

Osobitná správa

Boj proti podvodom súvisiacim s výdavkami EÚ: potrebné opatrenia

(podľa článku 287 ods. 4 druhého pododseku ZFEÚ)



EURÓPSKY
DVOR
AUDÍTOROV

Obsah

	Body
Zhrnutie	I – X
O tomto audite	I – IV
Čo sme zistili	V – VIII
Čo odporúčame	IX – X
Úvod	01 – 09
Vymedzenie pojmu podvod	01 – 03
Ochrana finančných záujmov EÚ pred podvodmi	04 – 09
Rozsah auditu a audítorský prístup	10 – 13
Pripomienky	14 – 128
Prehľad Komisie o rozsahu, povahe a príčinách podvodov nie je dostatočný	14 – 49
Údaje o úrovni zistených podvodov nie sú úplné	21 – 32
Komisia nemá prehľad o úrovni nezistených podvodov	33 – 37
Analýza foriem a rizík podvodov, ktorú vykonáva Komisia, nepostačuje	38 – 46
Komisia neanalyzovala príčiny podvodu	47 – 49
Nedostatky v strategickom prístupe Komisie k riadeniu rizika podvodu	50 – 64
V rámci modelu riadenia Komisie sú povinnosti rozdelené; korporátny dohľad nad riadením rizík podvodu je však nedostatočný	52 – 57
V stratégiách pre boj proti podvodom a vo vykazovaní ich účinnosti sú nedostatky	58 – 64

Predchádzaniu podvodom sa nevenuje dostatočná pozornosť 65 – 88

Komisia nedávno začlenila kontroly podvodov do hlavných pravidiel
vzťahujúcich sa na výdavky 66 – 70

Posúdenie rizika podvodu pred prijatím pravidiel vzťahujúcich sa na výdavky
bude povinné od roku 2021 71 – 75

Údaje na účely predchádzania podvodov sa musia lepšie využívať 76 – 88

Administratívne vyšetrovania úradu OLAF viedli k trestnému stíhaniu v menej než polovici prípadov a viedli k spätnému získaniu menej než tretiny finančných prostriedkov 89 – 124

Súčasný systém vyšetrovania podvodov má inherentné chyby 94 – 104

Administratívne vymáhaniu finančných prostriedkov bránia
nedostatočné dôkazy 105 – 124

Uvedenie Európskej prokuratúry do prevádzky si vyžiada koordinované úsilie 125 – 128

Závery a odporúčania 129 – 142

Prehľad Komisie o rozsahu, povahe a príčinách podvodov nie je
dostatočný 131 – 134

Strategický prístup Komisie k riadeniu rizika podvodov má
nedostatky 135 – 136

Predchádzaniu podvodom sa nevenuje dostatočná pozornosť 137 – 140

Administratívne vyšetrovania úradu OLAF viedli k trestnému
stíhaniu v menej než polovici prípadov a viedli k spätnému
získaniu menej než tretiny finančných prostriedkov 141 – 142

Prílohy

Príloha I — Výňatky príslušných právnych predpisov

Príloha II — Orgány EÚ a členských štátov zapojené do riadenia rizika
podvodov

**Príloha III — Nedávne legislatívne iniciatívy v oblasti boja EÚ
podvodom**

**Príloha IV — Udalosti, v dôsledku ktorých členské štáty oznamujú
Komisii prípady podvodu, ktoré sa vyšetrujú ako trestné činy**

**Príloha V — Úlohy a povinnosti Komisie za výsledky opatrení boja
proti podvodom súvisiacim s výdavkami EÚ**

Príloha VI — Zoznam literatúry

Akronymy a skratky

Glosár

Audítorský tím

Zhrnutie

O tomto audite

I Pojem podvod označuje akékoľvek zámerné konanie alebo opomenutie, ktorého cieľom je oklamať druhých a ktoré vedie k tomu, že obeť utrpí stratu a páchateľ dosiahne zisk. Podvod súvisiaci s verejnými finančnými prostriedkami sa často spája s korupciou, ktorá sa vo všeobecnosti chápe ako akékoľvek konanie alebo opomenutie, pri ktorom dochádza k zneužitiu úradnej moci alebo ktoré predstavuje snahu dosiahnuť zneužitie úradnej moci s cieľom získať neoprávnenú výhodu.

II Komisia a členské štáty spoločne zodpovedajú za ochranu finančných záujmov EÚ pred podvodmi a korupciou. Kľúčovým orgánom EÚ pre boj proti podvodom je v súčasnosti Európsky úrad pre boj proti podvodom (OLAF), ktorý prispieva k navrhovaniu a vykonávaniu politiky Komisie na boj proti podvodom a vedie administratívne vyšetrovania podvodov poškodzujúcich rozpočet EÚ. V roku 2020 začne fungovať Európska prokuratúra (EPPO) s právomocou stíhať trestné činy proti finančným záujmom EÚ v 22 členských štátoch.

III Keďže pre finančné riadenie EÚ je dôležité predchádzať podvodom a odhaľovať ich, rozhodli sme sa vykonať audit výkonnosti týkajúci sa riadenia rizika podvodov zo strany Komisie súvisiacich s výdavkami EÚ. Konkrétne sme skúmali:

- stratégiu Komisie pre boj proti podvodom, jej nástroje na predchádzanie podvodom a to, či má prístup k primeraným údajom o rozsahu, povahe a príčinách podvodov súvisiacich s výdavkami EÚ,
- či administratívne vyšetrovania úradu OLAF viedli k trestnému stíhaniu a vráteniu vymáhaných súm.

IV Takisto sme posudzovali opatrenia na zriadenie Európskej prokuratúry a analyzovali sme, či má tento nový orgán potenciál vyriešiť súčasné nedostatky.

Čo sme zistili

V Za posledných desať rokov prijala Komisia kroky na boj proti podvodom poškodzujúcim rozpočet EÚ. Konkrétne v roku 2011 prijala stratégiu Komisie pre boj proti podvodom (CAFS) a každé generálne riaditeľstvo (GR) alebo skupina generálnych riaditeľstiev vykonáva vlastnú operačnú stratégiu pre boj proti podvodom. Komisia takisto vytvorila systém včasného

odhaľovania rizika a vylúčenia (EDES) a medziinštitucionálny výbor, ktorý vydáva odporúčania týkajúce sa vylúčenia hospodárskych subjektov z financovania z prostriedkov EÚ, okrem iných možných dôvodov, z dôvodu podvodu alebo korupcie. Komisia každý rok predkladá Európskemu parlamentu a Rade správu o ochrane finančných záujmov Únie (ďalej len „správa o ochrane finančných záujmov“).

VI Zistili sme však, že Komisii chýbajú ucelené informácie o rozsahu, povahe a príčinách podvodov. Jej oficiálne štatistiky týkajúce sa zistených podvodov nie sú úplné a Komisia doteraz nevykonala posúdenie nezistených podvodov. K dispozícii sú určité informácie o formách a schémach podvodov používaných v rôznych sektoroch. Neexistuje podrobná analýza, pomocou ktorej by bolo možné určiť, čo vedie určitých príjemcov finančných prostriedkov EÚ k tomu, aby sa správali podvodne. Tento nedostatok informácií znižuje praktickú hodnotu strategických plánov Komisie, ako je stratégia pre boj proti podvodom, ktorá nebola aktualizovaná od roku 2011.

VII Súčasný prístup, pri ktorom úrad OLAF začne administratívne vyšetrovania po prijatí informácií z iných zdrojov a pri ktorom na vyšetrovanie podozrenia z podvodu zo strany úradu OLAF často nadväzuje vyšetrovanie trestného činu na vnútroštátnej úrovni, zaberá v mnohých prípadoch veľa času, a tak znižuje pravdepodobnosť dosiahnuť trestné stíhanie. V dôsledku toho vyšetrovania úradu OLAF vedú k trestnému stíhaniu podozrivých podvodníkov asi v 45 % prípadov. Pokiaľ ide o vymáhanie neoprávnene vyplatených peňažných prostriedkov EÚ, v niekoľkých prípadoch generálne riaditeľstvá zistili, že záverečné správy úradu OLAF neobsahujú dostatočné informácie, aby slúžili ako základ pre začatie spätného vymáhania neoprávnene vyplatených finančných prostriedkov. V takýchto prípadoch generálne riaditeľstvá prijímajú (alebo externe zabezpečujú) ďalšie kroky s cieľom rozhodnúť, či je možné získať späť sumu odporúčanú úradom OLAF, alebo sa spoliehajú na dôkazy vyplývajúce zo svojich vlastných auditov.

VIII Zriadenie Európskej prokuratúry (do ktorej sa zapojí 22 členských štátov) považujeme za krok správnym smerom, so súčasnými právnymi predpismi je však spojených niekoľko rizík. Pravdepodobne najzávažnejšie z týchto rizík sa týka odhaľovania a vyšetrovania, ktoré majú vykonávať hlavne vyšetrovatelia členských štátov na základe poverenia Európskej prokuratúry. V nariadení sa nezavádza nijaký mechanizmus, ktorý by Európskej prokuratúre (alebo akémukoľvek inému orgánu EÚ) umožnil naliehať na orgány členského štátu, aby vyčlenili prostriedky na iniciatívne činnosti, ktoré sú nevyhnutné na vyšetrovanie podvodov súvisiacich s výdavkami EÚ, alebo na prípady, ktoré riešia delegovaní prokurátori. Ďalším rizikom je to, že rozsiahle interné konzultácie a preklady potrebné pre činnosť komôr Európskej prokuratúry môžu nakoniec trvať prídlho pre trestné konania, v ktorých čas veľmi často býva tým najvzácnejším zdrojom.

Čo odporúčame

IX Na základe týchto pripomienok sa domnievame, že ak sa má naozaj zakročiť proti podvodom súvisiacim s výdavkami EÚ, v EÚ je potrebného viac odhodlania a vodcovského prístupu. Zastávame preto názor, že je zrejmá potreba, aby Komisia v spolupráci s členskými štátmi posilnila svoj boj proti podvodom súvisiacim s výdavkami EÚ.

X Komisia by mala:

Odporúčanie 1: zaviesť vierohodný systém na podávanie správ o podvodoch, prostredníctvom ktorého sa získajú informácie o rozsahu, povahe a hlavných príčinách podvodov.

Odporúčanie 2: dosiahnuť lepšiu koordináciu pri riešení podvodov v rámci kolektívnej zodpovednosti za predchádzanie podvodom a ich odhaľovanie, zabezpečiť, aby strategické riadenie rizika podvodov a predchádzania podvodom bolo jasne uvedené v portfóliu jedného komisára; a prijať novú, ucelenú stratégiu boja proti podvodom založenú na komplexnej analýze rizík podvodov.

Odporúčanie 3: posilniť svoje činnosti v oblasti predchádzania podvodom. Komisia by konkrétne mala:

- zabezpečiť, aby generálne riaditeľstvá používali systém včasného odhaľovania rizika a vylúčenia v priamom a nepriamom riadení, a vyzvať členské štáty, aby určovali a označovali podvodné hospodárske subjekty a súkromné osoby s nimi spojené,
- nabádať všetky členské štáty, aby aktívne používali databázu ARACHNE s cieľom predchádzať podvodnému a neoprávnenému používaniu finančných prostriedkov EÚ.

Odporúčanie 4: prehodnotiť úlohu a povinnosti úradu OLAF v rámci boja proti podvodom súvisiacim s výdavkami EÚ s ohľadom na zriadenie Európskej prokuratúry. Komisia by Európskemu parlamentu a Rade mala konkrétne navrhnúť opatrenia, ktorými sa úradu OLAF udelí strategická úloha a úloha dohľadu v oblasti boja EÚ proti podvodom.

Úvod

Vymedzenie pojmu podvod

01 Pojem podvod¹ vo všeobecnosti označuje akékoľvek zámerné konanie alebo opomenutie, ktorého cieľom je oklamať druhých a ktoré vedie k tomu, že obeť utrpí stratu a páchatel' dosiahne zisk. Napríklad ak sa príjemca grantu pokúsi úmyselne uviesť poskytovateľa finančných prostriedkov do omylu s cieľom nárokovať si neoprávnene vysoké výdavky, tento pokus predstavuje podvod.

02 Podvod súvisiaci s verejnými finančnými prostriedkami sa niekedy spája s korupciou²³, ktorá sa tradične chápe ako akékoľvek konanie alebo opomenutie, pri ktorom dochádza k zneužitiu úradnej moci alebo ktoré predstavuje snahu dosiahnuť zneužitie úradnej moci s cieľom získať neoprávnenú výhodu. Napríklad ak príjemca grantu podplatí úradníka, aby akceptoval neoprávnene vysoké výdavky, dôjde k spáchaniu podvodu aj korupcie.

03 Nezrovnalosť⁴ je širší pojem než podvod. Definuje sa ako akékoľvek porušenie práva, dôsledkom ktorého je alebo by bolo poškodenie rozpočtu EÚ. Ak bolo takéto porušenie práva spáchané zámerné, ide o podvod. To, čím sa odlišuje podvod od ostatných nezrovnalostí, je teda zlovoľný zámer páchatel'a.

Ochrana finančných záujmov EÚ pred podvodmi

04 V článku 325 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ) sa stanovuje právny základ pre ochranu finančných záujmov EÚ pred podvodmi, korupciou a inými nezákonnými činnosťami (**príloha I**).

¹ Pozri právne vymedzenie pojmu v článku 3 smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2017/1371 z 5. júla 2017 o boji proti podvodom, ktoré poškodzujú finančné záujmy Únie, prostredníctvom trestného práva (ďalej len „smernica o ochrane finančných záujmov Únie“).

² Pozri odôvodnenie 8 smernice o ochrane finančných záujmov Únie.

³ Pozri právne vymedzenie v článku 4 smernice (EÚ) 2017/1371 (smernica o ochrane finančných záujmov Únie).

⁴ Článok 1 ods. 2 nariadenia Rady (ES, Euratom) č. 2988/95.

05 Európska komisia musí prijať potrebné opatrenia, aby zabezpečila primerané uistenie, že nezrovnalostiam (vrátane podvodu) pri čerpaní rozpočtu EÚ sa zabránilo, že sa odhalili a došlo k ich náprave⁵. V oblasti priameho riadenia sa delí o túto zodpovednosť s členskými štátmi, napr. vo výdavkových oblastiach súdržnosti a poľnohospodárstva.

06 V smernici o boji proti podvodom, ktoré poškodzujú finančné záujmy Únie, prostredníctvom trestného práva (v smernici o ochrane finančných záujmov Únie)⁶ sa uvádza harmonizované vymedzenie trestných činov, ktoré poškodzujú finančné záujmy EÚ, ako aj sankcií a premlčaní pre takéto prípady. Táto smernica bola prijatá 5. júla 2017. Členské štáty ju musia transponovať do vnútroštátneho práva do júla 2019⁷.

07 Na úrovni EÚ aj na úrovni členských štátov existuje vysoký počet subjektov zapojených do riadenia rizika podvodov poškodzujúcich rozpočet EÚ (*príloha II*). Medzi hlavné subjekty patrí:

- **Európsky úrad pre boj proti podvodom** (známy pod skratkou svojho názvu vo francúzštine **OLAF** – „Office européen de lutte antifraude“) je v súčasnosti ústredným orgánom EÚ pre boj proti podvodom. Úrad sa podieľa na navrhovaní a vykonávaní politík Komisie v oblasti boja proti podvodom. Ide o jediný orgán s nezávislými vyšetrovacími právomocami na úrovni EÚ⁸.
- **Generálne riaditeľstvá (GR) Komisie a výkonné agentúry** zodpovedajú za vytvorenie účinných systémov riadenia rizík podvodu v rozličných oblastiach rozpočtu EÚ.
- V rámci zdieľaného riadenia **orgány členských štátov zodpovedné za program** musia zaviesť primeraný rámec boja proti podvodom. Vyšetrovanie trestného činu a trestné stíhanie takisto patria celkom do zodpovednosti **vnútroštátnych justičných orgánov**.

⁵ Pozri článok 32 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) č. 966/2012 z 25. októbra 2012 o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Únie (ďalej len „nariadenie o rozpočtových pravidlách“).

⁶ Pozri článok 3 smernice o ochrane finančných záujmov Únie.

⁷ Pozri článok 17 smernice o ochrane finančných záujmov Únie.

⁸ Článok 1 ods. 2 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) č. 883/2013 z 11. septembra 2013 o vyšetrovaniach vykonávaných Európskym úradom pre boj proti podvodom (OLAF), ktorým sa zrušuje nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1073/1999 a nariadenie Rady (Euratom) č. 1074/1999.

- o V októbri 2017 sa dvadsať členských štátov⁹ rozhodlo, že zriadia **Európsku prokuratúru (EPPO)**. V súčasnosti je do EPPO zapojených 22 členských štátov. Pôjde o orgán EÚ, ktorý bude mať právomoc vyšetrovať a stíhať trestné činy poškodzujúce finančné záujmy EÚ. Podľa článku 120 ods. 2 nariadenia o Európskej prokuratúre¹⁰ tento orgán nezačne fungovať skôr než tri roky odo dňa nadobudnutia účinnosti nariadenia, t. j. najskôr po konci roku 2020.

08 Európsky dvor audítorov (EDA) je nezávislý audítorský orgán EÚ. Skúmame, či sa všetky príjmy a výdavky uskutočnili zákonným a riadnym spôsobom a či sa vykonávalo správne finančné hospodárenie. Ak počas našej práce zistíme prípady podozrenia z podvodu, tieto prípady oznamujeme úradu OLAF na predbežnú analýzu a prípadné vyšetrovanie¹¹.

09 A napokon, podľa článku 325 ods. 4 ZFEÚ sa zákonodarca musí poradiť s Európskym dvorom audítorov pred prijatím akýchkoľvek opatrení v oblastiach prevencie a boja proti podvodom poškodzujúcim finančné záujmy EÚ. V posledných rokoch Komisia uverejnila niekoľko legislatívnych návrhov súvisiacich s predmetom tohto auditu (príloha III). K niektorým z týchto návrhov sme vydali stanovisko¹².

⁹ Belgicko, Bulharsko, Cyprus, Česká republika, Estónsko, Fínsko, Francúzsko, Grécko, Chorvátsko, Litva, Lotyšsko, Luxembursko, Nemecko, Portugalsko, Rakúsko, Rumunsko, Slovensko, Slovinsko, Španielsko a Taliansko. Holandsko a Malta sa zapojili do Európskej prokuratúry v priebehu roku 2018.

¹⁰ Nariadenie Rady (EÚ) 2017/1939 z 12. októbra 2017, ktorým sa vykonáva posilnená spolupráca na účely zriadenia Európskej prokuratúry (EPPO).

¹¹ Pozri body 1.35 a 1.36 našej výročnej správy za rok 2016.

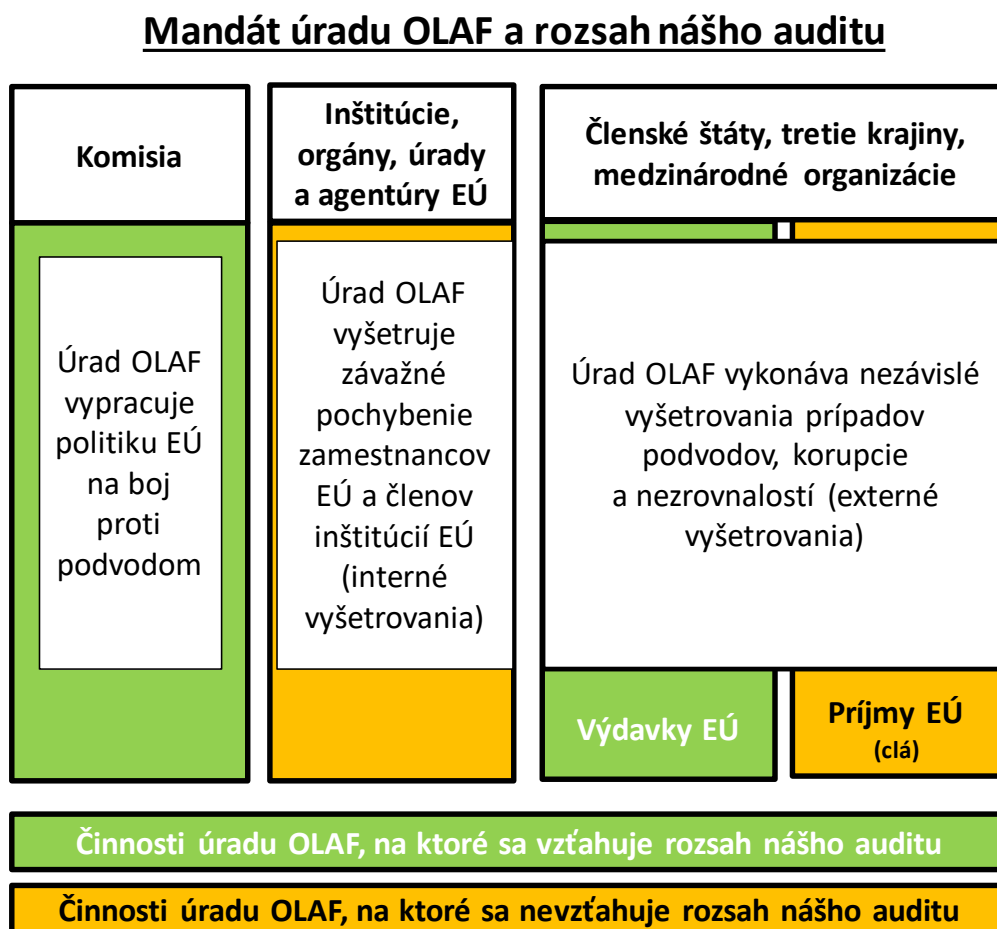
¹² Pozri stanovisko EDA č. 1/2018 k návrhu z 2. mája 2018 na nariadenie Európskeho parlamentu a Rady o ochrane rozpočtu Únie v prípade všeobecných nedostatkov v oblasti dodržiavania zásady právneho štátu v členských štátoch; stanovisko EDA č. 9/2018 k návrhu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa stanovuje program EÚ pre boj proti podvodom; stanovisko EDA č. 8/2018 k návrhu nariadenia z 23. mája 2018, ktorým sa mení nariadenie č. 883/2013 o úrade OLAF, pokiaľ ide o spoluprácu s Európskou prokuratúrou a účinnosť vyšetrovaní úradu OLAF.

Rozsah auditu a audítorský prístup

10 V rámci auditu sme posudzovali, či Komisia riadi riziko podvodov súvisiacich s výdavkami EÚ náležitým spôsobom. Konkrétne sme skúmali:

- o či Komisia primerane posudzuje rozsah, povahu a príčiny podvodov súvisiacich s výdavkami EÚ,
- o či má Komisia účinný strategický rámec riadenia rizika podvodu,
- o či sa Komisia dostatočne zameriava na predchádzanie podvodom,
- o či administratívne vyšetrovania úradu OLAF vedú k trestnému stíhaniu a vráteniu prostriedkov.

Obrázok 1 – Rozsah nášho auditu v prípade úradu OLAF



Zdroj: EDA.

11 Takisto sme posudzovali, či je pravdepodobné, že Európska prokuratúra vyrieši nedostatky, ktoré sme zistili v súčasnej štruktúre boja proti podvodom súvisiacim s výdavkami EÚ.

12 Náš audit sa zamerlal výlučne na podvody súvisiace s výdavkami EÚ. Venovali sme sa všetkým hlavným výdavkovým oblastiam EÚ (poľnohospodárstvo, súdržnosť, výskum a vonkajšie činnosti). Zaoberali sme sa najmä opatreniami Komisie na predchádzanie podvodom a na reakcie na ich zistenie. Neskúmali sme vyšetrovania úradu OLAF týkajúce sa príjmov EÚ. Pokiaľ ide o externé vyšetrovania úradu OLAF, zamerali sme sa na finančné a súdne odporúčania, pretože sú to jeho hlavné výstupy¹³. Neskúmali sme ani interné vyšetrovania zamerané na úradníkov alebo ostatných zamestnancov EÚ, členov inštitúcií alebo orgánov, či vedúcich úradov alebo agentúr.

13 Naše pripomienky vychádzajú z týchto zdrojov dôkazov:

- a) analýza relevantnej dokumentácie (dokumenty Komisie a úradu OLAF, správy Dvora audítorov, relevantné štúdie a výskum) a databáz (t. j. IMS a Arachne),
- b) rozhovory s úradníkmi úradu OLAF a úradníkmi siedmich generálnych riaditeľstiev vytvárajúcich výdavky (GR AGRI, GR EMPL, GR REGIO, GR RTD, GR DEVCO, GR CNECT a GR HOME), ako aj s úradníkmi generálnych riaditeľstiev a iných vnútorných útvarov, ktoré zohrávajú významnú úlohu pri dohľade Komisie nad riadením rizík podvodu (dozorný výbor úradu OLAF, generálny sekretariát, GR BUDG a Útvar pre vnútorný audit),
- c) rozhovory s orgánmi mimo Komisie, ako sú Europol a Eurojust,
- d) návštevy v koordinačných útvaroch pre boj proti podvodom (AFCOS), na generálnych prokuratúrach a na príslušných ministerstvách v štyroch členských štátoch (v Bulharsku, Berlíne a Brandenbursku v Nemecku, v Ríme a Perugii v Taliansku a v Poľsku),
- e) prieskum zaslaný 28 najvyšším kontrolným inštitúciám (NKI) členských štátov, z ktorých odpovedalo 23 inštitúcií, prieskum, ktorý v rámci tohto auditu Europol zaslal svojim 28 národným kontaktným miestam, z ktorých odpovedalo 13 kontaktných miest,
- f) príspevky 15 expertov (kriminológov, odborníkov na právnu vedu a spoločenské vedy, prokurátorov), ktorí počas celého auditu poskytovali informácie a poradenstvo a vyjadrovali sa k našim predbežným zisteniam.

¹³ V rámci činností Komisie na predchádzanie podvodom sme tiež zahrnuli aj administratívne odporúčania úradu OLAF.

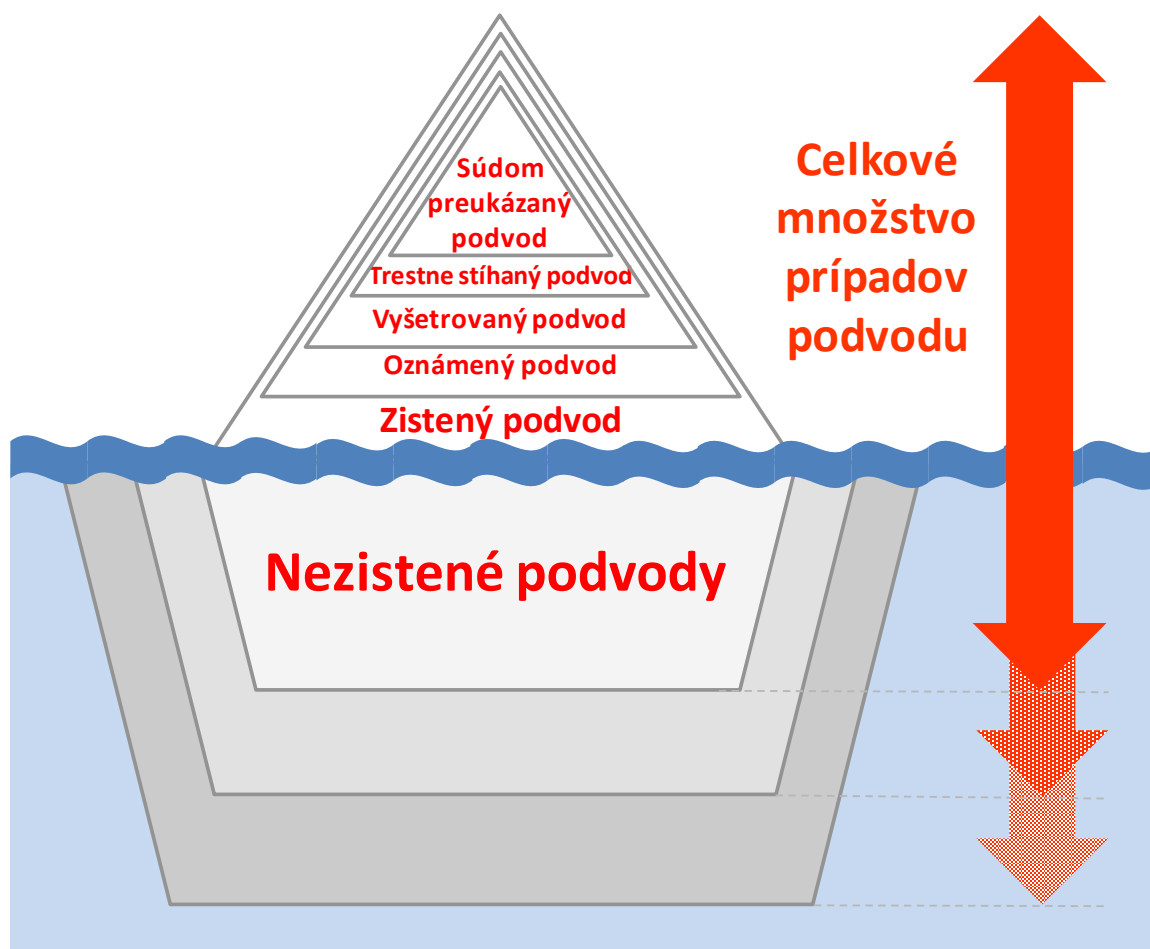
Pripomienky

Prehľad Komisie o rozsahu, povahe a príčinách podvodov nie je dostatočný

14 Meranie podvodov je prvým krokom riadne navrhnutého a vykonávaného prístupu k boju proti podvodom. Bez kvalitných základných údajov o podvodoch je oveľa ťažšie plánovať a monitorovať opatrenia na boj proti podvodom.

15 Podvody poškodzujúce spoločne spravované fondy, ako sú peňažné prostriedky EÚ, sú skrytý zločin, čo znamená, že ich nie je možné odhaliť bez predbežných a následných kontrol vykonávaných špeciálne na tento účel. Keďže takéto kontroly nemôžu byť úplné a nie vždy sú produktívne, niektoré prípady ostávajú neodhalené. Situáciu zhoršuje aj to, že chýbajú individuálne obete podvodov poškodzujúcich spoločne spravované fondy, ktoré by takéto trestné činy nahlásili a upozornili na ne príslušné orgány. Na **ilustrácii 2** sú znázornené nezistené podvody a fázy od zistenia prípadu podozrenia z podvodu až po preukázanie podvodu súdom.

Ilustrácia 2 – Úrovne podvodu

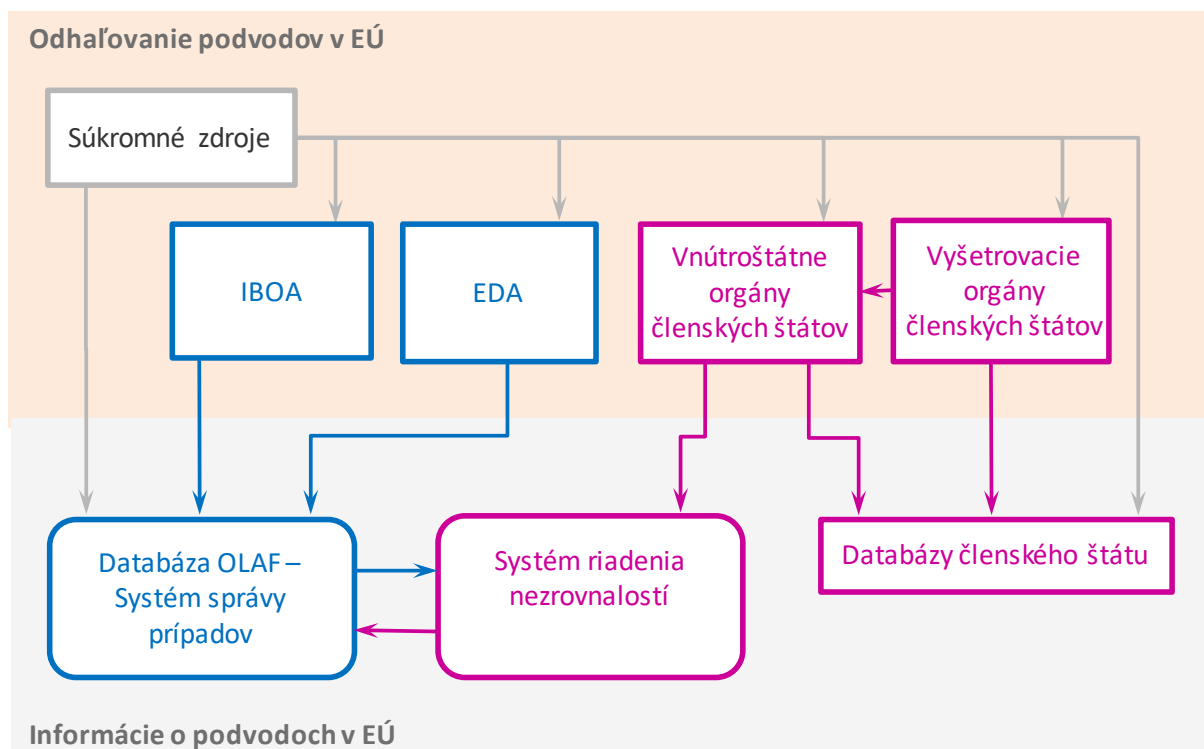


Zdroj: EDA.

16 Z dôvodu jeho skrytej povahy nie je možné podvod ako jav odhadovať len na základe oficiálnych štatistík o nahlásených a vyšetrovaných prípadoch. Dodatočné užitočné poznatky o rozsahu a povahe problému by mohli poskytnúť metódy sociologického výskumu.

17 Pokiaľ ide o výdavky EÚ, informácie o miere zistených podvodov sa zaznamenávajú v troch rôznych databázach (ilustrácia 3).

Ilustrácia 3 – Informácie o zistených podvodoch



Zdroj: EDA.

18 Úrad OLAF je ako hlavný orgán EÚ pre boj proti podvodom zodpovedný za získavanie a zostavovanie štatistík a informácií o podvodoch súvisiacich s výdavkami EÚ v mene Komisie. Členské štáty a kandidátske krajiny majú zo zákona¹⁴ povinnosť oznamovať úradu OLAF ako súčasť Komisie všetky väčšie prípady nezrovnalostí, ktoré odhalili v príjmoch (tradičné vlastné zdroje) a výdavkoch EÚ (súdržnosť, poľnohospodárstvo a fondy predvstupovej pomoci). Takisto sú povinné oznamovať, či tieto nezrovnalosti viedli k správnym alebo súdnym konaniam, ktoré sa začali na vnútroštátnej úrovni s cieľom preukázať, či bolo konanie zámerné (podozrenie z podvodu) alebo či bol podvod preukázaný právoplatným rozsudkom súdu (preukázaný podvod). Členské štáty a kandidátske krajiny tak musia najprv zaevidovať nezrovnalosť a potom uviesť, či bola táto nezrovnalosť podvodná (podozrenie z podvodu alebo preukázaný podvod) alebo nie. Toto oznamovanie v súvislosti s výdavkami prebieha prostredníctvom systému IT označovaného ako systém riadenia nezrovnalostí (IMS). Správou tohto systému je poverený úrad OLAF. Oznamovanie v súvislosti s príjmami prebieha prostredníctvom systému OWNRES, ktorý spravuje GR BUDG.

¹⁴ Príslušné ustanovenia sú článok 122 ods. 2 nariadenia (EÚ) č. 1303/2013, článok 50 ods. 1 nariadenia (EÚ) č. 1306/2013, článok 30 ods. 2 nariadenia (EÚ) č. 223/2014, článok 5 ods. 5 nariadenia (EÚ) č. 514/2014, článok 21 ods. 1 písm. d) nariadenia (EÚ) č. 1309/2013.

19 Úrad OLAF má vlastný systém správy prípadov, ktorý poskytuje informácie o ukončených a prebiehajúcich vyšetrovaniach prípadov podvodu, korupcie a závažných nezrovnalostí súvisiacich s peňažnými prostriedkami EÚ. Orgány členských štátov môžu mať tiež svoje vlastné databázy na zaznamenávanie prípadov podozrení z podvodu poškodzujúcich buď finančné záujmy EÚ, alebo ich štátne rozpočty.

20 V tejto časti skúmame kvalitu Komisiou používaných informácií o úrovni zistených a nezistených podvodov a druh analýzy, ktorú Komisia vykonáva, aby zistila najtypickejšie formy a systémy podvodov, ich príčiny a profil podvodníkov EÚ. Posudzujeme aj to, ako Komisia zohľadňuje tieto informácie vo svojich posúdeniach rizík podvodu.

Údaje o úrovni zistených podvodov nie sú úplné

21 Komisia každý rok zverejňuje hodnotu zistených podvodov spoločne so základnými analýzami v tzv. správe o ochrane finančných záujmov¹⁵. Podľa tejto správy zistené podvody súvisiace s výdavkami EÚ v roku 2017 dosiahli výšku 390,7 mil. EUR, resp. 0,29 % celkových platieb z rozpočtu EÚ (*ilustrácia 4*).

¹⁵ Ochrana finančných záujmov Európskej únie – Boj proti podvodom Výročná správa za rok 2017, COM(2018) 553 final.

Ilustrácia 4 – Výdavky EÚ: zistené podvody podľa výdavkovej oblasti (2017)

Výdavková oblasť EÚ	Z údajov Komisie, zo správ členských štátov a kandidátskych krajín (suma v mil. EUR)	Ako % platieb
Súdržnosť a rybné hospodárstvo*	320*	0,94 %*
Prírodné zdroje	60	0,11 %
Priame výdavky	7	0,04 %
Predvstupová pomoc	3	0,18 %
Spolu	390	0,29 %

* Vo výdavkových oblastiach súdržnosti a rybného hospodárstva, ktoré sú úplne založené na viacročných programoch, Komisia navrhuje odkazovať na údaje za celé programové obdobia namiesto medziročných zmien. Za celé programový cyklus 2007 – 2013 odhalené podvody predstavovali 0,44 % platieb.

Zdroj: EDA na základe správy o ochrane finančných záujmov za rok 2017 (s. 14, 22, 24 a 25) a pracovného dokumentu útvarov Komisie SWD(2018) 386 final „Štatistické hodnotenie nezrovnalostí oznámených v roku 2017“ (s. 47, 66, 102, 103 a 106).

22 Komisia na výpočet týchto údajov o zistených podvodoch používa vlastné údaje v prípadoch, keď výdavky riadi priamo, a v prípadoch týkajúcich sa výdavkov v rámci zdieľaného riadenia používa údaje, ktoré úradu OLAF poslali členské štáty a kandidátske krajiny prostredníctvom IMS.

23 Na základe výsledkov nášho auditu, opísaných v nasledujúcich bodoch, sme dospeli k záveru, že tieto údaje neposkytujú úplný obraz o úrovni zistených podvodov súvisiacich s výdavkami EÚ, čo platí v prípade zdieľaného riadenia, ako aj v prípade iných spôsobov riadenia.

24 V rámci zdieľaného riadenia Komisia zastáva názor, že hlavný problém neoznamovania sa týka prípadov vyšetrovaných útvarmi trestného stíhania, o ktorých orgány poverené vykonávaním príslušného programu nie sú informované¹⁶. Zistili sme však tieto ďalšie príčiny, pre ktoré je rozsah podvodov podhodnotený.

¹⁶ V odseku 2.4 pracovného dokumentu útvarov Komisie (2016)237 final sa vysvetľujú metodické predpoklady, na ktorých je založená analýza oznámených nezrovnalostí.

- Orgány členských států neoznamují všechny případy vyšetřované úřadem OLAF. Spomedzi 20 případů úřadu OLAF, které jsme kontrolovali, jsme našli iba tri případy, ktoré orgány členského štátu zaznamenali v IMS.
- Případy podvodů mohou vyplývat aj z činností sprostředkovatelských veřejných subjektů, které sa podieľajú na vykonávaní operačného programu prostredníctvom výberu projektů a veřejného výběrového konání:
 - Podle práva Únie¹⁷ orgány členských států nemusí oznamovat případy podvodu alebo případy nesúvisiace s podvodmi, ak veřejný subjekt vykonával právomoci orgánu veřejnej moci a nekonal ako hospodársky subjekt. Zistili sme problémy nedostatočného oznamovania v prípadoch, keď veřejné orgány konajú ako hospodárske subjekty.
 - Keď sa pri výbere projektu vyskytnú podvodné alebo nepodvodné nezrovnalosti pred tým, ako sa na projekt vyčlení financovanie, nie vždy je možné určiť príslušné neregulárne či podvodné projekty, aby sa zadali potrebné údaje do IMS. Na takéto prípady sme narazili v dvoch členských štátoch.
- V záujme zníženia ich administratívneho zaťaženia sú podľa zákonov EÚ orgány členských států povinné oznamovať iba podvodné či nepodvodné nezrovnalosti v hodnote viac ako 10 000 EUR z peňažných prostriedkov EÚ¹⁸. V prípade poľnohospodárstva a Európskeho sociálneho fondu existuje veľké množstvo platieb s hodnotou menšou, ako je hranica 10 000 EUR, čiže veľké množstvo potenciálne podvodných platieb s nižšou hodnotou než prahová hodnota pre oznámenie nezrovnalosti, ktoré neboli oznámené. Počas auditu sme určili jeden členský štát, v ktorom nezrovnalosti týkajúce sa Európskeho poľnohospodárskeho záručného fondu a Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka oznámené v rámci IMS tvorili iba malý podiel (7 %) všetkých nezrovnalostí zistených v danom členskom štáte v súvislosti s týmito dvomi fondmi. Na druhej strane, členský štát ako podozrenie z podvodu posúdil vysoký podiel (60 %) z týchto 7 % oznámených nezrovnalostí.

¹⁷ Pozri článok 1 ods. 2 a článok 7 nariadenia Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 z 18. decembra 1995 o ochrane finančných záujmov Európskych spoločenstiev; článok 2 ods. 37 nariadenia (EÚ) č. 1303/2013; článok 2 ods. 17 nariadenia (EÚ) č. 223/2014; odôvodnenie 3 delegovaného nariadenia Komisie (EÚ) 2015/1971; odôvodnenie 3 delegovaného nariadenia Komisie (EÚ) 2015/1973.

¹⁸ Článok 3 ods. 1 písm. a) delegovaných nariadení Komisie (EÚ) 2015/1970, (EÚ) 2015/1971, (EÚ) 2015/1972, (EÚ) 2015/1973.

25 Komisia vydala niekoľko usmernení¹⁹ týkajúcich sa oznamovania nezrovnalostí a ich označovania za podozrenie z podvodu. Medzi členskými štátmi však stále existujú rozdiely v oznamovaní. Dôvodom sú rozdielne výklady pojmov „podozrenie z podvodu“ a „prvý správny alebo súdny nález“²⁰. Tieto vymedzenia sú dôležité, aby bolo možné presne určiť, kedy sa nezrovnalosť musí označiť ako podvodná (podozrenie z podvodu). Z tabuľky v **prílohe 4** vyplýva, že v niektorých členských štátoch sa nezrovnalosti považujú za podozrenie z podvodu až na základe právoplatného rozsudku súdu, kým v iných štátoch ich za podozrenie z podvodu začínú považovať skôr v rámci konania.

26 V záujme zvýšenia dôrazu na odhaľovanie a oznamovanie podvodov úrad OLAF v roku 2015 zaviedol dva nové ukazovatele: „miera odhaľovania podvodov“, čo je hodnota podozrení z podvodu alebo preukázaných podvodov zistených v členskom štáte vyjadrená ako percentuálny podiel z celkových platieb v danej krajine za dané obdobie, a úroveň frekvencie podvodov, čo je počet podozrení z podvodu alebo preukázaných podvodov zistených v členskom štáte vyjadrený ako percentuálny podiel z celkového počtu nezrovnalostí zistených v danej krajine za dané obdobie. Podobný ukazovateľ bol vytvorený pre nepodvodné nezrovnalosti („miera odhaľovania nezrovnalostí“ a „úroveň frekvencie nezrovnalostí“). **Ilustrácia 5** obsahuje informácie o miere odhaľovania podvodov a miere odhaľovania nezrovnalostí každého členského štátu v oblasti súdržnosti za roky 2007 – 2013.

27 Tieto ukazovatele poukazujú na skutočnosť, že existujú značné rozdiely v miere (hodnote a počte prípadov) nezrovnalostí a podvodov odhalených a oznámených členskými štátmi. Napríklad desať členských štátov oznámilo v celom programovom období 2007 – 2013 menej než desať podozrení z podvodu a dvanásť členských štátov malo miery odhaľovania podvodov nižšie než 0,1 %. Osem členských štátov kategorizovalo viac než 10 % všetkých oznámených nezrovnalostí ako podozrenia z podvodu, kým v ďalších 14 členských štátoch to bolo menej než 5 %.

28 Komisia sa domnieva, že výrazné rozdiely medzi členskými štátmi z hľadiska oznamovania podvodov a nezrovnalostí môžu súvisieť skôr s vnútroštátnym systémom zriadeným na účely boja proti podvodom, a nie iba s chýbajúcim harmonizovaným

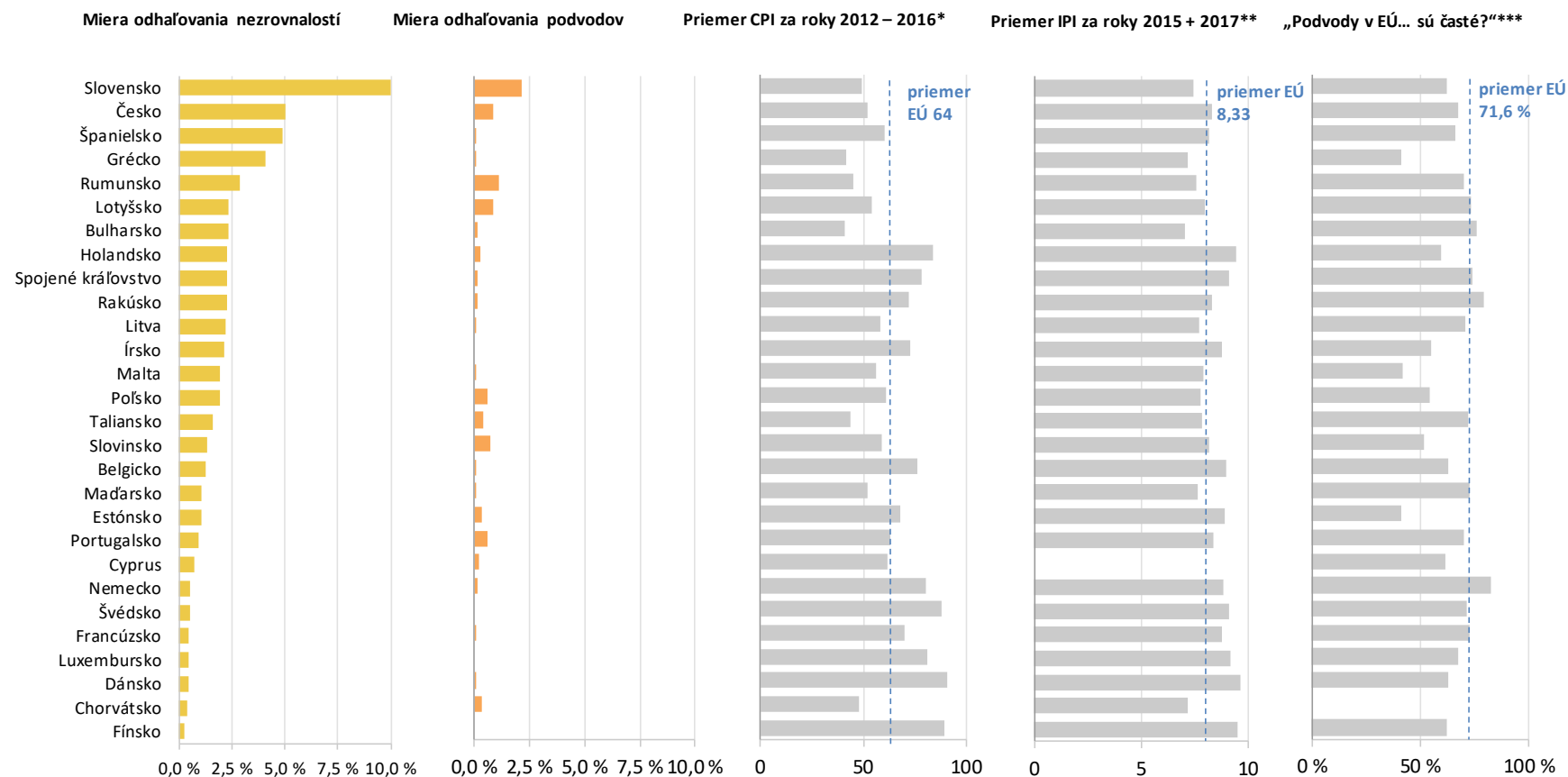
¹⁹ Príručka k požiadavke na oznamovanie nezrovnalostí, COCOLAF/23-05-17/8.2/EN; článok 2 písm. b) delegovaných nariadení Komisie (EÚ) 2015/1970, 2015/1971 a 2015/1973.

²⁰ V článku 2 písm. b) delegovaných nariadení Komisie (EÚ) 2015/1970, 2015/1971, 2015/1972 a 2015/1973 sa nachádza definícia pojmu „prvý správny alebo súdny nález“. Tieto delegované nariadenia sú prijaté na základe právomocí zverených v príslušných základných aktoch, jedným z nich je nariadenie o spoločných ustanoveniach (článok 122).

oznamovaním. Komisia nemala k dispozícii podrobnejšiu analýzu hlavných príčin týchto rozdielov.

29 Ďalšou známkou problémov pri oznamovaní alebo odhaľovaní je to, že medzi oficiálnymi štatistikami o oznámenej miere odhaľovania podvodov a výsledkami ukazovateľov rizika korupcie je slabá korelácia (**ilustrácia 5**): niektoré krajiny s nízkym hodnotením v indexe vnímania korupcie (CPI) organizácie Transparency International alebo indexe integrity verejnej správy (IPI), čiže považované za menej transparentné, oznamujú veľmi málo prípadov podvodov či dokonca neoznamujú nijaké podvody.

Ilustrácia 5 – Miera odhaľovania nezrovnalostí a podvodov podľa členských štátov v porovnaní s indexmi CPI, IPI a výsledkami Eurobarometra



* V **indexe vnímania korupcie (CPI)** organizácie Transparency International sa stanovuje poradie krajín podľa vnímanej úrovne korupcie v nich, ktorá sa určuje na základe hodnotení odborníkov a prieskumov verejnej mienky. Hodnotí sa na stupnici od 100 (veľmi „čistý“) po 0 (veľmi skorumpovaný).

** **Index integrity verejnej správy (IPI)** je kombinovaný index, ktorý tvorí šesť zložiek: nezávislosť justície, administratívne zaťaženie, otvorenosť obchodu, rozpočtová transparentnosť, elektronické občianstvo a sloboda tlače. Jeho cieľom je poskytnúť objektívny a úplný obraz stavu kontroly korupcie v 109 krajinách. Hodnotí sa na stupnici od 1 (nízka kontrola korupcie) po 10 (vysoká kontrola korupcie).

*** **Prieskum 2015 Eurobarometer** meria vnímanie občanov EÚ. Q1_B. Sprenevera rozpočtu EÚ: Je rozsah problému pomerne častý?

30 Komisia nevykonáva ucelené kontroly kvality údajov vykázaných v IMS ani nežiada orgány členských štátov, aby poskytovali záruky, pokiaľ ide o spoľahlivosť oznamovaných údajov. Čiastočné kontroly dodržiavania povinností oznamovania sa vykonávajú v rámci auditov systémov.

31 Ani úrad OLAF, ani iný subjekt v rámci Komisie nezhrmažďuje informácie o prípadoch trestnej činnosti súvisiacej s finančnými záujmami EÚ, ktoré vyšetrujú vnútroštátne orgány. Členské štáty majú vlastné systémy na zaznamenávanie vyšetrovaných prípadov a v takmer polovici z nich sa nerozlišuje medzi finančnými trestnými činmi poškodzujúcimi národné záujmy a činmi poškodzujúcimi záujmy EÚ. V dôsledku toho ani Komisia, ani tieto členské štáty nevedú údaje o podvodoch súvisiacich s výdavkami EÚ ako samostatnú kategóriu.

32 V oblasti výdavkov priamo riadených Komisiou je hodnota výdavkov, s ktorými je spojené podozrenie z podvodu, založená na sumách označených ako podvodné a zaznamenaných v účtovnom systéme Komisie. Zistili sme, že niektoré údaje nie sú začlenené do hodnoty výdavkov, s ktorými je spojené podozrenie z podvodu. V niektorých prípadoch Komisia získa podvodné prostriedky späť tým, že túto sumu odpočíta od budúcich nárokov bez toho, aby vystavila formálny príkaz na vymáhanie. Tieto prípady nie sú vždy označené ako podvodné, hoci sa to požaduje v usmerneniach Komisie. Pri určitých prípadoch podozrenia z podvodu navyše nie je potrebné vyšetrovanie úradu OLAF, ich kontrolu však vykonávajú generálne riaditeľstvá prostredníctvom auditov. Tieto prípady nie sú vždy započítané do hodnoty vykázaných ako podvodných výdavkov. Komisia doteraz nevypracovala jasné usmernenia pre zostavovanie týchto údajov.

Komisia nemá prehľad o úrovni nezistených podvodov

33 Komisia nevykonáva odhad nezistených podvodov, ani nikdy neuskutočnila prieskum viktimizácie alebo výskytu zameraný na podvody súvisiace s výdavkami EÚ. Komisia nás informovala, že prieskumy viktimizácie, výskytu alebo vnímania nepovažuje za vhodné nástroje, ktoré by poskytovali lepší prehľad celkového rozsahu subvenčných podvodov v EÚ, pretože prieskum viktimizácie rozpočtového podvodu s prostriedkami EÚ by znamenal značné náklady a nie je jasné, komu by sa mali položiť takéto sociologické otázky.

34 Štúdie vnímania a štúdie založené na skúsenostiach sa však používajú na meranie korupcie, ktorá je takisto skrytý zločin. Medzi všeobecne akceptované ukazovatele korupcie patrí index vnímania korupcie organizácie Transparency International a ukazovateľ kontroly korupcie Svetovej banky (WB-CCI). Tieto indexy používajú výsledky štúdií založených na vnímaní. Takéto prieskumy sa nevykonávajú s cieľom nahradiť oficiálne štatistiky, ale skôr na ich doplnenie.

35 Popri prieskumoch vnímania sa nedávno uskutočnilo aj niekoľko štúdií, v ktorých sa odhadovala miera rizika korupcie alebo kontroly korupcie s použitím objektívnych administratívnych údajov²¹.

36 V oblasti súdržnosti GR REGIO iniciovalo štúdiu na posúdenie kvality správy na regionálnej úrovni s využitím údajov o verejnom obstarávaní. Jedným z meraných ukazovateľov výkonnosti bola kontrola rizík korupcie (**rámček 1**). Mať prehľad o regionálnych alebo sektorových rozdieloch v tejto súvislosti je kľúčové pre pochopenie rizík korupcie a pre ich účinné riadenie.

Rámček 1

Štúdia o kvalite správy na regionálnej úrovni s využitím údajov o verejnom obstarávaní

V roku 2017 GR REGIO iniciovalo štúdiu o výkonnosti verejného obstarávania podľa jednotlivých regiónov v členských štátoch EÚ s použitím inovačného ukazovateľa rizika korupcie, ktorý bol vypracovaný v rámci výskumného projektu DIGIWHIST na univerzite v Cambridgei. Pri tejto metóde sa používajú veľké dáta z databáz verejného obstarávania veľkého rozsahu (Tender Electronic Daily), údaje z obchodných registrov a finančné údaje a údaje o vlastníctve²².

Tento spôsob merania korupcie ukazuje, že rozdiely medzi regiónmi a sektormi sú väčšie než medzi rôznymi krajinami, keďže porovnávaním rozdielov medzi krajinami sa zastiera široký okruh rozdielov v rámci samotných krajín.

37 Z týchto príkladov vyplýva, že v skutočnosti je možné získať prehľad o rozsahu nezisteného podvodu alebo korupcie.

Analýza foriem a rizík podvodov, ktorú vykonáva Komisia, nepostačuje

38 Poznanie foriem podvodov prispieva k presnému a aktuálnemu posúdeniu rizika podvodu a pomáha určovať a uplatňovať vhodné kontroly s cieľom predchádzať podvodom a odhaľovať ich.

²¹ Fazekas, M., a Kocsis, G., (2017); Fazekas, M., Tóth, I. J., a King, P. L., (2016); Golden, M., a Picci, L., (2005). Stredisko pre štúdie v oblasti boja proti podvodom (Centre for Counter Fraud Studies) na univerzite v Portsmouthe tiež vypracovalo metódu merania strát v dôsledku podvodov. Pozri Button, M., a Gee, J., (2015).

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

39 Komisia analyzuje rôzne druhy podvodu, aby mohla dodržať:

- o svoj ročný záväzok predložiť Európskeho parlamentu a Rade správu o opatreniach, ktoré Komisia a členské štáty prijali v oblasti boja proti podvodom, a o ich výsledkoch (v správe o ochrane finančných záujmov) a svoje záväzky vyplývajúce z odvetvových právnych predpisov,
- o rámec Komisie pre vnútornú kontrolu, v ktorom sa vyžaduje vykonanie posúdenia rizika podvodu.

40 Správa o ochrane finančných záujmov za rok 2016 obsahuje oddiel o druhoch nezrovnalostí oznámených ako podvodné, pokiaľ ide o fondy v oblasti poľnohospodárstva, ako aj o prioritnú oblasť „Výskum a technický rozvoj“ na roky 2007 – 2013 v prípade štrukturálnych fondov. Analýza *modus operandi* v správe zahŕňa rôzne druhy nezrovnalostí oznámených ako podvodné²³.

41 Úrad OLAF okrem správy o ochrane finančných záujmov vypracoval aj niekoľko analýz, tzv. prehľadov prípadov, ktoré sa zaoberali hlavnými formami podvodov, slabými miestami a varovnými príznakmi. Tieto prehľady prípadov obsahujú zoznam anonymizovaných prípadov založených na vyšetrovaniach úradu OLAF spoločne s údajmi z členských štátov.

42 Tieto prehľady sú dobrým príkladom toho, ako sa poznatky úradu OLAF o vyšetrovaniach a ďalšie informácie môžu použiť na zabezpečenie včasných informácií o hlavných hrozbách podvodu poškodzujúcich rozpočet EÚ. Ide však o jednorazové dokumenty, ktoré sa neaktualizujú pravidelne. Úrad OLAF vypracoval štyri takéto prehľady prípadov týkajúce sa podvodu²⁴, ktoré boli uverejnené v rokoch 2010, 2011, 2012 a 2013, odvtedy však nezverejnil nijakú aktualizáciu. Napríklad posledný prehľad prípadov týkajúci sa štrukturálnych fondov, ktorý bol zverejnený v roku 2011, sa týka programových období 1994 – 1999 a 2000 – 2006.

43 V súčasnosti sa riziká podvodu posudzujú na úrovni generálnych riaditeľstiev. Nevykonáva sa centrálné posúdenie rizika podvodu za Komisiu ako celok a neexistuje nijaký register rizík podnikových podvodov. Takéto informácie by mali byť vstupom pre stratégiu Komisie pre boj proti podvodom. Stratégia Komisie pre boj proti podvodom, prijatá v roku

²³ Pozri napríklad pracovný dokument útvarov Komisie SWD(2017) 266 final, časť 2/2, tabuľka CP16, s. 64, sprievodný dokument k správe o ochrane finančných záujmov za rok 2016.

²⁴ V roku 2017 úrad OLAF uverejnil piaty prehľad prípadov týkajúci sa interných vyšetrovaní.

2011, neobsahuje nijaké informácie o tom, či existuje nejaká základná analýza rizika podvodu, alebo o výsledkoch takejto analýzy.

44 Preskúmali sme posúdenia rizík podvodu, ktoré uskutočnilo sedem generálnych riaditeľstiev Komisie. Tieto posúdenia rizík podvodu boli založené výlučne na analýze zistených podvodov v spojení s informáciami z rôznych interných zdrojov (napr. IMS, úrad OLAF, výsledky auditov generálnych riaditeľstiev a zistenia EDA). Na doplnenie svojich analýz rizika podvodu nepoužívajú iné informácie pochádzajúce z externých zdrojov, ako sú národné štatistiky o trestnej činnosti alebo oficiálne vládne správy, ani analýzy a správy mimovládnych organizácií, ukazovatele rizika korupcie či prieskumy týkajúce sa korupcie. Záver, ku ktorému dospelo päť zo siedmich generálnych riaditeľstiev vytvárajúcich výdavky, že riziko podvodu je nízke, sa nezakladá na dôkladnej analýze všetkých potrebných prvkov²⁵.

45 Z informácií v globálnom registri podvodov, ktorý vytvoril Autorizovaný inštitút verejných financií a účtovníctva (Chartered Institute of Public Finance and Accountancy) spoločne s účtovníckou spoločnosťou Moore Stephens, vyplýva, že riziko podvodu by mohlo byť vysoké v prípade grantových výdavkov (ktoré predstavujú veľký podiel výdavkov EÚ). Tento register je založený na globálnom prieskume vyše 150 odborníkov v oblasti účtovníctva a rizika podvodu z 37 krajín s cieľom posúdiť najzávažnejšie rizikové oblasti na svete. Respondenti posudzovali 18 rozličných druhov rizika podvodu a úplatkárstva a hodnotili ich známkou od 1 (najnižšie riziko) po 5 (najvyššie riziko). Takmer polovica (48 %) všetkých respondentov v prieskume uviedla, že grantový podvod predstavoval vysoké alebo veľmi vysoké riziko, čím sa umiestnil na prvom mieste registra²⁶.

46 Niektorí experti, s ktorými sme viedli konzultácie, zastávajú názor, že je dôležité používať niekoľko odlišných metód prispôbených druhu výdavkov, aby sa získal lepší prehľad o riziku, rozsahu a povahe podvodov súvisiacich s výdavkami EÚ. Napríklad v prípade spoločnej poľnohospodárskej politiky, v ktorej sa finančné prostriedky udeľujú najmä na základe platobných nárokov a v ktorej sa v menšej miere uplatňuje voľnosť rozhodovania, pokiaľ ide o to, ako sa pridelujú peňažné prostriedky EÚ, by jedným z možných spôsobov merania rozsahu podvodných výdavkov mohlo byť meranie straty v dôsledku podvodov. V prípade investičných projektov môže byť možné stanoviť riziko podvodu a korupcie analýzou administratívnych súborov údajov (veľké dáta), ako sú databázy verejného obstarávania a zmlúv, ako aj analýzou žiadostí o grant a súvisiacich rozhodnutí. Prieskum

²⁵ GR EMPL, GR REGIO, GR AGRI, GR RTD a GR HOME.

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

príjemcov EÚ alebo subjektov, ktoré spravujú finančné prostriedky EÚ, by takisto mohol poskytnúť doplňujúce informácie.

Komisia neanalyzovala príčiny podvodu

47 Ani úrad OLAF, ani generálne riaditeľstvá Komisie neuskutočnili podrobnú analýzu hlavných príčin podvodu alebo charakteristiky ľudí, ktorí sa dopúšťajú podvodu. Komisia nezastáva názor, že by určenie motivácie ľudí, ktorí sa dopúšťajú podvodu, výrazne pridalo hodnotu v jej boji proti podvodom.

48 Najčastejším typom podozrenia z podvodu, ktorý sme určili v rámci nášho auditu, je umelé vytváranie podmienok príjemcami s cieľom získať prístup k finančným prostriedkom EÚ. Tento *modus operandi* poukazuje na to, že podvodníci nie sú vždy organizovanými zločincami, ale jednotlivci (príjemcovia finančných prostriedkov EÚ), ktorí zámerne porušujú pravidlá, aby získali finančné prostriedky EÚ, na ktoré sú podľa ich názoru legitímne oprávnení. Niektorí odborníci poukázali na možnosť kauzálneho prepojenia medzi zložitou praxou a podvodom. V **rámčeku 2** sa uvádza príklad, ktorý sme uviedli v našej výročnej správe za rok 2014²⁷.

Rámček 2

Umelé vytvorené podmienky s cieľom získať pomoc v oblasti rozvoja vidieka

Niekoľko skupín osôb (ktoré boli z rovnakej rodiny alebo z rovnakej hospodárskej skupiny) založilo niekoľko subjektov s cieľom získať pomoc, ktorá presahuje strop povolený v rámci podmienok investičného opatrenia. Príjemcovia deklarovali, že tieto subjekty pôsobia nezávisle, v praxi to tak však nebolo, keďže boli vytvorené tak, aby fungovali spolu. V skutočnosti patrili do rovnakej hospodárskej skupiny, mali spoločné miesto podnikania, zamestnancov, klientov, dodávateľov a zdroje financovania.

49 Zo štúdie rizík korupcie v členských štátoch EÚ vyplýva, že príležitosť používať diskrečné výdavky bez primeraných kontrolných mechanizmov zvyšuje riziko korupcie v oblasti výdavkov²⁸. Niektorí experti poukázali na podobný druh rizík. Bolo by preto vhodné, aby úrad OLAF alebo generálne riaditeľstvá Komisie analyzovali, akým spôsobom voľné rozhodovanie v rámci programov spolufinancovaných z prostriedkov EÚ ovplyvňuje riziko

²⁷ Európsky dvor audítorov, výročná správa za rok 2014, s. 229.

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

podvodu v danej výdavkovej oblasti. Platí to najmä pre oblasť zdieľaného riadenia (napr. pri európskych štrukturálnych a investičných fondoch), v ktorej orgány členského štátu rozdeľujúce tieto finančné prostriedky majú diskrečnú právomoc určovať kritériá a podmienky oprávnenosti.

Nedostatky v strategickom prístupe Komisie k riadeniu rizika podvodu

50 Podvod je prierezová otázka. Úspešné obmedzenie podvodov si preto vyžaduje úsilie a široký okruh opatrení mnohých strán. Zároveň však boj proti podvodom nebýva zvyčajne hlavnou činnosťou ani jedného konkrétneho operačného útvaru žiadnej organizácie. Osvedčeným postupom teda je určiť subjekt alebo jedného vrcholového manažéra, aby riadil činnosti organizácie na boj proti podvodom a aby nad nimi vykonával dohľad²⁹. Zásadné je aj jasné vymedzenie úloh a povinností príslušných operačných útvarov, keďže ide o jediný spôsob, ako zabrániť zdvojovaniu úloh a vyhodnotiť skutočný vplyv každého subjektu.

51 Preskúmali sme, či Komisia má jasné vedenie a úlohy a povinnosti, ako aj vhodný dohľad nad riadením rizík podvodu. Posudzovali sme aj to, či má Komisia dobre koncipovanú stratégiu pre boj proti podvodom, ktorou je možné usmerňovať jej každodenné opatrenia na boj proti podvodom, a či náležite meria výstupy týchto opatrení.

V rámci modelu riadenia Komisie sú povinnosti rozdelené; korporátny dohľad nad riadením rizík podvodu je však nedostatočný

52 Analyzovali sme typické (najčastejšie) úlohy a povinnosti rôznych orgánov s ohľadom na hlavné výsledky súvisiace s podvodmi v každej fáze boja proti podvodom: plánovanie, vykonávanie a oznamovanie (**príloha V**).

53 V rámci modelu riadenia Komisie sú úlohy a povinnosti útvarov Komisie zúčastňujúcich sa na opatreniach na boj proti podvodom sú rozdelené. Korporátny dohľad je však nedostatočný. Väčšina orgánov má poradnú úlohu. Hlavné subjekty zodpovedné za opatrenia na boj proti podvodom sú kolégium komisárov, generálne riaditeľstvá a orgány členských štátov.

²⁹ A Framework for Managing Fraud Risks in Federal Programmes (Rámec riadenia rizík podvodu vo federálnych programoch), GAO, júl 2015, GAO-15-593SP, s. 10.

54 Predseda Komisie určuje každému komisárovi jeho povinnosti v jednotlivých poverovacích listinách. Predseda požaduje, aby všetci komisári zabezpečovali správne finančné riadenie programov, za ktoré zodpovedajú, vrátane ochrany rozpočtu EÚ pred podvodmi. V poverovacej listine komisára pre rozpočet a ľudské zdroje, ktorý zodpovedá za úrad OLAF, sa stanovuje, aby sa zameral na „posilnenie vyšetrovania podvodov poškodzujúcich rozpočet EÚ, korupcie a závažných pochybení v európskych inštitúciách, a to prostredníctvom podpory činností úradu OLAF, ktorého nezávislosť pri vyšetrovaní sa musí zachovať“. V portfóliu tohto ani žiadneho iného komisára sa osobitne neuvádza strategické riadenie rizík podvodu a predchádzanie podvodom.

55 Úrad OLAF je kľúčovým orgánom EÚ pre boj proti podvodom a podľa nariadenia (EÚ, Euratom) č. 883/2013 (ďalej len „nariadenie o úrade OLAF“) musí prispievať k vypracúvaniu politiky Komisie na boj proti podvodom. Ani úrad OLAF, ani iné útvary Komisie však nehrajú hlavnú úlohu pri dohľade nad plánovaním a vykonávaním opatrení Komisie na boj proti podvodom a nad oznamovaním výsledkov. Vzhľadom na model riadenia Komisie samotný úrad OLAF nezodpovedá za žiadne rozhodnutie s vplyvom na povoľujúcich úradníkov vymenovaných delegovaním alebo na členské štáty. Úrad poskytuje usmernenia a odporúčania pre subjekty zodpovedné za rôzne opatrenia boja proti podvodom (príloha V).

56 Komisia spoločne s členskými štátmi zodpovedá za ochranu finančných záujmov EÚ pred podvodmi vo výdavkových oblastiach súdržnosti a poľnohospodárstva. V súčasnosti Komisia nemá pravidelné postupy na zistenie, do akej miery členské štáty sledujú prípady podozrenia z podvodu. Nemá ani účinný mechanizmus, ako prinútiť členské štáty, aby prijali opatrenia proti podvodom, ani mechanizmus na monitorovanie alebo ovplyvnenie takýchto opatrení.

57 Niekoľko iných medzinárodných organizácií si uvedomuje, aké potrebné sú takéto mechanizmy monitorovania. Napríklad pracovná skupina OECD pre boj proti úplatkárstvu, ktorej členovia sa vyberajú z orgánov presadzovania práva a z justičných orgánov členských štátov, riadi vykonávanie a presadzovanie Dohovoru OECD o boji s podplácaním³⁰ a dozerá na ne. Pracovná skupina pre boj proti úplatkárstvu vypracovala niekoľko postupov a praktík, prostredníctvom ktorých sa pracovná skupina a členské štáty OECD môžu navzájom ovplyvňovať s cieľom posilniť svoje príslušné kapacity na vykonávanie dohovoru (rámček 3).

³⁰ Dohovor OECD o boji s podplácaním zahraničných verejných činiteľov v medzinárodných obchodných transakciách.

Rámček 3

Mechanizmus monitorovania pracovnej skupiny OECD pre boj proti úplatkárstvu

Hlavný nástroj pracovnej skupiny pre boj proti úplatkárstvu je partnerské preskúmanie, pri ktorom externí experti posudzujú právne predpisy každého členského štátu OECD a jeho úsilie tieto predpisy vykonávať. Tieto správy o monitorovaní krajín obsahujú aj odporúčania, ktoré sa neskôr starostlivo monitorujú. Pracovná skupina pre boj proti úplatkárstvu priebežne monitoruje aj vyšetrovania trestných činov, ktoré členské štáty otvorili, predkladá štúdie a právne nezáväzné opatrenia zamerané na posilnenie integrity verejného sektora a zlepšenie schopnosti členských štátov odhaľovať a vyšetrovať nadnárodnú korupciu. Tento systém vzájomného učenia a dohľadu motivoval členské štáty OECD a pomohol im, aby zlepšili svoje výsledky pri plnení dohovoru.

V stratégiách pre boj proti podvodom a vo vykazovaní ich účinnosti sú nedostatky

58 Strategický rámec pre opatrenia Komisie na boj proti podvodom zahŕňa stratégiu pre inštitúciu ako celok (stratégia Komisie pre boj proti podvodom) prijatú v roku 2011 a stratégie pre boj proti podvodom na úrovni generálnych riaditeľstiev a/alebo na odvetvovej úrovni, ktoré vypracúvajú jednotlivé generálne riaditeľstvá alebo ich skupiny, ktorým hrozia podobné riziká podvodu, napr. v rámci programov politiky súdržnosti alebo výskumných programov. Komisia existenciu individuálnych a sektorových stratégií pre boj proti podvodom odôvodňuje tým, že univerzálne riešenie by nebolo najúčinnnejším spôsobom riadenia rizika podvodu a že povinnosti jednotlivých subjektov sa od seba líšia v závislosti od spôsobu riadenia a od oblasti politiky.

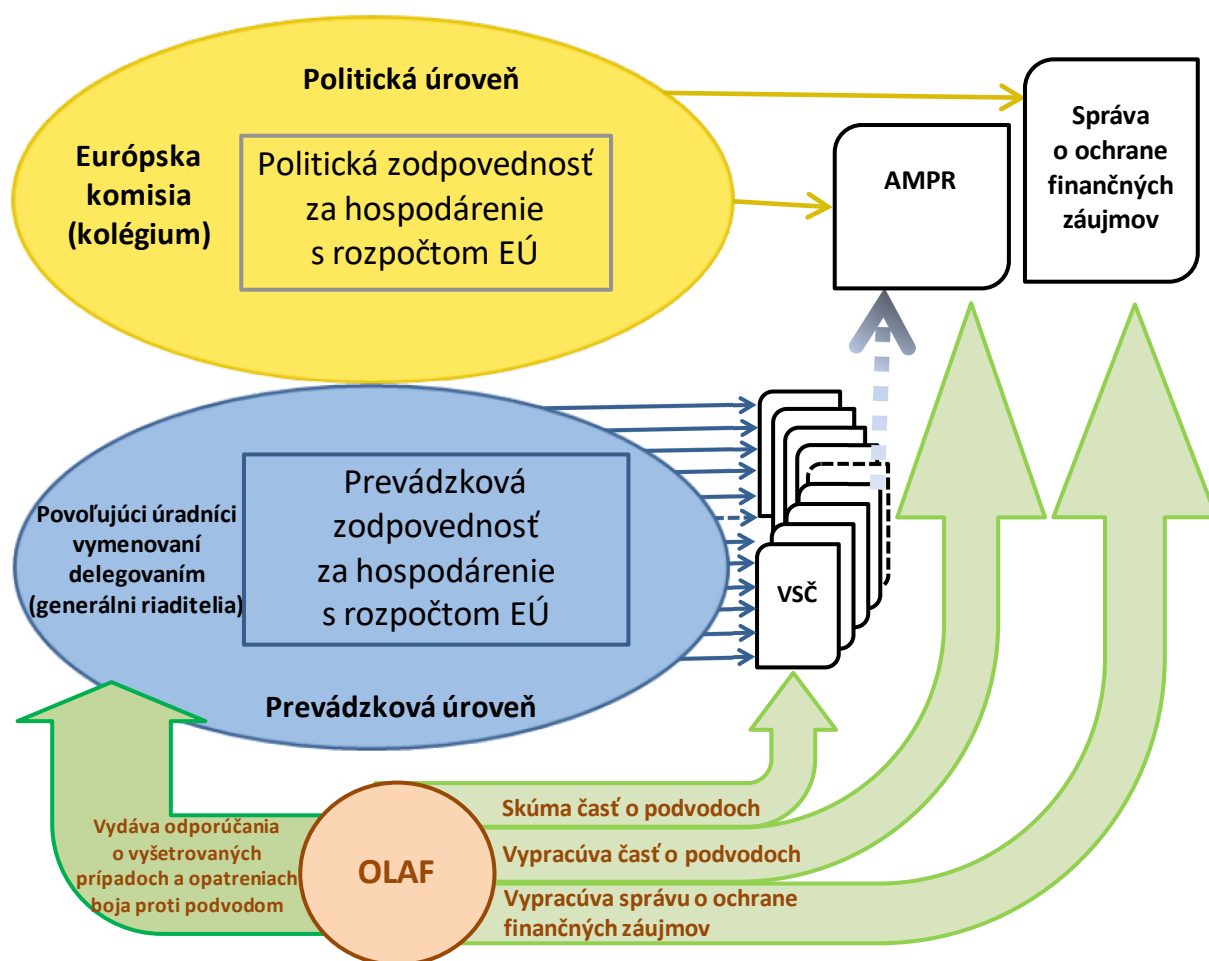
59 Hoci mala byť stratégia Komisie pre boj proti podvodom dokončená do konca roku 2014, niektoré činnosti stále prebiehajú. Vzhľadom na to, že Komisia neaktualizovala stratégiu Komisie pre boj proti podvodom od jej prijatia v roku 2011, máme pochybnosti o tom, či je z praktického hľadiska vhodná, aby sa ňou riadili činnosti Komisie v oblasti boja proti podvodom. Komisia nás informovala, že sa pripravuje aktualizácia tejto stratégie a čoskoro bude prijatá.

60 Preskúmali sme stratégie pre boj proti podvodom siedmich generálnych riaditeľstiev vytvárajúcich výdavky vo všetkých hlavných výdavkových oblastiach: GR AGRI, GR CONNECT, GR DEVCO, GR EMPL, GR HOME, GR REGIO a GR RTD. Tieto stratégie pre boj proti podvodom zahŕňali niekoľko ukazovateľov výstupov alebo jednotlivých výstupov na podporu stanovených cieľov. Tieto ciele sú však len všeobecné a vo väčšine prípadov nie sú

merateľné. Z 29 cieľov, ktoré sme analyzovali, sa 18 týkalo „posilnenia“, „pozdvihnutia“, „podporovania“, „zdokonalenia“ a „zlepšenia“ niektorých činností boja proti podvodom bez zachytenia východiskového bodu (východiskovej hodnoty) a cieľovej hodnoty.

61 Tri kľúčové správy, ktoré obsahujú informácie o opatreniach Komisie na boj proti podvodom, sú správa o ochrane finančných záujmov, výročná správa o riadení a výkonnosti a výročné správy generálnych riaditeľstiev o činnosti. Za vypracovanie prvých dvoch správ zodpovedá kolégium komisárov a poslednú správu vypracúvajú jednotlivé generálne riaditeľstvá (*ilustrácia 6*).

Ilustrácia 6 – Správy Komisie obsahujúce informácie o opatreniach na boj proti podvodom



Zdroj: EDA.

62 Vo výročnej správe o ochrane finančných záujmov sú predstavené výstupy opatrení Komisie a členských štátov na boj proti podvodom (napr. revidované nariadenia, stratégie, smernice alebo odborná príprava v oblasti informovanosti o podvodoch), neobsahuje však posúdenie ich účinnosti z hľadiska skutočného predchádzania, odhaľovania, vymáhania alebo odrádzania. Správou o ochrane finančných záujmov sa spĺňa povinnosť stanovená

v článku 325 ods. 5 ZFEÚ, v ktorom sa stanovuje, že Komisia v spolupráci s členskými štátmi predkladá každoročne Rade a Európskemu parlamentu správu o opatreniach prijatých na vykonanie tohto článku.

63 Informácie o skutočných výsledkoch opatrení Komisie na boj proti podvodom neobsahuje ani výročná správa o riadení a výkonnosti – jeden z hlavných nástrojov Komisie na zaistenie zodpovednosti.

64 Vo svojich výročných správach o činnosti musia generálne riaditeľstvá oznamovať výsledky svojich opatrení na boj proti podvodom založené na ukazovateľoch vymedzených v ročných plánoch riadenia. Generálne riaditeľstvá, ktoré sme analyzovali, nepodávali správy o účinnosti opatrení na boj proti podvodom vyplývajúcich z ich stratégií pre boj proti podvodom. Iba GR EMPL a REGIO vo svojich výročných správach o činnosti za rok 2016 uviedli informácie o výstupoch, ktoré sú výsledkom používania nástroja na hodnotenie rizika ARACHNE³¹, a o svojom monitorovaní, ako členské štáty vykonávajú opatrenia na boj proti podvodom založené na riziku.

Predchádzaniu podvodom sa nevenuje dostatočná pozornosť

65 Zabránenie podvodu ešte predtým, než k nemu dôjde, je kľúčovým prvkom účinného rámca boja proti podvodom. Preskúmali sme kľúčové opatrenia Komisie na predchádzanie podvodom a konkrétne spôsoby, ako Komisia posudzuje riziko podvodu pred tým, ako prijme pravidlá vzťahujúce sa na výdavky a navrhne a vykonáva primerané kontroly podvodov. Analyzovali sme aj to, ako Komisia používa údaje na predchádzanie podvodom.

Komisia nedávno začlenila kontroly podvodov do hlavných pravidiel vzťahujúcich sa na výdavky

66 Činnosti Komisie v oblasti zabezpečenia proti podvodom siahajú až do roku 2000, keď sa Komisia rozhodla zvýšiť účinnosť svojho zabezpečenia právnych predpisov proti podvodom³². V rámci úradu OLAF bol vytvorený osobitný útvar pre zabezpečovanie proti podvodom, ktorý bol konkrétne poverený kontrolou, aby výdavkové programy obsahovali konkrétne právne ustanovenia na boj proti podvodom, čím sa zaistili náležité kontroly podvodov.

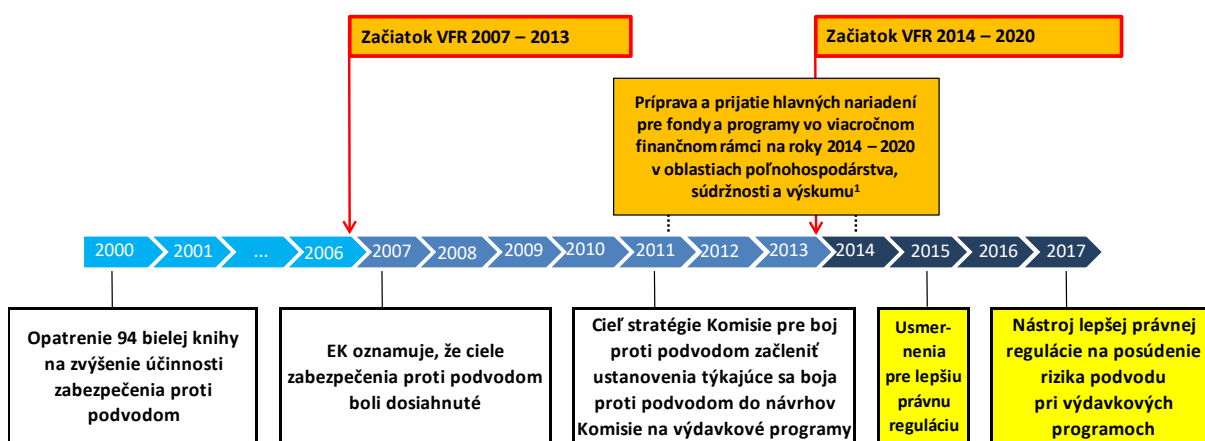
³¹ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=325&intPageId=3587&langId=en>.

³² COM (2000) 200 final/2 – Reforma Komisie – Biela kniha – Druhá časť – akčný plán, opatrenie 94.

67 V roku 2007 Komisia oznámila, že dosiahla ciele svojich postupov na zabezpečenie proti podvodom³³ a že do pravidiel vzťahujúcich sa na výdavky boli začlenené štandardné ustanovenia týkajúce sa boja proti podvodom. V roku 2011 Komisia povýšila zabezpečenie proti podvodom na prvé prioritné opatrenie svojej stratégie pre boj proti podvodom. Kľúčové pravidlá vzťahujúce sa na výdavky na obdobie 2007 – 2013 však boli prijaté pred rokom 2011. Až od začiatku obdobia 2014 – 2020 obsahujú pravidlá vzťahujúce sa na výdavky v oblastiach súdržnosti, poľnohospodárstva a výskumu požiadavku na vykonanie účinných a primeraných kontrol podvodov ešte pred vynaložením výdavkov (*ilustrácia 7*). V minulosti boli niektoré kontroly podvodov zahrnuté na nižších úrovniach právnych predpisov v oblasti výskumu, napr. vo vzorových zmluvách a dohodách.

68 V oblasti súdržnosti sa GR REGIO rozhodlo použiť externú súkromnú spoločnosť, aby posúdila, v akej miere členské štáty spĺňajú požiadavku na vykonávanie účinných a primeraných opatrení proti podvodom v programovom období 2014 – 2020. V decembri 2016 Komisia podpísala s konzultantskou spoločnosťou zmluvu na preskúmanie opatrení, ktoré prijali členské štáty s cieľom predchádzať podvodom a korupcii, pokiaľ ide o európske štrukturálne a investičné fondy, a odhaľovať ich. Výsledky mali byť k dispozícii do konca roku 2017, došlo však k omeškaniu. Pre oblasť poľnohospodárstva sa takéto posúdenie neplánuje.

Ilustrácia 7 – Časová priamka opatrení Komisie súvisiacich so zabezpečením proti podvodom



1 Od prvého návrhu po prijatie.

Zdroj: EDA.

³³ Predchádzanie podvodom opierajúc sa o operatívne výsledky: dynamický prístup k zabezpečeniu proti podvodom, SEC(2007)1676.

69 Komisia tak zahrnula ucelené ustanovenia na boj proti podvodom do všetkých hlavných pravidiel vzťahujúcich sa na výdavky v roku 2014. V programovom období 2007 – 2013 tomu tak vždy nebolo.

70 Na základe svojich vyšetrovaní úrad OLAF vydal aj administratívne odporúčania generálnym riaditeľstvám, v ktorých poukázal na nedostatky v ich kontrolných mechanizmoch na predchádzanie podvodom a ich odhaľovanie. Medzi rokmi 2014 a 2016 úrad OLAF vydal 113 takýchto odporúčaní rozličným útvarom Komisie. Nie je možné zhodnotiť vplyv týchto odporúčaní, keďže ani úrad OLAF, ani generálne riaditeľstvá nekontrolujú, či sa tieto odporúčania vykonali.

Posúdenie rizika podvodu pred prijatím pravidiel vzťahujúcich sa na výdavky bude povinné od roku 2021

71 Komisia vykonáva posúdenia vplyvu s cieľom získať dôkazné informácie na posúdenie oprávnenosti budúcich legislatívnych alebo nelegislatívnych opatrení EÚ a toho, ako takéto opatrenia navrhnuť čo najlepšie tak, aby sa nimi dosiahli požadované ciele politiky. V súlade s rámcom Výboru sponzorských organizácií komisie Treadway³⁴ by sme predpokladali, že Komisia posúdi riziko podvodu zároveň s vykonávaním týchto posúdení vplyvu.

72 Usmernenia o spôsobe vykonávania posúdení vplyvu týkajúcich sa pravidiel vzťahujúcich sa na výdavky (usmernenia pre lepšiu právnu reguláciu) boli aktualizované v roku 2015. Táto aktualizácia však neobsahovala žiadnu požiadavku, aby sa posúdenie rizika podvodu vykonávalo v rámci posúdení vplyvu³⁵. Konkrétny nástroj na predchádzanie podvodom bol do týchto usmernení doplnený až v júli 2017 (*ilustrácia 7*).

73 Táto nová požiadavka sa preto bude uplatňovať až na ďalšiu generáciu finančných programov (od roku 2021). Okrem tejto požiadavky neexistujú nijaké výslovné požiadavky na posúdenie rizika podvodu pred stanovením vykonávacích pravidiel pre viacročné finančné programy (ako sú partnerské dohody a operačné programy v oblasti súdržnosti alebo programy rozvoja vidieka v oblasti poľnohospodárstva).

³⁴ Podľa zásady 8 dokumentu Výboru sponzorských organizácií komisie Treadway (COSO) s názvom Vnútna kontrola – Integrovaný rámec z roku 2013 musia organizácie zväžiť potenciál podvodu pri posudzovaní rizík pre dosahovanie cieľov.

³⁵ Lepšia právna regulácia v záujme lepších výsledkov – program EÚ, COM(2015) 215 final.

74 Analyzovali sme aj informácie, ktoré poskytol úrad OLAF o svojej úlohe v rámci medzirezortných konzultácií medzi jednotlivými útvarmi Komisie pred prijatím navrhovaných pravidiel. Úrad OLAF musí predložiť stanovisko, v ktorom uvedie, či sa v navrhovaných právnych predpisoch náležite zohľadňuje riziko podvodu. V rokoch 2014 – 2016 úrad OLAF prijal 2 160 žiadostí o medzirezortné konzultácie od rôznych útvarov Komisie. Úrad predložil kladné stanovisko v 1 716 prípadoch (79 %) a kladné stanovisko s pripomienkami v 304 prípadoch (14 %). V uvedených prípadoch bol úrad OLAF spokojný s navrhovanými pravidlami alebo navrhol zlepšenia. Úrad vydal záporné stanovisko v dvoch prípadoch (0,1 %) a vo zvyšných prípadoch (6,9 %) s vydaním stanoviska meškal. **Rámček 4** obsahuje príklad, keď príspevok úradu OLAF viedol k zmene pravidiel.

Rámček 4

Príklad, keď príspevok úradu OLAF viedol k zmene pravidiel

Keď sa vypracúvali partnerské dohody na programové obdobie 2014 – 2020, tieto dohody neobsahovali zmienku o požiadavke, aby orgány členských štátov vykonali náležité kontroly podvodov. V dôsledku príspevku úradu OLAF bol do každej dohody pridaný samostatný článok, na základe ktorého museli členské štáty zaviesť účinné a primerané opatrenia na predchádzanie podvodom, v ktorých sa zohľadňujú riziká, podľa článku 125 ods. 4 písm. c) nariadenia (EÚ) č. 1303/2013 (nariadenie o spoločných ustanoveniach).

75 Okrem uvedených výstupov sme nezistili nijaké konkrétne hodnotenie zo strany Komisie, v ktorom by sa uvádzalo, ktoré právne predpisy EÚ boli zabezpečené proti podvodom, alebo ktoré by obsahovalo náležitú analýzu rizika podvodu či ustanovenia týkajúce sa boja proti podvodom. Neexistuje ani analýza nového prístupu Komisie k zabezpečeniu proti podvodom stanoveného v oznámení Komisie z roku 2007.

Údaje na účely predchádzania podvodov sa musia lepšie využívať

76 Údaje o prevádzkovateľoch, pri ktorých je riziko, že sa dopustia podvodu, sa môžu použiť na to, aby sa zabránilo prideleniu peňažných prostriedkov EÚ potenciálnym budúcim podvodníkom:

- o v prípade priameho a nepriameho riadenia Komisia považuje systém včasného odhaľovania rizika a vylúčenia – systém vylúčenia a vytvárania čiernych listín – za svoj hlavný nástroj na zabránenie, aby sa finančné prostriedky EÚ prideľovali insolventným, neregulárnym, nespoľahlivým či podvodným hospodárskym subjektom.

- o ARACHNE je integrovaný informačný nástroj na hĺbkovú analýzu údajov a spájanie údajov (*data enrichment*) vypracovaný Európskou komisiou. V oblasti súdržnosti GR REGIO a EMPL za kľúčový nástroj na predchádzanie podvodom považujú nástroj na hodnotenie rizika ARACHNE. Podľa týchto generálnych riaditeľstiev by nástroj ARACHNE mohol pomôcť orgánom členských štátov pri určovaní najrizikovejších projektov a príjemcov počas predbežných a následných kontrol.

77 Analyzovali sme údaje zahrnuté v týchto dvoch nástrojoch.

Pre právne obmedzenia Komisia nemohla vylúčiť hospodárske subjekty z dôvodu podvodu alebo korupcie, ku ktorým došlo pred rokom 2016

78 Vylúčenie v Európskej únii nadobudlo značný význam. Dôvodom je, že podľa smerníc EÚ o verejnom obstarávaní sa verejné zákazky nesmú udeľovať hospodárskym subjektom, ktoré sa zapojili do trestnej činnosti alebo boli usvedčené okrem iného z korupcie a podvodu poškodzujúcich finančné záujmy EÚ.

79 EÚ svoj systém vylúčenia vytvorila v roku 2008. S účinnosťou od 1. januára 2016 Komisia nahradila predchádzajúci systém vylúčenia a včasného varovania systémom včasného odhaľovania rizika a vylúčenia EDES. Hoci niektorí generálni riaditelia môžu stále požadovať na vylúčenie včasné varovanie, hlavným novým prvkom, ktorý sa týmto systémom zaviedol, je ústredná skupina, ktorá posudzuje žiadosti generálneho riaditeľa príslušného generálneho riaditeľstva o vylúčenie a vydáva odporúčania týkajúce sa vylúčenia a prípadných finančných sankcií. V konečnom dôsledku o vylúčení hospodárskeho subjektu rozhoduje generálny riaditeľ.

80 Všetky inštitúcie a orgány EÚ môžu podať žiadosť o vylúčenie na základe informácií zo správneho alebo trestného konania, správ úradu OLAF, Európskeho dvora audítorov alebo vnútorných audítorov Komisie, rozhodnutí Európskej centrálnej banky, Európskej investičnej banky a fondu či iných medzinárodných organizácií, alebo na základe prípadov podvodu alebo nezrovnalosti, o ktorých rozhodli vnútroštátne orgány v rámci zdieľaného riadenia či delegované subjekty v rámci nepriameho riadenia. Audity vykonávané povoľujúcimi úradníkmi alebo audítormi zo súkromného sektora sú tiež cenným zdrojom informácií. Orgány členských štátov dostali prístup k rozhodnutiam o vylúčení, ale nemajú povinnosť ich zohľadňovať pri každom rozhodnutí o financovaní v rámci zdieľaného riadenia týkajúcom sa peňažných prostriedkov EÚ.

81 Vylúčenie hospodárskeho subjektu je zdĺhavý proces. Do 30. júna 2018, t. j. dva a pol roka od zavedenia systému včasného odhaľovania rizika a vylúčenia, Komisia ako celok vylúčila 19 hospodárskych subjektov a zverejnila sankcie proti ôsmim subjektom. Hoci

v oblasti zdieľaného riadenia orgány členských štátov len v roku 2016³⁶ oznámili v IMS 820 prípadov podozrení z podvodu a úrad OLAF uzatvoril približne 60 vyšetrovaní s odporúčaniami, v nariadení o rozpočtových pravidlách sa Komisii neudeľuje nijaká právomoc konať, ak orgány členských štátov sami neiniciovali vylúčenie nespoľahlivého hospodárskeho subjektu. Tri hlavné generálne riaditeľstvá, ktoré zodpovedajú za tieto výdavky (REGIO, EMPL a AGRI), preto nepodali ani jednu žiadosť o vylúčenie národných hospodárskych subjektov spolufinancovaných z EŠIF.

82 Pokiaľ ide o vylúčenia pre skutočnosti pred roku 2016, hlavnými dôvodmi týchto vylúčení boli vážne porušenia zmluvných ustanovení a závažné profesionálne pochybenie. Je to z toho dôvodu, že právne predpisy v tom čase neumožňovali vylúčenie pre podvod bez konečného rozsudku. Doteraz boli z dôvodu podvodu či korupcie vylúčené len dva hospodárske subjekty, čo znižuje odradzujúci účinok tohto systému.

83 Systém včasného odhaľovania rizika a vylúčenia poskytuje možnosť zaznamenávať údaje o jednotlivcoch, ktorí majú kontrolu nad podvodnými spoločnosťami alebo ktorí ich zastupujú či v nich majú rozhodovacie právomoci. Avšak len pre skutočnosti od roku 2016 právne predpisy umožňujú vylúčenie hospodárskeho subjektu, ak osoba, ktorá je členom jeho správneho, riadiaceho alebo dozorného orgánu, alebo má právomoc zastupovať, prijímať rozhodnutia alebo vykonávať kontrolu, je sama v súčasnosti vylúčená. Predtým bolo možné vylúčiť iba hospodárske subjekty, ktoré mali zmluvný vzťah s verejným obstarávateľom alebo povoľujúcim úradníkom. V minulosti sa vyskytli prípady, keď dovtedy, kým vznikla možnosť vylúčiť príslušný hospodársky subjekt, súkromné osoby, ktoré stáli za podvodnými spoločnosťami, často spoločnosť v zmluvnom vzťahu s Komisiou už zrušili a vytvorili novú.

84 Svetová banka a iné medzinárodné finančné inštitúcie nedávno zintenzívnili svoje úsilie zabezpečiť, aby sa podvodné hospodárske subjekty zastavili a už sa len tak znovu neobjavili pod iným názvom (**rámček 5**).

Rámček 5

Systém Svetovej banky týkajúci sa pozastavenia a vylúčenia

Svetová banka používa na boj proti korupcii a podvodom systém pozastavenia a vylúčenia. Svetová banka môže nariadiť pozastavenie účasti alebo vylúčenie spoločností aj súkromných osôb, čím prestanú byť oprávnené na uzatvorenie nových zmlúv na projekty financované Svetovou bankou. Všetky sankcie sa uverejňujú. V roku 2017 Svetová banka nariadila dočasné pozastavenie pre 22 spoločností

³⁶ Výročná správa o ochrane finančných záujmov za rok 2016, COM(2017) 383 final.

a jednotlivcov a udelila sankcie 60 spoločnostiam a jednotlivcom³⁷. V januári 2018 zoznam vylúčení obsahoval 414 vylúčených spoločností a jednotlivcov³⁸. Systém Svetovej banky je v prevádzke už viac než desať rokov a v porovnaní so systémom EDES má menej právnych obmedzení. Napríklad v ňom nie je externé súdne preskúmanie rozhodnutia Svetovej banky a podmienky uverejnenia sú menej prísne.

Členské štáty nevyužívajú naplno potenciál nástroja Arachne pri predchádzaní podvodom

85 Nástroj ARACHNE by orgánom členských štátov mohol pri vykonávaní kontrol pred uskutočnením platby alebo po ňom pomôcť určiť rizikové hospodárske subjekty. Užitočnosť tohto nástroja závisí od toho, koľko údajov doň riadiace orgány členských štátov zaznamenali, a od toho, či ho používajú systematicky. Používanie tohto nástroja orgánmi členských štátov je bezodplatné, v súčasnosti však nie je povinné.

86 V našej osobitnej správe z roku 2015 o tom, ako Komisia a členské štáty riešia problémy s verejným obstarávaním vo výdavkoch EÚ v oblasti súdržnosti³⁹, sme zistili, že iba 17 z 28 členských štátov tento nástroj buď používalo, alebo vyjadrilo zámer používať ho. V uvedenej správe sme preto odporúčali, aby Komisia a členské štáty ešte viac podporili používanie takýchto nástrojov na hĺbkovú analýzu údajov. Tri roky od vydania nášho odporúčania sa nástroj ARACHNE stále používa v približne 170 z celkového počtu 429 operačných programov v 21 členských štátoch (*ilustrácia 8*).

87 Tento systém v súčasnosti neponúka nijaký spôsob, ako určiť, či bol hospodársky subjekt vylúčený v rámci systému Komisie. Správcovia fondov v iných výdavkových oblastiach EÚ ako v oblasti súdržnosti nemajú k dispozícii podobné nástroje na hodnotenie rizika podvodu.

³⁷ Ročná aktualizácia Svetovej banky, viceprezident pre integritu, s. 28, <http://pubdocs.worldbank.org/en/703921507910218164/2017-INT-Annual-Update-FINAL-spreads.pdf>.

³⁸ <http://web.worldbank.org>.

³⁹ Pozri osobitnú správu Európskeho dvora audítora č. 10/2015 – Úsilie riešiť problémy s verejným obstarávaním vo výdavkoch EÚ v oblasti súdržnosti by malo zintenzívniť.

Administratívne vyšetrovania úradu OLAF viedli k trestnému stíhaniu v menej než polovici prípadov a viedli k spätnému získaniu menej než tretiny finančných prostriedkov

89 Hlavná zodpovednosť za presadzovanie právnych predpisov v oblasti boja proti podvodom v súčasnom právnom rámci EÚ leží na členských štátoch, keďže iba vnútroštátne orgány môžu vyšetrovať trestné činy a vznášať obvinenia voči osobám. Zodpovednosť za vymáhanie podvodne získaných peňažných prostriedkov EÚ závisí od výdavkovej oblasti EÚ.

90 Úrad OLAF je v súčasnosti jediným orgánom na úrovni EÚ s nezávislými vyšetrovacími právomocami. V súlade s týmto mandátom úrad OLAF vyšetroje podvody, korupciu či inú nezákonnú činnosť s vplyvom na finančné záujmy EÚ⁴⁰. Na základe svojich administratívnych vyšetrovaní môže úrad OLAF vydávať súdne, finančné, administratívne alebo disciplinárne odporúčania⁴¹. Úrad OLAF môže tiež odporučiť preventívne opatrenia na pomoc predísť zvýšeniu nezrovnalostí.

91 Súdne odporúčania sú určené pre príslušné vnútroštátne justičné orgány a obsahujú hlavne návrh na otvorenie vyšetrovania osoby, ktorá je podozrivá (podľa úradu OLAF) zo spáchania podvodu, alebo na pokračovanie vo vyšetrovaní vzhľadom na zistenia a odporúčania úradu OLAF. Vyšetrovania úradu OLAF majú za cieľ zjednodušiť orgánom členských štátov podanie žaloby v konkrétnom prípade.

92 Finančné odporúčania sú určené pre príslušné generálne riaditeľstvá a tvorí ich návrh na vymáhanie určitej peňažnej sumy alebo predídenie nenáležitému vynaloženiu finančných prostriedkov. Vzhľadom na to, že tieto odporúčania nie sú pre generálne riaditeľstvá záväzné, úrad OLAF takto uľahčuje ich prácu pri príprave príkazov na vymáhanie a žiadostí

⁴⁰ Článok 1 ods. 1 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) č. 883/2013 z 11. septembra 2013 o vyšetrovaniach vykonávaných Európskym úradom pre boj proti podvodom (OLAF), ktorým sa zrušuje nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1073/1999 a nariadenie Rady (Euratom) č. 074/1999.

⁴¹ V rokoch 2012 až 2016 v približne 21 % vyšetrovaní, ktoré úrad OLAF uzavrel s finančným odporúčaním, súčasne vydal súdne odporúčanie.

na vylúčenie nespoľahlivých hospodárskych subjektov z financovania EÚ prostredníctvom systému EDES⁴².

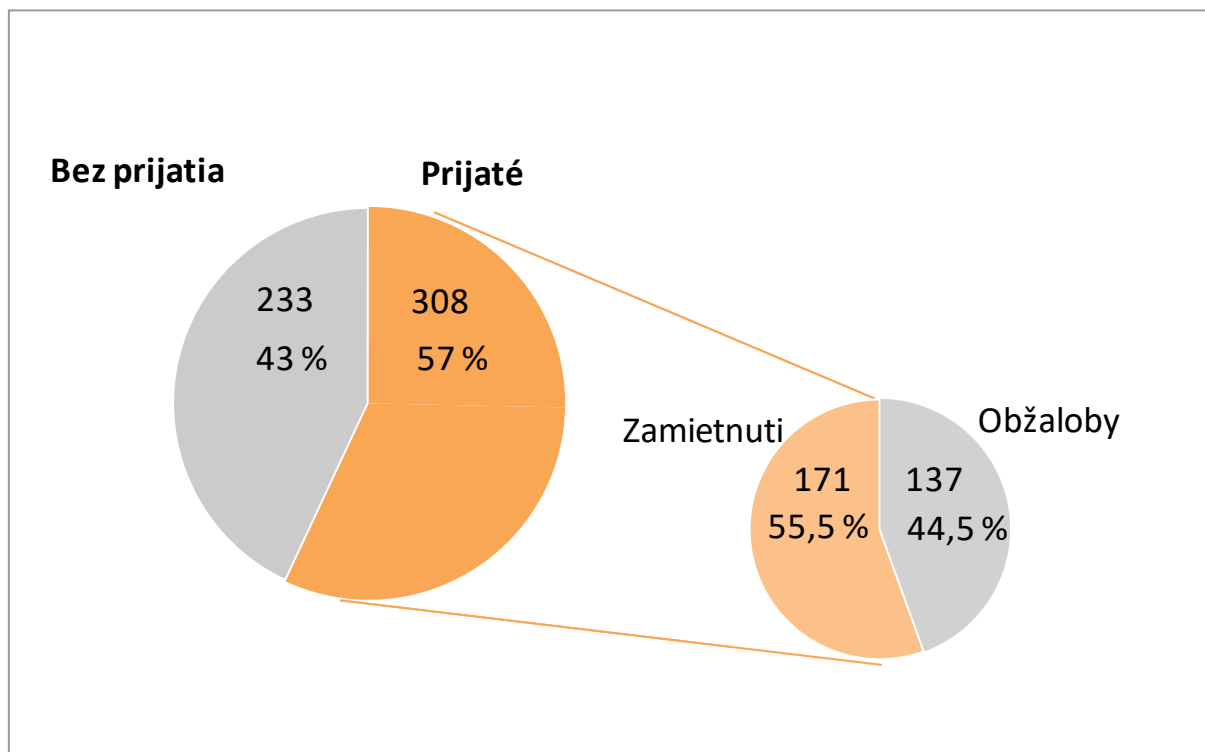
93 Vo výdavkových oblastiach EÚ v rámci priameho alebo nepriameho riadenia sa generálne riaditeľstvo, ktoré v minulosti prijalo rozhodnutie uskutočniť príslušnú platbu, samo rozhoduje, či bude vymáhať peniaze od podvodného príjemcu. V prípade výdavkových oblastí EÚ v rámci zdieľaného riadenia príslušné generálne riaditeľstvo vymáha peňažné prostriedky od daného členského štátu prostredníctvom finančných opráv. Vnútroštátne orgány potom zodpovedajú za vymáhanie prostriedkov EÚ od samotného príjemcu. V tejto časti skúmame, aký vplyv majú administratívne vyšetrovania úradu OLAF na trestné stíhanie podvodníkov a na administratívny postup vymáhania podvodne vynaložených prostriedkov EÚ.

Súčasný systém vyšetrovania podvodov má inherentné chyby

94 Medzi rokom 2009 a 2016 úrad OLAF vydal spolu 541 súdnych odporúčaní. Doteraz orgány členských štátov prijali rozhodnutia týkajúce sa 308 z týchto odporúčaní, žaloby podali v 137 prípadoch (44,5 %) a zamietli 171 prípadov (55,5 %). O počte odsúdení nie sú k dispozícii nijaké informácie. Justičné orgány členských štátov v súčasnosti v dôsledku prípadov otvorených úradom OLAF podávajú približne 17 žalôb ročne (*ilustrácia 9*).

⁴² Okrem externých vyšetrovaní je úrad OLAF oprávnený vykonávať aj interné vyšetrovania v inštitúciách EÚ. Počas tohto auditu sme túto úlohu úradu OLAF nehodnotili. Informácie o administratívnych odporúčaníach sú uvedené v bode 70.

Ilustrácia 9 – Súdne odporúčania úradu OLAF v rokoch 2009 – 2016



Zdroj: Správa úradu OLAF za rok 2016, s. 33.

95 Vzhľadom na nedostupnosť spoľahlivých údajov o celkovom počte podvodov v EÚ, ktoré sa v členských štátoch trestne stíhajú, nemôžeme poskytnúť presný odhad celkového podielu žalôb podaných vnútroštátnymi prokuratúrami v dôsledku súdnych odporúčaní úradu OLAF. Z verejne dostupných informácií a informácií, ktoré nám poskytli vnútroštátne orgány, ktoré sme navštívili, vyplýva, že súdne odporúčania úradu OLAF, ktoré viedli k žalobe, predstavujú malý podiel z celkového počtu žalôb podaných národnými generálnymi prokurátormi v súvislosti s prípadmi podvodov súvisiacimi s výdavkami EÚ (**rámček 6**).

Rámček 6

Trestné stíhanie podvodov týkajúcich sa peňažných prostriedkov v piatich členských štátoch

V Poľsku bolo v rokoch 2013 – 2016 vydaných 446 obžalôb a 50 podmienecných zamietnutí (t. j. 124 obžalôb ročne).

V Bulharsku bolo v roku 2016 z podvodu s peňažnými prostriedkami EÚ obvinených 72 osôb zo 67 prípadov.

V Estónsku bolo v roku 2016 z podvodu súvisiaceho s výdavkami EÚ obvinených 50 jednotlivcov a 22 právnických osôb, spolu v 15 prípadoch.

V Maďarsku podľa štatistík o trestnej činnosti ministerstva vnútra bolo v roku 2013 podaných 18 žalôb, 16 v roku 2014, 6 v roku 2015, 7 v roku 2016 a 1 v roku 2017 (spolu 48 za roky 2013 – 2017)⁴³.

V Rumunsku prokurátori v roku 2016 podali 30 žalôb, čo je zvýšenie oproti 39 prípadom, ktoré v minulosti vyšetroval útvar DLAF⁴⁴. V dôsledku toho bolo pred súd postavených 115 jednotlivcov a 47 právnických osôb a štyri prípady sa skončili uzatvorením celkovo šiestich dohôd o priznaní viny.

96 Z *ilustrácie 9* vyplýva, že viac ako polovica prípadov, v ktorých členský štát prijal rozhodnutie, bola zamietnutá. Podľa vlastnej analýzy úradu OLAF týkajúcej sa informácií, ktoré zhromaždili členské štáty o súdnych odporúčaniach, hlavné dôvody zamietnutia boli (*ilustrácia 10*):

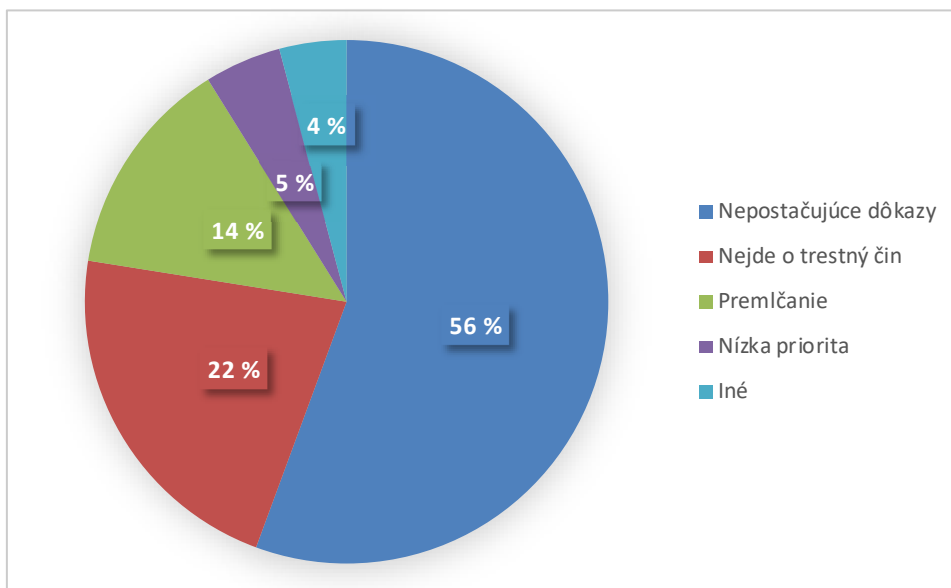
- o dôkazy získané najprv úradom OLAF alebo neskôr vnútroštátnym vyšetrovacím orgánom sa nepovažovali za dostatočné na trestné stíhanie (56 %),
- o opatrenie prešetrované úradom OLAF nebolo podľa vnútroštátneho práva považované za trestný čin (22 %),
- o podľa vnútroštátneho práva uplynula premlčacia lehota (t. j. lehota na začatie trestného konania) (14 %)⁴⁵.

⁴³ <https://bsr.bm.hu/SitePages/Nyitolap.aspx> navštívené 15. februára 2018.

⁴⁴ Útvar pre boj proti podvodom (DLAF) je rumunský vnútroštátny orgán s vyšetrovacími právomocami, ktorý zodpovedá za ochranu finančných záujmov EÚ v tejto krajine. Pozri štatistické údaje z výročnej správy DLAF za rok 2016, s. 11.

⁴⁵ Analýza plnenia súdnych odporúčaní úradu OLAF vydaných v období od januára 2008 do decembra 2015 zo strany členských štátov, s. 1.

Ilustrácia 10 – Hlavné dôvody zamietnutia



Zdroj: Analýza plnenia súdnych odporúčaní úradu OLAF vydaných v období od januára 2008 do decembra 2015 zo strany členských štátov, strana 1.

97 Ako už bolo uvedené, v 36 % prípadov buď orgány členských štátov nepovažovali trestný čin zistený úradom OLAF za trestný čin podľa vnútroštátneho práva, alebo uplynula lehota na začatie trestného konania. Poznamenávame, že nie je vždy možné predísť premlčaniu prípadu; vnútroštátni prokurátori môžu dospieť aj k odlišnému záveru, či bol trestný čin spáchaný. To je dôvod, prečo má úzka spolupráca úradu OLAF s vnútroštátnymi orgánmi prvoradý význam⁴⁶.

98 Počas našich rozhovorov v štyroch členských štátoch vnútroštátni prokurátori uviedli, že vo väčšine prípadov nemali až do chvíle, keď im bola doručená záverečná správa, nijaký kontakt s úradom OLAF. Uviedli aj, že by uprednostnili, keby o každom podozrení z trestného činu boli informovaní oveľa skôr než po skončení vyšetrovania úradu OLAF, a že keby boli takto informovaní, mohli by úradu OLAF pomôcť a v prípade potreby začať vlastné vyšetrowanie s cieľom zabrániť premlčaniu prípadov.

99 Skutočnosť, že veľa prípadov vnútroštátni prokurátori zamietli, pretože nedošlo k spáchaniu trestného činu alebo uplynula premlčacia lehota, teda svedčí o tom, že v súčasnosti má spolupráca úradu OLAF s vnútroštátnymi orgánmi nedostatky.

⁴⁶ V článku 12 nariadenia (EÚ, Euratom) č. 883/2013 sa uvádza, že úrad OLAF „môže príslušným orgánom príslušných členských štátov v primeranom čase zaslať informácie získané počas externých vyšetrowaní, aby mohli prijať zodpovedajúce opatrenia v súlade so svojím vnútroštátnym právom“.

100 Z ilustrácie 10 vyplýva, že 56 % zamietnutých prípadov bolo zamietnutých pre nedostatok dôkazov. To znamená, že v každom druhom zamietnutom prípade dôkazy zhromaždené úradom OLAF zároveň s dôkazmi zhromaždenými neskôr vnútroštátnymi orgánmi počas vyšetrovania trestného činu nestačili, aby prokurátori podali obžalobu.

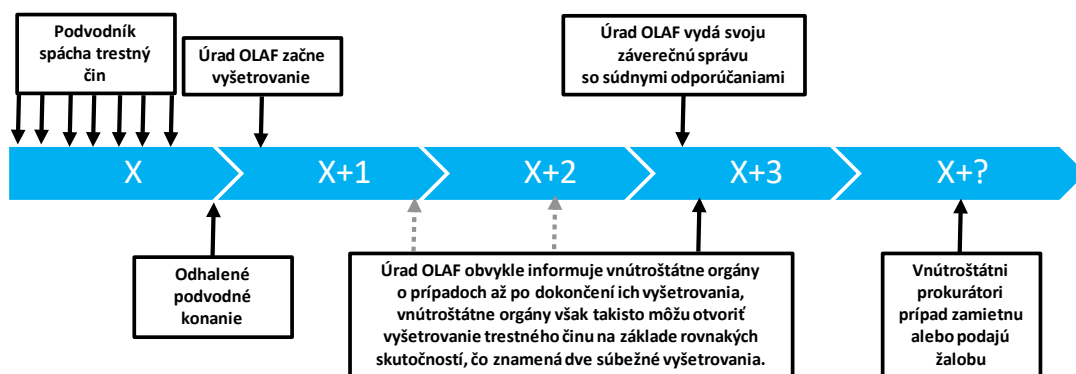
101 Z našich rozhovorov so zástupcami vnútroštátnych orgánov, nezávislej akademickej obce a inštitúcií EÚ (vrátane úradu OLAF) vyplýva, že hlavným dôvodom zamietnutia nie je nedostatok dôkazov, ale skôr skutočnosť, že prípady sú príliš staré. Nemusí nevyhnutne ísť o to, že premlčacia lehota daného prípadu už uplynula alebo má v krátkom čase uplynúť, ako skôr o to, že od spáchania údajného trestného činu už uplynulo niekoľko rokov.

102 To neznamená, že by vyšetrovania úradu OLAF trvali prídlho. Vo väčšine prípadov úrad OLAF vedie administratívne vyšetrovania po zistení príslušného činu a jeho oznámení. Závisí preto od včasnosti informácií, ktoré dostane najmä od inštitúcií, orgánov, úradov a agentúr a členských štátov. Okrem toho na administratívne vyšetrovanie úradu OLAF musí nadväzovať ďalšie vyšetrovanie trestného činu v príslušnom členskom štáte. Danú osobu nemožno trestne stíhať bez toho, aby sa prípad vyšetril v súlade s vnútroštátnym právom. Rozsah vyšetrovania je v jednotlivých krajinách rôzny, ale určité konanie sa vyžaduje v každom členskom štáte. Pri vyšetrovaniach úradu OLAF teda bez ohľadu na to, ako dobre sa vykonali, často existuje vysoké riziko, že uplynie ich „dátum spotreby“.

103 Na ilustrácii 11 je znázornený časový rámec prípadov vyšetrovaných úradom OLAF. Z údajov poskytnutých úradom OLAF vyplýva, že v roku 2017 mu výber prípadov trval v priemere dva mesiace a ich vyšetrenie približne 22 mesiacov⁴⁷. Za predpokladu, že úrad OLAF dostane informácie o prípade podozrenia z podvodu približne jeden rok od jeho spáchania a svoju záverečnú správu bezodkladne predloží justičným orgánom, vnútroštátne orgány dostanú informácie o údajnom trestnom čine v priemere tri roky po jeho spáchaní. V zložitých prípadoch môže byť tento čas ešte dlhší.

⁴⁷ Pozri správu úradu OLAF, s. 53.

Ilustrácia 11 – Časový rámec prípadov vyšetovaných úradom OLAF



Zdroj: EDA.

104 Podľa nášho názoru súčasný systém, pri ktorom na administratívne vyšetovania prípadu podozrenia z podvodu zo strany úradu OLAF nadväzuje vyšetovanie trestného činu na vnútroštátnej úrovni, zaberá v mnohých prípadoch veľa času, a tak znižuje pravdepodobnosť dosiahnuť konečný cieľ – trestné stíhanie.

Administratívne vymáhaniu finančných prostriedkov bránia nedostatočné dôkazy

105 Ak úrad OLAF zistí akúkoľvek nezrovnalosť (či už podozrenie z podvodu alebo inú nezrovnalosť) a dokáže odhadnúť sumu, ktorá sa má spätne získať, vydá finančné odporúčanie.

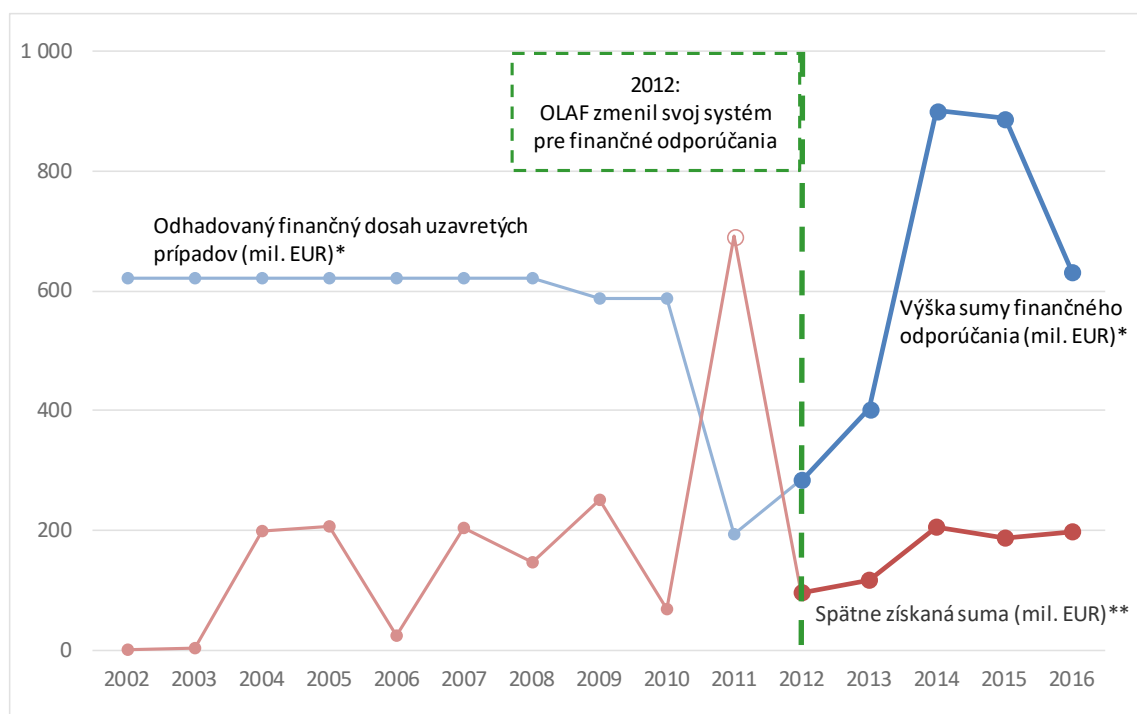
106 Na ilustrácii 12 sú znázornené sumy, ktoré úrad OLAF odporúčal na vymáhanie v rokoch 2002 až 2016. Podľa dostupných údajov odhadujeme, že celková hodnota finančných odporúčaní úradu OLAF v tomto období bola približne 8,8 mld. EUR (za rok 2008 a 2009, za všetky ostatné roky používame priemer). Do konca roku 2016 sa vymáhaním spätne získalo spolu 2,6 mld. EUR (30 %). Z údajov vyplýva, že hoci sa celková ročná výška odporúčaní úradu OLAF značne líši, vo väčšine rokov (s významnou výnimkou v roku 2011) sa vymáhaním získala suma okolo 200 mil. EUR (priemer za posledných 15 rokov je 173 mil. EUR).

107 Podľa štatistických údajov, ktoré sme dostali zo siedmich generálnych riaditeľstiev vytvárajúcich výdavky (REGIO, EMPL, AGRI, RTD, CNECT, HOME a DEVCO), v rokoch 2012 až 2016 úrad OLAF odporúčal vymáhať spolu 1,9 mld. EUR v rámci 358 prípadov. V čase nášho auditu dosahovali vymáhané sumy a finančné opravy generálnych riaditeľstiev výšku 243 mil. EUR (13 % z celkovej odporúčanej sumy) v rámci 153 prípadov (v 43 % prípadov).

Uznávame, že proces vymáhania môže stále prebiehať v značnom počte zvyšných finančných odporúčaní úradu OLAF.

Vymáhanie neoprávnene vyplatených peňažných prostriedkov EÚ je zdĺhavý proces: podľa našej vzorky prípadov, v ktorých bolo vymáhanie úspešné, odhadujeme, že priemerný čas na dokončenie vymáhania je približne 36 mesiacov. V takom prípade by sme teda očakávali oveľa vyššiu mieru spätne získaných finančných prostriedkov na základe odporúčaní vydaných v rokoch 2012 až 2014, ako je 15 % (z celkovej sumy odporúčanej úradom OLAF), ktoré generálne riaditeľstvá doteraz vymohli.

Ilustrácia 12 – Sumy odporúčané na vymáhanie a spätne získané sumy za roky 2002 – 2016



* Úrad OLAF vo svojej výročnej správe za rok 2008 odhadol finančný vplyv prípadov, ktoré uzatvoril od svojho zriadenia v roku 1999, na viac než 6,2 mld. EUR. Priemer za 10-ročné obdobie vychádza približne na 620 mil. EUR ročne. Keďže za rok 2008 a 2009 nie sú k dispozícii údaje, použili sme priemer za roky 2002 – 2011.

** Od roku 2012 úrad OLAF celkovú sumu, ktorú odporúča na vymáhanie, a súhrnnú sumu získanú vymáhaním v priebehu roka vo svojej výročnej správe uvádza ako výsledok vyšetrovaní úradu OLAF dokončených v predchádzajúcich rokoch.

Zdroj: EDA na základe výročných správ úradu OLAF, 2002 – 2016.

108 Z údajov vyplýva, že v podstatnej časti prípadov, ktoré úrad OLAF uzatvoril s odporúčaním na vymáhanie neoprávnene vyplatených peňažných prostriedkov EÚ, sa buď toto vymáhanie neuskutočnilo, alebo spätne získaná suma bola oveľa nižšia než odporúčaná suma.

109 To sa potvrdilo našim auditom: z písomných dôkazov vyplýva, že v niekoľkých prípadoch generálne riaditeľstvá nezastávali názor, že správy úradu OLAF obsahovali dostatočné informácie, aby slúžili ako základ pre začatie spätného vymáhania neoprávnene vyplatených finančných prostriedkov⁴⁸. Generálne riaditeľstvá buď prijali (alebo externe zabezpečili) ďalšie kroky s cieľom rozhodnúť, či je vymáhanie možné, alebo sa spoliehali na dôkazy vyplývajúce z ich vlastných auditov.

110 Keď úrad OLAF vydá súdne odporúčanie a/alebo zašle správu justičným orgánom členského štátu, v niektorých prípadoch sa postup finančného vymáhania pozastaví. Zistili sme niekoľko prípadov, v ktorých bol postup vymáhania pozastavený a úrad OLAF požiadal generálne riaditeľstvá, aby vnútroštátnym orgánom alebo príjemcovi neposkytovali nijaké informácie. Uznávame však, že môže byť kompromis medzi vyšetrovaniami trestného činu a rýchlym vymáhaním finančných prostriedkov.

111 Používanie administratívnych postupov na vymáhanie neoprávnene vyplatených peňažných prostriedkov EÚ je však stále účinnejšie a menej nákladné než vymáhanie týchto finančných prostriedkov v rámci trestného konania prostredníctvom zmrazenia aktív a ich konfiškácie. V nedávnom prieskume Europolu o vymáhaní majetku pochádzajúceho z trestnej činnosti v Európskej únii sa zistilo, že objem peňazí, ktorý sa v súčasnosti v EÚ vymáha, predstavuje len malú časť odhadovaných príjmov z trestnej činnosti⁴⁹.

Zdieľané riadenie

112 V rámci zdieľaného riadenia generálne riaditeľstvá nevymáhajú peňažné prostriedky od príjemcov priamo, ale namiesto toho používajú na ochranu rozpočtu EÚ rôzne finančné postupy. Vo väčšine prípadov generálne riaditeľstvá REGIO a EMPL uplatňujú finančné opravy vždy, keď úrad OLAF vydá finančné odporúčanie. Záleží na príslušných členských štátoch, aké nápravné opatrenie proti príjemcom prijmú, keď generálne riaditeľstvo uplatní finančnú opravu. V rámci priameho riadenia GR REGIO a EMPL nemajú povinnosť kontrolovať sumy získané od príjemcov vymáhaním.

113 V pravidlách GR AGRI sa jasne nestanovujú hlavné kroky v nadväznosti na finančné odporúčania úradu OLAF. Napríklad v nich nie sú termíny pre členské štáty na spochybnenie

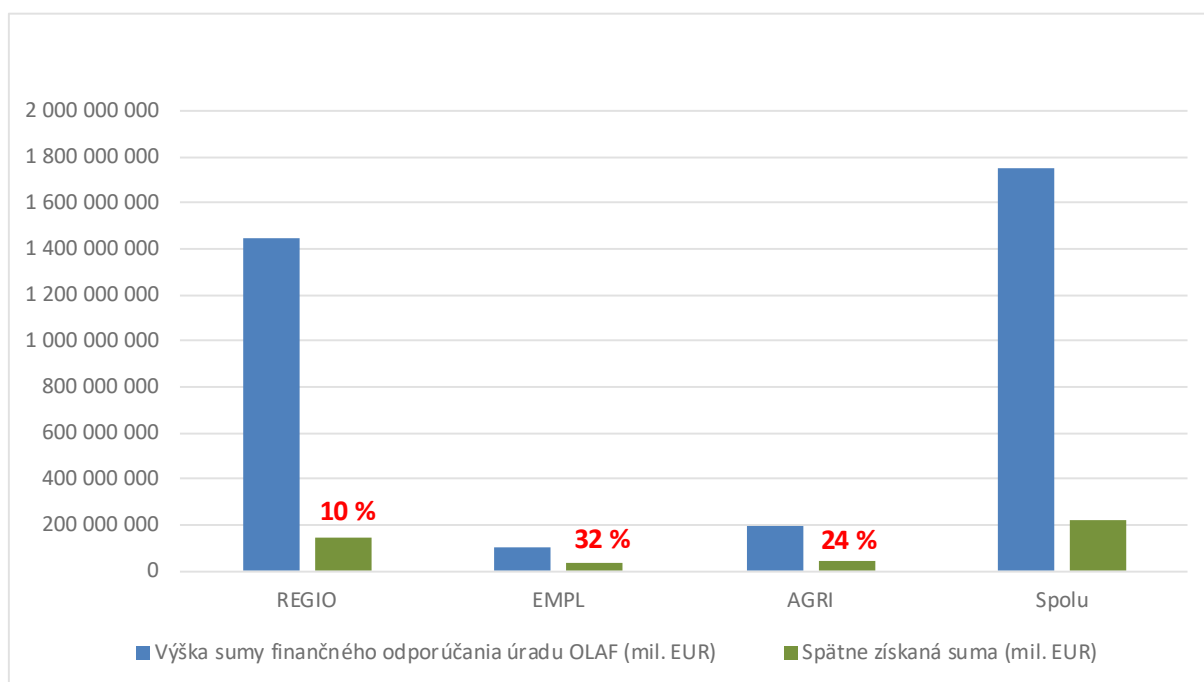
⁴⁸ V 59 zo 150 prípadov, v ktorých sa vymáhalo na základe finančných odporúčaní úradu OLAF, spätne získaná suma predstavovala najviac 70 % sumy, ktorú odporúčal úrad OLAF.

⁴⁹ Does crime still pay? Criminal asset recovery within the EU; Survey of statistical information 2010 – 2014 (Vynáša ešte zločin? Vymáhanie majetku pochádzajúceho z trestnej činnosti v EÚ. Prieskum štatistických informácií za roky 2010 – 2014), Europol, 2016.

vymáhanej sumy, ktorú odporúča úrad OLAF vo svojej správe. GR AGRI svoju úlohu chápe ako dohľad nad vykonávaním vymáhania, čo je výhradne povinnosťou príslušného členského štátu.

114 Na *ilustrácii 13* je znázornená celková hodnota finančných odporúčaní úradu OLAF poslaných GR REGIO, EMPL a AGRI v rokoch 2012 až 2016 spoločne so sumami, ktoré sa podarilo vymôcť do času konania auditu. V období rokov 2012 – 2016 dostali tieto tri generálne riaditeľstvá 268 finančných odporúčaní úradu OLAF. Peňažné prostriedky sa podarilo vymôcť v 125 z týchto prípadov (47 %). Miera spätne získaných finančných prostriedkov sa výrazne nezvýši, ak zohľadníme len tie finančné odporúčania úradu OLAF, ktoré tri GR dostali v rokoch 2012 až 2014. Z týchto prípadov tri generálne riaditeľstvá dokázali vymôcť 15 % kombinovanej celkovej sumy odporúčanej úradom OLAF (GR REGIO – 10 %; GR EMPL – 19 %; GR AGRI – 33 %). Poznamenávame, že v októbri 2016 úrad OLAF vydal nové pokyny k návrhu a výpočtu finančných odporúčaní. Vzhľadom na to, že sú nové pokyny pomerne nové, ich celkový vplyv na systém sa ešte len ukáže.

Ilustrácia 13 – Sumy spätne získané GR REGIO, EMPL a AGRI na základe odporúčaní úradu OLAF za roky 2012 – 2016



Zdroj: EDA na základe údajov Komisie.

115 Jednou z hlavných príčin, prečo sa nepodarilo vymôcť odporúčané sumy, je podľa GR REGIO a EMPL skutočnosť, že v záverečnej správe úradu OLAF nie je odporúčaná suma zdôvodnená priamo. Napríklad v jednom prípade generálne riaditeľstvo požiadalo externú spoločnosť o vykonanie dôkladnejšej právnej analýzy nálezu úradu OLAF. V inom súvisiacom prípade sa generálne riaditeľstvo po porade s GR MARKT a Právnym servisom Komisie

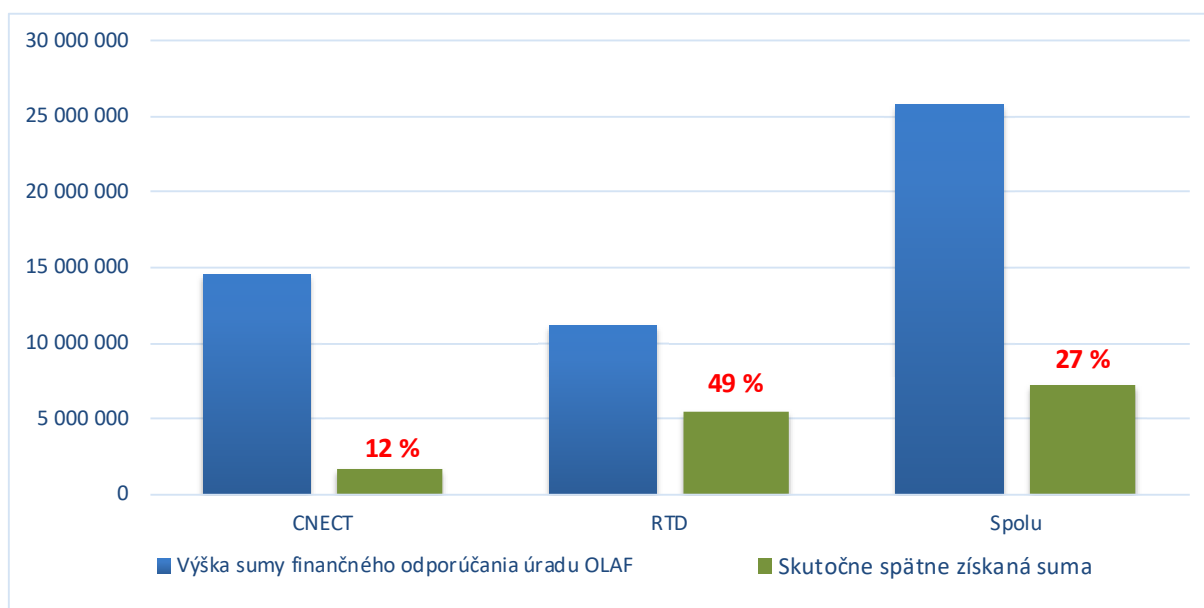
rozhodlo, že z dôvodu vysokého rizika súdneho sporu sumu odporúčanú úradom OLAF nebude vymáhať. Ďalším dôvodom, prečo nebola spätne získaná celá odporúčaná suma, bolo v niektorých prípadoch to, že v minulosti úrad OLAF odporúčal vyššie korekcie pre nedodržanie pravidiel verejného obstarávania, ako sa v skutočnosti uplatnili príslušnými GR na základe usmernení Komisie⁵⁰.

Priame riadenie (GR CNECT a RTD)

116 Na *ilustrácii 14* je uvedená celková hodnota finančných odporúčaní úradu OLAF zaslaných GR CNECT a RTD v rokoch 2012 až 2016 spoločne so sumami, ktoré sa podarilo vymôcť do času konania nášho auditu. Tieto dve GR dostali v rokoch 2012 až 2016 od úradu OLAF 36 finančných odporúčaní. V deviatich prípadoch (25 % prípadov) sa podarilo vymôcť celú sumu. V jednom mimoriadnom prípade GR RTD vymohlo osemnásobok sumy odporúčanej úradom OLAF, pretože celková suma spätne získaná od príjemcu zahŕňala aj sumy extrapolované na základe vlastných auditov generálneho riaditeľstva. V tomto prípade zastávame názor, že suma odporúčaná úradom OLAF bola plne vymožená. Miera spätne získaných finančných prostriedkov sa mierne zvýši len ak zohľadníme tie finančné odporúčania úradu OLAF, ktoré tieto dve GR dostali v rokoch 2012 až 2014. Z týchto prípadov tieto dve GR dokázali celkovo vymôcť 34 % celkovej sumy odporúčanej úradom OLAF.

⁵⁰ Rozhodnutie Komisie z 19. decembra 2013 o stanovení a schválení usmernení o určení finančných opráv, ktoré má Komisia uplatňovať na výdavky financované Úniou v rámci zdieľaného hospodárenia pri nedodržaní pravidiel verejného obstarávania, C(2013) 9527 final.

Ilustrácia 14 – Sumy spätne získané GR CNECT a RTD na základe odporúčaní úradu OLAF za roky 2012 – 2016



Zdroj: EDA na základe údajov Komisie.

117 Skontrolovali sme 20 finančných odporúčaní úradu OLAF (10 za GR CNECT a 10 za GR RTD) z 37 prípadov predstavujúcich 86 % kombinovanej celkovej sumy odporúčanej úradom OLAF pre tieto dve GR. Na základe tohto sme zistili, že hlavnými dôvodmi omeškania pri vymáhaní finančných prostriedkov a neúspešného vymáhania po vyšetrovaniach úradu OLAF sú:

- prebiehajúce vyšetrovania trestného činu alebo trestné konania,
- nedostatočné dôkazy poskytnuté v správach úradu OLAF,
- v čase, keď úrad OLAF prípad uzavrel, už boli spoločnosti zlikvidované.

118 Čas potrebný na to, aby GR vytvárajúce výdavky oznámilo prípad úradu OLAF, a rýchlosť vyšetrovania úradu OLAF môžu byť dôležitými faktormi pre určenie úspechu spätného získania finančných prostriedkov, pretože čas je veľmi dôležitý v prípadoch, keď GR vymáhajú finančné prostriedky priamo od príjemcov. V prípadoch, v ktorých vymáhanie stále prebieha, je priemerný čas, ktorý uplynul od začiatku vyšetrovania úradu OLAF, päť rokov. V prípadoch, keď podvodníci zlikvidovali alebo zrušili spoločnosti, často okamžite po oznámení auditu alebo vyšetrovania úradu OLAF, sú vyhliadky na úspešnosť vymáhania pomerne obmedzené.

119 Generálne riaditeľstvá môžu reagovať rýchlejšie a zabrániť vzniku nákladov na vymáhanie finančných prostriedkov od príjemcu, ak môžu prostredníctvom svojich

auditov preukázať, že došlo k porušeniu zmluvných záväzkov. V týchto prípadoch príslušné generálne riaditeľstvo svoju prípravu týkajúcu sa príkazu na vymáhanie založí na výsledkoch vlastných auditov namiesto správy úradu OLAF. Zistili sme, že v prípadoch, keď generálne riaditeľstvo nevykonalo audit a jediným zdrojom dôkazov bol vyšetrovací spis úradu OLAF, bolo pre generálne riaditeľstvo ťažšie vystaviť príkaz na vymáhanie na sumu odporúčanú úradom OLAF, keďže generálne riaditeľstvo považovalo dostupnú dokumentáciu za nedostatočnú.

120 Dlžníci navyše niekedy predkladali prípady Súdnemu dvoru Európskej únie s cieľom vymôcť od Komisie časť zamietnutých nákladov a/alebo škôd. V takýchto situáciách spätne získanú sumu nemožno považovať za konečnú až do uzatvorenia prípadu Súdnym dvorom.

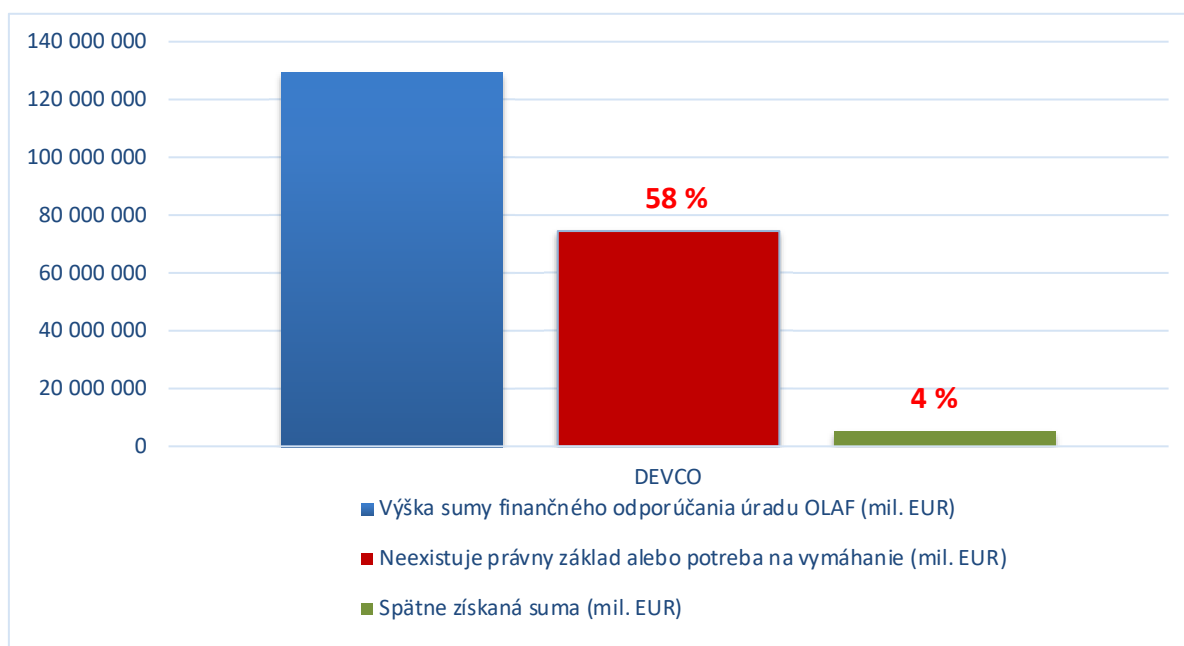
Nepriame riadenie (GR DEVCO)

121 V rámci nepriameho riadenia GR DEVCO úlohami súvisiacimi s plnením rozpočtu poverilo prijímateľské krajiny, medzinárodné organizácie a rozvojové agentúry krajín mimo EÚ.

122 Na ilustrácii 15 je znázornená celková výška finančných odporúčaní úradu OLAF poslaných generálnemu riaditeľstvu DEVCO v rokoch 2012 až 2016 spoločne so sumou, ktorú sa podarilo vymôcť do času konania auditu. V období rokov 2012 – 2016 dostalo GR DEVCO 53 finančných odporúčaní úradu OLAF. Vymôcť sa podarilo sumy v 20 prípadoch (38 % prípadov)⁵¹. Miera spätne získaných finančných prostriedkov sa výrazne nezvýši, ak zohľadníme len tie finančné odporúčania úradu OLAF, ktoré toto GR dostalo v rokoch 2012 až 2014. Z týchto prípadov GR DEVCO dokázalo vymôcť 6 % celkovej sumy odporúčanej úradom OLAF.

⁵¹ GR DEVCO má tiež dohody o grante, verejné zákazky a operácie rozpočtovej podpory v rámci priameho riadenia. Náš audit sa však zameria na výdavky v rámci nepriameho riadenia.

Ilustrácia 15 – Sumy spätne získané GR DEVCO na základe odporúčaní úradu OLAF za roky 2012 – 2016



Zdroj: EDA na základe údajov Komisie.

123 V prípadoch predstavujúcich 58 % celkovej hodnoty finančných odporúčaní úradu OLAF GR DEVCO nevymohlo príslušné finančné prostriedky EÚ, a to buď z toho dôvodu, že podľa neho pre to neexistoval právny základ, alebo rozhodlo nevystaviť príkaz na vymáhanie⁵². Na základe 10 finančných odporúčaní úradu OLAF, ktoré sme preskúmali, hlavným dôvodom, prečo GR DEVCO nevymáhala sumy odporúčané úradom OLAF, bolo to, že GR DEVCO zastávalo názor, že na to neboli dostatočné dôkazy.

124 V troch z 10 prípadov predstavujúcich významný podiel hodnoty finančných odporúčaní úradu OLAF sa GR DEVCO rozhodlo sumy nevymáhať. Vzhľadom na to, že GR DEVCO pôsobí vo veľmi rizikovitom prostredí, a vzhľadom na možné riziká pre vykonávanie jeho politik, generálne riaditeľstvo sa môže za určitých okolností rozhodnúť, že peňažné prostriedky EÚ nebude od príjemcov vymáhať. V krajinách s nestabilným politickým a justičným systémom sú vyhliadky na spätné získanie prostredníctvom trestného práva procesného alebo občianskoprávneho (správneho súdneho) konania pomerne zreteľne nízke a vyšetrovania úradu OLAF môžu často byť jediným spôsobom, ako vyšetriť údajný podvod. Úrad OLAF dostatočne podrobne neanalyzuje, ktoré prípady mali za následok úspešné vymáhanie, a aké sú dôvody na to, že generálne riaditeľstvá neprišli k vymáhaniu alebo

⁵² Ak zohľadníme finančné odporúčania úradu OLAF vydané v rokoch 2012 až 2014, potom sa táto miera zvýši na 82 %.

že sa im podarilo vymôcť oveľa nižšie sumy než sumy odporúčané úradom OLAF. Takáto analýza by úradu OLAF pomohla lepšie zacieliť svoje vyšetrovania.

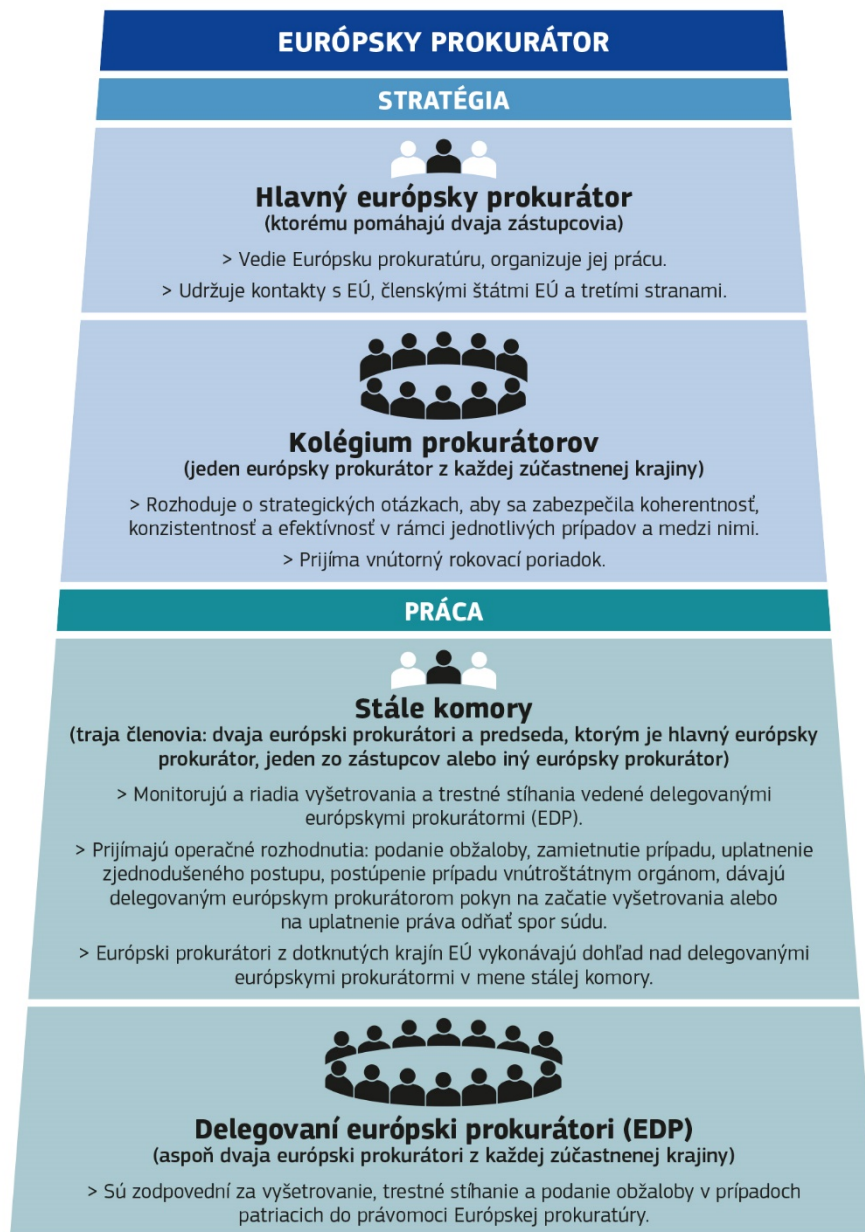
Uvedenie Európskej prokuratúry do prevádzky si vyžiada koordinované úsilie

125 V októbri 2017 dvadsať členských štátov prijalo nariadenie na posilnenie spolupráce na účely zriadenia Európskej prokuratúry (EPPO)⁵³. Pôjde o orgán EÚ, ktorý bude mať právomoc vyšetrovať a stíhať trestné činy poškodzujúce finančné záujmy EÚ.

126 Európska prokuratúra má pôsobiť na dvoch úrovniach: jedna centralizovaná a druhá decentralizovaná. Centralizovanú úroveň tvorí hlavný európsky prokurátor a jeden európsky prokurátor za každý členský štát (dvaja z týchto prokurátorov budú zastávať funkciu zástupcov hlavného prokurátora), ktorí sídlia v ústredí Európskej prokuratúry v Luxemburgu, kým decentralizovanú úroveň predstavujú európski delegovaní prokurátori pracujúci v členských štátoch. Európski prokurátori rozdelení do komôr budú zodpovedať za dohľad nad európskymi delegovanými prokurátormi a vo výnimočných prípadoch budú sami viesť vyšetrovania. Európski delegovaní prokurátori budú poverení vyšetrovaniami vedenými v príslušných členských štátoch (*ilustrácia 16*).

⁵³ Holandsko a Malta sa zapojili do Európskej prokuratúry v priebehu roku 2018.

Ilustrácia 16 – Štruktúra Európskej prokuratúry



Zdroj: Komisia.

127 Nariadenie, ktorým sa zriaďuje Európska prokuratúra sme analyzovali so zreteľom na naše pripomienky k súčasnemu systému vyšetrovania a trestného stíhania podvodov súvisiacich s výdavkami EÚ. Posúdili sme, či Európska prokuratúra bude riešiť tieto hlavné problémy:

- o súčasný systém, pri ktorom na administratívne vyšetrovania prípadu podozrenia z podvodu zo strany úradu OLAF nadväzuje vyšetrovanie trestného činu na vnútroštátnej úrovni, zaberá v mnohých prípadoch veľa času;

- o nedostatky v spolupráci medzi úradom OLAF a vnútroštátnymi orgánmi.

128 Vo všeobecnosti zriadenie Európskej prokuratúry považujeme na krok správnym smerom. Chceme však poukázať na niekoľko rizík, ktoré naznačujú, že Európska prokuratúra nemusí byť riešením uvedených problémov:

- o V nariadení sa stanovuje, že komory Európskej prokuratúry budú dozerať na operatívnu činnosť delegovaných prokurátorov. Na to, aby komora mohla predložiť námietky k stanovisku delegovaného prokurátora alebo o ňom s týmto prokurátorom diskutovať, bude potrebovať primeraných odborníkov na vnútroštátne trestné právo a trestné konania v osobitných prípadoch, nehovoriac o potrebe prekladov. To znamená, že na plnenie svojej funkcie dohľadu potrebuje ústredie Európskej prokuratúry dostatočný počet zamestnancov a zdrojov, vrátane odborníkov na vnútroštátne právo⁵⁴. Rozsiahle interné konzultácie a preklady môžu nakoniec trvať prídlho pre trestné konania, v ktorých čas veľmi často býva tým najvzácnejším zdrojom.
- o Podľa nariadenia o Európskej prokuratúre budú vyšetrovanie vykonávať hlavne vyšetrovatelia členských štátov na základe poverenia Európskej prokuratúry. V nariadení sa nezavádza nijaký mechanizmus, ktorý by Európskej prokuratúre (alebo akémukoľvek inému orgánu EÚ) umožnil naliehať na orgány členského štátu, aby vyčlenili prostriedky na iniciatívne činnosti, ktoré sú nevyhnutné na vyšetrovanie podvodov súvisiacich s výdavkami EÚ, alebo na prípady, ktoré riešia delegovaní prokurátori. Keďže delegovaní prokurátori budú potrebovať podporu svojich príslušných vnútroštátnych orgánov, aby mohli viesť vyšetrovanie potrebné na začatie konania na súde, ich účinnosť bude naďalej veľmi závisieť od vnútroštátnych orgánov.
- o Nariadenie o Európskej prokuratúre⁵⁵ umožňuje inštitúciám, orgánom, úradom a agentúram EÚ požiadať úrad OLAF o predbežné vyhodnotenie prípadov, ktoré sa majú postúpiť Európskej prokuratúre. Keďže pre úspech vyšetrovania trestného činu je rozhodujúci čas, nadmerné používanie tejto možnosti môže nepriaznivo ovplyvniť včasné vykonanie akýchkoľvek nasledujúcich opatrení. Budúce dohody o spolupráci medzi úradom OLAF a Európskou prokuratúrou by mali umožňovať rýchle rozhodovanie o tom, či sa má začať trestné konanie alebo či sa má prípad postúpiť na vyšetrovanie

⁵⁴ Komisia odhaduje, že náklady Európskej prokuratúry so 115 zamestnancami dosiahnu 21 mil. EUR ročne.

⁵⁵ Pozri odôvodnenie 51 nariadenia Rady (EÚ) č. 2017/1939 z 12. októbra 2017, ktorým sa vykonáva posilnená spolupráca na účely zriadenia Európskej prokuratúry (EPPO).

príslušným členským štátom alebo príslušnou inštitúciou EÚ prostredníctvom administratívneho postupu.

Závery a odporúčania

129 V audite sme posudzovali, či Komisia riadi riziko podvodov súvisiacich s výdavkami EÚ náležitým spôsobom. Preskúmali sme najmä opatrenia Komisie na zabránenie podvodom, na odradenie potenciálnych podvodníkov a na vymáhanie finančných prostriedkov v prípade, keď bol spáchaný podvod.

130 Na základe našich pripomienok sa domnievame, že v EÚ je potrebného viac odhodlania vykonávať účinný strategický rámec na riadenie rizika podvodu na základe spoľahlivých posúdení. Zastávame názor, že je zrejmá potreba, aby Komisia zintenzívnila svoj boj proti podvodom súvisiacim s výdavkami EÚ tým, že objasní a posilní povinnosti rozličných strán zapojených do riadenia boja proti podvodom.

Prehľad Komisie o rozsahu, povahe a príčinách podvodov nie je dostatočný

131 Komisia nemá úplné a porovnateľné informácie o miere zistených podvodov súvisiacich s výdavkami EÚ. Vlastné správy Komisie týkajúce sa zistených podvodov v oblastiach, ktoré riadi priamo, sú neúplné. V rámci zdieľaného riadenia sa metodiky, ktoré využívajú členské štáty na prípravu svojich oficiálnych štatistík o zistených podvodoch, líšia a informácie oznamované v systéme riadenia nezrovnalostí Komisie (IMS) nie sú úplné. Komisia nevykonáva ucelené kontroly kvality údajov vykázaných v IMS ani nežiada orgány členských štátov, aby poskytovali záruky, pokiaľ ide o spoľahlivosť oznamovaných údajov. GR vytvárajúce výdavky vykonávajú čiastočné kontroly systémov oznamovania nezrovnalostí na vnútroštátnej úrovni v rámci auditov systémov (**body 21 – 32**).

132 Komisia doteraz nestanovila spôsob, ako získať prehľad o nezistených podvodoch s cieľom doplniť oficiálne štatistiky, i keď existuje niekoľko všeobecne prijímaných spôsobov na získanie prehľadu o celkovom rozsahu podvodov (**body 33 – 37**).

133 Dostupné kvalitatívne informácie o povahe a príčinách podvodov navyše považujeme za nedostatočné. K dispozícii sú určité informácie o formách a schémach podvodov používaných v rôznych sektoroch, dostupné informácie sa však systematicky neaktualizujú. Navyše sme nenašli podrobné analýzy ani štúdie Komisie s cieľom určiť, čo vedie určitých príjemcov peňažných prostriedkov EÚ k tomu, aby spáchali podvod.

134 Zo štúdií, ktoré používali náhradné ukazovatele korupcie, takisto vyplynulo zistenie, že riziko korupcie sa môže zvyšovať s využívaním diskrečnej právomoci v oblasti výdavkov

a s nadmernými byrokratickými kontrolami, ktoré pôsobia ako prekážka pre vstup iných dodávateľov na trh, v dôsledku čoho je korupčné dohody jednoduchšie udržiavať (**body 38 – 49**).

Odporúčanie 1 – Získať lepší prehľad o rozsahu, povahe a príčinách podvodov súvisiacich s výdavkami EÚ

V záujme správne koncipovaného prístupu k boju proti podvodom poškodzujúcim finančné záujmy EÚ by Komisia mala zaviesť vierohodný systém na podávanie správ, prostredníctvom ktorého by sa získavali informácie na posúdenie rozsahu, povahy a hlavných príčin podvodov. Konkrétne by mala:

- a) zlepšiť systém riadenia nezrovnalostí (IMS) tak, aby všetky príslušné orgány oznamovali informácie o vyšetrovaní podvodov poškodzujúcich finančné záujmy EÚ včas.
- b) vybudovať svoje kapacity na získavanie informácií týkajúcich sa rizika podvodu a korupcie poškodzujúcich rozpočet EÚ z rôznych zdrojov; opakovane merať toto riziko s použitím rôznych metodík (prieskumy výskytu a indexy založené na administratívnych údajoch); a zväziť vytvorenie ukazovateľov rizika podľa výdavkovej oblasti, krajiny a sektora.

Termín: koniec roka 2022

Strategický prístup Komisie k riadeniu rizika podvodov má nedostatky

135 V stratégiách Komisie pre boj proti podvodom a vo vykazovaní ich účinnosti sú nedostatky. Hoci má Komisia oficiálnu stratégiu pre boj proti podvodom (stratégia Komisie pre boj proti podvodom), túto stratégiu od roku 2011 neaktualizovala. Máme preto pochybnosti o tom, či je z praktického hľadiska vhodná, aby sa ňou riadili činnosti Komisie v oblasti boja proti podvodom. Poznamenávame zámer Komisie aktualizovať svoju stratégiu pre boj proti podvodom (**body 58 – 64**).

136 V rámci modelu riadenia Komisie sú úlohy a povinnosti za opatreniami na boj proti podvodom rozdelené. Rozličné generálne riaditeľstvá a útvary Komisie majú svoju vlastnú stratégiu pre boj proti podvodom. Neexistuje nijaký ústredný subjekt poverený tým, aby zabezpečoval primeraný inštitucionálny dohľad nad činnosťami v oblasti boja proti podvodom. Túto úlohu by prípadne mohol plniť úrad OLAF (**odporúčanie 4**). Strategické

riadenie rizík podvodu a predchádzanie podvodom sa osobitne neuvádzajú v portfóliu ani jedného komisára (**body 52 – 57**).

Odporúčanie 2 – Zabezpečiť vedenie opatrení Komisie na boj proti podvodom

2.1. Dosiahnuť lepšiu koordináciu pri riešení podvodov v rámci kolektívnej zodpovednosti za predchádzanie podvodom a ich odhaľovanie, pričom Komisia by mala zabezpečiť, aby strategické riadenie rizika podvodov a predchádzania podvodom bolo jasne uvedené v portfóliu jedného komisára.

2.2. Komisia by mala zabezpečiť, že nová stratégia pre boj proti podvodom bude:

- založená na komplexnej analýze rizík podvodu, ktorá sa uskutoční pred zavedením stratégie a pri ktorej sa použije široké spektrum údajov z odlišných zdrojov s cieľom určiť rozsah, povahu a príčiny podvodov súvisiacich s výdavkami EÚ,
- obsahovať zmysluplné ciele a merateľné ukazovatele,
- zahŕňať podávanie správ založené na dosahovaní cieľov.

Termín: koniec roka 2022

Predchádzaniu podvodom sa nevenuje dostatočná pozornosť

137 Hoci činnosti Komisie v oblasti zabezpečenia proti podvodom pochádzajú z roku 2000, ucelené ustanovenia týkajúce sa boja proti podvodom sa do právnych predpisov najvyššej úrovne prvýkrát začlenili až v rokoch 2014 – 2020 (**body 66 – 70**).

138 Posúdenie rizika podvodu pred prijatím výdavkových programov a zavedenie kontrolných mechanizmov na boj proti podvodom predstavujú potenciálne účinný spôsob, ako znížiť straty v dôsledku podvodov. Komisia však v prípade výdavkových programov na roky 2014 – 2020 takéto posúdenie návrhu pravidiel začala požadovať až v neskorej fáze procesu. Tieto opatrenia sa teda začnú vykonávať až v ďalšej generácii finančných programov po roku 2021. V rámci zdieľaného riadenia Komisia nepožiadala členské štáty, aby vo svojich programoch na roky 2014 – 2020 posúdili riziko podvodu ešte pred ich prijatím. V tejto oblasti sa však vynakladá približne 70 % rozpočtu EÚ (**body 71 – 75**).

139 Používanie údajov na predchádzanie podvodom a na odrádzanie od nich môže predstavovať účinný spôsob buď na určenie rizikových hospodárskych subjektov ešte pred

pridelením finančných prostriedkov, alebo na zlepšenie budúceho plnenia povinností prostredníctvom vylúčenia hospodárskych subjektov a jednotlivcov, pri ktorých sa zistilo, že sa dopustili podvodu. V rámci Komisie existujú iniciatívy na úrovni generálnych riaditeľstiev, ktorých cieľom je vytvorenie takýchto databáz, používanie týchto nástrojov je však pomerne obmedzené a nie je dostatočne koordinované. Konkrétne preventívny a odradzujúci účinok systému vylúčenia a udeľovania sankcií, ktorý používa Komisia, je obmedzený, keďže generálne riaditeľstvá zodpovedné za oblasť politiky súdržnosti a poľnohospodárstva nemajú právomoc predložiť žiadosť o vylúčenie podvodných hospodárskych subjektov podporovaných z týchto fondov. Okrem toho orgány členských štátov nemajú povinnosť zohľadňovať rozhodnutia o vylúčení pri rozhodnutiach o financovaní, ktoré sa týkajú finančných prostriedkov EÚ.

140 GR EMPL a REGIO od roku 2013 používajú svoj vlastný, interne vyvinutý nástroj na predchádzanie podvodom – ARACHNE. Takýto nástroj má potenciál byť účinný, v súčasnosti však stále neobsahuje dostatok údajov. Je povinnosťou členských štátov poskytovať informácie o podvodných hospodárskych subjektoch a súkromných osobách s nimi spojených (**body 76 – 88**).

Odporúčanie 3 – Zvýšiť používanie nástrojov na predchádzanie podvodom

3.1. V súvislosti s pravidlami vykonávania výdavkových programov v období po roku 2020 by Komisia mala vykonať posúdenie rizika podvodu a požiadať členské štáty, aby uskutočnili podrobné posúdenie rizika podvodu pred prijatím programov.

Cieľový dátum vykonania: 2020

3.2. Pokiaľ ide o jej systém vylúčenia, by Komisia mala:

- a) zabezpečiť, aby všetky generálne riaditeľstvá používali systém včasného odhaľovania rizika a vylúčenia v priamom a nepriamom riadení;
- b) vyzvať členské štáty, aby určovali a označovali podvodné hospodárske subjekty a súkromné osoby s nimi spojené.

3.3. Komisia by mala nabádať všetky členské štáty, aby sa aktívne zapojili do databázy ARACHNE tým, že budú predkladať aktuálne údaje a využívať príležitosti ponúkané veľkými dátami na predchádzanie podvodnému a neoprávnenému používaniu finančných prostriedkov EÚ.

Termín: koniec roka 2019

Administratívne vyšetrovania úradu OLAF viedli k trestnému stíhaniu v menej než polovici prípadov a viedli k spätnému získaniu menej než tretiny finančných prostriedkov

141 Súdne odporúčania úradu OLAF vedú k trestnému stíhaniu podvodníkov asi v 45 % prípadov. Súčasný systém, pri ktorom úrad OLAF začne vyšetrovania po prijatí informácií z iných zdrojov a pri ktorom na administratívne vyšetrovanie podozrenia z podvodu zo strany úradu OLAF často nadväzuje vyšetrovanie trestného činu na vnútroštátnej úrovni, zaberá v mnohých prípadoch veľa času, a tak znižuje pravdepodobnosť dosiahnuť konečný cieľ – trestné stíhanie (**body 94 – 104**).

142 V niekoľkých prípadoch (týkajúcich sa podvodov alebo nezrovnalostí) generálne riaditeľstvá nezastávajú názor, že správy úradu OLAF obsahujú dostatočné informácie, aby slúžili ako základ pre začatie vymáhania neoprávnene vyplatených finančných prostriedkov. V takýchto prípadoch generálne riaditeľstvá prijímajú (alebo externe zabezpečujú) ďalšie kroky s cieľom rozhodnúť, či je vymáhanie sumy možné, alebo sa spoliehajú na dôkazy vyplývajúce zo svojich vlastných auditov (**body 105 – 124**).

Odporúčanie 4: prehodnotiť úlohu a povinnosti úradu OLAF v rámci boja proti podvodom súvisiacim s výdavkami EÚ s ohľadom na zriadenie Európskej prokuratúry.

Komisia by mala prehodnotiť úlohu a povinnosti úradu OLAF v rámci boja proti podvodom súvisiacim s výdavkami EÚ s ohľadom na zriadenie Európskej prokuratúry.

Komisia by Európskemu parlamentu a Rade mala konkrétne navrhnúť opatrenia, ktorými sa úradu OLAF udelí strategická úloha a úloha dohľadu v oblasti boja EÚ proti podvodom.

V rámci tejto úlohy by úrad OLAF mohol pôsobiť ako orgán dohľadu zodpovedný za:

- a) návrh a monitorovanie vykonávania politik Komisie na boj proti podvodom a dohľad nad ním s osobitným zameraním na poskytovanie podrobnej analýzy foriem podvodov (*modus operandi*) a príčin podvodov v reálnom čase;
- b) koordináciu a monitorovanie činností v oblasti boja proti podvodom v členských štátoch.

Termín: koniec roka 2022

Túto správu prijala komora V, ktorej predsedá Lazaros S. LAZAROU, člen Dvora audítorov, v Luxemburgu na svojom zasadnutí dňa 14. novembra 2018.

Za Európsky dvor audítorov

Klaus-Heiner Lehne
predseda

Prílohy

Príloha I — Výňatky príslušných právnych predpisov

Článok 3 smernice o ochrane finančných záujmov Únie

„Podvod poškodzujúci finančné záujmy Únie

2. Na účely tejto smernice podvod poškodzujúci finančné záujmy Únie predstavuje:

- a) pokiaľ ide o výdavky nesúvisiace s verejným obstarávaním, akékoľvek konanie alebo opomenutie týkajúce sa:
 - i) používania alebo predkladania falšovaných, nesprávnych alebo neúplných výkazov alebo dokladov, ktoré majú za následok spreneveru alebo neoprávnené zadržiavanie finančných prostriedkov alebo aktív z rozpočtu Únie alebo z rozpočtov spravovaných Úniou, alebo v jej mene;
 - ii) neposkytnutia informácií v rozpore s konkrétnou povinnosťou, a to s rovnakým následkom; alebo
 - iii) zneužitia takýchto finančných prostriedkov alebo aktív na iné účely, než na ktoré boli pôvodne poskytnuté;
- b) pokiaľ ide o výdavky súvisiace s verejným obstarávaním, aspoň pokiaľ k nemu došlo v úmysle získať pre páchatel'a alebo inú osobu neoprávnený prospech, a to poškodením finančných záujmov Únie, akékoľvek konanie alebo opomenutie týkajúce sa:
 - i) používania alebo predkladania falšovaných, nesprávnych alebo neúplných výkazov alebo dokladov, ktoré majú za následok spreneveru alebo neoprávnené zadržiavanie finančných prostriedkov alebo aktív z rozpočtu Únie alebo z rozpočtov spravovaných Úniou, alebo v jej mene;
 - ii) neposkytnutia informácií v rozpore s konkrétnou povinnosťou, a to s rovnakým následkom; alebo
 - iii) zneužitia takýchto finančných prostriedkov alebo aktív na iné účely, než na ktoré boli pôvodne poskytnuté, ktoré poškodzuje finančné záujmy Únie.“

Článok 325 ZFEÚ

„Únia a členské štáty zamedzia podvody a iné protiprávne konanie poškodzujúce finančné záujmy Únie prostredníctvom opatrení, ktoré sa prijímú v súlade s týmto článkom, čo má pôsobiť odradzujúco a tak, aby to poskytlo, v členských štátoch, inštitúciách, orgánoch, úradoch a agentúrach Únie účinnú ochranu.“

Príloha II — Orgány EÚ a členských štátov zapojené do riadenia rizika podvodov

Orgány	Predchádzanie (správa a vodcovstvo v oblasti boja proti podvodom, posúdenie rizika podvodov, stratégie boja proti podvodom, preventívne kontroly, spravodajstvo)	Odhaľovanie (detektívna kontrola podvodov, mechanizmy podávania sťažností na podvody)	Vyšetrovanie (správne a trestné)	Reakcia (sankcie, spätné vymáhanie súm, trestné stíhanie, meranie výkonnosti a výkazníctvo)
OLAF	√	√	√	
IDOC			√	√
GR Komisie	√	√		√
Eurojust				√
Europol	√			
Vnútroštátne správne orgány	√	√	√	√
Vnútroštátne justičné orgány a orgány presadzovania práva		√	√	√
EPPO			√	√

Príloha III — Nedávne legislatívne iniciatívy v oblasti boja EÚ podvodom

- **Smernica o boji proti podvodom, ktoré poškodzujú finančné záujmy Únie, prostredníctvom trestného práva (smernica o ochrane finančných záujmov Únie)** bola prijatá spoluzákonodarcom dňa 5. júla 2017. Členské štáty majú dva roky (do 6. júla 2019) transponovať ju do svojich vnútroštátnych právnych predpisov. Zjednocuje sa v nej vymedzenie štyroch trestných činov (podvod, korupcia, pranie špinavých peňazí a zneužitie verejných financií), ako aj sankcií a premlčaní.
- **Nariadenie 2017/1939, ktorým sa zriaďuje Európska prokuratúra** bolo prijaté v októbri 2017. Európska prokuratúra má začať fungovať koncom roka 2020 alebo začiatkom roka 2021 v 22 členských štátoch a bude zodpovedať za vyšetrowanie trestných činov v oblasti rozpočtu EÚ vrátane závažných cezhraničných podvodov s DPH nad 10 mil. EUR.
- **Návrh zmeny nariadenia o úrade OLAF 883/2013 (COM(2018) 338)** týkajúci sa vyšetrowaní vykonávaných úradom OLAF, pokiaľ ide o spoluprácu s Európskou prokuratúrou a účinnosť vyšetrowaní úradu OLAF, prijatý v máji 2018.
- **Nové nariadenie o rozpočtových pravidlách** nadobudlo účinnosť v júli 2018.

Príloha IV — Udalosti, v dôsledku ktorých členské štáty oznamujú Komisii prípady podvodu, ktoré sa vyšetrojú ako trestné činy

Udalosť	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
Po obžalobe	✓			✓	✓			✓						✓							✓		✓			✓		
Po prvom rozsudku	✓				✓			✓						✓						✓			✓			✓		
Po právoplatnom rozsudku – právoplatné rozhodnutie súdu	✓			✓	✓			✓	✓					✓		✓	✓	✓		✓	✓		✓	✓	✓	✓		
Iné	✓	✓	✓			✓	✓			✓	✓	✓	✓		✓				✓	✓	✓	✓		✓			✓	✓

Príloha V — Úlohy a povinnosti Komisie za výsledky opatrení boja proti podvodom súvisiacim s výdavkami EÚ

Útvary Komisie	Plánovanie			Vykonávanie			Podávanie správ		
	Analýza rizika podvodu	Stratégie pre boj proti podvodom	Plán riadenia	Predbežné a následné kontroly podvodov	Trestné stíhanie	Vymáhanie	Oznamovanie podozrení z podvodu a potvrdených podvodov (správa o ochrane finančných záujmov)	Výročná správa o činnosti	Výročná správa o riadení a výkonnosti
Európska komisia (kolégium)	Informovaný	Zodpovedný	Nezapojený	Informovaný	Nezapojený	Informovaný	Zodpovedný	Informovaný	Zodpovedný
Člen Komisie poverený rozpočtom a ľudskými zdrojmi	Informovaný	Poradný	Informovaný	Informovaný	Nezapojený	Informovaný	Poradný	Informovaný	Poradný
Správna rada organizácie	Poradný	Informovaný	Poradný	Nezapojený	Nezapojený	Nezapojený	Nezapojený	Poradný	Poradný
Riaditeľ GR – povolujujúci úradník vymenovaný delegovaním	Zodpovedný	Zodpovedný	Zodpovedný	Zodpovedný	Nezapojený	Zodpovedný	Poradný	Zodpovedný	Poradný
OLAF*	Poradný	Poradný	Poradný	Poradný	Poradný	Poradný	Poradný	Poradný	Poradný
Hlavné útvary: Generálny sekretariát a GR BUDG	Poradný	Poradný	Poradný	Informovaný	Nezapojený	Informovaný	Poradný	Poradný	Poradný
Útvar pre vnútorný audit**	Nezapojený	Informovaný	Nezapojený	Nezapojený	Nezapojený	Nezapojený	Informovaný	Informovaný	Informovaný
Skupina klíringových ústavov ***	Nezapojená	Nezapojená	Nezapojená	Nezapojená	Nezapojená	Nezapojená	Nezapojená	Nezapojená	Nezapojená
Výbor pre pokrok v oblasti auditu****	Informovaný	Informovaný	Informovaný	Informovaný	Nezapojený	Informovaný	Nezapojený	Informovaný	Informovaný
Dozorný výbor úradu OLAF	Nezapojený	Nezapojený	Nezapojený	Nezapojený	Informovaný	Informovaný	Nezapojený	Nezapojený	Nezapojený
Sieť Komisie na predchádzanie podvodom a ich odhaľovanie	Poradný	Poradný	Nezapojený	Poradný	Nezapojený	Nezapojený	Informovaný	Nezapojený	Nezapojený

*Konzultácia s úradom OLAF pri všetkých ostatných opatreniach vo fázach plánovania a vykonávania je voľiteľná, s výnimkou prípadov, keď sú tieto opatrenia založené na odporúčaní úradu OLAF.

**Zodľa svojej charty a medzinárodných noriem nemá nijakú zodpovednosť za riadenie v nijakej fáze cyklu boja proti podvodom.

*** Skupina klíringových ústavov môže byť informovaná o prístupe k danému prípadu, nie o celkovom systémovej prístupe

****APC je informovaný o záležitostiach v týchto oblastiach nepriamo, t. j. na základe zistení interných a/alebo externých auditov. APC je informovaný o hlavných bodoch VŠČ a návrhu výročnej správy o riadení a výkonnosti.

Kľúčové subjekty zapojené do boja proti podvodom sme rozdelili na tieto štyri kategórie:

- **zodpovedný:** osoba alebo subjekt, ktorý skutočne plní danú úlohu a/alebo sa v konečnom dôsledku zodpovedá verejnosti za vykonávanie činnosti alebo rozhodnutia,
- **poradný:** osoba alebo subjekt, ktorý poskytuje stanovisko o konkrétnom opatrení alebo rozhodnutí pred ich prijatím, vrátane vypracovania / preskúmania alebo prezentovania návrhu dokumentov tým, ktorí zodpovedajú za rozhodnutie;
- **informovaný:** osoba alebo subjekt, ktorý sa má informovať po prijatí rozhodnutia alebo opatrenia. Môže sa stať, že tieto osoby budú musieť v reakcii na rozhodnutie alebo

Príloha VI — Zoznam literatúry

Mungiu-Pippidi, A., *The Good, the Bad and the Ugly: Controlling corruption in the European Union*, Berlín, 2013.

Giuffrida, F., „The European Public Prosecutor’s Office: King without kingdom?“, výskumná správa CEPS č. 3/2017, 2017, s. 14, [https://www.ceps.eu/publications/european-public-prosecutor %E2 %80 %99s-office-king-without-kingdom](https://www.ceps.eu/publications/european-public-prosecutor-%E2%80%99s-office-king-without-kingdom).

Golden, M., a Picci, L., „Proposal for a New Measure of Corruption, and Tests using Italian Data“, *Economics and Politics*. zv. 17, 2005, s. 37 – 75.

Button, M., a Gee, J., *The financial cost of fraud 2015 – What the latest data from around the world shows*, PKF Littlejohn LLP and PKF, 2015; pozri aj Brooks, G., Button, M., a Gee, J., „The scale of healthcare fraud: a global evaluation“, *Security Journal*, zv. 25, č. 2, 2012, s. 76 – 87.

Button, M., Lewis, C., Shepherd, D., Brooks, G. a Wakefield, A., *Fraud and Punishment: Enhancing Deterrence Through More Effective Sanctions*, Centre for Counter Fraud Studies, University of Portsmouth, 2012.

Fazekas, M., a King, P. L., [Perils of development funding? The tale of EU Funds and grand corruption in Central and Eastern Europe](#). *Regulation & Governance*, 2018, s. 14 – 15.

Fazekas, M., a Kocsis, G., „[Uncovering High-Level Corruption: Cross-National Corruption Proxies Using Public Procurement Data](#)“. *British Journal of Political Science*, dostupné online, 2017.

Fazekas, M., Tóth, I. J., a King, P. L., „[An Objective Corruption Risk Index Using Public Procurement Data](#)“. *European Journal of Criminal Policy and Research*, 22(3), 2016, s. 369 – 397.

Fazekas, M., a Tóth, I. J., „[Corruption in EU Funds? Europe-wide evidence on the corruption effect of EU-funded public contracting](#)“. In J. Bachtler a kol. (editori), *EU Cohesion Policy. Reassessing performance and direction*. Kapitola 13. Routledge, Londýn, 2017, s. 186 – 205.

Mauro, P., *The Effects of Corruption on Growth, Investment and Government Expenditure*, Medzinárodný menový fond, WP/96/98, 1996.

Mauro, P., „Corruption and the composition of government expenditure“, Medzinárodný menový fond, Journal of Public Economics 69, 1998.

Jajkiewicz, O., a Drobiszová, A., „The Effect of Corruption on Government Expenditure Allocation in OECD Countries“, Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis, zv. 63, 2015.

Akronymy a skratky

AFCOS: koordinačný útvar pre boj proti podvodom

AFS: stratégia pre boj proti podvodom

AMPR: výročná správa o riadení a výkonnosti

AOD: povoľujúci úradník vymenovaný delegovaním

CAFS: stratégia Komisie pre boj proti podvodom

EDES: systém včasného odhaľovania rizika a vylúčenia

EPPO: Európska prokuratúra

GR: generálne riaditeľstvo

IBOA: inštitúcie, orgány, úrady a agentúry EÚ

IMS: systém riadenia nezrovnalostí

OFZÚ: ochrana finančných záujmov Európskej únie

OLAF: Európsky úrad pre boj proti podvodom

PACA: prvý správny alebo súdny nález

SD: Súdny dvor Európskej únie

VFR: viacročný finančný rámec

VSČ: výročná správa o činnosti

Glosár

Finančné opravy: môže uložiť členský štát odrátaním neoprávnených výdavkov zo žiadosti o platbu členského štátu, uhradením príkazu na vymáhanie vydaného Komisiou alebo zrušením záväzku. Odrátanie môže mať dve formy: odobratie alebo vymáhanie od príjemcov.

Chyba: Nezrovnalosť vyplývajúca z nedodržiavania právnych a zmluvných požiadaviek.

Korupcia: Korupcia je zneužitie právomoci na súkromný zisk. Jej podstatou je akékoľvek konanie alebo opomenutie, pri ktorom dochádza k zneužitiu verejnej moci alebo ktoré predstavuje snahu dosiahnuť nesprávne použitie verejnej moci s cieľom získať neoprávnenú výhodu.

Lepšia právna regulácia: Koncipovanie politík a právnych predpisov tak, aby sa ich ciele dosiahli za minimálne náklady. Lepšia právna regulácia je o tom, ako zabezpečiť, aby EÚ skutočne splnila ambiciózne ciele, ktoré si vytýčila. Je aj o zabezpečení toho, aby zvolené politické riešenie bolo optimálnym a čo najmenej zaťažujúcim spôsobom na dosiahnutie týchto cieľov. Zaistí sa tak, aby sa politické rozhodnutia pripravovali otvoreným a transparentným spôsobom na základe najlepších dostupných dôkazov a pri plnom zapojení zainteresovaných strán. (Zdroj: Súbor nástrojov pre lepšiu právnu reguláciu).

Nezrovnalosť: Nezrovnalosť je akt, ktorý nie je v súlade s pravidlami EÚ a ktorý má potenciálne negatívny vplyv na finančné záujmy EÚ, ale môže byť dôsledkom skutočnej chyby, ktorej sa dopustili príjemcovia žiadajúci o finančné prostriedky a orgány zodpovedné za realizáciu platieb. Ak je nezrovnalosť zámerná, ide o podvod.

Obžaloba: Úradné oznámenie štátneho zástupcu fyzickej alebo právnickej osobe o obvinení, že daná osoba spáchala trestný čin. Prostredníctvom tohto oznámenia štátny zástupca začína trestné stíhanie na súde.

Odsúdenie: Rozsudok súdu, ktorým sa stanovila vina obvinenej osoby zo spáchania trestného činu. Osobu možno považovať za odsúdenú iba vtedy, keď je rozsudok právoplatný.

Ochrana finančných záujmov Európskej únie: Ochrana finančných záujmov EÚ je kľúčovým prvkom politickej agendy EÚ, ktorej cieľom je posilniť a zvýšiť dôveru občanov a zabezpečiť, aby sa ich peniaze využívali náležitým spôsobom. Netýka sa len hospodárenia s rozpočtovými prostriedkami, ale aj všetkých opatrení, ktoré poškodzujú aktíva Únie, ako aj aktíva členských štátov, pokiaľ sú tieto opatrenia relevantné pre politiky EÚ.

Podozrenie z podvodu: Nezrovnalosť, ktorá vedie k začatiu správneho alebo súdneho konania na vnútroštátnej úrovni s cieľom preukázať, či bolo konanie úmyselné, Komisia a členské štáty označujú ako „podozrenie z podvodu“.

Podvod: Podvod je zámerné podvodné konanie s cieľom dosiahnuť osobný zisk alebo spôsobiť stratu druhej strane (príloha I).

Posúdenie vplyvu: Posúdenia vplyvu prispievajú k rozhodovacím procesom EÚ prostredníctvom systematického získavania a analýzy informácií o plánovaných činnostiach a odhadov ich pravdepodobného vplyvu. Posúdenia vplyvu sa musia vykonať pre všetky dôležité politické iniciatívy [t. j. iniciatívy predložené v ročnej politickej stratégii (RPS) alebo neskôr v legislatívnom pracovnom programe Komisie] s niekoľkými jasne vymedzenými výnimkami. Okrem toho sa o zahrnutí ďalších významných iniciatív môže rozhodnúť podľa konkrétneho prípadu.

Preukázaný podvod: Pojem preukázaný podvod označuje prípad, pri ktorom sa v právoplatnom rozsudku trestného súdu rozhodlo, že predstavuje „podvod“.

Prvý správny alebo súdny nález (PACA): „Prvý správny alebo súdny nález“ je prvý písomný posudok príslušného orgánu, či už správneho, alebo súdneho, v ktorom sa na základe určitých skutočností dospeje k záveru, že došlo k nezrovnalosti. Tento záver sa môže následne prehodnotiť alebo zrušiť v dôsledku vývoja v priebehu správneho alebo súdneho konania.

Riziko podvodu: V súlade s príručkou riadenia rizík podvodu z roku 2016 vypracovanou Výborom sponzorských organizácií komisie Treadway (COSO) by organizácie mali vykonávať komplexné posudzovania rizika podvodu s cieľom určovať konkrétne schémy a riziká podvodov, vyhodnocovať ich pravdepodobnosť a závažnosť, hodnotiť existujúce činnosti na kontrolu podvodov a vykonávať opatrenia na zmiernenie reziduálnych rizík podvodu.

Systém riadenia nezrovnalostí (IMS): Systém riadenia nezrovnalostí je bezpečný elektronický nástroj na nahlasovanie, riadenie a analýzu nezrovnalostí. Systém je súčasťou informačného systému pre boj proti podvodom (AFIS), vytvoreného a spravovaného úradom OLAF, ktorý uľahčuje výmenu informácií medzi úradom OLAF a príslušnými správnymi orgánmi.

Systém včasného odhaľovania rizika a vylúčenia: Systém včasného odhaľovania rizika a vylúčenia je nový systém vylúčenia, ktorý zaviedla Komisia od 1. januára 2016 na ochranu finančných záujmov EÚ pred nespoľahlivými hospodárskymi subjektmi. Jeho účelom je uľahčiť včasné odhalenie uvedených subjektov, ich vylúčenie z možnosti získať finančné prostriedky EÚ, uloženie peňažných sankcií

a v najzávažnejších prípadoch zverejnenie informácií súvisiacich s takýmito prípadmi vylúčenia alebo pokút.

Trestné stíhanie: Rozhodnutie štátneho zástupcu obviníť obvinenú osobu z trestného činu.

Zistený podvod: Pojem zistený podvod zahŕňa podozrenie z podvodu a preukázaný podvod.

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

"FIGHTING FRAUD IN EU SPENDING: ACTION NEEDED"

EXECUTIVE SUMMARY

Introduction

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

See Commission's replies to paragraphs 94–125.

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

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

X.

Recommendation 1:

The Commission partially accepts the recommendation.

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

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

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

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

Recommendation 2:

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

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

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

Recommendation 3:

First indent: The Commission accepts the recommendation.

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

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

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

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

Second indent: The Commission accepts the recommendation.

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

Recommendation 4:

The Commission partially accepts the recommendation.

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

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

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

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

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

INTRODUCTION

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

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

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

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

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

OBSERVATIONS

Common reply to paragraphs 14-16:

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

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

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

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

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

24.

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

Second bullet point:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Common reply to paragraphs 33–36:

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

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

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

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

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

Box 1

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

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

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

Common reply to paragraphs 40-42:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Box 2

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

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

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

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

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

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

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

Common reply to paragraphs 50-54:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

See also Commission's reply to paragraph 60.

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

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

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

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

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

⁵ SEC (2007) 1676.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

See also reply to paragraph 72.

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

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

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

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

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

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

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

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

Common reply to paragraphs 85 and 86:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁸ Cf. Article 325 TFEU.

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

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

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

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

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

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

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

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

See also Commission's reply to paragraph 97.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

See also Commission's reply to paragraph 99.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Common reply to paragraphs 106-108:

¹⁰ See 2017 OLAF Report.

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

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

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

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

See also Commission's reply to paragraph 115.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

See also reply to paragraphs 106-108.

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

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

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

See also Commission's reply to paragraph 114.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

See also Commission's reply to paragraph 109.

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

Common reply to paragraphs 122-123:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

128.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

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

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

Please see Commission's reply to paragraph 9.

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

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

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

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

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

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

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

The Commission partially accepts the recommendation.

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

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

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

a) The Commission partially accepts recommendation 1 a).

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

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

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

b) The Commission partially accepts recommendation 1 b).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

The Commission partially accepts recommendation 2.2

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

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

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

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

See Commission's reply to paragraph 67.

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

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

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

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

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

See also Commission's reply to paragraph 138.

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

Recommendation 3 – Increase the use of fraud-prevention tools

The Commission partially accepts recommendation 3.1.

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

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

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

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

The Commission accepts recommendation 3.2 a).

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

The Commission accepts recommendation 3.2 b).

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

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

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

The Commission accepts recommendation 3.3.

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

See Commission replies to paragraphs 85–88.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

The Commission partially accepts the recommendation.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Audítorský tím

V osobitných správach EDA sa predkladajú výsledky jeho auditov, ktoré sa týkajú politik a programov EÚ alebo tém riadenia súvisiacich s konkrétnymi rozpočtovými oblasťami. EDA vyberá a navrhuje tieto audítorské úlohy tak, aby mali maximálny dosah, pričom sa zohľadňujú riziká pre výkonnosť či zhodu, výška súvisiacich príjmov alebo výdavkov, budúci vývoj a politický a verejný záujem.

Tento audit výkonnosti uskutočnila audítorská komora V – Financovanie a správa Únie, ktorej predsedá člen Dvora audítorov Lazaros S. Lazarou. Audit viedol člen EDA Juhan Parts, podporu mu poskytol vedúci kabinetu Ken-Marti Vaher, atašé kabinetu Margus Kurm, hlavná manažérka a vedúca úlohy Judit Oroszki, zástupca vedúcej úlohy Tomasz Plebanowicz, a audítori Rogelio Abarquero Grossi, Daria Bochnar, Jana Janeckova a Anzela Poliulianaite. Michael Pyper poskytol jazykovú podporu a Valérie Tempez-Erasmi poskytla administratívnu pomoc.



Zľava doprava: 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.

Udalosť	Dátum
Schválenie memoranda o plánovaní auditu/začiatok auditu	4.4.2017
Oficiálne zaslanie návrhu správy Komisii (alebo inému kontrolovanému subjektu)	26.6.2018
Schválenie konečnej správy po námietkovom konaní	14.11.2018
Prijatie oficiálnych odpovedí Komisie (alebo iného kontrolovaného subjektu) vo všetkých jazykoch	EN: 8.1.2019

PDF ISBN 978-92-847-1458-2 doi:10.2865/365794 QJ-AB-18-030-SK-N

HTML ISBN 978-92-847-1473-5 doi:10.2865/451909 QJ-AB-18-030-SK-Q

Ochrana finančných záujmov EÚ pred podvodmi je hlavnou zodpovednosťou Európskej komisie. Generálne riaditeľstvá Komisie, výkonné agentúry a Európsky úrad pre boj proti podvodom (OLAF) spolupracujú s vysokým počtom ďalších organizácií, vrátane orgánov v členských štátoch a budúcou Európskou prokuratúrou (EPPO). V rámci tohto auditu sme posúdili, či Komisia náležite riadi riziko podvodných činností na úkor rozpočtu EÚ. Zistili sme, že Komisia nemá úplné a porovnateľné údaje o miere zistených podvodov vo výdavkoch EÚ. Okrem toho, doteraz nevykonala posúdenie nezistených podvodov ani podrobnú analýzu, čo vedie hospodárske subjekty k tomu, aby sa správali podvodne. To znižuje praktickú hodnotu a účinnosť strategických plánov Komisie na ochranu finančných záujmov EÚ pred podvodmi. Súčasný systém, pri ktorom na administratívne vyšetrovania prípadu podozrenia z podvodu zo strany úradu OLAF nadväzuje vyšetrovanie trestného činu na vnútroštátnej úrovni, zaberá v mnohých prípadoch veľa času, a tak znižuje pravdepodobnosť dosiahnuť trestné stíhanie. Okrem toho, v záverečných správach úradu OLAF sa často nenachádzajú dostatočné informácie na začatie spätného vymáhania neoprávnene vyplatených finančných prostriedkov. Menej než polovica vyšetrovaní úradu OLAF viedla k trestnému stíhaniu podozrivých podvodníkov a viedla k spätnému získaniu menej než tretiny neoprávnene vyplatených finančných prostriedkov EÚ.



EURÓPSKY
DVOR
AUDÍTOROV



Úrad pre publikácie

EURÓPSKY DVOR AUDÍTOROV
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURSKO

Tel. +352 4398-1

Otázky: eca.europa.eu/sk/Pages/ContactForm.aspx
Webová stránka: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

©Európska únia, 2019.

V prípade použitia či šírenia fotografií a iných materiálov, na ktoré sa nevzťahujú autorské práva Európskej únie, je potrebné žiadať povolenie priamo od držiteľov autorských práv.