LV 2019 Nr. 01

Īpašais ziņojums

Cīņa pret krāpšanu ES līdzekļu izlietojuma jomā: ir jārīkojas

(saskaņā ar LESD 287. panta 4. punkta otro daļu)

CURIA RATIONUM

EIROPAS REVĪZIJAS PALĀTA

Saturs

	Punkts
Kopsavilkums	I–X
Par šo revīziju	I–IV
Ko mēs konstatējām	V–VIII
Ko mēs iesakām	IX–X
Ievads	01–09
Krāpšanas definīcija	01–03
ES finanšu interešu aizsardzība pret krāpšanu	04–09
Revīzijas tvērums un pieeja	10–13
Apsvērumi	14–128
Komisijai nav pietiekama priekšstata par krāpšanas apmēru, būtību un cēloņiem	14–49
Dati par atklātās krāpšanas līmeni nav pilnīgi	21–32
Komisijai nav priekšstata par neatklātās krāpšanas līmeni	33–37
Komisijas veiktā krāpšanas modeļu un risku analīze ir nepietiekama	38–46
Komisija nav analizējusi krāpšanas cēloņus	47–49
Komisijas stratēģiskajā pieejā krāpšanas riska pārvaldībai ir vērojamas nepilnības	50–64
Saskaņā ar Komisijas pārvaldības modeli pienākumi ir sadalīti, tomēr krāpšanas riska pārvaldības korporatīvā pārraudzība nav pietiekama	52–57
Krāpšanas apkarošanas stratēģijās un ziņošanā par to efektivitāti ir nepilnības	58–64
Krāpšanas novēršanai nav veltīta pietiekama uzmanība	65–88
Komisija nesen ietvēra krāpšanas kontroles pasākumus augstākā līmeņa līdzekļu izlietojuma noteikumos	66–70
Krāpšanas riska novērtējums pirms līdzekļu izlietojuma noteikumu pieņemšanas tiks pieprasīts no 2021. gada	71–75
Dati ir labāk jāizmanto krāpšanas novēršanas vajadzībām	76–88

OLAF veiktās administratīvās izmeklēšanas rezultātā apsūdzības ir izvirzītas mazāk nekā pusē gadījumu un ir atgūta mazāk nekā trešā daļa līdzekļu 89–124

Pašreizējai krāpšanas izmeklēšanas sistēmai piemīt objektīvas nepilnības 94–104

Līdzekļu administratīvo atgūšanu kavē nepietiekami pierādījumi 105–111

EPPO darbības uzsākšanai būs vajadzīgi saskaņoti centieni 125–128

Secinājumi un ieteikumi 129–142

Komisijai nav pietiekama priekšstata par krāpšanas apmēru, būtību un cēloņiem 131–134

Komisijas stratēģiskajā pieejā krāpšanas riska pārvaldībai ir vērojamas nepilnības 135–136

Krāpšanas novēršanai nav veltīta pietiekama uzmanība 137–140

OLAF veiktās administratīvās izmeklēšanas rezultātā apsūdzības ir izvirzītas mazāk nekā pusē gadījumu un ir atgūta mazāk nekā trešā daļa līdzekļu 141–142

Pielikumi

I pielikums Izvilkums no attiecīgajiem tiesību aktiem

II pielikums Krāpšanas riska pārvaldībā iesaistītās ES un dalībvalstu struktūras

III pielikums Jaunākās tiesību aktu izstrādes iniciatīvas ES krāpšanas apkarošanas jomā

IV pielikums Notikumi, kuru rezultātā dalībvalstis ziņo Komisijai par krimināllizmeklēšanā esošajiem krāpšanas gadījumiem

V pielikums Pienākumi un atbildība Komisijā par iznākumu, kas saistīts ar krāpšanas apkarošanas darbībām ES līdzekļu izlietojuma jomā

VI pielikums Atsauču saraksts

Akronīmi un saīsinājumi

Glosārijs

Revīzijas darba grupa

Kopsavilkums

Par šo revīziju

I Krāpšana ir jebkura tīša darbība vai bezdarbība, kas paredzēta citu maldināšanai, kā rezultātā cietušajam rodas zaudējumi un pārkāpuma izdarītājs gūst labumu. Krāpšana, kurā iesaistīti publiskie līdzekļi, bieži vien ir saistīta ar korupciju, ko parasti saprot kā jebkuru darbību vai bezdarbību, ar ko persona ļaunprātīgi izmanto vai cenšas ļaunprātīgi izmantot oficiālas pilnvaras, lai gūtu labumu, kas tai nepienākas.

II Komisijai un dalībvalstīm ir kopīga atbildība par ES finanšu interešu aizsardzību pret krāpšanu un korupciju. Eiropas Birojs krāpšanas apkarošanai (*OLAF*) pašlaik ir ES galvenā krāpšanas apkarošanas struktūra. Tas palīdz izstrādāt un īstenot Komisijas krāpšanas apkarošanas politiku un veic administratīvu izmeklēšanu par krāpšanas gadījumiem saistībā ar ES budžetu. 2020. gadā darbību uzsāks Eiropas Prokuratūra (*EPPO*) ar tiesībām izvirzīt apsūdzību par noziegumiem pret ES finanšu interesēm 22 dalībvalstīs.

III Tā kā krāpšanas novēršana un atklāšana ir svarīga ES finanšu pārvaldībai, mēs nolēmām veikt lietderības revīziju par to, kā Komisija pārvalda krāpšanas risku ES līdzekļu izlietojuma jomā. Proti, mēs pārbaudījām:

— Komisijas stratēģiju krāpšanas apkarošanai, tās izmantotos krāpšanas novēršanas instrumentus un to, vai Komisijai ir piekļuve atbilstīgiem datiem par krāpšanas apmēru, būtību un cēloņiem ES līdzekļu izlietojuma jomā;

— vai *OLAF* veiktās administratīvās izmeklēšanas rezultātā ir izvirzītas apsūdzības un atgūti līdzekļi.

IV Mēs arī aplūkojām pasākumus saistībā ar *EPPO* izveidi un analizējām, vai jaunā struktūra spēs novērst pašreizējās nepilnības.

Ko mēs konstatējām

V Pēdējos desmit gados Komisija ir veikusi pasākumus, lai cīnītos pret krāpšanu saistībā ar ES budžetu. Konkrētāk, 2011. gadā tā pieņēma Komisijas krāpšanas apkarošanas stratēģiju (KKAS), un katrs ģenerāldirektorāts (ĢD) vai to grupa īsteno savu darbības stratēģiju krāpšanas apkarošanai. Komisija ir arī izveidojusi agrīnas atklāšanas un izslēgšanas sistēmu (*EDES*) — iestāžu darba grupu, kas sniedz ieteikumus par ekonomikas dalībnieku izslēgšanu

no ES finansējuma citu iespējamo iemeslu starpā krāpšanas vai korupcijas dēļ. Katru gadu Komisija iesniedz Eiropas Parlamentam un Padomei ziņojumu par Eiropas Savienības finanšu interešu aizsardzību ("*PIF* ziņojumu").

VI Tomēr mēs konstatējām, ka Komisijai trūkst visaptverošas informācijas par krāpšanas apmēru, būtību un cēloņiem. Tās oficiālās statistikas dati par atklāto krāpšanu nav pilnīgi, un līdz šim tā nav veikusi nevienu neatklātās krāpšanas novērtējumu. Daļēja informācija ir pieejama par krāpšanas modeļiem un shēmām, kas izmantoti dažādās nozarēs. Nav veikta izvērsta analīze, lai noteiktu, kas dažiem ES līdzekļu saņēmējiem liek rīkoties krāpnieciski. Šis informācijas trūkums mazina tādu Komisijas stratēģisko plānu praktisko vērtību kā, piemēram, Komisijas krāpšanas apkarošanas stratēģija, kas nav atjaunināta kopš 2011. gada.

VII Pašreizējā pieeja, saskaņā ar kuru *OLAF* uzsāk administratīvo izmeklēšanu pēc tam, kad saņemta informācija no citiem avotiem, un saskaņā ar kuru *OLAF* izmeklēšanai saistībā ar aizdomām par krāpšanu bieži vien seko krimināllizmeklēšana valsts līmenī, ievērojamā skaitā gadījumu aizņem daudz laika un tādējādi mazina izredzes izvirzīt apsūdzību. Tāpēc *OLAF* veiktā izmeklēšana beidzas ar apsūdzības izvirzīšanu aizdomās turētajiem krāpniekiem aptuveni 45 % gadījumu. Attiecībā uz nepamatoti izmaksāto ES līdzekļu atgūšanu vairākos gadījumos ģenerāldirektorāti konstatēja, ka *OLAF* galīgajos ziņojumos nav sniegta pietiekama informācija, uz kuru varētu balstīties, lai sāktu atgūt nepamatoti izmaksātus līdzekļus. Tādos gadījumos ģenerāldirektorāti veic turpmākas darbības (vai uztic to veikšanu ārpakalpojumu sniedzējiem), lai izlemtu, vai ir iespējams atgūt *OLAF* ieteikto summu, vai arī tie paļaujas uz savās revīzijās savāktajiem pierādījumiem.

VIII Mēs uzskatām, ka *EPPO* izveide (kurā piedalīsies 22 dalībvalstis) ir solis pareizajā virzienā, bet spēkā esošā regula rada vairākus riskus. Iespējams, nopietnākie no tiem attiecas uz atklāšanu un izmeklēšanu, ko *EPPO* vadībā galvenokārt veiks dalībvalstu izmeklētāji. Ar regulu nav izveidots mehānisms, kas ļauj *EPPO* (vai jebkurai citai ES struktūrai) mudināt dalībvalstu iestādes piešķirt resursus proaktīvam darbam, kas vajadzīgs, lai izmeklētu krāpšanu ES līdzekļu izlietojuma jomā, vai lietām, ar kurām nodarbojas deleģētie prokurori. Pastāv arī risks, ka plašā iekšējā apspriešanās un tulkošana, kas vajadzīga *EPPO* palātu darbam, var galu galā pārāk paildzināt kriminālprocesu, kur laiks ļoti bieži ir visvairāk ierobežotais resurss.

Ko mēs iesakām

IX Pamatojies uz šiem apsvērumiem, mēs uzskatām, ka Eiropas Savienībā ir vajadzīgs lielāks spars un lielāka vadošā loma, lai faktiski vērstos pret krāpšanu ES līdzekļu izlietojuma jomā. Tāpēc mēs uzskatām, ka pastāv skaidra nepieciešamība Komisijai sadarbībā ar dalībvalstīm pastiprināt cīņu pret krāpšanu ES līdzekļu izlietojuma jomā.

X Ieteikumi Komisijai:

1. ieteikums: izveidot stabilu sistēmu ziņošanai par krāpšanu un šo sistēmu izmantot, lai iegūtu informāciju par krāpšanas apmēru, būtību un pamatcēloņiem;

2. ieteikums: panākt labāku koordināciju krāpšanas apkarošanas jomā, saistībā ar koleģiālu atbildību par krāpšanas novēršanu un atklāšanu nodrošināt, lai krāpšanas riska stratēģiskā pārvaldība un krāpšanas novēršana skaidri ietilptu viena komisāra pienākumos; un pieņemt jaunu visaptverošu krāpšanas apkarošanas stratēģiju, kuras pamatā ir krāpšanas risku visaptveroša analīze.

3. ieteikums: pastiprināt darbību krāpšanas novēršanas jomā. Konkrētāk, Komisijai:

— jānodrošina, ka ģenerāldirektorāti izmanto agrīnas atklāšanas un izslēgšanas sistēmu tiešajā un netiešajā pārvaldībā, un jāaicina dalībvalstis apzināt un atzīmēt krāpnieciskus ekonomikas dalībniekus un ar tiem saistītās privātpersonas;

— jāmudina visas dalībvalstis aktīvi izmantot *ARACHNE* datubāzi, lai novērstu ES līdzekļu krāpniecisku un neatbilstīgu izmantošanu;

4. ieteikums: pārskatīt *OLAF* pienākumus un atbildību saistībā ar krāpšanas apkarošanu ES līdzekļu izlietojuma jomā, ņemot vērā *EPPO* izveidi. Konkrētāk, Komisijai ir jāierosina Eiropas Parlamentam un Padomei pasākumi, lai piešķirtu *OLAF* stratēģisku pārraudzības lomu ES krāpšanas apkarošanas jomā.

Ievads

Krāpšanas definīcija

01 Krāpšana[1] parasti nozīmē jebkuru tīšu darbību vai bezdarbību, kas paredzēta citu maldināšanai, kā rezultātā cietušajam ir radušies zaudējumi un pārkāpuma izdarītājs gūst labumu. Piemēram, ja dotācijas saņēmējs apzināti cenšas maldināt finansējuma sniedzēju, lai pieprasītu segt nepamatoti lielus izdevumus, to uzskata par krāpšanu.

02 Krāpšana, kurā iesaistīti publiskie līdzekļi, dažkārt ir saistīta ar korupciju[2, 3], ko parasti saprot kā jebkuru darbību vai bezdarbību, ar ko persona ļaunprātīgi izmanto vai cenšas ļaunprātīgi izmantot oficiālas pilnvaras, lai gūtu labumu, kas tai nepienākas. Piemēram, ja dotācijas saņēmējs dod kukuli amatpersonai, lai tā pieņemtu nepamatoti lielus izdevumus, ir notikusi gan krāpšana, gan korupcija.

03 Pārkāpums[4] ir plašāks jēdziens par krāpšanu. Tas ir tiesību aktu pārkāpums, kas kaitē vai varētu kaitēt ES budžetam. Ja šāds tiesību aktu pārkāpums ir izdarīts ar nodomu, tad tā ir krāpšana. Tādējādi krāpšanu no citiem pārkāpumiem atšķir ļaunprātīgs nodoms no pārkāpuma izdarītāja puses.

ES finanšu interešu aizsardzība pret krāpšanu

04 Līguma par Eiropas Savienības darbību (LESD) 325. pants nodrošina juridisko pamatu ES finanšu interešu aizsardzībai pret krāpšanu, korupciju un citām nelikumīgām darbībām (***I pielikums***).

---

1 Sk. juridisko definīciju 3. pantā Eiropas Parlamenta un Padomes 2017. gada 5. jūlija Direktīvā (ES) 2017/1371 par cīņu pret krāpšanu, kas skar Savienības finanšu intereses, izmantojot krimināltiesības (*PIF* direktīva).

2 Sk. 8. apsvērumu *PIF* direktīvā.

3 Sk. juridisko definīciju Direktīvas (ES) 2017/1371 (*PIF* direktīvas) 4. pantā.

4 Padomes Regula (EK, Euratom) Nr. 2988/95, 1. panta 2. punkts.

05 Eiropas Komisijai ir jāveic vajadzīgie pasākumi, lai sniegtu pietiekamu pārliecību, ka pārkāpumi (tostarp krāpšana) ES budžeta izmantošanā ir novērsti, atklāti un izlaboti[5]. Šo atbildību tā dala ar dalībvalstīm dalītas pārvaldības jomā, t. i., kohēzijas un lauksaimniecības izdevumu jomās.

06 Direktīva par cīņu pret krāpšanu, kas skar Savienības finanšu intereses, izmantojot krimināltiesības (*PIF* direktīva)[6], nodrošina saskaņotu definīciju nodarījumiem, kas skar Savienības finanšu intereses, kā arī sankcijām un noilgumam šādos gadījumos. Šo direktīvu pieņēma 2017. gada 5. jūlijā. Dalībvalstīm tā jāievieš savos tiesību aktos līdz 2019. gada jūlijam[7].

07 Ir daudz dalībnieku gan ES, gan dalībvalstu līmenī, kas iesaistīti krāpšanas riska pārvaldībā saistībā ar ES budžetu (***II pielikums***). Galvenie dalībnieki:

- **Eiropas Birojs krāpšanas apkarošanai** (pazīstams kā ***OLAF***, kas ir akronīms tā nosaukumam franču valodā — *Office européen de lutte antifraude*) pašlaik ir ES galvenā krāpšanas apkarošanas struktūra. Tas palīdz izstrādāt un īstenot Komisijas krāpšanas apkarošanas politiku. Tā ir vienīgā struktūra ar neatkarīgām izmeklēšanas pilnvarām ES līmenī[8];

- **Komisijas ģenerāldirektorāti un izpildaģentūras** atbild par efektīvu krāpšanas riska pārvaldības sistēmu izveidi dažādās ES budžeta jomās;

- saskaņā ar dalītu pārvaldību **par programmām atbildīgajām dalībvalstu iestādēm** ir jāievieš pienācīgs krāpšanas apkarošanas regulējums. Arī par krimināllizmeklēšanu un apsūdzības izvirzīšanu pilnībā atbild **dalībvalstu tiesu iestādes**;

---

[5] Sk. 32. pantu Eiropas Parlamenta un Padomes 2012. gada 25. oktobra Regulā (ES, Euratom) Nr. 966/2012 par finanšu noteikumiem, ko piemēro Savienības vispārējam budžetam (Finanšu regula).

[6] Sk. *PIF* direktīvas 3. pantu.

[7] Sk. *PIF* direktīvas 17. pantu.

[8] Eiropas Parlamenta un Padomes 2013. gada 11. septembra Regula (ES, Euratom) Nr. 883/2013 par izmeklēšanu, ko veic Eiropas Birojs krāpšanas apkarošanai (*OLAF*), un ar ko atceļ Eiropas Parlamenta un Padomes Regulu (EK) Nr. 1073/1999 un Padomes Regulu (Euratom) Nr. 1074/1999, 1. panta 2. punkts.

- 2017. gada oktobrī 20 dalībvalstis[9] nolēma izveidot **Eiropas Prokuratūru (*EPPO*)**. Pašlaik *EPPO* piedalās 22 dalībvalstis. Tā būs ES struktūra ar tiesībām izmeklēt noziegumus pret ES finanšu interesēm un saukt pie atbildības par tiem. Saskaņā ar *EPPO* regulas 120. panta 2. punktu[10] struktūra sāks darboties ne agrāk kā trīs gadus pēc regulas stāšanās spēkā, t. i., ne agrāk kā 2020. gada beigās.

08 Eiropas Revīzijas palāta (ERP) ir ES neatkarīgais revidents. Mēs pārbaudām, vai visi ieņēmumi ir saņemti un visi izdevumi veikti likumīgi un pareizi un vai finanšu pārvaldība ir bijusi pareiza. Ja revīzijas darba laikā mums rodas aizdomas par krāpšanu, mēs par šiem gadījumiem ziņojam *OLAF*, lai tas veiktu sākotnējo analīzi un, ja vajadzīgs, izmeklēšanu[11].

09 Visbeidzot, saskaņā ar LESD 325. panta 4. punktu ar ERP ir jāapspriežas par visiem pasākumiem, kas likumdevējam jāpieņem attiecībā uz novēršanas un apkarošanas pasākumiem cīņā pret krāpšanu, kas apdraud Savienības finanšu intereses. Pēdējos gados Komisija ir publicējusi vairākus tiesību aktu priekšlikumus, kas saistīti ar šīs revīzijas tematu (***III pielikums***). Par dažiem no šiem priekšlikumiem[12] mēs esam snieguši atzinumu.

---

[9] Austrija, Beļģija, Bulgārija, Čehijas Republika, Francija, Grieķija, Horvātija, Igaunija, Itālija, Kipra, Latvija, Lietuva, Luksemburga, Portugāle, Rumānija, Slovākija, Slovēnija, Spānija, Somija un Vācija. Nīderlande un Malta Eiropas Prokuratūrai pievienojās 2018. gadā.

[10] Padomes 2017. gada 12. oktobra Regula (ES) 2017/1939, ar ko īsteno ciešāku sadarbību Eiropas Prokuratūras (*EPPO*) izveidei.

[11] Sk. Palātas 2016. gada pārskatu, 1.35. un 1.36. punktu.

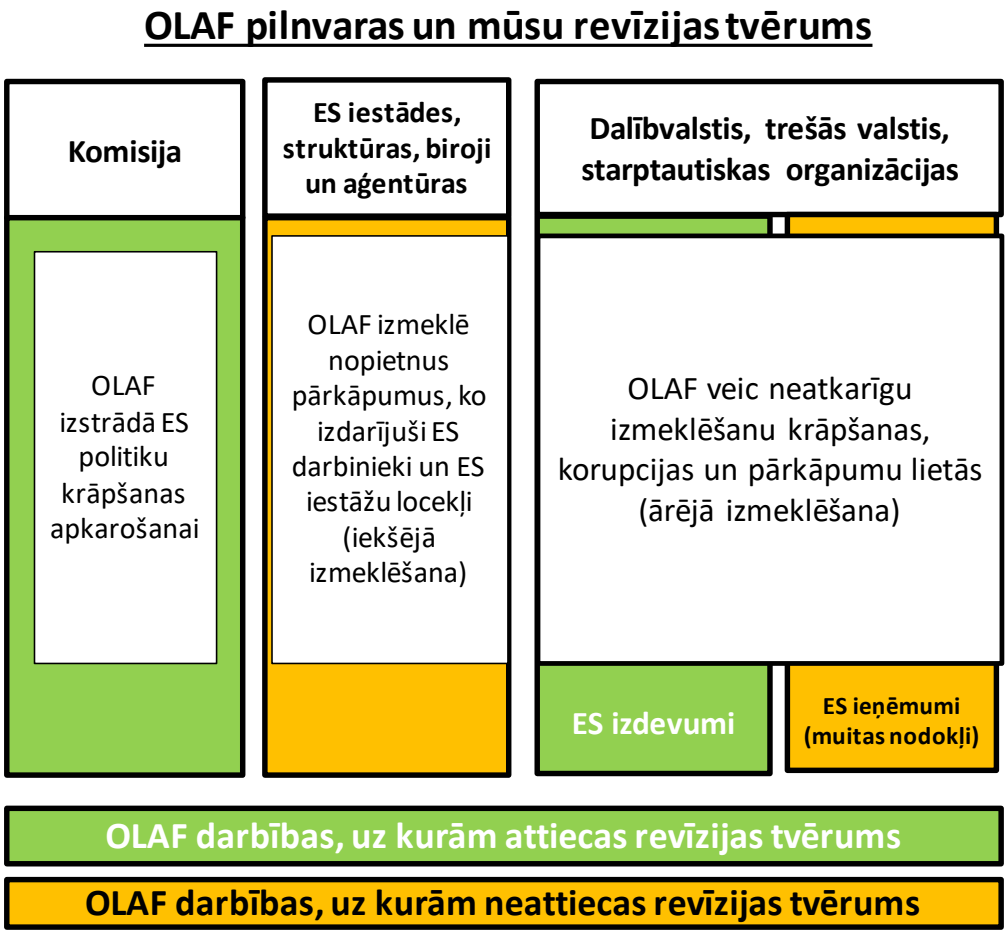
[12] Sk. ERP Atzinumu Nr. 1/2018 attiecībā uz 2018. gada 2. maija priekšlikumu Eiropas Parlamenta un Padomes regulai par Savienības budžeta aizsardzību vispārēju trūkumu gadījumā saistībā ar tiesiskumu dalībvalstīs; EPR Atzinumu Nr. 9/2018 par priekšlikumu Eiropas Parlamenta un Padomes Regulai, ar ko izveido ES Krāpšanas apkarošanas programmu; EPR Atzinumu Nr. 8/2018 par Komisijas 2018. gada 23. maija priekšlikumu grozīt Regulu Nr. 883/2013 (*OLAF* regula) attiecībā uz sadarbību ar Eiropas Prokuratūru un *OLAF* izmeklēšanas efektivitāti.

Revīzijas tvērums un pieeja

10 Revīzijas laikā mēs novērtējām, vai Komisija pienācīgi pārvalda krāpšanas risku ES līdzekļu izlietojuma jomā. Proti, mēs pārbaudījām:

- vai Komisija pienācīgi novērtē krāpšanas apmēru, būtību un cēloņus ES līdzekļu izlietojuma jomā;
- vai Komisijai ir efektīvs stratēģiskais satvars krāpšanas riska pārvaldībai;
- vai Komisija velta pietiekamu uzmanību krāpšanas novēršanai;
- vai *OLAF* veiktās administratīvās izmeklēšanas rezultātā ir izvirzītas apsūdzības un atgūti līdzekļi.

1. attēls. Mūsu revīzijas tvērums attiecībā uz *OLAF*



Avots: ERP.

11 Mēs arī apsvērām, vai *EPPO* varētu novērst nepilnības, kuras konstatējām pašreizējā cīņā pret krāpšanu ES līdzekļu izlietojuma jomā.

12 Revīzija koncentrējās tikai uz krāpšanu ES līdzekļu izlietojuma jomā. Mēs aplūkojām visas galvenās ES izdevumu jomas (lauksaimniecība, kohēzija, pētniecība un ārējās darbības). Galveno uzmanību mēs pievērsām Komisijas darbībām, kas paredzētas, lai novērstu atklāto krāpšanu un reaģētu uz to. Mēs neaplūkojām *OLAF* veiktās izmeklēšanas saistībā ar ES ieņēmumiem. Saistībā ar *OLAF* ārējām izmeklēšanām mēs galveno uzmanību pievērsām finansiālajiem un tiesu iestādēm paredzētajiem ieteikumiem, jo tie ir galvenie *OLAF* sagatavotie tiešie rezultāti[13]. Tāpat mēs arī neaplūkojām iekšējās izmeklēšanas pret ES ierēdņiem vai citiem ES darbiniekiem, iestāžu vai struktūru locekļiem un biroju vai aģentūru vadītājiem.

13 Savus apsvērumus balstījām uz šādiem pierādījumu avotiem:

a) attiecīgās dokumentācijas (Komisijas un *OLAF* dokumentu, ERP ziņojumu, attiecīgo pētījumu) un datubāzu (t. i., *IMS* un *ARACHNE*) analīze;

b) pārrunas ar *OLAF* darbiniekiem un pārstāvjiem no septiņu izdevumu jomu ģenerāldirektorātiem (Lauksaimniecības un lauku attīstības ģenerāldirektorāts (AGRI ĢD), Nodarbinātības, sociālo lietu un iekļautības ģenerāldirektorāts (EMPL ĢD), Reģionālās politikas un pilsētpolitikas ģenerāldirektorāts (REGIO ĢD), Pētniecības un inovācijas ģenerāldirektorāts (RTD ĢD), Starptautiskās sadarbības un attīstības ģenerāldirektorāts (DEVCO ĢD), Komunikācijas tīklu, satura un tehnoloģiju ģenerāldirektorāts (CNECT ĢD) un Migrācijas un iekšlietu ģenerāldirektorāts (HOME ĢD)), kā arī ar to ģenerāldirektorātu un citu iekšējo dienestu darbiniekiem, kuriem ir svarīga loma Komisijas veiktajā krāpšanas riska pārvaldības uzraudzībā (*OLAF* uzraudzības komiteja, Ģenerālsekretariāts, Budžeta ģenerāldirektorāts (BUDG ĢD) un Iekšējās revīzijas dienests);

c) pārrunas ar struktūrām ārpus Komisijas, tādām kā Eiropols un *Eurojust*;

d) krāpšanas apkarošanas koordinācijas dienestu (*AFCOS*), prokuratūru un attiecīgo ministriju apmeklējums četrās dalībvalstīs (Bulgārijā, Vācijā (Berlīne un Brandenburga), Itālijā (Roma un Perudža), kā arī Polijā);

[13] Saistībā ar Komisijas krāpšanas novēršanas darbībām mēs aptvērām arī *OLAF* administratīvos ieteikumus.

e) aptauja, kas tika nosūtīta 28 dalībvalstu augstākajām revīzijas iestādēm (ARI), no kurām atbildēja 23; aptauja, ko saistībā ar šo revīziju Eiropols nosūtīja 28 valstu kontaktpunktiem, no kuriem atbildēja 13;

f) 15 ekspertu (kriminologu, tiesību un sociālo zinātņu pētnieku, prokuroru) sniegtais ieguldījums un konsultācijas revīzijas laikā, kā arī komentāri par mūsu sākotnējiem konstatējumiem.

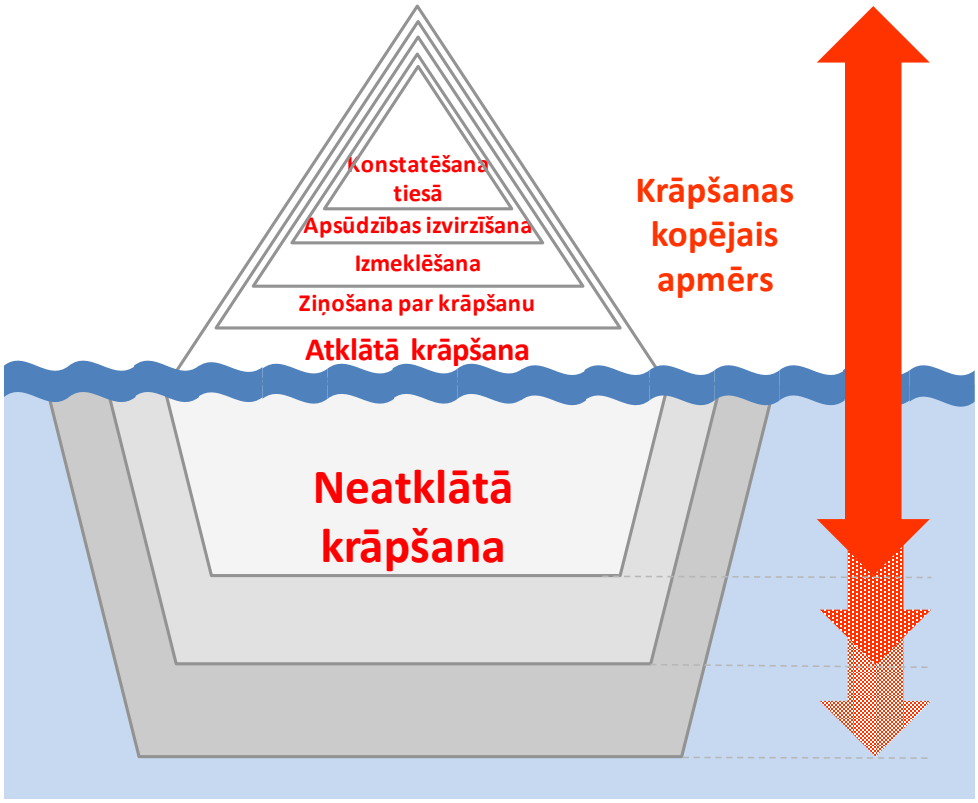
Apsvērumi

Komisijai nav pietiekama priekšstata par krāpšanas apmēru, būtību un cēloņiem

14 Krāpšanas kvantitatīvā novērtēšana ir pirmais solis pienācīgi izstrādātā un īstenotā pieejā krāpšanas apkarošanai. Bez labiem pamatdatiem par krāpšanu ir grūtāk plānot un uzraudzīt krāpšanas apkarošanas darbības.

15 Krāpšana saistībā ar korporatīvi pārvaldītiem līdzekļiem, tādiem kā ES nauda, ir slēpts noziegums, proti, to nevar atklāt bez *ex ante* vai *ex post* pārbaudēm, kas veiktas tieši šim nolūkam. Tā kā šādas pārbaudes nevar būt visaptverošas un tās ne vienmēr ir produktīvas, daži gadījumi paliek neatklāti. Situāciju pasliktina arī tas, ka korporatīvi pārvaldītu līdzekļu jomā nav individuālu krāpšanā cietušo, kuri ziņotu par šādiem noziegumiem un vērstu uz tiem attiecīgo iestāžu uzmanību. ***2. attēlā*** ir parādīta neatklātās krāpšanas daļa un posmi starp aizdomām par krāpšanu un krāpšanas konstatēšanu tiesā.

2. attēls. Krāpšanas līmeņi

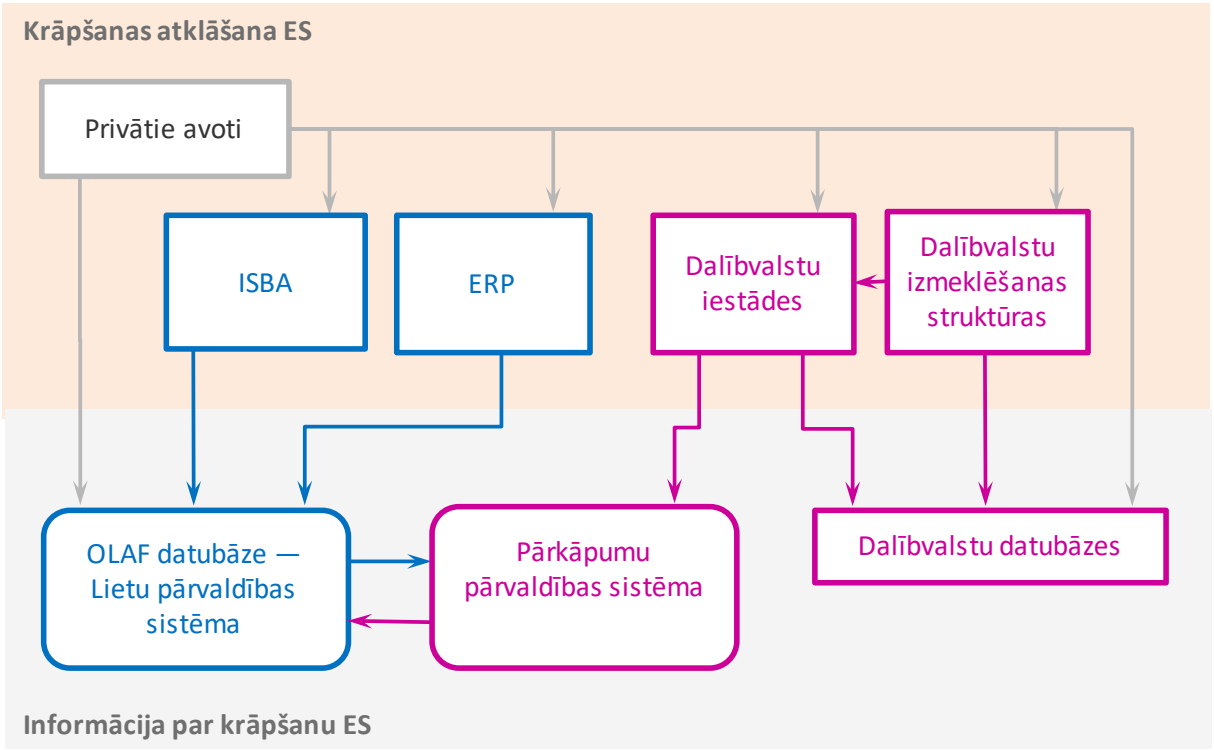


Avots: ERP.

16 Krāpšanas slēptās būtības dēļ to nevar novērtēt, pamatojoties tikai uz oficiālo statistiku par paziņotajiem un izmeklētajiem gadījumiem. Socioloģiskās izpētes metodes varētu sniegt noderīgu papildu ieskatu problēmas apmērā un būtībā.

17 Attiecībā uz ES līdzekļu izlietojumu informācija par atklātās krāpšanas līmeni tiek reģistrēta trīs dažādās datubāzēs (***3. attēls***).

3. attēls. Informācija par atklāto krāpšanu



Avots: ERP.

18 *OLAF* kā ES galvenā krāpšanas apkarošanas struktūra Komisijas vārdā atbild par statistikas un informācijas vākšanu un apkopošanu saistībā ar krāpšanu ES līdzekļu izlietojuma jomā. Dalībvalstīm un kandidātvalstīm tiesību aktos[14] ir noteikts pienākums ziņot *OLAF* kā Komisijas struktūrai par visiem lielākajiem pārkāpumu gadījumiem, ko tās atklājušas saistībā ar ES ieņēmumiem (tradicionālie pašu resursi) un izdevumiem (kohēzija, lauksaimniecība un pirmspievienošanās finansējums). To pienākums ir arī ziņot, vai šo pārkāpumu dēļ tiek ierosināta administratīva procedūra vai tiesvedība valsts līmenī, lai noteiktu, vai uzvedība ir tīša (aizdomas par krāpšanu) un vai krāpšana ir konstatēta ar galīgu

[14] Attiecīgie noteikumi ir ietverti Regulas (ES) Nr. 1303/2013 122. panta 2. punktā, Regulas (ES) Nr. 1306/2013 50. panta 1. punktā, Regulas (ES) Nr. 223/2014 30. panta 2. punktā, Regulas (ES) Nr. 514/2014 5. panta 5. punktā un Regulas (ES) Nr. 1309/2013 21. panta 1. punkta d) apakšpunktā.

tiesas lēmumu (konstatētā krāpšana). Tādējādi dalībvalstīm un kandidātvalstīm vispirms ir jāreģistrē pārkāpums un tad jānorāda, vai šis pārkāpums ir krāpniecisks (aizdomas par krāpšanu vai konstatētā krāpšana) vai nav. Šo ziņošanu saistībā ar izdevumiem veic IT sistēmā, ko sauc par Pārkāpumu pārvaldības sistēmu (*IMS*). Par šo sistēmu atbild *OLAF*. Ziņošanu attiecībā uz ieņēmumiem veic, izmantojot *OWNRES* sistēmu, kuru pārvalda Budžeta ģenerāldirektorāts.

19 *OLAF* ir arī sava lietu pārvaldības sistēma, kas sniedz informāciju par slēgto un notiekošo izmeklēšanu krāpšanas, korupcijas un nopietnu pārkāpumu lietās, kurās iesaistīta ES nauda. Dalībvalstu iestādēm var būt arī savas datubāzes, kur reģistrēt ar aizdomām par krāpšanu saistītus gadījumus, kas skar vai nu ES finanšu intereses, vai attiecīgās valsts budžetu.

20 Šajā iedaļā mēs apskatām Komisijas izmantotās informācijas kvalitāti par atklātās un neatklātās krāpšanas līmeņiem, kā arī analīzi, ko Komisija veic, lai apzinātu tipiskākos krāpšanas modeļus un shēmas, krāpšanas cēloņus un ES krāpnieku profilu. Mēs arī izvērtējam, kā Komisija šo informāciju iekļauj savos krāpšanas riska novērtējumos.

Dati par atklātās krāpšanas līmeni nav pilnīgi

21 Atklātās krāpšanas vērtību kopā ar tās pamatā esošajām analīzēm Komisija katru gadu publicē ziņojumā, ko sauc par *PIF* ziņojumu[15]. Saskaņā ar minēto ziņojumu ES līdzekļu izlietojuma jomā atklātās krāpšanas apmērs 2017. gadā sasniedza 390,7 miljonus EUR jeb 0,29 % no kopējiem maksājumiem no ES budžeta (***4. attēls***).

[15] Eiropas Savienības finanšu interešu aizsardzība — cīņa pret krāpšanu. 2017. gada ziņojums, COM(2018) 553 final.

4. attēls. ES līdzekļu izlietojums: atklātā krāpšana pa izdevumu jomām (2017. g.)

ES izdevumu joma	Saskaņā ar Komisijas datiem un dalībvalstu un kandidātvalstu ziņojumiem (miljonos EUR)	Procentos no maksājumiem
Kohēzija un zivsaimniecība*	320*	0,94 %*
Dabas resursi	60	0,11 %
Tiešie izdevumi	7	0,04 %
Pirmspievienošanās	3	0,18 %
Kopā	**390**	**0,29 %**

* Attiecībā uz kohēzijas un zivsaimniecību izdevumu jomām, kas ir pilnībā balstītas uz daudzgadu programmām, Komisija ierosina atsaukties uz datiem, kuri aptver visu plānošanas periodu, nevis uz ikgadējām izmaiņām. Attiecībā uz visu 2007.–2013. gada plānošanas ciklu atklātie krāpšanas gadījumi veido 0,44 % no maksājumiem.

Avots: ERP, balstoties uz 2017. gada *PIF* ziņojumu (14., 22., 24. un 25. lpp.) un Komisijas dienestu darba dokumentu SWD(2018) 386 final "To pārkāpumu statistisks novērtējums, par kuriem 2017. gadā ziņots" (47., 66., 102., 103. un 106. lpp.).

22 Lai aprēķinātu šos skaitļus par atklāto krāpšanu, gadījumos, kad Komisija izdevumus pārvalda tieši, tā izmanto savus datus, bet gadījumos, kad izdevumi tiek pārvaldīti dalīti, tā izmanto datus, ko dalībvalstis un kandidātvalstis iesniegušas *OLAF*, izmantojot Pārkāpumu pārvaldības sistēmu.

23 Pamatojoties uz mūsu revīzijas rezultātiem, kas izklāstīti turpmākajos punktos, mēs secinājām, ka šie skaitļi nesniedz pilnīgu priekšstatu par atklātās krāpšanas līmeni ES līdzekļu izlietojuma jomā. Tas attiecas gan uz dalīto pārvaldību, gan arī citiem pārvaldības veidiem.

24 Saistībā ar dalīto pārvaldību Komisija uzskata, ka neziņošanas galvenā problēma attiecas uz gadījumiem, kurus izmeklē prokuratūra un par kuriem attiecīgās programmas īstenošanas iestādes nav informētas[16]. Tomēr mēs konstatējām turpmāk minētos papildu iemeslus tam, kāpēc ziņošana par krāpšanas apmēru nav pietiekama.

[16] Komisijas dienestu darba dokumenta (2016)237 final 2.4. punktā ir paskaidroti metodoloģiskie pieņēmumi, uz kuriem balstīta ziņoto pārkāpumu analīze.

- Dalībvalstu iestādes neziņo par visiem gadījumiem, kurus izmeklē *OLAF*. No 20 *OLAF* gadījumiem, kurus pārbaudījām, mēs konstatējām tikai trīs, ko dalībvalstu iestādes bija reģistrējušas *IMS*.

- Krāpnieciski gadījumi var būt saistīti arī ar tādu valsts starpniekstruktūru darbību, kas iesaistītas darbības programmas īstenošanā, piedaloties projektu atlasē vai publiskā iepirkuma procedūrā:

  - saskaņā ar ES tiesību aktiem[17] dalībvalstu iestādēm nav jāziņo par krāpnieciskiem vai ar krāpšanu nesaistītiem gadījumiem, ja valsts struktūras izmanto valsts iestādes pilnvaras un nedarbojas kā ekonomikas dalībnieks. Mēs konstatējām problēmas saistībā ar nepietiekamu ziņošanu gadījumos, kad valsts iestādes darbojas kā ekonomikas dalībnieki;

  - ja krāpnieciski vai ar krāpšanu nesaistīti pārkāpumi tiek izdarīti projektu atlasē, pirms konkrētajam projektam tiek piešķirts finansējums, neatbilstīgo vai krāpniecisko projektu ne vienmēr ir iespējams konstatēt, lai vajadzīgos datus ievadītu *IMS*. Šādus gadījumus mēs konstatējām divās dalībvalstīs.

- Lai samazinātu administratīvo slogu, ES tiesību aktos ir noteikts, ka dalībvalstu iestādēm ir pienākums ziņot tikai par tiem krāpnieciskiem vai ar krāpšanu nesaistītiem pārkāpumiem, kas saistīti ar vairāk nekā 10 000 EUR no ES naudas[18]. Attiecībā uz lauksaimniecību un Eiropas Sociālo fondu ir daudz maksājumu, kas nepārsniedz 10 000 EUR robežvērtību, un līdz ar to daudz potenciāli krāpniecisku maksājumu zem ziņošanas robežvērtības, par kuriem netiek ziņots. Revīzijas laikā mēs konstatējām vienu dalībvalsti, kuras *IMS* paziņotie pārkāpumi attiecībā uz Eiropas Lauksaimniecības garantiju fondu un Eiropas Lauksaimniecības fondu lauku attīstībai veidoja tikai nelielu daļu (7 %) no visiem šīs dalībvalsts atklātajiem pārkāpumiem attiecībā uz šiem abiem fondiem. No otras puses, no šiem 7 % paziņoto pārkāpumu lielu daļu (60 %) dalībvalsts kvalificēja kā aizdomas par krāpšanu.

---

[17] Sk. 1. panta 2. punktu un 7. pantu Padomes 1995. gada 18. decembra Regulā (EK, Euratom) Nr. 2988/95 par Eiropas Kopienu finanšu interešu aizsardzību; 2. panta 37. punktu Regulā (ES) Nr. 1303/2013; 2. panta 17. punktu Regulā (ES) Nr. 223/2014; 3. apsvērumu Komisijas Deleģētajā regulā (ES) 2015/1971; 3. apsvērumu Komisijas Deleģētajā regulā (ES) 2015/1973.

[18] 3. panta 1. punkta a) apakšpunkts Deleģētajās regulās (ES) 2015/1970, 2015/1971, 2015/1972 un 2015/1973.

25 Komisija ir izdevusi vairākas pamatnostādnes[19] attiecībā uz ziņošanu par pārkāpumiem un to atzīmēšanu kā aizdomas par krāpšanu. Tomēr dažādās dalībvalstīs ziņošana joprojām notiek atšķirīgi. Tas galvenokārt ir saistīts ar atšķirībām jēdzienu "aizdomas par krāpšanu" un "pirmā administratīvā vai tiesas konstatācija" interpretācijā[20]. Šīs definīcijas ir svarīgas, lai precīzi noteiktu, kad pārkāpums ir jāatzīmē kā krāpniecisks (aizdomas par krāpšanu). ***4. pielikumā*** iekļautā tabula rāda, ka dažas dalībvalstis pārkāpumus klasificē kā aizdomas par krāpšanu tikai pēc tiesas galīgā lēmuma, kamēr citas to dara daudz agrākā tiesvedības posmā.

26 Lai liktu lielāku uzsvaru uz krāpšanas atklāšanu un ziņošanu par to, *OLAF* 2015. gadā ieviesa divus jaunus rādītājus — t. s. krāpšanas atklāšanas rādītāju (KAR), kas ir dalībvalstī atklāto aizdomu par krāpšanu vai tajā konstatētās krāpšanas vērtība kā procentuālā daļa no kopējiem maksājumiem, kuri attiecīgajā periodā veikti šajā valstī, un krāpšanas izplatības līmeni (*FFL*), kas ir to gadījumu skaits dalībvalstī, kad ir aizdomas par krāpšanu vai kad krāpšana ir konstatēta, kurš izteikts kā procentuālā daļa no kopējiem pārkāpumiem, kas attiecīgajā periodā atklāti šajā valstī. Līdzīgs rādītājs tika izveidots ar krāpšanu nesaistītiem pārkāpumiem (pārkāpumu atklāšanas rādītājs jeb PAR un pārkāpumu izplatības līmenis jeb *IFL*). ***5. attēlā*** ir sniegta informācija par katras dalībvalsts KAR un PAR attiecībā uz kohēzijas jomu 2007.–2013. gada periodā.

27 Šie rādītāji atspoguļo būtiskas atšķirības dalībvalstu atklāto un paziņoto pārkāpumu un krāpšanas gadījumu līmenī (vērtība un lietu skaits). Piemēram, desmit dalībvalstis ziņoja par mazāk nekā desmit gadījumiem saistībā ar aizdomām par krāpšanu visā 2007.–2013. gada plānošanas periodā, un 12 dalībvalstīs krāpšanas atklāšanas rādītājs bija mazāks par 0,1 %. Astoņas dalībvalstis kā aizdomas par krāpšanu klasificēja vairāk nekā 10 % no visiem paziņotajiem pārkāpumiem, turpretī 14 citas dalībvalstis to darīja mazāk nekā 5 % gadījumu.

28 Komisija uzskata, ka ievērojamās atšķirības dalībvalstu ziņošanā par krāpšanu un pārkāpumiem var būt saistītas ar valsts izveidoto krāpšanas apkarošanas sistēmu, nevis tikai ar nesaskaņotu ziņošanu. Sīkāku analīzi par šo atšķirību iemesliem Komisija nesniedza.

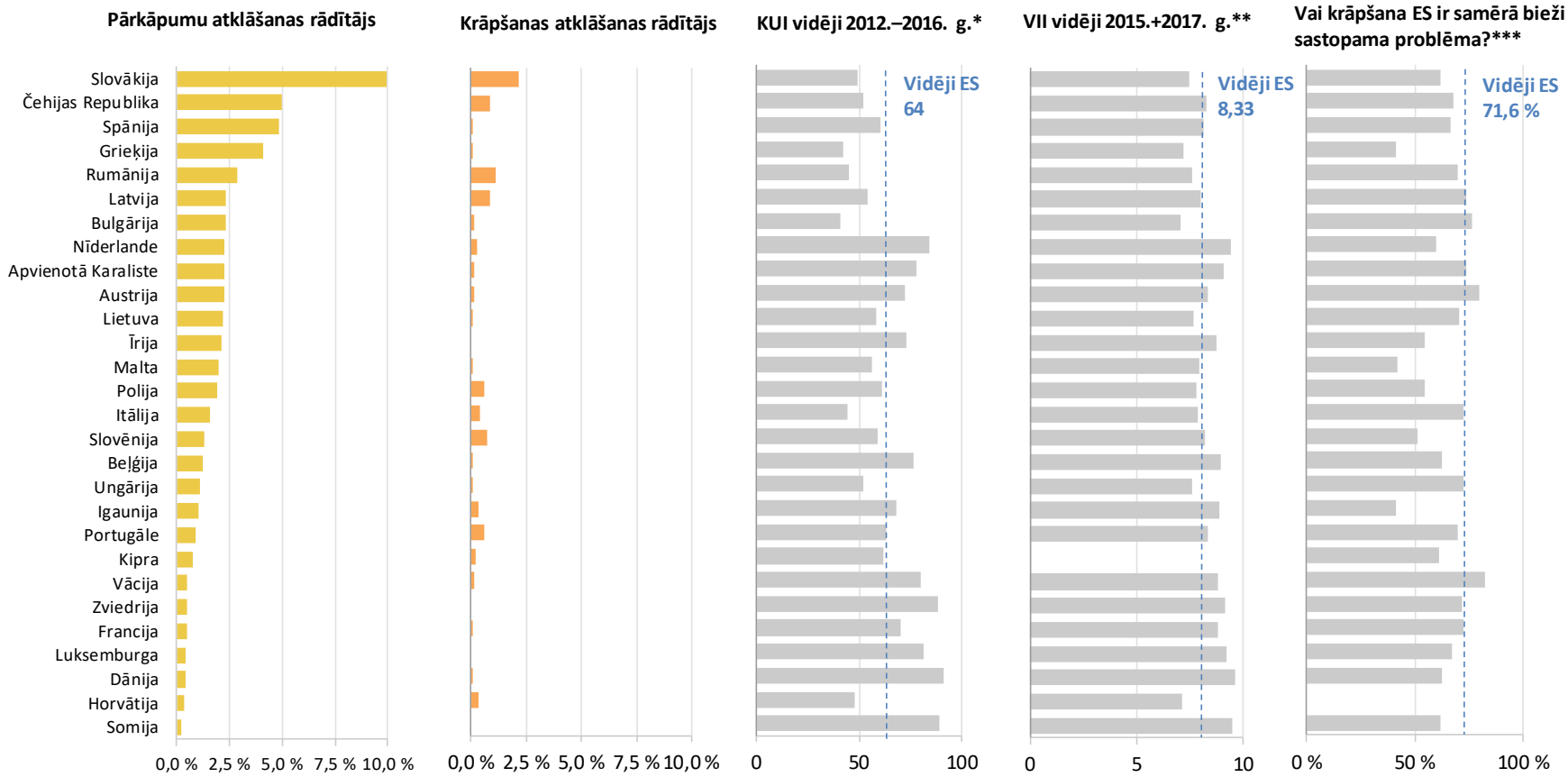
---

[19] Rokasgrāmata par prasību ziņot par pārkāpumiem, COCOLAF/23–05-17/8.2/EN; 2. panta b) punkts Komisijas Deleģētajās regulās (ES) 2015/1970, 2015/1971 un 2015/1973.

[20] Jēdziena "pirmā administratīvā vai tiesas konstatācija" definīcija ir ietverta Komisijas Deleģēto regulu (ES) Nr. 2015/1970, 2015/1971, 2015/1972 un 2015/1973 2. panta b) punktā. Šīs deleģētās regulas ir pieņemtas, atsaucoties uz pilnvarām, kuras piešķirtas ar attiecīgajiem pamata tiesību aktiem, no kuriem viens ir Kopīgo noteikumu regula (122. pants).

29 Par problēmām saistībā ar ziņošanu vai atklāšanu liecina arī tas, ka korelācija starp oficiālo statistiku par paziņotajiem krāpšanas atklāšanas rādītājiem un korupcijas riska rādītāju rezultātiem ir vāja (***5. attēls***): dažas valstis, kuru novērtējums saskaņā ar *Transparency International* korupcijas uztveres indeksu (KUI) vai valsts integritātes indeksu (VII) ir zems un tādējādi tās uzskata par mazāk pārredzamām, ir ziņojušas par ļoti nedaudziem vai pat nevienu krāpšanas gadījumu.

5. attēls. Pārkāpumu un krāpšanas atklāšanas rādītājs pa dalībvalstīm salīdzinājumā ar KUI, VII un Eirobarometra rezultātiem



* *Transparency international* **korupcijas uztveres indekss (KUI)** sarindo valstis pēc tajās pastāvošā korupcijas uztveres līmeņa, ko nosaka ekspertu veiktajos novērtējumos un sabiedriskās domas aptaujās. Punktus piešķir skalā no 0 (ļoti korumpēta valsts) līdz 100 (korupcijas nav).

** **Valsts integritātes indekss (VII)** ir salikts indekss, kas ietver sešus komponentus: tiesu iestāžu neatkarība, administratīvais slogs, tirdzniecības atvērtība, budžeta pārredzamība, e-pilsonība un preses brīvība. Tā mērķis ir sniegt objektīvu un visaptverošu priekšstatu par korupcijas kontroles stāvokli 109 valstīs. Punktus piešķir skalā no 1 (zems korupcijas kontroles līmenis) līdz 10 (augsts korupcijas kontroles līmenis).

*** **Eirobarometra 2015. gada** aptaujā tika novērtēta ES iedzīvotāju uztvere. Q1_B. Līdzekļu izkrāpšana no ES budžeta: vai problēma ir samērā bieži sastopama?

30 Komisija neveic visaptverošas pārbaudes saistībā ar Pārkāpumu pārvaldības sistēmā paziņoto datu kvalitāti un arī neprasa dalībvalstu iestādēm sniegt pārliecību par paziņoto datu ticamību. Sistēmu revīzijas ietvaros tiek veiktas daļējas pārbaudes attiecībā uz atbilstību ziņošanas pienākumiem.

31 Ne *OLAF*, ne arī kāda cita Komisijas struktūra nevāc informāciju par valstu iestāžu izmeklētajām krimināllietām, kas saistītas ar ES finanšu interesēm. Dalībvalstīm ir savas sistēmas izmeklēšanā esošo lietu reģistrēšanai, un gandrīz puse no tām nenošķir finanšu noziegumus, kas skar valsts intereses, no tiem, kas skar ES intereses. Tāpēc ne Komisijai, ne arī šīm dalībvalstīm nav datu par krāpšanu ES līdzekļu izlietojuma jomā, kas būtu nodalīti kā atsevišķa kategorija.

32 Komisijas tieši pārvaldīto izdevumu jomā aizdomās turēto krāpniecisko izdevumu vērtība ir balstīta uz summām, kas atzīmētas kā krāpnieciskas un reģistrētas Komisijas grāmatvedības sistēmā. Mēs konstatējām, ka daži dati aizdomās turēto krāpniecisko izdevumu vērtībā nav ietverti. Dažos gadījumos Komisija izkrāpto naudu pieprasa atmaksāt, šo summu kompensējot uz turpmāko pieprasījumu rēķina un nesagatavojot oficiālu iekasēšanas rīkojumu. Šie gadījumi ne vienmēr ir atzīmēti kā krāpnieciski, kaut arī Komisijas pamatnostādnēs tas ir prasīts. Turklāt par dažiem aizdomīgiem krāpšanas gadījumiem *OLAF* izmeklēšana nav vajadzīga, jo tos pārbauda ģenerāldirektorāti, veicot revīzijas. Šie gadījumi ne vienmēr ir iekļauti krāpniecisko izdevumu paziņotajā vērtībā. Komisija vēl nav sagatavojusi skaidras pamatnostādnes par šo datu vākšanu.

Komisijai nav priekšstata par neatklātās krāpšanas līmeni

33 Komisija neaplēš neatklātās krāpšanas apmēru. Tā arī nekad nav aptaujājusi noziegumos cietušās personas vai veikusi sastopamības apsekojumus, kas vērsti uz krāpšanu ES līdzekļu izlietojuma jomā. Komisija mums paziņoja, ka tā neuzskata noziedzības upuru, sastopamības vai uztveres apsekojumus par piemērotiem instrumentiem labāka priekšstata iegūšanai par ES subsīdiju izkrāpšanas kopējo apmēru, jo ar ES budžetu saistītās krāpšanas cietušo apsekojums radītu ievērojamas izmaksas un nav skaidrs, kam šādi socioloģiski jautājumi būtu jāadresē.

34 Tomēr uz uztveri un pieredzi balstīti pētījumi ir izmantoti, lai kvantitatīvi novērtētu korupciju, kas arī ir slēpts noziegums. Plaši atzīti korupcijas rādītāji ir *Transparency International* korupcijas uztveres indekss un Pasaules Bankas korupcijas kontroles rādītājs. Šie rādītāji izmanto uz uztveri balstītu pētījumu rezultātus. Šādus apsekojumus neveic, lai aizstātu oficiālo statistiku, bet gan lai to papildinātu.

35 Papildus uz uztveri balstītiem apsekojumiem nesen ir veikti arī daži pētījumi, lai novērtētu korupcijas riska līmeni vai korupcijas kontroli, izmantojot objektīvus administratīvos datus[21].

36 Kohēzijas jomā REGIO ĢD ir uzsācis pētījumu, lai novērtētu pārvaldes kvalitāti reģionālā līmenī, izmantojot publiskā iepirkuma datus. Viens no mērītajiem rezultatīvajiem rādītājiem bija korupcijas risku kontrole (***1. izcēlums***). Pārskats par atšķirībām starp reģioniem un nozarēm šajā kontekstā ir būtisks korupcijas riska izpratnei un tā efektīvai pārvaldībai.

1. izcēlums.

Pētījums par pārvaldes kvalitāti reģionālā līmenī, izmantojot publiskā iepirkuma datus

REGIO ĢD 2017. gadā uzsāka konkrētu reģionu pētījumu par publiskā iepirkuma darbības rezultātiem ES dalībvalstīs, izmantojot novatorisku korupcijas riska rādītāju, kas izstrādāts *DIGIWHIST* pētniecības projektā Kembridžas Universitātē. Šajā metodē izmanto lielos datus no apjomīgām publiskā iepirkuma datubāzēm (*Tenders Electronic Daily*), uzņēmumu reģistra datus, kā arī finanšu un īpašumtiesību datus[22].

Šī korupcijas novērtēšanas metode rāda, ka atšķirības starp reģioniem vai nozarēm ir lielākas nekā starp dažādām valstīm, jo atšķirību salīdzināšana starp valstīm slēpj daudzas atšķirības pašās valstīs.

37 Šie piemēri rāda, ka faktiski ir iespējams gūt priekšstatu par neatklātās krāpšanas vai korupcijas apmēru.

Komisijas veiktā krāpšanas modeļu un risku analīze ir nepietiekama

38 Izpratne par krāpšanas modeļiem sekmē precīzus un atjauninātus krāpšanas riska novērtējumus, kā arī palīdz apzināt un piemērot attiecīgos kontroles pasākumus, lai novērstu un atklātu krāpšanu.

---

[21] *M. Fazekas* un *G. Kocsis* (2017); *M. Fazekas*, *I. J. Tóth* un *P. L. King* (2016); *M. Golden* un *L. Picci* (2005). Portsmutas Universitātes Krāpšanas apkarošanas pētījumu centrs ir izstrādājis arī krāpšanas radīto zaudējumu mērīšanas (*FLM*) metodi. Sk. *M. Button* un *J. Gee* (2015).

[22] *M. Fazekas* un *G. Kocsis* (2017); *M. Fazekas*, *I. J. Tóth* un *P. L. King* (2016), 369.–397. lpp.

39 Komisija analizē dažādu veidu krāpšanu, lai izpildītu:

- savu ikgadējo pienākumu sniegt Eiropas Parlamentam un Padomei ziņojumu par Komisijas un dalībvalstu veiktajiem pasākumiem cīņā pret krāpšanu un par šo darbību rezultātiem (*PIF* ziņojums) un savus pienākumus atbilstīgi nozaru tiesību aktiem;
- prasības, kas noteiktas Komisijas iekšējās kontroles sistēmā, kura paredz novērtēt krāpšanas risku.

40 2016. gada *PIF* ziņojumā ir ietverta iedaļa par pārkāpumu veidiem, par kuriem ziņots kā par krāpnieciskiem, attiecībā uz abiem fondiem lauksaimniecības jomā un uz pētniecības un tehnoloģiju attīstības prioritāro jomu 2007.–2013. gada periodā struktūrfondu gadījumā. Ziņojumā sniegtā darbības veida analīze ietver dažādu veidu pārkāpumus, par kuriem ziņots kā par krāpnieciskiem[23].

41 Papildus *PIF* ziņojumam *OLAF* ir sagatavojis arī vairākas analīzes — t. s. gadījumu kompendijus, kuros aprakstīti galvenie krāpšanas modeļi, apdraudējumi un brīdinājumi. Šajos kompendijos ir ietverts anonīmu gadījumu saraksts, kas balstīts uz *OLAF* izmeklēšanas darbu, kā arī dalībvalstu sniegtie dati.

42 Tie ir labie piemēri tam, kā var izmantot *OLAF* zināšanas izmeklēšanas jomā un citus datus, lai sniegtu savlaicīgu informāciju par galveno krāpšanas radīto apdraudējumu ES budžetam. Tomēr šie kompendiji ir vienreizēji dokumenti, kas netiek pastāvīgi atjaunināti. *OLAF* ir sagatavojis četrus šādus gadījumu kompendijus saistībā ar krāpšanu[24], kuri tika publicēti attiecīgi 2010., 2011., 2012. un 2013. gadā, bet kopš tā laika neviens atjauninājums nav publicēts. Piemēram, jaunākais gadījumu kompendijs attiecībā uz struktūrfondiem, kas tika publicēts 2011. gadā, attiecas uz 1994.–1999. gada un 2000.–2006. gada plānošanas periodu.

43 Pašlaik krāpšanas risks tiek novērtēts ģenerāldirektorāta līmenī. Krāpšanas riska centrāls novērtējums attiecībā uz visu Komisiju netiek veikts, un nav korporatīvā krāpšanas riska reģistra. Šāda informācija ir jāiekļauj Komisijas krāpšanas apkarošanas stratēģijā (KKAS). 2011. gadā pieņemtā Komisijas krāpšanas apkarošanas stratēģija neietver nekādas ziņas, vai tās pamatā ir krāpšanas riska analīze vai šādas analīzes rezultāti.

---

[23] Sk., piemēram, 2016. gada *PIF* ziņojumam pievienoto Komisijas dienestu darba dokumentu SWD(2017) 266 final, 2.2. daļu, tabulu CP16, 64. lpp.

[24] OLAF 2017. gadā publicēja piekto gadījumu kompendiju, kas saistīts ar iekšējām izmeklēšanām.

44 Mēs izskatījām krāpšanas riska novērtējumus, ko veikuši septiņi Komisijas ģenerāldirektorāti. Šie krāpšanas riska novērtējumi bija balstīti tikai uz atklātās krāpšanas analīzi, apvienojot informāciju no dažādiem iekšējiem avotiem (piemēram, *IMS*, *OLAF*, ģenerāldirektorātu revīziju rezultātiem un ERP konstatējumiem). Lai papildinātu krāpšanas riska analīzi, ģenerāldirektorāti neizmanto citu informāciju, kas nāk no ārējiem avotiem, tādiem kā valsts noziedzības statistika vai oficiālie valdības ziņojumi, NVO analīzes un ziņojumi, korupcijas riska rādītāji vai apsekojumi. Tāpēc secinājums, ko izdarīja pieci izdevumu jomu ģenerāldirektorāti no septiņiem, proti, ka krāpšanas risks ir zems, nav balstīts uz izsmeļošu analīzi, kura aptvertu visus vajadzīgos elementus[25].

45 Informācija globālajā krāpšanas riska reģistrā, kuru kopā ar grāmatvedības uzņēmumu *Moore Stephens* izveidoja Sertificētais publisko finanšu un grāmatvedības institūts, norāda uz to, ka augsts krāpšanas risks varētu būt dotāciju izdevumos (kas veido lielu daļu no ES izdevumiem). Šis reģistrs ir balstīts uz vairāk nekā 150 grāmatvedības un krāpšanas riska speciālistu globālu aptauju 37 valstīs, lai novērtētu nopietnākās riska jomas visā pasaulē. Respondenti aplūkoja 18 dažādu veidu krāpšanas un kukuļošanas riskus, tos novērtējot skalā no 1 (zemākais risks) līdz 5 (augstākais risks). Gandrīz puse (48 %) no visiem aptaujātajiem respondentiem norādīja, ka ar dotācijām saistītā krāpšana rada augstu vai ļoti augstu risku, un iekļāva to reģistra pirmajā vietā[26].

46 Daži no ekspertiem, ar kuriem apspriedāmies, uzskata, ka ir svarīgi izmantot vairākas atšķirīgas metodes, kas pielāgotas izdevumu veidam, lai gūtu labāku priekšstatu par krāpšanas risku, apmēru un būtību ES līdzekļu izlietojuma jomā. Piemēram, attiecībā uz kopējo lauksaimniecības politiku, kur finansējums tiek galvenokārt piešķirts maksājumtiesību veidā un rīcības brīvība ES līdzekļu sadalē ir mazāka, viens no iespējamiem veidiem, kā novērtēt krāpniecisku izdevumu apmēru, varētu būt krāpšanas radīto zaudējumu novērtēšana. Attiecībā uz investīciju projektiem krāpšanas un korupcijas risku varētu noteikt, analizējot administratīvās datu kopas (lielos datus), tādas kā publiskā iepirkuma un līgumu datubāzes, kā arī dotāciju pieteikumus un lēmumus. Papildu informāciju varētu sniegt arī ES atbalsta saņēmēju vai ES līdzekļu pārvaldības struktūru apsekojums.

---

[25] EMPL, REGIO, AGRI, RTD un HOME ĢD.

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

Komisija nav analizējusi krāpšanas cēloņus

47 Ne *OLAF*, ne Komisijas ģenerāldirektorāti nav veikuši sīku analīzi par krāpšanas galvenajiem cēloņiem vai krāpnieku raksturojumu. Komisija neuzskata, ka krāpnieku motivācijas noteikšana pievienotu ievērojamu vērtību tās cīņā pret krāpšanu.

48 Visizplatītākais veids aizdomām par krāpšanu, ko esam konstatējuši mūsu revīzijās, ir tas, ka atbalsta saņēmēji mākslīgi rada nosacījumus, lai iegūtu piekļuvi ES finansējumam. Šis darbības veids liecina, ka krāpnieki ne vienmēr ir organizēti noziedznieki, bet gan fiziskas personas (ES līdzekļu saņēmēji), kas apzināti pārkāpj noteikumus, lai saņemtu ES līdzekļus, uz kuriem, viņuprāt, tām ir likumīgas tiesības. Daži eksperti uzsvēra iespējamu cēloņsakarību starp noteikumu sarežģītību un krāpšanu. ***2. izcēlumā*** ir sniegts piemērs, ko minējām 2014. gada pārskatā[27].

2. izcēlums.

Mākslīga nosacījumu radīšana, lai saņemtu atbalstu lauku attīstībai

Vairākas personu grupas (no vienas un tās pašas ģimenes vai viena un tā paša ekonomiskā grupējuma) izveidoja vairākas struktūras, lai iegūtu tādu atbalstu, kas pārsniedz ieguldījumu pasākuma nosacījumos atļauto maksimālo vērtību. Atbalsta saņēmēji deklarēja, ka šīs struktūras darbojas neatkarīgi, bet patiesībā tā nebija, jo tās bija veidotas tā, lai darbotos kopā. Tās faktiski bija vienas un tās pašas saimnieciskās vienības daļas, kurām bija viena un tā pati uzņēmējdarbības vieta, tie paši darbinieki, klienti, piegādātāji un finansējuma avoti.

49 Pētījums par korupcijas riskiem ES dalībvalstīs rāda, ka diskrecionāra līdzekļu izlietojuma iespēja bez pienācīgiem kontroles pasākumiem palielina koruptīvu izdevumu risku[28]. Daži eksperti uzsvēra līdzīga veida riskus. Tāpēc *OLAF* vai Komisijas ģenerāldirektorātiem būtu jāanalizē, kā rīcības brīvība ES līdzfinansētajās programmās ietekmē krāpšanas risku attiecīgajā izdevumu jomā. Tas īpaši attiecas uz dalītās pārvaldības jomu (piemēram, Eiropas strukturālajiem un investīciju fondiem), kur dalībvalstu struktūrām, kas sadala šos līdzekļus, ir rīcības brīvība atbilstības kritēriju un nosacījumu noteikšanā.

---

[27] Eiropas Revīzijas palāta, 2014. gada pārskats, 229. lpp.

[28] *A. Mungiu-Pippidi* (2013), 10. un 11. lpp.

Komisijas stratēģiskajā pieejā krāpšanas riska pārvaldībai ir vērojamas nepilnības

50 Krāpšana ir transversāls jautājums. Tāpēc, lai krāpšanu veiksmīgi samazinātu, ir vajadzīgi centieni un visdažādākie pasākumi, ko veic daudzas puses. Tomēr tajā pašā laikā krāpšanas apkarošana parasti nav kādas konkrētas organizācijas struktūrvienības pamatdarbība. Tāpēc laba prakse būtu izraudzīties kādu struktūru vai vienu no augstākā līmeņa vadītājiem, kas vadītu un uzraudzītu krāpšanas apkarošanas darbības organizācijā[29]. Ļoti svarīgi ir arī skaidri noteikt iesaistīto struktūrvienību pienākumus un atbildību, jo tas ir vienīgais veids, kā izvairīties no pienākumu pārklāšanās un novērtēt katra dalībnieka faktisko ietekmi.

51 Mēs pārbaudījām, vai Komisija ir uzņēmusies pārliecinošu vadību, pienākumus un atbildību un vai tā pienācīgi uzrauga krāpšanas riska pārvaldību. Mēs arī novērtējām, vai Komisijai ir labi izstrādāta krāpšanas apkarošanas stratēģija, kas spēj vadīt tās ikdienas krāpšanas apkarošanas darbības, un vai tā pienācīgi novērtē šo darbību rezultātus.

Saskaņā ar Komisijas pārvaldības modeli pienākumi ir sadalīti, tomēr krāpšanas riska pārvaldības korporatīvā pārraudzība nav pietiekama

52 Mēs analizējām dažādo struktūru tipiskos (biežākos) pienākumus un atbildību par galvenajiem rezultātiem, kas saistīti ar krāpšanas apkarošanu, katrā tās posmā – plānošanā, īstenošanā un ziņošanā (***V pielikums***).

53 Saskaņā ar Komisijas pārvaldības modeli krāpšanas apkarošanas darbībās iesaistīto Komisijas dienestu pienākumi un atbildība ir sadalīti. Tomēr korporatīvā pārraudzība nav pietiekama. Vairumam struktūru ir konsultatīva loma. Galvenie dalībnieki, kas atbild par krāpšanas apkarošanas darbībām, ir komisāru kolēģija, ģenerāldirektorāti un dalībvalstu iestādes.

54 Katra komisāra atbildību Komisijas priekšsēdētājs izklāsta individuālās pilnvarojuma vēstulēs. Viņš prasa visiem komisāriem nodrošināt viņu atbildībā esošo programmu pareizu finanšu pārvaldību, tostarp aizsargāt ES budžetu no krāpšanas. Pilnvarojuma vēstulē budžeta un cilvēkresursu komisāram, kas atbild par *OLAF*, ir noteikts, ka viņam ir jākoncentrējas uz "ES budžeta līdzekļu izkrāpšanas, korupcijas un nopietnu pārkāpumu pastiprinātu izmeklēšanu Eiropas iestādēs, atbalstot *OLAF* darbu un saglabājot tā neatkarību

[29] "*A Framework for Managing Fraud Risks in Federal Programmes*" [Satvars krāpšanas riska pārvaldībai federālajās programmās], *GAO*, 2015. gada jūlijs, GAO-15–593SP, 10. lpp.

izmeklēšanas gaitā". Krāpšanas riska stratēģiska pārvaldība un krāpšanas novēršana ne šā, ne arī kāda cita komisāra pienākumos nav īpaši pieminēta.

55 *OLAF* ir galvenā krāpšanas apkarošanas struktūra Eiropas Savienībā, un saskaņā ar Regulu (ES, Euratom) Nr. 883/2013 (*OLAF* regulu) tā uzdevums ir palīdzēt izstrādāt Komisijas krāpšanas apkarošanas politiku. Tomēr ne *OLAF*, ne arī kādam citam Komisijas dienestam nav nozīmīgas lomas Komisijas krāpšanas apkarošanas darbību plānošanas un īstenošanas pārraudzībā un ziņošanā par tiešajiem rezultātiem. Ņemot vērā Komisijas pārvaldības modeli, *OLAF* pats nav atbildīgs par lēmumiem, kas skar deleģētos kredītrīkotājus vai dalībvalstis. Tas sniedz norādījumus un ieteikumus tiem, kuri atbild par dažādām krāpšanas apkarošanas darbībām (***V pielikums***).

56 Kohēzijas un lauksaimniecības izdevumu jomās atbildību par ES finanšu interešu aizsardzību pret krāpšanu Komisija dala ar dalībvalstīm. Komisijai pašlaik nav nekādu regulāru procedūru, lai noskaidrotu, cik labi dalībvalstis veic turpmākus pasākumus gadījumos, kad pastāv aizdomas par krāpšanu. Tai arī nav neviena efektīva mehānisma, lai mudinātu dalībvalstis vērsties pret krāpšanu vai lai uzraudzītu vai ietekmētu šādu rīcību.

57 Vajadzību pēc šādiem uzraudzības mehānismiem ir atzinušas vairākas citas starptautiskas organizācijas. Piemēram, ESAO darba grupas pret uzpirkšanu locekļi, kas ir dalībvalstu tiesībaizsardzības un tiesu iestāžu pārstāvji, veicina un uzrauga ESAO uzpirkšanas apkarošanas konvencijas īstenošanu un izpildi[30]. Darba grupa pret uzpirkšanu ir izstrādājusi vairākas procedūras un praktiskas metodes, ar kurām tā un ESAO dalībvalstis var panākt savstarpēju ietekmi, lai stiprinātu savas attiecīgās spējas īstenot konvenciju (***3. izcēlums***).

3. izcēlums.

ESAO darba grupas pret uzpirkšanu uzraudzības mehānismi

Darba grupas pret uzpirkšanu galvenais instruments ir salīdzinošā izvērtēšana, kad ārējie eksperti novērtē katras ESAO dalībvalsts tiesību aktus un centienus tos īstenot. Šajos valsts uzraudzības ziņojumos ir sniegti arī ieteikumi, kuru izpilde vēlāk tiek rūpīgi uzraudzīta. Darba grupa pret uzpirkšanu arī regulāri uzrauga dalībvalstu uzsākto krimināllizmeklēšanu, sagatavo pētījumus un ieteikuma tiesību pasākumus, kuru mērķis ir stiprināt integritāti publiskajā sektorā un uzlabot dalībvalstu spējas atklāt un izmeklēt korupcijas gadījumus starptautiskā mērogā. Šī savstarpējas mācīšanās un uzraudzības sistēma ir atbalstījusi ESAO dalībvalstis un palīdzējusi tām uzlabot sniegumu konvencijas īstenošanā.

[30] ESAO Konvencija par ārvalstu amatpersonu uzpirkšanas apkarošanu starptautiskās uzņēmējdarbības darījumos.

Krāpšanas apkarošanas stratēģijās un ziņošanā par to efektivitāti ir nepilnības

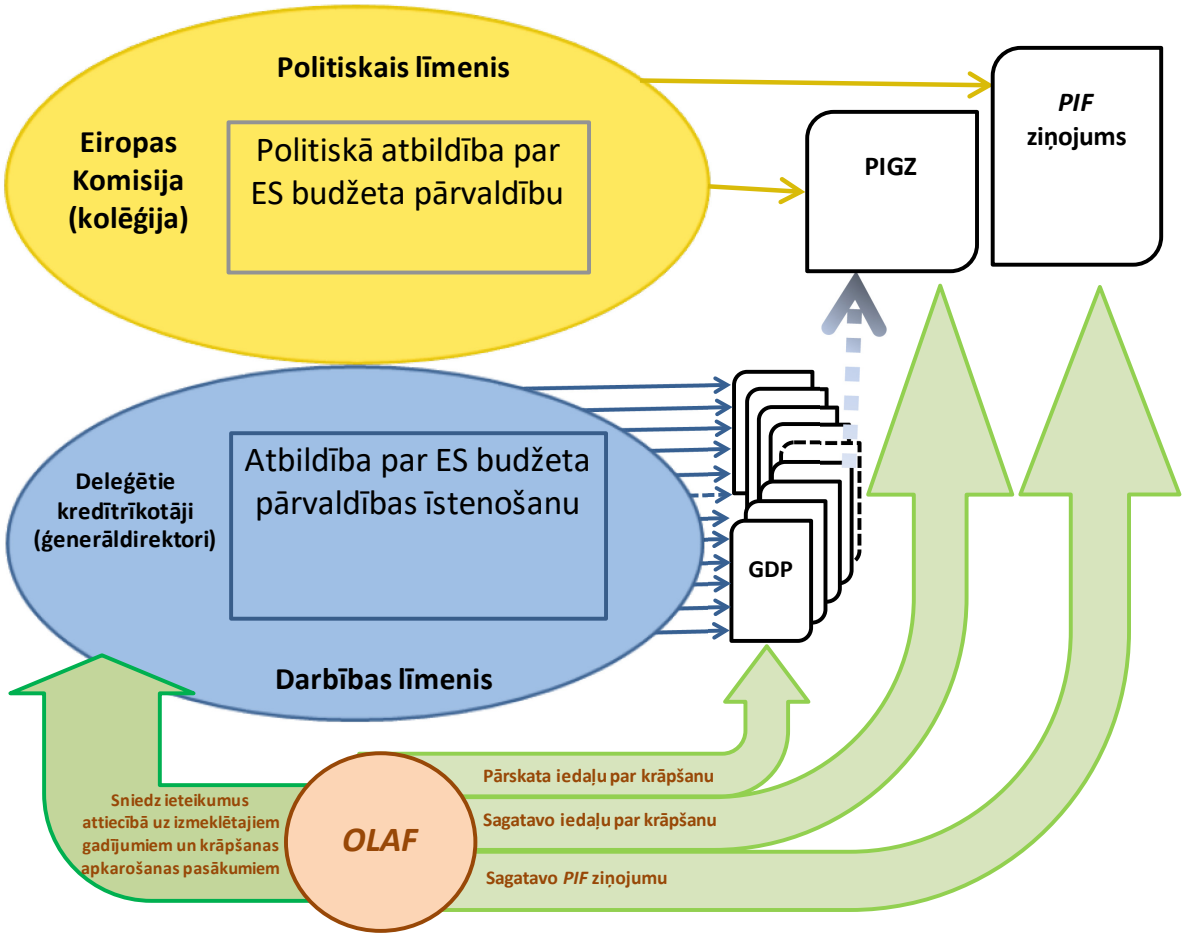
58 Komisijas krāpšanas apkarošanas darbību stratēģiskais satvars ietver gan 2011. gadā pieņemto stratēģiju visai iestādei kopumā (KKAS), gan arī ģenerāldirektorāta līmeņa un/vai nozaru krāpšanas apkarošanas stratēģijas (KAS), kuras izstrādājuši atsevišķi ģenerāldirektorāti vai to grupas, kas saskaras ar līdzīgu krāpšanas risku, piemēram, kohēzijas politikas vai pētniecības programmās. Individuālu un nozaru krāpšanas apkarošanas stratēģijas pieņemšanu Komisija pamato ar to, ka risinājums "viena pieeja visos gadījumos" nebūtu efektīvākais veids, kā pārvaldīt krāpšanas risku, un ka dažādu dalībnieku atbildība atkarībā no pārvaldības veida un politikas jomas atšķiras.

59 Lai gan KKAS bija jāpabeidz līdz 2014. gada beigām, daži pasākumi joprojām turpinās. Tā kā Komisija nav atjauninājusi KKAS, kopš tā tika pieņemta 2011. gadā, mēs apšaubām tās praktisko piemērotību Komisijas krāpšanas apkarošanas darbību vadībai. Komisija mūs informēja, ka tiek gatavots KKAS atjauninājums un ka drīz tas tiks pieņemts.

60 Mēs izskatījām krāpšanas apkarošanas stratēģijas, kuras izstrādātas visu septiņu galveno izdevumu jomu ģenerāldirektorātiem: AGRI ĢD, CNECT ĢD, DEVCO ĢD, EMPL ĢD, HOME ĢD, REGIO ĢD un RTD ĢD. Šajās KAS bija ietverti vairāki tiešo rezultātu rādītāji vai individuāli tiešie rezultāti, kas izmantojami izvirzīto mērķu novērtēšanai. Tomēr šie mērķi ir tikai vispārīgi un vairākumā gadījumu nav izmērāmi. No 29 mērķiem, kurus analizējām, 18 ir saistīti ar dažu krāpšanas apkarošanas darbību "pastiprināšanu", "veicināšanu", "sekmēšanu", "palielināšanu" un "uzlabošanu", bet nav norādīts sākumpunkts (atsauces vērtība) un mērķvērtība.

61 Trīs galvenie ziņojumi, kas ietver informāciju par Komisijas krāpšanas apkarošanas darbībām, ir *PIF* ziņojums, pārvaldības un izpildes gada ziņojums un ģenerāldirektorātu gada darbības pārskati. Par pirmajiem diviem atbild komisāru kolēģija, bet par pēdējo — attiecīgie ģenerāldirektorāti (***6. attēls***).

6. attēls. Komisijas ziņojumi, kas ietver informāciju par krāpšanas apkarošanas darbībām



Avots: ERP.

62 Ikgadējā *PIF* ziņojumā ir aprakstīti Komisijas un dalībvalstu krāpšanas apkarošanas darbību rezultāti (piemēram, pārskatītās regulas, stratēģijas, direktīvas vai apmācība, lai uzlabotu informētību par krāpšanu), bet šo darbību efektivitāte faktiskās novēršanas, atklāšanas, līdzekļu atgūšanas vai preventīvās ietekmes ziņā ir novērtēta tikai ierobežotā mērā. *PIF* ziņojumā ir izpildīts LESD 325. panta 5. punktā ietvertais pienākums, proti, ka Komisija sadarbībā ar dalībvalstīm katru gadu iesniedz Eiropas Parlamentam un Padomei ziņojumu par pasākumiem, kas veikti, lai īstenotu šo pantu.

63 Arī pārvaldības un izpildes gada ziņojumā, kas ir viens no Komisijas galvenajiem pārskatatbildības instrumentiem, nav ietverta informācija par iestādes krāpšanas apkarošanas darbību faktiskajiem rezultātiem.

64 Gada darbības pārskatos ģenerāldirektorātiem ir jāziņo par savu krāpšanas apkarošanas darbību rezultātiem, pamatojoties uz rādītājiem, kas noteikti gada pārvaldības plānos. Ģenerāldirektorāti, kurus analizējām, neziņoja par krāpšanas apkarošanas stratēģijās

paredzēto krāpšanas apkarošanas darbību efektivitāti. Tikai EMPL ĢD un REGIO ĢD savā 2016. gada darbības pārskatā sniedza informāciju par rezultātiem, kas gūti, izmantojot riska novērtēšanas instrumentu *ARACHNE*[31] un uzraugot uz risku balstīto krāpšanas apkarošanas pasākumu īstenošanu dalībvalstīs.

Krāpšanas novēršanai nav veltīta pietiekama uzmanība

65 Krāpšanas novēršana pirms tās konstatēšanas ir efektīva krāpšanas apkarošanas regulējuma svarīgs elements. Mēs pētījām Komisijas galvenās krāpšanas novēršanas darbības, it īpaši to, kā pirms līdzekļu izlietojuma noteikumu pieņemšanas Komisija novērtē krāpšanas risku un kā tā izstrādā un īsteno pienācīgus krāpšanas kontroles pasākumus. Mēs arī analizējām, kā Komisija izmanto datus krāpšanas novēršanas nolūkiem.

Komisija nesen ietvēra krāpšanas kontroles pasākumus augstākā līmeņa līdzekļu izlietojuma noteikumos

66 Darbības aizsardzībai pret krāpšanu Komisija uzsāka 2000. gadā, kad tā nolēma tiesību aktus efektīvāk nodrošināt pret krāpšanu[32]. Tika izveidota īpaša *OLAF* struktūrvienība aizsardzībai pret krāpšanu, un tās galvenais uzdevums bija nodrošināt, lai izdevumu shēmām tiktu pieņemtas īpašas, pret krāpšanu vērstas tiesību normas, kas paredz pienācīgus krāpšanas kontroles pasākumus.

67 Komisija 2007. gadā paziņoja, ka tā ir sasniegusi ar aizsardzību pret krāpšanu saistīto procedūru mērķus[33] un ka krāpšanas apkarošanas standarta noteikumi ir ietverti līdzekļu izlietojuma noteikumos. 2011. gadā Komisija izvirzīja aizsardzību pret krāpšanu par Komisijas krāpšanas apkarošanas stratēģijas pirmo prioritāro darbību. Tomēr līdz 2011. gadam bija pieņemti galvenie līdzekļu izlietojuma noteikumi attiecībā uz 2007.–2013. gada periodu. Tikai 2014.–2020. gada perioda sākumā līdzekļu izlietojuma noteikumos kohēzijas, lauksaimniecības un pētniecības jomā tika ietverta prasība pirms izdevumu veikšanas īstenot efektīvus un samērīgus krāpšanas kontroles pasākumus (***7. attēls***). Agrāk daži krāpšanas

---

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

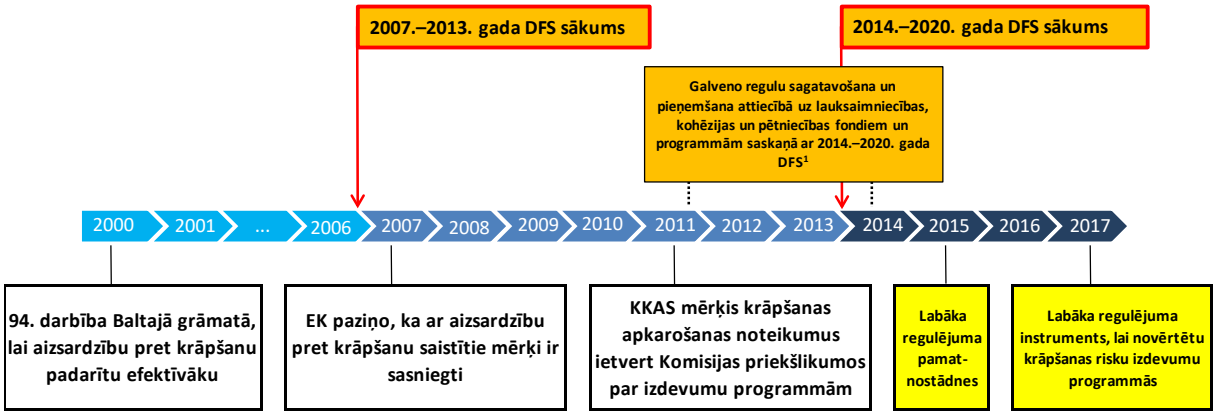
[32] COM(2000) 200 galīgā redakcija/2 "Komisijas reforma — Baltā grāmata — II daļa — Rīcības plāns", 94. darbība.

[33] Krāpšanas novēršana, pamatojoties uz operatīvajiem rezultātiem — dinamiska pieeja aizsardzībai pret krāpšanu, SEC(2007) 1676.

kontroles pasākumi tika iekļauti zemāka leģislatīva spēka dokumentos pētniecības jomā, piemēram, standarta līgumos un nolīgumos.

68 Kohēzijas jomā REGIO ĢD nolēma izmantot ārēju privātuzņēmumu, lai novērtētu, kā dalībvalstis izpilda prasību īstenot efektīvus un samērīgus krāpšanas apkarošanas pasākumus attiecībā uz 2014.–2020. gada plānošanas periodu. 2016. gada decembrī Komisija parakstīja līgumu ar konsultāciju uzņēmumu, lai novērtētu dalībvalstu veiktos krāpšanas un korupcijas novēršanas un atklāšanas pasākumus saistībā ar Eiropas strukturālajiem un investīciju fondiem. Rezultātiem vajadzēja būt gataviem līdz 2017. gada beigām, bet tie aizkavējās. Attiecībā uz lauksaimniecību šāds novērtējums nav plānots.

7. attēls. Komisijas darbības aizsardzībai pret krāpšanu hronoloģiskā secībā



[1] No sākotnējā priekšlikuma līdz pieņemšanai.

Avots: ERP.

69 Tādējādi Komisija 2014. gadā ietvēra visaptverošus krāpšanas apkarošanas noteikumus visos augstākā līmeņa līdzekļu izlietojuma noteikumos. 2007.–2013. gada plānošanas periodā tas ne vienmēr bija darīts.

70 Pamatojoties uz izmeklēšanas rezultātiem, *OLAF* arī sniedz administratīvus ieteikumus ģenerāldirektorātiem, uzsverot nepilnības to krāpšanas novēršanas un atklāšanas kontroles pasākumos. Laikā no 2014. līdz 2016. gadam *OLAF* sniedza 113 šādus ieteikumus dažādiem Komisijas dienestiem. Šo ieteikumu ietekmi novērtēt nav iespējams, jo ne *OLAF*, ne ģenerāldirektorāti ieteikumu izpildei līdzi neseko.

Krāpšanas riska novērtējums pirms līdzekļu izlietojuma noteikumu pieņemšanas tiks pieprasīts no 2021. gada

71 Komisija veic ietekmes novērtējumus ar mērķi savākt pierādījumus, lai novērtētu, vai turpmāka leģislatīva vai neleģislatīva ES rīcība ir pamatota un kā šāda rīcība vislabāk

plānojama, lai sasniegtu vēlamos politikas mērķus. Pamatojoties uz *COSO* pamatnostādnēm[34], mēs sagaidām, ka Komisija, veicot šos novērtējumus, novērtēs arī krāpšanas risku.

72 Pamatnostādnes par to, kā veikt ietekmes novērtējumus attiecībā uz līdzekļu izlietojuma noteikumiem (Labāka regulējuma pamatnostādnes), tika atjauninātas 2015. gadā. Tomēr šajā atjauninājumā netika ietverta prasība ietekmes novērtējumu ietvaros novērtēt krāpšanas risku[35]. Īpašu krāpšanas novēršanas rīku šīm pamatnostādnēm pievienoja tikai 2017. gada jūlijā (***7. attēls***).

73 Tāpēc šī jaunā prasība tiks piemērota tikai nākamajai finanšu programmu paaudzei (no 2021. gada). Bez šīs prasības nav nekādu citu skaidri formulētu prasību novērtēt krāpšanas risku pirms sīki izstrādātu īstenošanas noteikumu izvirzīšanas daudzgadu finanšu programmām (tādām kā partnerības nolīgumi un darbības programmas kohēzijas jomā vai lauku attīstības programmas lauksaimniecības nozarē).

74 Mēs arī analizējām informāciju, ko saņēmām no *OLAF*, par tā lomu dažādu Komisijas dienestu savstarpējās apspriedēs pirms ierosināto noteikumu pieņemšanas. *OLAF* ir jāsniedz atzinums par to, vai ierosinātajos tiesību aktos ir pienācīgi ņemts vērā krāpšanas risks. 2014.–2016. gadā *OLAF* no dažādiem Komisijas dienestiem saņēma 2160 pieprasījumu par dienestu savstarpējām apspriedēm. *OLAF* sniedza pozitīvu atzinumu 1716 gadījumos (79 %) un pozitīvu atzinumu ar komentāriem 304 gadījumos (14 %). Šajos gadījumos ar ierosinātajiem noteikumiem vai uzlabojumiem *OLAF* bija apmierināts. Divos gadījumos (0,1 %) *OLAF* sniedza negatīvu atzinumu, un pārējos gadījumos (6,9 %) tas atzinumu sniedza novēloti. ***4. izcēlumā*** ir sniegts piemērs gadījumam, kad *OLAF* ieguldījuma rezultātā tika mainīti noteikumi.

4. izcēlums.

Piemērs gadījumam, kad *OLAF* ieguldījuma rezultātā tika mainīti noteikumi

Kad tika sagatavoti partnerības nolīgumi 2014.–2020. gada plānošanas periodam, tajos netika ietverta nekāda atsauce uz prasību dalībvalstu iestādēm īstenot pienācīgus krāpšanas kontroles pasākumus. *OLAF* ieguldījuma rezultātā katram nolīgumam tika pievienots atsevišķs pants, paredzot, ka saskaņā ar Regulas (ES) Nr. 1303/2013 (Kopīgo noteikumu regulas) 125. panta 4. punkta c) apakšpunktu

[34] Saskaņā ar Tredveja komisijas organizāciju atbalsta komitejas (*COSO*) 2013. gada iekšējās kontroles integrēto pamatnostādņu 8. principu organizācijām, novērtējot riskus, kas apdraud mērķu sasniegšanu, ir jāņem vērā krāpšanas iespējamība.

[35] Labāks regulējums labāku rezultātu sasniegšanai — ES programma, COM(2015) 215 final.

dalībvalstīm ir jāievieš uz risku balstīti, efektīvi un samērīgi krāpšanas novēršanas pasākumi.

75 Izņemot iepriekš minētos rezultātus, mēs nekonstatējām nevienu īpašu novērtējumu, kurā Komisija būtu uzskaitījusi ES tiesību aktus, kas ir aizsargāti pret krāpšanu, vai ietvērusi pienācīgu krāpšanas riska analīzi vai pienācīgus krāpšanas apkarošanas noteikumus. Nav arī analizēta Komisijas jaunā pieeja aizsardzībai pret krāpšanu, kā tas paredzēts Komisijas 2007. gada paziņojumā.

Dati ir labāk jāizmanto krāpšanas novēršanas vajadzībām

76 Datus par dalībniekiem, attiecībā uz kuriem pastāv risks, ka tie varētu veikt krāpniecisku darbību, var izmantot, lai novērstu ES līdzekļu piešķiršanu potenciāliem krāpniekiem:

- attiecībā uz tiešo un netiešo pārvaldību Komisija uzskata, ka agrīnas atklāšanas un izslēgšanas sistēma (*EDES*) — sistēma izslēgšanai no iepirkuma procedūras un melnā saraksta veidošanai — ir galvenais instruments, lai nepieļautu ES finansējuma piešķiršanu maksātnespējīgiem, neatbilstīgiem, neuzticamiem vai krāpnieciskiem ekonomikas dalībniekiem;

- *ARACHNE* ir integrēts datizraces un datu bagātināšanas IT rīks, kuru izstrādājusi Eiropas Komisija. Kohēzijas jomā REGIO ĢD un EMPL ĢD uzskata riska novērtēšanas rīku *ARACHNE* par ļoti svarīgu krāpšanas novēršanas instrumentu. Šie ģenerāldirektorāti uzskata, ka *ARACHNE* varētu palīdzēt dalībvalstu iestādēm *ex ante* un *ex post* pārbaužu laikā apzināt riskantākos projektus un atbalsta saņēmējus.

77 Mēs analizējām šajos divos rīkos iekļautos datus.

Juridisku ierobežojumu dēļ Komisija nevarēja izslēgt ekonomikas dalībniekus par krāpšanu vai korupciju, kas veikta līdz 2016. gadam

78 Izslēgšana no iepirkuma procedūras Eiropas Savienībā ir ieguvusi lielu nozīmi. Tas ir tāpēc, ka saskaņā ar ES publiskā iepirkuma direktīvām publisko līgumu slēgšanas tiesības nedrīkst piešķirt ekonomikas dalībniekiem, kuri iesaistīti noziedzīgā rīcībā vai cita starpā atzīti par vainīgiem korupcijā un krāpšanā, kas skar ES finanšu intereses.

79 ES sistēma izslēgšanai no iepirkuma procedūras tika izveidota 2008. gadā. Iepriekšējo izslēgšanas un agrīnās brīdināšanas sistēmu Komisija aizstāja ar *EDES*, kas stājās spēkā 2016. gada 1. janvārī. Kaut arī ģenerāldirektori joprojām var lūgt agrīnas atklāšanas brīdinājumu, attiecībā uz izslēgšanu galvenā jaunā iezīme, kas ieviesta ar šo sistēmu, ir

centrālā darba grupa, kura novērtē attiecīgā ģenerāldirektorāta ģenerāldirektora iesniegtos izslēgšanas pieprasījumus un sniedz ieteikumus par izslēgšanu un iespējamām finanšu sankcijām. Ģenerāldirektors ir tas, kurš pieņem galīgo lēmumu par ekonomikas dalībnieka izslēgšanu vai neizslēgšanu.

80 Visas ES iestādes un struktūras var pieprasīt izslēgšanu, pamatojoties uz informāciju, kas saņemta saistībā ar administratīvo lietu vai kriminālprocesu, uz *OLAF*, Eiropas Revīzijas palātas vai Komisijas iekšējo revidentu ziņojumiem, Eiropas Centrālās bankas, Eiropas Investīciju bankas un fonda vai citu starptautisku organizāciju lēmumiem un krāpšanas vai pārkāpuma gadījumiem, par ko lēmušas valstu iestādes saskaņā ar dalīto pārvaldību vai deleģētās struktūras saskaņā ar netiešo pārvaldību. Arī revīzijas, ko veic kredītrīkotāji vai privātā sektora revidenti, ir vērtīgs informācijas avots. Dalībvalstu iestādēm ir piešķirta piekļuve izslēgšanas lēmumiem, bet to pienākums nav ņemt tos vērā, pieņemot jebkuru dalītās pārvaldības finansēšanas lēmumu, kas attiecas uz ES līdzekļiem.

81 Ekonomikas dalībnieka izslēgšana ir ilgstoša procedūra. Līdz 2018. gada 30. jūnijam, t. i., divarpus gadus pēc *EDES* ieviešanas, Komisija kopumā bija izslēgusi 19 ekonomikas dalībniekus un publicējusi sankcijas pret astoņiem. Lai gan dalītās pārvaldības jomā dalībvalstu iestādes 2016. gadā vien Pārkāpumu pārvaldības sistēmā ziņoja par 820 gadījumiem, kad bija aizdomas par krāpšanu, un *OLAF* pabeidza izmeklēt aptuveni 60 lietu, sniedzot ieteikumus[36], Finanšu regula nepiešķir Komisijai nekādas pilnvaras rīkoties, ja dalībvalsts iestādes pašas nav ierosinājušas neuzticama ekonomikas dalībnieka izslēgšanu. Tāpēc trīs galvenie ģenerāldirektorāti, kas pārvalda ESI fondu izlietojumu (REGIO, EMPL un AGRI), neiesniedza nevienu tāda valsts ekonomikas dalībnieka izslēgšanas pieprasījumu, ko līdzfinansē no šiem līdzekļiem.

82 Attiecībā uz izslēgšanas gadījumiem saistībā ar faktiem, kas attiecas uz laikposmu pirms 2016. gada, galvenie izslēgšanas iemesli bija nopietni līguma noteikumu pārkāpumi un smagi pārkāpumi saistībā ar profesionālo darbību. Tas ir tāpēc, ka tajā laikā spēkā esošie tiesību akti neļāva izslēgt par krāpšanas gadījumiem, ja nebija galīgā sprieduma. Tā kā līdz šim krāpšanas vai korupcijas dēļ ir izslēgti tikai divi ekonomikas dalībnieki, šīs sistēmas preventīvā ietekme ir ierobežota.

83 *EDES* sniedz iespēju reģistrēt informāciju par personām, kurām ir kontroles, pārstāvības vai lēmumu pieņemšanas pilnvaras krāpnieciskos uzņēmumos. Tomēr tikai attiecībā uz faktiem, kas datēti, sākot ar 2016. gadu, tiesību akti ļauj izslēgt ekonomikas dalībnieku, ja persona, kura strādā tā administratīvajā, vadības vai uzraudzības valdē vai kurai ir

---

[36] 2016. gada *PIF* ziņojums, COM(2017) 383 final.

pārstāvības, lēmumu pieņemšanas vai kontroles pilnvaras pār to, arī pati attiecīgajā brīdī ir izslēgta. Agrāk faktiski varēja izslēgt tikai tos ekonomikas dalībniekus, kuriem bija līgumattiecības ar līgumslēdzēju iestādi/kredītrīkotāju. Iepriekš ir bijuši gadījumi, kuros līdz brīdim, kad bija radusies iespēja attiecīgo ekonomikas dalībnieku izslēgt, privātpersonas, kas darbojās krāpnieciskajos uzņēmumos, jau bija likvidējušas līgumattiecības ar Komisiju iesaistīto uzņēmumu un izveidojušas jaunu.

84 Pasaules Banka un citas starptautiskās finanšu iestādes nesen pastiprināja centienus, lai nodrošinātu, ka krāpnieciskie ekonomikas dalībnieki tiek apturēti un ar citu nosaukumu no jauna neparādās (***5. izcēlums***).

5. izcēlums.

Pasaules Bankas sistēma dalībnieku apturēšanai un izslēgšanai no iepirkuma procedūras

Pasaules Banka izmanto sistēmu dalībnieku apturēšanai un izslēgšanai no iepirkuma procedūras, lai cīnītos pret korupciju un krāpšanu. Pasaules Banka var apturēt un no iepirkuma procedūras izslēgt gan uzņēmumus, gan privātpersonas, tādējādi neļaujot tiem pretendēt uz tiesībām slēgt jaunus līgumus par Pasaules Bankas finansētiem projektiem. Visas sankcijas tiek publicētas. 2017. gadā Pasaules Banka uz laiku apturēja 22 uzņēmumus un privātpersonas un piemēroja sankcijas 60 gadījumos[37]. 2018. gada janvārī izslēgšanas sarakstā bija 414 uzņēmumi un privātpersonas, kas izslēgtas no iepirkuma procedūras[38]. Pasaules Bankas sistēma darbojas jau vairāk nekā desmit gadu, un salīdzinājumā ar *EDES* tai ir mazāk juridisko ierobežojumu. Piemēram, Pasaules Bankas lēmumiem nepiemēro ārēju tiesiskuma pārbaudi un publicēšanas nosacījumi ir mazāk stingri.

Dalībvalstis pilnībā neizmanto *ARACHNE* potenciālu krāpšanas novēršanā

85 *ARACHNE* varētu palīdzēt dalībvalstu iestādēm apzināt riskantos ekonomikas dalībniekus, kad tās veic pārbaudes pirms vai pēc maksājuma veikšanas. Šā rīka lietderība ir atkarīga no tā, cik daudz datu dalībvalstu vadošās iestādes tajā reģistrē un vai tas tiek izmantots sistemātiski. Šo rīku dalībvalstu iestādes var izmantot bez maksas, bet pašlaik tas nav obligāti.

---

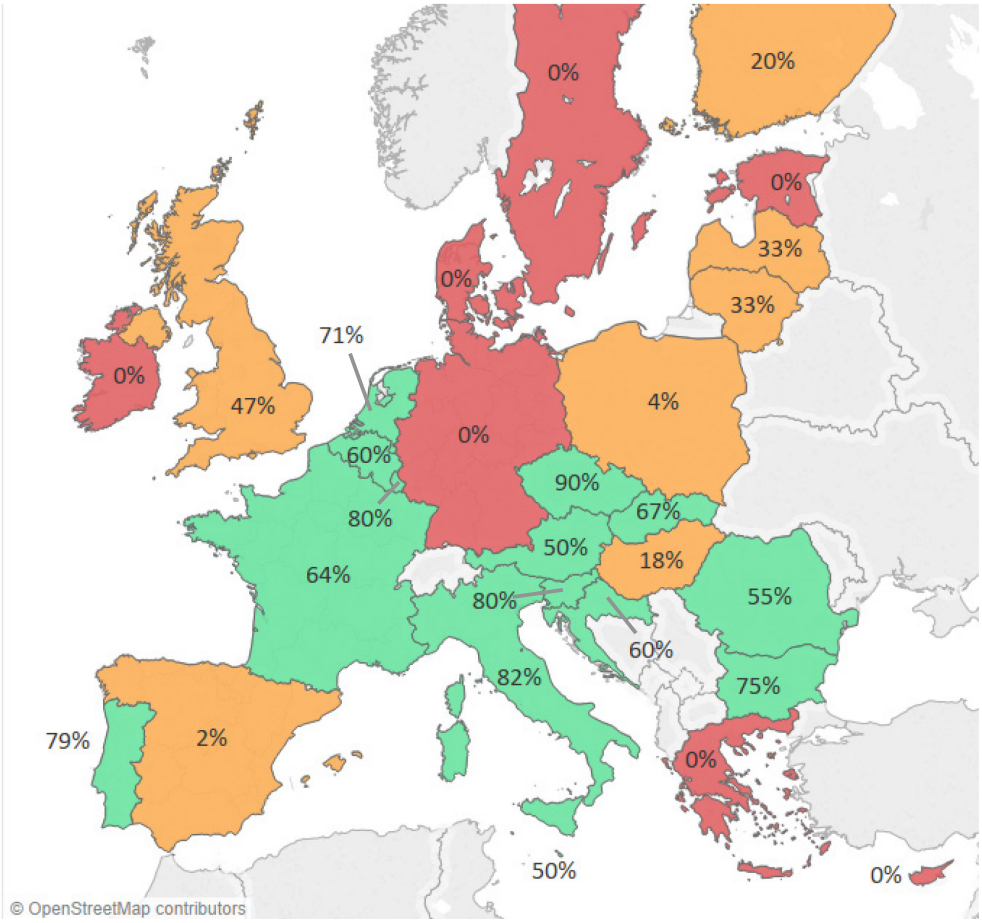
[37] Pasaules Bankas ikgadējais atjauninājums, Integritātes priekšsēdētāja vietnieka birojs, 28. lpp., http://pubdocs.worldbank.org/en/703921507910218164/2017-INT-Annual-Update-FINAL-spreads.pdf.

[38] http://web.worldbank.org.

86 2015. gada īpašajā ziņojumā par to, kā Komisija un dalībvalstis risina publiskā iepirkuma problēmas saistībā ar ES kohēzijas politikas izdevumiem[39], mēs konstatējām, ka šo rīku izmanto vai plāno izmantot tikai 17 no 28 dalībvalstīm. Tāpēc mūsu 2015. gada ziņojumā mēs ieteicām Komisijai un dalībvalstīm vēl vairāk veicināt šādu datizraces rīku izmantošanu. Trīs gadus pēc šā ieteikuma sniegšanas *ARACHNE* rīku joprojām izmanto aptuveni 170 no visām 429 darbības programmām 21 dalībvalstī (***8. attēls***).

87 Šī sistēma pašlaik nesniedz iespēju noteikt, vai ekonomikas dalībnieks ir izslēgts Komisijas sistēmā. Ārpus kohēzijas jomas fondu pārvaldniekiem citās ES izdevumu jomās līdzīgu krāpšanas riska novērtēšanas instrumentu nav.

8. attēls. *ARACHNE* izmantošana dalībvalstīs*



*2014.–2020. gada darbības programmas, kurās katrā dalībvalstī ir izmantots *ARACHNE* rīks, attiecībā pret 2014.–2020. gada darbības programmu kopējo skaitu šajā valstī.

Avots: ERP, pamatojoties uz Komisijas datiem.

[39] Sk. Eiropas Revīzijas palātas īpašo ziņojumu Nr. 10/2015 "Jāpastiprina centieni risināt publiskā iepirkuma problēmas saistībā ar ES kohēzijas politikas izdevumiem".

88 Veicot analīzi, mēs konstatējām, ka Komisijas izslēgšanas un sankciju piemērošanas sistēmas ietekme ir ierobežota. Turklāt izslēgšanu piemēro tikai izdevumiem, ko tieši un netieši pārvalda Komisija, un tas nozīmē to, ka izslēgtie uzņēmumi var turpināt saņemt līdzekļus, piemēram, no Kohēzijas fonda. Lai gan *ARACHNE* ir potenciāls kļūt par efektīvu krāpšanas novēršanas instrumentu, datu apjoms šajā sistēmā — piecus gadus pēc tās izmantošanas sākšanas — joprojām ir ierobežots.

OLAF veiktās administratīvās izmeklēšanas rezultātā apsūdzības ir izvirzītas mazāk nekā pusē gadījumu un ir atgūta mazāk nekā trešā daļa līdzekļu

89 Saskaņā ar spēkā esošo ES tiesisko regulējumu galvenā atbildība par krāpšanas apkarošanas tiesību aktu izpildi ir dalībvalstīm, jo tikai valsts iestādes var veikt krimināllizmeklēšanu un apsūdzēt personu noziegumā. Atbildība par krāpnieciski iegūtu ES līdzekļu atgūšanu ir atkarīga no ES izdevumu jomas.

90 *OLAF* pašlaik ir vienīgā struktūra ar neatkarīgām izmeklēšanas pilnvarām ES līmenī. Saskaņā ar savām pilnvarām *OLAF* izmeklē krāpšanu, korupciju un jebkādas citas nelikumīgas darbības, kas skar Eiropas Savienības finanšu intereses[40]. Pamatojoties uz tā veiktās administratīvās izmeklēšanas rezultātiem, *OLAF* var sniegt tiesu iestādēm paredzētus, finanšu, administratīvus vai disciplinārus ieteikumus[41]. *OLAF* var arī ieteikt piesardzības pasākumus, lai palīdzētu novērst pārkāpumu pieaugumu.

91 Tiesu iestādēm paredzētie ieteikumi ir adresēti kompetentām valsts tiesu iestādēm un galvenokārt ietver priekšlikumu uzsākt krimināllizmeklēšanu par personu, ko *OLAF* tur aizdomās par krāpšanu, vai turpināt krimināllizmeklēšanu, ņemot vērā *OLAF* konstatējumus un ieteikumus. *OLAF* izmeklēšanas tiek veiktas ar mērķi palīdzēt dalībvalstu iestādēm konkrētā gadījumā izvirzīt apsūdzību.

92 Finanšu ieteikumi ir adresēti atbildīgajiem ģenerāldirektorātiem un ietver priekšlikumu atgūt noteiktu naudas summu vai nepieļaut naudas nepamatotu tērēšanu. Tā kā šādi

---

[40] Eiropas Parlamenta un Padomes 2013. gada 11. septembra Regula (ES, Euratom) Nr. 883/2013 par izmeklēšanu, ko veic Eiropas Birojs krāpšanas apkarošanai (*OLAF*), un ar ko atceļ Eiropas Parlamenta un Padomes Regulu (EK) Nr. 1073/1999 un Padomes Regulu (Euratom) Nr. 074/1999, 1. panta 1. punkts.

[41] No 2012. līdz 2016. gadam aptuveni 21 % izmeklēšanu, kuras *OLAF* slēdza ar finanšu ieteikumu, tas vienlaikus sniedza ieteikumu tiesu iestādēm.

ieteikumi ģenerāldirektorātiem nav saistoši, *OLAF* šajā gadījumā atvieglo ģenerāldirektorātu darbu iekasēšanas rīkojumu sagatavošanā un neuzticamu ekonomikas dalībnieku izslēgšanas pieprasīšanā no turpmāka ES finansējuma, izmantojot *EDES*[42].

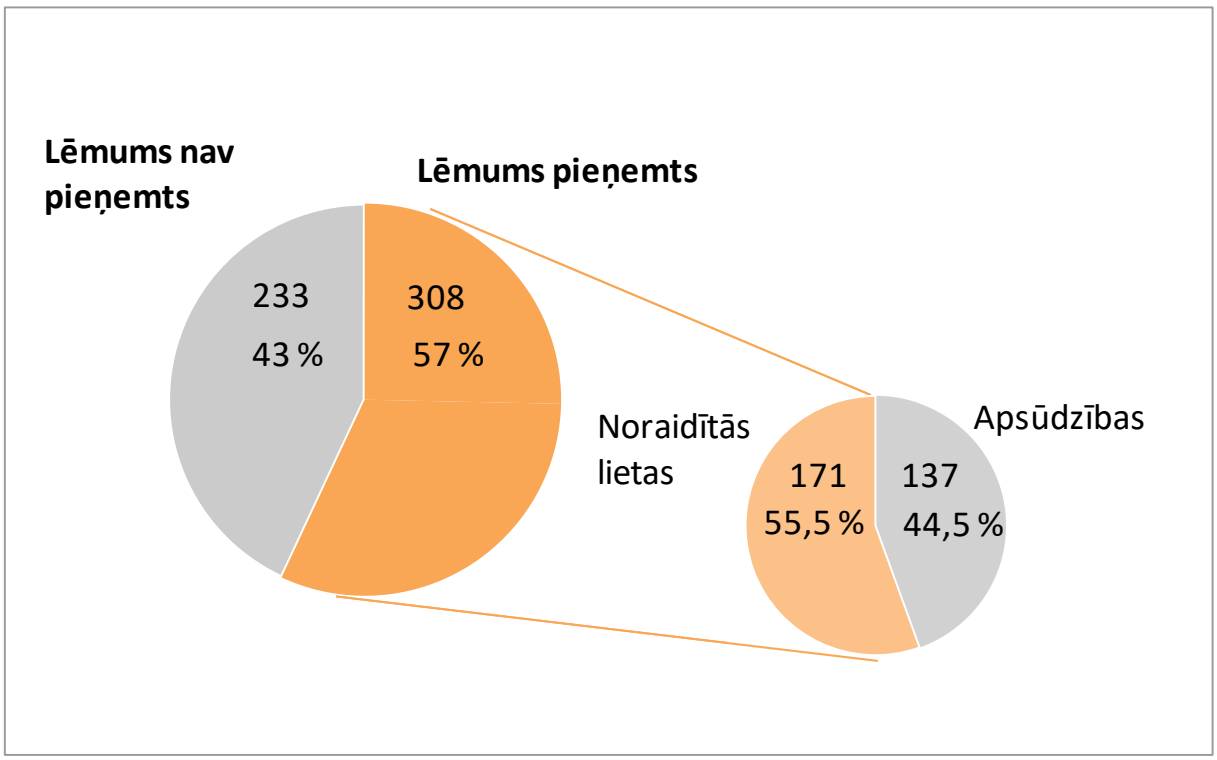
93 Tiešajā vai netiešajā pārvaldībā esošajās ES izdevumu jomās ģenerāldirektorāts, kurš iepriekš pieņēma lēmumu veikt attiecīgo maksājumu, pats lemj, vai atgūt naudu no krāpnieciskā atbalsta saņēmēja. Dalītajā pārvaldībā esošajās ES izdevumu jomās atbildīgais ģenerāldirektorāts atgūst naudu no attiecīgās dalībvalsts, veicot finanšu korekcijas. Pēc tam valsts iestādes ir atbildīgas par ES līdzekļu atgūšanu no faktiskā atbalsta saņēmēja. Šajā iedaļā mēs pētām *OLAF* veiktās administratīvās izmeklēšanas ietekmi uz apsūdzības izvirzīšanu krāpniekiem un uz administratīvo procedūru krāpnieciski izlietoto ES līdzekļu atgūšanai.

Pašreizējai krāpšanas izmeklēšanas sistēmai piemīt objektīvas nepilnības

94 Laikposmā no 2009. līdz 2016. gadam *OLAF* sniedza pavisam 541 ieteikumu tiesu iestādēm. Līdz šim dalībvalstu iestādes ir pieņēmušas lēmumus par 308 no šiem ieteikumiem, izvirzot apsūdzības 137 gadījumos (44,5 %) un 171 lietu izbeidzot bez tiesas (55,5 %). Informācija par notiesājošu spriedumu skaitu nav pieejama. *OLAF* ierosināto lietu rezultātā dalībvalstu tiesu iestādes līdz šim ir izvirzījušas aptuveni 17 apsūdzības gadā (***9. attēls***).

[42] Papildus ārējai izmeklēšanai *OLAF* ir tiesības veikt arī iekšējo izmeklēšanu ES iestādēs. Šo konkrēto *OLAF* uzdevumu mēs revīzijas laikā nevērtējām. Attiecībā uz administratīviem ieteikumiem sk. 70. punktu.

9. attēls. *OLAF* ieteikumi tiesu iestādēm 2009.–2016. gadā



Avots: OLAF 2016. gada ziņojums, 33. lpp.

95 Tā kā nav pieejami ticami dati par kopējo to ar krāpšanu ES līdzekļu izlietojuma jomā saistīto lietu skaitu, par kurām dalībvalstīs ir izvirzīta apsūdzība, mēs nevaram precīzi norādīt, cik kopumā ir to apsūdzību, ko ierosināja valstu prokurori, īstenojot tiesu iestādēm paredzētos *OLAF* ieteikumus. Saskaņā ar publiski pieejamo informāciju un informāciju, ko mums sniedza apmeklētās valstu iestādes, *OLAF* ieteikumi tiesu iestādēm, kuri rosinājuši apsūdzību izvirzīšanu, veido nelielu daļu no visām apsūdzībām, ko valstu prokurori izvirzījuši saistībā ar krāpšanu ES līdzekļu izlietojuma lietās (***6. izcēlums***).

6. izcēlums.

Apsūdzības izvirzīšana par ES līdzekļu izkrāpšanu piecās dalībvalstīs

Polijā laikposmā no 2013. līdz 2016. gadam tika izvirzītas 446 apsūdzības un nosacīti izbeigtas 50 lietas (t. i., 124 apsūdzības gadā).

Bulgārijā 2016. gadā 72 personas tika apsūdzētas ES līdzekļu izkrāpšanā saistībā ar 67 lietām.

Igaunijā 2016. gadā 50 fiziskas un 22 juridiskas personas tika apsūdzētas ES līdzekļu izkrāpšanā saistībā ar 15 lietām.

Ungārijā saskaņā ar Iekšlietu ministrijas statistikas datiem noziedzības jomā 2013. gadā tika ierosinātas 18 apsūdzības, 2014. gadā — 16, 2015. gadā — 6, 2016. gadā — 7 un 2017. gadā — viena (2013.–2017. gadā kopā — 48)[43].

Rumānijā 2016. gadā prokurori izvirzīja 30 apsūdzības, kas izrietēja no 39 lietām, kuras iepriekš bija izmeklējis *DLAF*[44]. Šajos procesos 115 fiziskas un 47 juridiskas personas tika tiesātas un četros gadījumos tika noslēgtas kopumā sešas vienošanās par vainas atzīšanu.

96 ***9. attēlā*** ir redzams, ka vairāk nekā puse lietu, par kurām dalībvalsts bija pieņēmusi lēmumu, tika noraidītas. Saskaņā ar *OLAF* veikto analīzi, izpētot dalībvalstu savākto informāciju par ieteikumiem tiesu iestādēm, galvenie iemesli lietu noraidīšanai bija šādi (***10. attēls***):

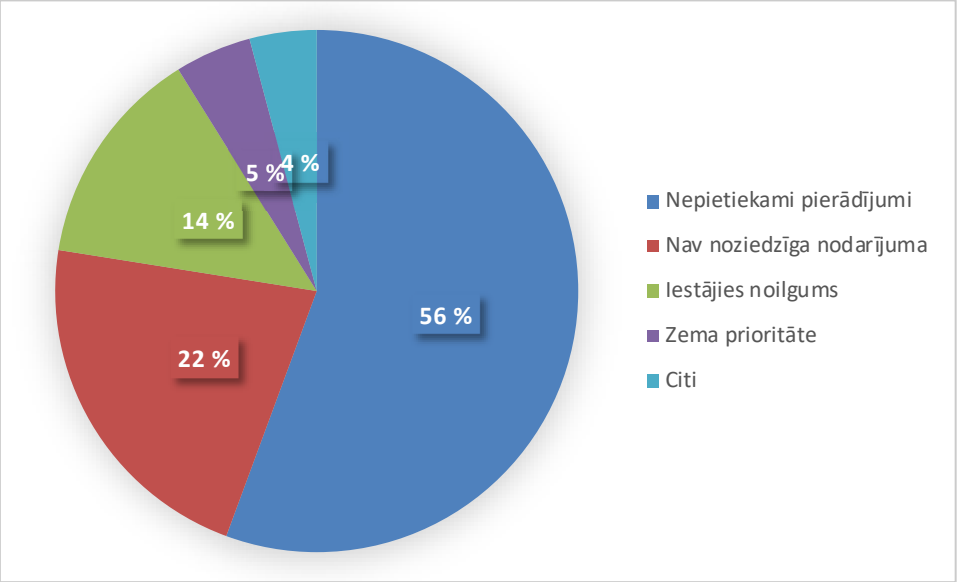
- pierādījumi, ko sākotnēji savāca *OLAF* vai vēlāk valsts izmeklēšanas iestāde, tika uzskatīti par nepietiekamiem apsūdzības izvirzīšanai (56 %);
- *OLAF* izmeklētā darbība saskaņā ar valsts tiesību aktiem netika uzskatīta par noziedzīgu nodarījumu (22 %);
- saskaņā ar valsts tiesību aktiem ir iestājies noilgums (t. i., krimināllietas ierosināšanai atvēlētais laiks) (14 %)[45].

[43] https://bsr.bm.hu/SitePages/Nyitolap.aspx, piekļuve 2018. gada 15. februārī.

[44] Krāpšanas apkarošanas departaments (*DLAF*) ir Rumānijas valsts iestāde ar izmeklēšanas pilnvarām, kas atbild par ES finanšu interešu aizsardzību šajā valstī. Sk. statistikas datus *DLAF* 2016. gada ziņojumā, 11. lpp.

[45] Analīze par to, kā dalībvalstis izpilda *OLAF* ieteikumus tiesu iestādēm, kuri sniegti laikposmā no 2008. gada janvāra līdz 2015. gada decembrim, 1. lpp.

10. attēls. Galvenie iemesli lietu noraidīšanai



Avots: analīze par to, kā dalībvalstis izpilda *OLAF* ieteikumus tiesu iestādēm, kuri sniegti laikposmā no 2008. gada janvāra līdz 2015. gada decembrim, 1. lpp.

97 Kā norādīts iepriekš, 36 % lietu dalībvalstu iestādes, pamatojoties uz valsts tiesību aktiem, *OLAF* konstatēto noziegumu neuzskatīja par noziedzīgu nodarījumu, vai arī valsts tiesību aktos atvēlētais laiks krimināllietas ierosināšanai bija pagājis. Mēs atzīmējam, ka ne vienmēr ir iespējams novērst noilguma iestāšanos lietā; valsts prokurori var arī izdarīt citādu secinājumu par to, vai ir izdarīts noziedzīgs nodarījums. Tieši tāpēc ļoti svarīga ir cieša sadarbība starp *OLAF* un valstu iestādēm[46].

98 Pārrunu laikā četrās dalībvalstīs valstu prokurori norādīja, ka vairākumā gadījumu viņi pirms galīgā ziņojuma saņemšanas ar *OLAF* nesazinās. Viņi arī norādīja, ka par visiem noziedzīgajiem nodarījumiem, par kuriem radušās aizdomas, viņi vēlētos saņemt informāciju daudz agrāk, nevis *OLAF* izmeklēšanas beigās, un ka šādā gadījumā viņi palīdzētu *OLAF* un, ja vajadzīgs, uzsāktu savu krimināllizmeklēšanu, lai izvairītos no lietu noilguma iestāšanās.

99 Tāpēc fakts, ka valstu prokurori noraida daudzas lietas, jo nav izdarīts noziegums vai lietai ir iestājies noilgums, norāda uz to, ka *OLAF* un valstu iestāžu sadarbībā līdz šim ir bijušas nepilnības.

---

[46] Regulas (ES) Nr. 883/2013 12. pantā ir norādīts, ka *OLAF* "ārējas izmeklēšanas gaitā iegūto informāciju var savlaicīgi nodot attiecīgo dalībvalstu kompetentajām iestādēm, lai tās varētu pienācīgi rīkoties saskaņā ar valsts tiesību aktiem".

100 ***10. attēlā*** ir redzams, ka 56 % no noraidītajām lietām tika noraidītas pierādījumu trūkuma dēļ. Tas nozīmē, ka katrā otrajā lietā *OLAF* savāktie pierādījumi kopā ar pierādījumiem, ko kriminālizmeklēšanas laikā vēlāk savākušas valstu iestādes, nav noveduši pie tā, ka prokurori izvirzītu apsūdzību.

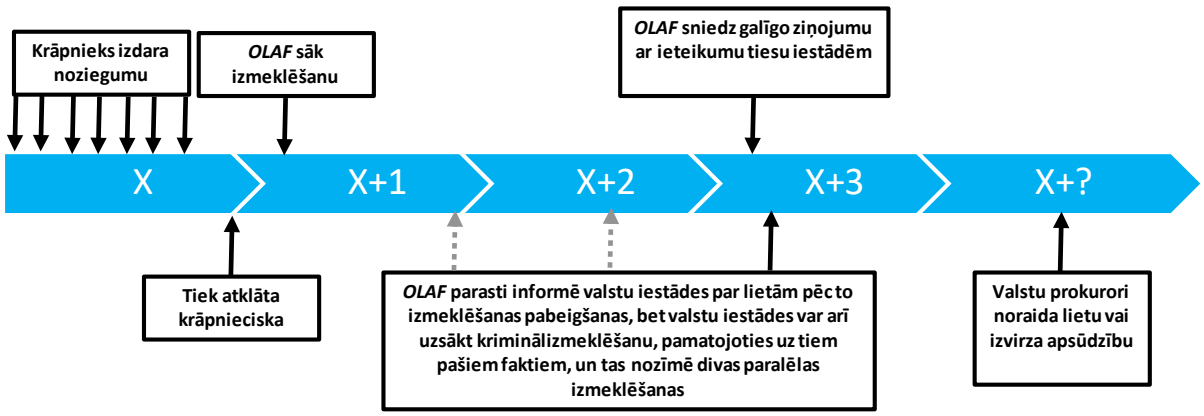
101 Iztaujājot valstu iestāžu pārstāvjus, neatkarīgus akadēmisko aprindu un ES iestāžu (tostarp *OLAF*) pārstāvjus, mēs noskaidrojām, ka galvenais iemesls lietu noraidīšanai ir nevis pierādījumu trūkums, bet gan tas, ka lietas ir pārāk senas. Svarīgi ir nevis tas, vai attiecīgās lietas noilgums jau ir iestājies vai tūlīt iestāsies, bet drīzāk tas, ka kopš iespējamā nodarījuma izdarīšanas ir pagājuši gadi.

102 Tas nenozīmē, ka *OLAF* izmeklēšanas notiek pārāk ilgi. Vairākumā gadījumu *OLAF* veic administratīvu izmeklēšanu pēc tam, kad attiecīgā darbība ir atklāta un paziņota. Līdz ar to izmeklēšanas gaita ir atkarīga no tās informācijas saņemšanas savlaicīguma, kuru sniedz it īpaši iestādes, struktūras, biroji, aģentūras un dalībvalstis. Turklāt pēc *OLAF* administratīvās izmeklēšanas ir jāseko turpmākai kriminālizmeklēšanai, kas tiek veikta attiecīgajā dalībvalstī. Ja lieta nav izmeklēta saskaņā ar valsts tiesību aktiem, apsūdzību pret personu nevar izvirzīt. Izmeklēšanas apmērs dažādās valstīs atšķiras, bet katrā dalībvalstī ir jāveic zināma rīcība. Tāpēc, lai arī cik labi tiktu veikta *OLAF* izmeklēšana, bieži pastāv liels risks, ka tās "derīguma termiņš" beigsies.

103 ***11. attēlā*** ir parādīts laika periods saistībā ar *OLAF* izmeklētajām lietām. *OLAF* sniegtie dati liecina, ka 2017. gadā *OLAF* bija vajadzīgi vidēji divi mēneši lietu atlasei un aptuveni 22 mēneši – to izmeklēšanai[47]. Pieņemot, ka par gadījumiem, kas saistīti ar aizdomām par krāpšanu, *OLAF* saņem informāciju aptuveni gadu pēc tās izdarīšanas un nekavējoties iesniedz galīgo ziņojumu tiesu iestādēm, informāciju par iespējamo nodarījumu valstu iestādes saņem tikai vidēji trīs gadus pēc tā izdarīšanas. Sarežģītos gadījumos tam var būt vajadzīgs arī ilgāks laiks.

[47] Sk. *OLAF* 2017. gada ziņojumu, 53. lpp.

11. attēls. Laika periods saistībā ar *OLAF* izmeklētajām lietām



Avots: ERP.

104 Mēs uzskatām, ka pašreizējā pieeja, saskaņā ar kuru pēc *OLAF* administratīvās izmeklēšanas par aizdomām par krāpšanu seko kriminālizmeklēšana valsts līmenī, ievērojamā skaitā gadījumu aizņem daudz laika un tādējādi mazina izredzes sasniegt galīgo mērķi – izvirzīt apsūdzību.

Līdzekļu administratīvo atgūšanu kavē nepietiekami pierādījumi

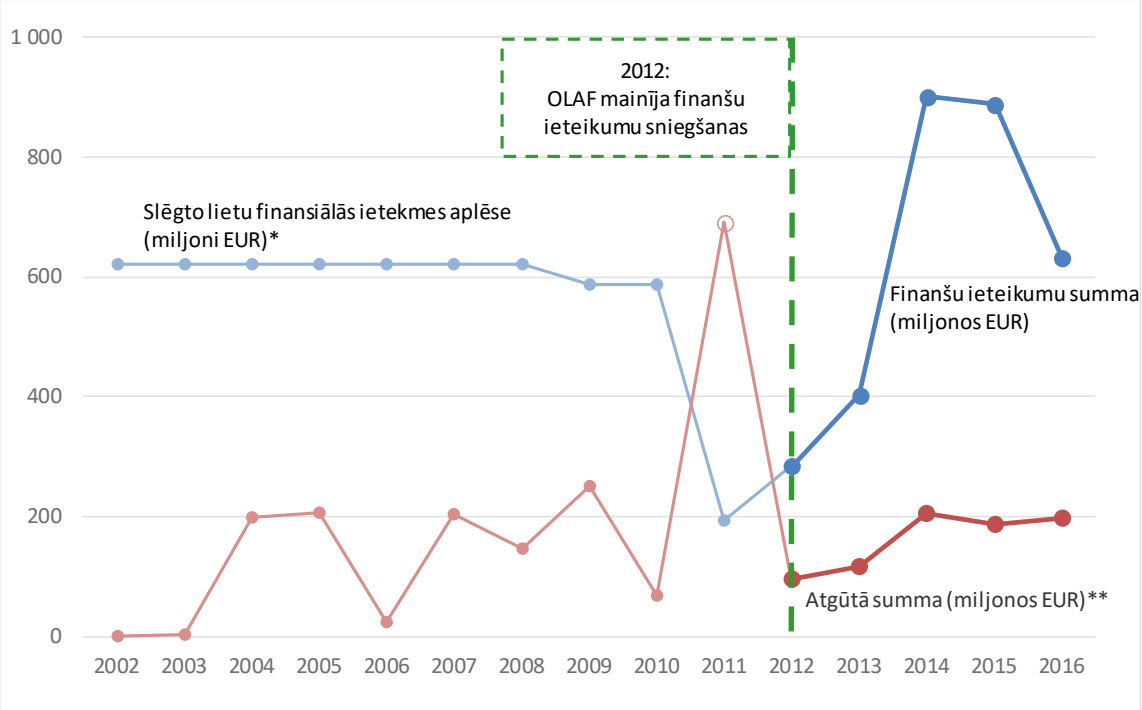
105 Ja *OLAF* konstatē kādu pārkāpumu (aizdomas par krāpšanu vai citu) un spēj novērtēt atgūstamo summu, tas sniedz finanšu ieteikumu.

106 ***12. attēlā*** ir parādītas summas, ko no 2002. līdz 2016. gadam *OLAF* ieteica atgūt. Pamatojoties uz pieejamajiem datiem, mēs aprēķinājām, ka *OLAF* finanšu ieteikumu kopējā vērtība šajā periodā sasniedz aptuveni 8,8 miljardus EUR (attiecībā uz 2008. gadu un 2009. gadu, mēs izmantojām vidējo vērtību attiecībā uz visiem pārējiem gadiem). Līdz 2016. gada beigām tika atgūti pavisam 2,6 miljardi EUR (30 %). Skaitļi liecina, ka, lai gan *OLAF* ieteikumu gada kopējā vērtība ļoti atšķiras, vairākumā gadu (ar vērā ņemamu izņēmumu 2011. gadā) atgūtā summa bija aptuveni 200 miljoni EUR (vidējā summa pēdējos 15 gados bija 173 miljoni EUR).

107 Saskaņā ar statistikas datiem, kurus saņēmām no septiņu izdevumu jomu ģenerāldirektorāti (REGIO, EMPL, AGRI, RTD, CNECT, HOME un DEVCO ĢD), no 2012. līdz 2016. gadam *OLAF* ieteica atgūt kopumā 1,9 miljardus EUR saistībā ar 358 lietām. Līdz revīzijas laikam ģenerāldirektorātu atgūtās summas un finanšu korekcijas sasniedza 243 miljonus EUR (13 % no kopējās ieteiktās summas) saistībā ar 153 lietām (43 % lietu). Mēs atzīstam, ka atgūšanas process, iespējams, vēl turpinās attiecībā uz ievērojamu skaitu atlikušo *OLAF* finanšu ieteikumu.

Nepamatoti izmaksāto ES līdzekļu atgūšana ir ilgstoša procedūra — pamatojoties uz mūsu atlasītajiem gadījumiem, kuros līdzekļu atgūšana bija veiksmīga, mēs lēšam, ka vidējais laiks līdzekļu atgūšanas pabeigšanai ir vidēji 36 mēneši. Ņemot to vērā, attiecībā uz ieteikumiem, kas sniegti no 2012. gada līdz 2014. gadam, mēs gaidītu daudz augstāku atgūšanas rādītāju nekā 15 % (no kopējās *OLAF* ieteiktās summas), ko ģenerāldirektorāti līdz šim ir atguvuši.

12. attēls. Līdzekļu atgūšanai ieteiktās summas un atgūtās summas, 2002.–2016. gads



** 2008. gada pārskatā OLAF aprēķināja tā slēgto lietu finansiālo ietekmi kopš savas dibināšanas 1999. gadā vairāk nekā 6,2 miljardu EUR apmērā. Vidējā summa 10 gadu periodā ir aptuveni 620 miljoni EUR gadā; tā kā par 2008. un 2009. gadu datu nav, mēs izmantojām vidējos lielumus par 2002.–2011. gadu.*
*** Kopš 2012. gada OLAF savā gada pārskatā norāda līdzekļu atgūšanai ieteikto kopējo summu un gada laikā atgūto kumulatīvo summu, kas ir iepriekšējos gados pabeigtās OLAF izmeklēšanas rezultāts.*

Avots: ERP, pamatojoties uz *OLAF* gada pārskatiem, 2002.–2016. gads.

108 Skaitļi rāda, ka ļoti lielā daļā lietu, kuras *OLAF* slēdz ar ieteikumu atgūt nepamatoti izmaksātos ES līdzekļus, vai nu šie līdzekļi netiek atgūti, vai arī atgūtā summa ir ievērojami mazāka par ieteikto.

109 Mūsu revīzija apstiprināja: rakstveida pierādījumi liecina, ka vairākos gadījumos ģenerāldirektorāti neuzskatīja, ka *OLAF* ziņojumi sniedz pietiekamu informāciju, lai,

pamatojoties uz to, varētu sākt nepamatoti izmaksāto līdzekļu atgūšanu[48]. Ģenerāldirektorāti vai nu veica turpmākas darbības (vai uzticēja to veikšanu ārpakalpojumu sniedzējiem), lai izlemtu, vai līdzekļu atgūšana būtu iespējama, vai arī paļāvās uz savās revīzijās gūtajiem pierādījumiem.

110 Kad *OLAF* sniedz ieteikumu un/vai nosūta ziņojumu dalībvalstu tiesu iestādēm, finanšu līdzekļu atgūšanas procedūra dažos gadījumos tiek apturēta. Mēs konstatējām vairākus gadījumus, kad līdzekļu atgūšanas procedūra tika apturēta un *OLAF* aicināja ģenerāldirektorātus neatklāt nekādu informāciju valsts iestādēm vai atbalsta saņēmējam. Tomēr mēs atzīstam, ka ir iespējams kompromiss starp kriminālizmeklēšanu un ātru finanšu līdzekļu atgūšanu.

111 Tomēr administratīvu procedūru izmantošana, lai atgūtu nepamatoti izmaksātos ES līdzekļus, joprojām ir efektīvāka un lētāka par šo līdzekļu atgūšanu kriminālprocesā, izmantojot aktīvu iesaldēšanu un konfiskāciju. Nesen Eiropola veiktā apsekojumā par noziedzīgi iegūtu aktīvu atgūšanu Eiropas Savienībā tika atklāts, ka naudas summa, kas pašlaik tiek atgūta ES, ir tikai neliela daļa no noziedzīgi iegūto līdzekļu aplēses[49].

Dalīta pārvaldība

112 Saskaņā ar dalītu pārvaldību ģenerāldirektorāti neatgūst līdzekļus tieši no atbalsta saņēmējiem, bet gan piemēro dažādas finanšu procedūras, lai aizsargātu ES budžetu. Vairumā gadījumu, kad vien *OLAF* sniedz finanšu ieteikumu, REGIO ĢD un EMPL ĢD piemēro finanšu korekcijas. Tiklīdz ģenerāldirektorāts ir piemērojis finanšu korekciju, attiecīgās dalībvalsts ziņā ir pieņemt lēmumu par to, kādas korektīvas darbības veikt attiecībā pret atbalsta saņēmējiem. Saskaņā ar dalītās pārvaldības principu REGIO ĢD un EMPL ĢD nav pienākuma pārbaudīt summas, kas atgūtas no saņēmējiem.

113 AGRI ĢD noteikumos nav skaidri norādīti galvenie pasākumi, kas jāveic, lai ieviestu *OLAF* finanšu ieteikumus. Piemēram, nav norādīti termiņi, kuros dalībvalstis var apstrīdēt *OLAF* ziņojumā ieteikto atgūstamo summu. AGRI ĢD uzskata, ka tā pienākums ir uzraudzīt līdzekļu atgūšanas procesu, par ko pilnībā atbild attiecīgā dalībvalsts.

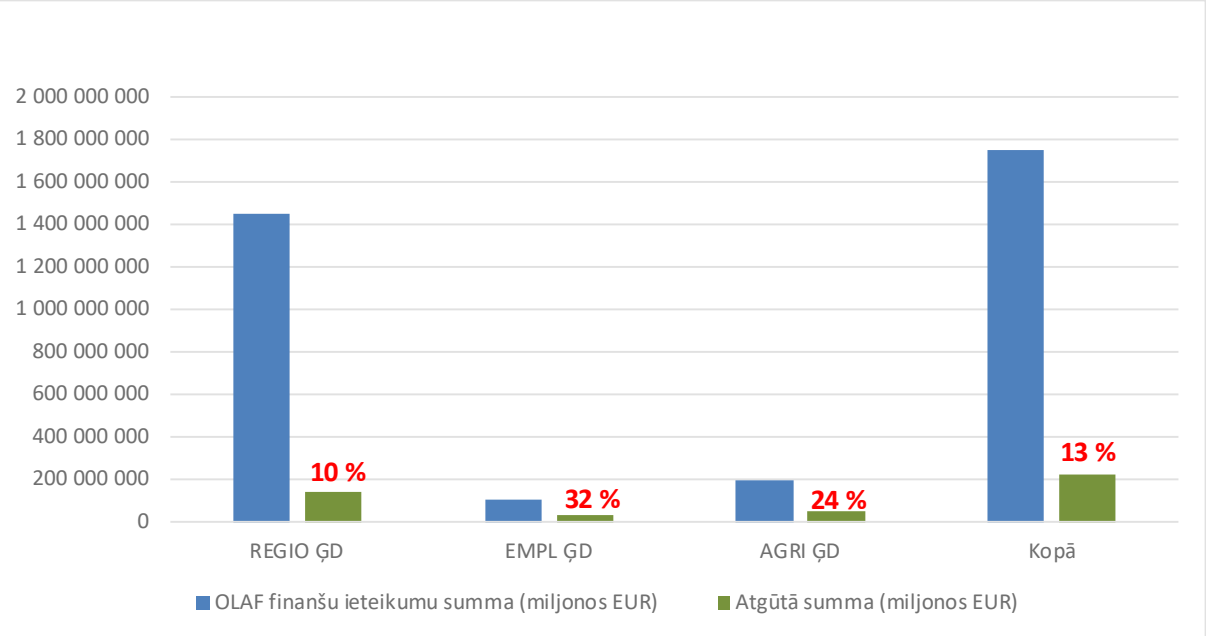
---

[48] 59 no 150 lietām, kur *OLAF* finanšu ieteikumu rezultātā tika atgūti līdzekļi, atgūtā summa bija vismaz par 70 % mazāka, nekā bija ieteicis *OLAF*.

[49] "*Does crime still pay? Criminal asset recovery within the EU*" [Vai noziegums joprojām atmaksājas? Noziedzīgi iegūtu aktīvu atgūšana ES], 2010.–2014. gada statistiskās informācijas apsekojums, Eiropols, 2016. gads.

114 ***13. attēlā*** ir parādīta to finanšu ieteikumu kopējā vērtība, kurus *OLAF* no 2012. līdz 2016. gadam nosūtīja REGIO ĢD, EMPL ĢD un AGRI ĢD, kā arī summas, kas atgūtas līdz šīs revīzijas laikam. Laikposmā no 2012. līdz 2016. gadam šie trīs ģenerāldirektorāti kopā saņēma 268 finanšu ieteikumus no *OLAF*. Līdzekļi tika atgūti 125 gadījumos (47 %). Līdzekļu atgūšanas rādītājs būtiski nepieaug, ja mēs ņemam vērā tikai tos *OLAF* finanšu ieteikumus, kurus trīs ģenerāldirektorāti saņēma no 2012. gada līdz 2014. gadam. No šiem gadījumiem trīs ģenerāldirektorātiem izdevās atgūt 15 % no apvienotās kopsummas, ko bija ieteicis *OLAF* (REGIO ĢD – 10 %; EMPL ĢD – 19 %; AGRI ĢD – 33 %). Mēs atzīmējam, ka 2016. gada oktobrī *OLAF* izdeva jaunus norādījumus par finanšu ieteikumu sagatavošanu un aprēķinu. Tā kā jaunie norādījumi ir samērā neseni, to pilnīgu ietekmi sistēmā būs iespējams novērot nākotnē.

13. attēls. REGIO ĢD, EMPL ĢD un AGRI ĢD atgūtie līdzekļi 2012.–2016. gadā sniegto *OLAF* ieteikumu rezultātā



Avots: ERP, pamatojoties uz Komisijas datiem.

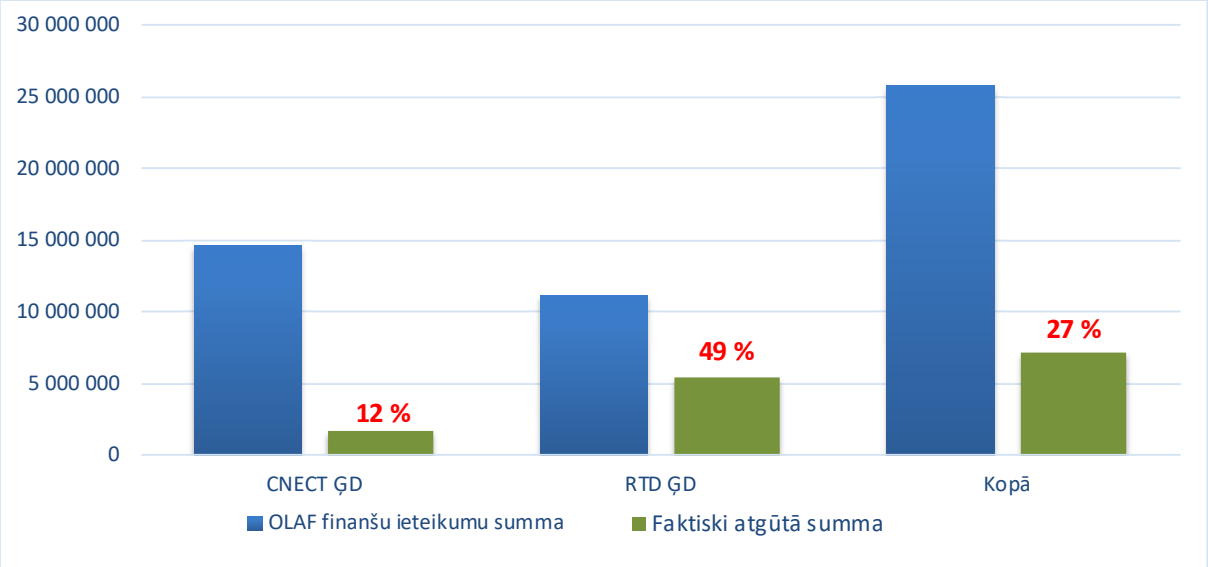
115 REGIO ĢD un EMPL ĢD norādīja, ka viens no galvenajiem iemesliem tam, kāpēc ieteiktā summa nav atgūta, ir tas, ka *OLAF* galīgajā ziņojumā ieteiktā summa nav tieši pamatota. Piemēram, vienā gadījumā ģenerāldirektorāts lūdza kādam ārējam uzņēmumam veikt *OLAF* konstatējuma papildu juridisko analīzi. Citā saistītā gadījumā ģenerāldirektorāts pēc apspriešanās ar MARKT ĢD un Komisijas Juridisko dienestu nolēma *OLAF* ieteikto summu neatgūt augstā tiesvedības riska dēļ. Vēl viens iemesls, kāpēc ieteiktās summas dažos gadījumos nebija atgūtas pilnībā, bija tas, ka agrāk *OLAF* bija ieteicis lielākas korekcijas par

neatbilstību publiskā iepirkuma noteikumiem nekā tās, kuras attiecīgie ģenerāldirektorāti faktiski piemēroja, pamatojoties uz Komisijas pamatnostādnēm[50].

Tiešā pārvaldība (CNECT un RTD ĢD)

116 ***14. attēlā*** ir parādīta to finanšu ieteikumu kopējā vērtība, kurus *OLAF* no 2012. līdz 2016. gadam nosūtīja CNECT ĢD un RTD ĢD, kā arī summas, kas atgūtas līdz šīs revīzijas laikam. Laikposmā no 2012. līdz 2016. gadam abi ģenerāldirektorāti kopā saņēma 36 finanšu ieteikumus no *OLAF*. Deviņos gadījumos (25 % no visiem gadījumiem) līdzekļi tika pilnībā atgūti. Vienā izņēmuma gadījumā RTD ĢD atguva astoņas reizes lielāku summu par *OLAF* ieteikto, jo no atbalsta saņēmēja atgūtā kopējā summa ietvēra arī ekstrapolētās summas, kas balstītas uz paša ģenerāldirektorāta veiktajām revīzijām. Šajā gadījumā mēs uzskatām, ka *OLAF* ieteiktā summa ir pilnībā atgūta. Līdzekļu atgūšanas rādītājs nedaudz pieaug, ja mēs ņemam vērā tikai tos *OLAF* finanšu ieteikumus, kurus minētie divi ģenerāldirektorāti saņēma no 2012. gada līdz 2014. gadam. No šiem gadījumiem abiem ģenerāldirektorātiem kopumā izdevās atgūt 34 % no kopējās *OLAF* ieteiktās summas.

14. attēls. CNECT ĢD un RTD ĢD atgūtie līdzekļi 2012.–2016. gadā sniegto *OLAF* ieteikumu rezultātā



Avots: ERP, pamatojoties uz Komisijas datiem.

117 Mēs pārbaudījām 20 *OLAF* finanšu ieteikumus (10 attiecībā uz CNECT ĢD un 10 attiecībā uz RTD ĢD) no 37 gadījumiem, aptverot 86 % no apvienotās kopsummas, ko

[50] Komisijas 2013. gada 19. decembra lēmums, ar ko izstrādā un apstiprina pamatnostādnes par tādu finanšu korekciju noteikšanu, kuras publiskā iepirkuma noteikumu neievērošanas gadījumā Komisija veic attiecībā uz izdevumiem, ko finansē Savienība saskaņā ar dalīto pārvaldību (C(2013) 9527 final).

OLAF bija ieteicis šiem diviem ģenerāldirektorātiem. Uz to pamatojoties, mēs konstatējām, ka galvenie iemesli tam, kāpēc *OLAF* veiktās izmeklēšanas rezultātā līdzekļu atgūšana aizkavējās vai līdzekļi netika atgūti, ir šādi:

- notiek krimināllizmeklēšana vai tiesvedība;
- *OLAF* ziņojumos nav sniegti pietiekami pierādījumi;
- līdz laikam, kad *OLAF* slēdz lietu, uzņēmumi jau tiek likvidēti.

118 Laiks, kas tiek patērēts, kamēr izdevumus veikušais ģenerāldirektorāts paziņo gadījumu *OLAF*, un *OLAF* veiktās izmeklēšanas ātrums var būt svarīgi faktori, kas nosaka, ka atgūšanas procedūra ir sekmīga, jo laiks ir ļoti svarīgi gadījumos, kad ģenerāldirektorāti atgūst līdzekļus tieši no saņēmējiem. Lietās, kurās līdzekļu atgūšana joprojām turpinās, vidējais laiks no *OLAF* izmeklēšanas uzsākšanas ir pieci gadi. Ja krāpnieki uzņēmumus likvidē, bieži vien uzreiz pēc revīzijas vai *OLAF* izmeklēšanas paziņošanas, izredzes atgūt līdzekļus ir samērā ierobežotas.

119 Ģenerāldirektorāti var reaģēt ātrāk un izvairīties no izmaksām, kas saistītas ar līdzekļu atgūšanu no atbalsta saņēmēja, ja tie savās revīzijās var pierādīt, ka ir pārkāptas līgumsaistības. Šajos gadījumos atbildīgais ģenerāldirektorāts ar iekasēšanas rīkojuma sagatavošanu saistīto darbu balsta uz savas revīzijas rezultātiem, nevis *OLAF* ziņojumu. Mēs konstatējām, ka gadījumos, kad ģenerāldirektorāts savu revīziju neveica un vienīgais pierādījumu avots bija *OLAF* izmeklēšanas lieta, ģenerāldirektorātam bija grūtāk izdot iekasēšanas rīkojumu par *OLAF* ieteikto summu, jo ĢD uzskatīja, ka pieejamā dokumentācija ir nepietiekama.

120 Turklāt debitori dažkārt ierosina lietu Eiropas Savienības Tiesā, lai atgūtu daļu noraidīto izmaksu un/vai zaudējumu no Komisijas. Šajā gadījumā atgūto summu nevar uzskatīt par galīgu, kamēr nav slēgta Tiesas lieta.

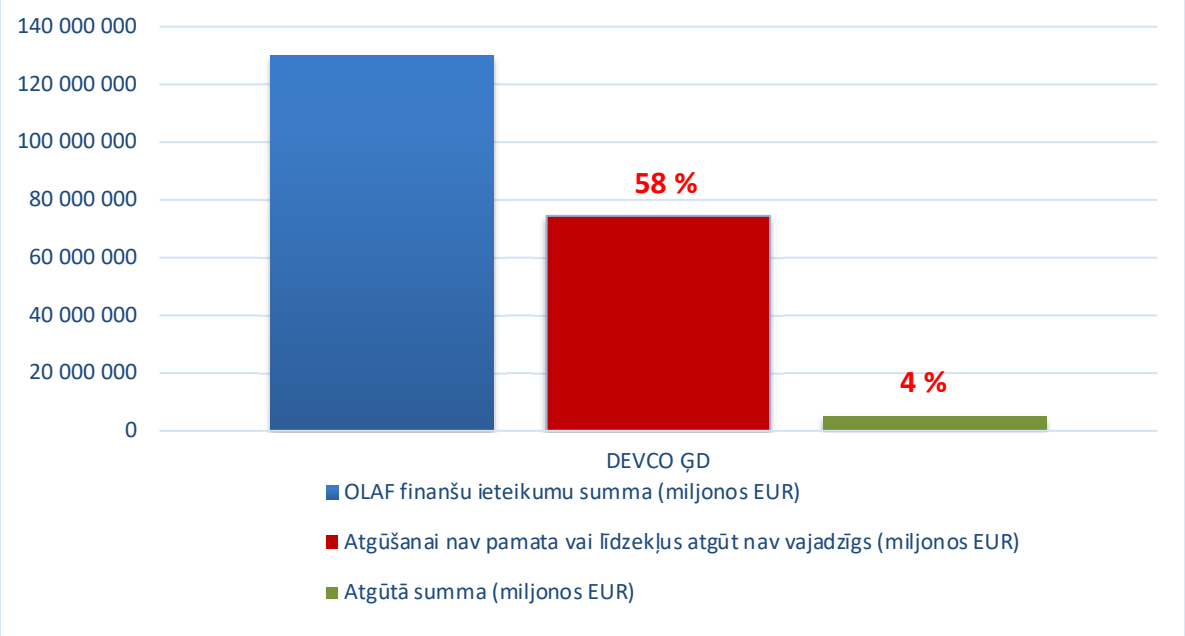
Netiešā pārvaldība (DEVCO ĢD)

121 Saskaņā ar netiešu pārvaldību DEVCO ĢD uztic budžeta izpildes uzdevumus saņēmējvalstīm, starptautiskām organizācijām un attīstības aģentūrām trešās valstīs.

122 ***15. attēlā*** ir parādīta to finanšu ieteikumu kopējā vērtība, kurus *OLAF* no 2012 līdz 2016. gadam nosūtīja DEVCO ĢD, kā arī summas, kas atgūtas līdz šīs revīzijas laikam. Laikposmā no 2012. līdz 2016. gadam DEVCO ĢD saņēma 53 finanšu ieteikumus no *OLAF*.

Līdzekļi tika atgūti 20 gadījumos (38 % gadījumu)[51]. Līdzekļu atgūšanas rādītājs būtiski nepieaug, ja mēs ņemam vērā tikai tos *OLAF* finanšu ieteikumus, kurus ģenerāldirektorāts saņēma no 2012. līdz 2014. gadam. No šiem gadījumiem DEVCO ĢD izdevās atgūt 6 % no kopējās *OLAF* ieteiktās summas.

15. attēls. DEVCO ĢD atgūtie līdzekļi 2012.–2016. gadā sniegto *OLAF* ieteikumu rezultātā



Avots: ERP, pamatojoties uz Komisijas datiem.

123 Gadījumos, kas veido 58 % no *OLAF* finanšu ieteikumu kopējās vērtības, DEVCO ĢD neatguva attiecīgos ES naudas līdzekļus vai nu tāpēc, ka tas uzskatīja, ka atgūšanai nav juridiska pamata, vai arī tāpēc, ka tas nolēma neizdod iekasēšanas rīkojumu[52]. Pamatojoties uz visiem 10 *OLAF* finanšu ieteikumiem, kurus pārbaudījām, galvenais iemesls tam, kāpēc DEVCO ĢD neatguva *OLAF* ieteiktās summas, bija tas, ka DEVCO ĢD uzskatīja, ka nav pietiekamu pierādījumu.

124 Trijos gadījumos no desmit, kuri veido *OLAF* finanšu ieteikumu būtisku vērtību, DEVCO ĢD nolēma līdzekļus neatgūt. Ņemot vērā, ka tas darbojas augsta riska vidē un tā politikas īstenošana var ietvert risku, noteiktos apstākļos DEVCO ĢD var nolemt ES līdzekļus no atbalsta saņēmējiem neatgūt. Valstīs ar nestabilu politisko un tiesu sistēmu ir diezgan

[51] DEVCO ĢD ir arī dotāciju un iepirkuma līgumi un tas veic budžeta atbalsta darbības saskaņā ar tiešo pārvaldību. Tomēr mūsu revīzijā uzmanība tika pievērsta izdevumiem netiešajā pārvaldībā.

[52] Ja mēs ņemam vērā tikai tos *OLAF* finanšu ieteikumus, kuri sniegti laikposmā no 2012. gada līdz 2014. gadam, tad šis īpatsvars palielinās līdz 82 %.

skaidrs, ka izredzes atgūt līdzekļus kriminālprocesā vai civilprocesā (administratīvās tiesvedības ceļā) ir mazas, un *OLAF* izmeklēšana bieži vien ir vienīgā iespēja izmeklēt apgalvojumus par krāpšanu. *OLAF* pietiekami sīki neanalizē, kuros gadījumos līdzekļi ir veiksmīgi atgūti un kādi ir iemesli tam, kāpēc ģenerāldirektorāti līdzekļus neatgūst vai atgūst daudz mazāku summu par *OLAF* ieteikto. Šāda analīze palīdzētu *OLAF* mērķtiecīgāk virzīt izmeklēšanu.

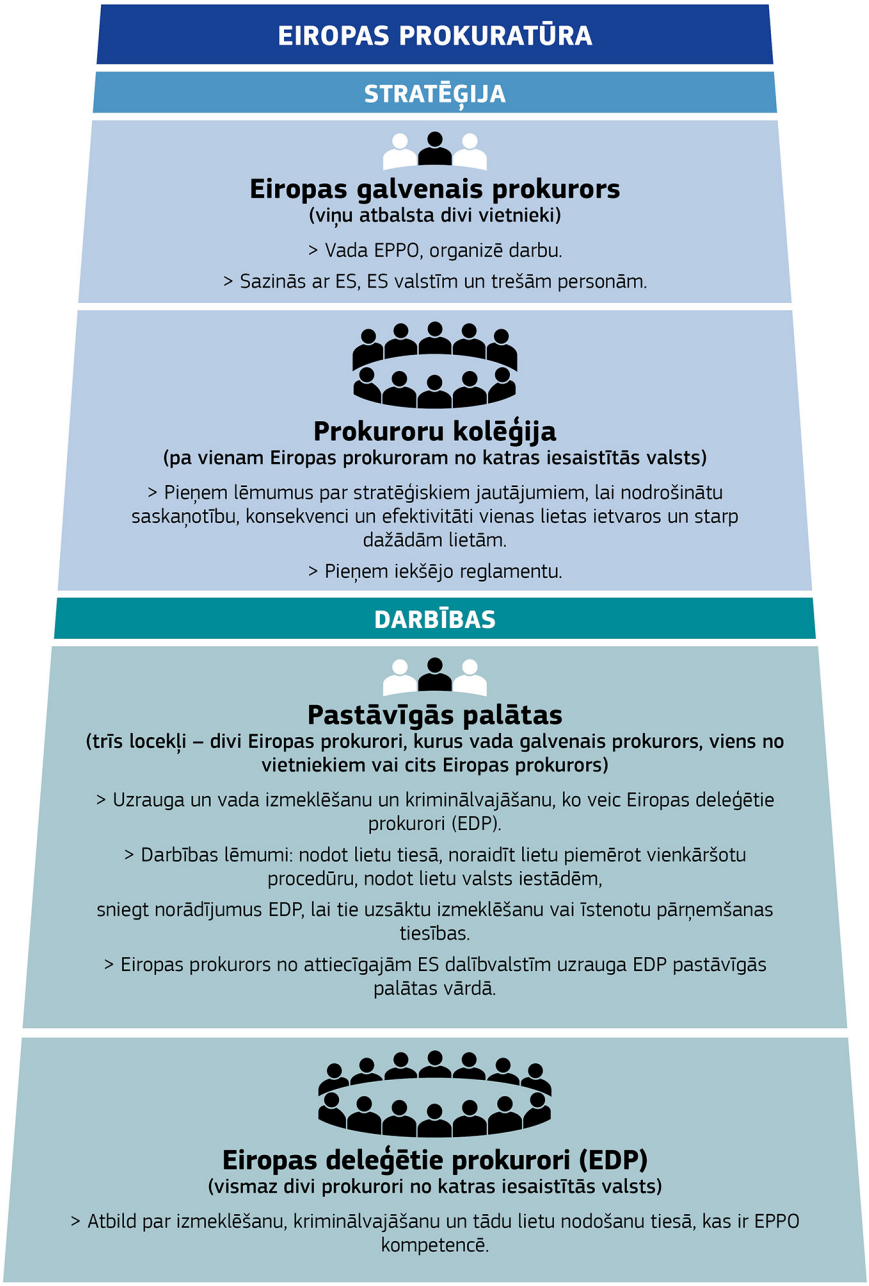
EPPO darbības uzsākšanai būs vajadzīgi saskaņoti centieni

125 2017. gada oktobrī 20 dalībvalstis pieņēma regulu, ar ko īsteno ciešāku sadarbību Eiropas Prokuratūras (*EPPO*) izveidei[53]. Tā būs ES struktūra ar tiesībām izmeklēt noziegumus pret ES finanšu interesēm un saukt pie atbildības par tiem.

126 *EPPO* paredzēts darboties divos līmeņos: centralizētā un decentralizētā. Centralizētais līmenis ietver Eiropas galveno prokuroru un pa vienam Eiropas prokuroram no katras dalībvalsts (no kuriem divi būs galvenā prokurora vietnieki), un tas atradīsies *EPPO* centrālajā birojā Luksemburgā, savukārt decentralizētais līmenis ietver Eiropas deleģētos prokurorus, kas darbosies dalībvalstīs. Eiropas prokurori, darbojoties palātās, būs atbildīgi par Eiropas deleģēto prokuroru uzraudzību un izņēmuma gadījumos paši veiks izmeklēšanas. Eiropas deleģētie prokurori būs atbildīgi par attiecīgajās dalībvalstīs veiktajām izmeklēšanām (***16. attēls***).

[53] Nīderlande un Malta Eiropas Prokuratūrai pievienojās 2018. gadā.

16. attēls. *EPPO* struktūra



Avots: Komisija.

127 Mēs analizējām regulu, ar ko izveido *EPPO*, ņemot vērā mūsu apsvērumus par pašreizējo sistēmu ar ES līdzekļu izlietojumu saistītās krāpšanas izmeklēšanai un saukšanai pie atbildības par to. Mēs novērtējām, vai *EPPO* novērsīs šādas galvenās problēmas:

- pašreizējā pieeja, saskaņā ar kuru pēc *OLAF* administratīvās izmeklēšanas par aizdomām par krāpšanu seko kriminālizmeklēšana valsts līmenī, ievērojamā skaitā gadījumu aizņem daudz laika;

- nepilnības sadarbībā starp *OLAF* un valsts iestādēm.

128 Kopumā mēs uzskatām, ka *EPPO* izveide ir solis pareizajā virzienā. Tomēr mēs vēlamies uzsvērt vairākus riskus, kas norāda uz to, ka iepriekš minētās problēmas *EPPO* var neatrisināt:

- regula paredz, ka *EPPO* palātas kļūs par deleģēto prokuroru operatīvā darba uzraudzītājiem. Lai apstrīdētu deleģētā prokurora atzinumu vai pat to apspriestu ar viņu, palātai konkrētos gadījumos būs vajadzīgas pietiekamas ekspertu zināšanas valstu krimināltiesībās un procesā, nemaz jau nerunājot par vajadzīgo tulkošanu. Tas nozīmē, ka, lai pildītu savu uzraudzības funkciju, *EPPO* centrālajam birojam ir vajadzīgs pietiekams skaits darbinieku un pietiekami resursi, tostarp eksperti valsts tiesību jomā[54]. Plaša iekšējā apspriešanās un tulkošana var galu galā pārāk paildzināt kriminālprocesu, kur laiks ļoti bieži ir visvairāk ierobežotais resurss;

- saskaņā ar *EPPO* regulas noteikumiem izmeklēšanu *EPPO* vadībā galvenokārt veiks dalībvalstu izmeklētāji. Ar regulu nav izveidots mehānisms, kas ļauj *EPPO* (vai jebkurai citai ES struktūrai) mudināt dalībvalstu iestādes piešķirt resursus proaktīvam darbam, kas vajadzīgs, lai izmeklētu krāpšanu ES līdzekļu izlietojuma jomā, vai lietām, ar kurām nodarbojas deleģētie prokurori. Tā kā deleģētajiem prokuroriem būs vajadzīgs attiecīgās valsts iestādes atbalsts, lai veiktu izmeklēšanu, kas vajadzīga lietas ierosināšanai tiesā, viņu efektivitāte paliks lielā mērā atkarīga no valsts iestādēm;

- saskaņā ar *EPPO* regulu[55] ES iestādes, struktūras, biroji un aģentūras var lūgt *OLAF* veikt *EPPO* nododamo lietu iepriekšēju izmeklēšanu. Tā kā krimināllizmeklēšanas panākumiem ļoti svarīgs ir laiks, šīs iespējas pārmērīga izmantošana var nelabvēlīgi ietekmēt jebkuras turpmākās rīcības savlaicīgumu. Turpmākajai sadarbībai starp *OLAF* un *EPPO* vajadzētu būt tādai, lai varētu ātri pieņemt lēmumu par kriminālprocesa uzsākšanu vai lietas nodošanu izmeklēšanai, ko veic attiecīgā dalībvalsts vai atbildīgā ES iestāde, izmantojot administratīvu procedūru.

---

[54] Komisija lēš, ka *EPPO* izmaksas (ar 115 darbiniekiem) būs 21 miljons EUR gadā.

[55] Sk. 51. apsvērumu Padomes 2017. gada 12. oktobra Regulā (ES) 2017/1939, ar ko īsteno ciešāku sadarbību Eiropas Prokuratūras (*EPPO*) izveidei.

Secinājumi un ieteikumi

129 Revīzijas laikā mēs novērtējām, vai Komisija pienācīgi pārvalda krāpšanas risku ES līdzekļu izlietojuma jomā. Mēs īpaši izpētījām pasākumus, ko Komisija veikusi, lai aizkavētu un atturētu potenciālos krāpniekus un atgūtu līdzekļus, ja krāpšana ir notikusi.

130 Pamatojoties uz mūsu apsvērumiem, mēs uzskatām, ka Eiropas Savienībā ir vajadzīgs lielāks spars, lai īstenotu efektīvu stratēģisko satvaru krāpšanas riska pārvaldībai, balstoties uz pamatotiem novērtējumiem. Mēs uzskatām, ka Komisijai neapšaubāmi ir jāpastiprina cīņa pret krāpšanu ES līdzekļu izlietojuma jomā, precizējot un pastiprinot dažādo cīņā pret krāpšanu iesaistīto pušu atbildību.

Komisijai nav pietiekama priekšstata par krāpšanas apmēru, būtību un cēloņiem

131 Komisijai nav visaptverošas un salīdzināmas informācijas par atklātās krāpšanas līmeni ES līdzekļu izlietojuma jomā. Komisijas ziņojumi par atklāto krāpšanu tās tieši pārvaldītajās jomās nav pilnīgi. Saistībā ar dalīto pārvaldību metodes, ko dalībvalstis izmanto, lai sagatavotu oficiālo statistiku par atklāto krāpšanu, atšķiras un informācija, kas paziņota Komisijas Pārkāpumu pārvaldības sistēmā (*IMS*), ir nepilnīga. Komisija neveic visaptverošas pārbaudes, lai nodrošinātu Pārkāpumu pārvaldības sistēmā paziņoto datu kvalitāti, ne arī prasa dalībvalstu iestādēm sniegt pārliecību par paziņoto datu ticamību. Izdevumu jomu ģenerāldirektorāti veic daļējas pārbaudes attiecībā uz pārkāpumu ziņošanas sistēmām valsts līmenī sistēmu revīziju ietvaros (***21.–32. punkts***).

132 Komisija vēl nav ieviesusi praksi, kā gūt priekšstatu par neatklāto krāpšanu, lai papildinātu oficiālo statistiku, kaut gan ir vairāki atzīti veidi, kā gūt priekšstatu par krāpšanas apmēru (***33.–37. punkts***).

133 Mēs arī uzskatām, ka pieejamā kvalitatīvā informācija par krāpšanas būtību un cēloņiem ir nepietiekama. Daļēja informācija ir pieejama par krāpšanas modeļiem un shēmām, kas izmantotas dažādās nozarēs, bet pieejamā informācija netiek sistemātiski atjaunināta. Turklāt mēs neatradām izvērstu analīzi vai kādu pētījumu, ko būtu veikusi Komisija, lai apzinātu cēloņus, kuri dažiem ES līdzekļu saņēmējiem liek izdarīt krāpšanu.

134 Pētījumi, kuros izmantotas objektīvas aplēstās vērtības attiecībā uz korupciju, arī atklāja, ka krāpšanas risku var palielināt rīcības brīvība līdzekļu izlietojuma jomā un

pārmērīga birokrātiskā kontrole, kas darbojas kā šķērslis citu piegādātāju ienākšanai tirgū, tāpēc koruptīvus darījumus ir vieglāk atbalstīt (***38.–49. punkts***).

1. ieteikums. Gūt labāku priekšstatu par krāpšanas apmēru, būtību un cēloņiem ES līdzekļu izlietojuma jomā

Lai ieviestu pienācīgi izstrādātu pieeju krāpšanas apkarošanai saistībā ar ES finanšu interesēm, Komisijai ir jāizveido stabila sistēma ziņošanai par krāpšanu, kas izmantojama, lai iegūtu informāciju krāpšanas apmēra, būtības un pamatcēloņu novērtēšanai. Konkrētāk, mēs iesakām Komisijai:

a) pilnveidot Pārkāpumu pārvaldības sistēmu (*IMS*) tā, lai visas kompetentās iestādes savlaicīgi paziņotu informāciju par krimināllizmeklēšanas lietām, kuras saistītas ar krāpšanu, kas skar ES finanšu intereses;

b) uzlabot spēju vākt informāciju no dažādiem avotiem par krāpšanas un korupcijas risku saistībā ar ES budžetu; periodiski novērtēt risku, izmantojot dažādas metodes (sastopamības apsekojumus un rādītājus, pamatojoties uz administratīviem datiem), un apsvērt iespēju izveidot riska rādītājus pa izdevumu jomām, valstīm un nozarēm.

Termiņš: 2022. gada beigas.

Komisijas stratēģiskajā pieejā krāpšanas riska pārvaldībai ir vērojamas nepilnības

135 Komisijas krāpšanas apkarošanas stratēģijās un ziņošanā par to efektivitāti ir nepilnības. Lai gan Komisijai ir oficiāla stratēģija krāpšanas apkarošanai — Komisijas krāpšanas apkarošanas stratēģija (KKAS) —, tā nav atjaunināta kopš 2011. gada. Tāpēc mēs apšaubām šīs stratēģijas praktisko piemērotību Komisijas krāpšanas apkarošanas darbību vadībai. Mēs atzīmējam Komisijas ieceri atjaunināt KKAS (***58.–64. punkts***).

136 Saskaņā ar Komisijas pārvaldības modeli ar krāpšanas apkarošanas darbībām saistītie pienākumi un atbildība ir sadalīti. Dažādiem Komisijas ģenerāldirektorātiem un dienestiem ir katram sava krāpšanas apkarošanas stratēģija. Nav centrālās struktūras, kas būtu atbildīga par pienācīgas korporatīvās uzraudzības nodrošināšanu attiecībā uz krāpšanas apkarošanas darbībām. Tas, iespējams, varētu būt *OLAF* pienākums (***4. ieteikums***). Stratēģiska krāpšanas riska pārvaldība un krāpšanas novēršana neviena komisāra pienākumos nav īpaši pieminēta (***52.–57. punkts***).

2. ieteikums. Nodrošināt Komisijas veikto krāpšanas apkarošanas darbību vadību

2.1. Nolūkā panākt labāku koordināciju krāpšanas apkarošanas jomā, saistībā ar koleģiālu atbildību par krāpšanas novēršanu un atklāšanu Komisijai jānodrošina, lai krāpšanas riska stratēģiskā pārvaldība un krāpšanas novēršana skaidri ietilptu viena komisāra pienākumos.

2.2. Komisijai jānodrošina, ka jaunā krāpšanas apkarošanas stratēģija

— seko visaptverošai krāpšanas riska analīzei, kurā izmantoti visdažādākie dati no dažādiem avotiem, lai noteiktu krāpšanas apmēru, būtību un cēloņus ES līdzekļu izlietojuma jomā;

— ietver jēgpilnus mērķus un izmērāmus rādītājus un

— paredz ziņošanu, kuras pamatā ir mērķu sasniegšana.

Termiņš: 2022. gada beigas.

Krāpšanas novēršanai nav veltīta pietiekama uzmanība

137 Lai gan Komisijas darbības aizsardzībai pret krāpšanu tika sāktas 2000. gadā, visaptveroši krāpšanas apkarošanas noteikumi pirmo reizi tika ietverti visās augstākā līmeņa regulās tikai attiecībā uz 2014.–2020. gada periodu (***66.–70. punkts***).

138 Krāpšanas riska novērtēšana pirms izdevumu shēmu pieņemšanas un krāpšanas apkarošanas kontroles pasākumu ieviešanas varētu būt efektīvs veids, kā samazināt krāpšanas radītos zaudējumus. Tomēr attiecībā uz 2014.–2020. gada izdevumu programmām Komisija šādu noteikumu projekta novērtējumu pieprasīja tikai procesa vēlīnā posmā. Tāpēc tie tiks īstenoti vienīgi attiecībā uz finanšu programmu nākamo paaudzi pēc 2021. gada. Dalītas pārvaldības jomā Komisija neaicināja dalībvalstis pirms 2014.–2020. gada programmu pieņemšanas novērtēt krāpšanas risku. Tomēr tieši šajā jomā tiek izlietoti aptuveni 70 % ES budžeta līdzekļu (***71.–75. punkts***).

139 Datu izmantošana krāpšanas novēršanai un preventīviem mērķiem var būt efektīvs veids, kā pirms līdzekļu piešķiršanas apzināt riskantos ekonomikas dalībniekus vai uzlabot turpmāko atbilstību, no iepirkuma procedūras izslēdzot ekonomikas dalībniekus un privātpersonas, kas pieķerti(-as) krāpšanā. Komisijā ir bijušas ģenerāldirektorāta līmeņa iniciatīvas izveidot šādas datubāzes, bet šo instrumentu izmantošana ir bijusi samērā ierobežota un nepietiekami koordinēta. Proti, Komisijas izslēgšanas un sankciju

piemērošanas sistēmas preventīvā ietekme ir ierobežota, jo par kohēzijas politiku un lauksaimniecību atbildīgajiem ģenerāldirektorātiem nav pilnvaru ierosināt izslēgšanas pieprasījumu attiecībā uz krāpnieciskajiem ekonomikas dalībniekiem, kuri saņem atbalstu no šiem līdzekļiem. Turklāt dalībvalstu iestādēm nav pienākuma ņemt vērā lēmumus par izslēgšanu, pieņemot jebkuru finansēšanas lēmumu, kas attiecas uz ES līdzekļiem.

140 Kopš 2013. gada EMPL ĢD un REGIO ĢD ir savs iekšēji izveidots krāpšanas novēršanas instruments — *ARACHNE*. Tam ir potenciāls kļūt par efektīvu instrumentu, bet pagaidām tajā nav pietiekamu datu. Dalībvalstu pienākums ir sniegt šādu informāciju par krāpnieciskiem ekonomikas dalībniekiem un ar tiem saistītajām privātpersonām (***76.–88. punkts***).

3. ieteikums. Vairāk izmantot krāpšanas novēršanas instrumentus

3.1. Attiecībā uz noteikumiem izdevumu programmu īstenošanai laikposmā pēc 2020. gada Komisijai ir jāveic krāpšanas riska novērtējums un jāaicina dalībvalstis pirms programmu pieņemšanas veikt detalizētu krāpšanas riska novērtējumu.

Īstenošanas mērķtermiņš: 2020. gads.

3.2. Attiecībā uz Komisijas izmantoto izslēgšanas sistēmu Komisijai

a) jānodrošina, ka ģenerāldirektorāti izmanto agrīnas atklāšanas un izslēgšanas sistēmu tiešajā un netiešajā pārvaldībā;

b) jāaicina dalībvalstis apzināt un atzīmēt krāpnieciskus ekonomikas dalībniekus un ar tiem saistītās privātpersonas.

3.3. Komisijai ir jāmudina visas dalībvalstis, lai tās aktīvi piedalās *ARACHNE* datubāzes veidošanā, savlaicīgi iesniedzot datus, un izmanto iespējas, ko piedāvā lielie dati, nolūkā novērst ES līdzekļu krāpniecisku un neatbilstīgu izmantošanu.

Termiņš: 2019. gada beigas.

OLAF veiktās administratīvās izmeklēšanas rezultātā apsūdzības ir izvirzītas mazāk nekā pusē gadījumu un ir atgūta mazāk nekā trešā daļa līdzekļu

141 *OLAF* ieteikumi tiesu iestādēm beidzas ar apsūdzības izvirzīšanu krāpniekiem aptuveni 45 % gadījumu. Pašreizējā sistēma, saskaņā ar kuru *OLAF* uzsāk izmeklēšanu pēc tam, kad saņemta informācija no citiem avotiem, un saskaņā ar kuru *OLAF* administratīvajai

izmeklēšanai saistībā ar aizdomām par krāpšanu bieži vien seko kriminālizmeklēšana valsts līmenī, ievērojamā skaitā gadījumu aizņem daudz laika un tādējādi mazina izredzes sasniegt galīgo mērķi – izvirzīt apsūdzību (***94.–104. punkts***).

142 Daudzos gadījumos (saistībā ar krāpšanu vai pārkāpumiem) ģenerāldirektorāti neuzskata, ka *OLAF* ziņojumi sniedz pietiekamu informāciju, lai, balstoties uz to, varētu sākt nepamatoti izmaksāto līdzekļu atgūšanu. Tādos gadījumos ģenerāldirektorāti veic turpmākas darbības (vai uztic to veikšanu ārpakalpojumu sniedzējiem), lai izlemtu, vai līdzekļus ir iespējams atgūt, vai arī tie paļaujas uz savās revīzijās iegūtajiem pierādījumiem (***105.–124. punkts***).

4. ieteikums. Pārskatīt *OLAF* pienākumus un atbildību saistībā ar krāpšanas apkarošanu ES līdzekļu izlietojuma jomā, ņemot vērā *EPPO* izveidi

Komisijai ir jāpārskata *OLAF* pienākumi un atbildība saistībā ar krāpšanas apkarošanu ES līdzekļu izlietojuma jomā, ņemot vērā *EPPO* izveidi.

Konkrētāk, Komisijai ir jāierosina Eiropas Parlamentam un Padomei pasākumi, lai piešķirtu *OLAF* stratēģisku un pārraudzības lomu ES krāpšanas apkarošanas jomā.

Tas varētu nozīmēt, ka *OLAF* darbojas kā pārraudzības struktūra, kas atbild par

a) Komisijas krāpšanas apkarošanas politikas izstrādes vadību un īstenošanas kontroli un pārraudzību, īpašu uzmanību pievēršot reāllaikā veiktai detalizētai analīzei par krāpšanas modeļiem (darbības veidu) un cēloņiem;

b) krāpšanas apkarošanas darbību koordinēšanu un uzraudzību dalībvalstīs.

Termiņš: 2022. gada beigas.

Šo ziņojumu 2018. gada 14. novembra sēdē Luksemburgā pieņēma V apakšpalāta, kuru vada Revīzijas palātas loceklis *Lazaros S. Lazarou*.

Revīzijas palātas vārdā –

priekšsēdētājs
Klaus-Heiner Lehne

Pielikumi

I pielikums Izvilkums no attiecīgajiem tiesību aktiem

***PIF* direktīvas 3. pants**

“Krāpšana, kas skar Savienības finanšu intereses

2. Šajā direktīvā par krāpšanu, kas skar Savienības finanšu intereses, uzskata turpmāk norādīto:

a) attiecībā uz izdevumiem, kas nav saistīti ar iepirkumu, — jebkura darbība vai bezdarbība, kura saistīta ar:

   i) kļūdainu, neprecīzu vai nepilnīgu paziņojumu vai dokumentu izmantošanu vai iesniegšanu, kā rezultātā notiek līdzekļu vai aktīvu nelikumīga piesavināšanās vai to nelikumīga ieturēšana no Savienības budžeta vai budžetiem, ko pārvalda Savienība vai kas tiek pārvaldīti tās uzdevumā;

   ii) informācijas neizpaušanu, ar ko tiek pārkāptas īpašas saistības, radot tādas pašas sekas; vai

   iii) šādu līdzekļu vai aktīvu nepareizu izmantošanu, kas neatbilst mērķiem, kuriem tie tika sākotnēji piešķirti;

b) attiecībā uz izdevumiem, kas saistīti ar iepirkumu, vismaz tad, ja tas ir darīts, lai gūtu nelikumīgu labumu pārkāpuma izdarītājam vai kādam citam, radot zaudējumus Savienības finanšu interesēm, — jebkura darbība vai bezdarbība, kura saistīta ar:

   i) kļūdainu, neprecīzu vai nepilnīgu paziņojumu vai dokumentu izmantošanu vai iesniegšanu, kā rezultātā notiek līdzekļu vai aktīvu nelikumīga piesavināšanās vai to nelikumīga ieturēšana no Savienības budžeta vai budžetiem, ko pārvalda Savienība vai kas tiek pārvaldīti tās uzdevumā;

   ii) informācijas neizpaušanu, ar ko tiek pārkāptas īpašas saistības, radot tādas pašas sekas; vai

   iii) šādu līdzekļu vai aktīvu nepareizu izmantošanu, kas neatbilst mērķiem, kuriem tie tika sākotnēji piešķirti, un kas kaitē Savienības finanšu interesēm.”

LESD 325. pants

“Savienība un dalībvalstis apkaro krāpšanu un citādu nelikumīgu rīcību, kas apdraud Savienības finanšu intereses, saskaņā ar šo pantu veicot pasākumus, kuriem jāattur no šādas rīcības, kā arī jānodrošina efektīva aizsardzība dalībvalstīs, kā arī Savienības iestādēs un struktūrās.”

II pielikums Krāpšanas riska pārvaldībā iesaistītās ES un dalībvalstu struktūras

Struktūras	Novēršana (krāpšanas apkarošanas pārvaldība un vadība, krāpšanas riska novērtējums, krāpšanas apkarošanas stratēģijas, profilaktiski kontroles mehānismi, ziņu vākšana)	Atklāšana (kontroles pasākumi krāpšanas atklāšanai, mehānismi saistībā ar sūdzībām par krāpšanu)	Izmeklēšana (administratīvā izmeklēšana un krimināllizmeklēšana)	Reaģēšana (sankcijas, līdzekļu atgūšana, apsūdzības izvirzīšana, darbības rezultātu mērīšana un ziņošana)
OLAF	√	√	√	
IDOC			√	√
Komisijas ģenerāldirektorāti	√	√		√
Eurojust				√
Eiropols	√			
Valsts administratīvās iestādes	√	√	√	√
Valsts tiesu un tiesībaizsardzības iestādes		√	√	√
EPPO			√	√

III pielikums Jaunākās tiesību aktu izstrādes iniciatīvas ES krāpšanas apkarošanas jomā

- **Direktīvu par cīņu pret krāpšanu, kas skar Savienības finanšu intereses, izmantojot krimināltiesības (*PIF* direktīva)**, likumdevēji pieņēma 2017. gada 5. jūlijā. Dalībvalstu rīcībā ir divi gadi (līdz 2019. gada 6. jūlijam), lai to transponētu savos tiesību aktos. Direktīva saskaņo četru noziedzīgu nodarījumu definīcijas (krāpšana, korupcija, nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācija un piesavināšanās), kā arī sankcijas un noilguma termiņus.

- **Regula 2017/1939, ar ko izveido *EPPO***, tika pieņemta 2017. gada oktobrī. Paredzēts, ka *EPPO* sāks darboties 2020. gada beigās vai 2021. gada sākumā 22 dalībvalstīs, un tai būs pilnvaras izmeklēt noziedzīgus nodarījumus pret ES budžetu, tostarp smagu pārrobežu krāpšanu PVN jomā, kas pārsniedz 10 miljonus EUR.

- **Priekšlikums grozīt Regulu 883/2013 (*OLAF* regulu) (COM/2018/338 final)** par izmeklēšanu, ko veic Eiropas Birojs krāpšanas apkarošanai (*OLAF*), attiecībā uz sadarbību ar Eiropas Prokuratūru un OLAF izmeklēšanas efektivitāti pieņemts 2018. gada maijā.

- **Jaunā Finanšu regula** stājās spēkā 2018. gada jūlijā.

IV pielikums Notikumi, kuru rezultātā dalībvalstis ziņo Komisijai par kriminālizmeklēšanā esošajiem krāpšanas gadījumiem

Notikums	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
Pēc saukšanas pie atbildības	√			√	√			√						√							√		√			√		
Pēc sākotnējā sprieduma	√				√			√						√						√			√			√		
Pēc galīgā sprieduma/tiesas lēmuma	√			√	√			√	√					√		√	√	√		√	√		√	√	√	√		
Cits	√	√	√			√	√			√	√	√	√		√				√	√	√	√		√			√	√

V pielikums Pienākumi un atbildība Komisijā par iznākumu, kas saistīts ar krāpšanas apkarošanas darbībām ES līdzekļu izlietojuma jomā

Komisijas struktūras	Plānošana			Īstenošana			Ziņošana		
	Krāpšanas riska analīze	Krāpšanas apkarošanas stratēģijas	Pārvaldības plāns	*Ex ante* un *ex post* pārbaudes	Apsūdzības izvirzīšana	Līdzekļu atgūšana	Ziņošana par aizdomām par krāpšanu un apstiprināto krāpšanu (*PIF* ziņojums)	Gada darbības pārskats	Pārvaldības un izpildes gada ziņojums
Eiropas Komisija (kolēģija)	Informēta	Atbildīga	Nav iesaistīta	Informēta	Nav iesaistīta	Informēta	Atbildīga	Informēta	Atbildīga
Komisijas loceklis, kas atbild par budžetu un cilvēkresursiem	Informēts	Uzklausīts	Informēts	Informēts	Nav iesaistīts	Informēts	Uzklausīts	Informēts	Uzklausīts
Korporatīvā vadības padome	Uzklausīta	Informēta	Uzklausīta	Nav iesaistīta	Nav iesaistīta	Nav iesaistīta	Nav iesaistīta	Uzklausīta	Uzklausīta
ĢD direktors — DK	Atbildīgs	Atbildīgs	Atbildīgs	Atbildīgs	Nav iesaistīts	Atbildīgs	Uzklausīts	Atbildīgs	Uzklausīts
OLAF *	Uzklausīts	Uzklausīts	Uzklausīts	Uzklausīts	Uzklausīts	Uzklausīts	Uzklausīts	Uzklausīts	Uzklausīts
Centrālie dienesti: Ģenerālsekretariāts un BUDG ĢD	Uzklausīti	Uzklausīti	Uzklausīti	Informēti	Nav iesaistīti	Informēti	Uzklausīti	Uzklausīti	Uzklausīti
Iekšējās revīzijas dienests**	Nav iesaistīts	Informēts	Nav iesaistīts	Nav iesaistīts	Nav iesaistīts	Nav iesaistīts	Informēts	Informēts	Informēts
Tīrvērtes grupa***	Nav iesaistīta	Nav iesaistīta	Nav iesaistīta	Nav iesaistīta	Nav iesaistīta	Nav iesaistīta	Nav iesaistīta	Nav iesaistīta	Nav iesaistīta
Revīzijas progresa komiteja****	Informēta	Informēta	Informēta	Informēta	Nav iesaistīta	Informēta	Nav iesaistīta	Informēta	Informēta
OLAF Uzraudzības komiteja	Nav iesaistīta	Nav iesaistīta	Nav iesaistīta	Nav iesaistīta	Informēta	Informēta	Nav iesaistīta	Nav iesaistīta	Nav iesaistīta
Komisijas Krāpšanas novēršanas un atklāšanas tīkls	Uzklausīts	Uzklausīts	Nav iesaistīts	Uzklausīts	Nav iesaistīts	Nav iesaistīts	Informēts	Nav iesaistīts	Nav iesaistīts

* Apspriešanās ar *OLAF* par visām pārējām darbībām plānošanas un īstenošanas posmos nav obligāta, ja vien šādas darbības nav balstītas uz *OLAF* ieteikumu.

** Saskaņā ar IRD statūtiem un starptautiskajiem standartiem, tam nav nekādu pārvaldības pienākumu nevienā krāpšanas apkarošanas cikla posmā.

*** Tīrvērtes grupa var tikt informēta saskaņā ar lietās balstītu pieeju, nevis vispārēju sistēmisku pieeju.

**** Revīzijas progresa komiteju informē par jautājumiem, kas šajās jomās rodas netieši, t. i., pamatojoties uz iekšējās un/vai ārējās revīzijas konstatējumiem. Revīzijas progresa komiteja tiek informēta par GDP un PIGZ projektu galvenajiem jautājumiem.

Galvenos dalībniekus, kas iesaistīti krāpšanas apkarošanā, mēs iedalījām šādās četrās kategorijās:

- **atbildīgs**: persona vai struktūra, kas faktiski veic attiecīgo uzdevumu un/vai galu galā atbild sabiedrībai par darbības vai lēmuma īstenošanu;
- **uzklausīts**: persona vai struktūra, kas sniedz atzinumu par konkrētu darbību pirms tās veikšanas vai lēmumu pirms tā pieņemšanas, tostarp dokumentu projektu sagatavošanu/izskatīšanu vai prezentēšanu personām, kas atbildīgas par lēmuma pieņemšanu;
- **informēts**: persona vai struktūra, kas jāinformē pēc lēmuma pieņemšanas vai darbības veikšanas. Ņemot vērā iznākumu, tai var būt jārīkojas;
- **nav iesaistīts**.

VI pielikums Atsauču saraksts

Alina Mungiu-Pippidi (2013), "*The Good, the Bad and the Ugly: Controlling corruption in the European Union*", Berlīne.

Fabio Giuffrida, "*The European Public Prosecutor's Office: King without kingdom?*" (2017), *CEPS* izpētes ziņojums Nr. 3/2017, 14. lpp., https://www.ceps.eu/publications/european-public-prosecutor%E2 %80 %99s-office-king-without-kingdom.

Miriam Golden un *Lucio Picci* (2005), "*Proposal for a New Measure of Corruption, and Tests using Italian Data*", *Economics and Politics*, 17. sējums, 2005. gads, 37.–75. lpp.

Mark Button un *Jim Gee* (2015), "*The financial cost of fraud 2015 - What the latest data from around the world shows*", *PKF Littlejohn LLP* un *PKF*; sk. arī *G. Brooks*, *M. Button* un *J. Gee* (2012), "*The scale of healthcare fraud: a global evaluation*", *Security Journal*, 25. sējums Nr. 2, 76.–87. lpp.

Mark Button, *Chris Lewis*, *David Shepherd*, *Graham Brooks* un *Alison Wakefield* (2012), "*Fraud and Punishment: Enhancing Deterrence Through More Effective Sanctions*", Krāpšanas apkarošanas pētījumu centrs, Portsmutas Universitāte.

Mihaly Fazekas un *Peter Lawrence King* (2018), "*Perils of development funding? The tale of EU Funds and grand corruption in Central and Eastern Europe*", *Regulation & Governance,* 2018. gads, 14. un 15. lpp.

Mihaly Fazekas un *Gábor Kocsis* (2017), "*Uncovering High-Level Corruption: Cross-National Corruption Proxies Using Public Procurement Data*", *British Journal of Political Science*, pieejams tiešsaistē.

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

Mihaly Fazekas un *István János Tóth* (2017), "*Corruption in EU Funds?* Europe-wide evidence on the corruption effect of EU-funded public contracting", ietv. *J. Bachtler* u. c. (red.), "*EU Cohesion Policy. Reassessing performance and direction*", 13. nod., *Routledge*, Londona, 186.–205. lpp.

Paulo Mauro (1996), "*The Effects of Corruption on Growth, Investment and Government Expenditure*", Starptautiskais Valūtas fonds, WP/96/98.

Paulo Mauro (1998), "*Corruption and the composition of government expenditure*", Starptautiskais Valūtas fonds, *Journal of Public Economics* 69.

O. Jajkowicz un *A. Drobiszova* (2015), "*The Effect of Corruption on Government Expenditure Allocation in OECD Countries*", *Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis*, 63. sējums.

Akronīmi un saīsinājumi

***AFCOS*:** krāpšanas apkarošanas koordinācijas dienesti

DFS: daudzgadu finanšu shēma

DK: deleģētais kredītrīkotājs

***EDES*:** agrīnas atklāšanas un izslēgšanas sistēma

***EPPO*:** Eiropas Prokuratūra

GDP: gada darbības pārskats

ĢD: ģenerāldirektorāts

***IMS*:** Pārkāpumu pārvaldības sistēma

ISBA: ES iestādes, struktūras, biroji un aģentūras

KAS: krāpšanas apkarošanas stratēģija

KKAS: Komisijas krāpšanas apkarošanas stratēģija

OLAF Eiropas Birojs krāpšanas apkarošanai

***PACA*:** primārā administratīvā vai tiesas konstatācija

***PIF*:** Eiropas Savienības finanšu interešu aizsardzība

PIGZ: pārvaldības un izpildes gada ziņojums

Tiesa: Eiropas Savienības Tiesa

Glosārijs

Agrīnas atklāšanas un izslēgšanas sistēma (*EDES*): Komisijas 2016. gada 1. janvārī izveidota jauna sistēma izslēgšanai no iepirkuma procedūras, lai pasargātu ES finanšu intereses no neuzticamiem ekonomikas dalībniekiem. Tās mērķis ir veicināt šādu dalībnieku agrīnu atklāšanu, to izslēgšanu no ES finansējuma saņemšanas, finansiālu sankciju piemērošanu un — nopietnākajos gadījumos — ar šādu izslēgšanu vai sankcijām saistītas informācijas publicēšanu.

Aizdomas par krāpšanu: pārkāpumu, kura dēļ ierosina administratīvu procedūru vai tiesvedību valsts līmenī, lai noteiktu, vai uzvedība ir tīša, Komisija un dalībvalstis klasificē kā "aizdomas par krāpšanu".

Apsūdzība: prokurora lēmums apsūdzēt personu nozieguma izdarīšanā.

Atklātā krāpšana: jēdziens, kas ietver aizdomas par krāpšanu un konstatēto krāpšanu.

Eiropas Savienības finanšu interešu aizsardzība (*PIF*): ES politikas programmas svarīgs elements, kas paredzēts, lai stiprinātu un palielinātu iedzīvotāju uzticēšanos un nodrošinātu, ka viņu nauda tiek izlietota pareizi. Tas attiecas ne tikai uz budžeta apropriāciju pārvaldību, bet skar visus pasākumus, kas negatīvi ietekmē ES un tās dalībvalstu aktīvus, ciktāl minētie pasākumi ir būtiski ES politikai.

Finanšu korekcijas: var veikt dalībvalsts, atskaitot neatbilstīgos izdevumus no dalībvalsts maksājuma pieprasījuma, izpildot Komisijas izdotu iekasēšanas rīkojumu vai atceļot saistības. Atskaitīšanu var veikt divos veidos: atsaucot vai atgūstot līdzekļus no saņēmējiem.

Ietekmes novērtējums: palīgs ES lēmumu pieņemšanā, jo tas sniedz sistemātiski apkopotu un izanalizētu informāciju par plānotajiem intervences pasākumiem un novērtē to iespējamo ietekmi. Ietekmes novērtējums ir jāveic attiecībā uz visām svarīgākajām politikas iniciatīvām (t. i., tām, kuras ir iekļautas ikgadējā politikas stratēģijā (IPS) vai vēlāk Komisijas likumdošanas un darba programmā (KLDP)) ar dažiem skaidri noteiktiem izņēmumiem. Šādu novērtējumu var veikt arī citām nozīmīgām iniciatīvām, par ko lemj katrā gadījumā atsevišķi.

Kļūda: pārkāpums, kas izriet no neatbilstības tiesību aktu un līgumu prasībām.

Konstatētā krāpšana: gadījums, kas saskaņā ar galīgu krimināltiesas lēmumu ir atzīts par krāpšanu.

Korupcija: varas ļaunprātīga izmantošana, lai gūtu personisku labumu. Tā ir jebkura darbība vai bezdarbība, ar ko persona ļaunprātīgi izmanto valsts varu vai cenšas ietekmēt valsts varas ļaunprātīgu izmantošanu, lai gūtu labumu, kas tai nepienākas.

Krāpšana: tīša maldināšana ar mērķi gūt personisku labumu vai radīt zaudējumus citai personai (***I pielikums***).

Krāpšanas risks: saskaņā ar Tredveja komisijas organizāciju atbalsta komitejas (*COSO*) 2016. gadā izdoto krāpšanas riska pārvaldības rokasgrāmatu organizācijām ir jāveic visaptverošs krāpšanas riska novērtējums, lai konstatētu konkrētas krāpšanas shēmas un riskus, novērtētu to iespējamību un nozīmi, izvērtētu pašreizējās krāpšanas kontroles darbības un īstenotu pasākumus atlikušā krāpšanas riska mazināšanai.

Labāks regulējums: tāda politikas un tiesību aktu izstrāde, lai to mērķi tiktu sasniegti ar minimālām izmaksām. Labāks regulējums paredz nodrošināt, ka ES faktiski sasniedz vērienīgos politikas mērķus, ko tā sev ir noteikusi. Tas nodrošina, ka izvēlētais politikas risinājums ir labākais un vismazāk apgrūtinošais veids, kā šos mērķus sasniegt. Ar šo darba metodi nodrošina politisku lēmumu sagatavošanu atklātā un pārredzamā veidā, ņemot vērā labākos pieejamos pierādījumus un visaptveroši iesaistot ieinteresētās personas. (Avots: labāka regulējuma rīkkopa).

Notiesājošs spriedums: tiesas spriedums, ar ko apsūdzētais tiek atzīts par vainīgu nozieguma izdarīšanā. Personu var uzskatīt par notiesātu tikai tad, kad spriedums ir galīgs.

Pārkāpums: rīcība, kas neatbilst ES noteikumiem un var negatīvi ietekmēt ES finanšu intereses, bet kas var būt faktisku kļūdu rezultāts, kuras pieļauj gan atbalsta saņēmēji, kuri pieprasa līdzekļus, gan arī iestādes, kas atbild par maksājumu veikšanu. Ja pārkāpums ir izdarīts tīši, to uzskata par krāpšanu.

Pārkāpumu pārvaldības sistēma (*IMS*): drošs elektronisks rīks pārkāpumu pārvaldībai, analīzei un ziņošanai par tiem. *IMS* ir daļa no *OLAF* izveidotās un uzturētās Krāpšanas apkarošanas informācijas sistēmas (*AFIS*), kas veicina informācijas apmaiņu starp *OLAF* un attiecīgajām pārvaldes iestādēm.

Primārā administratīvā vai tiesas konstatācija (*PACA*): kompetentas administratīvās vai tiesu iestādes pirmais rakstiskais novērtējums, ar ko, pamatojoties uz konkrētiem faktiem, tā secina, ka ir izdarīts pārkāpums. Ņemot vērā norises administratīvās vai tiesvedības procedūras gaitā, to vēlāk var pārskatīt vai atsaukt.

Saukšana pie atbildības: oficiāls paziņojums fiziskai vai juridiskai personai, ko sniedz prokurors par apgalvojumu, ka šī persona ir izdarījusi noziedzīgu nodarījumu, un ar ko prokurors ierosina lietu tiesā.

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 defendable 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 cooperation[1], 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 defendable 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 defendable 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 thresholds[2].

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 defendable 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 States[8] 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 been 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 defendable 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 defendable 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.

Revīzijas darba grupa

ERP īpašajos ziņojumos tiek atspoguļoti rezultāti, kas iegūti, revidējot ES politikas jomas un programmas vai ar pārvaldību saistītus jautājumus konkrētās budžeta jomās. ERP atlasa un izstrādā šos revīzijas uzdevumus tā, lai tiem būtu pēc iespējas lielāka ietekme, konkrēti, tiek ņemts vērā risks, kādam pakļauta lietderība vai atbilstība, attiecīgo ienākumu vai izdevumu apjoms, paredzamie notikumi, kā arī politiskās un sabiedrības intereses.

Šo lietderības revīziju veica V revīzijas apakšpalāta, kuru vada ERP loceklis *Lazaros S. Lazarou* un kura revidē Savienības finansēšanu un pārvaldību. Revīziju vadīja ERP loceklis *Juhan Parts*, un revīzijas darbā piedalījās locekļa biroja vadītājs *Ken-Marti Vaher*, locekļa biroja atašejs *Margus Kurm*, atbildīgā vadītāja un darbuzdevuma vadītāja *Judit Oroszki*, darbuzdevuma vadītājas vietnieks *Tomasz Plebanowicz* un revidenti *Rogelio Abarquero Grossi*, *Daria Bochnar*, *Jana Janeckova* un *Anzela Poliulianaite*. Lingvistisko atbalstu sniedza *Michael Pyper*, un sekretariāta palīdzību sniedza *Valérie Tempez-Erasmi*.

No kreisās uz labo: *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*.

Notikums	Datums
Revīzijas plāna pieņemšana / revīzijas sākums	4.4.2017
Ziņojuma projekta oficiāla nosūtīšana Komisijai (vai citai revidējamai vienībai)	26.6.2018
Galīgā ziņojuma pieņemšana pēc pretrunu procedūras	14.11.2018
Komisijas (vai citas revidējamās vienības) oficiālās atbildes saņemtas visās valodās	EN: 8.1.2019

PDF ISBN 978-92-847-1471-1 doi:10.2865/794045 QJ-AB-18-030-LV-N

HTML ISBN 978-92-847-1463-6 doi:10.2865/81269 QJ-AB-18-030-LV-Q

ES finanšu interešu aizsardzība pret krāpšanu ir svarīga Eiropas Komisijas atbildība. Komisijas ģenerāldirektorāti, izpildaģentūras un Eiropas Birojs krāpšanas apkarošanai (*OLAF*) sadarbojas ar daudzām citām organizācijām, tostarp dalībvalstu iestādēm un topošo Eiropas Prokuratūru (*EPPO*).

Šajā revīzijā mēs novērtējām, vai Komisija pienācīgi pārvalda tādu krāpniecisku darbību risku, kas kaitē ES budžetam. Mēs konstatējām, ka Komisijai trūkst visaptverošu un salīdzināmu datu par krāpšanas atklāšanas līmeni ES izdevumu jomā. Turklāt līdz šim Komisija nav veikusi novērtējumu par neatklāto krāpšanu un nav arī sīki analizējusi, kāpēc ekonomikas dalībnieki iesaistās krāpnieciskās darbībās. Tas samazina Komisijas stratēģisko plānu praktisko vērtību un efektivitāti attiecībā uz ES finanšu interešu aizsardzību pret krāpšanu.

Pašreizējā pieeja, saskaņā ar kuru pēc *OLAF* administratīvās izmeklēšanas par aizdomām par krāpšanu seko kriminālizmeklēšana valsts līmenī, ievērojamā skaitā gadījumu aizņem daudz laika un tādējādi mazina izredzes panākt apsūdzības izvirzīšanu. Turklāt *OLAF* galīgajos ziņojumos bieži vien nav sniegta pietiekama informācija, lai uzsāktu nepamatoti izmaksāto līdzekļu atgūšanu. Mazāk nekā puse no *OLAF* izmeklēšanām ir novedusi pie apsūdzības izvirzīšanas aizdomās turamajiem krāpniekiem, un to rezultātā ir atgūta mazāk nekā trešdaļa no nepamatoti izmaksātajiem ES līdzekļiem.

EIROPAS REVĪZIJAS PALĀTA

Publikāciju birojs

EIROPAS REVĪZIJAS PALĀTA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tālrunis: +352 4398-1

Uzziņām: eca.europa.eu/lv/Pages/ContactForm.aspx
Tīmekļa vietne: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Eiropas Savienība, 2019

Lai izmantotu vai reproducētu fotoattēlus vai citus materiālus, uz kuriem neattiecas Eiropas Savienības autortiesības, atļauja jālūdz tieši autortiesību īpašniekam.