeni u kažnjiva ponašanja ili koji su proglašeni krivima za, među ostalim, korupciju i prijave koje utječu na financijske interese EU-a.

79 Sustav isključenja kojim se služi EU datira iz 2008. S učinkom od 1. siječnja 2016. Komisija je zamijenila prijašnji sustav ranog upozoravanja i isključenja Sustavom ranog otkrivanja i isključenja (EDES). Unatoč tome što ravnatelj glavnih uprava i dalje mogu zatražiti upozorenje o ranom otkrivanju, ključna nova značajka tog sustava uvođenje je središnjeg odbora, koji procjenjuje zahtjeve za isključenje koje šalju ravnatelj glavne uprave ili predmetni GU-ovi te koji iznosi preporuke za isključenje i moguće novčane kazne. Ravnatelj glavne uprave u konačnici odlučuje treba li ili ne treba isključiti određeni gospodarski subjekt.

80 Sve institucije i tijela EU-a mogu podnijeti zahtjev za isključenje na temelju informacija iznesenih u okviru administrativnih ili kaznenih postupaka, izvješća OLAF-a, Europskog revizorskog suda ili unutarnjih revizora Komisije, odluka Europske središnje banke, Europske investicijske banke i Fonda ili drugih međunarodnih organizacija ili na temelju slučajeva prijave ili nepravilnosti koje su utvrdila nacionalna tijela u okviru podijeljenog upravljanja ili delegirana tijela u okviru neizravnog upravljanja. Revizije koje provode dužnosnik za ovjeravanje ili revizori iz privatnog sektora također su dragocjen izvor informacija. Tijela država članica imaju pristup odlukama o isključenju, ali ih nisu dužna uzeti u obzir pri donošenju odluka o financiranju sredstvima EU-a u okviru podijeljenog upravljanja.

81 Isključenje gospodarskog subjekta dugotrajan je postupak. Do 30. lipnja 2018., odnosno dvije i pol godine nakon uvođenja EDES-a, Komisija je, općenito govoreći, isključila 19 gospodarskih subjekata i odredila sankcije za njih osam. Iako su u području pod podijeljenim upravljanjem tijela država članica u okviru IMS-a prijavila 820 slučajeva sumnje na prijevaru te je OLAF-a samo tijekom 2016. zaključio oko 60 istraga na temelju kojih je iznio preporuke³⁶, Komisija na temelju Financijske uredbe nema nikakve ovlasti za postupanje ako sama tijela država članica ne pokrenu isključenje nepouzdanog gospodarskog subjekta. Stoga nijedna od triju glavnih uprava koje su upravljale rashodima za sufinanciranje iz ESI fondova (GU REGIO, GU EMPL i FU AGRI) nije podnijela nijedan zahtjev za isključenje nacionalnih gospodarskih subjekata koji su sufinancirani tim sredstvima.

³⁶ Izvješće o zaštiti financijskih interesa Unije za 2016., COM(2017) 383 final.

82 Kad je riječ o isključenju na temelju činjenica iz razdoblja prije 2016. godine, glavni razlozi za njih bila su ozbiljna kršenja ugovornih odredbi i teške povrede dužnosti. Naime, zakonodavnim tekstovima iz tog razdoblja nije bilo predviđeno isključivanje zbog prijevare ako nije donesena pravomoćna presuda. Zbog prijevare ili korupcije dosad su isključena samo dva gospodarska subjekta, što znači da je odvrćajući učinak tog sustava tek ograničena opsega.

83 U sustavu ranog otkrivanja i isključenja postoji mogućnost da se zabilježe detaljnije informacije o pojedincima koji imaju kontrolu, odnosno ovlasti zastupanja ili donošenja odluka u poduzećima povezanim s prijevarama. Međutim, jedino za činjenice iz razdoblja od 2016. nadalje zakonodavni tekstovi omogućuju isključenje određenog gospodarskog subjekta na temelju toga što se mjere isključenja trenutačno primjenjuju i na osobu koja je član administrativnog, upravnog ili nadzornog odbora tog subjekta, odnosno koja ima ovlasti zastupanja, donošenja odluka ili kontrole nad tim subjektom. Prethodno su zapravo mogli biti isključeni jedino gospodarski subjekti koji su bili u ugovornom odnosu s javnim naručiteljem / dužnosnikom za ovjeravanje. U prošlosti je bilo slučajeva u kojima su, do trenutka u kojem se pojavila prilika da se relevantni gospodarski subjekt isključi, fizičke osobe koje su stajale iza poduzeća povezanih s prijevarama već zatvorile poduzeće koje je bilo u ugovornom odnosu s Komisijom i otvorile novo.

84 Svjetska banka i ostale međunarodne financijske institucije nedavno su uložile dodatne napore kako bi se zajamčilo da se gospodarskim subjektima povezanim s prijevarama onemogući poslovanje, a ne da se jednostavno ponovno pojave pod drugim nazivima (**okvir 5.**).

Okvir 5.

Sustav suspenzija i isključenja koji primjenjuje Svjetska banka

Svjetska banka radi borbe protiv korupcije i prijevara primjenjuje sustav suspenzija i isključenja. Svjetska banka može suspendirati i isključiti i poduzeća i fizičke osobe, čime oni gube pravo sklapanja novih ugovora za projekte koje financira Svjetska banka. Sve se sankcije objavljuju. Svjetska banka privremeno je 2017. suspendirala 22 poduzeća i fizičke osobe te sankcionirala njih 60³⁷. U siječnju 2018. popis isključenja sadržavao je 414 isključenih poduzeća i fizičkih osoba³⁸. Svjetska banka

³⁷ Godišnje izvješće Svjetske banke, Potpredsjedništvo za pitanja integriteta, str. 28.
<http://pubdocs.worldbank.org/en/703921507910218164/2017-INT-Annual-Update-FINAL-spreads.pdf>.

³⁸ <http://web.worldbank.org>.

služi se tim sustavom već više od deset godina i, u usporedbi s EDES-om, na njega se primjenjuje manje pravnih ograničenja. Primjerice, odluke Svjetske banke ne šalju se na sudsko preispitivanje te uvjeti objavljivanja informacija nisu toliko strogi.

Države članice ne iskorištavaju u potpunosti potencijal baze podataka Arachne u sprječavanju prijevara

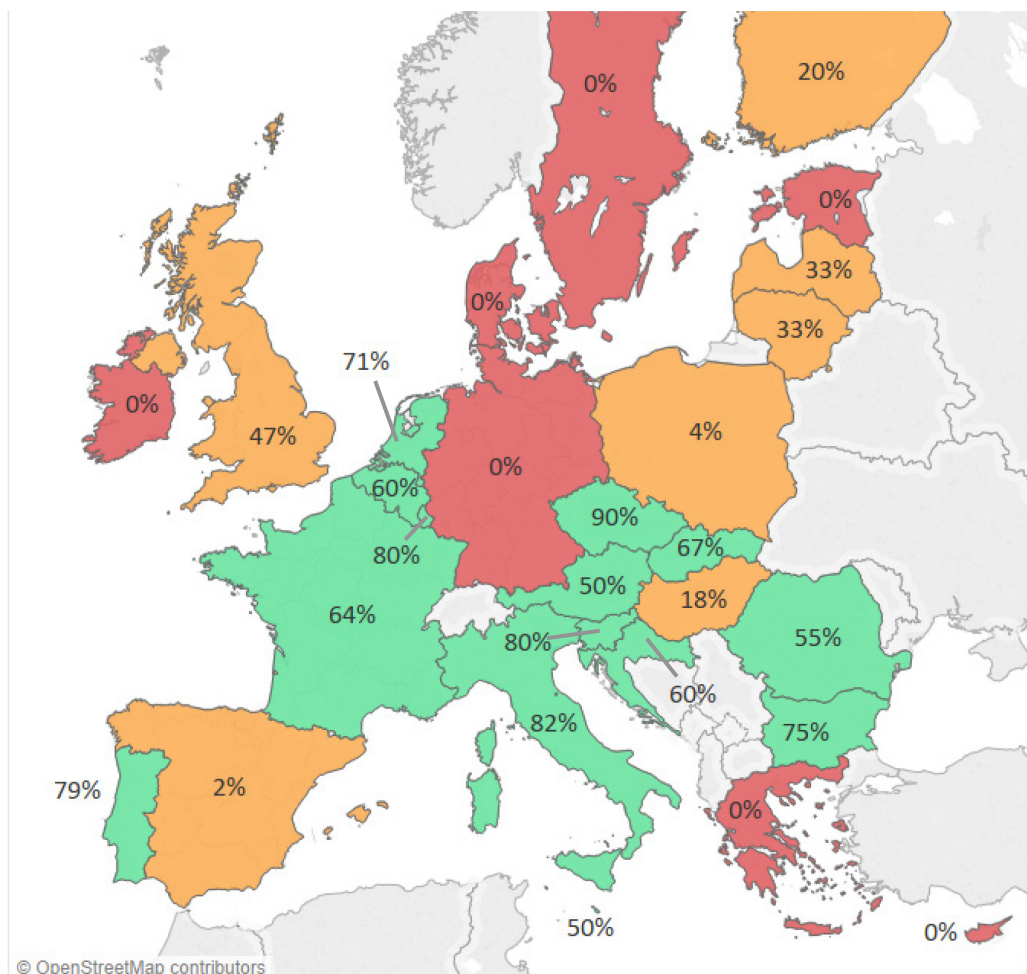
85 ARACHNE bi mogao pomoći tijelima država članica da pri procjenama koje obavljaju prije i nakon izvršenja plaćanja prepoznaju rizične gospodarske subjekte. Korisnost tog alata ovisi o tome koliko podataka upravljačka tijela država članica zabilježe u toj bazi podataka i o tome upotrebljava li se sustavno. Uporaba tog alata u tijelima država članica besplatna je, ali trenutačno nije obvezna.

86 U tematskom izvješću Suda iz 2015. o tome kako Komisija i države članice rješavaju probleme u vezi s javnom nabavom koji se pojavljuju u rashodima EU-a za koheziju³⁹ Sud je utvrdio da se samo 17 od sveukupno 28 država članica služi tim alatom ili da je izrazilo takvu namjeru. Stoga je Sud u tom izvješću iz 2015. preporučio Komisiji i državama članicama da dodatno promiču uporabu takvih alata za rudarenje podataka. Tri godine nakon preporuke koju je iznio Sud ARACHNE se još upotrebljava za približno 170 od sveukupno 429 operativnih programa u 21 državi članici (**slika 8.**).

87 Ovaj sustav trenutačno ne nudi niti jedan način identifikacije po kojem se zna je li gospodarski subjekt bio isključen unutar sustava Komisije. Upravitelji fondova drugih rashodovnih područja EU-a osim onih za koheziju, nemaju na raspolaganju slične alate za procjenu rizika od prijevara.

³⁹ Vidi tematsko izvješće Europskog revizorskog suda br. 10/2015: „Potrebno je uložiti više napora u rješavanje problema u vezi s javnom nabavom u rashodima EU-a za koheziju”.

Slika 8. – Uporaba baze podataka ARACHNE u državama članicama*



* Broj operativnih programa u razdoblju od 2014. – 2020. za koje se upotrebljavao ARACHNE u svakoj od država članica prikazan kao postotak ukupnog broja operativnih programa te zemlje u razdoblju 2014. – 2020.

Izvor: Sud, na temelju podataka Komisije.

88 Analizom koju je proveo Sud utvrđeno je da je učinak sustava Komisije za isključenje i sankcioniranje ograničen. Nadalje, isključenje se primjenjuje jedino na rashode kojima izravno i neizravno upravlja Komisija, što znači da isključena poduzeća mogu, primjerice, nastaviti primati sredstva iz kohezijskih fondova. Iako postoji potencijal da ARACHNE bude djelotvoran alat za sprječavanje prijevara, i nakon pet godina od puštanja u rad i dalje sadržava tek ograničenu količinu podataka.

Administrativne istrage koje provodi OLAF dovele su do kaznenog progona u manje od polovice slučajeva i do povrata manje od trećine financijskih sredstava

89 U okviru trenutnog pravnog okvira EU-a glavnu odgovornost za jačanje zakonodavstva usmjerenog na borbu protiv prijevara snose države članice, s obzirom da jedino nacionalna tijela mogu provoditi kaznene istrage i optužiti osobu za kazneno djelo. Odgovornost za povrat nezakonito dobivenih sredstava EU-a ovisi o rashodovnom području EU-a.

90 OLAF je trenutno jedino tijelo s neovisnim istražnim ovlastima na razini EU-a. OLAF u skladu sa svojim ovlastima obavlja istrage prijevara, korupcije ili bilo kojih drugih nezakonitih radnji koje štete financijskim interesima EU-a⁴⁰. Na temelju administrativnih istraga OLAF može iznijeti pravosudne, financijske, administrativne ili stegovne preporuke⁴¹. OLAF također može preporučiti i mjere predostrožnosti kako bi se spriječio eventualni porast nepravilnosti.

91 Pravosudne preporuke upućuju se nadležnim nacionalnim sudskim tijelima i u prvom redu sadržavaju prijedlog za pokretanje kaznene istrage protiv osobe koju OLAF sumnjiči za prijevaru ili koja je počinila prijevaru, odnosno za nastavak kaznene istrage u svjetlu nalaza i preporuka koje je iznio OLAF. Cilj je istraga koje provodi OLAF olakšati tijelima država članica podizanje optužnica u konkretnim slučajevima.

92 Financijske preporuke upućuju se nadležnim glavnim upravama i sadržavaju prijedlog za povrat određenog iznosa ili za sprječavanje nepropisnog trošenja sredstava. Budući da te preporuke nisu obvezujuće prirode za GU-ove, OLAF u takvim slučajevima olakšava GU-ovima posao u pogledu pripreme naloga za povrat i podnošenja zahtjeva u EDES-u za

⁴⁰ Članak 1. stavak 1. Uredbe (EU, Euratom) br. 883/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. rujna 2013. o istragama koje provodi Europski ured za borbu protiv prijevara (OLAF) i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1073/1999 Europskog parlamenta i Vijeća te Uredbe Vijeća (Euratom) br. 074/1999.

⁴¹ U razdoblju 2012. – 2016. OLAF je u otprilike 21 % istraga koje je zaključio iznošenjem financijske preporuke istodobno iznio i pravosudnu preporuku.

isključenje nepouzdanih gospodarskih subjekata iz mogućnosti daljnjeg financiranja sredstvima EU-a⁴².

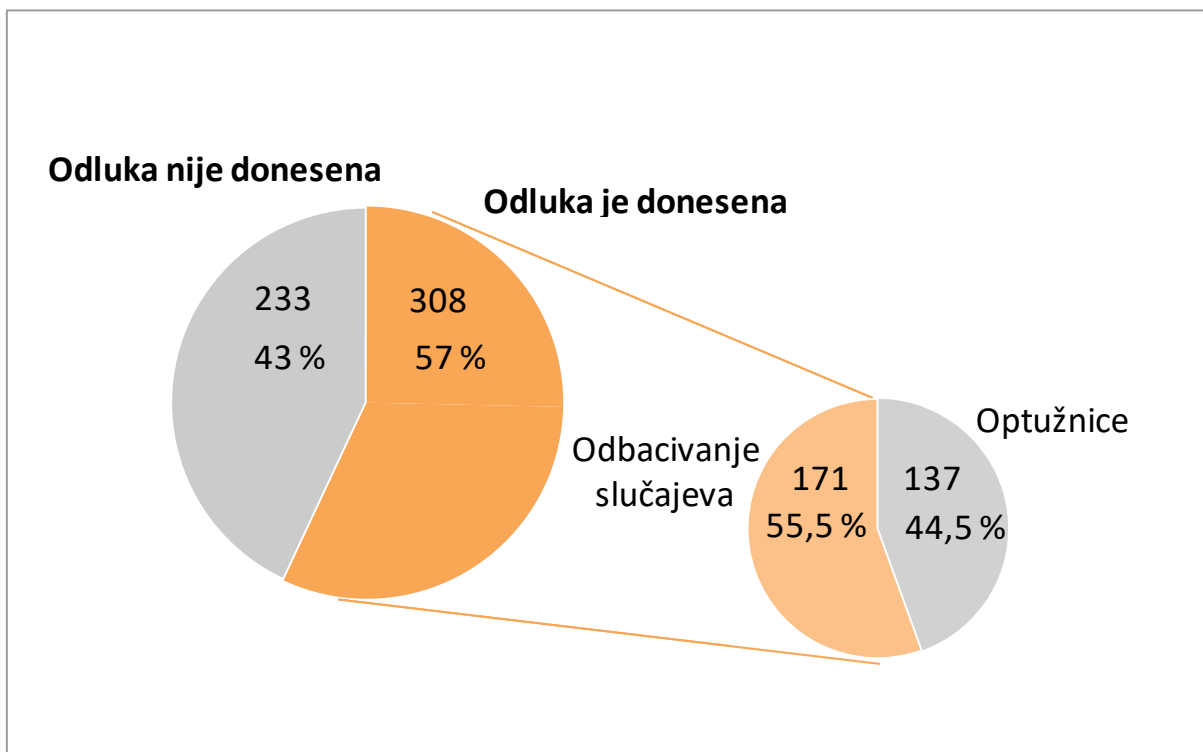
93 U rashodovnim područjima EU-a pod izravnim ili neizravnim upravljanjem, glavne uprave koje su prethodno donijele odluku o izvršavanju takvih plaćanja samostalno odlučuju hoće li zatražiti povrat sredstava od korisnika koji je počinio prijevaru. Za rashodovna područja EU-a pod podijeljenim upravljanjem, nadležna glavna uprava vrši povrat sredstava od relevantne države članice s pomoću financijskih ispravaka. Nacionalna tijela odgovorna su za povrat sredstava EU-a od stvarnih korisnika. U ovom dijelu izvješća Sud je ispitao kakav učinak upravne istrage OLAF-a imaju na kazneni progon počinitelja prijevara i upravni postupak za povrat nezakonito potrošenih sredstava EU-a.

Trenutačni sustav za istrage o prijevarama ima inherentne nedostatke

94 U razdoblju između 2009. i 2016. OLAF je izdao sveukupno 541 pravosudnu preporuku. Tijela država članica dosad su donijela odluke u vezi s ukupno 308 preporuka, pri čemu su optužnice podignute u 137 slučajeva (44,5 %), a odbačen je 171 slučaj (55,5 %). Nema raspoloživih informacija o broju osuđujućih presuda. Sudska tijela država članica dosad su podizala otprilike 17 optužnica godišnje na temelju slučajeva koje je istraživao OLAF (*slika 9.*).

⁴² Osim vanjskih istraga OLAF ima pravo provoditi i unutarnje istrage unutar institucija EU-a. Tijekom ove revizije Sud nije procijenio konkretno ovaj zadatak OLAF-a. Za administrativne preporuke vidi odlomak 70.

Slika 9. – Pravosudne preporuke OLAF-a u razdoblju 2009. – 2016.



Izvor: izvješće OLAF-a iz 2016., str. 33.

95 S obzirom na nedostupnost pouzdanih podataka o ukupnom broju slučajeva prijave koji su kazнено gonjeni u državama članicama, Sud ne može pružiti preciznu naznaku o ukupnom broju optužnica koje su nacionalni tužitelji podignuli na temelju pravosudnih preporuka OLAF-a. Javno dostupne informacije i informacije koje su nacionalna tijela pružila revizorima Suda tijekom obavljenog posjeta pokazuju da pravosudne preporuke OLAF-a koje su dovele do podizanja optužnice čine mali udio u ukupnom broju optužnica koje su nacionalni javni tužitelji podigli u vezi sa slučajevima prijave u rashodima EU-a (**okvir 6.**).

Okvir 6.

Kazneni progon prijevара povezanih s financijskim sredstvima EU-a u pet država članica

U Poljskoj je u razdoblju 2013. – 2016. podignuto 446 optužnica te je uvjetno odbijeno 50 slučajeva (tj. podignute su 124 optužnice godišnje).

U Bugarskoj su 2016. godine u 67 predmeta prijave u vezi sa sredstvima EU-a optužene 72 osobe.

U Estoniji je 2016. godine u 15 predmeta prijave u vezi sa sredstvima EU-a optuženo 50 fizičkih osoba, kao i 22 pravne osobe.

U Mađarskoj je prema statističkim podacima Ministarstva unutarnjih poslova o počinjenim kaznenim djelima 2013. godine podignuto 18 optužnica, 2014. njih 16, 2015. njih 6 i 2016. njih 7, dok je 2017. podignuta jedna optužnica (sveukupno 48 u razdoblju 2013. – 2017.)⁴³.

U Rumunjskoj su tužitelji tijekom 2016. podignuli 30 optužnica na temelju 39 slučajeva koje je prethodno istraživao DLAF⁴⁴. Slijedom toga, za 115 fizičkih osoba, kao i 47 pravnih osoba, pokrenut je sudski postupak, a u četiri slučaja sklopljeno je ukupno šest sporazuma o priznanju krivnje.

96 *Slika 9.* pokazuje da je odbačeno više od polovice slučajeva u kojima je odluku donosila država članica. Prema analizama koje je sam OLAF obavio nad informacijama koje su prikupile države članice o pravosudnim preporukama, glavni razlozi za odbacivanje bili su sljedeći (*slika 10.*):

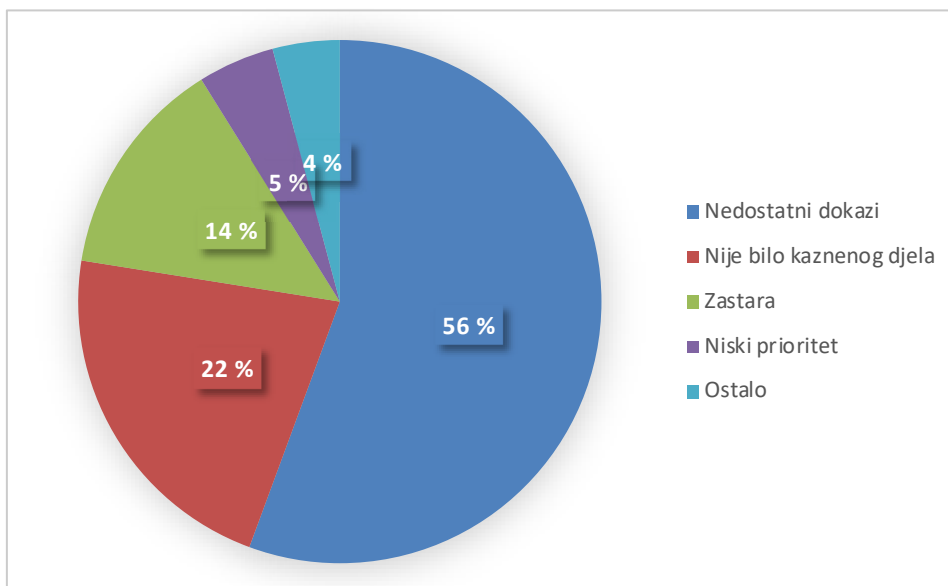
- dokazi koje je prvotno prikupio OLAF i koje je kasnije nacionalno istražno tijelo smatralo nedovoljnima za kazneni progon (56 %)
- postupci koje je istražio OLAF nisu se smatrali kaznenim djelom prema nacionalnom zakonodavstvu (22 %)
- zastara (tj. istek roka za pokretanje kaznenog postupka) koja je nastupila prema nacionalnom zakonodavstvu (14 %)⁴⁵.

⁴³ <https://bsr.bm.hu/SitePages/Nyitolap.aspx>, sadržaj preuzet 15. veljače 2018.

⁴⁴ Služba za borbu protiv prijevara (DLAF) rumunjsko je nacionalno tijelo koje ima istražne ovlasti i koje je odgovorno za zaštitu financijskih interesa EU-a u toj zemlji. Vidi statističke podatke iz godišnjeg izvješća DLAF-a iz 2016., str. 11.

⁴⁵ Analiza mjera koje su države članice poduzele u pogledu pravosudnih preporuka koje je OLAF iznio u razdoblju između siječnja 2008. i prosinca 2015., str. 1.

Slika 10. – Glavni razlozi odbacivanja



Izvor: Analiza mjera koje su države članice poduzele u pogledu pravosudnih preporuka koje je OLAF iznio u razdoblju između siječnja 2008. i prosinca 2015., str. 1.

97 Kao što je navedeno u prethodnom dijelu teksta, u 36 % slučajeva tijela država članica smatrala su da kazneno djelo koje je utvrdio OLAF nije kazneno djelo definirano nacionalnim zakonodavstvom ili je istekao rok za pokretanje kaznenog postupka propisan nacionalnim zakonodavstvom. Sud napominje da ponekad nije moguće spriječiti da slučaj otiđe u zastaru. Također, nacionalni tužitelji mogu izvesti drukčiji zaključak o tome je li kazneno djelo počinjeno. Zbog toga je bliska suradnja OLAF-a s nacionalnim tijelima od presudne važnosti⁴⁶.

98 Tijekom razgovora s revizorima Suda nacionalni tužitelji u četirima državama članicama istaknuli su da u većini slučajeva nemaju kontakta s OLAF-om prije nego što im se dostavi završno izvješće. Također su naveli da je poželjno da budu upućeni puno ranije u bilo koju sumnju na kaznena djela nego na kraju istrage OLAF-a, a ako ih se uputi, onda bi mogli pomoći OLAF-u i prema potrebi započeti vlastitu kaznenu istragu kako bi se izbjeglo nastupanje zastare.

⁴⁶ U članku 12 Uredbe (EU) br. 883/2013 navodi se da OLAF „...može nadležnim tijelima predmetnih država članica pravovremeno proslijediti informacije dobivene tijekom provođenja vanjske istrage kako bi im se omogućilo poduzimanje odgovarajućih mjera u skladu s njihovim nacionalnim pravom”.

99 Stoga, činjenica da su nacionalni tužitelji odbacili mnoge slučajeve zato što su utvrdili da kazneno djelo nije počinjeno ili zato što je nastupila zastara pokazuje da i dalje postoje nedostatci u pogledu suradnje između OLAF-a i nacionalnih tijela.

100 Slika 10. pokazuje da je 56 % odbačenih slučajeva odbačeno zbog nedostatka dokaza. Drugim riječima, u svakom drugom odbačenom slučaju dokazi koje je prikupio OLAF, u spoju s dokazima koje su kasnije tijekom kaznene istrage prikupila nacionalna tijela, nisu omogućili tužiteljima da podignu optužnicu.

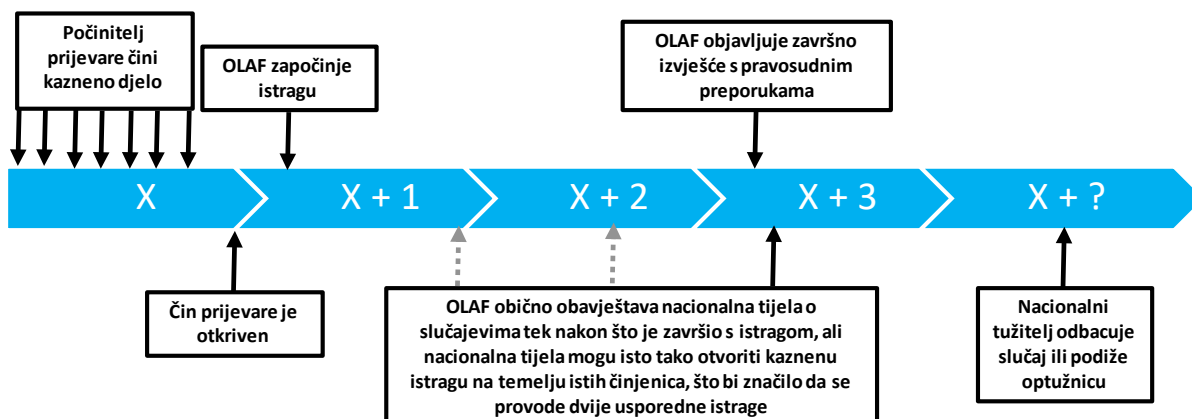
101 U razgovorima koje je Sud obavio s predstavnicima nacionalnih tijela, neovisni akademski djelatnici i institucije EU-a (uključujući OLAF) upućuju na to da glavni razlog odbacivanja nije nedostatak dokaza već slučajevi koji su prestari. Nije nužno razlog to što je rok za neki određeni slučaj istekao ili što je pred istjecanje, nego to što je već prošlo više godina otkako je navodno kazneno djelo počinjeno.

102 Time se ne želi reći da istrage koje provodi OLAF traju predugo. U većini slučajeva OLAF provodi administrativne istrage nakon što se predmetna radnja otkrije i prijavi. Njegove aktivnosti stoga ovise o pravodobnom dobivanju informacija, osobito od institucija, tijela, ureda i agencija EU-a te država članica. Povrh toga, nakon administrativne istrage koju provodi OLAF-a mora se provesti dodatna kaznena istraga u predmetnoj državi članici. Osoba se ne može kazneno progoniti ako se istraga slučaja ne provede u skladu s nacionalnim zakonodavstvom. Opseg istrage razlikuje se od zemlje do zemlje, no određene radnje potrebne su u svim državama članicama. Stoga su istrage koje provodi OLAF, bez obzira na to koliko se kvalitetno provode, često izložene velikom riziku od isteka „roka valjanosti”.

103 Na slici 11. nalazi se kronološki prikaz obrade slučajeva koje je istraživao OLAF. Podatci koje je pružio OLAF pokazuju da su 2017. godine OLAF-u u prosjeku trebala dva mjeseca da odabere slučajeve i oko 22 mjeseca da ih istraži⁴⁷. Pod pretpostavkom da OLAF dobiva informacije o slučajevima sumnje na prijevaru otprilike godinu dana nakon što su počinjeni i podnosi svoje završno izvješće sudskim tijelima bez odgode, nacionalna tijela primaju informacije o navodnom kaznenom djelu u prosjeku tek tri godine nakon što je počinjeno. Za složenije slučajeve može proći i više vremena.

⁴⁷ Vidi izvješće OLAF-a za 2017., str. 53.

Slika 11. – Kronološki prikaz obrade slučajeva koje je istraživao OLAF



Izvor: Sud.

104 Prema mišljenju Suda, trenutni sustav, u okviru kojeg nakon administrativne istrage koju OLAF provede u vezi sa sumnjom na prijevare slijedi kaznena istraga na nacionalnoj razini, u znatnom broju slučajeva iziskuje veliku količinu vremena, čime se smanjuje vjerojatnost postizanja konačnog cilja – kaznenog progona.

Administrativni povrat sredstava otežan je zbog nedovoljno dokaza

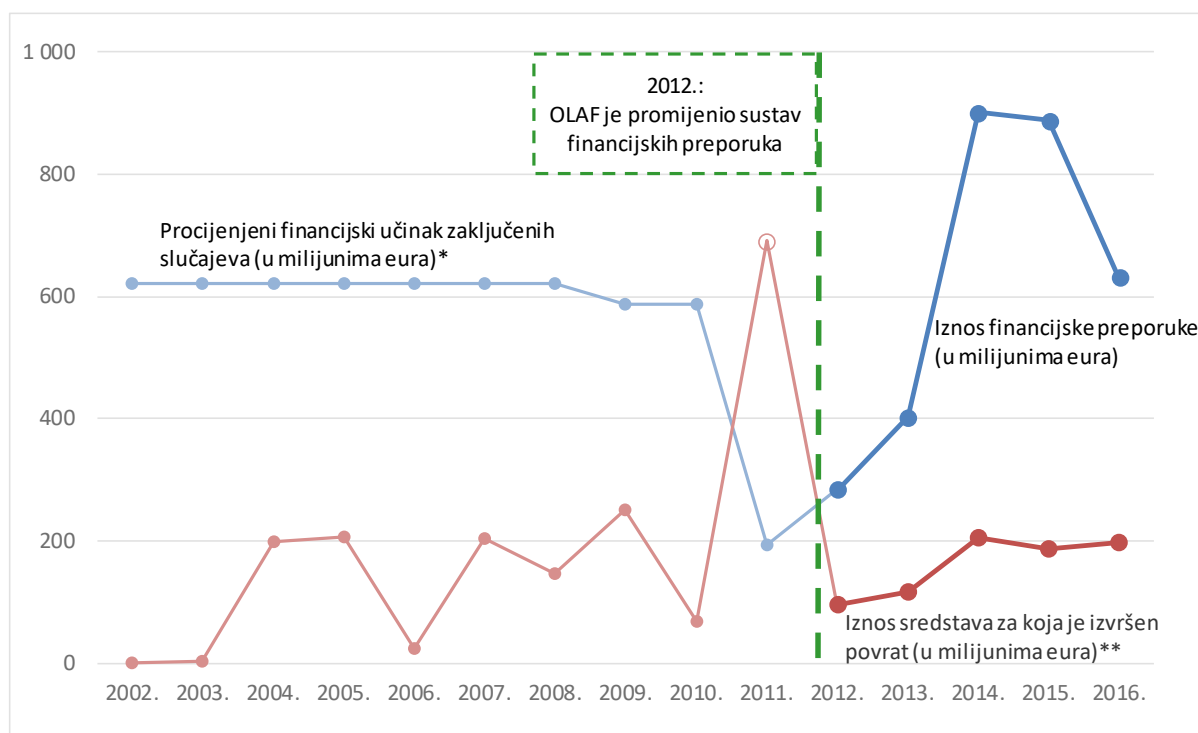
105 Ako OLAF utvrdi ikakvu nepravilnost (bilo da je sumnja na prijevaru ili nešto drugo) i ako je u mogućnosti procijeniti iznos sredstava koja je potrebno vratiti, OLAF iznosi financijsku preporuku.

106 Na *slici 12.* prikazani su iznosi koje je OLAF preporučio za povrat u razdoblju između 2002. i 2016. Sud je na temelju raspoloživih podataka procijenio ukupnu vrijednost financijskih preporuka OLAF-a tijekom tog razdoblja na oko 8,8 milijardi eura (za 2008. i 2009. Sud se koristio prosjekom svih ostalih godina). Do kraja 2016. ostvaren je povrat sredstava u ukupnom iznosu od 2,6 milijardi eura (30 %). Iz tih vrijednosti proizlazi da, unatoč tome što je ukupna vrijednost preporuka OLAF-a vrlo neujednačena, u većini godina (uz osjetnu iznimku 2011. godine) ostvareni povrat sredstava iznosio je približno 200 milijuna eura (prosjeck tijekom zadnjih 15 godina iznosi 173 milijuna eura).

107 Prema statističkim podacima koje je Sud zaprimio od sedam glavnih uprava koje upravljaju rashodima (REGIO, EMPL, AGRI, RTD, CNECT, HOME i DEVCO), u razdoblju između 2012. i 2016. OLAF je u okviru 358 slučajeva predložio povrat sredstava u ukupnom iznosu od 1,9 milijardi eura. Do trenutka obavljanja revizije vraćena sredstva i financijski ispravci koje su realizirali GU-ovi iznosili su 243 milijuna eura (13 % ukupnih preporučenih sredstava) u okviru 153 slučaja (tj. 43 % slučajeva). Sud ističe da je proces povrata sredstava možda još u tijeku za znatan broj preostalih financijskih preporuka OLAF-a.

Povrat nepropisno isplaćenih sredstava EU-a dugotrajan je proces: na temelju uzorka slučajeva u kojima je povrat sredstava bio uspješan Sud je procijenio da je za konačan povrat u prosjeku bilo potrebno oko 36 mjeseci. S obzirom na to, Sud smatra da bi bilo za očekivati znatno višu stopu povrata sredstava za preporuke iznesene 2012. – 2014. od 15 % (ukupnog iznosa koji je preporučio OLAF), koliko su GU-ovi do tog trenutka uspjeli dobiti natrag.

Slika 12. – Preporučeni iznosi za povrat i stvarni iznosi povrata, razdoblje 2002. – 2016.



* U svojem godišnjem izvješću za 2008. OLAF je procijenio finansijski učinak slučajeva koje je zaključio od svoje uspostave 1999. na više od 6,2 milijarde eura. Prosjek za desetogodišnje razdoblje iznosi oko 620 milijuna eura godišnje; budući da nema podataka za 2008. i 2009., Sud je upotrijebio prosjek u razdoblju 2002. – 2011.

** Od 2012. godine OLAF u svojem godišnjem izvješću prikazuje ukupni preporučeni iznos povrata i objedinjeni iznos vraćenih sredstava tijekom predmetne godine na temelju dovršenih istraga OLAF-a iz prethodnih godina.

Izvor: Sud na temelju godišnjih izvješća OLAF-a, razdoblje 2002. – 2016.

108 Iz podataka proizlazi da OLAF zaključuje znatan broj slučajeva s preporukom da se izvrši povrat nepropisno isplaćenih sredstava EU-a, dok u nekim slučajevima uopće ne dođe do povrata ili su sredstva povrata znatno niža nego što je preporučeno.

109 To je potvrđeno i u okviru obavljene revizije: pisani dokazi pokazuju da su, u nizu slučajeva, GU-ovi smatrali da izvješća OLAF-a ne sadržavaju dovoljno informacija da bi mogla

poslužiti kao osnova za pokretanje postupka povrata nepropisno isplaćenih sredstava⁴⁸. GU-ovi su ili poduzeli (ili naložili vanjskim suradnicima da poduzmu) daljnje mjere kako bi se vidjelo je li moguće ostvariti povrat sredstava, ili su se pak oslanjali na dokaze koje su prikupili tijekom vlastitih revizija.

110 Kada OLAF iznese pravosudnu preporuku i/ili pošalje izvješće pravosudnim tijelima država članica, postupak financijskog povrata u nekim se slučajevima obustavlja. Sud je naišao na niz slučajeva u kojima je postupak povrata bio obustavljen i OLAF je zatražio od glavnih uprava da ne otkrivaju nikakve informacije nacionalnim tijelima ili korisnicima. Međutim, Sud ističe da se može postići ravnoteža između kaznenih istraga i brzih financijskih povrata sredstava.

111 Unatoč tome, primjena administrativnog postupka za povrat nepropisno isplaćenih sredstava EU-a ipak je učinkovitija i jeftinija nego vršenje povrata tih sredstava pokretanjem kaznenih postupaka za zamrzavanje i oduzimanje financijske imovine. Nedavno provedena anketa Europolu o povratu imovine stečene kaznenim djelima unutar Europske unije pokazala je da iznos sredstava čiji se povrat trenutačno traži na razini EU-a čini tek mali dio procijenjenih prihoda od kriminala⁴⁹.

Podijeljeno upravljanje

112 U podijeljenom upravljanju glavne uprave ne dobivaju povrat izravno od korisnika već primjenjuju različite financijske postupke kako bi zaštitili proračun EU-a. U većini slučajeva glavne uprave REGIO i EMPL primjenjuju financijske ispravke kad god OLAF izda financijsku preporuku. Prepušteno je relevantnim državama članicama da odluče koje će korektivne mjere poduzeti protiv korisnika nakon što glavna uprava primijeni financijski ispravak. Na temelju načela podijeljenog upravljanja GU REGIO i GU EMPL nisu dužni provjeravati iznose sredstava koja im korisnici vrate.

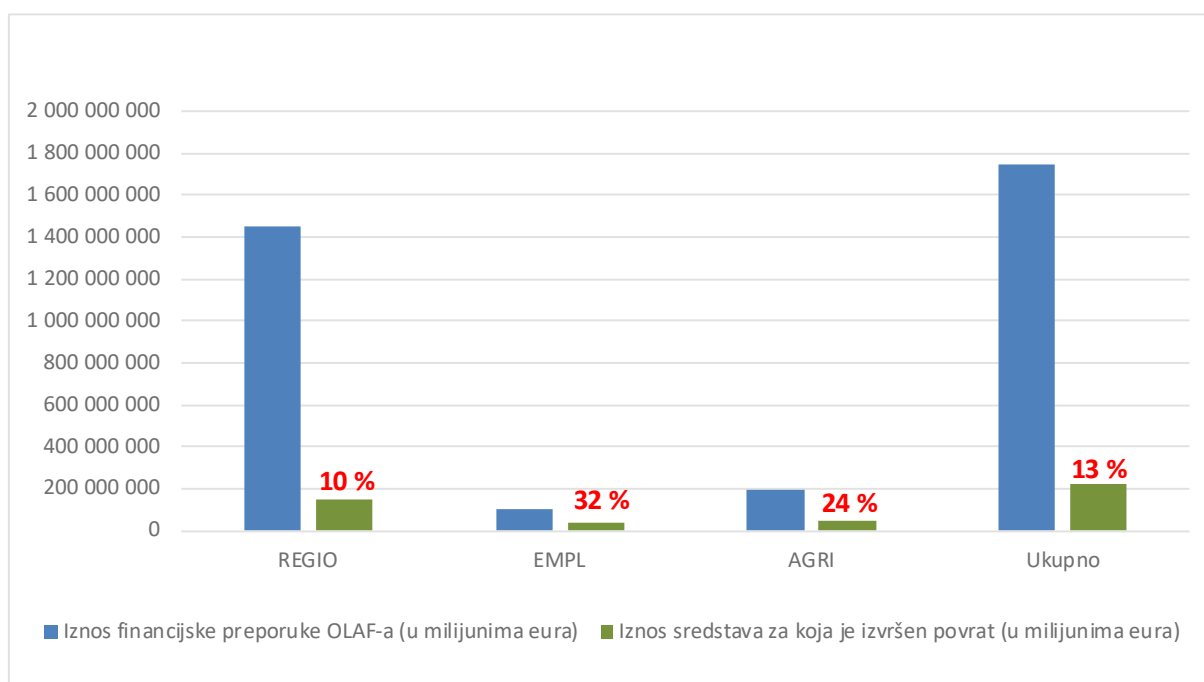
113 U pravilima GU-a AGRI nije jasno navedeno koji su glavni koraci za poduzimanje daljnjih mjera u pogledu financijskih preporuka OLAF-a. Primjerice, ne postoje rokovi unutar kojih države članice imaju pravo osporavati iznos povrata sredstava koji je preporučen u izvješću OLAF-a. GU AGRI vidi svoju ulogu u nadgledanju postupaka povrata, što je u potpunosti odgovornost relevantnih država članica.

⁴⁸ U 59 od 150 slučajeva u kojima je povrat sredstava ostvaren na temelju financijskih preporuka OLAF-a vraćena sredstva čine 70 % iznosa koji je preporučio OLAF ili još manje.

⁴⁹ „Isplati li se još uvijek kriminal? Oduzimanje imovine stečene kaznenim djelima u EU-u”; anketa o statističkim podacima u razdoblju 2010. – 2014.; Europol, 2016.

114 Na slici 13. prikazana je ukupna vrijednost financijskih preporuka koje je OLAF poslao glavnim upravama REGIO, EMPL i AGRI u razdoblju 2012. – 2016., kao i iznosi ostvarenih povrata do trenutka obavljanja revizije. Navedene tri glavne uprave primile su u razdoblju 2012. – 2016. ukupno 268 financijskih preporuka OLAF-a. Povrat sredstava izvršen je u 125 od tih slučajeva (47 %). Stopa povrata ne bi zabilježila znatan rast ako bi se u obzir uzele samo one financijske preporuke OLAF-a koje su ta tri GU-a dobila u razdoblju 2012. – 2014. U okviru tih slučajeva tri predmetna GU-a uspjela su ostvariti povrat 15 % objedinjenog ukupnog iznosa koji je preporučio OLAF (GU REGIO – 10 %; GU EMPL – 19 %; GU AGRI – 33 %). Sud napominje da je OLAF u listopadu 2016. izdao nove upute za sastavljanje i izračun financijskih preporuka. Budući da su nove upute relativno novog datuma, njihov puni učinak u sustavu tek se treba pokazati.

Slika 13. – Povrat sredstava koji su GU REGIO, GU EMPL i GU AGRI ostvarili na temelju preporuka OLAF-a za razdoblje 2012. – 2016.



Izvor: Sud, na temelju podataka Komisije.

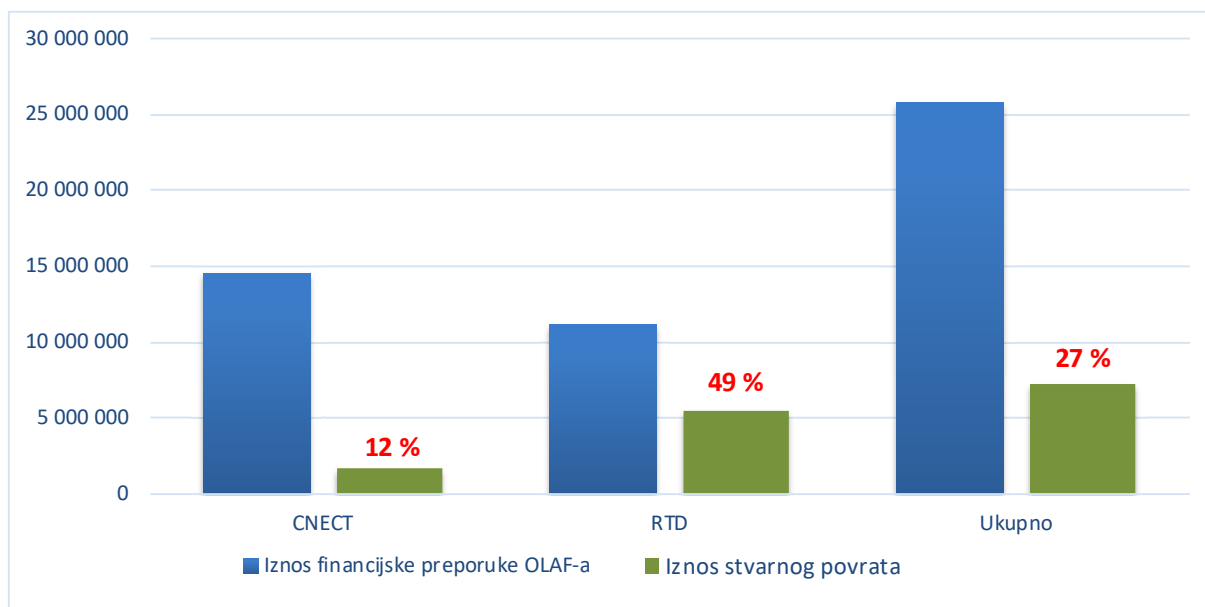
115 Prema glavnim upravama REGIO i EMPL, jedan od glavnih razloga za neizvršavanje povrata sredstava leži u činjenici da završno izvješće OLAF-a ne sadržava dovoljno dokaza koji bi izravno potkrijepili preporučeni iznos povrata. Na primjer, u jednom slučaju glavna uprava zatražila je vanjsko poduzeće da provede daljnju pravnu analizu nalaza OLAF-a. U drugom, povezanom slučaju glavna je uprava nakon savjetovanja s GU-om MARKT i pravnom službom Komisije odlučila ne zatražiti povrat koji je preporučio OLAF zbog velikog rizika od parnice. Dodatan razlog za to što u nekim slučajevima nije ostvaren povrat cijelog preporučenog iznosa leži u tome što je OLAF u prošlosti preporučivao veći iznos ispravaka za nepridržavanje

pravila javne nabave od onog koji su relevantni GU-ovi na temelju smjernica⁵⁰ Komisije stvarno primjenjivali.

Izravno upravljanje (GU CNECT i GU RTD)

116 Na slici 14. prikazana je ukupna vrijednost financijskih preporuka OLAF-a koje su poslale glavnim upravama CNECT i RTD u razdoblju 2012. – 2016., kao i iznosi ostvarenih povrata do trenutka obavljanja revizije. Navedene dvije glavne uprave primile su u razdoblju između 2012. i 2016. ukupno 36 financijskih preporuka OLAF-a. U devet slučajeva (25 % od svih slučajeva) povrat sredstava bio je izvršen u cijelosti. U jednom iznimnom slučaju GU RTD ostvario je povrat sredstava u iznosu osam puta većem od onoga koji je preporučio OLAF zato što je konačni iznos sredstava koja je vratio korisnik uključivao i ekstrapolirane iznose koji se temelje na vlastitim revizijama glavnih uprava. U tom slučaju Sud smatra da je iznos koji je preporučio OLAF vraćen u cijelosti. Stopa povrata zabilježila bi blagi rast ako bi se u obzir uzele samo one financijske preporuke OLAF-a koje su ta dva GU-a dobila u razdoblju 2012. – 2014. U okviru tih slučajeva dva predmetna GU-a uspjela su ostvariti povrat 34 % ukupnog iznosa koji je preporučio OLAF.

Slika 14. – Povrat sredstava koji su GU CNECT i GU RTD ostvarili na temelju preporuka OLAF-a za razdoblje 2012. – 2016.



Izvor: Sud, na temelju podataka Komisije.

⁵⁰ Odluka Komisije od 19. prosinca 2013. o određivanju i odobrenju smjernica za utvrđivanje financijskih ispravaka koje u slučaju nepoštovanja pravila o javnoj nabavi Komisija primjenjuje na izdatke koje u okviru podijeljenog upravljanja financira Unija (C(2013) 9527 final).

117 Sud je provjerio 20 financijskih preporuka OLAF-a (10 za GU CNECT i 10 za GU RTD) u okviru 37 slučajeva koji su činili 86 % objedinjenog ukupnog iznosa koji je OLAF preporučio za ta dva GU-a. Na temelju toga Sud je utvrdio sljedeće glavne razloge za kašnjenja s povratom sredstava i neizvršavanje povrata sredstava nakon provedenih istraga OLAF-a:

- o tekuće kaznene istrage ili postupci
- o nedostatni dokazi izneseni u izvješćima OLAF-a i
- o poduzeća nad kojima je već provedena likvidacija prije nego što je OLAF zaključio slučaj.

118 Vrijeme koje je GU-u koji upravlja rashodima potrebno da prijavi slučaj OLAF-u te brzina OLAF-ovih istraga mogu biti važni čimbenici pri određivanju uspješnosti postupka povrata sredstava, s obzirom na to da je vrijeme vrlo bitno u slučajevima u kojima GU-ovi ostvaruju povrat sredstava izravno od korisnika. Za slučajeve u kojima je postupak povrata sredstava i dalje u tijeku od početka istrage OLAF-a u prosjeku prođe pet godina. U slučajevima u kojima počinitelji prijevara provode likvidaciju poduzeća ili ih zatvaraju, često odmah nakon najave revizije ili istrage OLAF-a, prilike za povrat prilično su ograničene.

119 Glavne uprave mogu reagirati brže i izbjeći trošak izvršavanja povrata sredstava od korisnika ako u okviru svojih revizija mogu dokazati da su ugovorne obveze prekršene. U tim slučajevima odgovorna glavna uprava temelji svoju pripremnu radnju za nalog za povrat na vlastitim rezultatima revizija umjesto na izvješću OLAF-a. Sud je utvrdio da je u slučajevima u kojima glavna uprava nije izvršila reviziju i u kojima je jedini izvor dokaza bio istražni dokument OLAF-a, glavnim upravama bilo teže izdati nalog za povrat iznosa koji je preporučio OLAF jer su glavne uprave smatrale da dostupna dokumentacija nije bila dovoljna.

120 Osim toga, dužnici ponekad pokreću postupak na Sudu Europske unije kako bi ostvarili povrat dijela odbačenih troškova i/ili dobili naknadu štete od Komisije. Kada se to dogodi, vraćena sredstva ne mogu se smatrati konačnima sve dok slučaj nije zaključen na razini Suda EU-a.

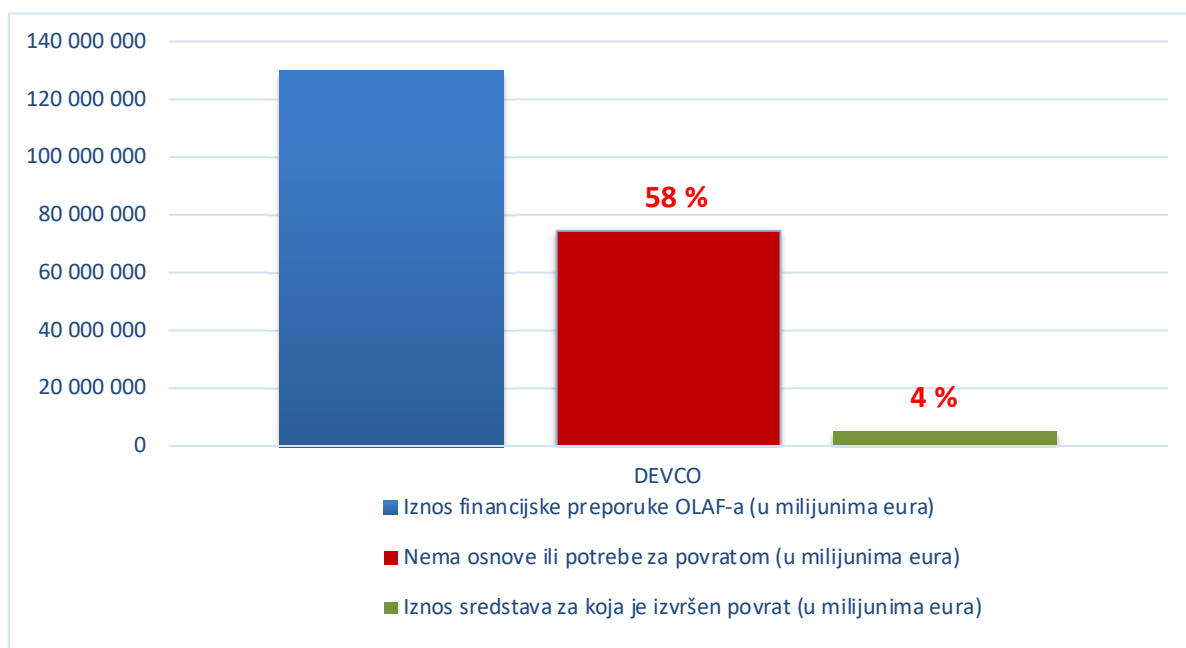
Neizravno upravljanje (GU DEVCO)

121 U okviru neizravnog upravljanja GU DEVCO povjerava zadaće izvršenja proračuna zemljama korisnicama, međunarodnim organizacijama i razvojnim agencijama u zemljama izvan EU-a.

122 Na slici 15. prikazana je ukupna vrijednost financijskih preporuka OLAF-a koje su poslale glavnoj upravi DEVCO u razdoblju 2012. – 2016., kao i iznosi ostvarenih povrata do

trenutka obavljanja revizije. U razdoblju 2012. – 2016. GU DEVCO dobio je ukupno 53 financijske preporuke OLAF-a. Povrat sredstava ostvaren je u 20 slučajeva (38 % slučajeva)⁵¹. Stopa povrata ne bi zabilježila znatan rast ako bi se u obzir uzele samo one financijske preporuke OLAF-a koje je taj GU dobio u razdoblju 2012. – 2014. U okviru tih slučajeva GU DEVCO uspio je ostvariti povrat 6 % ukupnog iznosa koji je preporučio OLAF.

Slika 15. – Povrat sredstava koji je GU DEVCO ostvario na temelju preporuka OLAF-a za razdoblje 2012. – 2016.



Izvor: Sud, na temelju podataka Komisije.

123 GU DEVCO nije ostvario povrat relevantnih sredstava EU-a u slučajevima koji čine 58 % ukupne vrijednosti financijskih preporuka OLAF-a, ili zbog toga što je smatrao da nema pravne osnove za takvo postupanje ili zato što je odlučio ne izdati nalog za povrat sredstava⁵². Na temelju 10 financijskih preporuka OLAF-a koje je Sud ispitao utvrđeno je da je glavni razlog za to što GU DEVCO nije ostvario povrat sredstava koji je preporučio OLAF taj što je GU DEVCO smatrao da nije bilo dovoljno dokaza.

124 U trima slučajevima od njih 10, na koje otpada velika vrijednost financijskih preporuka OLAF-a, GU DEVCO odlučio je ne zatražiti povrat sredstava. Budući da funkcionira

⁵¹ U djelokrugu GU-a DEVCO pod podijeljenim su upravljanjem također ugovori o dodjeli bespovratnih sredstava i o javnoj nabavi te operacije proračunske potpore. Međutim, revizija koju je obavio Sud bila je usredotočena na rashode pod neizravnim upravljanjem.

⁵² Ako bi se u obzir uzele samo financijske preporuke OLAF-a koje su iznesene u razdoblju 2012. – 2014., stopa povrata porasla bi na 82 %.

u visokorizičnom okruženju i s obzirom na moguće rizike provedbe politike, GU DEVCO može u nekim okolnostima odlučiti ne zatražiti povrat sredstava EU-a od korisnika. U zemljama s nestabilnim političkim i pravnim sustavom mogućnost za ostvarivanje povrata sredstava u okviru kaznenog ili građanskog (upravnog sudskog) postupka iz očitih je razloga mala te istrage koje provodi OLAF često mogu biti jedini način za istragu navodne prijevare. OLAF ne provodi dovoljno detaljnu analizu o tome u kojim je slučajevima uspješno ostvaren povrat i koji su razlozi zbog kojih glavne uprave ne nastave s ostvarivanjem povrata ili ostvaruju povrat znatno manjeg iznosa nego što je OLAF preporučio. To bi pomoglo OLAF-u da bolje usmjeri svoje istrage.

Stavljanje EPPO-a u uporabu zahtijevat će usklađeno djelovanje

125 U listopadu 2017. dvadeset država članica donijelo je uredbu o poboljšanju suradnje u vezi s osnivanjem Ureda europskog javnog tužitelja („EPPO”)⁵³. To će tijelo EU-a imati ovlasti za istragu i progon kaznenih djela koja štete financijskim interesima EU-a.

126 EPPO je osmišljen tako da djeluje na dvije razine: centraliziranoj i decentraliziranoj. Centraliziranu razinu čine glavni europski tužitelj i po jedan europski tužitelj iz svake države članice (od kojih će dvoje biti zamjenici glavnog tužitelja), koji će djelovati u sjedištu EPPO-a u Luxembourg, dok decentraliziranu razinu čine delegirani europski tužitelji, koji će djelovati u državama članicama. Europski tužitelji bit će razvrstani u različita vijeća te će biti odgovorni za nadgledanje delegiranih europskih tužitelja, a u iznimnim slučajevima provodit će i vlastite istrage. Delegirani europski tužitelji predvodit će istrage koje se provode u relevantnim državama članicama (*slika 16.*).

⁵³ Nizozemska i Malta pridružile su se EPPO-u tijekom 2018. godine.

Slika 16. – Ustroj EPPO-a



Izvor: Komisija.

127 Sud je analizirao uredbu o osnivanju EPPO a uzimajući u obzir svoja opažanja o trenutačnom ustroju za istragu i kazneni progon prijevara povezanih s potrošnjom sredstava EU-a. Sud je procijenio hoće li EPPO riješiti sljedeće ključne probleme:

- Trenutačni sustav, u okviru kojeg nakon administrativne istrage koju OLAF provede u vezi sa sumnjom na prijevaru slijedi kaznena istraga na nacionalnoj razini, u znatnom broju slučajeva iziskuje veliku količinu vremena; te
- Postoje nedostaci u suradnji između OLAF-a i nacionalnih tijela.

128 Općenito govoreći, Sud smatra da je osnivanje EPPO-a korak u pravom smjeru. Međutim, Sud bi htio naglasiti nekoliko rizika koji upućuju na to da EPPO možda neće riješiti navedene probleme:

- Uredbom se pruža mogućnost da vijeća EPPO-a postanu nadzornici operativnog rada delegiranih tužitelja. Kako bi osporili mišljenje delegiranog tužitelja ili čak kako bi o mišljenju raspravili s njim, vijeće će trebati odgovarajuću razinu stručnog znanja u području nacionalnog kaznenog prava i kaznenih postupaka u okviru konkretnih slučajeva, a k tome valja pridodati i potrebu za uslugama prevođenja. To znači da središnji ured EPPO-a treba dovoljno osoblja i resursa, uključujući i nacionalne pravne stručnjake, kako bi mogao obavljati svoju nadzornu funkciju⁵⁴. Opsežna interna savjetovanja i prevođenje mogu potrajati predugo u okviru kaznenih postupaka, u kojima je vrijeme vrlo često najograničeniji resurs.
- U skladu s Uredbom o EPPO-u istragu će u prvom redu, pod nadzorom EPPO-a, provoditi istražitelji iz država članica. Uredbom se ne uspostavljaju mehanizmi koji bi omogućili da Ured europskog javnog tužitelja (ili nekog drugog tijela EU-a) pozove nadležna tijela država članica da dodijele resurse za proaktivni rad, koji je nužan za istrage prijevara koje su povezane s potrošnjom sredstava EU-a ili sa slučajevima koje vode delegirani tužitelji. Kako će delegirani tužitelj trebati potporu od svojih nadležnih nacionalnih tijela pri provođenju istraga koje su potrebne za upućivanje slučaja sudu, njihova djelotvornost u velikoj će mjeri ovisiti o nacionalnim tijelima.
- Uredba o EPPO-u⁵⁵ omogućuje institucijama, tijelima, uredima i agencijama EU-a da zatraže od OLAF-a provođenje prethodne evaluacije slučajeva koji bi se proslijedili EPPO-u. Budući da je vrijeme presudan čimbenik za uspješan ishod kaznenih istraga, prekomjerna uporaba te mogućnosti mogla bi nepovoljno utjecati na pravodobnost bilo koje daljnje aktivnosti. Budući mehanizmi za suradnju između OLAF-a i EPPO-a trebali bi omogućiti brzo donošenje odluka o pokretanju kaznenog postupka ili o prosljeđivanju slučaja relevantnoj državi članici ili odgovornoj instituciji EU-a radi istrage u okviru administrativnog postupka.

⁵⁴ Komisija procjenjuje da će trošak EPPO-a, sa 115 zaposlenika, iznositi 21 milijun eura godišnje.

⁵⁵ Vidi uvodnu izjavu 51. Uredbe Vijeća (EU) 2017/1939 od 12. listopada 2017. o provedbi pojačane suradnje u vezi s osnivanjem Ureda europskog javnog tužitelja („EPPO”).

Zaključci i preporuke

129 U okviru revizije Sud je procijenio upravlja li Komisija pravilno rizikom od prijevара u rashodima EU-a. Sud je posebice ispitao mjere koje je Komisija poduzela radi sprječavanja i odvraćanja mogućih počinitelja prijevара te radi povrata sredstava u slučajevima u kojima je prijevара počinjena.

130 Na temelju iznesenih opažanja Sud smatra da je potrebno više ambicije na razini EU-a za primjenu djelotvornog strateškog okvira za upravljanje rizicima od prijevара koji bi se temeljio na pouzdanim procjenama. Sud smatra da postoji jasna potreba da Komisija uloži dodatne napore u borbu protiv prijevара u rashodima EU-a i to pojašnjavanjem i jačanjem odgovornosti različitih aktera uključenih u upravljanje borbom protiv prijevара.

Komisija ima nedostatan uvid u razmjer, prirodu i uzroke prijevара

131 Komisija nema sveobuhvatne i usporedive informacije o razini otkrivenih prijevара u rashodima EU-a. Izvješća Komisije o otkrivenim prijevarama u područjima pod izravnim upravljanjem nisu potpuna. U okviru podijeljenog upravljanja, metodologija kojom se koriste države članice pri pripremi svojih službenih statističkih podataka o otkrivenim prijevarama razlikuje se i informacije dostavljene s pomoću sustava Komisije za upravljanje nepravilnostima (IMS) nisu potpune. Komisija ne provodi sveobuhvatne provjere kako bi zajamčila kvalitetu podataka koji se unose u IMS, niti od nadležnih tijela u državama članicama traži da pruže jamstvo o pouzdanosti prijavljenih podataka. GU-ovi koji upravljaju rashodima provode u okviru revizija sustava djelomične provjere sustava za prijavljivanje nepravilnosti na nacionalnoj razini (**odlomci 21. – 32.**).

132 Komisija još nije utvrdila način dobivanja uvida u neotkrivene prijevare kojim bi se dopunili službeni statistički podatci, iako postoji nekoliko prihvaćenih načina za dobivanje uvida u razmjer prijevара (**odlomci 33. – 37.**).

133 Sud ujedno smatra da dostupne kvalitativne informacije o prirodi i uzrocima prijevара nisu dostatne. Dostupan je dio informacija o obrascima i mehanizmima prijevара koji se primjenjuju u različitim sektorima, ali nema sustavnog ažuriranja dostupnih informacija. Povrh toga, Sud nije pronašao detaljne analize ni ikakve studije Komisije s pomoću kojih bi se utvrdilo što neke primatelje financijskih sredstava EU-a navede na počinjenje prijevара.

134 Studije u kojima su se upotrebljavali objektivni pokazatelji rizika od korupcije također su pokazale da sloboda odlučivanja o potrošnji sredstava i pretjerane birokratske kontrole

mogu povećati rizik od korupcije, što može biti prepreka ostalim dobavljačima za ulazak na tržište, čime se olakšava održavanje koruptivnih poslova (**odlomci 38. – 49.**).

1. preporuka – Potrebno je dobiti bolji uvid u razmjor, prirodu i uzroke prijevara u rashodima EU-a

Kako bi se primjenjivao pravilno osmišljen pristup borbi protiv prijevara koje štete financijskim interesima EU-a, Komisija bi trebala uspostaviti pouzdan sustav za prijavljivanje prijevara kojim bi se pružale informacije za procjenu njihova razmjera, prirode i uzroka. Komisija bi osobito trebala:

- (a) poboljšati sustav za upravljanje nepravilnostima (IMS) kako bi sva nadležna tijela pravodobno prijavljivala informacije o kaznenim istragama povezanim s prijevarama koje štete financijskim interesima EU-a.
- (b) povećati svoje kapacitete za prikupljanje informacija o riziku od prijevara i korupcije koji štetno utječu na proračun EU-a iz različitih izvora, redovito mjeriti taj rizik koristeći se različitim metodama (kao što su istraživanja o osobnim iskustvima i indeksi koji se temelje na administrativnim podacima) te razmotriti utvrđivanje pokazatelja rizika po rashodovnim područjima, zemljama i sektorima.

Preporučeni rok provedbe: kraj 2022.

Postoje nedostatci u strateškom pristupu Komisije u pogledu upravljanja rizikom od prijevara

135 U strategijama Komisije za borbu protiv prijevara i izvješćivanju o njihovoj djelotvornosti postoje određeni nedostatci. Iako Komisija službeno ima strategiju za borbu protiv prijevara (CAFS), nije je ažurirala od 2011. Stoga se Sud pita je li ta strategija u praktičnom smislu primjerena za usmjeravanje borbe Komisije protiv prijevara. Sud ima saznanje da Komisija namjerava ažurirati predmetnu strategiju (**odlomci 58. – 64.**).

136 U okviru modela upravljanja koji primjenjuje Komisija uloge i odgovornosti u vezi s aktivnostima borbe protiv prijevara podijeljene su. Različiti GU-ovi i službe Komisije imaju svaki svoju strategiju za borbu protiv prijevara. Ne postoji središnje tijelo koje bi jamčilo odgovarajući korporativni nadzor nad aktivnostima u vezi s borbom protiv prijevara. Ta bi se uloga mogla dodijeliti OLAF-u (**4. preporuka**). Strateško upravljanje rizicima od prijevara i sprječavanje prijevara nisu izrijeком navedeni ni u jednom od portfelja povjerenika (**odlomci 52. – 57.**)

2. preporuka – Potrebno je zajamčiti vodstvo u djelovanju Komisije u borbi protiv prijevара

2.1. Kako bi se ostvarila koordinirana borba protiv prijevара u kontekstu odgovornosti cijelog kolegija za sprječavanje i otkrivanje prijevара, Komisija bi trebala zajamčiti da se strateško upravljanje rizicima od prijevара i sprječavanje prijevара jasno navedu na popisu zadataka jednog od povjerenika.

2.2. Komisija bi trebala zajamčiti da će njezina nova strategija za borbu protiv prijevара:

- kao ishodište imati sveobuhvatnu analizu rizika od prijevара u kojoj će se upotrijebiti širok spektar podataka iz različitih izvora kako bi se ustanovili razmjер, priroda i uzroci prijevара u rashodima EU-a,
- sadržavati korisne ciljeve i mjerljive pokazatelje i
- uvesti izvješćivanje koje se temelji na postizanju ciljeva.

Preporučeni rok provedbe: kraj 2022.

Sprječavanju prijevара nije posvećeno dovoljno pozornosti

137 Unatoč tome što je Komisija započela s aktivnostima zaštite od prijevара još 2000. godine, sveobuhvatne odredbe za borbu protiv prijevара uvedene su u sve propise najviše razine prvi put za razdoblje 2014. – 2020. (odlomci 66. – 70.).

138 Procjena rizika od prijevара prije usvajanja programa potrošnje i uspostavljanje kontrola protiv prijevара potencijalno je djelotvoran način za smanjenje štete zbog prijevара. Međutim, za program potrošnje u razdoblju 2014. – 2020. Komisija je zatražila takvu procjenu nacрта propisa tek u kasnoj fazi procesa. Dakle, oni će biti provedeni za buduću generaciju financijskih programa nakon 2021. U okviru podijeljenog upravljanja, Komisija od država članica nije zatražila da u svojim programima za razdoblje 2014. – 2020. procijene rizik od prijevара prije nego što ih je usvojila. Međutim, unutar tog područja potrošeno je 70 % proračuna EU-a (odlomci 71. – 74.).

139 Korištenje podacima s ciljem sprječavanja i suzbijanja prijevара može biti djelotvoran način za utvrđivanje rizičnog gospodarskog subjekta prije preraspodjele financijskih sredstava ili za poboljšanje usklađenosti sa zahtjevima u budućnosti oduzimanjem licenci ekonomskim subjektima i fizičkim osobama za koje se otkrilo da su počinili prijevара. Unutar Komisije, bilo je inicijativa na razini glavnih uprava s ciljem uspostave takvih baza podataka, ali korištenje tih alata bilo je prilično ograničeno i nije bilo dovoljno koordinirano. Točnije,

utjecaj sprječavanja i odvrćanja na sustav isključivanja i sankcioniranja Komisije ograničen je, uzimajući u obzir da glavne uprave koje su odgovorne za provedbu politike kohezije i poljoprivrede nemaju ovlasti za pokretanje zahtjeva za isključenje gospodarskih subjekata koji su počinitelji prijevare, a primaju potporu iz predmetnih fondova. Povrh toga, tijela država članica nisu dužna uzeti odluke o isključenju u obzir pri donošenju ikakvih odluka o financiranju sredstvima EU-a.

140 Od 2013. glavne uprave EMPL i REGIO raspolažu vlastitim alatom za sprječavanje prijevare, ARACHNE, koji je osmišljen interno. Takav bi alat mogao biti djelotvoran, ali trenutačno još ne sadržava dovoljno podataka. Države članice imaju odgovornost da omoguće takve informacije o gospodarskim subjektima koji su počinitelji prijevare i o fizičkim osobama koje su povezane s njima (odlomci 76. – 88.).

3. preporuka – Potrebno je pojačati primjenu alata za sprječavanje prijevare

3.1. U vezi s pravilima za provedbu programa potrošnje u razdoblju nakon 2020. Komisija bi trebala provesti procjenu rizika od prijevare i zatražiti od država članica da provedu detaljnu procjenu rizika od prijevare prije donošenja programa.

Ciljni rok provedbe: 2020.

3.2. U pogledu sustava Komisije o isključivanju, Komisija bi trebala:

- (a) zajamčiti da se sve glavne uprave koriste sustavom ranog otkrivanja i isključenja, kako u okviru izravnog tako i u okviru neizravnog upravljanja
- (b) pozvati države članice da utvrde i upozore na gospodarske subjekte koji su počinitelji prijevare i fizičke osobe povezane s njima.

3.3. Komisija bi trebala pozvati sve države članice na aktivno sudjelovanje u bazi podataka ARACHNE i to podnošenjem pravodobnih podataka i iskorištavanjem mogućnosti koje veliki podaci pružaju u prevenciji prijevare i nepravilne uporabe sredstava EU-a.

Preporučeni rok provedbe: kraj 2019.

Administrativne istrage koje provodi OLAF dovele su do kaznenog progona u manje od polovice slučajeva i do povrata manje od trećine financijskih sredstava

141 Pravosudne preporuke OLAF-a dovode do kaznenog progona počinitelja prijevara u otprilike 45 % slučajeva. Trenutačni sustav, u okviru kojeg OLAF pokreće istrage nakon što dobije informacije iz drugih izvora i u kojem nakon administrativne istrage koju OLAF provede u vezi sa sumnjom na prijevaru često slijedi kaznena istraga na nacionalnoj razini, u znatnom broju slučajeva iziskuje veliku količinu vremena, čime se smanjuje vjerojatnost postizanja krajnjeg cilja – kaznenog progona (odlomci 94. – 104.).

142 Glavne uprave Komisije u nizu slučajeva (kad je riječ o prijevarama ili nepravilnostima) smatraju da izvješća OLAF-a ne sadržavaju dovoljno informacija da bi mogla poslužiti kao osnova za pokretanje postupka povrata nepropisno isplaćenih sredstava. U takvim slučajevima GU-ovi poduzimaju (ili nalažu vanjskim suradnicima da poduzmu) daljnje mjere kako bi se vidjelo je li moguće ostvariti povrat sredstava, ili se pak oslanjaju na dokaze koje prikupe tijekom vlastitih revizija (odlomci 105. – 124.).

4. preporuka – Potrebno je ponovno razmotriti ulogu i odgovornosti OLAF-a u borbi protiv prijevara u rashodima EU-a uzimajući u obzir osnivanje EPPO-a

Komisija bi trebala ponovno razmotriti ulogu i odgovornosti OLAF-a u borbi protiv prijevara u rashodima EU-a uzimajući u obzir osnivanje EPPO-a.

Komisija bi posebice trebala predložiti Europskom parlamentu i Vijeću mjere kojima bi se OLAF-u dodijelila strateška i nadzorna uloga u borbi EU-a protiv prijevara.

To bi moglo uključivati djelovanje OLAF-a kao nadzornog tijela odgovornog za:

- (a) predvođenje izrade, praćenja i nadgledanja provedbe politike Komisije za borbu protiv prijevara s posebnim naglaskom na pružanje detaljnih analiza o obrascima (*modus operandi*) i uzrocima prijevara u stvarnom vremenu
- (b) koordiniranje i praćenje djelovanja u pogledu borbe protiv prijevare u državama članicama.

Preporučeni rok provedbe: kraj 2022.

Ovo je izvješće usvojilo V. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Revizorskog suda Lazaros S. Lazarou, na sastanku održanom u Luxembourg 14. studenoga 2018.

Za Revizorski sud

Klaus-Heiner Lehne
predsjednik

Prilozi

Prilog I. — Prilog VI. — Izvadci iz relevantnih pravnih tekstova

Članak 3. Direktive o zaštiti financijskih interesa Unije

„Prijevara koja štetno utječe na financijske interese Unije

2. Za potrebe ove Direktive, navedeno u nastavku će se smatrati prijevarom koja štetno utječe na financijske interese Unije:

- (a) u pogledu rashoda koji nisu povezani s javnom nabavom, svaka radnja ili propuštanje koji se odnose na:
 - (i) upotrebu ili prikazivanje lažnih, netočnih ili nepotpunih izjava ili dokumenata, čiji je učinak pronevjera ili nezakonito zadržavanje sredstava ili imovine iz proračuna Unije ili proračuna kojima upravlja Unija, ili kojima se upravlja u njezino ime,
 - (ii) neotkrivanje informacija, čime se krši određena obveza, s istim učinkom ili
 - (iii) zloupotrebu takvih sredstava ili imovine za potrebe različite od onih za koje su sredstva izvorno odobrena
- (b) u pogledu rashoda u vezi s javnom nabavom, barem kada su počinjeni radi stjecanja nezakonite koristi za počinitelja ili drugu osobu uzrokovanjem štete za financijske interese Unije, svaki čin ili propust koji se odnose na:
 - (i) upotrebu ili prikazivanje lažnih, netočnih ili nepotpunih izjava ili dokumenata, čiji je učinak pronevjera ili nezakonito zadržavanje sredstava ili imovine iz proračuna Unije ili proračuna kojima upravlja Unija, ili kojima se upravlja u njezino ime,
 - (ii) neotkrivanje informacija, čime se krši određena obveza, s istim učinkom ili
 - (iii) zloupotrebu takvih sredstava ili imovine za potrebe različite od onih za koje su sredstva izvorno odobrena, čime se nanosi šteta financijskim interesima Unije”.

Članak 325. UFEU-a

„Unija i države članice suzbijaju prijevare i sva druga nezakonita djelovanja koja su usmjerena protiv financijskih interesa Unije pomoću mjera iz ovog članka koje djeluju kao sredstvo za odvratanje i koje pružaju djelotvornu zaštitu u državama članicama i u svim institucijama, tijelima, uredima i agencijama Unije.”

Prilog II. — Tijela EU-a i država članica koja su uključena u upravljanje rizicima od prijevara

Tijela	Sprječavanje (strukture upravljanja i čelna uloga u borbi protiv prijevara, procjene rizika od prijevara, strategije za borbu protiv prijevara, preventivne kontrole, obavještajne usluge)	Otkrivanje (kontrole za otkrivanje prijevara, mehanizmi za žalbe na prijevare)	Istraga (administrativna i kaznena)	Odgovor (sankcije, povrat sredstava, kazneni progon, mjerenja uspješnosti i izvješćivanje)
OLAF	✓	✓	✓	
IDOC			✓	✓
GU-ovi Komisije	✓	✓		✓
Eurojust				✓
Europol	✓			
Nacionalna administrativna tijela	✓	✓	✓	✓
Nacionalna sudska tijela i tijela za izvršavanje zakonodavstva		✓	✓	✓
EPPO			✓	✓

Prilog III. — Nedavne zakonodavne inicijative u području borbe EU-a protiv prijevara

- Suzakonodavci su 5. srpnja 2017. donijeli **Direktivu o suzbijanju prijevara počinjenih protiv financijskih interesa Unije kaznenopravnim sredstvima (Direktiva o zaštiti financijskih interesa Unije)**. Države članice je u roku od dvije godine (do 6. srpnja 2019.) moraju prenijeti u svoje nacionalno zakonodavstvo. U njoj se usklađuje definicija četiriju kaznenih djela (prijevare, korupcije, pranja novca i zlouporabe), kao i sankcije te rokovi zastare.
- **Uredba 2017/1939 o osnivanju EPPO-a** donesena je u listopadu 2017. Očekuje se da će EPPO započeti s radom krajem 2020. ili početkom 2021. u 22 države članice te će biti nadležan za istragu kaznenih djela koja štete proračunu EU-a, uključujući teške prekogranične prijevare u području PDV-a u vrijednosti većoj od 10 milijuna eura.
- **Prijedlog izmjene Uredbe o OLAF-u br. 883/2013 (COM(2018) 338)** o istragama koje provodi OLAF u vezi sa suradnjom s Uredom europskog javnog tužitelja i djelotvornosti istraga koje provodi OLAF donesen je u svibnju 2018.
- **Nova Financijska uredba** stupila je na snagu u srpnju 2018.

Prilog IV. — Događaji koji su potaknuli države članice da Komisiji prijave slučajeve prijevara koje su pod kaznenom istragom

Događaj	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	HR	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	UK
Nakon optužnice	✓			✓	✓			✓						✓							✓		✓			✓		
Nakon nepravomoćne presude	✓				✓			✓						✓						✓			✓			✓		
Nakon pravomoćne presude – konačne odluke suda	✓			✓	✓			✓	✓					✓		✓	✓	✓		✓	✓		✓	✓	✓	✓		
Ostalo	✓	✓	✓			✓	✓			✓	✓	✓	✓		✓				✓	✓	✓	✓		✓			✓	✓

Prilog V. — Uloge i odgovornosti na razini Komisije za ishode koji su povezani s mjerama borbe protiv prijevара u rashodima EU-a

Tijela Komisije	Planiranje			Provedba			Izvršavanje		
	Analiza rizika od prijevара	Strategije za borbu protiv prijevара	Plan upravljanja	Ex ante i ex post kontrole prijevара	Kazneni progon	Povrat sredstava	Izvršavanje o sumnjama na prijevaru i utvrđenim prijevarama (izvršuje o zaštiti financijskih interesa Unije)	Godišnje izvješće o radu	Godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i o njegovu izvršenju
Europska komisija (kolegij)	Obaviještena	Odgovorna	Nije uključena	Obaviještena	Nije uključena	Obaviještena	Odgovorna	Obaviještena	Odgovorna
Povjerenik Komisije zadužen za proračun i ljudske resurse	Obaviješten	Konzultiran	Obaviješten	Obaviješten	Nije uključen	Obaviješten	Konzultiran	Obaviještena	Konzultiran
Korporativni upravni odbor	Konzultiran	Obaviješten	Konzultiran	Nije uključen	Nije uključen	Nije uključen	Nije uključen	Konzultiran	Konzultiran
Ravnatelj glavne uprave – dužnosnik na osnovi delegiranja	Odgovoran	Odgovoran	Odgovoran	Odgovoran	Nije uključen	Odgovoran	Konzultiran	Odgovoran	Konzultiran
OLAF*	Konzultiran	Konzultiran	Konzultiran	Konzultiran	Konzultiran	Konzultiran	Konzultiran	Konzultiran	Konzultiran
Središnje službe: glavno tajništvo i GU BUDG	Konzultirane	Konzultirane	Konzultirane	Obaviještene	Nisu uključene	Obaviještene	Konzultirane	Konzultirane	Konzultirane
Služba za unutarnju reviziju**	Nije uključena	Obaviještena	Nije uključena	Nije uključena	Nije uključena	Nije uključena	Obaviještena	Obaviještena	Obaviještena
Skupina „Clearing House”***	Nije uključena	Nije uključena	Nije uključena	Nije uključena	Nije uključena	Nije uključena	Nije uključena	Nije uključena	Nije uključena
Odbor za praćenje napretka revizije****	Obaviješten	Obaviješten	Obaviješten	Obaviješten	Nije uključen	Obaviješten	Nije uključen	Obaviješten	Obaviješten
Nadzorni odbor OLAF-a	Nije uključen	Nije uključen	Nije uključen	Nije uključen	Obaviješten	Obaviješten	Nije uključen	Nije uključen	Nije uključen
Mreža Komisije za sprječavanje i otkrivanje prijevara	Konzultirana	Konzultirana	Nije uključena	Konzultirana	Nije uključena	Nije uključena	Obaviještena	Nije uključena	Nije uključena

*Konzultiranje s OLAF-om o svim drugim mjerama u fazama planiranja i provedbe nije obvezno, osim ako se te mjere temelje na preporukama OLAF-a.

**Na temelju svoje povelje i međunarodnih standarda ta služba nema nikakvu upravljačku odgovornost ni u jednoj fazi ciklusa borbe protiv prijevara.

***Skupina „Clearing House” može se obavještavati o pojedinačnim slučajevima te nije potreban opći, sustavan pristup.

****Odbor za praćenje napretka revizije obavještava se o problemima u predmetnim područjima na neizravan način, odnosno na temelju nalaza unutarnjih i/ili vanjskih revizija. Taj se odbor obavještava o ključnim elementima godišnjih izvješća o radu i nacrtu godišnjeg izvješća o upravljanju proračunom EU-a i o njegovu izvršenju.

Prema Sudu, ključni akteri koji sudjeluju u borbi protiv prijevara mogu se podijeliti u sljedeće četiri kategorije:

- **odgovoran:** osoba ili tijelo koje zaista obavlja određenu zadaću i/ili koje u konačnici odgovara javnosti za provedbu određene aktivnosti ili odluke
- **konzultiran:** osoba ili tijelo koje daje mišljenje o određenoj mjeri ili odluci prije nego se donese, uključujući pripremu/preispitivanje nacrtu dokumenata za potrebe donositelja odluka
- **obaviješten:** osoba ili tijelo koje treba obavijestiti nakon što je donesena odluka ili nakon što je mjera poduzeta. Možda će biti potrebno da ta osoba ili tijelo poduzme mjere na temelju ishoda
- **nije uključen.**

Prilog VI. — Popis referentnih izvora

Alina Mungiu Pippidi (2013.), „The Good, the Bad and the Ugly: Controlling corruption in the European Union (Dobar, loš, zao: kontroliranje korupcije u Europskoj uniji), Berlin.

Fabio Giuffrida, „The European Public Prosecutor’s Office: King without kingdom?” (Ured europskog javnog tužitelja: kralj bez kraljevine?) (2017.), izvješće istraživanja CEPS-a br. 3/2017, str. 14. [https://www.ceps.eu/publications/european-public-prosecutor %E2 %80 %99s-office-king-without-kingdom](https://www.ceps.eu/publications/european-public-prosecutor-%E2%80%99s-office-king-without-kingdom).

Golden, Miriam i Picci, Lucio (2005.), „Proposal for a New Measure of Corruption, and Tests using Italian Data, Economics and Politics” (Prijedlog nove mjere za korupciju i ispitivanje provedeno korištenjem talijanskih podataka, gospodarstva i politike) svezak 17., 2005., str. 37. – 75.

Mark Button and Jim Gee (2015.), „The financial cost of fraud 2015 - What the latest data from around the world shows” (Financijski trošak prijevara u razdoblju 2015. – Što pokazuju najnoviji podatci iz cijelog svijeta), PKF Littlejohn LLP and PKF; Vidi i Brooks, G., Button, M. i Gee, J. (2012.), „The scale of healthcare fraud: a global evaluation” (Opseg prijevara u zdravstvu: globalna evaluacija), Security Journal, svezak 25. br. 2., str. 76 - 87.

Mark Button, Chris Lewis, David Shepherd, Graham Brooks i Alison Wakefield (2012), „Fraud and Punishment” (Prijevara i kazna): Enhancing Deterrence Through More Effective Sanctions (Jačanje suzbijanja s pomoću djelotvornijih sankcija), Centre for Counter Fraud Studies (Centar za studije u području suzbijanja prijevara), Sveučilište u Portsmouthu.

Mihaly Fazekas and Peter Lawrence King (2018.), [Perils of development funding? The tale of EU Funds and grand corruption in Central and Eastern Europe](#) (Opasnosti financiranja razvoja? Priča o fondovima EU-a i velikim razmjerima korupcije u središnjoj i istočnoj Europi). Regulation & Governance 2018. (Regulativa i upravljanje za 2018.), str. 14. i 15.

Mihaly Fazekas and Gábor Kocsis (2017), [Uncovering High-Level Corruption: Cross-National Corruption Proxies Using Public Procurement Data](#) (Otkrivanje korupcije na visokoj razini: međunacionalni pokazatelji korupcije na temelju podataka o javnoj nabavi) British Journal of Political Science, av. online.

Mihaly Fazekas, István János Tóth and Peter Lawrence King (2016.), [An Objective Corruption Risk Index Using Public Procurement Data](#). European Journal of Criminal Policy and Research, 22(3), str. 369. – 397.

Mihaly Fazekas and István János Tóth (2017.), [Corruption in EU Funds? Europe-wide evidence on the corruption effect of EU-funded public contracting \(Korupcija u rashodima EU-a? Dokazi iz cijele Europe o učinku korupcije na sklapanje ugovora s javnim tijelima o financiranju sredstvima EU-a\)](#) In J. Bachtler et al (Eds.), EU Cohesion Policy (Kohezijska politika EU-a). Reassessing performance and direction. (Preispitivanje provođenja i smjera) Pogl. [13]. Routledge, London, str. 186. – 205.

Paulo Mauro (1996.), The Effects of Corruption on Growth (Učinci korupcije na rast), Investment and Government Expenditure (Ulaganje i državna potrošnja), International Monetary Fund (Međunarodni monetarni fond), WP/96/98.

Paulo Mauro (1998.), Corruption and the composition of government expenditure (Korupcija i sastav državnih izdataka), International Monetary Fund (Međunarodni monetarni fond), Journal of Public Economics 69.

Jajkowicz, O. and Drobiszova, A. (2015), The Effect of Corruption on Government Expenditure Allocation in OECD Countries, (Učinci korupcije na raspodjelu državnih rashoda u zemljama OECD-a) Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis, Vol. 63.

Pokrate i skraćeni nazivi

AFCOS: Koordinacijska služba za borbu protiv prijevara

CAFS: Strategija Komisije za borbu protiv prijevara

EDES: sustav ranog otkrivanja i isključenja

EPPO: Ured europskog javnog tužitelja

GU: glavna uprava

IMS: sustav za upravljanje nepravilnostima

OLAF: Europski ured za borbu protiv prijevara

Sud EU-a: Sud Europske unije

VFO: višegodišnji financijski okvir

Pojmovnik

Bolja regulativa podrazumijeva izradu politika i zakona na način kojim se omogućava da se njihovi ciljevi postignu uz najmanje moguće troškove. Boljom regulativom jamči se da će EU zaista i ostvariti ambiciozne ciljeve politike koje je sam postavio. Time se nastoji zajamčiti da izabrano rješenje u okviru politika nudi najbolje rješenje i najmanje opterećenje na putu do ciljeva. Riječ je o načinu rada kojim bi se zajamčila otvorena i transparentna priprema političkih odluka na temelju najboljih raspoloživih dokaza i uz podršku u vidu opsežne uključenosti dionika (Izvor: paket instrumenata za bolju regulativu).

Financijski ispravci ispravci su koje država članica može provesti odbitkom nepravilnih rashoda od zahtjeva za plaćanje te države članice, plaćanjem naloga za povrat sredstava koji je izdala Komisija ili opozivom sredstava. Odbitak može imati dva oblika: povlačenje sredstava ili povrat sredstava dodijeljenih korisnicima.

Kazneni progon tužiteljeva je odluka da tuženika optuži za kazneno djelo.

Korupcija je zlouporaba ovlasti radi ostvarivanja privatne koristi. Pod korupcijom se podrazumijeva svaki čin ili propust kojim se zloupotrebljavaju javne ovlasti ili nastoji utjecati na zloupotrebu javnih ovlasti kako bi se stekla neopravdana korist.

Nepravilnost je čin koji nije u skladu s pravilima EU-a i koji može imati negativan utjecaj na financijske interese EU-a., ali i koji može biti posljedica stvarnih pogrešaka koje su počinili korisnici koji potražuju sredstva i tijela odgovorna za plaćanje. Ako se nepravilnost izvrši namjerno, ona se smatra prijevaram.

Optužnica je službena obavijest koju tužitelj daje fizičkoj ili pravnoj osobi na temelju pritužbe da je on ili ona počinio/počinila kazneno djelo i na temelju koje tužitelj pokreće kazneni progon pred sudom.

Osuđujuća presuda presuda je suda na temelju koje se tuženik smatra krivim za počinjeno kazneno djelo. Osoba se može smatrati osuđenom tek kad je presuda pravomoćna.

Otkrivena prijava podrazumijeva sumnju na prijavu ili utvrđenu prijavu.

Pogreška je nepravilnost uzrokovana neispunjavanjem zakonskih i ugovornih obveza.

Prijava je čin namjerne obmane kojom se ostvaruje osobna korist ili uzrokuje šteta drugoj strani (**prilog I.**).

Procjena učinka pridonosi postupcima odlučivanja u EU-u sustavnim prikupljanjem i analizom informacija o planiranim intervencijama i procjenjivanjem njihova vjerojatnog učinka. Procjene učinka moraju se provoditi za sve glavne inicijative politika (tj. inicijative predstavljene u godišnjoj strategiji politika ili kasnije kao dio zakonodavnog programa rada Komisije), uz neke jasno utvrđene iznimke. Osim toga, njome se mogu obuhvatiti i druge važne inicijative pojedinačno za svaki slučaj.

Prvi upravni ili sudski nalaz prva je pismena procjena koju je sastavilo nadležno upravno ili sudsko tijelo koje na temelju konkretnih činjenica utvrđuje da je počinjena nepravilnost. Ona može naknadno biti izmijenjena ili izbrisana što je posljedica promjena nastalih tijekom upravnog ili sudskog postupka.

Rizik od prijevара – u skladu s vodičem za upravljanje rizicima od prijevара Odbora sponzorskih organizacija Povjerenstva *Treadway* (COSO) organizacije bi trebale provoditi sveobuhvatne postupke procjene rizika od prijevара kako bi utvrdile posebne mehanizme prijevара i rizika, procijenile njihovu vjerojatnost i važnost, evaluirale postojeće mjere za kontrolu prijevара i provele mjere za ublažavanje preostalih rizika od prijevара.

Sumnja na prijevара nepravilnost je koja dovodi do pokretanja upravnih i sudskih postupaka na nacionalnoj razini kako bi se utvrdilo je li postupanje bilo namjerno. Takvo postupanje Komisija i države članice kategoriziraju kao „sumnju na prijevара”.

Sustav ranog otkrivanja i isključenja (EDES) novi je sustav isključenja koji je 1. siječnja 2016. uspostavila Komisija radi zaštite financijskih interesa EU-a od nepouzdatih gospodarskih subjekata. Njegova je svrha olakšati rano otkrivanje takvih subjekata, njihovo isključenje iz primanja sredstava EU-a, nalažanje novčanih kazni te u najtežim slučajevima objavljivanje informacija koje se odnose na takva isključenja ili sankcije.

Sustav za upravljanje nepravilnostima (IMS) siguran je elektronički alat za prijavu i analizu nepravilnosti te upravljanje njima. Sustav OLAF-a za upravljanje nepravilnostima dio je Informacijskog sustava za borbu protiv prijevара (AFIS), koji je razvijen i održavan u okviru Europskog ureda za borbu protiv prijevара (OLAF), olakšava razmjenu informacija između OLAF-a i nadležnih upravnih tijela.

Utvrđena prijevара podrazumijeva slučajeve u kojima je pravomoćnom odlukom kaznenog suda utvrđeno da je počinjena prijevара.

Zaštita financijskih interesa Europske unije ključan je element političkog programa Unije za jačanje i rast povjerenja građana te jamstvo ispravne upotrebe njihova novca. Ne odnosi se samo na upravljanje odobrenim proračunskim sredstvima nego su njome

obuhvaćene i sve mjere koje negativno utječu na njezinu imovinu i imovinu država članica, u opsegu u kojem su te mjere relevantne za politike Unije.

REPLIES OF THE COMMISSION TO THE SPECIAL REPORT OF THE EUROPEAN COURT OF AUDITORS

"FIGHTING FRAUD IN EU SPENDING: ACTION NEEDED"

EXECUTIVE SUMMARY

Introduction

The Commission agrees with the ECA on the importance of fighting fraud in EU spending and therefore welcomes the decision of the Court to do a Special Report on the topic. It is a complex and multi-faceted subject matter that challenges any observer attempting to get an overview. This challenge is heightened by factors such as the joint responsibility of the Commission and the Member States for the protection of the financial interests of the EU and the multitude of actors involved in the fight against fraud at both levels. The ECA, although an experienced observer, does not take these factors fully into account.

Because of the importance it attaches to financial management and control in general, and to fighting fraud specifically, the Commission created OLAF and reformed its entire system for financial management and control almost 20 years ago, allowing the College of Commissioners to take overall political responsibility for the management of the budget. The architecture of this system has since been continuously improved and refined through sustained efforts by the Commission, not least thanks to successive audits by the ECA (notably two Special Reports on OLAF in 2005 and 2011). These efforts have been intensified in recent years, with the first CAFS of 2011 which is currently being updated, the creation of EDES in 2016, the updated internal control framework of 2017, the new Financial Regulation of 2018, the recent proposal to revise the OLAF Regulation and the ongoing process of setting up the EPPO, just to mention a few of numerous initiatives. The Commission also considers that the benefits of these initiatives, and the overall progress achieved in the past years aimed at reinforcing the financial management and control system of the Commission, are substantial.

The Commission would furthermore like to emphasise that it focuses its limited financial and human resources on areas where it can make the biggest difference, ensuring the highest level of cost-effectiveness, and respecting the principles of proportionality and subsidiarity. This means that it has deliberately chosen not to perform some of the activities that the ECA is suggesting it should perform in the present Special Report. The Commission is currently considering the resource implications of the recommendations of the ECA in the context of the ongoing revision of the CAFS.

V. The specific issues raised by the ECA regarding the Commission's anti-fraud policy cannot be seen in isolation from the important developments listed below:

- Revision of the Staff Regulations for officials and other servants of the European Union in 2013;
- Updated integrated control framework and peer review of fraud risk in 2017; Directive (EU) 2017/1371 on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law (PIF Directive);
- Regulation 2017/1939 setting up the EPPO;
- Proposal of 2018 to amend the OLAF Regulation 883/2013;
- New Financial Regulation 2018/1046;
- Initiative for a revision of the Financial Framework Regulation on decentralised agencies;
- Proposals for post-2020 spending programmes;

- Ongoing update of the Commission's Anti-Fraud Strategy (CAFS).

It should be noted that the recommendations of the EDES Panel go much beyond cases of fraud or corruption: they encompass also, *inter alia* grave professional misconduct, serious breach of contractual obligations, irregularities in the meaning of Council Regulation (EC, Euratom) No 2988/95.

VI. There is no cost-effective method to estimate undetected fraud reliable and defensible enough for evidence-based policy. The methods mentioned by the ECA would not be well-suited in this specific context (see Commission's replies to paragraphs 14–16, 33–37).

In its annual PIF Report, the Commission provides statistics on suspected and detected fraud based on the reporting of the Member States.

The current reporting system represents a good practice in the field of data collection on fraud and is continuously improving. Its limits are overstated in the present Special Report (see Commission's replies to paragraphs 23–31).

The Commission considers that an analysis of what causes some recipients of EU money to behave fraudulently would not be the best use of its limited resources. The Commission gears the analysis of fraud towards the areas and tools that provide maximum effectiveness and efficiency (see Commission's replies to paragraphs 14–16, 29, 33–37, 47).

VII. With regard to the overall impact of OLAF's investigations, it is important to note that the precautionary measures issued by OLAF (see Article 7 of Regulation 883/2013) and the overall deterrent effect of OLAF's actions are also important elements which need to be assessed. The analysis concerning the follow-up of OLAF's investigations is based on a relatively small number of interviews with Commission services and Member States' judicial authorities. Moreover, the analysis of the role and responsibilities of other actors in the current system, in particular other EU institutions and Member States, to detect and investigate irregularities and to take appropriate follow-up measures, is limited. Analysing the anti-fraud action of the Commission and of OLAF requires a comprehensive approach.

As regards the indictment rate, the efficiency of OLAF's investigations cannot be measured by this single criterion, as indictment is only one of the many outcomes of OLAF investigations. It is frequent good practice that OLAF and national judicial authorities work in parallel and coordinate their operational activities. OLAF has in recent years improved its cooperation with the judicial authorities on the follow-up to its recommendations.

The difficulties regarding the follow-up given by national authorities to OLAF's judicial recommendations are a long-standing challenge, well-known to OLAF, the Commission and the Member States. To address this challenge, the Commission has proposed the creation of the EPPO. Also, the recent Commission proposal to amend Regulation 883/2013 aims to improve the follow-up to OLAF's judicial recommendations, notably by clarifying the admissibility of the results of OLAF's investigations in judicial proceedings in Member States.

With regard to recovery, OLAF has taken action to clarify the information provided in its final reports and the content of the recommendations in relation to estimated amounts to be recovered. OLAF issued "*Instructions on drafting Financial Recommendations and related sections of the Final Report*" in October 2016 which should make OLAF recommendations easier to implement. The effect of these instructions on financial recommendations will only be fully visible in the future.

Furthermore, in July 2017 OLAF issued new "*Guidelines on Financial Monitoring*" designed *inter alia* to shorten the period for the spending Directorates-General to calculate the amounts to be recovered.

See Commission's replies to paragraphs 94–125.

VIII. The EPPO Regulation, adopted under enhanced cooperation¹, introduces a significant institutional innovation which will considerably step up the protection of the EU budget against fraud and will also change the landscape of justice in Europe. It will operate as a single body across all participating Member States. The EPPO will be directly responsible for the investigations, prosecutions and bringing to judgement of crimes affecting the financial interests of the Union, hand in hand with national authorities, which will be under an obligation to abide by instructions given by the European Delegated Prosecutors. Member States are also responsible to allocate sufficient resources and have signalled their willingness to do so. The Commission and Member States are working intensively to ensure that the EPPO can start operations at the end of 2020.

IX. Fighting fraud against the EU budget is a joint task and obligation of the Member States and the Commission according to Article 325 TFEU.

X.

Recommendation 1:

The Commission partially accepts the recommendation.

The Commission, in close cooperation with the Member States, has considerably improved its irregularity reporting system over the past years, allowing for a better and more refined analysis.

The Commission is committed to further improve the reporting of irregularities and fraud and the analysis of the nature of fraud, including on the basis of tailored data collection and a better understanding of the overall anti-fraud framework in the different Member States.

It is, however, not possible to establish an estimate of the scale of the undetected fraud which is reliable and defensible enough for evidence-based policy, also taking into account the constraint of the efficient use of the limited resources available to the Commission.

See detailed Commission replies to recommendation 1 in the conclusions and recommendations section at the end.

Recommendation 2:

The Commission partially accepts the recommendation in as far as it concerns the adoption of a new comprehensive anti-fraud strategy. Please refer to the Commission's reply to Recommendation 2 in the recommendations and conclusions section regarding the possible timeline for a comprehensive analysis of fraud risks.

Regarding the recommendation relating to the portfolio of a given Commissioner, the Commission considers that its current internal organisation in practical terms already reflects the recommendation.

See also Commission's reply to paragraphs 50-54.

Recommendation 3:

First indent: The Commission accepts the recommendation.

¹ See Council Regulation (EU) 2017/1939 on the creation of the European Public Prosecutor's Office (EPPO) of 12 October 2017.

In accordance with the Financial Regulation, the relevant Directorates-General are obliged to use the early detection and exclusion system where the circumstances require it. Several actions have already been conducted to promote the use of EDES.

The Commission will continue to call on the Member States to identify and flag fraudulent economic operators. A modification of the Financial Regulation by the legislator would be necessary in order to oblige the Member States as far as shared management is concerned to flag fraudulent economic operators. The Commission had initially proposed a clear obligation for the Member States to use IMS data as grounds for exclusion (COM(2014)358). However, Member States opposed any obligation to exclude on the basis of the information they provide in IMS.

See detailed Commission replies in the conclusions and recommendations section at the end.

Second indent: The Commission accepts the recommendation.

The Commission has provided information on the ARACHNE system in all Member States. However, ARACHNE is used on a voluntary basis as there is no legal obligation to enforce its use. The Commission will continue to provide assistance to the authorities concerned.

Recommendation 4:

The Commission partially accepts the recommendation.

The Commission has already taken action to adapt OLAF's legislative framework and operations in view of the setting-up of the EPPO by putting forward a proposal to revise Regulation 883/2013 (COM(2018)338).

The fight against fraud will be reinforced through complementary action by the EPPO and OLAF. OLAF's fundamental role and responsibility of fighting fraud in EU spending through administrative investigations will not change, however, with the setting up of the EPPO.

The Commission shares the ECA's view that OLAF could assume a stronger role with regard to the anti-fraud policies of the Commission services and executive agencies. Such a strengthened role is being considered in the upcoming update of the Commission Anti-Fraud Strategy (CAFS).

Vis-à-vis the Member States, OLAF will continue to perform its coordinating and advisory functions, notably as the lead service for irregularity reporting and the Advisory Committee for the Coordination of Fraud Prevention. Likewise, the Authorising Officers responsible in the Directorates-General in charge of shared management will continue to exercise their responsibilities with regard to the Member States.

See detailed Commission replies in the conclusions and recommendations section at the end.

INTRODUCTION

5. Articles 317 and 325 TFEU lay down the Member States' duty to cooperate in, and joint responsibility for, the protection of the Union's financial interests in a more general manner. That responsibility includes, *inter alia*, further areas of shared management of EU expenditure, as well as the revenue side of the Union budget.

9. The specific issues raised by the ECA regarding the Commission's anti-fraud policy cannot be seen in isolation from the important recent legislative initiatives and other developments in the area of the fight against fraud listed in chronological order below:

- The revision of the Staff Regulations for officials and other servants of the European Union was made in 2013 to strengthen the legal framework, notably with regard to possible conflicts of interests and increased transparency.
- The updated integrated control framework and peer review of fraud risk was adopted by the Commission on 19 April 2017, under which the most important risks (including fraud) are

assessed by the responsible Authorising Officers, reported on in their Annual Activity Reports and discussed with central services in a peer review process.

- The Directive on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law (PIF Directive) was adopted by the co-legislator on 5 July 2017. Member States have two years (until 6 July 2019) to transpose it into their national legislation. The Directive provides a harmonised legal framework reducing obstacles to an effective cooperation, notably by harmonising the definition of four criminal offences (fraud, corruption, money laundering and misappropriation) as well as sanctions and limitation periods. The material competence of the EPPO is based on the PIF Directive.
- Regulation 2017/1939 setting up the EPPO has been adopted in November 2017. The EPPO is expected to start operating from late 2020 or early 2021 onwards in 22 Member States and will be competent to investigate crimes against the EU budget including serious cross-border VAT fraud over EUR 10 million. The EPPO will bring actions against criminals directly in front of national courts which should lead to more successful prosecutions and a better recovery of the defrauded money.
- The proposal to amend the OLAF's Regulation 883/2013 (COM(2018)338) concerning investigations conducted by the OLAF as regards cooperation with the EPPO and the effectiveness of OLAF investigations was adopted in May 2018. While the EPPO will focus on criminal cases affecting the EU budget, such as corruption or fraud with EU funds, or cross-border VAT fraud criminal investigations, OLAF will continue its administrative investigations into fraud affecting the Union's financial interests in all Member States, including investigations leading to criminal prosecution in Member States that do not participate in the EPPO. The Commission proposal to amend OLAF's Regulation 883/2013 aims to provide clarifications to the cooperation between the OLAF and the EPPO, and to ensure the widest possible protection of the EU's budget. The proposal also aims to enhance the effectiveness of OLAF investigation tools, in particular checks and inspections, as well as access to bank account information.
- The new Financial Regulation entered into force in July 2018 and reinforces the means to counter shell companies and the use of tax havens by intermediaries managing EU funds. It consolidates the European Early Detection and Exclusion System (EDES) by making it fully applicable to implementing partners under indirect management. More generally, it simplifies financial rules, making them easier to control and less fraud prone.
- The revision of the Financial Framework Regulation on decentralised agencies has been proposed by the Commission to strengthen the governance of EU decentralised agencies in particular in the area of fraud, notably with the introduction of an obligation for decentralised agencies to report cases of fraud or investigations to the Commission without delay and of the obligation on agencies to adjust their internal control systems where they run decentralised offices away from the main seat. This revision is targeted to enter into force by 1 January 2019.
- The proposals for post-2020 spending programmes contain specific recitals and provisions regarding the protection of the EU financial interests, notably on the competences of OLAF. Further anti-fraud provisions have been included in the proposal for a Common Provisions Regulation.
- The update of the Commission's Anti-Fraud Strategy (CAFS), originally adopted in 2011, is ongoing. In this process, OLAF has compiled a qualitative fraud risk assessment as a synthesis of the contributions received from the different Commission services.

OBSERVATIONS

Common reply to paragraphs 14-16:

The issue of fraud measurement has been discussed and analysed intensively. Although the Commission agrees with the ECA that it would be desirable, it is not possible to have an estimate of the undetected level of fraud reliable and defensible enough for evidence-based policy, also taking

into account the constraint of the efficient use of the limited resources available to the Commission. While useful for other purposes, the research methods suggested by the ECA would not be well-suited to this context and would risk leading to biased decision-making or, at least, to an added-value not proportionate to the cost. This is further discussed in the replies to paragraphs 33–37.

On the basis of these considerations and in line with the provisions of Article 325(5) TFEU, the Commission has decided to focus on the scale and nature of irregularities and (suspected or established) fraud detected and reported *via* the well-established IMS and is constantly refining this method. This approach provides solid knowledge about the weaknesses actually exploited by fraudsters.

The Commission is aware of the limitations of this approach, but considers that, at present, this is the most effective method. Activities in the anti-fraud area should be seen as a continuously developing process that builds on achievements and developments, which may seem insufficient if checked against a theoretical model but need to be assessed in relation to the overall complexity of the system and its historical development. Such an evolutive approach paves the way for future improvements. Further steps can be taken such as better exploiting the existing databases.

23. The Commission has continuously improved the quantity and quality of the irregularity reporting. The reporting obligation and its derogations and limitations are presented in the material supporting the PIF Report and namely in the Commission Staff Working Document (2016)237 final (explicitly quoted also in relation to the PIF Report 2016). See Commission's replies to paragraphs 24–31.

24.

First bullet point: The new *"Handbook on reporting of irregularities in shared management"*, prepared by OLAF in cooperation with experts from the Member States, clearly indicates OLAF's final report as one of the facts generating the obligation on Member States to report. IMS provides for a specific field to indicate the reference number of the OLAF investigation. However, this key information may not always be known at the level of the reporting authority in the Member State. The Commission notes that the quality of the data depends on the quality of the reporting by the Member States.

Second bullet point:

First sub-bullet point: Fraudulent cases arising from the activities of intermediate public bodies involved in implementing an operational programme through project selection or public tendering must be reported in IMS, with some limited exceptions (i.e. reporting threshold). The reference made by the ECA is related to the definition of "economic operator", which does not include public bodies exercising their prerogatives as public authority. The *"Handbook on reporting of irregularities in shared management"* refers to the case-law of the European Court of Justice to limit the situations in which public bodies are not considered to act as an economic operator (therefore limiting the situations which are not reported via IMS).

Second sub-bullet point: From a legal point of view, the obligation to report "suspected fraud" cases covers also cases for which no payment has been made. However, it is true that non-fraudulent irregularities for which no payment has been made are covered by derogation to report.

From a technical point of view, IMS has no mandatory fields, besides those related to the fund and programming period. The field "project name" can therefore be left empty and does not prevent reporting.

Third bullet point: The Commission acknowledges that a certain amount of information may be lost due to the reporting threshold of EUR 10 000. However, it mainly relates to minor cases which, to a large extent, concern individual perpetrators operating simple fraudulent schemes. Therefore the

added value of this information would be limited. The majority of these cases are also likely to be dismissed by national prosecution services.

However, Member States are obliged to follow up on detected irregularities, regardless of the reporting threshold.

The Commission estimates that the “final detection rate” would change only marginally in case there were no thresholds².

25. The Commission acknowledges that reporting practices can vary not only per country but also per reporting authority. Relevant explanatory information can be found in the various Commission Staff Working Documents accompanying last years’ PIF Reports.

The Commission continuously works on streamlining the reporting practice as much as possible by informing and advising Member States *via* meetings, trainings, manuals, guidance notes, handbooks and feedback on reported cases. In addition, actions concerning the reliability of IMS data are taken (see reply to paragraph 30). The handbook quoted by the ECA was issued in 2017. This cannot yet have had any impact on information analysed by the ECA and presented in Annex 4.

It should be considered that the issues raised by the ECA may have an impact on the detection rate of the specific reporting year, but that such impact decreases significantly in respect of multiannual analyses or analyses focussed on a whole programming period, like those published and updated every year in the Commission Staff Working Document “*Statistical evaluation of irregularities*”.

26. The introduction of fraud detection rates has helped to have an objective indicator to measure the performance of Member States, rather than comparing absolute numbers, representing another step forward in a continuous process.

27. While detection rates are indicators of fraud to be considered, direct comparison of detection rates must be put into context. The overall anti-fraud framework in the different Member States is the background against which data on detections and related differences among Member States should be interpreted. OLAF analyses such data and works with Member States to improve prevention, detection and reporting in the Member States.

28. Analysing the underlying reasons for differences in reporting implies analysing the 28 national anti-fraud systems in detail. This is a resource-intensive approach which could be only progressively implemented.

29. While it might be considered in the context of a broader and deeper analysis of the overall anti-fraud framework in the different Member States, the absence of a strong correlation between reported fraud detection rates and perception of corruption should not be over-emphasised. Corruption is one of the many *modi operandi* through which fraud against the EU budget is perpetrated.

Furthermore, see Commission's replies to paragraphs 33–37 about perception indexes.

² In 2005, the reporting threshold was increased from EUR 4 000 to EUR 10 000. At the time, an estimation was made of the amount of information lost in the process: the increased threshold would have implied a reduction of about 45% of the reported number of irregularities, but a loss of only 5% of the related financial amounts. Translated in terms on the fraud detection rate in 2017, this would imply a figure 0.22% instead of 0.21%.

30. In relation to the reliability of IMS data, the Commission itself does not have the capacity of auditing it on a general scale. However, OLAF invests in streamlining the reporting practices of the Member States (see reply to paragraph 25) and in performing basic quality checks.

Checks relating to the irregularity reporting systems are performed in the framework of system audits.

Member States have to put in place effective and proportionate anti-fraud measures as part of their management and control system, based on a risk assessment. This is a specific regulatory anti-fraud requirement for 2014–2020 introduced in the Common Provisions Regulation (Article 125(4)(c) CPR). In the guidance note related to this Article, the Commission indicates that the establishment of clear reporting mechanisms is a key element of prevention as well as detection. It is confirmed that suspected fraud must be reported by the authority designated by the Member State in line with the requirements under Article 122(2) CPR.

As concerns regional policy, under Key Requirement 7, the Commission's auditors check whether under a certain Operational Programme Managing Authorities have complied with their general obligation to prevent, detect, report and correct irregularities, including fraudulent ones. Some audit findings by the Commission services have covered *e.g.* the absence of reporting through IMS with regard to irregularities detected.

As concerns the Common Agricultural Policy, the Commission assesses the quality of the data in IMS in the context of its EAGGF Guidance audits. Irregularities (including fraud cases) are reported in an annex to annual accounts.

In connection with audits, the Commission requests the audit authorities to carry out verifications on the implementation of the anti-fraud measures. The standard scope of the Commission's own early preventive audits (EPSAs) also includes the review of the anti-fraud measures.

31. There are no perfect systems for the collection of data on criminal cases linked to the EU financial interests investigated by national authorities, and national systems are mostly incomplete and not accessible to the Commission.

Even the Member States which collect criminal investigation statistics tend to have very generic data, which relate to violations of Criminal code articles rather than specifying the EU or national fund or the type of operation affected.

Therefore the most complete system which systematically collects information about criminal cases linked to the EU financial interests is IMS. As any system, the Commission acknowledges that IMS may be further improved.

Common reply to paragraphs 33–36:

The Commission considers that, in the context of measuring fraud in the EU budget, estimating fraud through victimisation, encounter and perception studies is not fit-for-purpose, as these methods are more focused on identifying or using risk indicators for specific purposes and in specific sectors on the basis of administrative data. The ECA makes reference to survey-based indexes for measuring corruption and suggests that this methodology can be translated in the context of measuring undetected fraud against the EU budget. These methods are open to several criticisms highlighted by the same publications referred to by the ECA itself. Furthermore, these difficulties are significantly increased in relation to certain areas of budget expenditure, such as development aid.

In addition, according to paragraph 3.14 of the ECA's Annual Report 2015, the Composite Indicators Research Group (financed by the EU) has pointed to the fact that composite indicators, while they illustrate the bigger picture, may lead to simplistic policy conclusions.

Therefore, while useful for other purposes, victimisation, encounter or perception surveys would not be well-suited for measuring fraud to EU spending and would risk leading to biased decision-making or, at least, to an added-value not proportionate to the cost.

Finally, the Financial Regulation provides that the EU budget shall be implemented in compliance with the proportionality principle and an effective and efficient internal control. In this respect, the prevention, detection, correction and follow-up of fraud and irregularities is based on best international practices, and rests on the implementation of an appropriate risk management and control strategy coordinated among appropriate actors involved in the control chain. The Financial Regulation provides that internal control and budget implementation should evolve with an improvement of the cost benefit ratio of controls. In other terms, the cost of controls must be proportionate and commensurate with results in terms of recovery.

The Commission is committed to improving the risk management assessment and control strategy.

Box 1

The Commission underlines that the quality of control of corruption was only one of the indicators used in the study *"Assessing the quality of government at the regional level using public procurement data"*.

37. The Commission considers that the examples of the ECA illustrate that the Commission can enhance its fraud analysis. However, the illustrated methods are not cost-effective to estimate the scale of undetected fraud or corruption in a robust, reliable and defensible manner to support evidence-based policy initiatives, given the diversity of the EU budget.

39. OLAF analyses fraud also to comply with Regulation 883/2013. OLAF contributes to the design and development of methods of preventing and combating fraud, corruption and any other illegal activity affecting the financial interests of the Union. OLAF promotes and coordinates, with and among the Member States, the sharing of operational experience and best procedural practices.

Common reply to paragraphs 40-42:

The PIF Report refers to the whole budget of the EU and for this reason it must keep a general approach. The analysis is deepened, refined and enriched year after year (as recognised by the main stakeholders: the Member States and the European Parliament). The PIF Report 2017, for instance, includes a detailed analysis by component in the agricultural policy and adds an analysis of "Transport", another priority area.

OLAF analyses the nature or *modus operandi* of fraud, in general (through the PIF Report) and more in-depth (through specific projects). OLAF's own analytical work on fraud patterns and systemic vulnerabilities could indeed be intensified and broadened, as suggested by the ECA, depending on the resources devoted to analysis and prevention. Although spending programmes develop over time, the fundamentals of the programmes, and therefore the risks of fraud, will not change substantially. The case compendiums therefore remain valid and useful.

The Commission considers that the analysis of fraud patterns and systemic vulnerabilities should be a priority while noting that such studies are very resource-intensive.

43. In accordance with Article 74(2) of the Financial Regulation, the Commission has a decentralised structure for internal control, including risk analysis and anti-fraud action. It relies on the capacities and competences of Authorising Officers by Delegation that are entrusted with management of EU funds, including the identification and mitigation of fraud risks. This is why these risks are assessed primarily at the level of Directorates-General.

However, the Commission services are guided and supported in their fraud risk management at the corporate level in multiple ways, e.g. through the Commission's Internal Control Framework of

2017 and the corresponding Implementation Guide, through OLAF's 2016 *"Methodology and guidance for DGs' anti-fraud strategies"* and through exchange of views and best practice, notably in the Commission's Fraud Prevention and Detection Network.

For the on-going update of the Commission's Anti-Fraud Strategy (CAFS), the Commission is making use of the services' individual risk analyses, which OLAF has compiled into a qualitative corporate fraud risk assessment.

44. Commission services act in compliance with effective and efficient internal control, as required by Article 36(1) of the Financial Regulation, both in choosing analytical methods for their fraud risk assessment and in determining the anti-fraud controls that will be deployed to mitigate fraud risks. That said, the Commission intends to reinforce OLAF's analytical capabilities, which will, in due course, contribute to a refinement of fraud risk assessments (see the Commission's replies to recommendations 1, 3.1 and 4).

Some Commission services, in particular DG REGIO, use external sources as appropriate (e.g. Transparency International and DIGIWHIST).

45. Without a detailed analysis of the methodology used to establish the global fraud risk register of the Chartered Institute of Public Finance and Accountancy, it is difficult for the Commission to assess its added value for protecting the Union's financial interests. Doubts in this respect are raised by the fact that the register assigns a significantly higher fraud risk to payroll fraud (41%) than to procurement fraud (32%).³ No comparable trend is reflected in OLAF's investigations.⁴

46. The Commission agrees, in general, that the analysis of fraud-related data could be strengthened (see Commission's reply to recommendation 1). However, the Commission is not of the opinion that the suggested avenues of analysis are superior to assessment methods currently used by Commission services.

As concerns DG AGRI, EU bodies managing Common Agricultural Policy funds are closely followed by the audit services of DG AGRI to ensure they have the appropriate management and control systems in place. Through this exercise, beneficiaries are surveyed indirectly, too.

The assurance framework established by the Commission to ensure legality and regularity of expenditure minimises at the same time the risk of fraud.

47. The Commission services' priority is engaging in identifying vulnerabilities and fraud schemes and in awareness-raising actions about these schemes.

Regarding the causes of fraud, the Commission is considering intensifying work on profiling fraudsters targeting the EU budget, as one of the tasks of an enhanced analysis function as recommended by the ECA..

48. The "modus operandi" referred to by the ECA (i.e. the nature of fraud, such as artificially created conditions) is covered by OLAF's analytical work.

Because complex rules tend to be error and fraud prone, the Commission has proposed simplification of general and sectoral financial rules. Evidence shows that this is working for instance in reducing irregularities and fraud in Horizon 2020. The 2018 Financial Regulation further

³ <https://www.moorestephens.co.uk/news-views/november-2017/misspending-public-money-is-top-risk-area-for-frau>

⁴ See OLAF Report 2016, pp. 15-18, for the importance of procurement fraud.

simplifies the rules on reimbursement of costs, promoting the use of the simplified cost options (lump-sums) and of forms of financing not linked to costs. By doing so, it provides simpler and less fraud prone financial rules for the 2021-2027 spending programmes.

Box 2

The Commission shares the ECA's concern. To prove artificial conditions, the strict conditions set out by the European Court of Justice need to be followed. It is vital to preserve legal certainty of beneficiaries who act in accordance with the applicable legislation. Therefore, paying agencies can only refuse payment based on clearly established evidence, and not on mere suspicions. Accordingly, they often invest time and effort to gather conclusive evidence and subsequently launch recovery procedures.

49. The "opportunity for discretionary spending" referred to by the ECA is linked to the subsidiarity principle but not without limits: eligibility criteria and conditions must be agreed with the Commission and cannot be subsequently modified unilaterally. In that sense, spending is never fully discretionary.

The "allowed" degree of discretionary spending is related only to certain areas of shared management, where Member States must formally designate authorities that will manage the funds and also have the obligation to put in place a Management and Control System (MCS) with adequate management verifications and an independent audit body.

The Commission conducts audits (system audits and audits of operations) where risks are identified. Payments to programmes can be interrupted in cases of serious deficiencies to the MCS.

Therefore, the legal framework for shared management in the Programming Period 2014-2020 ensures that controls are in place at all levels, taking into due account the risks linked to discretionary spending.

Managing Authorities have some discretionary powers, but programme implementation is scrutinised by an Independent Audit Body and they remain subject to EU law, Commission/ECA audits and OLAF investigations.

Nevertheless, the Commission will consider the ECA's suggestion to analyse how discretion in EU co-financed programmes affects the risk of fraud.

Common reply to paragraphs 50-54:

Strategic fraud risk management and fraud prevention are important objectives for the Commission.

It has put in place a decentralised model of financial management, where Authorising Officer by Delegation, e.g. Directors-General, are responsible for internal control, including risk management and fraud prevention. Since 2017, all Commission services are obliged to appoint a senior manager in charge of risk management, to support and advise the Authorising Officer by Delegation on matters of internal control, including fraud risk management. In addition, it should be noted that Member States also play an important role in the fraud risk management for the EU budget, in particular in the areas under shared management.

The Member of the Commission in charge of anti-fraud steers and puts forward initiatives to improve the fight against fraud, while the College of Commissioners takes overall political responsibility for the management of the EU budget. Each Member of the Commission receives fraud-related information directly by the service under his or her responsibility and reports important cases to the College.

The individual mission letters by the President of the Commission are committing each Commissioner to pay specific attention to sound financial management of EU funds which

reinforces the Commission's political commitment to apply the principle of zero tolerance for fraud and to systematically ensure the protection of the EU budget from fraud.

The Commission considers that OLAF could assume a stronger and more strategic role as a coordinator with regard to the anti-fraud policies of the Commission services and executive agencies.

The Commission notes that Annex V is a simplified presentation of its governance model. The Commission also notes that, in reality, its model of financial management differentiates between political and operational responsibilities.

55. The Commission takes the view that OLAF already has a role in providing an overview of anti-fraud actions and reporting on outputs. *Inter alia*, OLAF is lead service for the design of the corporate anti-fraud strategy and coordinates its implementation. Moreover, OLAF provides methodological guidance for departmental anti-fraud strategies and monitors their implementation by taking part in the central review of Management Plans and Annual Activity Reports.

OLAF's oversight role is being considered in the ongoing update of the CAFS.

56. The 2014–2020 Common Provisions Regulation (CPR) has introduced for the first time a regulatory requirement obliging Member States to put in place effective and proportionate anti-fraud measures, based on a risk assessment.

The Commission launched a stock-taking study on the implementation of Article 125(4)(c) in all Member States in 2017. This study was finalised in 2018 and the findings demonstrate that overall Member States have put in place proportionate anti-fraud measures in relation to the risks identified.

A thematic audit on the effectiveness and proportionality of anti-fraud measures has been launched by DG EMPL in 2018 (covering DG REGIO and DG EMPL programmes).

The Commission is monitoring with the Member States' programme authorities in cohesion policy each fraud case brought to its attention.

Regular exchanges of best practices take place in the Advisory Committee for the Coordination of Fraud Prevention (COCOLAF) and are reported in the annual PIF Report.

59. Important recurrent activities provided for in the 2011 CAFS (such as updating departmental anti-fraud strategies, fraud-proofing of funding instruments and anti-fraud training) continue still today and are accounted for in the services' Annual Activity Reports. Likewise, the principles guiding the Commission's fight against fraud as announced in the 2011 CAFS remain valid.

60. The Commission confirms that the objectives in its anti-fraud strategy are largely of a general nature; however, the objectives are implemented through very specific actions which are accompanied by output indicators.

Where possible and adequate the Commission has defined quantitative targets (e.g. participation in anti-fraud trainings or fraud awareness level in the Directorates-General), which are embedded in the anti-fraud strategies (AFS) and in the relevant strategic planning and programming documents (Management Plans/Annual Activity Reports).

That said, the Commission agrees with the ECA on the desirability of increasing the result-orientation and measurability of its anti-fraud action. Further improvements in this respect will have to build on an enhanced analysis function as recommended by the ECA, which can, however, only gradually be implemented.

62. The annual PIF Report presents the outputs of the Commission's and Member States' anti-fraud actions but also assesses, albeit at a limited level, the effectiveness of some of these actions, especially the anti-fraud measures taken by the Member States.

Although the PIF Report does not provide an absolute assessment of the effectiveness of all horizontal anti-fraud actions adopted by the EU and its Member States, it does achieve its mission according to Article 325(5) TFEU with its comprehensive overview on anti-fraud actions taken. As concerns the assessment of the total effectiveness of these actions, more targeted, in-depth and resource-intensive studies would be required.

63. The Annual Management and Performance Report (AMPR) for the EU budget is a report built on the information made available by the Authorising Officers by Delegation in their Annual Activity Reports. As far as anti-fraud action is concerned, it includes a section with information on anti-fraud strategies and, as of 2017, a section on the protection of the EU budget. The Commission will give further consideration to the most suitable way of presenting its anti-fraud policies in the AMPR. However, this corporate report, which covers the whole spectrum of Commission policies and activities, will have to retain its summarising nature. More information on the Commission's anti-fraud actions is provided in the annual PIF Report and in the Annual Activity Reports of the Directorates-General. The latter include a subsection dedicated to fraud prevention and detection.

64. The Commission agrees with the ECA on the desirability of increasing the result orientation and measurability of its anti-fraud action.

See also Commission's reply to paragraph 60.

67. The Commission underlines that Article 125(4)(c) of the Common Provisions Regulation has provided the framework for the Commission services to reinforce their anti-fraud efforts in the 2014–2020 ESI Funds. However, already during the 2007–2013 programming period, the Commission services implemented effective and proportionate irregularity controls before spending occurred with a view to protect and safeguard the EU budget.

An overview of achievements of the Commission's earlier fraud-proofing measures is presented in a Commission Staff Working Document of 2007.⁵ For the Programming Period 2007–2013, the Commission initiated e.g. a review of Member States' obligations to report irregularities under shared management.⁶

Sector-specific legislation in the domain of shared management contains provisions on irregularities, of which fraud is a sub-category; those provisions have been in place for a long time.

68. The study initiated by the Commission on “*Preventing fraud and corruption in the European Structural and Investment Funds – taking stock of practices in the EU Member States*” provides an overview of the Member States implementation of article 125(4)(c) of the Common Provisions Regulation (CPR). This study was finalised in 2018 and amongst others gives an overview of practices and actions taken in the Member States. The study is considered as a first step and on the basis of its findings follow up and further actions will be considered by the Commission.

70. The lack of a standardised procedure for the follow-up of administrative recommendations, which are all different, cannot be interpreted as lack of impact of such recommendations. OLAF is, in fact, working on the outcome of such recommendations on a case-by-case basis. OLAF and the

⁵ SEC (2007) 1676.

⁶ Commission Regulation (EC) No 2035/2005 of 12 December 2005, OJ L 328, 15.12.2005, p. 8.

Commission are currently exploring how to strengthen the monitoring of the follow-up to OLAF's administrative recommendations.

71. Assessment of fraud risk is part of the Commission's framework for conducting impact assessments of legislative proposals. Tool #25 on prevention of fraud was added to the Better Regulation Toolbox in its 2017 revision.⁷ Fraud risk should only be addressed in an impact assessment when it is relevant to do so. This is a key principle of proportionate analysis underpinning the Commission's impact assessment system.

72. The Better Regulation Guidelines prior to 2017 did not prevent fraud risk assessments. For the 2014–2020 period, such assessments were carried out, even if not required by the Better Regulation Guidelines at the time. Spending programmes were fraud-proofed in cooperation between the spending departments and OLAF, in accordance with the 2007 Commission Communication on fraud-proofing and the 2011 CAFS. The 2017 revision of the Better Regulation Guidelines now explicitly provides for a fraud prevention tool.

73. Prevention, detection, correction and follow-up of fraud and irregularities are amongst the objectives of internal controls (Article 32 of the Financial Regulation).

In the context of shared management, which concerns 80% of the EU budget, the risk of fraud has to be assessed by the managing authority in its programme's context (Article 125(4)(c) of the Common Provisions Regulation). The proposals for the 2021–2027 programmes contain a provision requiring that the authority responsible for managing the programme "*put in place effective and proportionate anti-fraud measures and procedures, taking account of the risks identified*". This provision, once adopted, will apply to the seven shared management funds covered by the Common Provisions Regulation.

While the requirement of fraud risk assessments in the process of designing spending programmes will be formalised even more strongly for the Multiannual Financial Framework (MFF) post-2020, fraud-proofing was already a principle upheld by the Commission in the current MFF.

More specifically, the Commission considers that it has properly addressed the issue of fraud prevention and detection controls by proposing a range of substantial measures in each of its legislative proposals of 29 May 2018 accompanying the MFF package:

- the legislative financial statements list measures to be taken for preventing fraud and irregularities;
- dedicated provisions identify who (e.g. Commission, Member States) shall impose proportionate anti-fraud measures and procedures, taking into account the risks identified;
- a specific recital recalls the competences of OLAF (and EPPO from 2020) and lists the regulations from which those competences originate.

OLAF has examined the pertinence of those measures for fraud-proofing prior to their adoption by the Commission.

In addition, the new Financial Regulation has brought about simplified methods of financing, which are less prone to fraud, such as the possibility to use lump sums, flat-rate financing and unit costs for grants.

⁷ https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-25_en.

75. The Commission proposed in the Multiannual Financial Framework post-2020 spending programmes horizontal recitals and provisions regarding the protection of the EU financial interests against unreliable economic operators.

In accordance with the Financial Regulation, the necessary and equivalent rights and access have been granted to the Commission, OLAF, the EPPO and the ECA.

The possibility to reuse the contributions from the funds as provided for in Common Provisions Regulation serves as an incentive for the Member States to apply financial corrections themselves.

The Commission provides systemic fraud proofing and is revising the way the fraud proofing is done in the context of the ongoing update of the CAFS.

See also reply to paragraph 72.

80. Decisions on sanctions are not only based on information received by the entities listed in this observation. They can also be based *i.a.* on information from audits by authorising officers or under their responsibility, disciplinary measures by competent supervisory bodies responsible for the verification of the application of standards of professional ethics, and decisions by the Commission or competent national authorities relating to the infringement of EU or national competition law.

In the future, facts established in the context of audits or investigations carried out by the EPPO should also be a source of information.

81. Exclusion of unreliable economic operators on the basis of a recommendation by the panel referred to in Article 143 of the Financial Regulation (formerly Article 108 of the 2012 Financial Regulation) requires a certain procedure, to respect the right to be heard and the proportionality principle.

82. Fraud or corruption frequently matches other grounds of exclusion. Therefore, where exclusion for fraud or corruption was not legally possible for facts committed before 2016, exclusion was taken on other applicable grounds, such as grave professional misconduct and serious breach of contract, and the deterrent impact of the system was ensured.

83. For facts dating from before the entry into force of the new Financial Regulation in August 2018, the legislation will allow excluding natural persons in exclusion situations and who are essential for the award or for the implementation of legal commitments.

84. For facts dating from 2016 onwards, the Financial Regulation allows for the exclusion of economic operators where a manager is in a situation of exclusion. Where applicable, the Commission will make use of this possibility and considers that other institutions and EU bodies should do the same.

The new Financial Regulation provides for means to counter shell companies and the use of tax havens by intermediaries managing EU funds.

It is important to note that the legal constraints in which both systems operate are different. In particular the World Bank decisions are not subject to appeal and/or national judicial legal orders.

Common reply to paragraphs 85 and 86:

ARACHNE can form an important support for effective and proportionate anti-fraud measures according to Article 125(4)(c) of the Common Provisions Regulation (EU) 1303/2013. It is designed to help Member States authorities to prevent and detect errors and irregularities among projects, beneficiaries, contracts and contractors.

Since 2013, the Commission services have been informing the Member State authorities on a regular basis about the potential benefits of using ARACHNE.

87. The Commission is investigating whether the data from the EDES system (and potentially ABAC) can be integrated into ARACHNE, also with a view to allowing direct management spending to be tested for the presence of fraud indicators.

88. The development of ARACHNE was completed in May 2013 (first installation) and the data from the Member States who decided to integrate ARACHNE in their anti-fraud strategy have since then been gradually included.

EDES applies to all aspects of direct and also indirect management, since the entry into application of the new Financial Regulation.

The new EDES system was put in place in 2016 and thus the ECA's findings are based on public figures only relating to the initial period up to 30 June 2018. This does not allow for an assessment of the functioning of the system, including of its deterrent effects.

90. The Commission notes the following additional and important aspects for assessing the impact of OLAF's administrative investigations:

- an in-depth analysis of administrative recommendations to address systemic shortcomings;
- precautionary measures issued by OLAF in the course of an investigation pursuant to Article 7 of Regulation 883/2013 to avoid further aggravation of fraud or irregularities;
- the deterrent effect of OLAF investigations on potential fraudsters;
- the responsibilities for Commission services and Member States (reporting to OLAF and implementing its recommendations) to render OLAF's work effective in practice.

Furthermore the Commission and/or OLAF have initiated a number of key reforms to increase the effectiveness of OLAF's investigative activities . These reforms include:

- OLAF instructions to investigators on financial recommendations (2016);
- OLAF's review of its monitoring regime for recommendations to ensure quicker follow-up (2017);
- the PIF Directive (2017);
- the revision of the Financial Regulation (2018);
- the proposal to amend Regulation 883/2013 to improve, *inter alia*, the investigative tools to OLAF and facilitate the uptake of OLAF's final reports (2018).

91. OLAF's judicial recommendations may also contain general proposals to the judiciary to consider OLAF's findings in the final report in their entirety which widens the scope of judicial action.

92. In line with Article 11(1) of the OLAF Regulation, OLAF's recommendations indicate the action to be taken by the IBOA and the competent authorities of the Member States. Pursuant to Article 11(2), OLAF's final reports constitute admissible evidence in administrative or judicial proceedings in Member States in the same way and under the same conditions as administrative reports drawn up by national administrative inspectors. In order to further improve the impact of OLAF's investigations, the Commission has in its proposal for amending Regulation 883/2013 introduced measures to strengthen the usability of OLAF's final reports in national proceedings.

94. The follow-up given by national authorities to OLAF's judicial recommendations is a long-standing challenge, well-known to OLAF and the Commission. As explained below, this is due to a number of factors, e.g. the fact that each Member State has its own prosecution policy with regards to PIF offences.

To address this challenge, the Commission has proposed the creation of the EPPO. It is expected to bring a more consistent and effective prosecution policy in EPPO Member States for crimes affecting the EU budget, leading to more prosecutions, convictions and a higher level of recovery.

Moreover, differences in the scope and definition of criminal offences have been further addressed by Directive (EU) 1371/2017 (the "PIF Directive") (see also reply to paragraph 97).

The recent proposal to amend Regulation 883/2013 aims *inter alia* to enhance the effectiveness of OLAF's investigative function, and it is therefore expected that the use of OLAF investigation results in judicial proceedings in Member States will be improved.

To better understand the precise reasons for dismissals and to improve the follow-up of its investigations, OLAF has undertaken an in-depth analysis of Member States' follow-up to its judicial recommendations issued between 1 January 2008 and 31 December 2015, examining 169 judicial recommendations issued by OLAF and dismissed by Member States' judicial authorities, out of a total of 317 recommendations. OLAF is in constant dialogue with Member States' judicial authorities to improve the indictment rate.

95. As regards the comparison between numbers of indictments resulting from OLAF's judicial recommendations and numbers of national own prosecutions, the different context and conditions under which OLAF operates as compared to national authorities need to be considered. .

The responsibility to counter fraud and any other illegal activities affecting the financial interests of the Union is incumbent on the Union and on the Member States⁸ as a shared responsibility. In this context, Member States' action naturally takes a larger share in numerical terms. This is also illustrated by the figures published by the Commission on an annual basis in its reports on the protection of the European Union's financial interests (PIF Reports)⁹.

Action at EU and national level is complementary and the fact that the EU level is equipped with its own investigative capacity is a crucial building block in the fight against fraud as a whole. Both levels benefit from close cooperation.

In addition, even when not leading the investigation, OLAF often forwards information and provides assistance to the competent authorities in the Member States and, especially in the context of coordination cases, contributes to investigations carried out by national authorities.

96. The Commission notes that the ECA report does not compare the indictment or dismissal rates for OLAF's judicial recommendations with comparable data from the Member States. This would have facilitated the assessment of whether OLAF's recommendations have an appropriate impact at national level.

As the number of indictments in itself has limited informative value, OLAF has undertaken a more in-depth analysis of Member States follow-up to OLAF's judicial recommendations issued between 1 January 2008 and 31 December 2015, mentioned above under paragraph 94.

⁸ Cf. Article 325 TFEU.

⁹ For the latest version, see Report from the Commission to the European Parliament and the Council, 'Protection of the European Union's financial interests – Fight against fraud 2017 Annual Report', Brussels, 03.09.2018, COM(2018) 553 final. A similar tendency is reflected by other systems relying on complementarity of investigations at EU and national level (e.g. enforcement of EU competition rules, see <http://ec.europa.eu/competition/ecn/statistics.html>).

This analysis was not limited to the expenditure area – the subject of the ECA’s audit – but included also internal investigations and the revenue area, i.e. customs investigations.

First bullet point: According to the OLAF's analysis of Member States' follow-up of OLAF's judicial recommendations, the category of cases with “insufficient evidence” encompasses a wide range of heterogeneous factual and legal situations. It includes, in particular, cases where a full collection of evidence was in practice not feasible for OLAF because of the limitations of its investigative powers as well as situations where Member States' authorities questioned the evidentiary value of OLAF's final report due to the uncertainty of the applicable legislation.

In addition, the number of cases dismissed due to “insufficient evidence” (a common explanation for not opening a case) may also vary according to the different procedural rules and practices in the Member States. In general, the Member States have a wide margin of appreciation at the various stages of investigation and prosecution.

It should also be emphasised that in a significant number of cases, OLAF does not receive the detailed reasoning on the actual grounds for dismissal.

Second bullet point: Despite the degree of harmonisation achieved under the PIF Convention (and pending the transposition of the PIF Directive), there are still notable differences in national criminal laws at a detailed level which may affect the question of whether a certain conduct is considered an offence at Member State level. OLAF always conducts a first assessment considering whether the facts under investigation fall under the definition of EU fraud according to the applicable EU legislation. It is then the competence of national authorities to decide whether to follow-up OLAF's recommendations or not.

Third bullet point: While time barring can in principle be regarded as an "objective" reason, the qualification of a certain set of facts as a crime falls under the sole competence of judicial authorities, which enjoy a considerable margin of assessment in this regard. Whether a case is considered time-barred may for instance depend on the degree of gravity attributed to a given offence which may have a significant impact on the prescription period applicable. Also the assessment of e.g. the question when an offence was started and when it ended, whether there was a continuous or repeated conduct, as well as questions of interruption and suspension involve complex assessments based on specificities of national legal frameworks. In many cases, OLAF is able to check this with national authorities and may focus on enabling financial recovery.

It should be noted that avoiding time barring is the joint responsibility of all actors, in particular EU institutions and Member States who should provide information to OLAF in a timely manner.

See also Commission's reply to paragraph 97.

97. OLAF cooperates closely and constructively with many national authorities. This applies during the investigative phase (coordination of investigative activities, exchange of information, assistance to get access to bank accounts, etc.) as well as in the subsequent phase (implementation of OLAF's recommendations by national authorities). Where differences appear between OLAF and national authorities regarding the interpretation of the law or the facts, a meeting can be organised.

The Commission underlines that Member States' judiciaries are and should be independent from OLAF. The national authorities may therefore reach different conclusions than the ones drawn by OLAF. The challenge arising from the significant differences among Member States in the scope and definition of criminal offences as well as in statutes of limitation has been specifically addressed by the new PIF Directive (EU) 1371/2017 (in particular Articles 3 and 4). Member States have to transpose the PIF Directive by July 2019. In addition, the PIF Directive includes for the first time specific rules on limitation periods for PIF offences (Article 12). The Commission's proposal

to amend Regulation 883/2013 addresses *inter alia* the need for clarification of the legal framework for OLAF's investigation measures.

98. The cooperation between OLAF and national prosecutors is well established and – in general – functioning well. OLAF investigations often complement the national investigations by covering aspects going beyond the national case. Close coordination between national authorities and OLAF is considered as good practice in OLAF and often takes place to avoid duplication of efforts and limit risks for the respective investigative activities.

The Commission emphasises the fact that, on the basis of Article 12 of Regulation 883/2013, OLAF often informs the public prosecutors' offices before the conclusion of the investigation.

99. The Commission notes that the dismissal of cases by national judicial authorities is not necessarily due to weaknesses in the cooperation between OLAF and the national authorities although there is room for improvement (see also Commission's replies to paragraphs 97 and 98). Important reasons why facts, for example, may be time-barred would be that OLAF received the initial information too late or that the recipient of the judicial recommendation did not act on it in an efficient manner.

OLAF generally does not deliver to judiciaries time-barred cases.

100. The Commission would like to underline the complexity of the matter.

In fact, the investigative powers of an administrative office are not comparable to those attributed to investigative bodies working for the national public prosecutor's offices. It may therefore happen that, despite great investigative efforts deployed by OLAF, its limited investigation powers and practical possibilities do not allow collecting clear evidence of a criminal offence. Therefore, important elements of evidence of a fraud, such as the payment of bribes, the individual responsibilities of the persons concerned, or the *mens rea*, may not be obtained.

Moreover, Article 11(2) of Regulation 883/2013 is not *per se* a sufficient legal basis to allow all Member States' judicial authorities to use OLAF reports as evidence in trial.

Therefore, in some Member States, after receiving the OLAF final report, prosecutors start investigation activities once again in order to acquire admissible evidence. In these cases, the insufficient evidence that justifies the dismissal is not the evidence collected by OLAF, but the evidence collected by national investigators (see also Commission's reply to paragraph 102).

Conversely, it appears that sometimes prosecutors expect the OLAF final report to be a ready-to-use product, which does not require any further investigation activity or, when prosecutors cannot use evidence collected by OLAF, just requires repeating investigation activities already carried out by OLAF investigators. Then, if evidence is not already available in full in the OLAF final report, the case may be dismissed because evidence is deemed insufficient.

There are also cases where dismissals appear to be motivated by limited knowledge of the rules governing EU funding and notably the obligation of the beneficiary to provide accurate information.

Dismissals by national authorities might also take place in politically sensitive cases.

Nonetheless, OLAF continuously works on improving the quality of final reports and the follow-up to its recommendations. A number of projects are already under preparation, such as new templates for the final reports.

101. The period that has elapsed since the alleged offence was committed is not only linked to the duration of OLAF's investigations, which has decreased continuously over the past years, but also to the detection of the fraud, the timing when it was communicated to OLAF and the time when the national prosecutor finally acted on OLAF's recommendation.

The Commission notes that the analysis concerning the follow-up of OLAF's investigations is based on a relatively small number of interviews with Commission services and Member States' judicial authorities.

See also Commission's reply to paragraph 99.

102. The Commission's 2017 evaluation of the OLAF Regulation has identified as the main factor hindering the follow-up to judicial recommendations the fact that the Regulation does not sufficiently ensure the use of OLAF reports as evidence in trial in the Member States. In some Member States, after receiving the OLAF final report, prosecutors carry out all the investigation activities once again in order to acquire admissible evidence. This raises efficiency issues, and may lead to offences becoming time-barred.

The question of admissibility has been addressed in the Commission's proposal to amend Regulation 883/2013.

It should be taken into account that not all Member States apply the legality principle: in those where the launch of a case is a discretionary decision of the judicial authority, an OLAF final report can be the decisive argument in favour of opening a judicial investigation.

103. The Commission notes that the average duration of closed and ongoing investigations was 15.8 months and that the average duration of the selection corresponding to these cases was 1.8 months.¹⁰

OLAF opens investigations following the analysis of information of potential investigative interest received by OLAF from external sources. This is done without undue delay.

It is also OLAF's normal practice to open cases following information retrieved in the framework of its own investigative activities to promptly tackle irregular conduct.

104. The creation of the EPPO will help rectify certain shortcomings of the current system of investigations and prosecutions of offences against the financial interests of the EU. OLAF, as all EU IBOAs and Member States' competent authorities, will have to report to EPPO without undue delay any suspicion of possible criminal offence falling within the EPPO's investigative competence. The EPPO will thus be able to directly start criminal investigations and prosecutions of cases of suspected fraud, and bring those cases to court. The Commission has adopted its proposal for the amendment of Regulation 883/2013, which will adapt the functioning of OLAF to the establishment of the EPPO, to ensure close cooperation based on the complementarity of their respective mandates.

Pending the setting-up of the EPPO, OLAF ensures the mutual exchange of information with the competent national authorities under Article 12 of Regulation 883/2013 by transmitting in due time to the competent national authorities any relevant information obtained in the course of external investigations.

It should furthermore be noted that the average duration of closed and ongoing OLAF investigations has significantly decreased compared to past years (from 22.4 months in 2011 to 15.8 months in 2017).

Common reply to paragraphs 106-108:

¹⁰ See 2017 OLAF Report.

As stated by the ECA, recovery usually takes several years, and therefore comparing amounts recommended and recovered during the same period does not provide an accurate measurement and underestimates the amount of recoveries. Under shared management, it is the responsibility of the Member States to recover the unduly spent amounts from the beneficiaries.

In addition, the financial impact of the precautionary measures recommended by OLAF and the amounts thus prevented from being unduly spent have not been included in the scope of the audit and have therefore not been analysed.

The Commission notes that the actual recoveries following the investigations by OLAF exceed by far the costs of OLAF.

109. OLAF has continuously worked on improving the quality of its final reports and recommendations. Notably, in October 2016 OLAF issued new instructions to investigators to ensure the clarity of information provided by OLAF with respect to estimated amounts to be recovered.

See also Commission's reply to paragraph 115.

110. The ECA's findings in paragraph 110 highlight the fact that there is sometimes a question of timing to be considered when a double objective needs to be pursued, namely that of recovery of unduly paid sums and of not jeopardising the criminal investigation at national level. This is why recovery procedures are at times put on hold. This situation is, however, relatively rare and concerns cases where there is a national pre-trial procedure ongoing and the national judicial authorities have expressly requested OLAF to ensure strictest confidentiality for a certain period of time (normally until the performance or finalisation of certain activities). The periods during which recovery procedures are put on hold are generally short.

In most of the cases, however, the financial recovery procedure is conducted in parallel, independently from the judicial procedure, according to the rules on recovery following administrative irregularities. The issue is addressed in the "*OLAF Guidelines on the use of OLAF Final Reports by Commission Services for recovery procedures and other measures in the direct expenditure and external aid sector*", which states that administrative and/or financial penalties may be taken without prejudice to any action taken at national level and that the Authorising Officer by Delegation (AOD) should not await the outcome of criminal proceedings (if any) before taking administrative or recovery action, unless specifically asked to do so by OLAF.

112. The Commission is of the opinion that by applying financial corrections in the area of shared management, including when recommended by OLAF, and by ensuring that the corresponding amounts are withdrawn from the programme expenditure, the EU budget is protected.

When a shared management Directorate-General, e.g. DG REGIO, receives a final case report from OLAF, it sends a financial follow-up letter to the Member State to request the recovery of EU funds in line with the OLAF final report. The Member State is requested to provide its observations. In case the Member State disagrees with OLAF's assessment and recommendation, DG REGIO assesses the Member State's reply against all applicable rules and takes a final position. The AOD may decide to follow the conclusions of the OLAF final report and implement the recommendation as set out in the report, including by proposing the Commission to adopt a financial correction decision of the appropriate amount, taking into account applicable law.

In case the Member State agrees with the OLAF financial recommendation, it is then for the national authorities to recover the funds from the respective beneficiaries. Under the Common Provisions Regulation (EU) 1303/2013, Member States are obliged to recover amounts unduly paid following an irregularity. While the Commission has no obligation to check the amounts recovered from each beneficiary, the system audits include verification of the accuracy of expenditure of

amounts withdrawn and amounts recovered recorded in the certifying authorities' accounting system. In addition, Member States have a strong incentive to detect and correct fraud and irregular expenditure, since they may replace irregular amounts which are detected after the submission of the accounts by making the corresponding adjustments in the accounts for the accounting year in which the irregularity is detected.

113. In shared management, it is the Member States' responsibility to determine an amount to be recovered in line with EU legislation and national legislation where applicable. DG AGRI monitors in a systemic way whether Member States manage the recovery of debts properly and, if necessary, follows up in the context of the conformity clearance procedure.

The EU budget is protected by the application of the so called 50/50 rule. It provides that when debts are not recovered within a specified time limit, half of the relevant amount, including interests, is re-credited to the EU budget. Moreover, in case the debt was not recovered due to negligence of the Member State, the total amount of the debt is re-credited to the EU budget.

114. As the ECA itself states in paragraph 107, recovery is a lengthy procedure, taking an average of 36 months, which means that it can take even longer in individual cases. For example, one such recommendation issued in the period 2012-2014, and in which a final decision has yet to be taken, accounts for 20% of the overall amount recommended to DGs REGIO, EMPL and AGRI in that time frame. Therefore, the rate of recovery can be expected to increase over time.

The Commission notes that the ECA's analysis does not include the amounts prevented from being unduly spent from the EU budget as decided by the Commission following OLAF's recommendations. These amounts alone total EUR 160 million with regard to recommendations issued between 2012 and 2014 and would, for the sake of comparison, be equal to 16% of the overall amount recommended for recovery to the three Directorates-General in that time frame.

The Commission underlines that EU money has been recovered or withdrawn, where possible, in order to safeguard the EU budget.

See also reply to paragraphs 106-108.

115. The final decision on the amounts to be recovered falls under the scope of activity of the Authorising Officer by Delegation.

The main reason for not recovering the amounts as recommended by OLAF has been the lack of legal base to apply a financial correction.

The instructions to OLAF staff on drafting and calculating financial recommendations dated October 2016 provide, *inter alia*, for a detailed outline on how to determine the relevant amounts (estimated impact of the facts established, estimated amounts to be recovered and the estimated amounts to be prevented from being unduly spent) as well as the information provided in the recommendation document and final report supporting these amounts. These instructions were followed up in July 2017 by OLAF with the adoption of "*Guidelines on Financial Monitoring*" which refocuses and simplifies the monitoring of financial recommendations. As the new instructions and revised guidelines are relatively recent, their full impact has yet to be seen in the system.

See also Commission's reply to paragraph 114.

116. The Commission highlights that the amount of the recovery orders issued by DG CNECT and DG RTD as a follow-up to OLAF final reports exceeds the total value of the recommendations sent to the Directorates-General. A substantial part of the recoveries was hampered by liquidation of the beneficiaries concerned after the OLAF investigation. This is particularly the case for DG CNECT, where the liquidations prevented the recovery of EUR 7.86 million, accounting for more than 50% of the total amounts for which recovery orders were established.

As reported by the ECA, recovery usually takes several years. The recovery process continues for many financial recommendations issued during the period 2012–2016 and was still pending at the time of the ECA audit.

OLAF's instructions on financial recommendations (see Commission's reply to paragraph 115) clarify, *inter alia*, how to determine the relevant amounts, including the estimated amounts to be recovered using, where possible, IBOA's own rules.

117. The Commission takes note of the 20 cases examined and would like to add that also other Directorates-General than DG CNECT and DG RTD are involved in direct management.

First bullet point: OLAF's final reports can be used in financial and administrative procedures unless OLAF indicates specific reasons why this cannot be done due to the criminal investigation. See also Commission's reply to paragraph 110.

Second bullet point: See Commission's reply to paragraph 109.

In case a spending DG is of the view that a final report does not contain clear or adequate evidence, it may contact OLAF and ask for clarifications.

Third bullet point: The Commission would like to point out that in many cases the liquidation following insolvency of a beneficiary happens after the closure of the case by OLAF, after the recovery order has been issued or the enforceable decision taken.

119. The scope and nature of an audit is different from that of an OLAF investigation and will not cover aspects such as corruption, fraud and other serious financial irregularities. Audits may not identify the full amount to be recovered and may not necessarily lead to exclusion of entities by the EDES panel.

See also Commission's reply to paragraph 109.

120. The number of such actions is limited in relation to the number of recommendations issued by OLAF.

Common reply to paragraphs 122-123:

The Commission notes that also DG NEAR and DG ECHO are recipients of OLAF financial recommendations in the field of indirect management.

The ECA states that at the time of the audit recoveries had been made regarding 38% of OLAF's financial recommendations. Given the time it takes to make meaningful progress in the recovery process, this percentage will further increase over time.

With regard to the sample, see Commission's reply to paragraph 117 on direct management which applies *mutatis mutandis* also for the sample on indirect management.

124. The Commission notes that DG DEVCO's operations are implemented in a particular context: geographically dispersed operations, high number of operations, diversity of implementing organisations and partner countries and a diversity of aid delivery methods. In addition, the legal and law enforcement contexts applicable to DG DEVCO's operations are very different compared with operations under shared management and much more diverse. OLAF takes this and the likelihood of recovery into account in its selection procedure. It should be noted that many beneficiaries also of external aid are based in Europe and therefore can be excluded from future funding following an OLAF investigation.

The default approach of DG DEVCO is to follow OLAF's recommendations. However, when there are important reasons not to follow OLAF's recommendations, DG DEVCO reports back to OLAF on the decision and measures taken.

The high-risk environment in which DG DEVCO operates can therefore explain why DG DEVCO sometimes does not follow up on the financial recommendations of OLAF.

OLAF and DG DEVCO will engage in a still closer cooperation in order to increase the number of successful recoveries.

126. The EPPO will be a single, independent European prosecution office operating across the participating Member States. European Delegated Prosecutors will be responsible to investigate, prosecute and bring to judgement crimes affecting the financial interests of the Union, thereby working hand in hand with national law enforcement and judicial authorities. European Prosecutors located at central level will, on behalf of the Permanent Chambers, supervise the investigations and prosecutions carried out by the European Delegated Prosecutors or, in exceptional cases, conduct the investigations themselves.

This novel approach will substantially enhance the current level of effectiveness and efficiency in the fight against crimes affecting the financial interests of the Union.

127. See Commission's replies to paragraphs 97-104.

128.

First bullet point: The EPPO represents a very substantial improvement to the current mechanisms of judicial cooperation among Member States. Moreover, its structure (Permanent Chambers and European Prosecutors from each Member State) is designed to bring in the necessary national expertise while ensuring the development of European investigation and prosecution policies.

The decision-making processes in the EPPO take due account of the need for swift investigatory and prosecutorial action and for ensuring a common investigation and prosecution policy of the EPPO. The need for internal consultation and translation is inherent to an EU body operating across Member States and tackling cross-border crime.

The investigations of the EPPO will be primarily carried out by the European Delegated Prosecutors under the supervision of the European Prosecutor coming from the same Member State as the European Delegated Prosecutor, and under the direction and instruction of the competent Permanent Chamber. The European Prosecutors sitting in the Permanent Chambers are familiar with the legal system and know the language of the European Delegated Prosecutors they supervise. In addition, the staff in the EPPO headquarters supporting the College and chambers will need to reflect an appropriate coverage and balance of legal systems and languages to support their work. The EPPO Regulation also allows the Permanent Chambers to delegate its decision-making powers to the supervising European Prosecutor in specific cases, where an offence is not serious enough or the proceedings are not complex.

The work of the EPPO should, in principle, be carried out in electronic form. This will further facilitate the communication between the European Delegated Prosecutors, the supervising European Prosecutors and the Permanent Chambers. Should there be need for additional translations, the EPPO may seek such services from the Translation Centre of the bodies of the EU.

Second bullet point: The Commission does not share the ECA's assessment. The EPPO will be directly responsible for the investigations, prosecutions and bringing to judgement of crimes affecting the financial interests of the Union. In this respect, European Delegated Prosecutors, who will be equipped with the same powers as national prosecutors in addition to those following directly from the EPPO Regulation, will carry out the investigations hand in hand with national authorities, while the latter shall ensure that all instructions given by the European Delegated Prosecutors are followed.

The EPPO Regulation contains also very specific obligations on Member States to provide European Delegated Prosecutors with the resources and equipment necessary to exercise their functions (Article 96(6)).

In addition, OLAF, because of its very mandate in the area of PIF, is called on to become an important source of information to the EPPO. Union institutions and bodies may use OLAF for a preliminary verification of allegations in cases where they lack the expertise to assess whether certain information may need reporting to the EPPO.

Third bullet point: Article 24 of the EPPO Regulation clearly states that all institutions, bodies, offices and agencies of the Union and the authorities of the Member States shall without undue delay report to the EPPO any criminal conduct in respect of which it could exercise its competence. It is the EPPO that will thereupon decide whether to exercise its competence by either initiating a criminal investigation or use its right of evocation. The purpose of the preliminary evaluation mechanism is to allow IBOAs to make use of OLAF and its specialised expertise to assess information available to the IBOA and to provide the EPPO with good quality information. It shall be efficient and not hamper the decision making process by the EPPO.

The Commission proposal for the revision of Regulation 883/2013 contains a specific provision on the preliminary evaluation by OLAF, including a strict deadline for its completion.

CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

130. The specific issues raised by the ECA regarding the Commission's anti-fraud policy cannot be seen in isolation from the important recent legislative initiatives and other developments in the area of the fight against fraud listed below:

- Revision of the Staff Regulations for officials and other servants of the European Union in 2013;
- Updated integrated control framework and peer review of fraud risk in 2017;
- Directive (EU) 2017/1371 on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law (PIF Directive);
- Regulation 2017/1939 setting up the EPPO;
- Proposal of 2018 to amend the OLAF Regulation 883/2013;
- New Financial Regulation 2018/1046;
- Initiative for a revision of the Financial Framework Regulation on decentralised agencies;
- Proposals for post-2020 spending programmes;
- Ongoing update of the Commission's Anti-Fraud Strategy (CAFS).

Please see Commission's reply to paragraph 9.

131. The legal constraints of the current irregularity reporting system and the complexity of the task have not been sufficiently reflected in the ECA report.

The Commission is aware of certain limits of its reporting system but has progressively and continuously worked to improve the irregularity reporting by Member States (see Commission's replies to paragraphs 24 and 25). As the ECA itself indirectly acknowledges in paragraph 31, currently there is no other system (national or within the EU institutions) collecting data on fraud to the same level of detail as IMS.

132. There is no cost-effective method to estimate undetected fraud reliable and defensible enough for evidence-based policy (see Commission's replies to paragraphs 14–16). The methods mentioned by the ECA would not be well-suited in this specific context (see replies to paragraphs 33–37).

133. The Commission agrees that the analysis of fraud patterns and vulnerabilities should be a priority while taking into account that such studies are very resource-intensive.

The Commission considers that an identification of the motivation of fraudsters would not add significant value to its fight against fraud. Furthermore, some of the causes highlighted in the report have already been targeted by legislative proposals such as the 2018 Financial Regulation or the relevant risks have been duly taken into consideration in the audit activity of the Management and Control Systems in shared management. See Commission's replies to paragraphs 39–49.

134. In the domain of public procurement, the EU has broadened and facilitated market access, in particular for SMEs, with the reform of the Public Procurement Directives in 2014 and further initiatives. Those policy impulses, aiming at e.g. enhanced transparency, more digitalised processes and simplification, are also reflected in the new Financial Regulation and will contribute to reducing the risk of corruption.

Recommendation 1 – Gain better insight into the scale, nature and causes of fraud in EU spending

The Commission partially accepts the recommendation.

The Commission, in close cooperation with the Member States, has considerably improved its irregularity reporting system over the past years, allowing for a better and more refined analysis.

The Commission is committed to further improve the reporting of irregularities and fraud and the analysis of the nature of fraud on the basis of tailored data collection and a better understanding of the overall anti-fraud framework in the different Member States.

It is, however, not possible to establish an estimate of the scale of the undetected level of fraud which is reliable and defensible enough for evidence-based policy, also taking into account the constraint of the efficient use of the limited resources available to the Commission.

a) The Commission partially accepts recommendation 1 a).

The Commission agrees to enhance IMS further, subject to a feasibility study and availability of resources. The inclusion of all spending areas may imply significant development costs and may impact significantly on the overall performance of IMS. It would also require legislative proposals.

From the Commission's point of view, integrating completed OLAF investigations should in principle be possible. However, due to data protection rules and confidentiality requirements, ongoing investigations would have to be excluded. Also for completed investigations, reporting should be done by the Member States in order to ensure that national confidentiality rules on criminal investigations are respected. Furthermore, as regards investigations by the future EPPO, it is not up to the Commission to make any commitment.

It should also be pointed out that the Commission proposed in 2014 abolishing the threshold of EUR 10 000 as of which Member States must report investigations concerning fraudulent irregularities in IMS. Member States, however, rejected this proposal.

b) The Commission partially accepts recommendation 1 b).

The Commission intends to enhance the analysis of the risks of fraud and corruption against the EU budget, including the analysis of the nature and causes of fraud. In this context, risk indicators could be identified. The methods suggested by the ECA (encounter surveys and indexes based on administrative data) are, however, not suitable for the EU budget and their cost would not be justified in relation to the expected results.

135. While the Commission's anti-fraud strategies currently use few measurable objectives and indicators, general principles and priorities set out in anti-fraud strategies contribute to a coherent approach in the Commission's fight against fraud (see Commission replies to paragraphs 59–64). Reporting on the effectiveness of both the corporate and the departmental anti-fraud strategies will

improve once an enhanced analysis function as referred to in the Commission's reply to recommendation 1 will be operational.

136. Strategic fraud risk management and fraud prevention are important objectives for the Commission.

It has put in place a decentralised model of financial management, where Authorising Officers by Delegation, e.g. Directors-General, are responsible for internal control, including risk management and fraud prevention. Respective responsibilities and duties are well defined and since 2017, all Commission services are obliged to appoint a senior manager in charge of risk management, to support and advise the Authorising Officer by Delegation on matters of internal control, including fraud risk management.

Information on anti-fraud measures are reported to the College of Commissioners which takes overall political responsibility for the management of the EU budget. Each Member of the Commission receives fraud-related information directly by the service under his/her responsibility and reports important cases to the College.

The individual mission letters by the President of the Commission are committing each Commissioner to pay specific attention to sound financial management of EU funds which reinforces the Commission's political commitment to zero tolerance for fraud and to systematically ensure the protection of the EU budget from fraud.

The Commission considers that OLAF could assume a stronger and more strategic role as a coordinator with regard to the anti-fraud policies of the Commission services and executive agencies. OLAF's oversight role is being considered in the ongoing update of the CAFS.

Recommendation 2 – Ensure leadership of the Commission's anti-fraud actions

The Commission considers that its current internal organisation in practical terms already reflects the recommendation 2.1. See also Commission's reply to paragraphs 50-54.

The Commission partially accepts recommendation 2.2

The Commission accepts most of the substance of the recommendation. The Commission estimates that its anti-fraud strategy can only gradually be adapted to comply with the recommendation, the full implementation of which could be achieved around the mid-point of the Multiannual Financial Framework 2021–2027.

First indent: The Commission shares the ECA's view that its anti-fraud strategy should be preceded by a comprehensive fraud risk assessment.

The implementation of such a fraud risk assessment would however take time and have important resource implications as it would require not only the establishment of an enhanced analysis function, as referred to in the Commission's reply to recommendation 1, but also the pursuit of appropriate data collection and analysis over several years (see Commission's replies to paragraphs 14–16, 29, 33–37, 47).

137. The Commission notes that, to a considerable extent, for the 2014–2020 period fraud-proofing was carried out at the sub-legislative level, notably by drafting model contracts and agreements. Furthermore, in shared management, clear provisions have been in place concerning irregularities, of which fraud is a sub-category.

See Commission's reply to paragraph 67.

138. With the “*Better Regulation Toolbox*” of 2017 (see Commission's replies to paragraphs 71 and 72 above), fraud-proofing was formally integrated in the legislative drafting process. Nevertheless,

fraud-proofing of spending programmes was already required under the Commission Anti-Fraud Strategy of 2011,¹¹ i.e. for the Multiannual Financial Framework 2014–2020.

The 2021–2027 Multiannual Financial Framework proposal of the Commission on the Common Provisions Regulation contains a provision requiring the authority responsible for managing the programme to "*put in place effective and proportionate anti-fraud measures and procedures, taking account of the risks identified*". This provision, Article 68(1)(c), applies to the seven shared management funds.

139. Under shared management, it is up to Member States to take all necessary measures to protect the EU financial interests, in particular those preventing, detecting and correcting irregularities and fraud, as appropriate and on their own responsibility. In this respect, they have access to the exclusion decisions taken as part of EDES.

As far as the feeding of information into EDES is concerned, national authorities have to transmit information of detected fraud and/or irregularity, where required by sector-specific rules. This is done through an interface between IMS and EDES.

See also Commission's reply to paragraph 138.

140. The Commission is continuously promoting the use of ARACHNE with the Member States (see Commission's replies to paragraphs 85-88 and recommendation 3.3).

Recommendation 3 – Increase the use of fraud-prevention tools

The Commission partially accepts recommendation 3.1.

The package of legislative proposals for the Multiannual Financial Framework was launched in May and June 2018, i.e. before receipt of the ECA's recommendation. Those proposals were fraud-proofed to the extent possible within the tight deadlines for the launch of the MFF package.

Already under the current MFF Member States are required to put in place effective and proportionate anti-fraud measures taking into account the risk identified, pursuant to Article 125(4)(c) of the Common Provisions Regulation (EU) 1303/2013. The Commission considers that a fraud risk assessment is an ongoing exercise, not linked to any particular timeframe. The Commission's Common Provisions Regulation (CPR) proposal supports the requirement to carry out a fraud risk assessment. However, it does not foresee a specific timing from Member States to do it. The Commission is of the opinion that adding a requirement to be met before adoption would delay the programme adoption, which goes against the objective of the CPR.

A study on Member States' compliance with this provision is being finalised. Member States will build on this experience for their future fraud risk assessment.

The Commission is considering reinforcing OLAF's analytical capabilities, which would, in the course of the 2021-2027 programming period, contribute to a refinement of the Commission's fraud risk assessments (see the Commission's replies to recommendations 1 and 4).

The Commission accepts recommendation 3.2 a).

In accordance with the Financial Regulation, the relevant Directorate-General is obliged to use the early detection and exclusion system where the circumstances require it. Several actions have already been conducted to promote the use of EDES.

The Commission accepts recommendation 3.2 b).

¹¹ COM (2011) 376 final, p. 8, paragraph 'Fraud prevention'.

A modification of the Financial Regulation by the legislator would be necessary in order to oblige, as far as shared management is concerned, the Member States to flag fraudulent economic operators.

The Commission had initially proposed (COM (2014)358) a clear obligation for the Member States to use IMS data as a ground for exclusion. However, Member States opposed any obligation to exclude on the basis of the information they provide in IMS.

The Commission accepts recommendation 3.3.

The Commission has provided information, targeted training and active support and guidance on the ARACHNE tool to all Member States. However, ARACHNE is used on a voluntary basis as there is no legal obligation to enforce its use. The Commission will continue to provide active assistance to all authorities and encourage those Member States which do not sufficiently (or not at all) use Arachne to do so, as outlined in the "*Charter for the introduction an application of the Arachne Risk Scoring Tool in the management verifications*" shared with all Member States.

See Commission replies to paragraphs 85–88.

141. With regard to the overall impact of OLAF's investigations, it is important to note that the precautionary measures issued by OLAF (see Article 7 of Regulation 883/2013) and the overall deterrent effect of OLAF's actions are also important elements of fighting fraud which need to be assessed.

The analysis concerning the follow-up of OLAF's investigations is based on a relatively small number of interviews with Commission services and Member States judicial authorities.

The Commission highlights that also other actors, in particular other EU institutions and Member States, have in the current system important roles and responsibilities to detect and investigate irregularities and to take appropriate follow-up measures.

As regards the indictment rate, the efficiency of OLAF's investigations cannot be measured by this single criterion, as indictment is only one of the many outcomes of OLAF investigations. It is frequent good practice that OLAF and national judicial authorities work in parallel and coordinate their operational activities without losing time. OLAF has also improved its cooperation with the judicial authorities on the follow-up to its recommendations.

The difficulties regarding the follow-up given by national authorities to OLAF's judicial recommendations are a long-standing challenge, well-known to OLAF, the Commission and the Member States. To address this challenge, the Commission has proposed the creation of the EPPO. Also, the recent Commission proposal to amend Regulation 883/2013 aims to improve the follow-up to OLAF's judicial recommendations, notably by clarifying the admissibility of OLAF investigation results in judicial proceedings in Member States.

See also Commission's replies to paragraphs 94–104.

142. OLAF has taken action with the aim of clarifying the information provided in final reports and the content of the recommendations in relation to estimated amounts to be recovered. OLAF issued "*Instructions on drafting Financial Recommendations and related sections of the Final Report*" in October 2016 which should make OLAF recommendations easier to implement. The effect of these instructions on financial recommendations will only be fully visible in the future.

Furthermore, in July 2017 OLAF issued new "*Guidelines on Financial Monitoring*" designed *inter alia* to shorten the period for the spending Directorates-General to calculate the amounts to be recovered.

See also Commission's replies to paragraphs 106–124.

Recommendation 4 – Reconsider OLAF’s role and responsibilities in combatting fraud in EU spending in light of the establishment of the EPPO

The Commission partially accepts the recommendation.

As regards the investigative function of OLAF, the Commission has taken action to adapt OLAF's framework for investigations to the establishment of the EPPO in its proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU, Euratom) No 883/2013, of 23 May 2018, COM(2018)338.

The proposed relationship between the two bodies should be based, as prescribed by the EPPO Regulation, on the principles of close cooperation, exchange of information, complementarity and non-duplication.

In addition, the proposal foresees targeted changes to enhance the effectiveness of OLAF investigations.

OLAF's administrative investigations will maintain their specific added value to the benefit of the overall protection of the Union budget. See also Commission’s replies to paragraphs 126–128.

With regard to fraud prevention and fraud risk analysis, the Commission intends to reinforce OLAF’s role (see Commission's replies to recommendations 1–3).

a) The Commission shares the ECA’s view that OLAF could assume a stronger role in the anti-fraud policies of the Commission services and executive agencies. Such a strengthened role is being considered in the upcoming update of the CAFS (see Commission's replies to paragraphs 50-54 and recommendation 2.1).

As far as real time detailed analysis of fraud patterns and the causes of fraud is concerned, please refer to the Commission's replies to recommendations 1 and 2.2. To the extent possible, the Commission will increasingly present fraud patterns found in OLAF investigations in case compendiums.

b) *Vis-à-vis* the Member States, OLAF will continue to perform its coordinating and advisory functions, notably as the lead service for irregularity reporting and the Advisory Committee for the Coordination of Fraud Prevention. Likewise, the Authorising Officers Responsible in the Directorates-General in charge of shared management will continue to exercise their supervisory role over the Member States.

OLAF will then in turn review the anti-fraud policies of those spending Directorates-General, as outlined above.

The analytical component of OLAF's enhanced role can only gradually be implemented and will not be fully operational before the mid-point of the Multiannual Financial Framework 2021–2027 (please refer to the Commission's reply to recommendation 2.2.). As the ECA acknowledges, a comprehensive fraud risk assessment forms the basis for fully effective fraud risk management. Consequently, the OLAF’s analytical capabilities and its reinforced oversight role will gain effectiveness in a gradual process.

Revizorski tim

U tematskim izvješćima Suda iznose se rezultati revizija koje su provedene za politike i programe EU-a ili teme povezane s upravljanjem u posebnim proračunskim područjima. U odabiru i osmišljavanju takvih revizijskih zadataka Sud nastoji postići što veći učinak uzimajući u obzir rizike za uspješnost ili usklađenost, vrijednost predmetnih prihoda ili rashoda, predstojeće razvojne promjene te politički i javni interes.

Ovu reviziju uspješnosti provelo je V. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Suda Lazaros L. Lazarou i koje je specijalizirano za rashodovna područja financiranja i administracije EU-a. Reviziju je predvodio član Suda Juhan Parts, a potporu su mu pružali voditelj njegova ureda Ken-Marti Vaher, ataše u njegovu uredu Margus Kurm, glavna rukovoditeljica i voditeljica radnog zadatka Judit Oroszki, zamjenik voditeljice radnog zadatka Tomasz Plebanowicz, te revizori Rogelio Abarquero Grossi, Daria Bochnar, Jana Janeckova i Anzela Poliulianaite. Jezičnu podršku pružao je Michael Pyper, dok je za administrativnu podršku bila zadužena Valérie Tempez-Erasmi.



Slijeva nadesno: Ken-Marti Vaher, Judit Oroszki, Tomasz Plebanowicz, Juhan Parts, Michael Pyper, Daria Bochnar, Anzela Poliulianaite, Jana Janeckova, Rogelio Abarquero Grossi, Valérie Tempez-Erasmi, Margus Kurm.

Događaj	Datum
Usvajanje memoranduma o planiranju revizije / početak revizije	4.4.2017
Službeno slanje nacrtu izvješća Komisiji (ili drugom subjektu nad kojim se obavlja revizija)	26.6.2018
Usvajanje konačnog izvješća nakon raspravnog postupka	14.11.2018
Primitak službenih odgovora Komisije (ili drugog subjekta nad kojim se obavlja revizija) na svim jezicima	EN: 8.1.2019

PDF ISBN 978-92-847-1453-7 doi:10.2865/941565 QJ-AB-18-030-HR-N

HTML ISBN 978-92-847-1467-4 doi:10.2865/437025 QJ-AB-18-030-HR-Q

Zaštita financijskih interesa EU-a od prijevvara jedna je od ključnih odgovornosti Europske komisije. Glavne uprave i izvršne agencije Komisije, kao i njezin Ured za borbu protiv prijevvara (OLAF), surađuju s velikim brojem drugih organizacija, uključujući tijela u državama članicama i budući Ured europskog javnog tužitelja (EPPO).

U okviru revizije Sud je procijenio upravlja li Komisija pravilno rizikom od aktivnosti prijevare koje štete proračunu EU-a. Utvrđeno je da Komisiji nedostaju sveobuhvatni i usporedivi podatci o razini otkrivenih prijevvara u rashodima EU-a. Povrh toga, Komisija dosad nije provela procjenu o neotkrivenim prijevarama, kao ni detaljnu analizu razloga koji gospodarske subjekte navode na sudjelovanje u aktivnostima prijevare. Time se umanjuju praktična vrijednost i djelotvornost strateških planova Komisije za zaštitu financijskih interesa EU-a od prijevvara.

Trenutačni sustav, u okviru kojeg nakon administrativne istrage koju OLAF provede u vezi sa sumnjom na prijevvaru slijedi kaznena istraga na nacionalnoj razini, u znatnom broju slučajeva iziskuje veliku količinu vremena, čime se smanjuje vjerojatnost pokretanja kaznenog progona.

Osim toga, završna izvješća OLAF-a često ne sadržavaju dovoljno informacija na temelju kojih bi se mogao pokrenuti postupak povrata nepropisno isplaćenih sredstava. Manje od polovice istraga koje je proveo OLAF dovelo je do kaznenog progona osoba za koje se sumnja da su počinile prijevvaru i do povrata manje od trećine nepropisno isplaćenih sredstava EU-a.



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD



Ured za publikacije

EUROPSKI REVIZORSKI SUD
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Upiti: eca.europa.eu/hr/Pages/ContactForm.aspx
Internetske stranice: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Europska unija, 2019.

Za svaku uporabu ili umnažanje fotografija ili druge građe koja nije obuhvaćena autorskim pravima Europske unije dopuštenje se mora zatražiti izravno od nositelja autorskih prava.