

Sprawozdanie specjalne

Zwalczanie nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków UE – konieczne jest podjęcie działań

(przedstawione na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE)



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

Spis treści

	Punkty
Streszczenie	I-X
Cele i zakres kontroli	I-IV
Ustalenia Trybunału	V-VIII
Zalecenia Trybunału	IX-X
Wstęp	01-09
Definicja nadużycia finansowego	01-03
Ochrona interesów finansowych UE przed nadużyciami finansowymi	04-09
Zakres kontroli i podejście kontrolne	10-13
Uwagi	14-128
Komisja nie ma wystarczającej pogłębionej wiedzy na temat skali, charakteru i przyczyn nadużyć finansowych	14-49
Dane dotyczące poziomu wykrytych nadużyć finansowych są niekompletne	21-32
Komisja nie ma informacji na temat poziomu niewykrytych nadużyć finansowych	33-37
Prowadzona przez Komisję analiza schematów i ryzyka nadużyć jest niewystarczająca	38-46
Komisja nie przeprowadziła analizy przyczyn nadużyć finansowych	47-49
W strategicznym podejściu Komisji do zarządzania ryzykiem nadużyć występują uchybienia	50-64
Zgodnie z modelem zarządzania obowiązującym w Komisji obowiązki w tej dziedzinie są rozproszone, lecz nadzór instytucjonalny w zakresie zarządzania ryzykiem nadużyć finansowych jest niewystarczający	52-57
W strategiach zwalczania nadużyć oraz sprawozdawczości dotyczącej skuteczności tych strategii występują uchybienia	58-64
Zapobieganiu nadużyciom finansowym nie poświęcono wystarczająco wiele uwagi	65-88

Komisja niedawno zaczęła uwzględniać mechanizmy kontroli nadużyć w nadrzędnych zasadach wydatkowania	66-70
Przeprowadzenie oceny ryzyka nadużyć przed przyjęciem zasad wydatkowania będzie obowiązkowe od 2021 r.	71-75
Konieczne jest lepsze wykorzystanie danych do celów zapobiegania nadużyciom	76-88
Dochodzenia administracyjne OLAF doprowadziły do ścigania przestępstw w mniej niż połowie spraw i odzyskania mniej niż jednej trzeciej środków finansowych	89-124
W obecnym systemie prowadzenia dochodzeń dotyczących nadużyć finansowych występują strukturalne uchybienia	94-104
Niewystarczający materiał dowodowy utrudnia odzyskanie środków na drodze administracyjnej	105-124
Uruchomienie EPPO będzie wymagało skoordynowanych wysiłków	125-128
Wnioski i zalecenia	129-142
Komisja nie ma wystarczającej pogłębionej wiedzy na temat skali, charakteru i przyczyn nadużyć finansowych	131-134
W strategicznym podejściu Komisji do zarządzania ryzykiem nadużyć występują uchybienia	135-136
Zapobieganiu nadużyciom finansowym nie poświęcono wystarczająco wiele uwagi	137-140
Dochodzenia administracyjne OLAF doprowadziły do ścigania przestępstw w mniej niż połowie spraw i odzyskania mniej niż jednej trzeciej środków finansowych	141-142
Załączniki	
Załącznik I — Fragmenty istotnych aktów prawnych	
Załącznik II — Organy UE i państw członkowskich zaangażowane w zarządzanie ryzykiem nadużyć finansowych	
Załącznik III — Niedawne inicjatywy ustawodawcze dotyczące działań UE w zakresie zwalczania nadużyć finansowych	
Załącznik IV — Etapy, na których państwa członkowskie zgłaszały Komisji przypadki nadużyć finansowych objęte postępowaniami przygotowawczymi	

Załącznik V — Role i obowiązki w obrębie Komisji związane z wynikami w zakresie zwalczania nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków UE

Załącznik VI — Bibliografia

Glosariusz i wykaz skrótów

Glosariusz

Zespół kontrolny

Streszczenie

Cele i zakres kontroli

I Pojęcie nadużycia finansowego odnosi się do wszelkiego umyślnego działania lub zaniechania, które ma na celu oszukanie osób trzecich i skutkuje stratami po stronie ofiary oraz korzyścią dla sprawcy. Nadużycia finansowe dotyczące środków publicznych są często powiązane z korupcją. Korupcję zazwyczaj rozumie się jako wszelkie działania i zaniechania polegające na nadużywaniu władzy publicznej lub mające skłonić do takiego nadużywania, z myślą o uzyskaniu nienależnych korzyści.

II Komisja i państwa członkowskie wspólnie ponoszą odpowiedzialność za ochronę interesów finansowych UE przed przypadkami nadużyć finansowych i korupcji. Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) jest obecnie zasadniczym organem UE w dziedzinie zwalczania nadużyć. Przyczynia się on do opracowania i wdrożenia polityki Komisji w tej dziedzinie i przeprowadza dochodzenia administracyjne dotyczące nadużyć na szkodę budżetu UE. W 2020 r. rozpocznie działalność Prokuratura Europejska (EPPO), która będzie posiadała uprawnienia do ścigania przestępstw naruszających interesy finansowe UE w 22 państwach członkowskich.

III Ponieważ zapobieganie nadużyciom i ich wykrywanie mają istotne znaczenie dla zarządzania finansami UE, Trybunał podjął decyzję o przeprowadzeniu kontroli wykonania zadań dotyczącej zarządzania przez Komisję ryzykiem nadużyć w wydatkowaniu środków UE. W szczególności Trybunał zbadał:

- strategię Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych, jej narzędzia zapobiegania nadużyciom, a także zbadał, czy Komisja ma dostęp do odpowiednich danych na temat skali, charakteru i przyczyn nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków UE,
- czy dochodzenia administracyjne prowadzone przez OLAF skutkowały ściganiem przestępstw i odzyskaniem środków.

IV Trybunał przeanalizował również rozwiązania przyjęte na potrzeby ustanowienia EPPO i zbadał, czy nowy organ będzie w stanie zaradzić obecnym uchybieniom.

Ustalenia Trybunału

V W ostatniej dekadzie Komisja podjęła działania w celu zwalczania nadużyć na szkodę budżetu UE. W szczególności w 2011 r. przyjęła strategię w zakresie zwalczania nadużyć finansowych (CAFS), a poszczególne dyrekcje generalne lub grupy takich dyrekcji wdrażają własne strategie operacyjne w tej dziedzinie. Ponadto Komisja ustanowiła system wczesnego wykrywania i wykluczania (EDES) oraz utworzyła międzyinstytucjonalny zespół, który ma przedstawiać zalecenia na temat ewentualnego wykluczenia podmiotów gospodarczych z finansowania przez UE m.in. ze względu na nadużycia finansowe lub korupcję. Corocznie Komisja przedstawia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie o ochronie interesów finansowych Unii (tzw. sprawozdanie PIF).

VI Trybunał stwierdził jednak, że Komisja nie posiada kompleksowych informacji na temat skali, charakteru i przyczyn nadużyć. Oficjalne dane statystyczne Komisji dotyczące wykrytych nadużyć finansowych nie są kompletne, a Komisja nie oszacowała do tej pory skali nadużyć niewykrytych. Dostępne są jedynie częściowe informacje na temat mechanizmów lub schematów występowania nadużyć w poszczególnych sektorach. Nie przeprowadzono przy tym szczegółowej analizy, która wskazałaby przyczyny popełniania nadużyć przez niektórych odbiorców środków unijnych. Ten brak informacji ogranicza praktyczną wartość planów strategicznych Komisji (takich jak CAFS, której nie aktualizowano od 2011 r.).

VII Obecnie stosowane podejście – zgodnie z którym OLAF wszczyna dochodzenie administracyjne po otrzymaniu informacji z innych źródeł i w ramach którego po zakończeniu dochodzenia OLAF dotyczącego podejrzanego nadużycia często wszczyna się jeszcze postępowanie przygotowawcze na szczeblu krajowym – okazuje się w wielu sprawach zbyt czasochłonne i zmniejsza szanse na ściganie przestępstw. W konsekwencji dochodzenia OLAF skutkują ściganiem osób podejrzanych o popełnienie nadużycia finansowego w ok. 45% przypadków. Jeśli chodzi o odzyskanie nienależnie wypłaconych środków unijnych, w wielu sprawach dyrekcje generalne stwierdzały, że raporty końcowe OLAF nie zapewniają wystarczających informacji, które mogłyby stanowić podstawę dla wszczęcia procedury odzyskania nienależnie wypłaconych środków. W takich przypadkach dyrekcje podejmują dalsze działania (samodzielnie lub za pośrednictwem podmiotów zewnętrznych), aby określić, czy odzyskanie kwoty podanej w zaleceniu OLAF jest możliwe, lub polegają w tym względzie na materiale dowodowym z własnych kontroli.

VIII Trybunał uznaje ustanowienie EPPO (w której uczestniczyć będą 22 państwa członkowskie) za krok we właściwym kierunku, niemniej przyjęte rozporządzenie wiąże się z szeregiem zagrożeń. Najpoważniejsze z nich dotyczy wykrywania przestępstw i prowadzenia postępowań przygotowawczych, za które odpowiadać będą zasadniczo śledczy z państw członkowskich pod kierownictwem EPPO. W rozporządzeniu nie

wprowadzono jakichkolwiek mechanizmów, które umożliwiałyby EPPO (lub jakimkolwiek innemu organowi UE) wzywaniu władz państw członkowskich do przydzielenia zasobów na potrzeby prowadzenia działań wyprzedzających, koniecznych do prowadzenia dochodzeń dotyczących nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków unijnych, lub na potrzeby prowadzenia spraw przez delegowanych prokuratorów. Kolejne zagrożenie wiąże się z tym, że szeroko zakrojone konsultacje wewnętrzne i tłumaczenia niezbędne w działalności izb EPPO mogą ostatecznie okazać się zbyt czasochłonne w postępowaniach karnych, w których bardzo często najpilniej potrzebnym zasobem jest czas.

Zalecenia Trybunału

IX Na podstawie powyższych uwag Trybunał uznaje, że konieczne są większa determinacja i mocniejsze przywództwo w UE, by podjąć rzeczywiste działania w zakresie zwalczania nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków UE. Trybunał uznaje zatem, że Komisja musi bezsprzecznie zintensyfikować wysiłki w tej dziedzinie we współpracy z państwami członkowskimi.

X Komisja Europejska powinna:

Zalecenie 1: wprowadzić wiarygodny system zgłaszania przypadków nadużyć finansowych, który zapewni informacje na temat skali, charakteru i pierwotnych przyczyn tego zjawiska.

Zalecenie 2: aby usprawnić koordynację zwalczania nadużyć finansowych w ramach kolegalnej odpowiedzialności za zapobieganie nadużyciom i ich wykrywanie, zapewnić, by strategiczne zarządzanie ryzykiem nadużyć i zapobieganie nadużyciom zostało jasno wskazane w kompetencjach jednego z komisarzy oraz przyjąć nową kompleksową strategię zwalczania nadużyć w oparciu o kompleksową analizę ryzyka nadużyć.

Zalecenie 3: zintensyfikować wysiłki w zakresie zapobiegania nadużyciom. W szczególności Komisja powinna:

- zagwarantować, że dyrekcje generalne będą korzystały z systemu EDES w obszarach zarządzania pośredniego i bezpośredniego, oraz wezwać państwa członkowskie do identyfikowania i zgłaszania podmiotów gospodarczych dopuszczających się nadużyć oraz osób fizycznych powiązanych z tymi podmiotami,
- wezwać wszystkie państwa członkowskie do aktywnego korzystania z bazy danych ARACHNE, tak aby zapobiec nieprawidłowemu wykorzystaniu środków UE i nadużywaniu tych środków.

Zalecenie 4: ponownie rozważyć rolę i obowiązki OLAF w zakresie zwalczania nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków UE w kontekście utworzenia EPPO. W szczególności

Komisja powinna zaproponować Parlamentowi Europejskiemu i Radzie takie rozwiązania, które pozwolą powierzyć OLAF strategiczną i nadzorczą rolę w unijnych działaniach w zakresie zwalczania nadużyć.

Wstęp

Definicja nadużycia finansowego

01 Ogólnie pojęcie nadużycia finansowego¹ odnosi się do wszelkiego umyślnego działania lub zaniechania, które ma na celu oszukanie osób trzecich i skutkuje stratami po stronie ofiary oraz korzyścią dla sprawcy. Przykładowo, jeśli odbiorca dotacji usiłuje umyślnie wprowadzić w błąd podmiot przyznający finansowanie, aby ubiegać się o zwrot nieuzasadnionych, zawyżonych wydatków, stanowi to nadużycie finansowe.

02 Nadużycia finansowe dotyczące środków publicznych są niekiedy powiązane z korupcją²³, którą zazwyczaj rozumie się jako wszelkie działania i zaniechania polegające na nadużywaniu władzy publicznej lub mające skłonić do takiego nadużywania, z myślą o uzyskaniu nienależnych korzyści. Przykładowo, jeśli odbiorca dotacji przekupuje urzędnika, by ten zatwierdził nienależyte, zawyżone wydatki, oznacza to, że dopuszczono się jednocześnie nadużycia finansowego i korupcji.

03 Nieprawidłowość⁴ jest pojęciem szerszym niż nadużycie finansowe. Definiuje się ją jako wszelkie naruszenie prawa, które spowodowało lub mogło spowodować szkodę w budżecie UE. Jeśli takie naruszenie prawa popełniono umyślnie, stanowi ono nadużycie finansowe. W związku z tym nadużycia finansowe od nieprawidłowości odróżnia działanie sprawcy w złej wierze.

Ochrona interesów finansowych UE przed nadużyciami finansowymi

04 Artykuł 325 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) stanowi podstawę prawną dla ochrony interesów finansowych UE przed nadużyciami finansowymi, korupcją i inną nielegalną działalnością (**załącznik I**).

¹ Zob. definicja prawna zawarta w art. 3 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371 z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii (dyrektywy PIF).

² Zob. motyw 8 dyrektywy PIF.

³ Zob. definicję prawną zawartą w art. 4 dyrektywy (UE) 2017/1371 (dyrektywy PIF).

⁴ Art. 1 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 2988/95.

05 Komisja Europejska ma obowiązek podjąć działania konieczne do zagwarantowania z wystarczającą pewnością, że zapobiega się nieprawidłowościom (w tym nadużyciom) w wydatkowaniu środków budżetowych UE oraz takie nieprawidłowości wykrywa i koryguje⁵. W obszarach wydatkowania objętych zarządzaniem dzielonym, np. polityki spójności i rolnictwa, Komisja współdzieli odpowiedzialność w tym względzie z państwami członkowskimi.

06 Dyrektywa w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii (dyrektywa PIF)⁶ przewiduje zharmonizowaną definicję przestępstw naruszających interesy finansowe UE, a także kary i okresy przedawnienia w takich sprawach. Dyrektywę przyjęto dnia 5 lipca 2017 r. Państwa członkowskie mają obowiązek transponować dyrektywę do prawa krajowego do lipca 2019 r.⁷

07 W zarządzaniu ryzykiem nadużyć finansowych przynoszących szkodę budżetowi UE uczestniczy duża liczba podmiotów, zarówno na szczeblu UE, jak i państw członkowskich (załącznik II). Najważniejszymi z nich są następujące organy:

- o **Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych** (określany skrótem **OLAF** utworzonym od nazwy Urzędu w języku francuskim – *Office européen de lutte antifraude*) jest obecnie zasadniczym organem UE w dziedzinie zwalczania nadużyć finansowych. Uczestniczy w opracowywaniu i wdrażaniu polityki Komisji w tej dziedzinie. Jest jedynym organem na szczeblu unijnym, który posiada niezależne uprawnienia dochodzeniowe⁸.
- o **Dyrekcje generalne i agencje wykonawcze Komisji** są odpowiedzialne za ustanowienie skutecznych systemów zarządzania ryzykiem nadużyć finansowych w różnych obszarach budżetu UE.

⁵ Zob. art. 32 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii (rozporządzenia finansowego).

⁶ Zob. art. 3 dyrektywy PIF.

⁷ Zob. art. 17 dyrektywy PIF.

⁸ Art. 1 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 883/2013 z dnia 11 września 2013 r. dotyczącego dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady i rozporządzenie Rady (Euratom) nr 1074/1999.

- o W ramach zarządzania dzielonego to na **organach państw członkowskich odpowiedzialnych za poszczególne programy** spoczywa obowiązek wprowadzenia odpowiednich ram zwalczania nadużyć. Podobnie, postępowania przygotowawcze i ściganie przestępstw podlegają w całości kompetencjom **krajowych organów wymiaru sprawiedliwości**.
- o W październiku 2017 r. 20 państw członkowskich⁹ podjęło decyzję o utworzeniu **Prokuratury Europejskiej (EPPO)**. Obecnie w EPPO uczestniczą 22 państwa członkowskie. Prokuratura będzie organem unijnym posiadającym uprawnienia do prowadzenia postępowań przygotowawczych i ścigania przestępstw naruszających interesy finansowe UE. Zgodnie z art. 120 ust. 2 rozporządzenia ustanawiającego EPPO¹⁰ organ rozpocznie działalność nie wcześniej niż trzy lata po dniu wejścia w życie rozporządzenia, tj. nie przed końcem 2020 r.

08 Europejski Trybunał Obrachunkowy jest niezależnym kontrolerem UE. Trybunał kontroluje legalność i prawidłowość dochodów i wydatków oraz upewnia się co do należytego zarządzania finansami. Jeśli w trakcie prowadzonych prac Trybunał wykryje przypadki podejrzewanych nadużyć finansowych, zgłasza je do OLAF w celu przeprowadzenia przezeń wstępnej analizy i ewentualnego dochodzenia¹¹.

09 Wreszcie, zgodnie z art. 325 ust. 4 TFUE przed uchwaleniem przez prawodawcę wszelkich środków w dziedzinach zapobiegania nadużyciom finansowym naruszającym interesy finansowe UE należy obowiązkowo przeprowadzić konsultacje z Trybunałem. W ostatnich latach Komisja opublikowała szereg wniosków ustawodawczych powiązanych z przedmiotem niniejszej kontroli (załącznik III). Trybunał wydał opinie w sprawie części tych wniosków¹².

⁹ Austria, Belgia, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Niemcy, Portugalia, Republika Czeska, Rumunia, Słowacja, Słowenia i Włochy. Niderlandy i Malta przystąpiły do EPPO w ciągu 2018 r.

¹⁰ Rozporządzenie Rady (UE) 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r. wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej.

¹¹ Zob. pkt 1.35 i 1.36 sprawozdania rocznego Trybunału za 2016 r.

¹² Zob. opinia Trybunału nr 1/2018 na temat wniosku z dnia 2 maja 2018 r. dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich; opinia Trybunału nr 9/2018 w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Program UE w zakresie zwalczania nadużyć finansowych; opinia Trybunału nr 8/2018 w sprawie wniosku Komisji z dnia 23 maja 2018 r. zmieniającego rozporządzenie (UE,

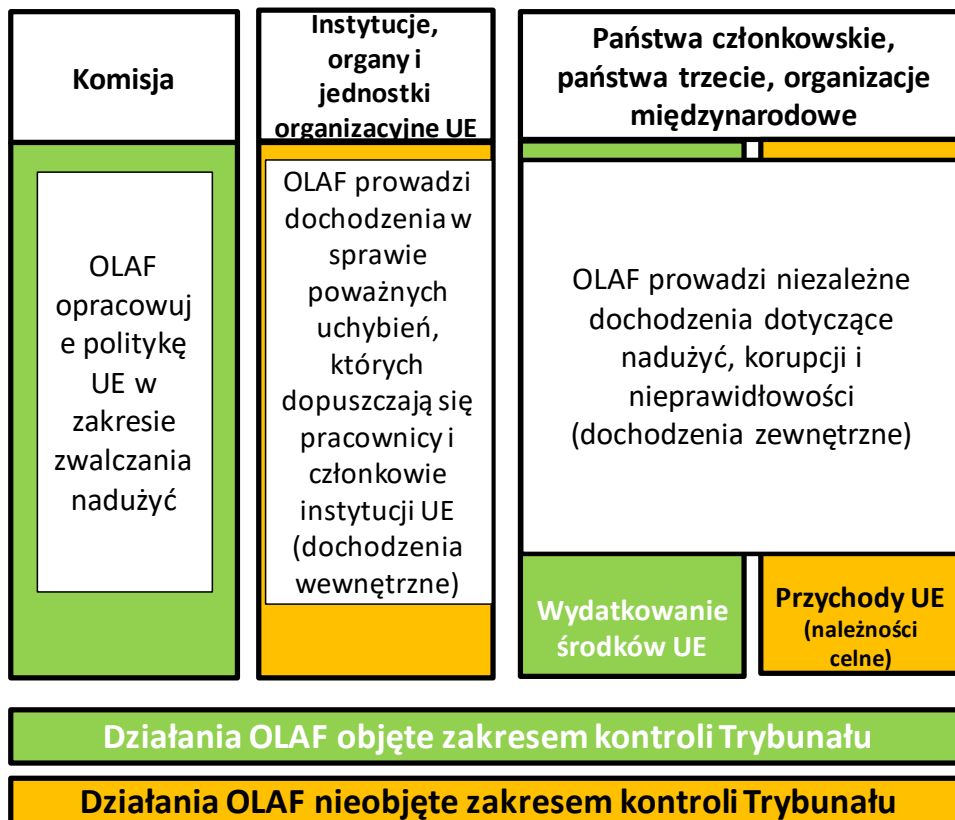
Zakres kontroli i podejście kontrolne

10 W ramach kontroli Trybunał ocenił, czy Komisja prawidłowo zarządza ryzykiem nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków UE. W szczególności Trybunał zbadał:

- o czy Komisja prawidłowo ocenia skalę, charakter i przyczyny nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków UE;
- o czy Komisja dysponuje skutecznymi ramami strategicznymi na potrzeby zarządzania ryzykiem nadużyć finansowych;
- o czy Komisja w wystarczającym stopniu koncentruje się na zapobieganiu nadużyciom finansowym;
- o czy dochodzenia administracyjne prowadzone przez OLAF skutkują ściganiem przestępstw i odzyskaniem środków.

Rys. 1 – Zakres kontroli w odniesieniu do OLAF

Mandat OLAF i zakres kontroli Trybunału



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

11 Trybunał ocenił też, czy EPPO będzie w stanie zaradzić uchybieniom, które wykryto w obowiązującym systemie zwalczania nadużyć w wydatkowaniu środków UE.

12 Przeprowadzona przez Trybunał kontrola koncentrowała się wyłącznie na nadużyciach w wydatkowaniu środków UE, przy czym objęła ona wszystkie znaczące obszary wydatkowania (rolnictwo, polityka spójności, badania naukowe i działania zewnętrzne). Trybunał skupił się głównie na działaniach Komisji w zakresie zapobiegania i reagowania na wykryte nadużycia. Nie badano dochodzeń OLAF dotyczących przychodów UE. Jeśli chodzi natomiast o zewnętrzne dochodzenia OLAF, kontrola dotyczyła przede wszystkim zaleceń finansowych i sądowych, ponieważ są to główne produkty tych dochodzeń¹³. Nie badano też dochodzeń wewnętrznych dotyczących urzędników lub innych pracowników UE, członków instytucji lub organów czy szefów urzędów lub agencji.

¹³ Analizując działania Komisji w zakresie zapobiegania nadużyciom finansowym, Trybunał odniósł się również do zaleceń administracyjnych OLAF.

13 Trybunał sformułował uwagi w oparciu o następujące źródła dowodów:

- a) analizę istotnych dokumentów (dokumentów Komisji i OLAF, sprawozdań Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, odpowiednich opracowań i badań naukowych) oraz baz danych (tj. systemu zarządzania nieprawidłowościami i ARACHNE);
- b) wywiady z urzędnikami OLAF i urzędnikami siedmiu dyrekcji generalnych odpowiedzialnych za wydatki (DG AGRI, DG EMPL, DG REGIO, DG RTD, DG DEVCO, DG CNECT oraz DG HOME), a także dyrekcji generalnych i innych służb wewnętrznych, które odgrywają istotną rolę w sprawowaniu przez Komisję nadzoru nad zarządzaniem ryzykiem nadużyć (Komitetu Nadzoru OLAF, Sekretariatu Generalnego, DG BUDG oraz Służby Audytu Wewnętrznego);
- c) wywiady z przedstawicielami organów niebędących częścią Komisji, takich jak Europol i Eurojust;
- d) wizyty w jednostkach koordynujących zwalczanie nadużyć finansowych, prokuraturach i odpowiednich ministerstwach w czterech państwach członkowskich (Bułgaria, Berlin i Brandenburgia w Niemczech, Rzym i Perugia we Włoszech oraz Polska);
- e) ankietę przesłaną do 28 najwyższych organów kontroli państw członkowskich, na którą odpowiedzi udzieliły 23 organy; ankietę przesłaną przez Europol w ramach niniejszej kontroli do 28 krajowych punktów kontaktowych organu, spośród których odpowiedzi udzieliło 13;
- f) udział 15 ekspertów (kryminologów; specjalistów w dziedzinie prawa i nauk społecznych, prokuratorów), którzy zapewnili wkład i doradztwo w trakcie kontroli oraz przedstawili uwagi na temat wstępnych ustaleń Trybunału.

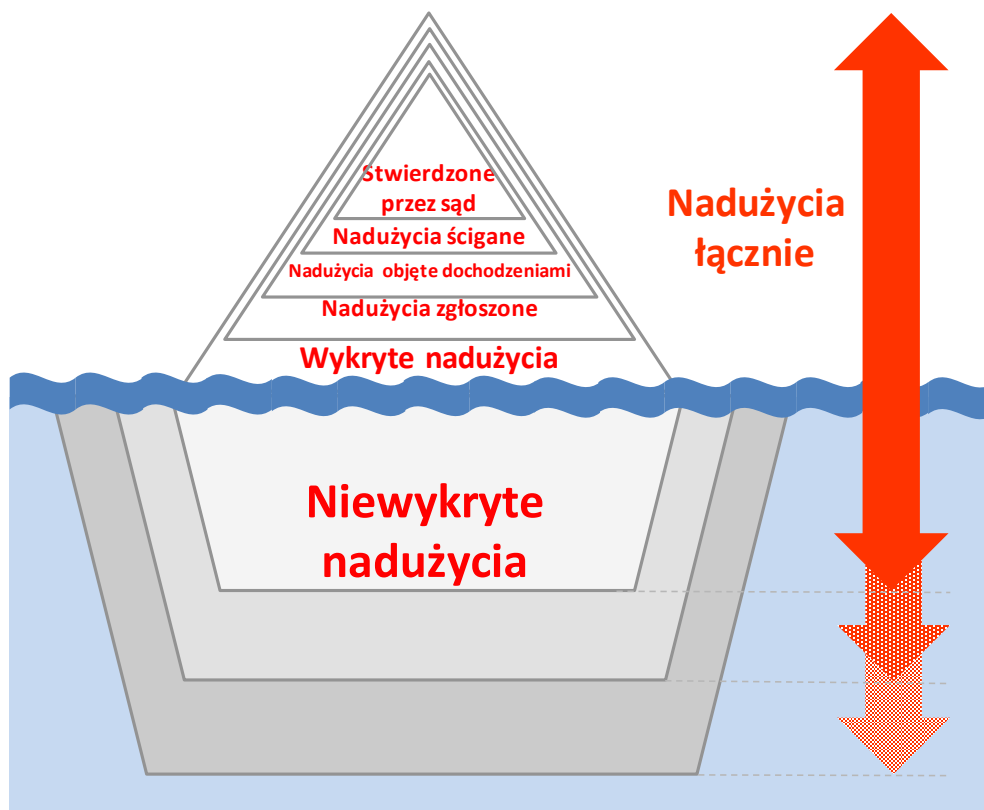
Uwagi

Komisja nie ma wystarczającej pogłębionej wiedzy na temat skali, charakteru i przyczyn nadużyć finansowych

14 Pomiar występowania nadużyć jest pierwszym etapem właściwie opracowanego i wdrożonego podejścia w zakresie zapobiegania nadużyciom finansowym. Brak dobrej jakości danych podstawowych na temat zjawiska utrudnia planowanie i monitorowanie zapobiegania nadużyciom.

15 Nadużycia na szkodę środków zarządzanych instytucjonalnie, takich jak środki UE, są rodzajem przestępczości ukrytej, co oznacza, że można wykryć je wyłącznie dzięki kontrolom *ex ante* lub *ex post* przeprowadzonym specjalnie w tym celu. Ponieważ kontrole takie nie mogą być kompleksowe i nie zawsze przynoszą zamierzone rezultaty, niektóre nadużycia pozostają niewykryte. Ponadto w przypadku tego rodzaju nadużyć sytuację pogarsza fakt, że brak jest konkretnych ofiar przestępstwa, które mogłyby je zgłosić i zwrócić na nie uwagę odpowiednich organów. Na **rys. 2** przedstawiono niewykryte nadużycia finansowe oraz etapy od wykrycia przypadku podejrzanego nadużycia finansowego po stwierdzenie nadużycia przez sąd.

Rys. 2 – Kategorie nadużyć finansowych

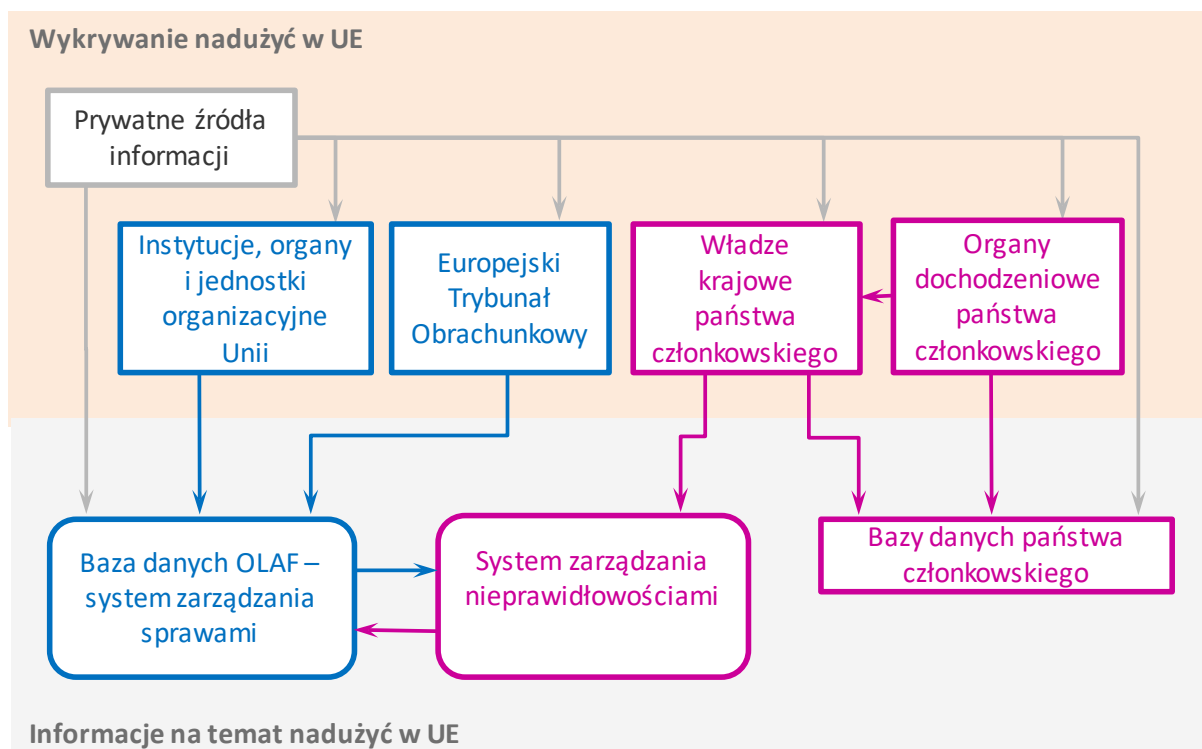


Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

16 Ze względu na ukryty charakter nadużyć finansowych zjawiska tego nie można szacować wyłącznie na podstawie oficjalnych danych statystycznych dotyczących zgłoszonych przypadków i przypadków objętych dochodzeniem. Metody badawcze socjologii mogą dostarczyć dodatkowych użytecznych informacji na temat skali i charakteru problemu.

17 W odniesieniu do wydatkowania środków UE informacje na temat poziomu wykrytych nadużyć rejestruje się w trzech różnych bazach danych (rys. 3).

Rys. 3 – Obieg informacji na temat wykrytych nadużyć finansowych



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

18 OLAF – będący zasadniczym organem unijnym w dziedzinie zwalczania nadużyć finansowych – jest odpowiedzialny za gromadzenie i zestawianie danych statycznych oraz informacji dotyczących nadużyć w wydatkowaniu środków UE. OLAF działa w imieniu Komisji. Państwa członkowskie i kraje kandydujące są na mocy prawa¹⁴ zobowiązane do zgłaszania OLAF (stanowiącemu część Komisji) wszelkich przypadków poważnych nieprawidłowości, które wykryły w przychodach UE (tradycyjnych zasobach własnych) i wydatkach (polityka spójności, rolnictwo i fundusze przedakcesyjne). Mają również obowiązek informowania, czy wspomniane nieprawidłowości skutkują wszczęciem postępowania administracyjnego lub sądowego na szczeblu krajowym w celu ustalenia, czy dany czyn był umyślny (podejrzewane nadużycie finansowe), oraz czy stwierdzono nadużycie finansowe prawomocnym wyrokiem sądu (stwierdzone nadużycie finansowe). W związku z tym państwa członkowskie i kraje kandydujące muszą w pierwszej kolejności zarejestrować nieprawidłowość, a następnie wskazać, czy nieprawidłowość nosiła znamiona nadużycia finansowego (podejrzewanego lub stwierdzonego), czy też nie. Informacje dotyczące wydatków zgłasza się za pośrednictwem systemu informatycznego zwanego systemem zarządzania nieprawidłowościami. Za system odpowiada OLAF. Zgłaszanie informacji

¹⁴ Odpowiednie przepisy zawarte są w art. 122 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013; art. 50 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013; art. 30 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 223/2014; art. 5 ust. 5 rozporządzenia (UE) nr 514/2014; art. 21 ust. 1 lit. d) rozporządzenia (UE) nr 1309/2013.

dotyczących przychodów odbywa się z kolei za pośrednictwem systemu OWNRES, którym zarządza DG BUDG.

19 OLAF posiada własny system zarządzania sprawami, który dostarcza informacji na temat zamkniętych i trwających dochodzeń dotyczących nadużyć finansowych, korupcji i poważnych nieprawidłowości z wykorzystaniem środków UE. Organy państw członkowskich mogą również posiadać własne bazy danych do celów rejestracji przypadków podejrzewanych nadużyć naruszających albo interesy finansowe UE, albo budżety krajowe.

20 W tej sekcji Trybunał zbadał jakość wykorzystywanych przez Komisję informacji na temat poziomów wykrytych i niewykrytych nadużyć finansowych oraz rodzaj analizy, którą Komisja przeprowadza w celu rozpoznania najbardziej rozpowszechnionych mechanizmów i schematów nadużyć, stojących za nimi przyczyn oraz profilu sprawców w UE. Trybunał ocenił również sposób, w jaki Komisja uwzględnia te informacje w ocenach ryzyka nadużyć.

Dane dotyczące poziomu wykrytych nadużyć finansowych są niekompletne

21 Corocznie Komisja publikuje informacje o wartości wykrytych nadużyć finansowych, wraz z analizą leżącą u podstaw obliczeń tej wartości, w sprawozdaniu zwanym „sprawozdaniem PIF”¹⁵. Zgodnie z tym dokumentem wykryte nadużycia w wydatkowaniu środków UE osiągnęły w 2017 r. wartość 390,7 mln euro, tj. 0,29% ogółu płatności z budżetu UE (**rys. 4**).

¹⁵ Sprawozdanie roczne dotyczące ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej i zwalczania nadużyć finansowych (2017 r.) (COM(2018) 553 final).

Rys. 4 – Wydatkowanie środków UE – wykryte nadużycia finansowe w podziale na obszary wydatkowania (2017 r.)

Obszar wydatkowania	Wartości (w mln euro) na podstawie danych Komisji i zgłoszeń państw członkowskich i krajów kandydujących	Odsetek płatności
Polityka spójności i rybołówstwo*	320*	0,94%*
Zasoby naturalne	60	0,11%
Wydatki bezpośrednie	7	0,04%
Fundusze przedakcesyjne	3	0,18%
Ogółem	390	0,29%

* W odniesieniu do wydatkowania środków w obszarach polityki spójności i rybołówstwa, które w całości objęte są programami wieloletnimi, Komisja sugeruje, by odwołać się do danych dotyczących całych okresów programowania, a nie danych w ujęciu rocznym. W całym okresie programowania 2007–2013 wartość wykrytych nadużyć finansowych stanowiła 0,44% płatności.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie sprawozdania PIF za 2017 r. (s. 18, 28, 30, 31) oraz dokumentu roboczego służb Komisji pt. „Statystyczna ocena zgłoszonych nieprawidłowości dotyczących 2017 r.” (SWD(2018) 386 final) (s. 47, 66, 102, 103 oraz 106).

22 Aby obliczyć powyższe wartości wykrytych nadużyć, Komisja wykorzystuje dwa rodzaje danych – w przypadku wydatków, którymi zarządza bezpośrednio, wykorzystuje dane własne, w przypadku wydatków objętych zarządzaniem dzielonym natomiast dane, które za pośrednictwem systemu zarządzania nieprawidłowościami przekazują do OLAF państwa członkowskie i kraje kandydujące.

23 Na podstawie wyników kontroli, które przedstawiono w punktach poniżej, Trybunał stwierdził, że wartości te nie zapewniają kompletnych informacji na temat poziomu wykrytych nadużyć w wydatkowaniu środków UE. Dotyczy to zarówno zarządzania dzielonego, jak i innych trybów zarządzania.

24 Komisja stoi na stanowisku, że w odniesieniu do zarządzania dzielonego zasadniczy problem w zakresie niezgłaszania dotyczy spraw objętych postępowaniem przygotowawczym przez prokuraturę, o których to sprawach organy odpowiedzialne za

wdrożenie programu nie wiedzą¹⁶. Niemniej Trybunał rozpoznał następujące dodatkowe przyczyny, dla których nadużyć finansowych nie zgłasza się w wystarczającym stopniu:

- o organy państw członkowskich nie zgłaszają wszystkich spraw objętych dochodzeniami przez OLAF. Na 20 spraw prowadzonych przez OLAF, które skontrolował Trybunał, władze państw członkowskich zarejestrowały w systemie zarządzania nieprawidłowościami jedynie trzy;
- o przypadki nadużyć finansowych mogą również wynikać z działań pośredniczących organów publicznych zaangażowanych we wdrażanie danego programu operacyjnego przez wybór projektów lub zamówienia publiczne:
 - o przepisy prawa UE¹⁷ nie nakładają na władze państw członkowskich wymogu zgłaszania spraw będących lub niebędących nadużyciami finansowymi, jeśli organy publiczne wykonywały uprawnienia władzy publicznej i nie działały w charakterze podmiotów gospodarczych. Trybunał wykrył problemy polegające na niezgłaszaniu wszystkich nieprawidłowości w przypadkach, gdy podmioty publiczne działają w charakterze podmiotów gospodarczych;
 - o w przypadku wystąpienia nieprawidłowości będących lub niebędących nadużyciami finansowymi przy wyborze projektów (a przed przyznaniem jakiegokolwiek finansowania na rzecz projektu) nie zawsze można wskazać dany projekt obciążony nieprawidłowościami lub projekt skutkujący nadużyciem finansowym, tak aby można wprowadzić konieczne dane do systemu zarządzania nieprawidłowościami. Trybunał natknął się na takie przypadki w dwóch państwach członkowskich;
- o aby zmniejszyć obciążenie administracyjne władz państw członkowskich, przepisy prawa unijnego zobowiązują je do zgłaszania wyłącznie nieprawidłowości będących lub niebędących nadużyciami finansowymi obejmujących środki unijne o wartości większej niż 10 000 euro¹⁸. W obszarze rolnictwa oraz w przypadku Europejskiego Funduszu

¹⁶ W pkt 2.4 dokumentu roboczego służb Komisji SWD(2016) 237 final wyjaśniono założenia metodyczne leżące u podstaw analizy zgłoszonych nieprawidłowości

¹⁷ Zob. art. 1 ust. 2 oraz art. 7 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich; art. 2 pkt 37 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013; art. 2 pkt 17 rozporządzenia (UE) nr 223/2014; motyw 3 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2015/1971; motyw 3 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2015/1973.

¹⁸ Art. 3 ust. 1 lit. a) rozporządzeń delegowanych (UE) 2015/1970, 2015/1971, 2015/1972, 2015/1973.

Spółecznego liczba płatności poniżej progu 10 000 euro jest bardzo wysoka, a zatem może pojawić się wiele przypadków nadużyć finansowych poniżej progu zgłaszania, które nie są sygnalizowane. W toku kontroli Trybunał zidentyfikował jedno państwo członkowskie, w którym nieprawidłowości zgłoszone do systemu zarządzania nieprawidłowościami i odnoszące się do Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji oraz Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich stanowiły jedynie niewielki odsetek (7%) wszystkich nieprawidłowości wykrytych przez to państwo członkowskie w odniesieniu do dwóch wspomnianych funduszy. Z drugiej strony, dużą część (60%) spośród 7% zgłoszonych nieprawidłowości państwo członkowskie zakwalifikowało jako przypadki podejrzewanych nadużyć finansowych.

25 Komisja wydała kilka wytycznych¹⁹ w sprawie zgłaszania nieprawidłowości i sygnalizowania ich jako przypadków podejrzewanych nadużyć finansowych. Niemniej poszczególne państwa członkowskie prowadzą sprawozdawczość na różne sposoby. Wynika to w dużej mierze z odmiennych interpretacji „podejrzenia popełnienia nadużycia finansowego” oraz „pierwszego ustalenia administracyjnego lub sądowego”²⁰. Definicje te są istotne dla dokładnego określenia przypadków, w których nieprawidłowość należy sygnalizować jako noszącą znamiona nadużycia finansowego (podejrzenie nadużycia finansowego). W tabeli zawartej w załączniku IV pokazano, że niektóre państwa członkowskie kwalifikują nieprawidłowości jako podejrzewane nadużycia dopiero po prawomocnym wyroku sądu, podczas gdy inne na dużo wcześniejszych etapach postępowania.

26 Aby położyć większy nacisk na wykrywanie i zgłaszanie nadużyć finansowych, w 2015 r. OLAF wprowadził dwa nowe wskaźniki: „wskaźnik wykrytych nadużyć finansowych”, który określa wartość podejrzewanych lub stwierdzonych nadużyć finansowych wykrytych w danym państwie członkowskim wyrażoną jako odsetek łącznych płatności dokonanych w tym państwie we wskazanym okresie, oraz „wskaźnik częstotliwości występowania nadużyć finansowych”, który określa liczbę przypadków podejrzewanych lub stwierdzonych nadużyć finansowych w danym państwie członkowskim wyrażoną jako odsetek łącznej liczby nieprawidłowości wykrytych w tym państwie we wskazanym okresie. Wprowadzono również

¹⁹ Dokument pt. „Handbook on requirement to report irregularities” [Podręcznik dotyczący wymogu zgłaszania nieprawidłowości], COCOLAF/23-05-17/8.2/EN; art. 2 lit. b) rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2015/1970, (UE) 2015/1971 oraz (UE) 2015/1973.

²⁰ W art. 2 lit. b) rozporządzeń delegowanych Komisji (UE) 2015/1970, (UE) 2015/1971, (UE) 2015/1972 i (UE) 2015/1973 zawarto definicję „pierwszego ustalenia administracyjnego lub sądowego”. Te rozporządzenia delegowane przyjęto na podstawie uprawnień przekazanych w stosownych aktach podstawowych. Jednym z nich jest rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów (art. 122).

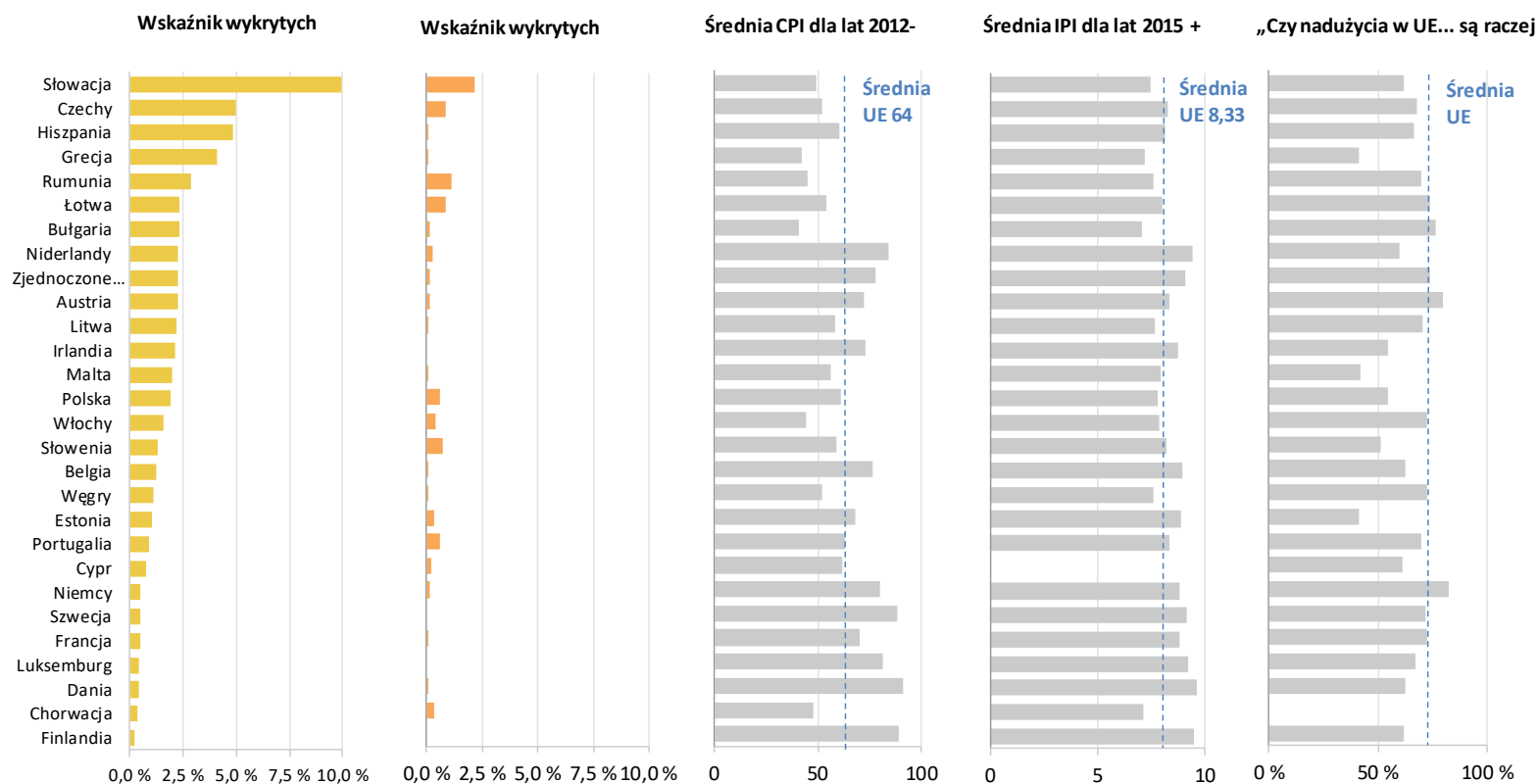
podobne wskaźniki dotyczące nieprawidłowości niebędących nadużyciami finansowymi (wskaźnik wykrytych nieprawidłowości i wskaźnik częstotliwości występowania nieprawidłowości). Na **rys. 5** przedstawiono informacje na temat wskaźnika wykrytych nadużyć finansowych i wskaźnika wykrytych nieprawidłowości w obszarze polityki spójności w okresie 2007–2013.

27 Wskaźniki te pozwalają dostrzec znaczące rozbieżności w poziomach nieprawidłowości i nadużyć wykrywanych i zgłaszanych przez poszczególne państwa członkowskie (zarówno pod względem wartości, jak i liczby spraw). Przykładowo, dziesięć państw członkowskich zgłosiło mniej niż dziesięć przypadków podejrzewanych nadużyć dla całego okresu programowania 2007–2013, a wskaźnik wykrytych nadużyć w 12 państwach członkowskich wynosił mniej niż 0,1%. Osiem państw członkowskich zaklasyfikowało ponad 10% wszystkich zgłoszonych nieprawidłowości jako podejrzewane nadużycia finansowe, podczas gdy w 14 innych państwach odsetek ten wyniósł mniej niż 5%.

28 Komisja uważa, że znaczące rozbieżności między poszczególnymi państwami członkowskimi, jeśli chodzi o zgłaszanie nadużyć finansowych i nieprawidłowości, mogą wynikać raczej ze struktury krajowych systemów zwalczania nadużyć niż z niezharmonizowanej sprawozdawczości. Komisja nie była w stanie przedstawić bardziej szczegółowej analizy przyczyn stojących za wspomnianymi rozbieżnościami.

29 Kolejnym elementem wskazującym na problemy ze zgłaszaniem lub wykrywaniem jest niska korelacja między oficjalnymi danymi dla wskaźników zgłaszanych nadużyć z jednej strony i wynikami wskaźników ryzyka korupcyjnego z drugiej (**rys. 5**) – niektóre państwa uzyskujące słabe wyniki w ramach dwóch wskaźników Transparency International, wskaźnika postrzegania korupcji (CPI) i indeksu uczciwości w życiu publicznym (IPI), a zatem uznawane za mniej przejrzyste, zgłaszają bardzo niewielką liczbę przypadków nadużyć lub nie zgłaszają ich wcale.

Rys. 5 – Wskaźnik wykrytych nieprawidłowości i nadużyć finansowych dla poszczególnych państw członkowskich w zestawieniu ze wskaźnikami CPI, IPI i wynikami Eurobarometru



* **Wskaźnik postrzegania korupcji (Corruption Perception Index – CPI)** organizacji Transparency International szereguje państwa na podstawie postrzeganego poziomu korupcji, zgodnie z ocenami ekspertów i badaniami opinii. Wskaźnik może przyjmować wartości od 0 (wysoko skorumpowane) do 100 (bardzo przejrzyste).

** **Indeks uczciwości w życiu publicznym (Index of Public Integrity – IPI)** jest kompleksowym wskaźnikiem, na który składa się sześć elementów: niezależność wymiaru sprawiedliwości, obciążenia administracyjne, otwartość w dziedzinie handlu, przejrzystość budżetu, cyfrowe obywatelstwo i wolność prasy. Ma on zapewnić obiektywny i kompleksowy ogląd sytuacji w zakresie kontrolowania korupcji w 109 krajach. Wskaźnik może przyjmować wartości od 1 (niski poziom kontrolowania korupcji) do 10 (wysoki poziom).

*** W badaniu **Eurobarometr 2015** zmierzono postrzeganie zagadnienia wśród obywateli UE. Q1_B. Wyłudzenia środków z budżetu UE – czy takie przypadki są raczej częste?

30 Komisja nie przeprowadza kompleksowych kontroli jakości danych zgłaszanych do systemu zarządzania nieprawidłowościami ani nie zwraca się do władz państw członkowskich o przedstawienie gwarancji wiarygodności tych danych. W ramach kontroli systemowych przeprowadza się częściową kontrolę spełniania wymogów w zakresie sprawozdawczości.

31 Ani OLAF, ani żaden inny organ w ramach Komisji nie gromadzi informacji na temat spraw, które dotyczą przestępstw naruszających interesy finansowe UE i są objęte postępowaniem przygotowawczym przez organy krajowe. Państwa członkowskie posiadają własne systemy rejestracji spraw objętych postępowaniem przygotowawczym, przy czym w niemal połowie z tych systemów nie wprowadza się rozróżnienia między przestępstwami finansowymi naruszającymi interesy krajowe i tymi naruszającymi interesy UE. W związku z tym ani Komisja, ani te państwa członkowskie nie posiadają osobnej kategorii danych dotyczących nadużyć w wydatkowaniu środków UE.

32 W obszarze wydatków zarządzanych bezpośrednio przez Komisję wartość podejrzewanych nadużyć ustala się na podstawie kwot zgłoszonych jako dotyczące przypadków nadużyć i zarejestrowanych w systemie księgowym Komisji. Trybunał stwierdził, że pewnych danych nie uwzględniono w kwocie podejrzewanych nadużyć. W niektórych przypadkach Komisja odzyskuje środki utracone w wyniku nadużycia przez potrącenie określonej kwoty od przyszłych wniosków o płatność i nie wystosowuje oficjalnego nakazu odzyskania środków. Takie sytuacje nie zawsze zgłasza się jako przypadki nadużycia finansowego, choć jest to wymagane zgodnie z wytycznymi Komisji. Ponadto niektóre przypadki podejrzewanych nadużyć finansowych nie wymagają wszczęcia dochodzenia przez OLAF, ale są monitorowane przez dyrekcje generalne w ramach kontroli. W takich sytuacjach nie zawsze uwzględniano zgłoszoną wartość wydatków mających charakter nadużycia finansowego. Komisja nie wprowadziła do tej pory czytelnych wytycznych na temat sposobu, w jaki powyższe dane mają być zestawiane.

Komisja nie ma informacji na temat poziomu niewykrytych nadużyć finansowych

33 Komisja nie szacuje niewykrytych nadużyć finansowych. Nie przeprowadziła też żadnego badania ofiar przestępstw ani badania częstotliwości doświadczenia przestępstw, które byłyby ukierunkowane na nadużycia w wydatkowaniu środków UE. Jednocześnie poinformowała Trybunał, że nie uznaje badań ofiar przestępstw i częstotliwości doświadczenia oraz badań postrzegania przestępstw za odpowiednie narzędzia, które dostarczyłyby lepszych informacji na temat ogólnej skali nadużyć w dotacjach unijnych. Zdaniem Komisji ewentualne badanie ofiar nadużyć na szkodę budżetu UE pociągnęłoby za

sobą znaczące koszty, a ponadto nie jest jasne, do kogo należy kierować takie pytania o charakterze socjologicznym.

34 Niemniej badania opierające się na doświadczeniach respondentów i postrzeganiu wykorzystywano do pomiaru poziomu korupcji, która również jest ukrytą formą przestępczości. Powszechnie akceptowanymi wskaźnikami zjawiska korupcji są wskaźnik postrzegania korupcji organizacji Transparency International i wskaźnik kontroli korupcji Banku Światowego. Opierają się one na wynikach badań ukierunkowanych na postrzeganie. Takich badań ankietowych nie przeprowadza się z myślą o zastąpieniu oficjalnych danych statystycznych, ale raczej w celu ich uzupełnienia.

35 Obok badań ankietowych ukierunkowanych na postrzeganie ostatnio zrealizowano kilka badań, w których szacuje się poziom ryzyka korupcyjnego lub kontrolowania korupcji na podstawie obiektywnych danych administracyjnych²¹.

36 W obszarze polityki spójności DG REGIO rozpoczęła badanie mające na celu ocenę jakości sprawowania rządów na szczeblu regionalnym z wykorzystaniem danych dotyczących zamówień publicznych. Jednym ze zmierzonych wskaźników wykonania było kontrolowanie zagrożeń korupcyjnych (**ramka 1**). Należy przy tym zauważyć, że zdobycie wiedzy na temat zróżnicowania regionalnego lub sektorowego ma kluczowe znaczenie dla zrozumienia różnych zagrożeń korupcyjnych i skutecznego zarządzania nimi.

Ramka 1

Badanie dotyczące jakości sprawowania rządów na szczeblu regionalnym z wykorzystaniem danych dotyczących zamówień publicznych

W 2017 r. DG REGIO rozpoczęła badanie wykonania zadań w zakresie zamówień publicznych w poszczególnych regionach państw członkowskich UE, wykorzystując przy tym innowacyjny wskaźnik ryzyka korupcyjnego opracowany w ramach projektu badawczego DIGIWHIST na uniwersytecie w Cambridge. W metodzie tej wykorzystuje się duże zbiory danych z wielkoskalowych baz dotyczących zamówień publicznych (serwis Tender Electronic Daily z ogłoszeniami o zamówieniach

²¹ Fazekas, M. i Kocsis, G. (2017); Fazekas, M., Tóth, I. J. i King, P. L. (2016); Golden, M. i Picci, L. (2005). W Centre for Counter Fraud Studies na uniwersytecie w Portsmouth opracowano metodę pomiaru strat wynikających z nadużyć finansowych (ang. *fraud loss measurement – FLM*). Zob. Button, M. i Gee, J. (2015).

publicznych), dane z rejestrów przedsiębiorstw oraz dane finansowe i dotyczące struktury własności²².

Ta metoda pomiaru korupcji wskazuje, że zróżnicowanie między regionami lub sektorami jest większe niż między państwami, a zestawianie różnic między poszczególnymi państwami sprawia, że zacierają się liczne różnice występujące w obrębie jednego państwa.

37 Przykłady te pokazują, że w istocie możliwe jest zdobycie pogłębionej wiedzy na temat skali zjawiska niewykrytych nadużyć finansowych lub korupcji.

Prowadzona przez Komisję analiza schematów i ryzyka nadużyć jest niewystarczająca

38 Znajomość schematów nadużyć pozwala przeprowadzać dokładniejsze i bardziej aktualne oceny ryzyka, a także pomaga w rozpoznaniu i wdrożeniu stosownych mechanizmów kontroli w celu zapobiegania nadużyciom lub ich wykrywania.

39 Komisja analizuje różne rodzaje nadużyć finansowych w celu:

- o wypełnienia corocznego obowiązku przedstawienia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdania w sprawie działań podjętych przez Komisję i państwa członkowskie w zakresie zwalczania nadużyć finansowych oraz rezultatów tych działań (sprawozdania PIF), a także wypełnienia obowiązków wynikających z przepisów sektorowych;
- o zapewnienia zgodności z własnymi ramami kontroli wewnętrznej, które nakładają obowiązek przeprowadzenia oceny ryzyka nadużyć.

40 Sprawozdanie PIF za 2016 r. zawiera sekcję poświęconą rodzajom nieprawidłowości zgłoszonych jako nadużycia finansowe w obu funduszach w obszarze rolnictwa, a także w obszarze priorytetowym badań i rozwoju technologicznego dla lat 2007–2013 w odniesieniu do funduszy strukturalnych. Zawarta w sprawozdaniu analiza *modus operandi* obejmuje różne rodzaje nieprawidłowości zgłoszonych jako nadużycia²³.

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

²³ Zob. przykładowo dokument roboczy Komisji towarzyszący sprawozdaniu PIF za 2016 r. (SWD(2017) 266 final), część 2/2, tabela CP16, s. 64.

41 Niezależnie od sprawozdania PIF OLAF sporządził również szereg analiz, zwanych „zbiorami spraw”, w których omówiono zasadnicze schematy nadużyć finansowych, słabe punkty i sygnały ostrzegawcze. W zbiorach tych zawarto opracowany na podstawie prac dochodzeniowych OLAF wykaz anonimowych spraw, wraz z danymi pochodzącymi z państw członkowskich.

42 Istnieją odpowiednie przykłady na to, jak wiedzę OLAF pochodzącą z dochodzeń i inne informacje dochodzeniowe można wykorzystać do dostarczenia terminowych informacji na temat kluczowych zagrożeń dla budżetu UE związanych z nadużyciami. Niemniej wspomniane wyżej zbiory spraw są dokumentami sporządzanymi jednorazowo i nie są systematycznie aktualizowane. OLAF opublikował do tej pory cztery zbiory spraw dotyczących nadużyć²⁴, kolejno w latach 2010, 2011, 2012 i 2013, niemniej od tamtej pory nie przedstawił żadnej aktualizacji. Przykładowo, najnowszy zbiór spraw dotyczących funduszy strukturalnych, opublikowany w 2011 r., dotyczy okresów programowania 1994–1999 oraz 2000–2006.

43 Obecnie ryzyko nadużyć ocenia się na poziomie DG, natomiast na szczeblu całej Komisji nie przeprowadza się centralnej oceny ryzyka nadużyć i brak jest instytucjonalnego rejestru tego rodzaju. Takie informacje powinny stanowić podstawę strategii Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych. Strategia ta, przyjęta w 2011 r., nie zawiera żadnych informacji na temat tego, czy przeprowadzono analizę ryzyka nadużyć, która stanowiłaby fundament strategii, ani na temat rezultatów takiej analizy.

44 Trybunał dokonał przeglądu ocen ryzyka nadużyć przeprowadzonych przez siedem dyrekcji generalnych Komisji. Oceny te oparto wyłącznie na analizie wykrytych nadużyć, obejmującej informacje z różnych źródeł wewnętrznych (np. systemu zarządzania nieprawidłowościami, OLAF, rezultatów kontroli dyrekcji generalnych i ustaleń Trybunału Obrachunkowego). W ocenach nie wykorzystuje się innych informacji pochodzących ze źródeł zewnętrznych – takich jak krajowe dane statystyczne dotyczące przestępczości lub oficjalne sprawozdania rządowe, analizy lub sprawozdania organizacji pozarządowych, wskaźniki i badania ankietowe odnoszące się do ryzyka korupcji – by uzupełnić prowadzoną analizę ryzyka nadużyć. W związku z tym wniosek, do jakiego doszło pięć z siedmiu dyrekcji generalnych odpowiedzialnych za wydatki – że ryzyko nadużyć jest niewielkie – nie jest podparty kompletną analizą, która objęłaby wszystkie konieczne elementy²⁵.

²⁴ W 2017 r. OLAF opublikował piąty zbiór spraw dotyczących dochodzeń wewnętrznych.

²⁵ DG EMPL, DG REGIO, DG AGRI, DG RTD oraz DG HOME.

45 Informacje zawarte w globalnym rejestrze nadużyć finansowych, utworzonym przez Instytut Finansów Publicznych i Rachunkowości (CIPFA) wspólnie z firmą audytorską Moore Stephens, zdają się wskazywać, że ryzyko nadużyć w wydatkowaniu za pośrednictwem dotacji (które stanowi dużą część wydatkowania UE) może być znaczne. Rejestr ten jest oparty na globalnym badaniu ankietowym z udziałem ponad 150 specjalistów w dziedzinie księgowości i ryzyka nadużyć z 37 krajów. Badanie miało pozwolić określić obszary najpoważniejszych zagrożeń na świecie. Respondenci mieli ocenić 18 różnych rodzajów ryzyka nadużyć i łapownictwa, przyznając wartości od 1 (najmniejsze ryzyko) do 5 (największe ryzyko). Niemal połowa (48%) z respondentów uczestniczących w ankiecie oceniła ryzyko nadużycia dotacji jako duże lub bardzo duże, co sprawiło, że ten rodzaj ryzyka zajął pierwsze miejsce w rejestrze²⁶.

46 Zdaniem niektórych ekspertów, do których zwrócił się Trybunał, do uzyskania większej wiedzy na temat ryzyka, skali i charakteru nadużyć w wydatkowaniu UE należy wykorzystywać kilka różnych metod dostosowanych do sposobu wydatkowania środków. Przykładowo, w odniesieniu do wspólnej polityki rolnej, w której finansowanie przyznaje się zasadniczo w postaci uprawnień do płatności, a sposób przydzielania środków UE zakłada mniejszą swobodę uznania, jednym z możliwych sposobów pomiaru skali nadużyć w wydatkowaniu byłby pomiar strat wynikających z nadużyć. W odniesieniu do projektów inwestycyjnych natomiast można by określić ryzyko nadużyć i korupcji przez analizę zbiorów danych administracyjnych (dużych zbiorów danych) takich jak bazy procedur przetargowych i zamówień publicznych, a także wniosków o dotacje i powiązanych decyzji. Dodatkowych informacji mogłyby dostarczyć również badania ankietowe wśród odbiorców środków UE lub organów zarządzających tymi środkami.

Komisja nie przeprowadziła analizy przyczyn nadużyć finansowych

47 Ani OLAF, ani dyrekcje generalne Komisji nie przeprowadziły szczegółowej analizy zasadniczych przyczyn nadużyć finansowych ani profilu osób, które się takich nadużyć dopuszczają. Komisja nie uważa, by rozpoznawanie motywów osób dopuszczających się nadużyć wnosilo znaczną wartość dodaną w działaniu w zakresie zwalczania nadużyć.

48 Trybunał stwierdził w ramach kontroli, że najpowszechniej występującym rodzajem nadużyć finansowych jest sztuczne stwarzanie przez beneficjentów warunków pozwalających uzyskać dostęp do środków UE. Ten sposób działania potwierdza, że osoby dopuszczające się nadużyć nie zawsze działają w zorganizowanych grupach przestępczych, ale często są

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

osobami fizycznymi (beneficjentami wsparcia unijnego) rozmyślnie łamiącymi obowiązujące zasady, aby otrzymać środki UE, do których – jak uważają – są uprawnione. Niektórzy eksperci zwrócili uwagę na możliwy związek przyczynowy między złożonością zasad a nadużyciami finansowymi. W **ramce 2** przedstawiono przykład, który Trybunał podał w sprawozdaniu rocznym za 2014 r.²⁷

Ramka 2

Sztuczne stworzenie warunków w celu uzyskania pomocy na rozwój obszarów wiejskich

Szereg grup osób (należących do tej samej rodziny lub tej samej grupy gospodarczej) ustanowiło kilka podmiotów w celu uzyskania pomocy przekraczającej pułap dozwolony zgodnie z warunkami działania inwestycyjnego. Beneficjenci oświadczyli wprawdzie, że podmioty te prowadzą działalność niezależnie od siebie, w rzeczywistości jednak tak nie było, ponieważ ustanowiono je w celu wspólnego działania. W praktyce należały one do tej samej grupy gospodarczej, miały tę samą siedzibę, tych samych pracowników, klientów, dostawców i źródła finansowania.

49 Badanie na temat ryzyka korupcyjnego w państwach członkowskich UE zdaje się wskazywać, że możliwość uznaniowego wydatkowania środków bez odpowiednich mechanizmów kontroli zwiększa ryzyko wydatków o charakterze korupcyjnym²⁸. Niektórzy z ekspertów zwracali uwagę na podobne rodzaje zagrożeń. Byłoby zatem pożądane, by OLAF i dyrekcje generalne Komisji przeprowadziły analizę dotyczącą tego, w jaki sposób swoboda uznania w programach współfinansowanych przez UE wpływa na ryzyko nadużyć w określonym obszarze wydatkowania. Jest to szczególnie istotne w obszarze zarządzania dzielonego (np. europejskich funduszach strukturalnych i inwestycyjnych), w którym organy państw członkowskich przydzielające te fundusze mają swobodę uznania w ustanawianiu kryteriów i warunków kwalifikowalności.

W strategicznym podejściu Komisji do zarządzania ryzykiem nadużyć występują uchybienia

50 Nadużycia finansowe są zagadnieniem przekrojowym. W związku z tym by skutecznie ograniczyć to zjawisko, szereg podmiotów musi podjąć szeroko zakrojone działania. Tymczasem w poszczególnych organizacjach zazwyczaj brak jest odrębnej jednostki operacyjnej, do której podstawowych zadań należałoby zwalczanie nadużyć finansowych.

²⁷ Europejski Trybunał Obrachunkowy, sprawozdanie roczne za rok 2014, s. 229.

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

Z tego względu dobrą praktyką jest wskazanie podmiotu lub jednej osoby z wyższej kadry kierowniczej jako odpowiedzialnej za prowadzenie i nadzorowanie działań organizacji w zakresie zwalczania nadużyć²⁹. Zasadnicze znaczenie ma również czytelne określenie ról i obowiązków zaangażowanych jednostek operacyjnych, ponieważ tylko w ten sposób można uniknąć powielania ról i ocenić faktyczne oddziaływanie każdego zaangażowanego podmiotu.

51 Trybunał zbadał, czy w Komisji czytelnie określono przywództwo, role i obowiązki i jednocześnie zapewniono odpowiedni nadzór nad zarządzaniem ryzykiem nadużyć. Trybunał ocenił również, czy Komisja posiada należycie opracowaną strategię zwalczania nadużyć, która może ukierunkować bieżące działania w tej dziedzinie, a także czy w odpowiedni sposób mierzy produkty tych działań.

Zgodnie z modelem zarządzania obowiązującym w Komisji obowiązki w tej dziedzinie są rozproszone, lecz nadzór instytucjonalny w zakresie zarządzania ryzykiem nadużyć finansowych jest niewystarczający

52 Trybunał przeprowadził analizę typowych (najbardziej rozpowszechnionych) ról i obowiązków różnych organów w odniesieniu do kluczowych wyników odnoszących do nadużyć finansowych, na każdym z etapów zwalczania nadużyć: planowania, wdrażania i sprawozdawczości (**załącznik V**).

53 Zgodnie z modelem zarządzania obowiązującym w Komisji poszczególnym służbom Komisji zaangażowanym w zwalczanie nadużyć finansowych powierzono różne obowiązki. Niemniej nadzór instytucjonalny jest niewystarczający. Większość organów odgrywa rolę konsultacyjną. Kluczowymi podmiotami odpowiedzialnymi za zwalczanie nadużyć są kolegium komisarzy, dyrekcje generalne i organy państw członkowskich.

54 W pismach skierowanych do poszczególnych komisarzy przewodniczący Komisji określa obowiązki każdego komisarza. Nakłada na wszystkich komisarzy obowiązek zagwarantowania należytego zarządzania finansami w programach, za które ponoszą odpowiedzialność, w tym ochrony budżetu UE przed nadużyciami finansowymi. W piśmie skierowanym do komisarza do spraw budżetu i zasobów ludzkich, odpowiedzialnego za OLAF, przewodniczący zobowiązuje go, by skoncentrował działania na „usprawnieniu dochodzeń dotyczących nadużyć na szkodę budżetu UE, korupcji i poważnych uchybień

²⁹ „A Framework for Managing Fraud Risks in Federal Programmes” [Ramy zarządzania ryzykiem nadużyć finansowych w programach federalnych], Government Accountability Office (GAO), lipiec 2015 r., GAO-15-593SP, s. 10.

w instytucjach europejskich przez wspieranie działalności OLAF, przy czym należy zachować niezależność Urzędu w prowadzeniu dochodzeń”. Strategiczne zarządzanie ryzykiem nadużyć i zapobieganie im nie zostały wyraźnie wspomniane w mandacie tego lub jakiegokolwiek innego komisarza.

55 OLAF jest zasadniczym organem unijnym w dziedzinie zwalczania nadużyć finansowych i na mocy rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013 (rozporządzenia w sprawie OLAF) ma obowiązek przyczynić się do opracowania polityki Komisji w dziedzinie zwalczania nadużyć finansowych. Niemniej ani OLAF, ani żadna inna służba Komisji nie pełni funkcji nadzorczej w planowaniu i wdrażaniu działań Komisji w dziedzinie zwalczania nadużyć finansowych oraz sprawozdawczości dotyczącej powiązanych produktów. Biorąc pod uwagę model zarządzania obowiązujący w Komisji, OLAF nie jest samodzielnie odpowiedzialny za jakiekolwiek decyzje dotyczące delegowanych urzędników zatwierdzających lub państw członkowskich. Zapewnia wytyczne i zalecenia dla podmiotów odpowiedzialnych za różne działania w zakresie zwalczania nadużyć (załącznik V).

56 W obszarach wydatkowania dotyczących polityki spójności i rolnictwa Komisja współdzieli odpowiedzialność za ochronę interesów finansów UE przed nadużyciami z państwami członkowskimi. W Komisji brak jest obecnie jakichkolwiek usystematyzowanych procedur sprawdzania, w jaki sposób państwa członkowskie reagują na przypadki podejrzewanych nadużyć finansowych. Komisja nie posiada również skutecznych mechanizmów, by skłonić państwa członkowskie do podejmowania działań przeciwko nadużyciom lub monitorować takie działania i wpływać na nie.

57 Szereg innych organizacji międzynarodowych zdało sobie sprawę z konieczności wprowadzenia takich mechanizmów monitorowania. Przykładowo, grupa robocza OECD ds. przekupstwa, której członkowie rekrutują się spośród pracowników organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości państw członkowskich, pilotuje i nadzoruje wdrożenie i egzekwowanie konwencji o zwalczaniu przekupstwa³⁰. Grupa ta opracowała szereg procedur i praktyk, dzięki którym ona sama i państwa członkowskie OECD mogą współdziałać z myślą o zwiększeniu własnych zdolności do wdrażania konwencji (ramka 3).

³⁰ Konwencja OECD o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych.

Ramka 3

Mechanizmy monitorowania grupy roboczej OECD ds. przekupstwa

Głównym narzędziem grupy roboczej jest ocena partnerska, w ramach której zewnętrzni eksperci przeprowadzają ocenę ustawodawstwa każdego państwa członkowskiego OECD, a także wysiłki podejmowane w zakresie wdrażania tego ustawodawstwa. Te sprawozdania z monitorowania poszczególnych państw zawierają ponadto zalecenia, których realizacja jest następnie uważnie badana. Grupa monitoruje również na bieżąco postępowania przygotowawcze wszczynane przez państwa członkowskie OECD, opracowuje badania i środki z zakresu „prawa miękkiego”, które mają promować uczciwość w sektorze publicznym i zwiększyć zdolności państw członkowskich do wykrywania korupcji transnarodowej i prowadzenia powiązanych postępowań przygotowawczych. Ten system wzajemnego uczenia się i nadzoru stał się zachętą i wsparciem dla państw członkowskich OECD w poprawianiu wyników dotyczących wdrożenia konwencji o zwalczaniu przekupstwa.

W strategiach zwalczania nadużyć oraz sprawozdawczości dotyczącej skuteczności tych strategii występują uchybienia

58 Strategiczne ramy działań Komisji w zakresie zwalczania nadużyć obejmują przyjętą w 2011 r. strategię dotyczącą całej instytucji (CAFS) oraz strategię zwalczania nadużyć na szczeblu DG lub sektorowe, opracowane przez pojedyncze dyrekcje lub grupy dyrekcji borykających się z podobnym ryzykiem nadużyć, np. w ramach polityki spójności lub programów badawczych. Komisja uzasadnia posiadanie odrębnych lub sektorowych strategii zwalczania nadużyć tym, że uniwersalne rozwiązanie nie byłoby najbardziej wydajnym sposobem zarządzania ryzykiem nadużyć i że obowiązki poszczególnych podmiotów różnią się w zależności od trybu zarządzania i obszaru polityki.

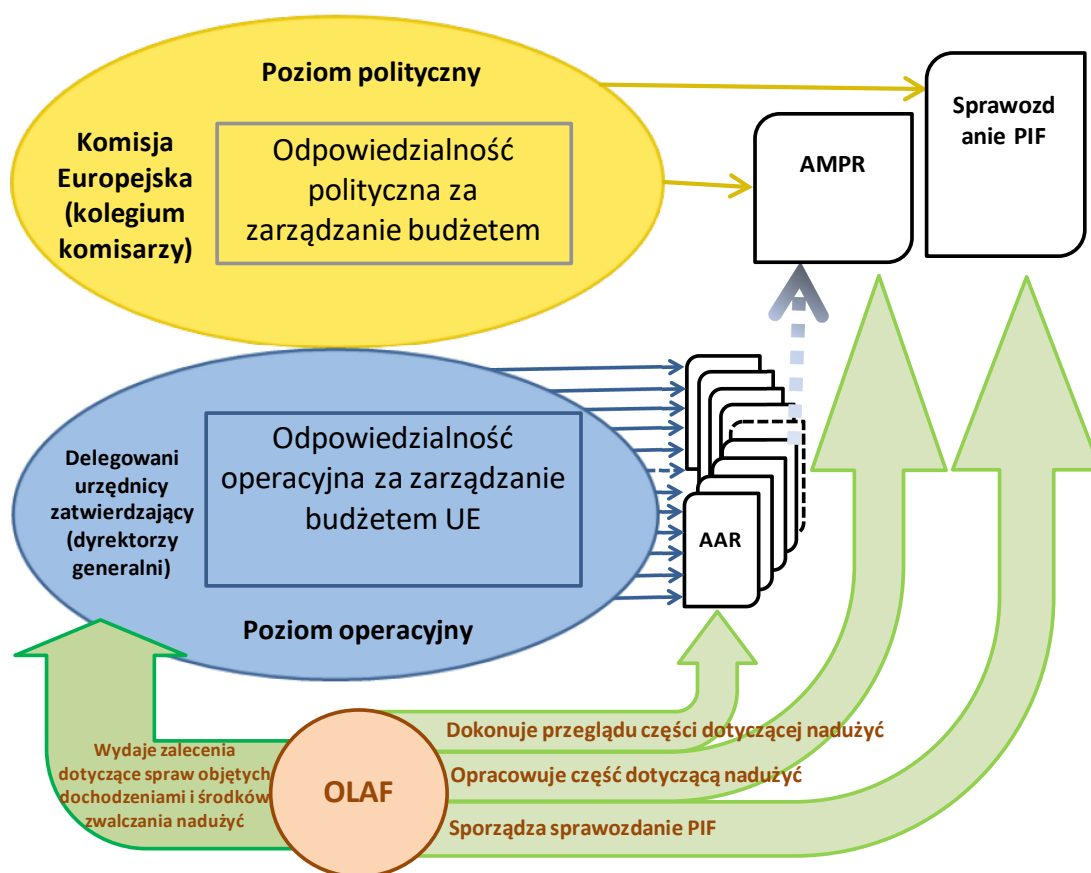
59 Choć CAFS miała zostać ukończona do końca 2014 r., niektóre działania wciąż są realizowane. Ponieważ Komisja nie przeprowadziła aktualizacji CAFS od jej przyjęcia w 2011 r., Trybunał podaje w wątpliwość, czy strategia ta jest odpowiednia, by ukierunkować – pod względem praktycznym – działania Komisji w zakresie zwalczania nadużyć. Komisja poinformowała Trybunał, że trwają prace nad aktualizacją CAFS i że aktualizacja ta zostanie wkrótce przyjęta.

60 Trybunał przeanalizował strategię zwalczania nadużyć siedmiu dyrekcji generalnych odpowiedzialnych za wydatkowanie, obejmujących łącznie wszystkie znaczące obszary wydatkowania: DG AGRI, DG CNECT, DG DEVCO, DG EMPL, DG HOME, DG REGIO oraz DG RTD. Strategie te obejmowały liczne wskaźniki produktu lub pojedyncze produkty służące realizacji ustanowionych celów, cele te mają jednak jedynie charakter ogólny i w większości

przypadków nie są mierzalne. Z 29 celów poddanych analizie przez Trybunał 18 zakłada „umocnienie”, „zwiększenie”, „wspieranie”, „wzmocnienie” i „usprawnienie” określonych działań w zakresie zwalczania nadużyć, przy czym nie podaje się poziomu wyjściowego ani docelowego.

61 Informacje na temat działań Komisji w zakresie zwalczania nadużyć można znaleźć zasadniczo w trzech rodzajach sprawozdań: sprawozdaniu PIF, sprawozdaniu rocznym z zarządzania budżetem UE i jego wyników oraz rocznych sprawozdaniach dyrekcji generalnych z działalności. Kolegium komisarzy jest odpowiedzialne za pierwsze dwa z tych rodzajów sprawozdań, za ostatni natomiast odpowiadają poszczególne dyrekcje generalne (*rys. 6*).

Rys. 6 – Sprawozdania Komisji zawierające informacje na temat zwalczania nadużyć



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

62 W rocznym sprawozdaniu PIF przedstawione są produkty działań Komisji i państw członkowskich w zakresie zwalczania nadużyć (np. zmiany przepisów, strategie, dyrektywy lub szkolenia uczulające na kwestię nadużyć) i okrojona ocena skuteczności tych działań pod względem faktycznego zapobiegania, wykrywania, odzyskiwania środków lub odstraszenia.

Sprawozdanie PIF stanowi przy tym spełnienie wymogu określonego w art. 325 ust. 5 TFUE, stanowiącego, że Komisja, we współpracy z państwami członkowskimi, kieruje corocznie do Parlamentu Europejskiego i Rady sprawozdanie w sprawie środków podjętych w celu wykonania przedmiotowego artykułu.

63 W sprawozdaniu rocznym z zarządzania budżetem UE i jego wyników – jednym z głównych narzędzi zapewniających rozliczalność Komisji – również brak jest informacji na temat faktycznych rezultatów osiągniętych przez tę instytucję w zakresie zwalczania nadużyć.

64 Dyrekcje generalne mają obowiązek przedstawiać w rocznych sprawozdaniach z działalności rezultaty w zakresie zwalczania nadużyć, opierając się przy tym na wskaźnikach określonych w rocznych planach zarządzania. Zbadane przez Trybunał dyrekcje generalne nie przedstawiały informacji na temat skuteczności takich działań wynikających ze strategii DG w tej dziedzinie. Jedynie DG EMPL i DG REGIO zawarły w rocznych sprawozdaniach z działalności informacje na temat produktów wynikających z wykorzystania narzędzia punktowej oceny ryzyka ARACHNE³¹ oraz na temat monitorowania sposobu, w jaki państwa członkowskie wdrażały oparte na ryzyku działania w zakresie zwalczania nadużyć.

Zapobieganiu nadużyciom finansowym nie poświęcono wystarczająco wiele uwagi

65 Zapobieganie nadużyciom – zanim jeszcze do nich dojdzie – stanowi kluczowy element skutecznych ram zwalczania nadużyć. Trybunał zbadał kluczowe działania Komisji w zakresie zapobiegania nadużyciom, a w szczególności to, w jaki sposób Komisja ocenia ryzyko nadużyć przed przyjęciem zasad wydatkowania oraz jak opracowuje i wdraża odpowiednie mechanizmy kontroli nadużyć. Trybunał przeanalizował również, w jaki sposób Komisja wykorzystuje dane do celów zapobiegania nadużyciom.

Komisja niedawno zaczęła uwzględniać mechanizmy kontroli nadużyć w nadrzędnych zasadach wydatkowania

66 Działania Komisji zmierzające do zabezpieczenia przed nadużyciami sięgają roku 2000, kiedy podjęła ona decyzję o tym, by zwiększyć skuteczność wprowadzania takich

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

zabezpieczeń do przepisów³². W obrębie OLAF powołano specjalną jednostkę ds. zabezpieczenia przed nadużyciami. Jednostce tej powierzono w szczególności zadanie dopilnowania, by mechanizmy wydatkowania zawierały szczegółowe przepisy prawne chroniące przed nadużyciami, zapewniające odpowiednie mechanizmy kontroli nadużyć.

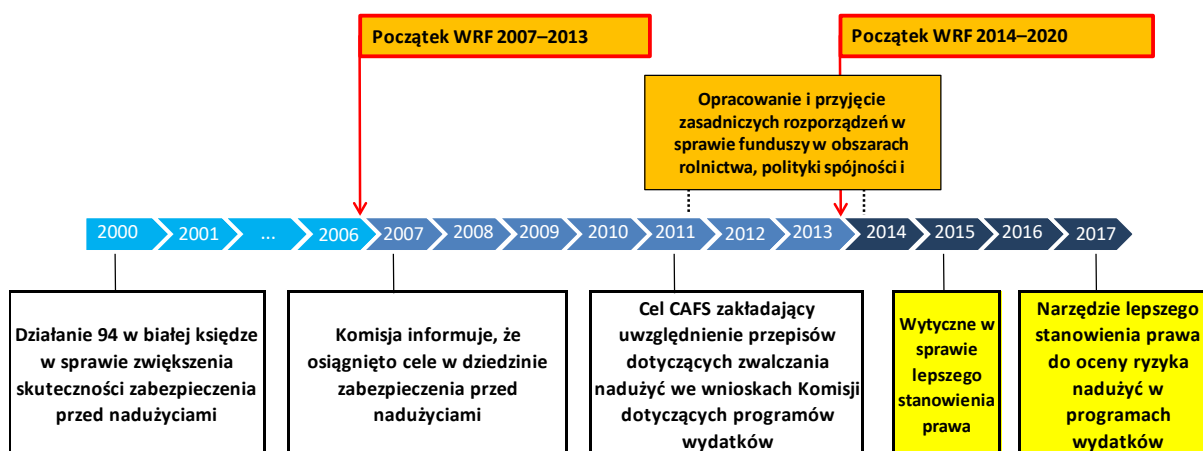
67 W 2007 r. Komisja poinformowała, że osiągnęła cele prowadzonych procedur zabezpieczenia przed nadużyciami³³ oraz że standardowe przepisy w dziedzinie zwalczania nadużyć uwzględniono w zasadach wydatkowania. W 2011 r. Komisja uczyniła z zabezpieczenia przed nadużyciami kluczowe działanie priorytetowe w ramach CAFS. Kluczowe zasady wydatkowania środków na okres 2007–2013 przyjęto jednak już przed 2011 r. Dopiero od początku okresu programowania 2014–2020 zasady wydatkowania w obszarach polityki spójności, rolnictwa i badań obejmują wymóg, by przed rozpoczęciem wydatkowania wdrożyć skuteczne i proporcjonalne mechanizmy kontroli nadużyć (**rys. 7**). Wcześniej pewne mechanizmy kontroli uwzględniano w obszarze badań naukowych na poziomie niższym niż w przepisach ustawodawczych, np. we wzorach umów lub porozumieniach.

68 W obszarze polityki spójności DG REGIO podjęła decyzję o skorzystaniu z usług zewnętrznego przedsiębiorstwa prywatnego, by ocenić, w jaki sposób państwa członkowskie wywiązują się z obowiązku wdrożenia skutecznych i proporcjonalnych mechanizmów zwalczania nadużyć w okresie programowania 2014–2020. W grudniu 2016 r. Komisja podpisała umowę z firmą doradczą w celu przeanalizowania działań podjętych przez państwa członkowskie w celu zapobiegania nadużyciom i korupcji oraz ich wykrywania w odniesieniu do europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Rezultaty miały być udostępnione do końca 2017 r., ale pojawiły się opóźnienia. Nie planuje się podobnych ocen w odniesieniu do obszaru rolnictwa.

³² COM(2000) 200 final/2 – Reformowanie Komisji – biała księga – część II – plan działania, działanie 94.

³³ Zapobieganie nadużyciom finansowym przy wykorzystaniu wyników operacyjnych: dynamiczne podejście do kwestii odporności przepisów na nadużycia finansowe (SEC(2007) 1676).

Rys. 7 – Harmonogram działań Komisji w zakresie zabezpieczenia przed nadużyciami



1 Od wstępnego wniosku do przyjęcia.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

69 Komisja uwzględniła kompleksowe przepisy w zakresie zwalczania nadużyć finansowych we wszystkich nadrzędnych zasadach wydatkowania w 2014 r. W okresie programowania 2007–2013 nie we wszystkich przypadkach przyjęto takie podejście.

70 W oparciu o prowadzone dochodzenia OLAF przedstawia również dykcjom generalnym zalecenia administracyjne, w których zwraca im uwagę na uchybienia w mechanizmach kontroli mających na celu zapobieganie nadużyciom finansowym i ich wykrywanie. W latach 2014–2016 OLAF wydał 113 takich zaleceń różnym służbom Komisji. Nie sposób ocenić ich oddziaływania, ponieważ ani OLAF, ani dyrekcje generalne nie monitorują wdrożenia tych zaleceń.

Przeprowadzenie oceny ryzyka nadużyć przed przyjęciem zasad wydatkowania będzie obowiązkowe od 2021 r.

71 Komisja przeprowadza ocenę skutków, by zgromadzić dowody na potrzeby oceny, czy przyszłe działania UE o charakterze ustawodawczym lub nieustawodawczym są uzasadnione oraz jak należy opracować koncepcję takich działań, aby osiągnąć wyznaczone cele polityki. Trybunał oczekiwałby, że – zgodnie z ramami COSO³⁴ – Komisja w toku tych ocen dokonuje oceny ryzyka nadużyć.

³⁴ Zasada nr 8 zintegrowanych ram COSO z 2013 r. w zakresie kontroli wewnętrznej nakłada na organizacje obowiązek, by w ramach oceny zagrożeń dla osiągnięcia celów uwzględniały prawdopodobieństwo wystąpienia nadużyć.

72 Wytyczne dotyczące sposobu przeprowadzania ocen skutków dla zasad wydatkowania (wytyczne w sprawie lepszego stanowienia prawa) zaktualizowano w 2015 r. Ta aktualizacja nie wprowadziła jednak żadnego wymogu przeprowadzania oceny ryzyka nadużyć w ramach ocen skutków³⁵. Wytyczne te uzupełniono o szczegółowe narzędzie zapobiegania nadużyciom finansowym dopiero w lipcu 2017 r. (*rys. 7*).

73 W rezultacie ten nowy obowiązek będzie miał zastosowanie do następnej generacji programów finansowych (od 2021 r.). Brak jest – obok wspomnianego wyżej wymogu – czytelnych wymagań, które zobowiązywałyby do oceny ryzyka nadużyć przed wprowadzeniem szczegółowych zasad wdrażania wieloletnich programów finansowych (takich jak umowy partnerskie i programy operacyjne w obszarze polityki spójności lub programy rozwoju obszarów wiejskich w obszarze rolnictwa).

74 Trybunał przeanalizował informacje otrzymane od OLAF na temat roli Urzędu w konsultacjach prowadzonych z różnymi służbami Komisji przed przyjęciem proponowanych zasad. OLAF ma obowiązek wydać opinię, czy proponowane przepisy należyte uwzględniają ryzyko nadużyć. W latach 2014–2016 OLAF otrzymał 2 160 wniosków o konsultację od różnych służb Komisji. Wydał pozytywne opinie w 1716 sprawach (79%), a pozytywne opinie z zastrzeżeniami – w 304 (14%). W tych przypadkach proponowane przepisy lub usprawnienia odpowiadały oczekiwaniom OLAF. Negatywną opinię natomiast Urząd wydał w dwóch przypadkach (0,1%), a w pozostałych (6,9%) nie wydał opinii w terminie. W *ramce 4* przedstawiono przykład sytuacji, w której wkład OLAF doprowadził do zmiany zasad.

Ramka 4

Przykład sytuacji, w której wkład OLAF doprowadził do zmiany zasad

W momencie sporządzania umowy partnerskie na okres programowania 2014–2020 nie zawierały żadnych odniesień do wymogu, by organy państw członkowskich wdrażały należyte mechanizmy kontroli nadużyć finansowych. Pod wpływem interwencji OLAF do każdej umowy dodano osobny artykuł zobowiązujący państwo członkowskie do wprowadzenia skutecznych, proporcjonalnych i opartych na ocenie ryzyka środków zapobiegania nadużyciom zgodnie z art. 125 ust. 4 lit. c) rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 (rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów).

75 Obok wspomnianych wyżej produktów Trybunałowi nie przedstawiono żadnej szczegółowej oceny Komisji, która przedstawiałaby wykaz aktów prawnych UE zawierających zabezpieczenia przed nadużyciami, odpowiednią analizę ryzyka nadużyć lub odpowiednie

³⁵ Program UE – Lepsze wyniki dzięki lepszemu stanowieniu prawa (COM(2015) 215 final).

przepisy dotyczące zwalczania nadużyć. Nie przeprowadzono też żadnej analizy nowego podejścia Komisji do zabezpieczenia przed nadużyciami, jak planowano w komunikacie z 2007 r.

Konieczne jest lepsze wykorzystanie danych do celów zapobiegania nadużyciom

76 Dane na temat podmiotów, które mogłyby dopuszczać się nadużyć, można wykorzystać, by zapobiec przydzielaniu środków UE potencjalnym przyszłym sprawcom nadużyć:

- o w odniesieniu do zarządzania pośredniego i bezpośredniego za zasadnicze narzędzie zapobiegania przydzielaniu środków UE niewypłacalnym podmiotom gospodarczym, podmiotom niewiarygodnym lub podmiotom dopuszczającym się nieprawidłowości i nadużyć Komisja uznaje system EDES – system prekluzji i umieszczania podmiotów gospodarczych na czarnych listach;
- o narzędzie ARACHNE jest zintegrowanym informatycznym narzędziem eksploracji i wzbogacania danych opracowanym przez Komisję Europejską. W obszarze polityki spójności DG REGIO i DG EMPL uznają narzędzie punktowej oceny ryzyka ARACHNE za kluczowy instrument zapobiegania nadużyciom. Zdaniem tych dyrekcji generalnych ARACHNE może wspierać władze państw członkowskich w identyfikowaniu – w ramach kontroli *ex ante* i *ex post* – projektów i beneficjentów obarczonych największym ryzykiem.

77 Trybunał przeanalizował dane uwzględnione w tych dwóch narzędziach.

Ze względu na ograniczenia prawne Komisja nie mogła wykluczyć z zamówień publicznych podmiotów gospodarczych ze względu na przypadki nadużyć finansowych lub korupcji, których dopuszczono się przed 2016 r.

78 Prekluzja zyskała istotne znaczenie w Unii Europejskiej. Stało się tak za sprawą unijnych dyrektyw dotyczących zamówień publicznych, stanowiących, że zamówień tych nie można udzielać podmiotom gospodarczym, które uczestniczyły w przestępstwie lub zostały uznane za winne m.in. korupcji i nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe UE.

79 System prekluzji stosowany w UE pochodzi z 2008 r. Z dniem 1 stycznia 2016 r. Komisja zastąpiła poprzedni system wczesnego wykrywania i wykluczania nowym systemem. Choć w ramach nowego systemu dyrektorzy generalni mogą wciąż wnioskować o wydanie ostrzeżenia w ramach systemu wczesnego wykrywania w celu wykluczenia, kluczowym nowym elementem wprowadzonym wraz z tym nowym rozwiązaniem jest centralny zespół,

który przeprowadza ocenę wniosków o wykluczenie składanych przez dyrektorów generalnych odpowiednich dyrekcji i przedstawia zalecenia dotyczące wykluczenia i ewentualnych kar finansowych. Ostateczną decyzję o ewentualnym wykluczeniu podmiotu gospodarczego podejmuje dany dyrektor generalny.

80 Wszystkie unijne instytucje i organy mogą składać wnioski o wykluczenie na podstawie informacji przekazanych w ramach postępowań administracyjnych lub karnych, sprawozdań OLAF, audytorów wewnętrznych Komisji i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, decyzji Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego i innych organizacji międzynarodowych lub w przypadkach nadużyć lub nieprawidłowości stwierdzonych przez władze krajowe w ramach zarządzania dzielonego lub przez podmioty delegowane w ramach zarządzania pośredniego. Wyniki audytów przeprowadzonych przez urzędników zatwierdzających lub audytorów z sektora prywatnego również stanowią cenne źródło informacji. Władzom państw członkowskich zapewniono dostęp do decyzji o wykluczeniu, ale nie są one zobowiązane, by te decyzje uwzględniać w decyzjach o finansowaniu z udziałem środków UE podejmowanych w ramach zarządzania dzielonego.

81 Wykluczenie podmiotu gospodarczego jest procedurą czasochłonną. Do 30 czerwca 2018 r., tj. dwa i pół roku po wprowadzeniu systemu EDES, Komisja wykluczyła ogółem 19 podmiotów gospodarczych i ogłosiła nałożenie kar na osiem. W obszarze zarządzania dzielonego władze państw członkowskich zgłosiły wprawdzie w systemie zarządzania nieprawidłowościami 820 przypadków podejrzewanych nadużyć, a OLAF w samym tylko 2016 r. zamknął ok. 60 dochodzeń, wydając zalecenia³⁶, lecz w rozporządzeniu finansowym nie przyznano Komisji żadnych uprawnień do podejmowania działań, jeśli władze państw członkowskich same nie przystąpiły do wykluczenia niewiarygodnego podmiotu gospodarczego. Z tego względu żadna z trzech głównych dyrekcji generalnych zarządzających wydatkami w tym obszarze (REGIO, EMPL oraz AGRI) nie złożyła wniosku o wykluczenie krajowych podmiotów gospodarczych współfinansowanych z funduszy ESI.

82 Jeśli chodzi o przypadki wykluczenia ze względu na fakty zaistniałe przed 2016 r., głównymi przyczynami tychże wykluczeń były poważne naruszenia postanowień umownych lub poważne wykroczenia zawodowe. Wynika to z faktu, że obowiązujące wówczas przepisy nie dopuszczały wykluczenia ze względu za nadużycie finansowe przed zapadnięciem prawomocnego wyroku. Dotychczas jedynie dwa podmioty gospodarcze zostały wykluczone ze względu na nadużycia lub korupcję, co ogranicza odstrasżające oddziaływanie tego systemu.

³⁶ Zob. sprawozdanie PIF za 2016 r. (COM(2017) 383 final).

83 System EDES zapewnia możliwość rejestrowania szczegółowych danych osób fizycznych, które posiadają uprawnienia do reprezentowania lub uprawnienia kontrolne lub decyzyjne w przedsiębiorstwach dopuszczających się nadużyć. Niemniej dopiero w odniesieniu do zdarzeń zaistniałych w 2016 r. i później przepisy dopuszczają możliwość wykluczenia podmiotu gospodarczego w przypadkach, gdy osoba pełniąca funkcję w organach administracyjnych, zarządzających lub nadzorczych tego podmiotu lub posiadająca uprawnienia do reprezentowania, uprawnienia decyzyjne lub kontrolne w odniesieniu tego podmiotu sama znajduje się w sytuacji wykluczenia. Wcześniej można było wykluczyć jedynie te podmioty gospodarcze, które były związane umową z instytucją zamawiającą lub urzędnikiem zatwierdzającym. W przeszłości zdarzały się przypadki, gdy zanim możliwe stało się wykluczenie danego podmiotu gospodarczego, osoby fizyczne kontrolujące przedsiębiorstwa dopuszczające się nadużyć zdążyły już rozwiązać przedsiębiorstwo związane umową z Komisją i stworzyć nowe.

84 Bank Światowy i inne międzynarodowe instytucje finansowe podjęły ostatnio bardziej intensywne działania mające zapewnić, by podmioty dopuszczające się nadużyć faktycznie nie prowadziły dalszej działalności i nie pojawiały się na nowo pod nowymi nazwami (**ramka 5**).

Ramka 5

System prekluzji i zawieszania w Banku Światowym

Bank Światowy wykorzystuje system prekluzji i zawieszania do celów zwalczania korupcji i nadużyć finansowych. Może stosować zawieszania i prekluzję zarówno w odniesieniu do przedsiębiorstw, jak i osób fizycznych, sprawiając, że podmioty te nie kwalifikują się do kolejnych zamówień w ramach projektów finansowanych przez Bank. Wszystkie kary podaje się do publicznej wiadomości. W 2017 r. Bank Światowy czasowo zawiesił 22 przedsiębiorstwa i osoby oraz nałożył kary na 60³⁷. W styczniu 2018 r. wykaz podmiotów objętych prekluzją zawierał 414 przedsiębiorstw i osób³⁸. System Banku Światowego działa od ponad dziesięciu lat. W porównaniu z EDES jest związany mniejszą liczbą ograniczeń prawnych – przykładowo, decyzje Banku Światowego nie są poddane żadnej zewnętrznej kontroli sądowej, a warunki publikacji decyzji są mniej rygorystyczne.

³⁷ „World Bank Annual Update” [Coroczna aktualizacja informacji na temat Banku Światowego], Wiceprezydencja ds. Uczciwości, s. 28, <http://pubdocs.worldbank.org/en/703921507910218164/2017-INT-Annual-Update-FINAL-spreads.pdf>.

³⁸ <http://web.worldbank.org>.

Państwa członkowskie nie wykorzystują w pełni potencjału narzędzia ARACHNE w zapobieganiu nadużyciom

85 Narzędzie ARACHNE mogłoby stanowić pomoc dla organów państw członkowskich w identyfikowaniu – w ramach kontroli przed dokonaniem płatności lub później – ryzykownych podmiotów gospodarczych. Użyteczność tego narzędzia zależy od tego, ile danych instytucje zarządzające w państwach członkowskich rejestrują w ARACHNE, i od systematycznego korzystania z niego. Obecnie organy państw członkowskich korzystają z ARACHNE nieodpłatnie i na zasadzie dobrowolności.

86 W sprawozdaniu specjalnym z 2015 r. poświęconym temu, w jaki sposób Komisja i państwa członkowskie rozwiązują problemy dotyczące zamówień publicznych w obszarze wydatków unijnej polityki spójności³⁹, Trybunał stwierdził, że jedynie 17 spośród 28 państw członkowskich wykorzystywało to narzędzie lub wyrażało zamiar jego wykorzystania. Z tego względu w sprawozdaniu z 2015 r. Trybunał zalecił Komisji i państwom członkowskim dalsze propagowanie wykorzystania takich narzędzi do eksploracji danych. Trzy lata po tym zaleceniu bazę ARACHNE wciąż wykorzystuje się w ok. 170 spośród łącznej liczby 429 programów operacyjnych w 21 państwach członkowskich (**rys. 8**).

87 Narzędzie to nie pozwala w żaden sposób ustalić, czy dany podmiot gospodarczy został wykluczony w ramach systemu Komisji. Podmioty zarządzające funduszami w innych niż polityka spójności obszarach wydatkowania UE nie mają dostępu do podobnych narzędzi punktowej oceny ryzyka.

³⁹ Zob. sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 10/2015 pt. „Należy zintensyfikować wysiłki zmierzające do rozwiązania problemów dotyczących zamówień publicznych w obszarze unijnej polityki spójności”.

Dochodzenia administracyjne OLAF doprowadziły do ścigania przestępstw w mniej niż połowie spraw i odzyskania mniej niż jednej trzeciej środków finansowych

89 Zgodnie z obowiązującymi unijnymi ramami prawnymi zasadnicza odpowiedzialność za egzekwowanie przepisów dotyczących zwalczania nadużyć spoczywa na państwach członkowskich, ponieważ jedynie organy krajowe mogą prowadzić postępowania przygotowawcze i oskarżać o popełnienie przestępstwa. Podział odpowiedzialności za odzyskanie środków UE utraconych w wyniku nadużyć jest różny w zależności od unijnego obszaru wydatkowania.

90 OLAF jest obecnie jedynym organem na szczeblu unijnym, który posiada niezależne uprawnienia dochodzeniowe. Zgodnie z przyznanymi uprawnieniami OLAF prowadzi dochodzenia dotyczące nadużyć finansowych, korupcji i wszelkiej innej nielegalnej działalności na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej⁴⁰. W oparciu o prowadzone dochodzenia administracyjne OLAF może wydawać zalecenia o charakterze sądowym, finansowym, administracyjnym lub dyscyplinarnym⁴¹. OLAF może zalecić również wdrożenie działań zapobiegawczych mających zapobiec szerzeniu się nieprawidłowości.

91 Zalecenia sądowe kieruje się do właściwych krajowych organów wymiaru sprawiedliwości. Zawierają one zasadniczo wnioski dotyczący wszczęcia postępowania przygotowawczego przeciwko osobie podejrzewanej (przez OLAF) o popełnienie nadużycia lub dotyczący dalszego prowadzenia postępowania przygotowawczego w świetle ustaleń i zaleceń OLAF. Dochodzenia OLAF mają ułatwić organom państwa członkowskiego wydanie aktu oskarżenia w danej sprawie.

92 Zalecenia finansowe kieruje się do odpowiedzialnych dyrekcji generalnych, a zawierają one propozycję odzyskania określonej kwoty lub dotyczą sposobu, w jaki można by zapobiec nieprawidłowemu wydatkowaniu środków. Jako że zalecenia te nie są wiążące dla dyrekcji, OLAF jedynie ułatwia prace dyrekcji przy sporządzaniu nakazów odzyskania środków

⁴⁰ Art. 1 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 883/2013 z dnia 11 września 2013 r. dotyczącego dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady i rozporządzenie Rady (Euratom) nr 1074/1999.

⁴¹ W latach 2012–2016 w ok. 21% przypadków dochodzeń, które zostały zamknięte zaleceniem finansowym, OLAF wydał jednocześnie zalecenie sądowe.

i składaniu wniosków o wykluczenie niewiarygodnych podmiotów gospodarczych z dalszego finansowania UE za pośrednictwem EDES⁴².

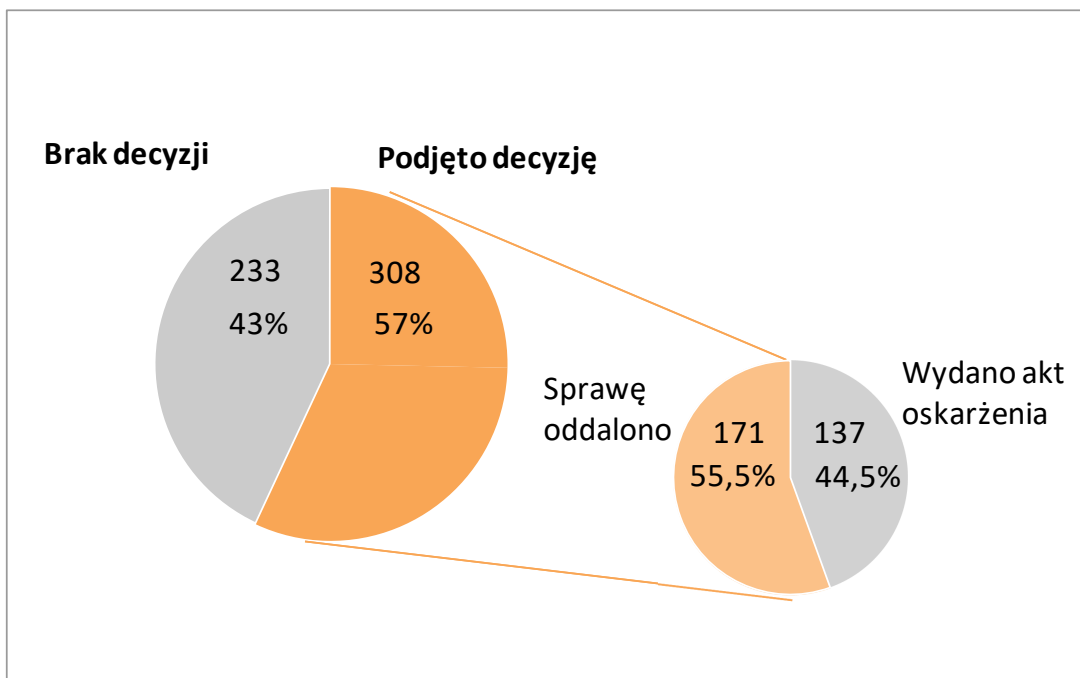
93 W unijnych obszarach wydatkowania objętych zarządzaniem pośrednim lub bezpośrednim to dyrekcja generalna, która uprzednio podjęła decyzję o danej płatności, decyduje samodzielnie, czy podjąć się odzyskania środków od beneficjenta, który dopuścił się nadużycia. W obszarach wydatkowania objętych zarządzaniem dzielonym natomiast właściwa dyrekcja odzyskuje pieniądze od danego państwa członkowskiego za sprawą korekt finansowych. Dalsza odpowiedzialność za odzyskanie środków UE od faktycznego beneficjenta spoczywa na władzach krajowych. W tej sekcji omówiono oddziaływanie dochodzeń administracyjnych OLAF na ściganie sprawców nadużyć oraz na procedurę administracyjną odzyskiwania środków UE, które utracono w wyniku nadużyć.

W obecnym systemie prowadzenia dochodzeń dotyczących nadużyć finansowych występują strukturalne uchybienia

94 W latach 2009–2016 OLAF wydał łącznie 541 zaleceń sądowych. Do tej pory organy państw członkowskich podjęły decyzje w sprawie 308 z tych zaleceń – wydały akty oskarżenia w 137 przypadkach (44,5%), oddaliły natomiast 171 spraw (55,5%). Brak jest informacji o liczbie prawomocnych wyroków. Do tej pory organy wymiaru sprawiedliwości państw członkowskich wydawały rocznie ok. 17 aktów oskarżenia w wyniku spraw wszczętych przez OLAF (*rys. 9*).

⁴² OLAF jest uprawniony do prowadzenia nie tylko dochodzeń zewnętrznych, ale również dochodzeń wewnętrznych w obrębie instytucji UE. Tego szczególnego zadania OLAF Trybunał nie poddał ocenie w ramach niniejszej kontroli. Informacje na temat zaleceń administracyjnych można znaleźć w pkt 72.

Rys. 9 – Zalecenia sądowe OLAF w latach 2009–2016



Źródło: sprawozdanie OLAF z 2016 r., s. 33.

95 Ponieważ brak jest wiarygodnych danych na temat ogólnej liczby przypadków nadużyć finansowych w UE objętych ściganiem w państwach członkowskich, nie można przedstawić poprawnych szacunków dotyczących ogólnego udziału aktów oskarżenia wydanych przez prokuratorów krajowych wskutek zaleceń sądowych OLAF. Ogólnodostępne dane i informacje przekazane Trybunałowi przez organy krajowe, w których odbyły się wizyty kontrolne, wskazują, że zalecenia sądowe OLAF skutkujące aktem oskarżenia stanowią niewielką część łącznej liczby aktów oskarżenia wydawanych przez prokuratury krajowe w związku z nadużyciami w wydatkowaniu środków UE (**ramka 6**).

Ramka 6

Ściganie nadużyć na szkodę środków UE w pięciu państwach członkowskich

W Polsce w latach 2013–2016 wydano 446 aktów oskarżenia i 50 umorzeń warunkowych (tj. 124 akty oskarżenia rocznie).

W Bułgarii w 2016 r. 72 osoby oskarżono o nadużycia na szkodę środków UE, w ramach 67 spraw.

W Estonii w tym samym roku oskarżono o takie nadużycia 50 osób fizycznych i 22 osoby prawne w ramach 15 prowadzonych spraw.

Na Węgrzech – zgodnie z danymi Ministerstwa Spraw Wewnętrznych dotyczącymi przestępczości – wydano 18 aktów oskarżenia w 2013 r., 16 w 2014 r., 6 w 2015 r., 7 w 2016 r. i 1 w 2017 r. (łącznie 48 w latach 2013-2017)⁴³.

W Rumunii prokuratorzy wydali w 2016 r. 30 aktów oskarżenia na podstawie 39 spraw objętych wcześniej dochodzeniem przez DLAF⁴⁴. W konsekwencji przed sądem stanęło 115 osób i 47 podmiotów prawnych, a w czterech sprawach zawarto łącznie sześć porozumień w sprawie uznania winy.

96 Jak pokazano na rys. 9, w ponad połowie przypadków, gdy państwo członkowskie podjęło decyzję, sprawę oddalano. Z analizy OLAF dotyczącej informacji zebranych przez państwa członkowskie na temat zaleceń sądowych wynika, że główne przyczyny oddalania spraw były następujące (rys. 10):

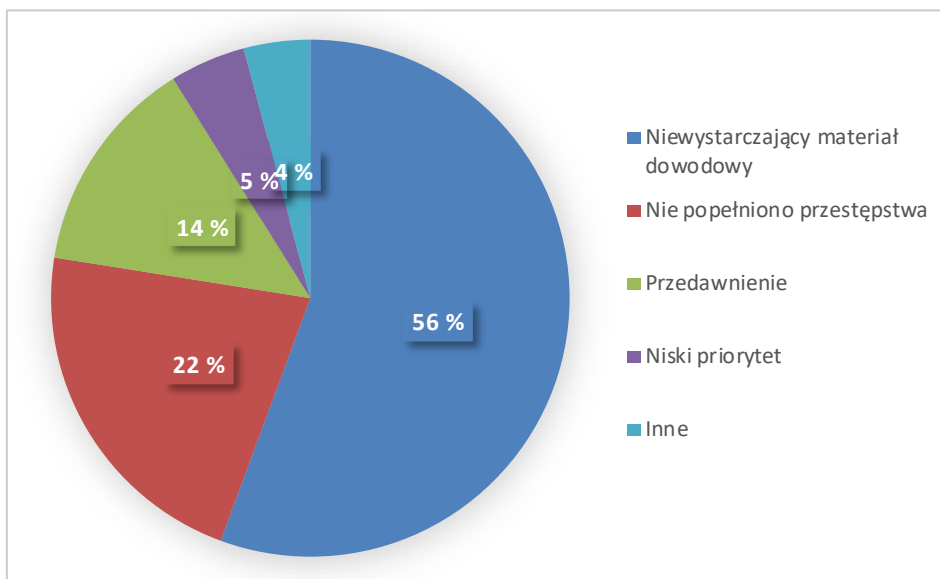
- materiał dowodowy wstępnie zebrany przez OLAF lub następnie przez krajowy organ dochodzeniowy uznano za niewystarczający do ścigania przestępstwa (56%);
- działania objęte dochodzeniem przez OLAF nie są uznawane za przestępstwo na mocy prawa krajowego (22%);
- zgodnie z prawem krajowym upłynął termin przedawnienia (tj. termin na wszczęcie postępowania karnego) (14%)⁴⁵.

⁴³ <https://bsr.bm.hu/SitePages/Nyitolap.aspx>, dostęp 15 lutego 2018 r.

⁴⁴ Wydział ds. Walki z Nadużyciami Finansowymi (Departamentul pentru lupta antifraudă – DLAF) jest rumuńskim organem krajowym posiadającym uprawnienia dochodzeniowe, który odpowiada za ochronę interesów finansowych UE w tym państwie. Zob. dane statystyczne ze sprawozdania DLAF za 2016 r., s. 11.

⁴⁵ Dokument zawierający analizę działań następczych państw członkowskich po zaleceniach sądowych OLAF w okresie od stycznia 2008 r. do grudnia 2015 r., s. 1.

Rys. 10 – Główne przyczyny oddalania spraw



Źródło: dokument zawierający analizę działań następczych państw członkowskich po zaleceniach sądowych OLAF w okresie od stycznia 2008 r. do grudnia 2015 r., s. 1.

97 Jak podano powyżej, w 36% przypadków albo państwa członkowskie nie uznawały czynu wykrytego przez OLAF za przestępstwo na mocy prawa krajowego, albo zgodnie z prawem krajowym upłynął termin przeznaczony na wszczęcie postępowania karnego. Trybunał odnotowuje, że nie zawsze można zapobiec upłygnięciu terminu przedawnienia sprawy, a prokuratorzy krajowi mogą dojść do odmiennych wniosków co do tego, czy doszło do przestępstwa. Z tego względu ścisła współpraca OLAF z organami krajowymi ma nadrzędne znaczenie⁴⁶.

98 W trakcie wywiadów przeprowadzonych w czterech państwach członkowskich prokuratorzy krajowi wskazywali, że w większości przypadków nie mają kontaktu z OLAF przed otrzymaniem raportu końcowego. Stwierdzali również, że woleliby być informowani o podejrzewanych przestępstwach na długo przed zakończeniem dochodzenia OLAF i że gdyby takie informacje docierały do nich wcześniej, mogliby udzielić wsparcia OLAF i w stosownych przypadkach wszcząć własne postępowanie przygotowawcze, tak aby zapobiec przedawnieniu sprawy.

⁴⁶ Art. 12 rozporządzenia (UE) nr 883/2013 stanowi, że OLAF „może przekazać właściwym organom zainteresowanych państw członkowskich informacje uzyskane w toku dochodzeń zewnętrznych w odpowiednim czasie, aby umożliwić im podjęcie odpowiednich działań zgodnie z ich prawem krajowym”.

99 Fakt, że wiele spraw jest oddalanych przez prokuratorów krajowych, ponieważ nie popełniono żadnego przestępstwa lub ze względu na przedawnienie spraw dowodzi, iż w dotychczasowej współpracy OLAF z organami krajowymi występują uchybienia.

100 Na rys. 10 pokazano, że w 56% przypadków przyczyną oddalenia spraw był brak materiału dowodowego. Oznacza to, że w co drugiej oddalonej sprawie materiał dowodowy zebrany przez OLAF – wraz z materiałem zebrany później przez organy krajowe w ramach postępowania przygotowawczego – nie doprowadził do wydania aktu oskarżenia przez prokuratorów.

101 Przeprowadzone przez Trybunał wywiady z przedstawicielami organów krajowych, niezależnymi badaczami uniwersyteckimi i instytucjami UE (w tym OLAF) wskazują, że główną przyczyną oddalenia spraw nie jest brak materiału dowodowego, ale fakt, że sprawa toczy się zbyt długo. Nie chodzi przy tym o to, że upłynął lub wkrótce upływa termin przedawnienia dla danej sprawy, ale raczej o to, że od zarzucanego przestępstwa minęły całe lata.

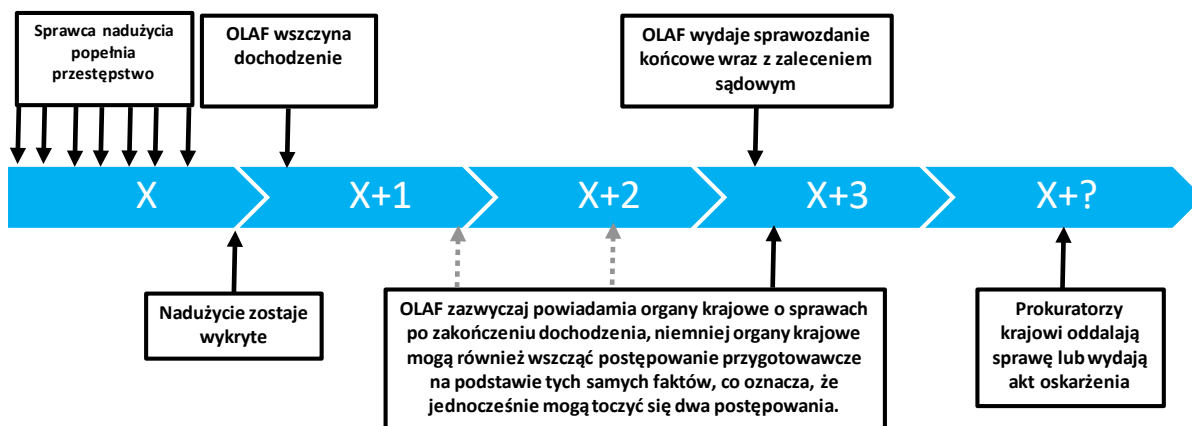
102 Nie oznacza to, że dochodzenia OLAF same w sobie trwają zbyt długo. W większości przypadków OLAF przeprowadza dochodzenia administracyjne po tym, jak dany czyn wykryto i zgłoszono. Oznacza to, że działania Urzędu zależą w szczególności od terminowego zgłoszenia informacji przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii oraz państwa członkowskie. Ponadto po dochodzeniu administracyjnym OLAF w danym państwie członkowskim musi zostać wszczęte postępowanie przygotowawcze. Danej osoby nie można ścigać, dopóki sprawa nie zostanie objęta postępowaniem przygotowawczym zgodnie z prawem krajowym. Zakres postępowania przygotowawczego jest różny w poszczególnych państwach, ale w każdym z państw członkowskich konieczne jest podjęcie jakichś działań. Z tego względu dochodzenia OLAF – nawet jeśli zostały bardzo sprawnie przeprowadzone – często z dużym prawdopodobieństwem nie zostaną wykorzystane przed upływem „terminu przydatności”.

103 Na rys. 11 przedstawiono ramy czasowe spraw objętych dochodzeniem przez OLAF. Z danych przekazanych przez OLAF wynika, że w 2017 r. Urząd potrzebował średnio dwóch miesięcy na wybór sprawy i ok. 22 miesięcy na przeprowadzenie dochodzenia⁴⁷. Zakładając, że OLAF otrzymuje informacje na temat przypadków podejrzanym nadużyć finansowych około rok po przestępstwie i przedkłada raport końcowy organom wymiaru sprawiedliwości bez zwłoki, oznacza to, że organy krajowe otrzymują informacje o rzekomym przestępstwie

⁴⁷ Zob. sprawozdanie OLAF za 2017 r., s. 53.

średnio dopiero trzy lata po tym, jak do niego doszło. W złożonych sprawach okres ten jeszcze się wydłuża.

Rys. 11 – Ramy czasowe spraw objętych dochodzeniem przez OLAF



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

104 Zdaniem Trybunału obecne podejście, zgodnie z którym po zakończeniu dochodzenia administracyjnego OLAF dotyczącego podejrzanego nadużycia wszczyna się jeszcze postępowanie przygotowawcze na szczeblu krajowym, okazuje się w wielu sprawach zbyt czasochłonne i zmniejsza szanse na osiągnięcie ostatecznego celu – ścigania przestępstw.

Niewystarczający materiał dowodowy utrudnia odzyskanie środków na drodze administracyjnej

105 Jeśli OLAF wykryje dowolną nieprawidłowość (w tym podejrzanego nadużycie finansowe) i jest w stanie oszacować kwotę, którą należy odzyskać, wydaje zalecenie finansowe.

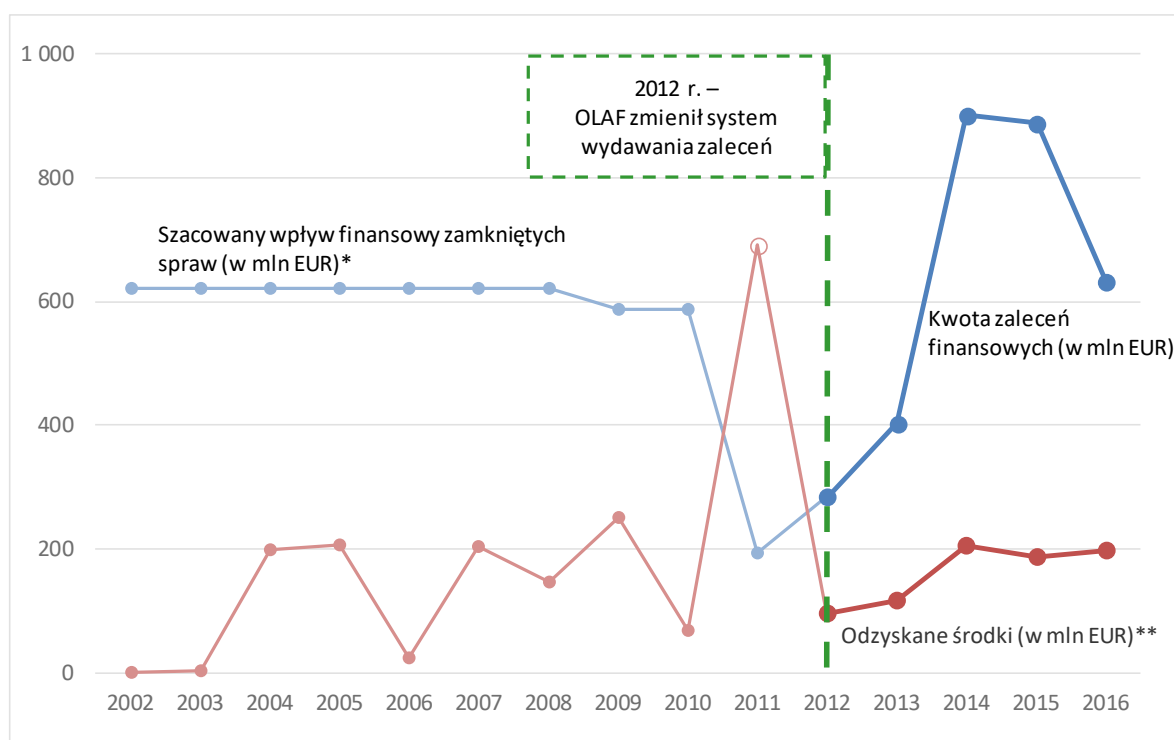
106 Na rys. 12 przedstawiono kwoty, których odzyskanie OLAF zalecił w okresie 2002–2016. W oparciu o dostępne dane Trybunał szacuje, że łączna kwota zaleceń finansowych OLAF w tym okresie wyniosła ok. 8,8 mld euro (w odniesieniu do lat 2008 i 2009 zastosowano średnią z wszystkich pozostałych lat). Do końca 2016 r. odzyskano łącznie kwotę 2,6 mld euro (30%). Liczby te wskazują, że choć łączna roczna wartość zaleceń OLAF może znacząco różnić się w poszczególnych latach, w większości przypadków (z istotnym wyjątkiem – 2011 r.) odzyskana kwota była zbliżona do 200 mln euro (średnia dla ostatnich 15 lat wyniosła 173 mln euro).

107 Zgodnie z danymi statystycznymi, które Trybunał otrzymał od siedmiu dyrekcji generalnych odpowiedzialnych za wydatkowanie (DG REGIO, DG EMPL, DG AGRI, DG RTD, DG CNECT, DG HOME oraz DG DEVCO), w latach 2012–2016 OLAF zalecił łącznie odzyskanie

1,9 mld euro w ramach 358 spraw. Do chwili przeprowadzenia kontroli dyrekcjom generalnym udało się odzyskać i objąć korektami finansowymi 243 mln euro (13% całości zalecanych kwot) w ramach 153 spraw (tj. 43% łącznej ich liczby). Trybunał odnotowuje, że w przypadku znacznej liczby pozostałych zaleceń finansowych OLAF proces odzyskiwania środków może wciąż trwać.

Odzyskiwanie nienależnie wypłaconych środków UE jest procedurą czasochłonną. Na podstawie próby spraw, w których z powodzeniem odzyskano środki, Trybunał szacuje, że przeprowadzenie całej procedury odzyskania zajmuje średnio około 36 miesięcy. Wobec powyższego Trybunał oczekiwałby w przypadku zaleceń wydanych w latach 2012–2014 znacznie wyższego odsetka odzyskanych środków niż 15% (łącznej kwoty objętej zaleceniami OLAF), które dyrekcjom generalnym udało się odzyskać do tej pory.

Rys. 12 – Kwoty, których odzyskanie zalecono, i kwoty faktycznie odzyskane, lata 2002–2016



* W sprawozdaniu rocznym za 2008 r. OLAF oszacował wpływ finansowy spraw zamkniętych przez Urząd od czasu utworzenia w 1999 r. na ponad 6,2 mld euro. Średnia dla okresu dziesięcioletniego wynosi zatem ok. 620 mln euro rocznie; ze względu na brak danych dla lat 2008 i 2009 zastosowano średnią z lat 2002–2011.

** Od 2012 r. OLAF podaje w sprawozdaniu rocznym łączną kwotę, której odzyskanie zalecił, oraz łączną kwotę odzyskaną w danym roku w wyniku dochodzeń OLAF zakończonych w poprzednich latach.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy w oparciu o sprawozdania roczne OLAF, lata 2002–2016.

108 Dane liczbowe wskazują, że w znacznej części spraw zakończonych przez OLAF zaleceniem odzyskania nienależycie wypłaconych środków UE albo do takiego odzyskania

w ogóle nie dochodzi, albo odzyskana kwota jest znacząco niższa niż ta określona w zaleceniu.

109 Kontrola Trybunału potwierdziła to ustalenie. Dokumentacja dowodowa wskazuje, że w wielu sprawach dyrekcje generalne stwierdzały, że sprawozdania OLAF nie zapewniają wystarczających informacji, które mogłyby stanowić podstawę dla wszczęcia procedury odzyskania nienależnie wypłaconych środków⁴⁸. Dyrekcje albo podejmowały dalsze działania (samodzielnie lub za pośrednictwem podmiotów zewnętrznych), by zdecydować, czy odzyskanie środków jest możliwe, albo polegały na materiale dowodowym z własnych kontroli.

110 Gdy OLAF wydaje zalecenie sądowe lub przesyła sprawozdanie do organów wymiaru sprawiedliwości państwa członkowskiego, procedura odzyskiwania środków zostaje niekiedy zawieszona. Trybunał wykrył szereg spraw, w których procedurę odzyskiwania środków zawieszono, a OLAF zwrócił się do dyrekcji generalnych o nieujawnianie żadnych informacji organom krajowym lub beneficjentowi. Trybunał przyznaje przy tym, że decyzja o wszczęciu postępowania przygotowawczego nie pozostaje bez wpływu na tempo odzyskiwania środków finansowych.

111 Niemniej wykorzystywanie procedur administracyjnych do odzyskiwania nienależycie wypłaconych środków unijnych jest wciąż bardziej efektywne i mniej kosztowne niż odzyskiwanie tych środków w drodze postępowania karnego przez zabezpieczenie i konfiskatę mienia. Niedawne badanie Europolu dotyczące odzyskiwania mienia pochodzącego z działalności przestępczej w UE wykazało, że kwoty odzyskiwane obecnie w UE stanowią jedynie niewielki odsetek dochodów z przestępstw⁴⁹.

Zarządzanie dzielone

112 W ramach zarządzania dzielonego dyrekcje generalne nie odzyskują pieniędzy bezpośrednio od beneficjentów, ale stosują różne procedury finansowe w celu ochrony budżetu UE. W większości przypadków, gdy OLAF wydaje zalecenie finansowe, DG REGIO i DG EMPL nakładają korekty. Po tym, jak dyrekcja generalna zastosuje korektę finansową, państwom członkowskim pozostawia się swobodę decydowania, jakie działania naprawcze

⁴⁸ W 59 ze 150 przypadków odzyskania środków w wyniku z zaleceń finansowych OLAF odzyskana kwota wynosi 70% lub mniejszą część kwoty ujętej w tych zaleceniach.

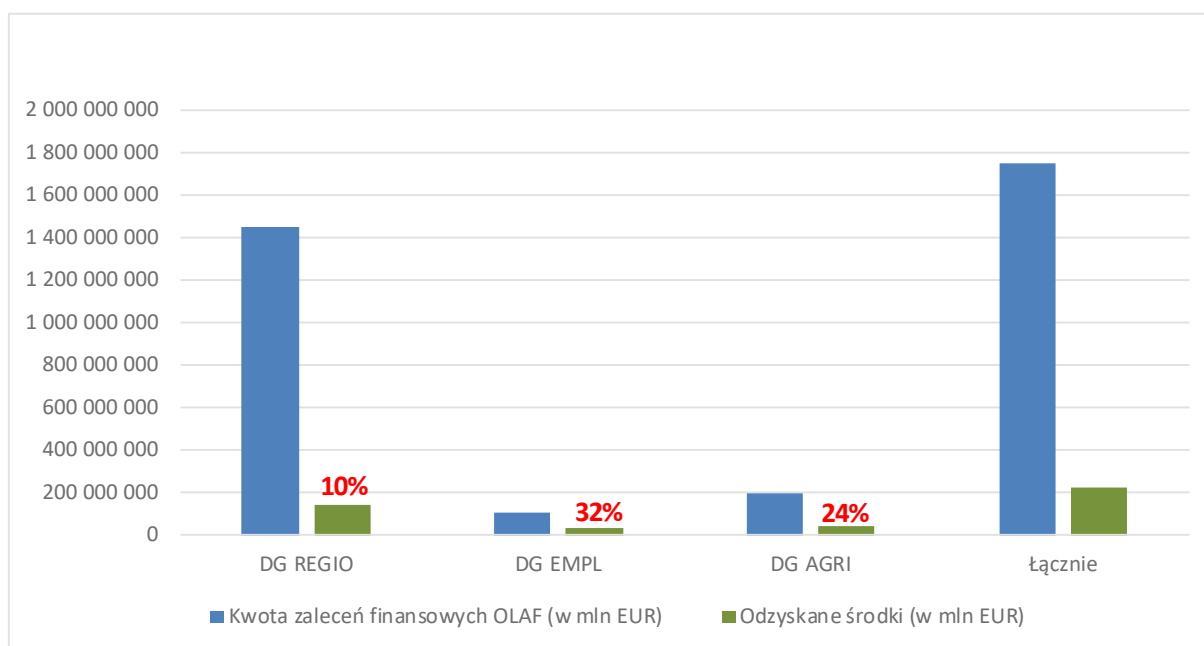
⁴⁹ „Does crime still pay? Criminal asset recovery within the EU; Survey of statistical information 2010-2014” [Czy przestępstwo wciąż popłaca? Odzyskiwanie mienia pochodzącego z działalności przestępczej w UE; badanie oparte na danych statystycznych], Europol, 2016.

mają zostać podjęte wobec beneficjentów. Zgodnie z zasadą zarządzania dzielonego DG REGIO i DG EMPL nie mają obowiązku kontrolowania kwot odzyskanych od beneficjentów.

113 W zasadach obowiązujących w DG AGRI nie określono jasno, jakie są główne etapy monitorowania zaleceń finansowych OLAF. Przykładowo, państw członkowskich nie obowiązują żadne terminy, jeśli chodzi o kwestionowanie wartości środków, których odzyskanie zalecono w sprawozdaniu OLAF. DG AGRI uznaje, że jej rola polega na nadzorowaniu procesu odzyskiwania środków, za który w całości odpowiada dane państwo członkowskie.

114 Na rys. 13 wskazano łączną wartość zaleceń finansowych OLAF przesłanych do DG REGIO, DG EMPL i DG AGRI w latach 2012–2016, wraz z kwotami odzyskanymi do momentu przeprowadzenia kontroli. Wspomniane trzy dyrekcje generalne w latach 2012–2016 otrzymały 268 zaleceń finansowych OLAF. Środki odzyskano w 125 spośród tych spraw (47%). Wskaźnik odzyskania środków nie wzrośnie znacznie, jeśli uwzględnimy wyłącznie te zalecenia finansowe OLAF, które wspomniane trzy dyrekcje otrzymały w latach 2012–2014. W tych przypadkach trzem dyrekcjom udało się odzyskać 15% łącznej sumy kwot zawartych w zaleceniach OLAF (DG REGIO – 10%; DG EMPL – 19%; DG AGRI – 33%). Trybunał odnotowuje, że w październiku 2016 r. OLAF wydał nowe wskazówki dotyczące sporządzania i obliczania zaleceń finansowych. Ponieważ wskazówki te obowiązują od dość niedawna, trudno jeszcze ocenić ich pełne oddziaływanie na funkcjonowanie systemu.

Rys. 13 – Środki odzyskane przez DG REGIO, DG EMPL i DG AGRI w wyniku zaleceń OLAF z lat 2012–2016



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

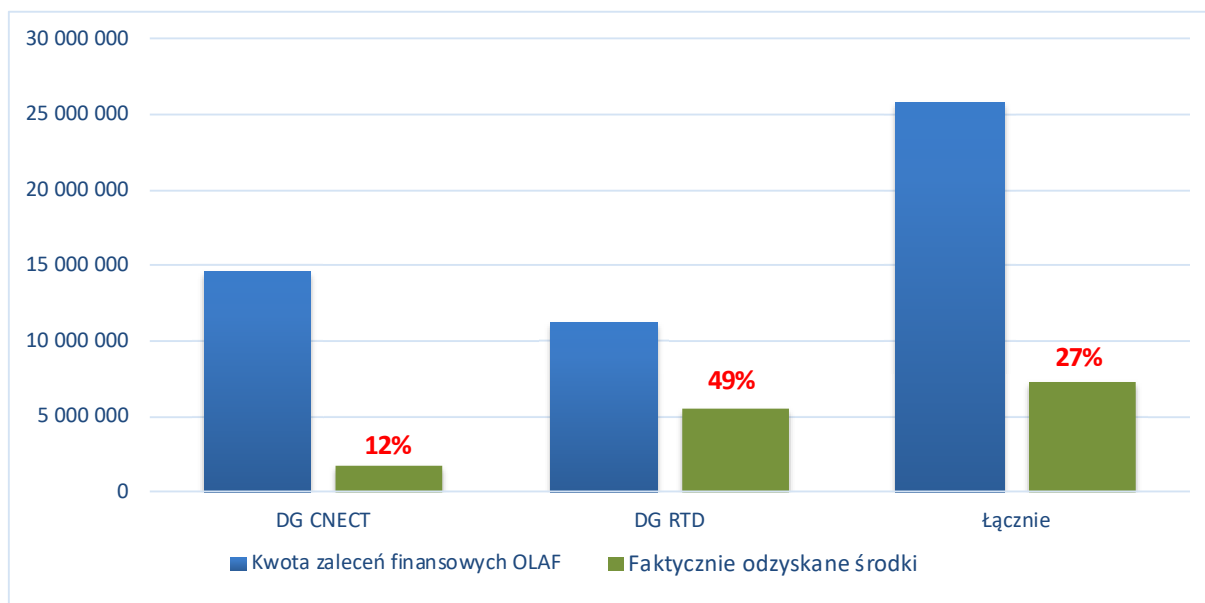
115 Zdaniem DG REGIO i DG EMPL jedną z głównych przyczyn nieodzyskiwania zalecanych kwot jest to, że w raportach końcowych OLAF nie uzasadniono należycie ilości środków, których odzyskanie zalecono. Przykładowo, w jednym z przypadków DG zwróciła się do wykonawcy zewnętrznego o przeprowadzenie dalszej analizy prawnej ustaleń OLAF. W innej powiązanej sprawie ta DG – po konsultacjach z DG MARKT i Służbą Prawną Komisji – podjęła decyzję, by nie odzyskiwać kwoty zalecanej przez OLAF, ze względu na znaczne ryzyko sporu sądowego. Kolejną przyczyną nieodzyskania w niektórych przypadkach pełnych zalecanych kwot był fakt, że w przeszłości korekty finansowe za nieprzestrzeganie przepisów dotyczących zamówień publicznych zalecane przez OLAF były większe niż korekty faktycznie stosowane przez dyrekcje generalne na podstawie wytycznych Komisji⁵⁰.

Zarządzanie bezpośrednie (DG CNECT i DG RTD)

116 Na rys. 14 przedstawiono łączną wartość zaleceń finansowych OLAF przesłanych do DG CNECT i DG RTD w latach 2012–2016, wraz z kwotami odzyskanymi do momentu przeprowadzenia kontroli. Wspomniane dwie dyrekcje generalne w latach 2012–2016 otrzymały 36 zaleceń finansowych OLAF. W dziewięciu przypadkach (25% spraw) kwoty odzyskano w pełni. W jednej wyjątkowej sprawie DG RTD odzyskała ośmiokrotność kwoty określonej w zaleceniu OLAF, ponieważ łączne środki odzyskane od beneficjenta obejmowały również kwoty ekstrapolowane na podstawie kontroli własnych przeprowadzonych przez DG. W tym przypadku Trybunał uznaje, że kwota objęta zaleceniem OLAF została w pełni odzyskana. Wskaźnik odzyskania środków wzrośnie nieznacznie, jeśli uwzględni się wyłącznie te zalecenia finansowe OLAF, które wspomniane dwie dyrekcje otrzymały w latach 2012–2014. W tych przypadkach dwóm dyrekcjom generalnym udało się ogółem odzyskać 34% łącznej kwoty zawartej w zaleceniach OLAF.

⁵⁰ Decyzja Komisji C(2013) 9527 final z dnia 19 grudnia 2013 r. w sprawie określenia i zatwierdzenia wytycznych dotyczących określania korekt finansowych dokonywanych przez Komisję w odniesieniu do wydatków finansowanych przez Unię w ramach zarządzania dzielonego, w przypadku nieprzestrzegania przepisów dotyczących zamówień publicznych.

Rys. 14 – Środki odzyskane przez DG CNECT i DG RTD w wyniku zaleceń OLAF z lat 2012–2016



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

117 Trybunał zbadał 20 zaleceń finansowych OLAF (10 przestanych do DG CNECT oraz 10 do DG RTD) z populacji 37 spraw obejmujących 86% łącznej kwoty zaleceń finansowych skierowanych do tych dwóch dyrekcji generalnych. Na podstawie tego badania Trybunał stwierdził, że głównymi przyczynami opóźnień w odzyskiwaniu środków lub nieodzyskania środków po dochodzeniach OLAF są:

- o trwające postępowania przygotowawcze lub postępowania karne;
- o niewystarczający materiał dowodowy zawarty w sprawozdaniach OLAF;
- o fakt, że dane przedsiębiorstwa zostały zlikwidowane przed zamknięciem sprawy przez OLAF.

118 Czas, jaki upływa od zgłoszenia przez dyrekcję odpowiedzialną za dany obszar wydatkowania sprawy do OLAF, oraz tempo dochodzenia OLAF mogą być istotnymi czynnikami decydującymi o powodzeniu procedury odzyskania środków. Czas bowiem ma duże znaczenie w przypadkach, gdy dyrekcje generalne odzyskują środki bezpośrednio od beneficjentów. W trwających sprawach dotyczących odzyskania środków od początku dochodzenia OLAF upłynęło średnio pięć lat. W przypadku gdy sprawcy nadużyć likwidują lub rozwiązują spółki – często natychmiast po opublikowaniu informacji o rozpoczęciu kontroli lub dochodzenia OLAF – szanse na odzyskanie środków są raczej niewielkie.

119 Dyrekcje generalne są w stanie reagować szybciej i uniknąć kosztów odzyskiwania środków od beneficjenta, jeśli mogą udowodnić w wyniku kontroli własnych, że naruszono zobowiązania umowne. W takich przypadkach w trakcie prac przygotowawczych do wydania nakazu odzyskania środków odpowiedzialna DG opiera się w większym stopniu na rezultatach kontroli własnych niż na sprawozdaniu OLAF. Trybunał ustalił, że w przypadkach gdy określona DG nie przeprowadziła kontroli i jedynym źródłem dowodów pozostawała dokumentacja dochodzeniowa OLAF, DG miała większe trudności, by wydać nakaz odzyskania środków na kwotę zaleconą przez OLAF, ponieważ dyrekcja uznawała dostępną dokumentację za niewystarczającą.

120 Ponadto zadłużone podmioty niekiedy wnoszą skargi do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, aby odzyskać od Komisji część nieuznanych kosztów lub szkód. Wówczas odzyskanej kwoty nie można uznać za ostateczną do momentu, aż sprawa przed TSUE nie zostanie rozstrzygnięta.

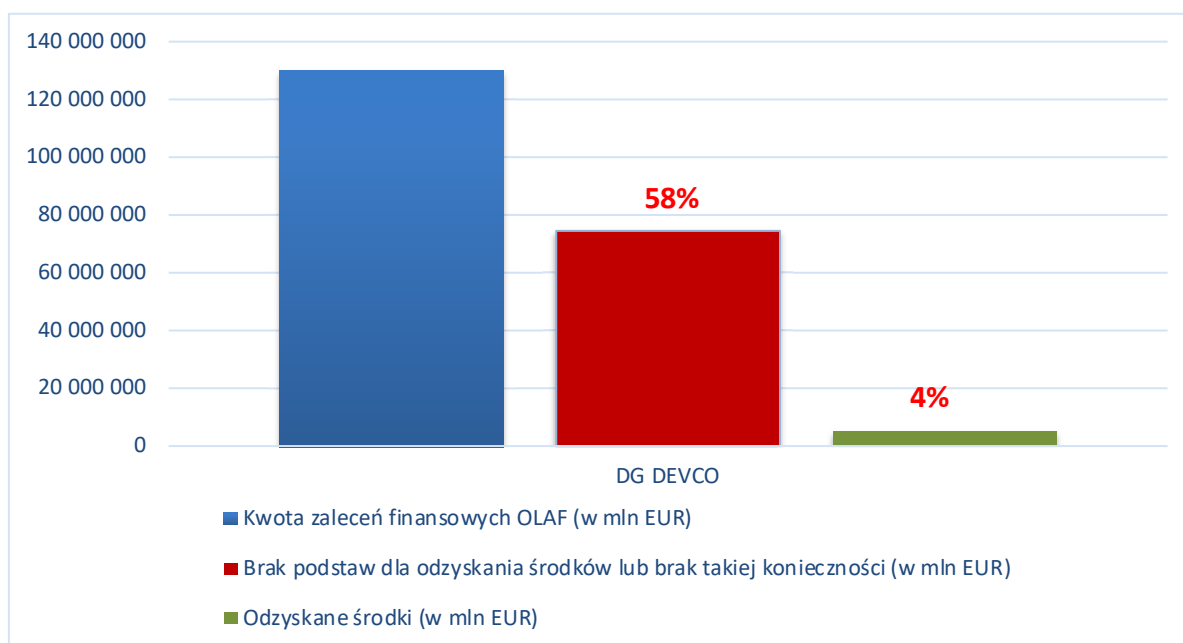
Zarządzanie pośrednie (DG DEVCO)

121 W ramach zarządzania pośredniego DG DEVCO powierza wykonywanie budżetu krajom beneficjentom, organizacjom międzynarodowym oraz agencjom rozwoju w państwach niebędących członkami UE.

122 Na rys. 15 przedstawiono łączną wartość zaleceń finansowych OLAF przesłanych do DG DEVCO w latach 2012–2016 wraz z kwotami odzyskanymi do momentu przeprowadzenia kontroli. DG DEVCO w latach 2012–2016 otrzymała 53 zalecenia finansowe OLAF. Środki odzyskano w 20 przypadkach (38% spraw)⁵¹. Wskaźnik odzyskania środków nie wzrośnie znacznie, jeśli uwzględni się wyłącznie te zalecenia finansowe OLAF, które wspomniana dyrekcja otrzymała w latach 2012–2014. W tych przypadkach DG DEVCO udało się odzyskać 6% łącznej kwoty zawartej w zaleceniach OLAF.

⁵¹ DG DEVCO obsługuje również, w ramach zarządzania bezpośredniego, umowy o dotacje i umowy zamówień publicznych oraz operacje wsparcia budżetowego. Kontrola Trybunału koncentrowała się jednak na wydatkowaniu środków w ramach zarządzania pośredniego.

Rys. 15 – Środki odzyskane przez DG DEVCO w wyniku zaleceń OLAF z lat 2012-2016



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

123 W przypadkach stanowiących 58% łącznej wartości zaleceń finansowych OLAF DG DEVCO nie odzyskała środków unijnych. Stały za tym dwie przyczyny: albo DG DEVCO uznała, że nie ma podstawy prawnej do takiego działania, albo podjęła decyzję o niewydawaniu nakazu odzyskania środków⁵². Na podstawie badania 10 zaleceń finansowych OLAF Trybunał ustalił, że główną przyczyną, dla której DG DEVCO nie odzyskała środków zalecanych przez OLAF, był fakt, że DG DEVCO uznała materiał dowodowy dostarczony przez Urząd za niewystarczający.

124 W trzech spośród 10 spraw, obejmujących łącznie znaczną część kwoty zaleceń finansowych OLAF, DG DEVCO podjęła decyzję o nieodzyskiwaniu środków. DG DEVCO prowadzi działania w otoczeniu charakteryzującym się dużym ryzykiem, a ponieważ wdrożenie polityki dyrekcji wiąże się z potencjalnymi zagrożeniami, może ona niekiedy podejmować decyzje o nieodzyskiwaniu środków UE od beneficjentów. W państwach o niestabilnym systemie politycznym i wymiarze sprawiedliwości szanse odzyskania środków w drodze postępowania karnego lub cywilnego (administracyjnego postępowania sądowego) są oczywiście niewielkie, a dochodzenie OLAF może być często jedynym sposobem zbadania zarzutów dotyczących nadużyć finansowych. OLAF nie przeprowadza wystarczająco szczegółowej analizy dotyczącej tego, w których sprawach z powodzeniem odzyskano środki

⁵² Jeśli uwzględnimy jedynie zalecenia finansowe OLAF wydane w latach 2012–2014, odsetek ten wzrośnie do 82%.

ani z jakich przyczyn dyrekcje generalne nie podejmują się odzyskania środków lub odzyskują kwoty znacznie niższe niż te zalecane przez OLAF. Takie informacje pozwoliłyby OLAF lepiej ukierunkować własne dochodzenia.

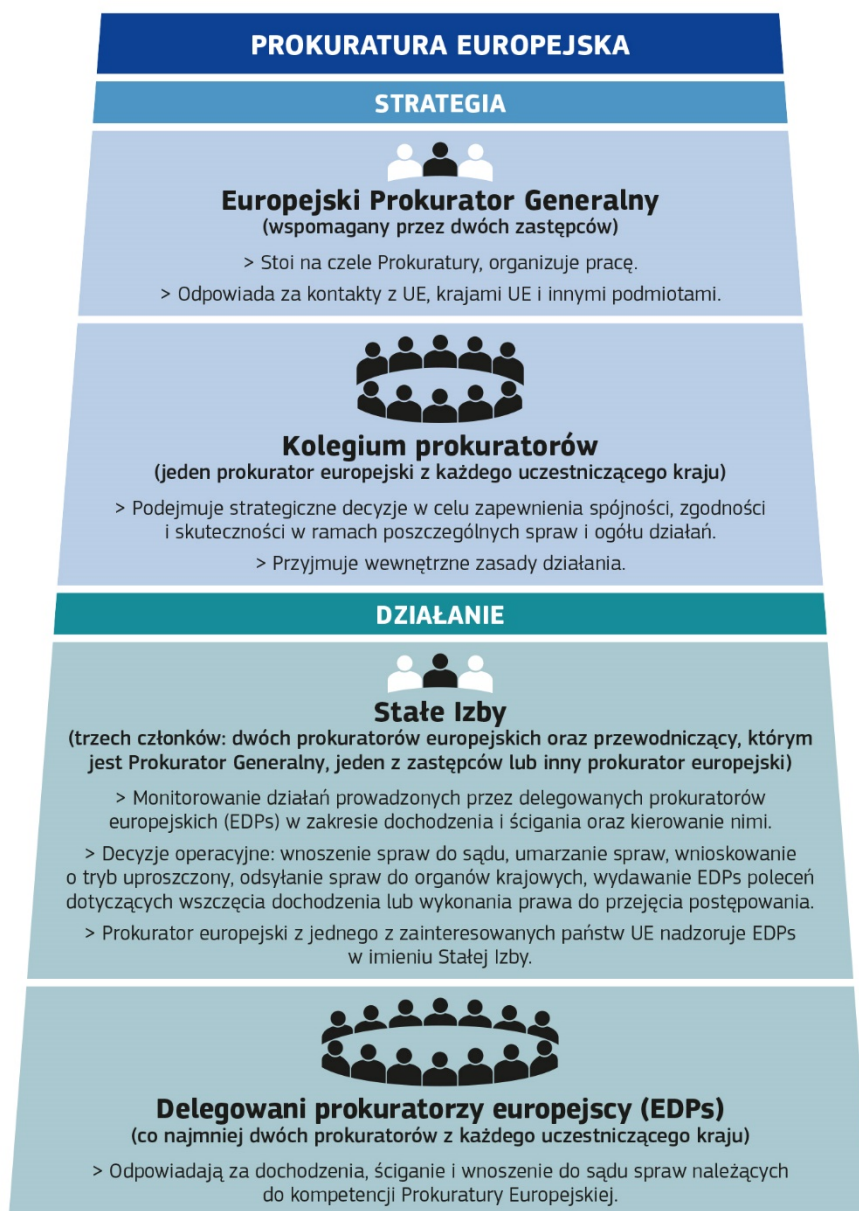
Uruchomienie EPPO będzie wymagało skoordynowanych wysiłków

125 W październiku 2017 r. 20 państw członkowskich przyjęło rozporządzenie wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej („EPPO”)⁵³. Prokuratura będzie organem unijnym posiadającym uprawnienia do prowadzenia postępowań przygotowawczych i ścigania przestępstw naruszających interesy finansowe UE.

126 EPPO ma prowadzić działalność na dwóch szczeblach: centralnym i pozacentralnym. Szczebel centralny składa się z Europejskiego Prokuratora Generalnego oraz prokuratorów europejskich, po jednym na każde państwo członkowskie (przy czym dwóch spośród tych prokuratorów będzie pełnił funkcje zastępców Europejskiego Prokuratora Generalnego). Siedziba szczebla centralnego będzie znajdować się w Luksemburgu. Szczebel pozacentralny natomiast stanowią delegowani prokuratorzy europejscy działający w państwach członkowskich. Prokuratorzy europejscy, podzieleni na izby, będą odpowiedzialni za nadzorowanie delegowanych prokuratorów europejskich, przy czym w wyjątkowych przypadkach będą samodzielnie prowadzić postępowania przygotowawcze. Delegowani prokuratorzy europejscy natomiast będą odpowiedzialni za postępowania przygotowawcze prowadzone w danych państwach członkowskich (*rys. 16*).

⁵³ Niderlandy i Malta przystąpiły do EPPO w ciągu 2018 r.

Rys. 16 – Struktura EPPO



Źródło: Komisja.

127 Trybunał zbadał rozporządzenie ustanawiające EPPO w kontekście uwag dotyczących obecnych mechanizmów prowadzenia dochodzeń i ścigania nadużyć w wydatkowaniu środków UE. Oceniał również, czy EPPO zaradzi następującym zasadniczym problemom:

- o obecne podejście, zgodnie z którym po zakończeniu dochodzenia administracyjnego OLAF dotyczącego podejrzanego nadużycia wszczyna się jeszcze postępowanie przygotowawcze na szczeblu krajowym, okazuje się w wielu sprawach zbyt czasochłonne;

- o we współpracy między OLAF a organami krajowymi występują uchybienia.

128 Ogólnie rzecz ujmując, Trybunał uznaje ustanowienie EPPO za krok we właściwym kierunku. Niemniej pragnie zwrócić uwagę na kilka zagrożeń, które mogą sprawić, że EPPO nie będzie w stanie rozwiązać wskazanych wyżej problemów:

- o rozporządzenie stanowi, że izby EPPO pełnią nadzór nad pracami operacyjnymi prokuratorów delegowanych. Aby zakwestionować opinię delegowanego prokuratora czy nawet podjąć z tą osobą dyskusję, izba będzie potrzebować w odniesieniu do poszczególnych spraw stosownej wiedzy specjalistycznej w dziedzinie krajowego prawa karnego i postępowań karnych. Należy również wziąć pod uwagę konieczność tłumaczenia. Oznacza to, że aby móc pełnić funkcję nadzorczą, Prokuratura Centralna EPPO będzie potrzebowała wystarczających zasobów i kadr, w tym specjalistów w dziedzinie prawa krajowego⁵⁴. Szeroko zakrojone konsultacje wewnętrzne i tłumaczenia mogą ostatecznie okazać się zbyt czasochłonne w postępowaniach karnych, w których bardzo często najpilniej potrzebnym zasobem jest czas.
- o Zgodnie z rozporządzeniem ustanawiającym EPPO prowadzenie postępowań przygotowawczych zasadniczo realizowane będzie przez śledczych z państw członkowskich pod kierownictwem EPPO. W rozporządzeniu nie wprowadzono jakichkolwiek mechanizmów, które umożliwiłyby EPPO (lub jakimkolwiek innemu organowi UE) wzywaniem władz państw członkowskich do przydzielenia zasobów na potrzeby prowadzenia działań wyprzedzających, koniecznych do prowadzenia dochodzeń dotyczących nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków unijnych, lub na potrzeby prowadzenia spraw przez delegowanych prokuratorów. Ponieważ delegowany prokurator będzie potrzebował wsparcia właściwego organu krajowego, by przeprowadzić postępowanie konieczne do wniesienia sprawy przed sąd, skuteczność działań tych prokuratorów będzie zależała w dużej mierze od organów krajowych.
- o W rozporządzeniu ustanawiającym EPPO⁵⁵ przewidziano, że instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii mogą zwrócić się do OLAF o przeprowadzenie wstępnej oceny spraw przed przekazaniem ich do EPPO. Ponieważ czas ma zasadnicze znaczenie dla powodzenia postępowania przygotowawczego, nadmiernie częste korzystanie z tej możliwości może niekorzystnie wpłynąć na terminowość dalszych działań. Przyszłe rozwiązania dotyczące współpracy OLAF i EPPO powinny umożliwić szybkie

⁵⁴ Komisja szacuje koszty działalności EPPO (przy zatrudnieniu wynoszącym 115 pracowników) na 21 mln euro rocznie.

⁵⁵ Zob. motyw 51 rozporządzenia Rady (UE) 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r. wdrażającego wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej.

podejmowanie decyzji, czy należy wszcząć postępowanie karne, czy też przekazać sprawę państwu członkowskiemu lub odpowiedzialnej instytucji unijnej w celu objęcia dochodzeniem w ramach postępowania administracyjnego.

Wnioski i zalecenia

129 W ramach kontroli Trybunał ocenił, czy Komisja prawidłowo zarządza ryzykiem nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków UE. Trybunał w szczególności ocenił działania podjęte przez Komisję w celu zapobieżenia potencjalnym nadużyciom i odstraszenia od ich popełniania, a także w celu odzyskania środków w przypadkach, gdy do nadużyć doszło.

130 Na podstawie sformułowanych uwag Trybunał stwierdza, że w UE konieczna jest większa determinacja, by wdrożyć skuteczne ramy zarządzania ryzykiem nadużyć w oparciu o solidne oceny. Uznaje również, Komisja musi bezsprzecznie zintensyfikować wysiłki w zwalczaniu nadużyć w wydatkowaniu środków UE przez czytelne określenie i zwiększenie zakresu odpowiedzialności różnych podmiotów zaangażowanych w zarządzanie zwalczaniem nadużyć.

Komisja nie ma wystarczającej pogłębionej wiedzy na temat skali, charakteru i przyczyn nadużyć finansowych

131 Komisja nie posiada kompleksowych i porównywalnych informacji na temat poziomu wykrytych nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków UE. Sprawozdawczość własna Komisji dotycząca nadużyć wykrytych w obszarach zarządzanych bezpośrednio przez samą Komisję nie jest kompletna. W ramach zarządzania dzielonego poszczególne państwa członkowskie stosują różne metody opracowywania danych statystycznych dotyczących wykrytych nadużyć, a informacje zgłaszane do prowadzonego przez Komisję systemu zarządzania nieprawidłowościami są niepełne. Komisja nie przeprowadza kompleksowych kontroli, które miałyby zagwarantować jakość danych zgłaszanych do systemu zarządzania nieprawidłowościami, ani nie zwraca się do władz państw członkowskich o przedstawienie gwarancji wiarygodności tych danych. Dyrekcje generalne odpowiedzialne za wydatkowanie przeprowadzają w ramach kontroli systemowych częściowe kontrole systemów zgłaszania nieprawidłowości stosowanych na szczeblu krajowym (**pkt 21–32**).

132 Komisja nie opracowała do tej pory sposobu uzyskiwania pogłębionej wiedzy na temat niewykrytych nadużyć, aby uzupełnić oficjalne dane statystyczne, choć istnieje szereg akceptowanych sposobów zyskania takiej wiedzy na temat skali nadużyć finansowych (**pkt 33–37**).

133 Trybunał uznaje ponadto, że istniejące informacje jakościowe na temat charakteru i przyczyn nadużyć finansowych są niewystarczające. Dostępne są jedynie częściowe

informacje na temat mechanizmów lub schematów występowania nadużyć w poszczególnych sektorach, ale nie są one systematycznie aktualizowane. Ponadto Trybunał nie zapoznał się z żadną szczegółową analizą lub badaniem Komisji, które wskazywałyby przyczyny popełniania nadużyć przez niektórych odbiorców środków UE.

134 Badania z wykorzystaniem pośrednich wskaźników obiektywnego zjawiska korupcji wykazały również, że ryzyko korupcyjne może rosnąć w następstwie swobody uznania w wydatkowaniu i nadmiernych biurokratycznych mechanizmów kontroli, utrudniających nowym podmiotom wejście na rynek i sprawiających tym samym, że łatwiej utrzymać istniejące korupcyjne układy (*pkt 38–49*).

Zalecenie 1 – Zyskanie większej wiedzy na temat skali, charakteru i przyczyn nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków UE

Z myślą o przyjęciu odpowiednio opracowanego podejścia do zwalczania nadużyć naruszających interesy finansowe UE Komisja powinna ustanowić solidny system zgłaszania nadużyć finansowych zapewniający informacje pozwalające ocenić skalę, charakter i pierwotne przyczyny nadużyć. W szczególności powinna:

- a) usprawnić system zarządzania nieprawidłowościami, tak aby informacje na temat postępowań przygotowawczych związanych z nadużyciami finansowymi naruszającymi interesy finansowe UE były zgłaszane w terminie przez wszystkie właściwe organy;
- b) zwiększyć własne zdolności do zbierania z różnych źródeł informacji na temat ryzyka nadużyć i korupcji na szkodę budżetu UE; dokonywać regularnie pomiaru tego ryzyka w oparciu o różne metody (badania częstotliwości doświadczania przestępstw oraz indeksy bazujące na danych administracyjnych); a także rozważyć ustanowienie wskaźników ryzyka w podziale na obszar wydatkowania, państwo i sektor.

Termin wdrożenia: koniec 2022 r.

W strategicznym podejściu Komisji do zarządzania ryzykiem nadużyć występują uchybienia

135 W przyjętych przez Komisję strategiach zwalczania nadużyć oraz sprawozdawczości dotyczącej skuteczności tych strategii występują uchybienia Komisja posiada wprawdzie oficjalną strategię w zakresie zwalczania nadużyć – CAFS – lecz nie aktualizowała jej od 2011 r. W związku z tym Trybunał podaje w wątpliwość, czy strategia ta jest odpowiednia, by

ukierunkować – pod względem praktycznym – działania Komisji w zakresie zwalczania nadużyć. Odnotowuje przy tym zamiar Komisji, by przeprowadzić aktualizację CAFS (pkt 58–64).

136 Zgodnie z modelem zarządzania obowiązującym w Komisji różnym służbom powierzono różne role i obowiązki w zakresie zwalczania nadużyć finansowych. Poszczególne dyrekcje generalne i służb Komisji posiadają odrębne strategie w zakresie zwalczania nadużyć finansowych. Brak jest centralnego organu odpowiedzialnego za zapewnienie należytego nadzoru instytucjonalnego nad zwalczaniem nadużyć. Taką rolę mógłby potencjalnie odgrywać OLAF (zalecenie 4). Strategiczne zarządzanie ryzykiem nadużyć i zapobieganie nadużyciom nie zostały wyraźnie wspomniane w mandacie jakiegokolwiek komisarza (pkt 52–57).

Zalecenie 2 – Zapewnienie przywództwa w odniesieniu do działań Komisji w zakresie zwalczania nadużyć

2.1. Aby usprawnić koordynację zwalczania nadużyć finansowych w ramach kolegalnej odpowiedzialności za zapobieganie nadużyciom i ich wykrywanie, Komisja powinna zapewnić, by strategiczne zarządzanie ryzykiem nadużyć i zapobieganie nadużyciom zostało jasno wskazane w kompetencjach jednego z komisarzy.

2.2. Komisja powinna zapewnić, by nowa strategia w zakresie zwalczania nadużyć:

- została poprzedzona kompleksową analizą ryzyka nadużyć wykorzystującą szeroki zakres danych z różnych źródeł w celu ustalenia skali, charakteru i przyczyn nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków UE,
- charakteryzowała się istotnymi celami i wymiernymi wskaźnikami,
- uwzględniała sprawozdawczość pod kątem osiągnięcia celów.

Termin wdrożenia: koniec 2022 r.

Zapobieganiu nadużyciom finansowym nie poświęcono wystarczająco wiele uwagi

137 Działania Komisji w zakresie zabezpieczenia przed nadużyciami finansowymi sięgają wprawdzie roku 2000, lecz kompleksowe przepisy dotyczące zwalczania nadużyć w zasadniczych obszarach wydatkowania po raz pierwszy uwzględniono dopiero we

wszystkich nadrzędnych rozporządzeniach dotyczących okresu programowania 2014–2020 (pkt 66–70).

138 Ocena ryzyka nadużyć przed przyjęciem mechanizmów wydatkowania oraz wprowadzenie mechanizmów kontroli nadużyć mogą stanowić skuteczne sposoby na ograniczenie strat wynikających z nadużyć. Niemniej w odniesieniu do programów wydatkowania w okresie 2014–2020 Komisja nałożyła wymóg przeprowadzenia takiej kontroli proponowanych zasad dość późno. Z tego względu oceny te zostaną wdrożone dopiero w odniesieniu do kolejnej generacji programów finansowych, po roku 2021. W ramach zarządzania dzielonego Komisja nie zwracała się do państw członkowskich, by przed przyjęciem programów krajowych na lata 2014–2020 oceniły ryzyko nadużyć. Tymczasem w tym obszarze wydatkowane jest ok. 70% środków budżetowych UE (pkt 71–75).

139 Wykorzystywanie danych do zapobiegania nadużyciom i odstraszenia sprawców może być skutecznym sposobem identyfikowania ryzykownych podmiotów gospodarczych przed przydzieleniem środków lub, w przyszłości, poprawy zgodności z przepisami przez prekluzję podmiotów gospodarczych i osób fizycznych, których nadużycia wykryto. W obrębie Komisji pojawiały się – na szczeblu poszczególnych dyrekcji generalnych – inicjatywy dotyczące tworzenia baz takich danych, ale wykorzystanie tych narzędzi było raczej ograniczone i w niewielkim stopniu koordynowane. W szczególności stosowany przez Komisję system wykluczania i nakładania kar ma niewielki wpływ, jeśli chodzi o zapobieganie nadużyciom i odstraszenie, ponieważ dyrekcje generalne odpowiedzialne za politykę spójności i rolnictwo nie mają uprawnień do wystosowywania wniosków o wykluczenie podmiotów gospodarczych otrzymujących wsparcie w tych obszarach i dopuszczających się nadużyć. Ponadto władze państw członkowskich nie są zobowiązane do uwzględniania decyzji o wykluczeniu przy podejmowaniu decyzji o finansowaniu obejmujących środki unijne.

140 Od 2013 r. DG EMPL i DG REGIO posiadają własne, opracowane wewnętrznie narzędzie służące do zapobiegania nadużyciom – ARACHNE. Narzędzie takie mogłoby być skuteczne, ale obecnie wciąż nie zawiera wystarczających danych. To na państwach członkowskich spoczywa obowiązek dostarczenia takich informacji na temat podmiotów gospodarczych dopuszczających się nadużyć oraz powiązanych osób fizycznych (pkt 76–88).

Zalecenie 3 – Zwiększenie wykorzystania narzędzi zapobiegania nadużyciom

3.1. Jeśli chodzi o zasady wdrażania programów wydatkowania środków w okresie po 2020 r., Komisja powinna przeprowadzić ocenę ryzyka nadużyć finansowych i zwrócić się do państw członkowskich o przeprowadzenie szczegółowej oceny ryzyka nadużyć przed przyjęciem programów.

Docelowy termin wdrożenia: 2020 r.

3.2. W odniesieniu do systemu wykluczania Komisja powinna:

- a) zapewnić, by dyrekcje generalne korzystały z systemu wczesnego wykrywania i wykluczania w ramach zarządzania bezpośredniego i pośredniego;
- b) zwrócić się do państw członkowskich o identyfikowanie i sygnalizowanie podmiotów gospodarczych dopuszczających się nadużyć i powiązanych z tymi nadużyciami osób fizycznych.

3.3. Komisja powinna wezwać wszystkie państwa członkowskie, by zapewniały czynny wkład w bazę danych ARACHNE przez terminowe dostarczanie danych i by wykorzystywały możliwości, które oferują duże zbiory danych, do celów zapobiegania nieprawidłowościom i nadużyciom w wykorzystywaniu środków UE.

Termin wdrożenia: koniec 2019 r.

Dochodzenia administracyjne OLAF doprowadziły do ścigania przestępstw w mniej niż połowie spraw i odzyskania mniej niż jednej trzeciej środków finansowych

141 Zalecenia sądowe OLAF skutkują ściganiem osób podejrzanych o popełnienie nadużycia finansowego w ok. 45% przypadków. Obecnie stosowane podejście – zgodnie z którym OLAF wszczyna dochodzenie po otrzymaniu informacji z innych źródeł i w ramach którego po zakończeniu dochodzenia administracyjnego OLAF dotyczącego podejrzanego nadużycia często wszczyna się jeszcze postępowanie przygotowawcze na szczeblu krajowym – okazuje się w wielu sprawach zbyt czasochłonne i zmniejsza szanse na osiągnięcie ostatecznego celu ścigania przestępstw (*pkt 94–104*).

142 W wielu sprawach (dotyczących zarówno nadużyć finansowych, jak i nieprawidłowości) dyrekcje generalne uznają, że sprawozdania OLAF nie zapewniają wystarczających informacji, które mogłyby stanowić podstawę dla wszczęcia procedury

odzyskania nienależnie wypłaconych środków. W takich przypadkach dyrekcje podejmują dalsze działania (samodzielnie lub za pośrednictwem podmiotów zewnętrznych), aby określić, czy odzyskanie środków jest możliwe, lub polegają w tym względzie na materiale dowodowym z własnych kontroli (**pkt 105–124**).

Zalecenie 4 – Ponowne rozważenie roli i obowiązków OLAF w zakresie zwalczania nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków UE w kontekście ustanowienia EPPO

Komisja powinna ponownie rozważyć rolę i obowiązki OLAF w zakresie zwalczania nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków UE w kontekście ustanowienia EPPO.

W szczególności Komisja powinna zaproponować Parlamentowi Europejskiemu i Radzie takie rozwiązania, które pozwolą powierzyć OLAF strategiczną i nadzorczą rolę w unijnych działaniach w zakresie zwalczania nadużyć.

Środki te mogą obejmować powierzenie OLAF funkcji organu nadzorczego odpowiedzialnego za:

- a) kierowanie opracowywaniem, monitorowanie i nadzorowanie realizacji polityki Komisji w zakresie zwalczania nadużyć, z uwzględnieniem przeprowadzania na bieżąco szczegółowej analizy schematów występowania nadużyć (*modus operandi*) i powiązanych przyczyn;
- b) koordynowanie i monitorowanie działań państw członkowskich w tej dziedzinie.

Termin wdrożenia: koniec 2022 r.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę V, której przewodniczy Lazaros S. Lazarou, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 14 listopada 2018 r.

W imieniu Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Klaus-Heiner Lehne
Prezes

Załączniki

Załącznik I — Fragmenty istotnych aktów prawnych

Artykuł 3 dyrektywy PIF

„Nadużycia naruszające interesy finansowe Unii

[...]

2. Do celów niniejszej dyrektywy za nadużycie naruszające interesy finansowe Unii uważa się:

- a) w odniesieniu do wydatków niewiązanych z zamówieniami publicznymi – działanie lub zaniechanie odnoszące się do:
 - (i) wykorzystywania lub przedstawiania nieprawdziwych, niepoprawnych lub niepełnych oświadczeń lub dokumentów, skutkującego sprzeniewierzeniem lub bezprawnym zatrzymaniem środków finansowych lub aktywów z budżetu Unii lub z budżetów, którymi Unia zarządza lub którymi zarządza się w jej imieniu;
 - (ii) nieujawnienia informacji z naruszeniem szczególnego obowiązku, z tym samym skutkiem; lub
 - (iii) niewłaściwego wykorzystania takich środków finansowych lub aktywów do celów innych niż te, na które pierwotnie zostały przyznane;
- b) w odniesieniu do wydatków związanych z zamówieniami publicznymi, co najmniej w przypadkach, w których dopuszczono się ich w celu uzyskania przez sprawcę lub inną osobę bezprawnych korzyści powodujących stratę w interesach finansowych Unii – działanie lub zaniechanie odnoszące się do:
 - (i) wykorzystywania lub przedstawiania nieprawdziwych, niepoprawnych lub niepełnych oświadczeń lub dokumentów, skutkującego sprzeniewierzeniem lub bezprawnym zatrzymaniem środków finansowych lub aktywów z budżetu Unii lub z budżetów, którymi Unia zarządza lub którymi zarządza się w jej imieniu;
 - (ii) nieujawnienia informacji z naruszeniem szczególnego obowiązku, z tym samym skutkiem; lub
 - (iii) niewłaściwego wykorzystania takich środków finansowych lub aktywów do celów innych niż te, na które pierwotnie zostały przyznane, ze szkodą dla interesów finansowych Unii;”.

Artykuł 325 TFUE

„Unia i Państwa Członkowskie zwalczają nadużycia finansowe i wszelkie inne działania nielegalne naruszające interesy finansowe Unii za pomocą środków podejmowanych zgodnie z niniejszym artykułem, które mają skutek odstraszący i zapewniają

skuteczną ochronę w Państwach Członkowskich oraz we wszystkich instytucjach, organach i jednostkach organizacyjnych Unii”.

Załącznik II — Organy UE i państw członkowskich zaangażowane w zarządzanie ryzykiem nadużyć

Organy	Zapobieganie (zarządzanie i zapewnianie przywództwa w zakresie zwalczania nadużyć, ocena ryzyka nadużyć, strategię zwalczania nadużyć, kontrole prewencyjne, działalność wywiadowcza)	Wykrywanie (kontrole służące wykryciu nadużyć, mechanizm składania skarg dotyczących nadużyć)	Dochodzenie (dochodzenia administracyjne i postępowania przygotowawcze)	Reagowanie (sankcje, odzyskiwanie środków, ściganie przestępstw, pomiar wyników i sprawozdawczość)
OLAF	√	√	√	
Biuro Dochodzeniowe i Dyscyplinarne Komisji			√	√
Dyrekcje generalne Komisji	√	√		√
Eurojust				√
Europol	√			
Krajowe organy administracyjne	√	√	√	√
Krajowe organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości		√	√	√
EPPO			√	√

finansowych

Załącznik III — Niedawne inicjatywy ustawodawcze dotyczące działań UE w zakresie zwalczania nadużyć finansowych

- **Dyrektywę w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii (tzw. dyrektywę PIF)** współprawodawca przyjął dnia 5 lipca 2017 r. Państwa członkowskie mają dwa lata (do 6 lipca 2019 r.) na transponowanie przepisów dyrektywy do prawa krajowego. W ramach dyrektywy przeprowadzono harmonizację definicji czterech przestępstw (nadużycia finansowego, korupcji, prania pieniędzy i sprzeniewierzenia), a także sankcji i okresów przedawnienia.
- **Rozporządzenie (UE) 2017/1939 ustanawiające EPPO** przyjęto w październiku 2017 r. EPPO ma rozpocząć działalność w 22 państwach członkowskich z końcem 2020 r. lub z początkiem 2021 r. Prokuratura Europejska zyska uprawnienia do prowadzenia postępowań przygotowawczych w odniesieniu do przestępstw na szkodę budżetu UE, w tym poważnych transgranicznych nadużyć finansowych dotyczących VAT na kwotę przekraczającą 10 mln euro.
- **Wniosek Komisji (COM(2018) 338) dotyczący zmiany rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013** dotyczącego dochodzeń prowadzonych przez OLAF w odniesieniu do współpracy z EPPO i skuteczności dochodzeń prowadzonych przez OLAF przyjęto w maju 2018 r.
- **Nowe rozporządzenie finansowe** weszło w życie w lipcu 2018 r.

Załącznik IV — Etapy, na których państwa członkowskie zgłaszały Komisji przypadki nadużyć finansowych objęte postępowaniami przygotowawczymi

Etap	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 wydaniu aktu oskarżenia	✓			✓	✓			✓						✓							✓		✓			✓		
Po wydaniu nieprawomocnego wyroku	✓				✓			✓						✓						✓			✓			✓		
Po ostatecznym prawomocnym wyroku sądu	✓			✓	✓			✓	✓					✓		✓	✓	✓		✓	✓		✓	✓	✓	✓		
Inny	✓	✓	✓			✓	✓			✓	✓	✓	✓		✓				✓	✓	✓	✓		✓			✓	✓

Załącznik V — Role i obowiązki w obrębie Komisji związane z wynikami w zakresie zwalczania nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków UE

Organy Komisji	Planowanie			Wdrożenie			Sprawozdawczość		
	Ocena ryzyka nadużyć	Strategie w zakresie zwalczania nadużyć	Plan zarządzania	Kontrolowanie nadużyć <i>ex ante</i> i <i>ex post</i>	Ściganie przestępstw	Odzyskanie środków	Zgłaszanie przypadków podejrzewanych lub stwierdzonych nadużyć (sprawozdanie PIF)	Roczne sprawozdanie z działalności	Roczne sprawozdanie z zarządzania i wyników
Komisja Europejska (kolegium)	Informowana	Odpowiedzialna	Nie zaangażowana	Informowana	Nie zaangażowana	Informowana	Odpowiedzialna	Informowana	Odpowiedzialna
Członek Komisji właściwy do spraw budżetu i zasobów ludzkich	Informowany	Konsultowany	Informowany	Informowany	Nie zaangażowany	Informowany	Konsultowany	Informowany	Konsultowany
Rada Zarządzania Korporacyjnego	Konsultowana	Informowana	Konsultowana	Nie zaangażowana	Nie zaangażowana	Nie zaangażowana	Nie zaangażowana	Konsultowana	Konsultowana
Dyrektor DG – delegowany urzędnik zatwierdzający	Odpowiedzialny	Odpowiedzialny	Odpowiedzialny	Odpowiedzialny	Nie zaangażowany	Odpowiedzialny	Konsultowany	Odpowiedzialny	Konsultowany
OLAF*	Konsultowany	Konsultowany	Konsultowany	Konsultowany	Konsultowany	Konsultowany	Konsultowany	Konsultowany	Konsultowany
Służby centralne: Sekretariat Generalny i DG BUDG	Konsultowane	Konsultowane	Konsultowane	Informowane	Nie zaangażowane	Informowane	Konsultowane	Konsultowane	Konsultowane
Służba Audytu Wewnętrznego**	Nie zaangażowana	Informowana	Nie zaangażowana	Nie zaangażowana	Nie zaangażowana	Nie zaangażowana	Informowana	Informowana	Informowana
Izba Rozliczeniowa***	Nie zaangażowana	Nie zaangażowana	Nie zaangażowana	Nie zaangażowana	Nie zaangażowana	Nie zaangażowana	Nie zaangażowana	Nie zaangażowana	Nie zaangażowana
Komitet ds. Audytu****	Informowany	Informowany	Informowany	Informowany	Nie zaangażowany	Informowany	Nie zaangażowany	Informowany	Informowany
Komitet Nadzoru OLAF	Nie zaangażowany	Nie zaangażowany	Nie zaangażowany	Nie zaangażowany	Informowany	Informowany	Nie zaangażowany	Nie zaangażowany	Nie zaangażowany
Sieć Komisji w zakresie przeciwdziałania nadużyciom i wykrywania ich (FPDNet)	Konsultowana	Konsultowana	Nie zaangażowana	Konsultowana	Nie zaangażowana	Nie zaangażowana	Informowana	Nie zaangażowana	Nie zaangażowana

* Konsultacja z OLAF dotycząca wszystkich innych działań na etapach planowania i wdrażania jest nieobowiązkowa, chyba że działania te są oparte na zaleceniach OLAF.

** Służba Audytu Wewnętrznego nie pełni – zgodnie z własnym statutem i międzynarodowymi standardami – żadnej funkcji zarządczej na jakimkolwiek etapie cyklu zwalczania nadużyć.

*** Izba Rozliczeniowa może być informowana w poszczególnych przypadkach, ale nie w ramach ogólnego rozwiązania systemowego.

**** O problematycznych kwestiach w tych dziedzinach Komitet ds. Audytu jest informowany pośrednio, tj. na podstawie ustaleń z kontroli wewnętrznej lub zewnętrznej. Komitet jest ponadto informowany o kluczowych elementach rocznych sprawozdań z działalności i wstępnej wersji sprawozdania rocznego z zarządzania budżetem UE i jego wyników.

Trybunał przypisał kluczowe podmioty zaangażowane w zwalczanie nadużyć do następujących czterech kategorii:

- Podmioty **odpowiedzialne** oznaczają osobę lub organ faktycznie realizujące dane zadanie lub ostatecznie odpowiadające przed ogółem społeczeństwa za realizację określonego działania lub decyzji.
- Podmioty **konsultowane** oznaczają osobę lub organ przedstawiającą opinię na temat określonego działania lub decyzji przed ich podjęciem, w tym przygotowujące projekty dokumentów lub dokonujące ich przeglądu lub prezentacji dla podmiotów odpowiedzialnych za podjęcie decyzji.
- Podmioty **informowane** oznaczają osobę lub organ, które powinny

Załącznik VI — Bibliografia

Alina Mungiu-Pippidi, „The Good, the Bad and the Ugly: Controlling corruption in the European Union” [Dobry, zły i brzydki. Kontrolowanie korupcji w Unii Europejskiej], Berlin, 2013.

Fabio Giuffrida, „The European Public Prosecutor’s Office: King without kingdom?” [Prokuratura Europejska. Królestwo bez króla?], sprawozdanie badawcze CEPS nr 3/2017, 2017, s. 14, <https://www.ceps.eu/publications/european-public-prosecutor-%E2%80%99s-office-king-without-kingdom>.

Golden, Miriam i Picci, Lucio, „Proposal for a New Measure of Corruption, and Tests using Italian Data” [Propozycja nowego miernika korupcji oraz testy z wykorzystaniem danych z Włoch], *Economics and Politics*, vol. 17, 2005, s. 37–75.

Mark Button, Jim Gee, „The financial cost of fraud 2015 - What the latest data from around the world shows” [Finansowe koszty nadużyć w 2015 r. – co pokazują najnowsze dane z całego świata?], PKF Littlejohn LLP and PKF, 2015; zob. również Brooks, G., Button, M. i Gee, J. „The scale of healthcare fraud: a global evaluation” [Skala nadużyć w służbie zdrowia: ocena sytuacji na świecie], *Security Journal*, vol. 25 nr 2, 2012, s. 76–87.

Mark Button, Chris Lewis, David Shepherd, Graham Brooks oraz Alison Wakefield, „Fraud and Punishment: Enhancing Deterrence Through More Effective Sanctions” [Nadużycie i kara: lepsze odstraszenie dzięki skuteczniejszemu karaniu], Centre for Counter Fraud Studies, University of Portsmouth, 2012.

Mihaly Fazekas i Peter Lawrence King, „Perils of development funding? The tale of EU Funds and grand corruption in Central and Eastern Europe” [Zagrożenia związane z finansowaniem rozwoju? Opowieść o funduszach unijnych i szeroko zakrojonej korupcji w Europie Środkowo-Wschodniej], *Regulation & Governance*, 2018, s. 14–15.

Mihaly Fazekas i Gábor Kocsis, „Uncovering High-Level Corruption: Cross-National Corruption Proxies Using Public Procurement Data” [Ujawnianie korupcji na wysokim szczeblu – pośrednie transnarodowe wskaźniki korupcji wykorzystujące dane dotyczące zamówień publicznych], *British Journal of Political Science*, 2017, dostęp online.

Mihaly Fazekas, István János Tóth i Peter Lawrence King, „An Objective Corruption Risk Index Using Public Procurement Data” [Obiektywny indeks ryzyka korupcyjnego

wykorzystujący dane dotyczące zamówień publicznych], *European Journal of Criminal Policy and Research*, vol. 22 nr 3, 2016, s. 369–397.

Mihaly Fazekas i István János Tóth, „Corruption in EU Funds? Europe-wide evidence on the corruption effect of EU-funded public contracting” [Korupcja w funduszach unijnych? Ogólnoeuropejskie dowody na korupcyjne oddziaływanie udzielania zamówień publicznych z wykorzystaniem środków UE], w: J. Bachtler i in. (red.), *EU Cohesion Policy. Reassessing performance and direction*, rozdz. 13, Routledge, Londyn, 2017, s. 186–205.

Paulo Mauro, „The Effects of Corruption on Growth, Investment and Government Expenditure” [Wpływ korupcji na wzrost, inwestycje i wydatki budżetowe], Międzynarodowy Fundusz Walutowy, WP/96/98, 1996.

Paulo Mauro, „Corruption and the composition of government expenditure” [Korupcja a struktura wydatków budżetowych], Międzynarodowy Fundusz Walutowy, *Journal of Public Economics*, nr 69, 1998.

Jajkowicz, O. i Drobiszova, A., „The Effect of Corruption on Government Expenditure Allocation in OECD Countries” [Wpływ korupcji na przydzielanie środków budżetowych w państwach OECD], *Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis*, vol. 63, 2015.

Glosariusz i wykaz skrótów

AAR – Roczne sprawozdanie z działalności

AMPR – Sprawozdanie roczne z zarządzania budżetem UE i jego wyników

CAFS – Strategia Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych

EDES – System wczesnego wykrywania i wykluczania

EPPO – Prokuratura Europejska

OLAF – Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych

PIF – Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej

TSUE – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

WRF – Wieloletnie ramy finansowe

Glosariusz

Akt oskarżenia – oficjalne powiadomienie wystosowane przez prokuratora do osoby fizycznej lub prawnej, zawierające zarzut, że osoba ta popełniła przestępstwo, przy czym pismem tym prokurator wszczyna postępowanie sądowe.

Błąd – nieprawidłowość wynikająca z nieprzestrzegania wymogów prawnych i umownych.

Korekty finansowe – mogą być dokonywane przez państwo członkowskie przez odliczenie nieprawidłowych wydatków od wniosku o płatność państwa członkowskiego, przez płatność na podstawie nakazu odzyskania środków wydanego przez Komisję lub przez umorzenie. Odliczenie może przyjąć dwie formy: wycofania lub odzyskania środków od beneficjentów.

Korupcja – nadużycie uprawnień w celu uzyskania osobistej korzyści. Pojęcie to obejmuje wszelkie działania i zaniechania polegające na niewłaściwym sprawowaniu władzy publicznej lub mające skłonić do takiego niewłaściwego sprawowania, z myślą o uzyskaniu nienależnych korzyści.

Lepsze stanowienie prawa – opracowywanie polityki i prawa w sposób gwarantujący osiągnięcie celów przy minimalnych kosztach. W lepszym stanowieniu prawa chodzi o zapewnienie, by UE faktycznie osiągnęła ambitne cele polityczne, które sobie wyznaczyła. Lepsze stanowienie prawa ma zagwarantować, że wybrane rozwiązanie polityczne jest najlepszym i najmniej uciążliwym sposobem osiągnięcia tych celów. Zakłada ono, że decyzje polityczne będą przygotowywane w sposób jawny i przejrzysty, na bazie najlepszych dostępnych informacji oraz przy istotnym udziale zainteresowanych stron. (Źródło: Zestaw instrumentów służących lepszemu stanowieniu prawa).

Nadużycie finansowe – nadużycie finansowe jest aktem umyślnego oszustwa w celu odniesienia osobistej korzyści lub wywołania strat u strony trzeciej (**załącznik I**).

Nieprawidłowość – nieprawidłowość to akt niezgodny z przepisami unijnymi, mogący mieć szkodliwy wpływ na interesy finansowe UE. Może być skutkiem rzeczywistych błędów popełnionych zarówno przez beneficjentów ubiegających się o środki finansowe, jak i przez organy odpowiedzialne za dokonywanie płatności. Jeśli nieprawidłowość jest skutkiem działania umyślnego, stanowi nadużycie finansowe.

Ocena skutków – oceny skutków wspomagają procesy decyzyjne dzięki systematycznemu gromadzeniu oraz analizowaniu informacji dotyczących planowanych interwencji oraz oszacowaniu ich potencjalnego oddziaływania. Oceny

skutków przeprowadza się w odniesieniu do wszystkich głównych inicjatyw strategicznych (tj. inicjatyw przedstawionych w Rocznej Strategii Politycznej lub, na późniejszym etapie, uwzględnionych w Programie działalności legislacyjnej i prac Komisji), z pewnymi wyraźnie określonymi wyjątkami. Ponadto w szczególnych przypadkach oceną skutków mogą zostać objęte inne istotne inicjatywy.

Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej – ochrona interesów finansowych UE jest podstawowym elementem unijnej agendy politycznej mającej na celu wzmocnienie i zwiększenie zaufania obywateli, a także zapewnienie prawidłowego wykorzystania ich pieniędzy. Dotyczy ona nie tylko zarządzania środkami budżetowymi, ale rozciąga się na wszystkie działania, które negatywnie wpływają na aktywa UE lub aktywa państw członkowskich, w zakresie, w jakim działania te mają znaczenie dla polityk UE.

Pierwsze ustalenie administracyjne lub sądowe – pierwsze ustalenie administracyjne lub sądowe oznacza pierwszą ocenę pisemną dokonaną przez właściwy organ administracyjny lub sądowy, stwierdzającą, na podstawie konkretnych faktów, istnienie nieprawidłowości. Ustalenie to może następnie zostać zmienione lub wycofane w następstwie ustaleń dokonanych w trakcie postępowania administracyjnego lub sądowego.

Podejrzewane nadużycie finansowe – państwa członkowskie i Komisja klasyfikują jako „podejrzewane nadużycie finansowe” każdą nieprawidłowość, która skutkuje wszczęciem postępowania administracyjnego lub sądowego na szczeblu krajowym w celu ustalenia, czy dany czyn był umyślny.

Ryzyko nadużyć finansowych – zgodnie z przewodnikiem Komitetu Organizacji Sponsorujących Komisję Treadwaya (COSO) z 2016 r. dotyczącym zarządzania ryzykiem nadużyć finansowych organizacje powinny przeprowadzać kompleksowe oceny ryzyka nadużyć, aby rozpoznać konkretne schematy i ryzyka nadużyć, ocenić powiązane prawdopodobieństwo wystąpienia i znaczenie, przeprowadzić ocenę działań w zakresie kontrolowania nadużyć oraz podjąć dalsze działania, które ograniczą ryzyko nadużyć finansowych.

Stwierdzone nadużycie finansowe – stwierdzone nadużycie finansowe oznacza przypadek, który zakwalifikowano jako „nadużycie finansowe” na mocy prawomocnego wyroku wydanego przez sąd karny.

System wczesnego wykrywania i wykluczenia (EDES) – EDES jest nowym systemem prekluzji wprowadzonym przez Komisję w dniu 1 stycznia 2016 r. z myślą o ochronie interesów finansowych UE przed niewiarygodnymi podmiotami gospodarczymi. System ma ułatwić wczesne wykrywanie takich podmiotów, wykluczanie ich

z możliwości otrzymywania środków UE, nakładanie kar finansowych oraz, w najpoważniejszych przypadkach, publikowanie informacji o takich wykluczeniach lub karach.

System zarządzania nieprawidłowościami – system zarządzania nieprawidłowościami jest zabezpieczonym elektronicznym narzędziem zgłaszania i analizowania nieprawidłowości oraz zarządzania nimi. System ten stanowi część opracowanego i utrzymywanego przez OLAF Systemu Informacyjnego ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych, który ułatwia wymianę informacji między OLAF i właściwymi organami administracji.

Ściganie przestępstwa – decyzja prokuratora, by oskarżyć osobę o popełnienie przestępstwa.

Wykryte nadużycie finansowe – wykryte nadużycia finansowe obejmują przypadki podejrzewanych lub stwierdzonych nadużyć finansowych.

Wyrok skazujący – wyrok sądu, na mocy którego oskarżonego uznaje się winnym popełnienia przestępstwa. Osobę można uznać za skazaną jedynie w przypadku, gdy wyrok jest prawomocny.

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

"FIGHTING FRAUD IN EU SPENDING: ACTION NEEDED"

EXECUTIVE SUMMARY

Introduction

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

See Commission's replies to paragraphs 94–125.

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

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

X.

Recommendation 1:

The Commission partially accepts the recommendation.

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

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

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

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

Recommendation 2:

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

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

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

Recommendation 3:

First indent: The Commission accepts the recommendation.

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

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

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

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

Second indent: The Commission accepts the recommendation.

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

Recommendation 4:

The Commission partially accepts the recommendation.

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

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

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

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

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

INTRODUCTION

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

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

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

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

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

OBSERVATIONS

Common reply to paragraphs 14-16:

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

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

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

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

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

24.

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

Second bullet point:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Common reply to paragraphs 33–36:

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

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

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

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

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

Box 1

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

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

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

Common reply to paragraphs 40-42:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Box 2

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

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

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

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

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

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

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

Common reply to paragraphs 50-54:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

See also Commission's reply to paragraph 60.

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

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

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

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

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

⁵ SEC (2007) 1676.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

See also reply to paragraph 72.

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

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

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

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

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

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

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

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

Common reply to paragraphs 85 and 86:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁸ Cf. Article 325 TFEU.

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

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

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

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

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

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

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

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

See also Commission's reply to paragraph 97.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

See also Commission's reply to paragraph 99.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Common reply to paragraphs 106-108:

¹⁰ See 2017 OLAF Report.

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

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

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

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

See also Commission's reply to paragraph 115.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

See also reply to paragraphs 106-108.

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

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

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

See also Commission's reply to paragraph 114.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

See also Commission's reply to paragraph 109.

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

Common reply to paragraphs 122-123:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

128.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

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

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

Please see Commission's reply to paragraph 9.

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

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

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

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

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

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

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

The Commission partially accepts the recommendation.

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

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

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

a) The Commission partially accepts recommendation 1 a).

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

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

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

b) The Commission partially accepts recommendation 1 b).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

The Commission partially accepts recommendation 2.2

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

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

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

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

See Commission's reply to paragraph 67.

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

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

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

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

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

See also Commission's reply to paragraph 138.

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

Recommendation 3 – Increase the use of fraud-prevention tools

The Commission partially accepts recommendation 3.1.

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

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

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

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

The Commission accepts recommendation 3.2 a).

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

The Commission accepts recommendation 3.2 b).

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

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

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

The Commission accepts recommendation 3.3.

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

See Commission replies to paragraphs 85–88.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

The Commission partially accepts the recommendation.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Zespół kontrolny

Sprawozdania specjalne Trybunału przedstawiają wyniki kontroli dotyczących wybranych obszarów polityki i programów unijnych bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne w taki sposób, aby miały one jak największe oddziaływanie, biorąc pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę V – której przewodniczy członek Trybunału Lazaros S. Lazarou – zajmującą się obszarami finansowania Unii i administracji. Kontrolą kierował członek Trybunału Juhan Parts, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Ken-Marti Vaher, szef gabinetu; Margus Kurm, attaché; Judit Oroszki, kierownik i koordynator zadania; Tomasz Plebanowicz, zastępca koordynatora zadania, a także kontrolerzy: Rogelio Abarquero Grossi, Daria Bochnar, Jana Janeckova oraz Anzela Poliulianaite. Wsparcie językowe zapewnił Michael Pyper. Usługi sekretariatu zapewniła Valérie Tempez-Erasmi.



Od lewej: 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.

Wydarzenie	Data
Przyjęcie ramowego programu kontroli / rozpoczęcie kontroli	4.4.2017
Oficjalne przesłanie projektu sprawozdania do Komisji (lub innej jednostki kontrolowanej)	26.6.2018
Przyjęcie sprawozdania końcowego po przeprowadzeniu postępowania kontryktoryjnego	14.11.2018
Otrzymanie oficjalnych odpowiedzi Komisji (lub innej jednostki kontrolowanej) we wszystkich językach	EN: 8.1.2019

PDF ISBN 978-92-847-1475-9

doi:10.2865/54423

QJ-AB-18-030-PL-N

HTML ISBN 978-92-847-1479-7

doi:10.2865/46193

QJ-AB-18-030-PL-Q

Ochrona interesów finansowych UE przed nadużyciami finansowymi jest jednym z kluczowych obowiązków Komisji Europejskiej. Należące do Komisji dyrekcje generalne, agencje wykonawcze i Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) współpracują w tej dziedzinie z wieloma innymi podmiotami, w tym z organami w państwach członkowskich i przyszłą Prokuraturą Europejską.

W ramach kontroli Trybunał ocenił, czy Komisja prawidłowo zarządza ryzykiem nadużyć finansowych, które przynoszą szkody budżetowi UE. Ustalił on, że Komisja nie posiada kompleksowych i umożliwiających porównania danych na temat poziomów wykrytych nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków unijnych. Ponadto do tej pory nie przeprowadziła ona żadnej oceny niewykrytych nadużyć ani szczegółowej analizy przyczyn, dla których podmioty gospodarcze dopuszczają się nadużyć. Zmniejsza to praktyczną wartość i skuteczność strategicznych planów Komisji mających na celu ochronę interesów finansowych UE przed nadużyciami finansowymi.

Obecne podejście, zgodnie z którym po zakończeniu dochodzenia administracyjnego OLAF dotyczącego podejrzanego nadużycia wszczyna się jeszcze postępowanie przygotowawcze na szczeblu krajowym, w wielu sprawach okazuje się zbyt czasochłonne i zmniejsza szanse na oskarżenie przestępcy. Ponadto raporty końcowe OLAF często nie zawierają informacji wystarczających do wszczęcia procedury odzyskania nienależycie wypłaconych środków UE. Mniej niż połowa dochodzeń OLAF skutkowało oskarżeniem osoby podejrzananej o popełnienie nadużycia. W wyniku tych dochodzeń odzyskano mniej niż jedną trzecią nienależycie wypłaconych środków UE.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12 rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx

Strona internetowa: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

© Unia Europejska, 2019

W celu wykorzystania lub powielenia zdjęć lub innych materiałów nieobjętych prawem autorskim Unii Europejskiej należy wystąpić o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.