

Erityiskertomus

## EU:n varainkäyttöön liittyvien petosten torjunta: toimia tarvitaan

(annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn  
sopimuksen 287 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan mukaisesti)



EUROOPAN  
TILINTARKASTUS  
TUOMIOISTUIN

# Sisällys

	Kohta
<b>Tiivistelmä</b>	I–X
<b>Tilintarkastustuomioistuimen suorittama tarkastus</b>	I–IV
<b>Tarkastushavainnot</b>	V–VIII
<b>Suosituks</b>	IX–X
<b>Johdanto</b>	01–09
<b>Petoksen määritelmä</b>	01–03
<b>EU:n taloudellisten etujen suojaaminen petoksilta</b>	04–09
<b>Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa</b>	10–13
<b>Huomautukset</b>	14–128
<b>Komissiolla ei ole riittävää käsitystä petosten määrästä, luonteesta ja syistä</b>	14–49
Havaittujen petosten määrää koskevat tiedot ovat epätäydellisiä	21–32
Komissiolla ei ole käsitystä havaitsematta jäävien petosten määrästä	33–37
Petosmuotoja ja –riskejä koskeva komission analyysi on riittämätön	38–46
Komissio ei ole analysoinut petosten syitä	47–49
<b>Petosriskien hallintaa koskevassa komission strategisessa lähestymistavassa on puutteita</b>	50–64
Komission hallinnointimallissa vastuut ovat hajautettuja, mutta petosriskien hallintaan kohdistuva kokonaisvalvonta on riittämätöntä	52–57
Petostentorjuntastrategioissa ja niiden vaikuttavuutta koskevassa raportoinnissa ilmenee puutteita	58–64

**Petosten ehkäisyyn ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota** 65–88

Komissio sisällytti hiljattain petostentorjuntatoimenpiteitä varainkäytöstä annettuihin ylätason säännöksiin 66–70

Petosriskien arviointia ennen varainkäyttöä koskevien sääntöjen antamista edellytetään vuodesta 2021 alkaen 71–75

Tietoja on hyödynnettävä petosten ehkäisyssä nykyistä paremmin 76–88

**OLAFin hallinnolliset tutkimukset ovat johtaneet syytetoimiin alle puolessa tapauksista ja varoista alle kolmasosa on peritty takaisin** 89–124

Petosten tutkimiseen nykyisin käytetyssä järjestelmässä on ominaispuutteensa 94–104

Riittämätön näyttö haittaa varojen hallinnollista takaisinperintää 105–124

**EPPOn toiminnan käynnistäminen edellyttää koordinoitavia** 125–128

**Johtopäätökset ja suositukset** 129–142

Komissiolla ei ole riittävää käsitystä petosten määrästä, luonteesta ja syistä 131–134

Petosriskien hallintaa koskevassa komission strategisessa lähestymistavassa on puutteita 135–136

Petosten ehkäisyyn ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota 137–140

OLAFin hallinnolliset tutkimukset ovat johtaneet syytetoimiin alle puolessa tapauksista ja varoista alle kolmasosa on peritty takaisin 141–142

**Liitteet**

Liite I — Ote asiaan liittyvistä säädöksistä

Liite II — Petosriskien hallintaan osallistuvat EU:n ja jäsenvaltioiden elimet

**Liite III — Viimeaikaisia lainsäädäntöaloitteita EU:ssa  
petostentorjunnan alalla**

**Liite IV — Tapahtumat, joiden perusteella jäsenvaltiot ilmoittavat  
komissiolle rikostutkinnan kohteena olevista petoksista**

**Liite V — EU:n varainkäyttöä koskevien petosten torjuntatoimien  
tuloksiin liittyvät tehtävät ja vastuut komissiossa**

**Liite VI — Viiteluettelo**

**Lyhenteet**

**Sanasto**

**Tarkastustiimi**

# Tiivistelmä

## Tilintarkastustuomioistuimen suorittama tarkastus

**I** Petoksella tarkoitetaan tahallista tekoa tai laiminlyöntiä, jonka tarkoituksena on erehdyttää muita ja joka johtaa siihen, että uhri kärsii vahinkoa ja rikoksentekijä saa hyötyä. Petokset, joihin liittyy julkisia varoja, ovat usein yhteydessä korruptioon, jolla tarkoitetaan yleensä tekoa tai laiminlyöntiä, jolla käytetään väärin julkista valtaa tai pyritään saamaan aikaan julkisen vallan väärinkäyttö perusteettoman edun saamiseksi.

**II** EU ja jäsenvaltiot ovat yhdessä vastuussa EU:n taloudellisten etujen suojaamisesta petoksilta ja korruptiolta. Euroopan petostentorjuntavirasto (OLAF) on tällä hetkellä EU:n keskeinen petostentorjuntaelin. Se osallistuu komission petostentorjuntapolitiikan suunnitteluun ja täytäntöönpanoon ja toteuttaa EU:n talousarvioon kohdistuvia petoksia koskevia hallinnollisia tutkimuksia. Vuonna 2020 aloittaa toimintansa Euroopan syyttäjänvirasto (EPPO), jolla on valtuudet asettaa syytteeseen EU:n taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten tekijät 22 jäsenvaltiossa.

**III** Koska petosten ehkäiseminen ja havaitseminen ovat tärkeitä EU:n varainhoidon kannalta, tilintarkastustuomioistuin päätti toimittaa tuloksellisuuden tarkastuksen komission toteuttamasta EU:n varainkäyttöön liittyvien petosriskien hallinnasta.

Tilintarkastustuomioistuin tutki erityisesti,

- komission petostentorjuntastrategia ja petostenehkäisyvälineet sekä onko komissiolla käytössään asianmukaiset tiedot EU:n varainkäyttöön liittyvien petosten määrästä, luonteesta ja syistä
- ovatko OLAFin tekemät hallinnolliset tutkimukset johtaneet syytetoimiin ja takaisinperintään.

**IV** Lisäksi tilintarkastustuomioistuin perehtyi EPPOn perustamisjärjestelyihin ja analysoi, onko uudella elimellä mahdollista korjata nykyiset puutteet.

## Tarkastushavainnot

**V** Komissio on kymmenen viime vuoden aikana toteuttanut toimia EU:n talousarvioon kohdistuvien petosten torjumiseksi. Erityisesti mainittakoon, että komissio hyväksyi komission petostentorjuntastrategian vuonna 2011 ja että jokainen pääosasto tai

pääosastoryhmä toteuttaa omaa petostentorjunnan toimintastrategiaansa. Komissio on myös perustanut varhaishavainta- ja poissulkemisjärjestelmän sekä toimielinten välisen tutkintaelimen, joka neuvoo pohdittaessa, olisiko taloudelliset toimijat suljettava pois esimerkiksi petoksen tai korruption vuoksi niin, etteivät ne voi enää saada EU:n rahoitusta. Komissio antaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle vuosittain kertomuksen Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaamisesta ('PIF-kertomus').

**VI** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin, ettei komissiolla ole kattavia tietoja petosten määrästä, luonteesta ja syistä. Komission viralliset tilastot havaituista petoksista eivät ole täydellisiä. Komissio ei ole tähän mennessä suorittanut yhtään arviointia siitä, kuinka paljon petoksia jää havaitsematta. Saatavilla on jonkin verran tietoja eri aloilla käytettävistä petosmuodoista ja -järjestelyistä. Ei kuitenkaan ole yksityiskohtaista analyysia, jolla selvitetäisiin, miksi jotkin EU:n varoja saavat tahot toimivat vilpillisesti. Tietojen puute vähentää komission strategisten suunnitelmien, kuten komission petostentorjuntastrategian, käytännön arvoa. Petostentorjuntastrategiaa ei ole päivitetty vuoden 2011 jälkeen.

**VII** Nykyinen käytäntö on, että OLAF käynnistää hallinnolliset tutkimukset saatuaan tietoja muista lähteistä ja petosepäilyjä koskevia OLAFin tutkimuksia seuraa usein kansallinen rikostutkinta. Tämä vie kuitenkin lukuisissa tapauksissa paljon aikaa ja heikentää siten mahdollisuuksia syytteesenpanoon. Tämän vuoksi OLAFin tutkimukset johtavat epäiltyjen petoksenteekijöiden syytteesenpanoon noin 45 prosentissa tapauksista. Aiheettomasti maksettujen EU:n varojen takaisinperinnän osalta pääosastot katsovat monessa tapauksessa, että OLAFin lopullisissa kertomuksissa ei anneta riittävästi tietoa niin, että näiden määrien takaisinperintä voitaisiin sillä perusteella käynnistää. Tällaisissa tapauksissa pääosastot toteuttavat lisätoimia (tai ulkoistavat niiden toteuttamisen), jotta ne pystyvät päättämään, onko OLAFin suositusten mukainen määrä mahdollista periä takaisin, tai ne turvautuvat omilla tarkastuksillaan saamaansa näyttöön.

**VIII** Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että EPPOn (johon osallistuu 22 jäsenvaltiota) perustaminen on askel oikeaan suuntaan, mutta nykyinen asetus aiheuttaa useita riskejä. Näistä ehkä vakavin koskee havaitsemista ja tutkimista, joista vastaavat pääasiassa jäsenvaltioiden tutkijat EPPOn alaisuudessa. Asetuksella ei oteta käyttöön mitään mekanismia, jonka avulla EPPO (tai jokin muu EU:n elin) voisi kehottaa jäsenvaltioiden viranomaisia kohdentamaan resursseja ennakoivaan työhön, jota tarvitaan EU:n varainkäyttöön liittyvien petosten tutkimiseksi, tai tapauksiin, joita valtuutetut Euroopan syyttäjät hoitavat. Toinen riski on se, että EPPOn työskentelyyn tarvittavat laajat sisäiset lausuntokierrokset ja kääntäminen saattavat kestää liian kauan rikosprosessin kannalta, sillä siinä aika on hyvin usein rajallisin resurssi.

## Suosituksset

**IX** Edellä esitettyjen huomautusten perusteella tilintarkastustuomioistuin katsoo, että EU:ssa tarvitaan nykyistä tarmokkaampaa otetta ja selkeämpää johtamista, jotta voidaan toteuttaa todellisia toimia EU:n varainkäyttöön liittyvien petosten torjumiseksi. Tämän vuoksi tilintarkastustuomioistuin katsoo, että komission on selvästi tarpeen tehostaa yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa EU:n varainkäyttöön liittyvien petosten torjuntaa.

**X** Komission olisi

**Suositus 1:** otettava käyttöön luotettava petosten raportointijärjestelmä, jonka avulla saataisiin tietoa petosten määrästä, luonteesta ja perussyistä.

**Suositus 2:** varmistettava petostentorjuntaa ja petosten havaitsemista koskeva kollegiaalinen vastuu huomioon ottaen, että yhden komission jäsenen toimenkuva selkeästi sisältää strategisen petosriskien hallinnan ja petosten ehkäisemisen. Näin voitaisiin parantaa petosten torjunnan koordinoitua. Komission olisi myös hyväksyttävä uusi kokonaisvaltainen petostentorjuntastrategia, joka perustuu kattavaan petosriskien analyysiin.

**Suositus 3:** tehostettava petosten ehkäisytoimia. Komission olisi erityisesti

- varmistettava, että pääosastot käyttävät varhaishavainta- ja poissulkemisjärjestelmää suoran ja välillisen hallinnon yhteydessä, ja kehotettava jäsenvaltioita yksilöimään vilpilliset talouden toimijat ja niihin liittyvät yksityishenkilöt ja ilmoittamaan näistä.
- kehotettava kaikkia jäsenvaltioita käyttämään ARACHNE-tietokantaa aktiivisesti, jotta voidaan estää EU:n varojen vilpillistä ja sääntöjenvastaista käyttöä.

**Suositus 4:** OLAFin tehtäviä ja vastuita EU:n varainkäyttöön liittyvien petosten torjunnassa olisi pohdittava uudelleen ottaen huomioon EPPOn perustaminen. Komission olisi erityisesti ehdotettava Euroopan parlamentille ja neuvostolle toimenpiteitä, joilla OLAFille annettaisiin strateginen rooli ja valvontatehtävä EU:n petostentorjuntaan liittyvässä toiminnassa.

# Johdanto

## Petoksen määritelmä

**01** Petoksella<sup>1</sup> tarkoitetaan yleensä tahallista tekoa tai laiminlyöntiä, jonka tarkoituksena on erehdyttää muita ja joka johtaa siihen, että uhri kärsii vahinkoa ja rikoksentekijä saa hyötyä. Esimerkiksi jos avustuksen saaja yrittää tahallisesti johtaa rahoituksen myöntäjää harhaan ilmoittaakseen aiheettoman suuria menoja, kyseessä on petos.

**02** Petokset, joihin liittyy julkisia varoja, ovat toisinaan yhteydessä korruptioon<sup>2 3</sup>, jolla tarkoitetaan perinteisesti tekoa tai laiminlyöntiä, jolla käytetään väärin julkista valtaa tai pyritään saamaan aikaan julkisen vallan väärinkäyttö perusteettoman edun saamiseksi. Esimerkiksi jos avustuksen saaja lahjoo virkamiehen hyväksymään aiheettoman suuret menot, kyseessä on sekä petos että korruptio.

**03** Sääntöjenvastaisuus<sup>4</sup> on petosta laajempi käsite. Sääntöjenvastaisuudella tarkoitetaan mitä tahansa oikeuden säännöksen tai määräyksen rikkomista, jonka tuloksena on tai voisi olla vahinko EU:n talousarviolle. Jos tällainen rikkominen on tehty tahallisesti, kyseessä on petos. Petoksen erottaa muista sääntöjenvastaisuuksista siis juuri rikoksentekijän tahallinen aikomus.

## EU:n taloudellisten etujen suojaaminen petoksilta

**04** Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 325 artikla muodostaa oikeusperustan EU:n taloudellisten etujen suojaamiselle petoksilta, korruptiolta ja muulta laittomalta toiminnalta (**liite I**).

---

<sup>1</sup> Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2017/1371, annettu 5 päivänä heinäkuuta 2017, unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin ('PIF-direktiivi'), 3 artikla, jossa on petoksen oikeudellinen määritelmä.

<sup>2</sup> Ks. PIF-direktiivi, johdanto-osan 8 kappale.

<sup>3</sup> Ks. EU:n direktiivi 2017/1371 (PIF-direktiivi), 4 artikla, jossa on lahjuksen ottamisen ja lahjuksen antamisen oikeudelliset määritelmät.

<sup>4</sup> Neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 2988/95, 1 artiklan 2 kohta.



**05** Euroopan komission on toteutettava tarvittavat toimenpiteet, jotta EU:n talousarvion käyttöön liittyvien sääntöjenvastaisuuksien (ja petosten) ehkäisemisestä, havaitsemisesta ja korjaamisesta saadaan riittävä varmuus<sup>5</sup>. Komissio jakaa tämän vastuun yhteisen hallinnoinnin osalta jäsenvaltioiden kanssa muun muassa koheesiopolitiikan ja maatalouden menoaloilla.

**06** Direktiivi unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin ('PIF-direktiivi')<sup>6</sup> sisältää EU:n taloudellisiin etuihin vaikuttavien rikosten yhdenmukaistetun määritelmän. Direktiivissä säädetään myös rikoksia koskevista seuraamuksista ja vanhentumisajoista. Direktiivi annettiin 5. heinäkuuta 2017. Jäsenvaltioiden on saatettava se osaksi kansallista lainsäädäntöä heinäkuuhun 2019 mennessä<sup>7</sup>.

**07** EU:n talousarvioon kohdistuvan petosriskin hallintaan osallistuu lukuisia toimijoita sekä EU:n että jäsenvaltioiden tasolla (*liite II*). Tärkeimmät toimijat ovat seuraavat:

- o **Euroopan petostentorjuntavirasto** (jonka lyhenne **OLAF** tulee viraston ranskankielisestä nimestä "Office européen de lutte antifraude") on tällä hetkellä EU:n keskeinen petostentorjuntaelin. Se osallistuu komission petostentorjuntapolitiikan suunnitteluun ja täytäntöönpanoon. OLAF on ainoa elin, jolla on riippumattomat tutkimusvaltuudet EU:n tasolla<sup>8</sup>.
- o **Komission pääosastot ja toimeenpanovirastot** vastaavat siitä, että EU:n talousarvion eri aloilla perustetaan vaikuttavat petosriskien hallintajärjestelmät.
- o Yhteistyössä toteutettavan hallinnoinnin yhteydessä **jäsenvaltioiden ohjelmaviranomaisten** on pantava täytäntöön asianmukainen petostentorjuntakehys. Samoin rikostutkinta ja syytetoimet ovat kokonaan **kansallisten oikeusviranomaisten** vastuulla.

---

<sup>5</sup> Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) N:o 966/2012, annettu 25 päivänä lokakuuta 2012, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä (varainhoitoasetus), 32 artikla.

<sup>6</sup> Ks. PIF-direktiivi, 3 artikla.

<sup>7</sup> Ks. PIF-direktiivi, 17 artikla.

<sup>8</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) N:o 883/2013, annettu 11 päivänä syyskuuta 2013, Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) tutkimuksista sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1073/1999 ja neuvoston asetuksen (Euratom) N:o 1074/1999 kumoamisesta, 1 artiklan 2 kohta.

- o Lokakuussa 2017 kaksikymmentä jäsenvaltiota<sup>9</sup> päätti perustaa **Euroopan syyttäjänviraston (EPPO)**. Nykyisin EPPOssa on mukana 22 jäsenvaltiota. Siitä tulee EU:n elin, jolla on valtuudet tutkia EU:n taloudellisia etuja vahingoittavia rikoksia ja asettaa niistä syytteeseen. EPPOa koskevan asetuksen<sup>10</sup> 120 artiklan 2 kohdan mukaan EPPO aloittaa toimintansa aikaisintaan kolmen vuoden kuluttua asetuksen voimaantulopäivästä, eli toiminta ei ala ennen vuoden 2020 loppua.

**08** Euroopan tilintarkastustuomioistuin on EU:n riippumaton tarkastaja. Se tarkastaa, että kaikki tulot on saatu ja kaikki menot ovat aiheutuneet laillisesti ja sääntöjenmukaisesti sekä sen, että varainhoito on ollut moitteetonta. Jos tilintarkastustuomioistuin havaitsee työnsä aikana petosepäilyjä, tilintarkastustuomioistuin raportoi niistä OLAFille tapausten alustavaa analysointia ja mahdollista tutkintaa varten<sup>11</sup>.

**09** Lisäksi tilintarkastustuomioistuinta on SEUT-sopimuksen 325 artiklan 4 kohdan mukaisesti kuultava ennen kuin lainsäätäjät hyväksyvät toimenpiteitä EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi petolliselta menettelyltä ja tällaisen menettelyn torjumiseksi. Komissio on viime vuosina julkaissut useita tämän tarkastuksen aiheeseen liittyviä lainsäädäntöehdotuksia (**liite III**). Tilintarkastustuomioistuin on antanut lausunnon joistakin tällaisista ehdotuksista<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> Belgia, Bulgaria, Espanja, Italia, Itävalta, Kreikka, Kroatia, Kypros, Latvia, Liettua, Luxemburg, Portugali, Ranska, Romania, Saksa, Slovakia, Slovenia, Suomi, Tšekki ja Viro. Alankomaat ja Malta liittyivät EPPOon vuoden 2018 aikana.

<sup>10</sup> Neuvoston asetus (EU) 2017/1939, annettu 12 päivänä lokakuuta 2017, tiiviimmän yhteistyön toteuttamisesta Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) perustamisessa.

<sup>11</sup> Ks. tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2016, kohdat 1.35 ja 1.36.

<sup>12</sup> Ks. tilintarkastustuomioistuimen lausunto nro 1/2018, joka koskee 2 päivänä toukokuuta 2018 esitettyä ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin talousarvion suojaamisesta tilanteissa, joissa oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen jäsenvaltioissa kohdistuu yleisiä puutteita; lausunto nro 9/2018 ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi EU:n petostentorjuntaohjelman perustamisesta; lausunto nro 8/2018 OLAF-asetuksen 883/2013 muuttamisesta Euroopan syyttäjänviraston kanssa tehtävän yhteistyön ja OLAFin tutkimusten vaikuttavuuden osalta 23 päivänä toukokuuta 2018 tehdystä komission ehdotuksesta.

# Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

**10** Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa arvioitiin, hallitseeko komissio EU:n varainkäyttöön liittyviä petosriskejä asianmukaisesti. Tilintarkastustuomioistuin tutki erityisesti,

- o arvioiko komissio EU:n varainkäyttöön liittyvien petosten määrää, luonnetta ja syitä asianmukaisesti
- o onko komissiolla tehokas strategiakehys petosriskien hallintaa varten
- o keskittyykö komissio riittävästi petosten ehkäisemiseen
- o johtavatko OLAFin tekemät hallinnolliset tutkimukset syytetoimiin ja takaisinperintään.

## Kaavio 1 – OLAFia koskeneen tarkastuksen laajuus



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

**11** Lisäksi tilintarkastustuomioistuin arvioi, onko todennäköistä, että EPPOn avulla korjataan puutteet, jotka tilintarkastustuomioistuin havaitsi EU:n varainkäyttöön liittyvien petosten nykyisessä torjuntajärjestelmässä.

**12** Tilintarkastustuomioistuimen tarkastus kohdistui pelkästään EU:n varainkäyttöön liittyviin petoksiin. Tarkastus kattoi kaikki tärkeimmät EU:n menoalat (maatalous, koheesio, tutkimus ja ulkoiset toimet). Tarkastuksessa keskityttiin pääasiassa komission toimiin, joilla pyritään ehkäisemään petoksia ja reagoimaan havaittuihin petoksiin. Tarkastuksessa ei tutkittu OLAFin tutkimuksia, jotka koskivat EU:n tuloja. OLAFin ulkoisten tutkimusten kohdalla tilintarkastustuomioistuin keskittyi taloudellisiin ja oikeudellisiin suosituksiin, jotka ovat OLAFin pääasiallisia tuotoksia<sup>13</sup>. Tilintarkastustuomioistuin ei myöskään tutkinut EU:n virkamiehiä tai muita EU:n työntekijöitä, toimielinten tai elinten jäseniä taikka toimistojen tai virastojen päälliköitä koskevia sisäisiä tutkimuksia.

**13** Tilintarkastustuomioistuimen huomautukset perustuvat seuraaviin tarkastusevidenssin lähteisiin:

- a) asiaa koskevien asiakirjojen (komission ja OLAFin asiakirjat, Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kertomukset, asiaa koskevat tutkimukset) ja tietokantojen (eli IMS:n ja ARACHNEn) analyysi
- b) OLAFin virkamiesten ja seitsemän varoja käyttävän pääosaston (maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto, työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto, alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto, tutkimuksen ja innovoinnin pääosasto, kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto, viestintäverkkojen, sisältöjen ja teknologian pääosasto sekä muuttoliike- ja sisäasioiden pääosasto) virkamiesten haastattelut sekä tärkeässä asemassa komission suorittamassa petosriskien hallinnan valvonnassa olevien pääosastojen ja muiden sisäisten yksiköiden (OLAFin valvontakomitea, pääsihteeristö, budjettipääosasto ja sisäisen tarkastuksen toimiala) edustajien haastattelut
- c) komission ulkopuolisten elinten, kuten Europolin ja Eurojustin, edustajien haastattelut
- d) petostentorjunnan koordinoituvirastoihin (AFCOS), yleisen syyttäjän virastoihin ja asiaan liittyviin ministeriöihin neljässä jäsenvaltiossa (Bulgaria, Berliini ja Brandenburg Saksassa, Rooma ja Perugia Italiassa sekä Puola) tehdyt vierailut

---

<sup>13</sup> Komission petostenehkäisytoimien osalta tilintarkastustuomioistuin perehtyi myös OLAFin hallinnollisiin suosituksiin.

- e) kysely, joka lähetettiin 28 jäsenvaltion ylimmille tarkastuselimille, joista 23 vastasi; kysely, jonka Europol lähetti tämän tarkastuksen yhteydessä 28 kansalliselle yhteyspisteelle, joista 13 vastasi
- f) apu, jota saatiin 15 asiantuntijalta (kriminologit, oikeus- ja yhteiskuntatieteilijät, syyttäjät), jotka antoivat tietoja ja neuvoja koko tarkastuksen ajan ja kommentoivat tarkastuksen alustavia havaintoja.

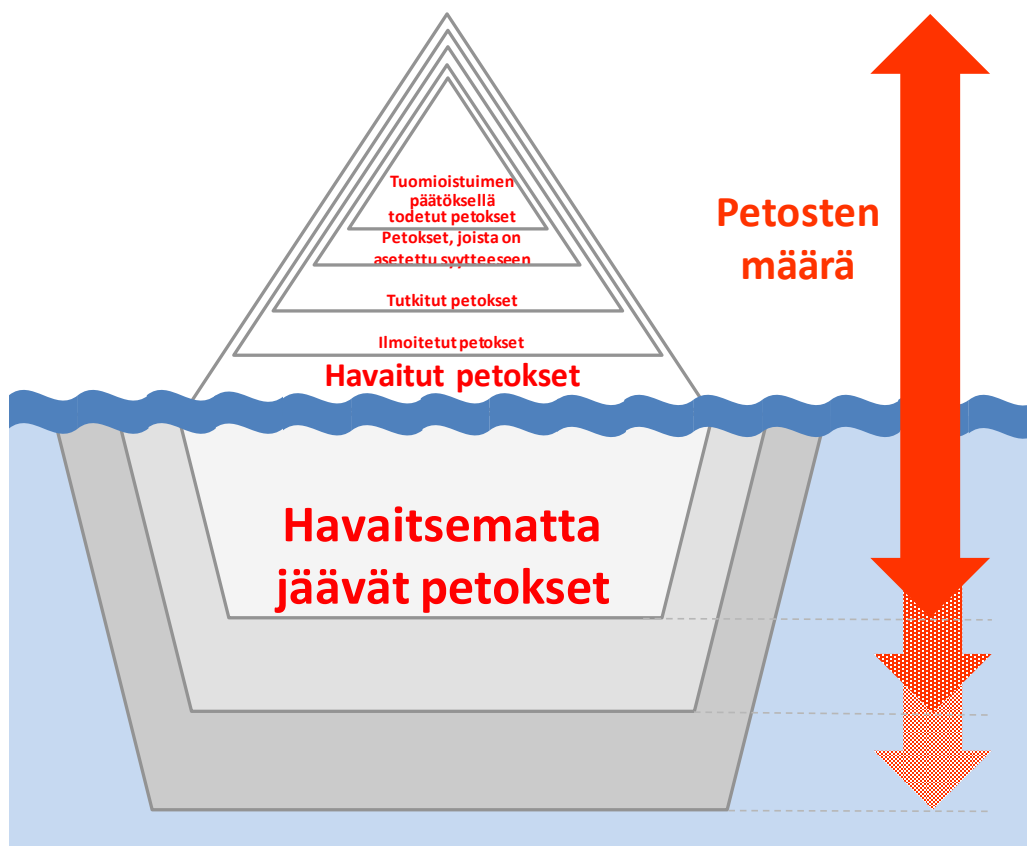
# Huomautukset

## Komissiolla ei ole riittävää käsitystä petosten määrästä, luonteesta ja syistä

**14** Petosten mittaaminen on ensimmäinen askel asianmukaisesti suunnitellussa ja toteutetussa lähestymistavassa, jolla pyritään suojautumaan petoksilta. Ilman petoksia koskevia hyviä perustietoja on vaikeampi suunnitella ja seurata petostentorjuntatoimia.

**15** Yhteistyössä hallinnoituihin varoihin, kuten EU:n varoihin, kohdistuvat petokset ovat piilorikoksia, eli niitä ei pystytä havaitsemaan suorittamatta niiden havaitsemiseksi varta vasten ennako- tai jälkitarkastuksia. Koska tällaiset tarkastukset eivät voi olla kattavia eivätkä ole aina kannattavia, jotkin tapaukset jäävät havaitsematta. Tilannetta pahentaa se, ettei yhteistyössä hallinnoituihin varoihin kohdistuvilla petoksilla ole yksittäisiä uhreja, jotka ilmoittaisivat rikoksista ja saattaisivat ne viranomaisten tietoon. ***Kaaviossa 2*** kuvataan havaitsematta jääviä petoksia sekä vaiheita epäillyn petoksen havaitsemisesta siihen, kun tuomioistuimien toteaa, että kyseessä on petos.

### Kaavio 2 – Petosten määrät

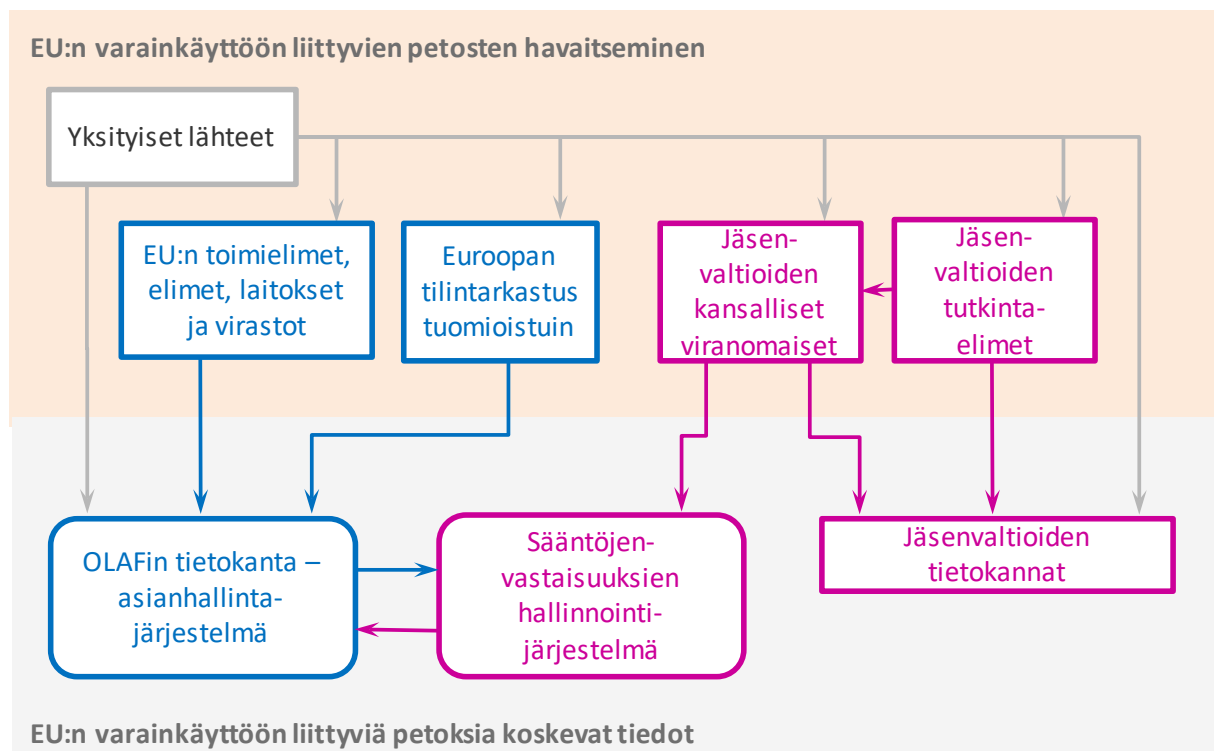


Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

**16** Piilevän luonteensa vuoksi petosten esiintymistä ei voida arvioida pelkästään ilmoitettuja ja tutkittuja tapauksia koskevien virallisten tilastojen perusteella. Sosiologisilla tutkimusmenetelmillä voitaisiin ehkä saada hyödyllistä lisätietoa ongelman laajuudesta ja luonteesta.

**17** EU:n varainkäytön osalta tietoja havaittujen petosten määrästä kirjataan kolmeen eri tietokantaan (**kaavio 3**).

### Kaavio 3 – Havaittuja petoksia koskevat tiedot



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

**18** EU:n keskeisenä petostentorjuntaelimenä OLAF vastaa EU:n varainkäyttöön liittyviä petoksia koskevien tilastojen ja tietojen keräämisestä ja kokoamisesta komission puolesta. Jäsenvaltioilla ja ehdokasmailla on lakisääteinen<sup>14</sup> velvollisuus ilmoittaa OLAFille, joka toimii komission yhteydessä, kaikista huomattavista sääntöjenvastaisuuksista, jotka ne ovat havainneet EU:n tuloissa (perinteiset omat varat) ja menoissa (koheesio-, maatalous- ja liittymistä valmistelevat varat). Lisäksi on ilmoitettava, onko näiden sääntöjenvastaisuuksien vuoksi aloitettu hallinnolliset tai oikeudelliset menettelyt kansallisella tasolla sen

<sup>14</sup> Asiaan liittyvät säännökset: asetus (EU) N:o 1303/2013, 122 artiklan 2 kohta; asetus (EU) N:o 1306/2013, 50 artiklan 1 kohta; asetus (EU) N:o 223/2014, 30 artiklan 2 kohta; asetus (EU) N:o 514/2014, 5 artiklan 5 kohta; asetus (EU) N:o 1309/2013, 21 artiklan 1 kohdan d alakohta.

selvittämiseksi, oliko toiminta tahallista (petosepäily), tai onko petos todettu petokseksi lainvoimaisella oikeuden päätöksellä (todettu petos). Jäsenvaltioiden ja ehdokasmaiden on siis ensin rekisteröitävä sääntöjenvastaisuus ja sitten ilmoitettava, oliko sääntöjenvastaisuus petos (petosepäily tai todettu petos) vai muu sääntöjenvastaisuus. Tällainen menoja koskeva ilmoitus tehdään tietojärjestelmällä, jota kutsutaan sääntöjenvastaisuuksien hallinnointijärjestelmäksi (IMS). Järjestelmästä vastaa OLAF. Tuloja koskeva raportointi tapahtuu OWNRES-järjestelmällä, jota hallinnoi budjettipääosasto.

**19** OLAFilla on oma asianhallintajärjestelmänsä, joka sisältää tietoja päätökseen saatetuista ja meneillään olevista tutkimuksista, jotka koskevat petoksia, korruptiota ja vakavia sääntöjenvastaisuuksia, joihin liittyy EU:n varoja. Myös jäsenvaltioiden viranomaisilla voi olla omia tietokantoja, joihin tallennetaan petosepäilyt, jotka koskevat joko EU:n taloudellisia etuja tai kansallisia talousarvioita.

**20** Tässä osiossa tutkitaan komission käyttämien, havaittujen ja havaitsematta jäävien petosten määriä koskevien tietojen laatua sekä sitä, millaisia analyyseja komissio tekee selvittääkseen tyypillisimmät petosmuodot ja -järjestelyt, petosten syyt ja EU:n petoksentehtäjien profiilin. Lisäksi arvioidaan, miten komissio hyödyntää näitä tietoja petosriskien arvioinneissaan.

### **Havaittujen petosten määrää koskevat tiedot ovat epätäydellisiä**

**21** Komissio julkaisee havaittujen petosten arvon ja sen perustana olevat analyysit joka vuosi kertomuksessa, jota kutsutaan PIF-kertomukseksi<sup>15</sup>. EU:n varoihin liittyvien havaittujen petosten arvo oli vuonna 2017 kertomuksen mukaan 390,7 miljoonaa euroa eli 0,29 prosenttia EU:n talousarviosta suoritettujen maksujen kokonaismäärästä (**kaavio 4**).

---

<sup>15</sup> Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaaminen – Petostentorjunta – Vuosikertomus 2017, COM(2018) 553 final.



## Kaavio 4 – EU:n varainkäyttö: havaitut petokset menoaloittain (2017)

EU:n menoala	Komission tietojen sekä jäsenvaltioiden ja ehdokasmaiden raportoinnin mukaan (rahamäärä, miljoonaa euroa)	Prosentteina maksuista
Koheesio ja kalatalous*	320*	0,94 %*
Luonnonvarat	60	0,11 %
Suorat menot	7	0,04 %
Liittymisen valmistelu	3	0,18 %
<b>Yhteensä</b>	<b>390</b>	<b>0,29 %</b>

\*Koheesio- ja kalastuksen menoalat perustuvat kokonaisuudessaan monivuotisiin ohjelmiin. Komission ehdottaa niiden osalta, että tietoja tarkasteltaisiin koko ohjelmakaudelta eikä niinkään vuosien mittaan tapahtuneita muutoksia. Koko ohjelmakaudelta 2007–2013 havaitut petokset vastaavat 0,44 prosenttia maksuista.

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin vuoden 2017 PIF-kertomuksen (s. 14, 22, 24 ja 25) ja komission yksiköiden valmisteluasiakirjan SWD(2018) 386 final "Statistical evaluation of irregularities reported for 2017" (s. 47, 66, 102, 103 ja 106) perusteella.

**22** Komissio käyttää näiden havaittuja petoksia koskevien lukujen laskemiseen omia tietojaan, kun on kyse komission suoraan hallinnoimista menoista, sekä jäsenvaltioiden ja ehdokasmaiden OLAFille IMS:n välityksellä toimittamia tietoja, kun on kyse yhteistyössä hallinnoitavista menoista.

**23** Seuraavissa kohdissa esitettävien tarkastustulosten perusteella tilintarkastustuomioistuin on todennut, etteivät nämä luvut anna täydellistä kuvaa EU:n varainkäyttöön liittyvien havaittujen petosten määrästä. Tämä koskee sekä yhteistyössä toteutettavaa hallinnointia että muita hallinnointitapoja.

**24** Yhteistyössä toteutettavan hallinnoinnin osalta komission näkemys on, että ilmoittamatta jättämisen ongelma koskee pääasiallisesti syyttäviviranomaisten tutkimia tapauksia, jotka eivät ole ohjelmaa toteuttavien viranomaisten tiedossa<sup>16</sup>.

Tilintarkastustuomioistuin on kuitenkin yksilöinyt lisäksi seuraava syyt, joiden vuoksi petosten määrä on raportoitu liian vähäisenä:

- Jäsenvaltiot eivät ilmoita kaikkia OLAFin tutkimia tapauksia.  
Tilintarkastustuomioistuimen tarkastamista 20:stä OLAFin tutkimasta tapauksesta

<sup>16</sup> Komission yksiköiden valmisteluasiakirjan (2016)237 final kohdassa 2.4 kuvataan metodologisia oletuksia, jotka vaikuttavat ilmoitettujen sääntöjenvastaisuuksien analysoinnin taustalla.

todettiin vain kolme tapausta, jotka jäsenvaltioiden viranomaiset olivat tallentaneet IMS:ään.

- o Petokset saattavat liittyä myös toimenpideohjelman toteutukseen hankevalinnan tai julkisten hankintamenettelyjen kautta osallistuvien julkisten välittäjäelinten toimintaan.
  - o EU:n lainsäädännössä<sup>17</sup> ei edellytetä, että jäsenvaltioiden viranomaiset ilmoittaisivat petoksista tai muista sääntöjenvastaisuuksista tapauksissa, joissa julkiset elimet käyttävät toimivaltaansa julkisena viranomaisena eivätkä talouden toimijana. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi aliraportointiin liittyviä ongelmia tapauksissa, joissa talouden toimijoina ovat julkiset elimet.
  - o Kun petoksia tai muita sääntöjenvastaisuuksia esiintyy hankevalinnassa ennen rahoituksen myöntämistä tietyille hankkeelle, kyseistä sääntöjenvastaista tai vilpillistä hanketta ei aina ole mahdollista yksilöidä. Yksilöinti olisi kuitenkin välttämätöntä tietojen tallentamiseksi IMS:ään. Tarkastuksessa havaittiin tällaisia tapauksia kahdessa jäsenvaltiossa.
- o Jotta jäsenvaltioiden hallinnollinen taakka olisi pienempi, EU:n lainsäädäntö velvoittaa jäsenvaltioiden viranomaiset ilmoittamaan vain sellaiset petokset tai muut sääntöjenvastaisuudet, jotka koskevat yli 10 000 euron suuruisia EU:n varoja<sup>18</sup>. Maatalouden ja Euroopan sosiaalirahaston aloilla on huomattava määrä alle 10 000 euron alarajan suuruisia maksuja ja siksi myös alarajan alle jääviä mahdollisesti vilpillisiä maksuja, joita ei ilmoiteta. Tarkastuksensa aikana tilintarkastustuomioistuin havaitsi yhden jäsenvaltion, joka ilmoitti IMS:ssä vain pienen osan (7 prosenttia) kaikista havaitsemistaan sääntöjenvastaisuuksista, jotka liittyivät Euroopan maatalouden tukirahastoon ja Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoon. Toisaalta jäsenvaltio katsoi suuren osuuden (60 prosenttia) tästä ilmoitettujen sääntöjenvastaisuuksien 7 prosentin osuudesta olevan petosepäilyjä.

---

<sup>17</sup> Ks. neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 2988/95, annettu 18 päivänä joulukuuta 1995, Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta, 1 artiklan 2 kohta ja 7 artikla; asetus (EU) N:o 1303/2013, 2 artiklan 37 kohta; asetus (EU) N:o 223/2014, 2 artiklan 17 kohta; komission delegoitu asetus (EU) 2015/1971, johdanto-osan 3 kappale; komission delegoitu asetus (EU) 2015/1973, johdanto-osan 3 kappale.

<sup>18</sup> Delegoitujen asetusten (EU) 2015/1970, 2015/1971, 2015/1972 ja 2015/1973 3 artiklan 1 kohdan a alakohhta.

**25** Komissio on antanut useita ohjeita<sup>19</sup> sääntöjenvastaisuuksien ilmoittamisesta ja niiden merkitsemisestä petosepäilyiksi. Ilmoittaminen vaihtelee silti kuitenkin jäsenvaltioittain. Tämä johtuu pääasiassa erilaisista ”petosepäilyn” ja ”ensimmäisen hallinnollisen tai oikeudellisen päätelmän”<sup>20</sup> tulkinnoista. Näiden käsitteiden määritelmät ovat tärkeitä määritettäessä tarkalleen, milloin sääntöjenvastaisuus on ilmoitettava petoksena (petosepäily). **Liitteessä IV** olevasta taulukosta käy ilmi, että toiset jäsenvaltiot pitävät sääntöjenvastaisuuksia petosepäilyinä vasta oikeuden lainvoimaisen päätöksen jälkeen, toiset taas paljon varhaisemmassa menettelyvaiheessa.

**26** Painottaakseen petosten havaitsemista ja ilmoittamista entistä enemmän OLAF otti vuonna 2015 käyttöön kaksi uutta indikaattoria. Indikaattorilla ”petosten havaitsemisaste” tarkoitetaan jäsenvaltiossa epäiltyjen tai todettujen petosten arvon prosenttiosuutta kyseisessä maassa tiettyä ajanjaksona suoritettujen maksujen kokonaissummasta. Indikaattorilla ”petoksen yleisyystaso” puolestaan tarkoitetaan epäiltyjen tai todettujen petosten lukumäärää prosenttiosuutena kyseisessä jäsenvaltiossa tiettyä ajanjaksona havaittujen sääntöjenvastaisuuksien kokonaismäärästä. Vastaavat indikaattorit luotiin myös muita kuin petokseksi ilmoitettuja sääntöjenvastaisuuksia varten (”sääntöjenvastaisuuksien havaitsemisaste” ja ”sääntöjenvastaisuuksien yleisyystaso”). **Kaaviossa 5** esitetään koheesioalaa koskevia tietoja kunkin jäsenvaltion petosten havaitsemisasteista ja sääntöjenvastaisuuksien havaitsemisasteista kaudelta 2007–2013.

**27** Edellä mainitut indikaattorit tuovat esiin, että jäsenvaltioiden havaitsemisasteissa ja ilmoittamisasteissa petoksia ja muita sääntöjenvastaisuuksia koskevissa luvuissa on merkittäviä eroja (tapausten arvo ja lukumäärä). Kymmenen jäsenvaltiota esimerkiksi ilmoitti alle kymmenen petosepäilyä koko ohjelmakaudella 2007–2013, ja 12 jäsenvaltion petosten havaitsemisaste oli vajaan 0,1 prosenttia. Kahdeksan jäsenvaltiota luokitteli yli kymmenen prosenttia kaikista ilmoitetuista sääntöjenvastaisuuksista petosepäilyiksi, kun taas 14 muulla jäsenvaltiolla vastaava osuus oli alle viisi prosenttia.

**28** Komissio katsoo, että petosten ja muiden sääntöjenvastaisuuksien ilmoittamiseen liittyvät merkittävät erot jäsenvaltioiden välillä voivat johtua kansallisen

---

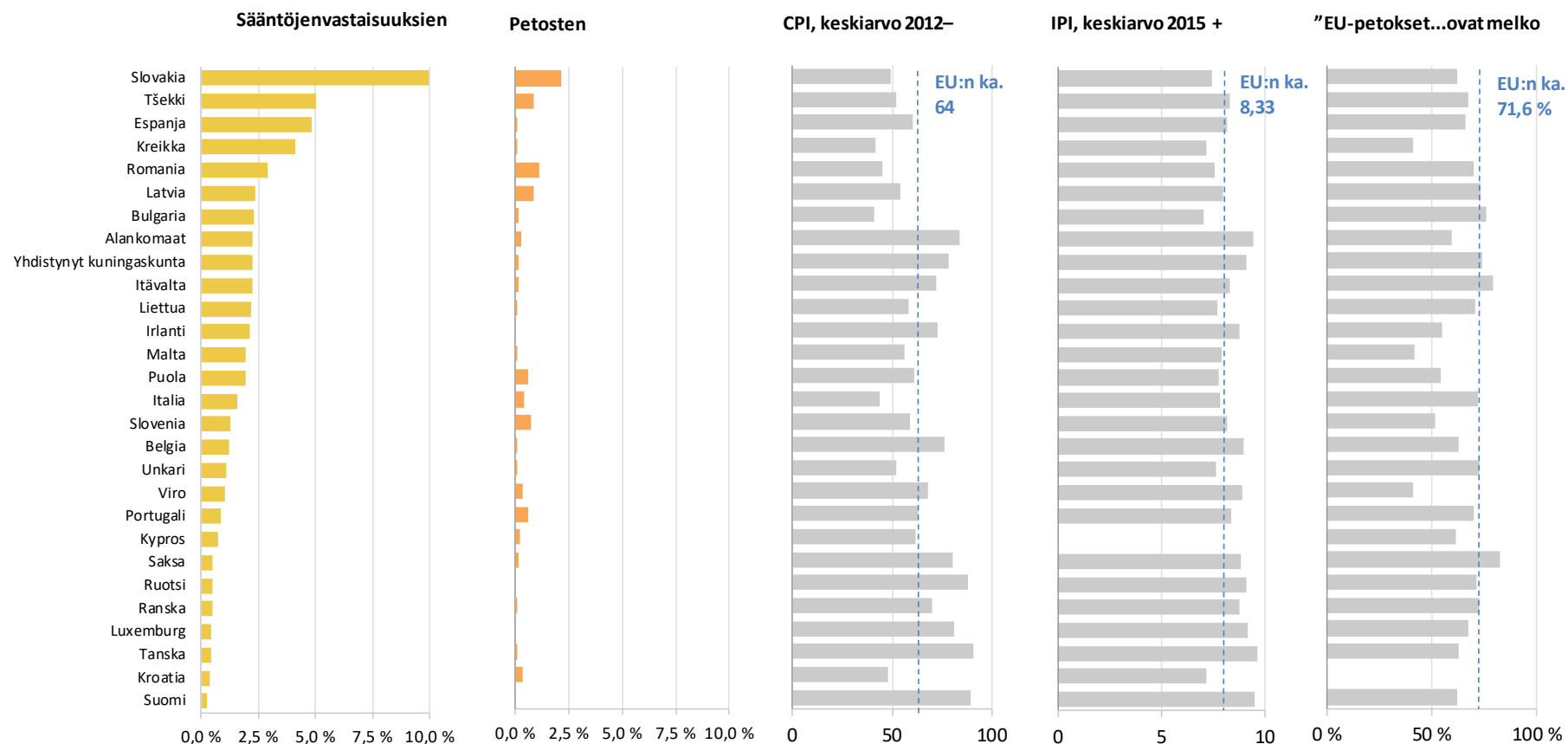
<sup>19</sup> Handbook on requirement to report irregularities (käsikirja sääntöjenvastaisuuksien ilmoittamisvaatimuksesta), COCOLAF/23-05-17/8.2/EN; komission delegoitujen asetusten (EU) 2015/1970, 2015/1971 ja 2015/1973 2 artiklan b alakohta.

<sup>20</sup> Komission delegoitujen asetusten (EU) 2015/1970, 2015/1971, 2015/1972 ja 2015/1973 2 artiklan b kohdassa on määritelty ”ensimmäinen hallinnollinen tai oikeudellinen päätelmä”. Nämä delegoidut asetukset hyväksyttiin tiettyihin relevantteihin perussäädöksiin pohjautuvan toimivallan nojalla. Yksi perussäädöksistä on yhteisiä säännöksiä koskeva asetusta (122 artikla).

petostentorjuntajärjestelmän rakenteesta pikemminkin kuin vain epäyhtenäisestä raportoinnista. Komissiosta ei ollut saatavissa yksityiskohtaisempaa analyysia näiden erojen taustalla olevista syistä.

**29** Toinen merkki ilmoittamiseen tai havaitsemiseen liittyvistä ongelmista on se, että petosten havaitsemisasteita koskevien virallisten tilastojen ja korruptionriski-indikaattoreiden tulosten välinen korrelaatio on heikko (***kaavio 5***): eräät maat, joilla Transparency Internationalin julkaiseman korruptioindeksin (Corruption Perception Index, CPI) tai julkisen sektorin lahjomattomuuden indeksin (Index of Public Integrity, IPI) arvot ovat alhaisia ja joiden katsotaan siksi olevan vähemmän läpinäkyviä, ilmoittavat hyvin vähän petoksia tai eivät ilmoita niitä ollenkaan.

## Kaavio 5 – Sääntöjenvastaisuuksien ja petosten havaitsemisasteet sekä CPI-, IPI- ja eurobarometritulokset jäsenvaltioittain



\* Transparency Internationalin **korruptioindeksillä (CPI)** arvioidaan maiden havaittavaa korruptiotasoa asiantuntijoiden arvioiden ja mielipidekyselyjen avulla. Arviointiin käytetään asteikkoa sadasta (hyvin rehellinen) nollaan (erittäin korruptoitunut).

\*\* **Julkisen sektorin lahjomattomuuden indeksi (IPI)** on yhdistetty indeksi, joka koostuu kuudesta osatekijästä: oikeuslaitoksen riippumattomuus, hallinnollinen taakka, kaupankäynnin avoimuus, talousarvion avoimuus, e-kansalaisuus ja lehdistön vapaus. Indeksillä pyritään antamaan objektiivinen ja kattava kuva 109 maan korruptiontorjunnan tilasta. Asteikko on yhdestä (alhainen korruptiontorjunnan taso) kymmeneen (korkea korruptiontorjunnan taso).

\*\*\* **Vuoden 2015 Eurobarometri-tutkimuksella** mitattiin EU:n kansalaisten näkemyksiä. Q1\_B. *Defrauding the EU budget: The scale of the problem is rather frequent?*

**30** Komissio ei kohdista kattavia tarkastuksia IMS:ssä ilmoitettujen tietojen laatuun eikä pyydä jäsenvaltioiden viranomaisia antamaan varmuutta ilmoitettujen tietojen luotettavuudesta. Raportointivelvoitteiden noudattamista koskevia osittaisia tarkastuksia tehdään järjestelmätarkastusten yhteydessä.

**31** OLAF ei kerää tietoja kansallisten viranomaisten tutkimista rikosasioista, jotka liittyvät EU:n taloudellisiin etuihin, eikä tietoja kerää mikään muukaan komission elin. Jäsenvaltioilla on omat järjestelmänsä tutkimuksen kohteena olevien tapausten tallentamiseen. Lähes puolet jäsenvaltioista ei tee eroa kansallisia etuja vahingoittavien talousrikosten ja EU:n etuja vahingoittavien talousrikosten välillä. Tämän vuoksi komissiolla ja kyseisillä jäsenvaltioilla ei kummallakaan ole tietoja EU:n varainkäyttöön liittyvistä petoksista erillisenä luokkana.

**32** Komission suoraan hallinnoimien menojen alalla epäillyn vilpillisen varainkäytön arvo perustuu määriin, joiden on merkitty liittyvän petoksiin ja jotka on kirjattu komission kirjanpitojärjestelmään. Tilintarkastustuomioistuimien havaitseminen, etteivät jotkin tiedot sisälly vilpillisen varainkäytön arvoon. Joissakin tapauksissa komissio perii petoksiin liittyviä varoja takaisin vähentämällä kyseisen määrän tulevien maksupyyntöjen yhteydessä laatimatta virallista takaisinperintämääräystä. Tällaisia tapauksia ei aina merkitä petoksiksi, vaikka sitä komission ohjeissa edellytetään. Jotkin petosepäilyt eivät myöskään edellytä OLAFin tutkimusta, vaan pääosastot seuraavat niitä tarkastusten avulla. Näitä tapauksia ei aina oteta lukuun raportointiaessa vilpillisen varainkäytön arvosta. Komissio ei ole vielä laatinut selkeitä ohjeita siitä, miten tällaiset tiedot olisi koottava.

### **Komissiolla ei ole käsitystä havaitsematta jäävien petosten määrästä**

**33** Komissio ei arvioi havaitsematta jäävien petosten määrää. Komissio ei ole myöskään tehnyt rikosuhritutkimusta tai petosten kohtaamista koskevaa kyselyä EU:n varainkäyttöön liittyvistä petoksista. Komissio totesi tilintarkastustuomioistuimelle, ettei se katso rikosuhritutkimusten taikka petosten kohtaamista tai käsityksiä koskevien kyselyjen soveltuvan välineiksi, joilla saataisiin parempi käsitys EU:n tukia koskevien petosten kokonaismäärästä, koska EU:n talousarviota koskevien petosten rikosuhritutkimus aiheuttaisi huomattavia kustannuksia ja koska ei ole selvää, kenelle tarvittavat sosiologiset kysymykset olisi osoitettava.

**34** Käsityksiin ja kokemuksiin perustuvia tutkimuksia on kuitenkin käytetty mittaamaan korruptiota, joka sekin on piilorikos. Laajalti hyväksytyjä korruption indikaattoreita ovat esimerkiksi Transparency Internationalin korruptioindeksi ja Maailmanpankin tuottama korruption torjuntaa koskeva indikaattori (Control of Corruption Indicator, WB-CCI). Näissä

indekseissä käytetään käsityksiin perustuvien tutkimusten tuloksia. Tällaisia tutkimuksia ei tehdä virallisten tilastojen korvaamiseksi, vaan pikemminkin niiden täydentämiseksi.

**35** Käsityksiin perustuvien tutkimusten lisäksi viime aikoina on tehty joitakin tutkimuksia, joissa arvioidaan korruptioriskien tai korruption torjunnan tasoa käyttämällä objektiivisia hallinnollisia tietoja<sup>21</sup>.

**36** Koheesioalalla alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto on käynnistänyt tutkimuksen, jossa arvioidaan julkisia hankintoja koskevien tietojen avulla hallinnon laatua alueiden tasolla. Yksi mittauksessa käytetyistä tulosindikaattoreista kuvasi korruptioriskien torjuntaa (**laatikko 1**). Alueiden tai alojen välisen vaihtelun selvittäminen on tässä yhteydessä ratkaisevan tärkeää korruptioriskien ymmärtämisen ja tehokkaan hallinnan kannalta.

### Laatikko 1

#### Julkisia hankintoja koskeviin tietoihin perustuva tutkimus hallinnon laadusta alueiden tasolla

Vuonna 2017 alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto käynnisti aluekohtaisen tutkimuksen, joka koskee julkisten hankintojen tuloksellisuutta EU:n jäsenvaltioissa ja jossa käytetään Cambridgen yliopistossa DIGIWHIST-tutkimushankkeessa kehitettyä innovatiivista korruptioriski-indikaattoria. Menetelmässä hyödynnetään julkisia hankintoja koskevista laajoista tietokannoista (Tender Electronic Daily) saatavaa massadataa, yritysrekisteritietoja sekä rahoitus- ja omistustietoja<sup>22</sup>.

Tämä korruptionmittausmenetelmä osoittaa, että alueiden tai alojen välinen vaihtelu on suurempaa kuin eri maiden välinen vaihtelu, koska eri maiden välisten erojen vertailussa peittyvät monenlaiset kyseisten maiden sisäiset erot.

**37** Edellä esitetyt esimerkit osoittavat, että on itse asiassa mahdollista saada käsitys havaitsematta jäävien petosten tai korruptiotapausten määrästä.

<sup>21</sup> Fazekas, M. & Kocsis, G., (2017); Fazekas, M., Tóth, I. J. & King, P. L., (2016); Golden, M. & Picci, L. (2005). Lisäksi Portsmouthin yliopiston petostentorjunnan tutkimuskeskuksessa (Centre for Counter Fraud Studies) on kehitetty petoksista aiheutuvien menetysten mittaamiseen menetelmä (Fraud Loss Measurement, FLM). Ks. Button, M. & Gee, J. (2015).

<sup>22</sup> Fazekas, M. ja Kocsis, G. (2017); Fazekas, M., Tóth, I. J. ja King, P. L. (2016); s. 369-397.

## Petosmuotoja ja -riskejä koskeva komission analyysi on riittämätön

**38** Petosmuotojen tunteminen edistää tarkkojen ja ajan tasalla olevien petosriskiarviointien tekemistä ja auttaa määrittelemään ja soveltamaan sopivia torjunta- ja valvontatoimia petosten ehkäisemiseksi ja/tai havaitsemiseksi.

**39** Komissio analysoi erityyppisiä petoksia voidakseen noudattaa

- o vuosittaista velvollisuuttaan antaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomus komission ja jäsenvaltioiden toteuttamista petostentorjuntatoimenpiteistä ja näiden toimenpiteiden tuloksista (PIF-kertomus) sekä täyttääkseen alakohtaisiin säännöksiin perustuvat velvoitteensa
- o sisäisen valvonnan kehystään, jossa edellytetään petosriskien arviointia.

**40** Vuotta 2016 koskeva PIF-kertomus sisältää osion, jossa käsitellään rakennerahastojen osalta sekä maatalouden alan rahastojen että tutkimuksen ja teknologisen kehittämisen painopistealueen petoksiksi ilmoitettuja sääntöjenvastaisuustyyppisiä kaudelta 2007–2013. Kertomukseen sisältyvä toimintatapojen analyysi käsittää erityyppisiä petoksiksi ilmoitettuja sääntöjenvastaisuuksia<sup>23</sup>.

**41** PIF-kertomuksen lisäksi OLAF on laatinut useita analyysseja eli ”tapauskoosteita” (case compendium), joissa käsitellään tärkeimpiä petosmuotoja, haavoittuvuuksia ja varoituksia. Tapauskoosteet sisältävät OLAFin tutkintatyöhön perustuvan luettelon anonymisoiduista tapauksista sekä jäsenvaltioista saatuja tietoja.

**42** Nämä ovat hyviä esimerkkejä siitä, miten OLAFin tutkintatietoa ja muuta tietoa voidaan käyttää ajantasaisten tietojen saamiseksi EU:n talousarvioon kohdistuvista keskeisistä petosuhkista. Tapauskoosteet ovat kuitenkin kertaluonteisia asiakirjoja, joita ei päivitetä jatkuvasti. OLAF on laatinut neljä tällaista petoksiin liittyvää tapauskoostetta<sup>24</sup>, jotka on julkaistu vuosina 2010, 2011, 2012 ja 2013, mutta niistä ei ole sittemmin julkaistu päivitystä. Esimerkiksi tuorein rakennerahastoja käsittelevä tapauskooste, joka on julkaistu vuonna 2011, koskee ohjelmakausia 1994–1999 ja 2000–2006.

**43** Tällä hetkellä petosriskejä arvioidaan pääosastotasolla. Koko komission tasolla ei tehdä keskitettyä petosriskien arviointia, eikä komissiossa ole yhteistä petosriskirekisteriä. Tällaisia

<sup>23</sup> Ks. esimerkiksi vuotta 2016 koskevan PIF-kertomuksen liitteenä oleva komission yksiköiden valmisteluasiakirja SWD(2017) 266 final, osa 2/2, taulukko CP16, s. 64.

<sup>24</sup> OLAF julkaisi vuonna 2017 viidennen tapauskoosteensa, jossa käsiteltiin sisäisiä tutkimuksia.



tietoja tarvittaisiin komission petostentorjuntastrategiaa varten. Vuonna 2011 hyväksytty strategia ei sisällä tietoa siitä, onko sen perustaksi tehty petosriskien analyysi, eikä tietoa mahdollisen analyysin tuloksista.

**44** Tilintarkastustuomioistuin tutki seitsemän pääosaston tekemiä petosriskien arviointeja. Ne perustuivat pelkästään havaittujen petosten analyysiin, jossa yhdistettiin erilaisista sisäisistä lähteistä (esimerkiksi IMS, OLAF, pääosastojen tarkastustulokset ja tilintarkastustuomioistuimen havainnot) saatuja tietoja. Pääosastot eivät käytä petosriskianalyysiensä täydentämiseen muita tietoja, joita olisi saatavissa ulkoisista lähteistä, kuten kansallisista rikostilastoista tai julkisyhteisöjen virallisista kertomuksista, eivätkä kansalaisjärjestöjen analyysseja ja raportteja, korruptioriski-indikaattoreita tai tutkimuksia. Tutkituista seitsemästä varoja käyttävästä pääosastosta viiden<sup>25</sup> tekemä päätelmä, jonka mukaan petosriski olisi vähäinen, ei edellä esitetyn vuoksi perustukaan kokonaisvaltaiseen analyysiin, joka kattaisi kaikki tarvittavat osatekijät.

**45** Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA) -tilintarkastuslaitoksen yhdessä Moore Stephens -kirjanpitoyrityksen kanssa luomaan maailmanlaajuiseen petosrekisteriin sisältyvät tiedot viittaavat siihen, että petosriski voisi olla suuri avustusmenojen (joiden osuus EU:n menoista on suuri) osalta. Rekisteri perustuu maailmanlaajuiseen kyselytutkimukseen, johon osallistui 150 kirjapidon ja petosriskien asiantuntijaa 37 maasta ja jolla pyritään määrittämään vakavimmat riskialat eri puolilla maailmaa. Vastaajat arvioivat 18:aa erityyppistä petos- ja lahjontariskiä ja pisteyttivät ne asteikolla yhdestä (pienin riski) viiteen (suurin riski). Lähes puolet (48 prosenttia) vastaajista totesi, että avustuksiin liittyvän petoksen riski on suuri tai hyvin suuri, minkä vuoksi avustuksiin liittyvä petos sijoittui rekisterissä<sup>26</sup> ensimmäiseksi.

**46** Osa tilintarkastustuomioistuimen käyttämistä asiantuntijoista oli sitä mieltä, että on tärkeää käyttää useita eri menetelmiä, jotka on räätälöity tutkittavan menotyyppin mukaan, jotta saadaan parempi käsitys EU:n varainkäyttöön liittyvien petosten riskistä, määrästä ja luonteesta. Esimerkiksi yhteisen maatalouspolitiikan alalla, jolla rahoitus myönnetään pääasiassa tukioikeuksien perusteella ja jolla on vähemmän harkintavaltaa EU:n varojen kohdentamisen suhteen, yksi mahdollinen tapa mitata vilpillisen varainkäytön laajuutta saattaisi olla petoksista aiheutuvien menetysten mittaaminen. Investointihankkeiden

---

<sup>25</sup> Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto, alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto, maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto, tutkimuksen ja innovoinnin pääosasto sekä muuttoliike- ja sisäasioiden pääosasto.

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

yhteydessä saattaisi olla mahdollista selvittää petos- ja korruptioriski analysoimalla hallinnollisia tietoja (massadataa), kuten julkisten hankintamenettelyjen ja hankintasopimusten tietokantoja, sekä avustushakemuksia ja -päätöksiä. Täydentäviä tietoja voitaisiin saada myös tekemällä kyselytutkimuksia EU:n edunsaajille tai EU:n varoja hallinnoiville elimille.

## Komissio ei ole analysoinut petosten syitä

**47** OLAF ja komission pääosastot eivät ole kumpikaan analysoineet yksityiskohtaisesti petosten tärkeimpiä syitä tai niitä tekevien henkilöiden ominaispiirteitä. Komissio ei katso, että petoksenteekijöiden motiivien tunnistaminen tuottaisi erityisemmin lisäarvoa sen petostentorjuntatoimenpiteiden kannalta.

**48** Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksissa on havaittu, että epäillyn petoksen tyyppi on yleisimmin sellainen, jossa tuensaajat luovat keinotekoisesti olosuhteet saadakseen EU:n varoja. Tämä toimintatapa osoittaa, että petoksenteekijät eivät aina ole järjestäytyneitä rikollisia, vaan voivat olla henkilöitä (EU-varojen saajia), jotka tarkoituksellisesti rikkovat sääntöjä saadakseen EU:n varoja, joihin he katsovat olevansa perustellusti oikeutettuja. Eräät asiantuntijat korostivat, että sääntöjen monimutkaisuuden ja petosten välillä saattaa olla syy-yhteys. **Laatikossa 2** esitetään esimerkki, josta tilintarkastustuomioistuin raportoi vuoden 2014 vuosikertomuksessaan<sup>27</sup>.

### Laatikko 2

#### Keinotekoisesti luodut olosuhteet maaseudun kehittämistuen saamiseksi

Henkilöryhmät (saman perheen tai taloudellisen ryhmittymän jäsenet) perustivat useita yksiköitä saadakseen tukea, joka ylittää investointitoimenpiteen ehtojen mukaisen enimmäismäärän. Tuensaajat ilmoittivat yksiköiden toimivan itsenäisesti, mutta se ei kuitenkaan pitänyt paikkaansa, sillä yksiköt oli suunniteltu toimimaan yhdessä. Tosiasiassa ne kuuluivat samaan taloudelliseen ryhmittymään ja niillä oli sama liiketoimipaikka, henkilöstö, asiakaskunta, toimittajat ja rahoituslähteet.

**49** EU:n jäsenvaltioissa esiintyviä korruptioriskejä käsittelevä tutkimus viittaa siihen, että mahdollisuus harkinnanvaraiseen varainkäyttöön ilman asianmukaisia valvontatoimia lisää korruptoituneen varainkäytön riskiä<sup>28</sup>. Osa asiantuntijoista toi esiin samankaltaisia riskejä.

<sup>27</sup> Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2014, s. 229.

<sup>28</sup> Mungiu-Pippidi, A., (2013), s. 10–11.

Tämän vuoksi OLAFin tai komission pääosastojen kannattaisi analysoida, miten harkintavalta vaikuttaa EU:n yhteisrahoittamissa ohjelmissa petosriskiin eri menoaloilla. Tämä koskee erityisesti yhteistyössä hallintoituja varoja (kuten Euroopan rakenne- ja investointirahastoja), koska näitä varoja jakavat jäsenvaltioiden elimet voivat käyttää harkintavaltaa määritellesään tukikelpoisuusperusteita ja -ehtoja.

## **Petosriskien hallintaa koskevassa komission strategisessa lähestymistavassa on puutteita**

**50** Petos on monialainen kysymys. Petosten vähentämisen onnistuminen edellyttää siksi monien tahojen ponnisteluja ja erilaisia toimia. Petosten torjunta ei silti tavallisesti kuitenkaan ole organisaatioissa minkään tietyn toimintayksikön ydintoimintaa. Siksi on hyvä nimetä jokin yksikkö tai joku ylemmästä johdosta johtamaan ja valvomaan organisaation petostentorjuntatoimia<sup>29</sup>. Torjuntaan osallistuvien toimintayksiköiden tehtävien ja vastuiden selkeä määrittely on myös ratkaisevan tärkeää, sillä se on ainoa keino välttää päällekkäisiä tehtäviä ja arvioida kunkin toimijan todellista vaikutusta.

**51** Tilintarkastustuomioistuin tutki, onko komissiolla selkeä johto sekä selkeät tehtävät ja vastuut petostenriskien hallintaa varten ja valvotaanko sitä asianmukaisesti. Lisäksi arvioitiin, onko komissiolla hyvin suunniteltu petostentorjuntastrategia, jonka avulla voidaan ohjata päivittäisiä petostentorjuntatoimia, ja mittaako komissio näiden toimien tuotoksia asianmukaisesti.

## **Komission hallinnointimallissa vastuut ovat hajautettuja, mutta petosriskien hallintaan kohdistuva kokonaisvalvonta on riittämätöntä**

**52** Tilintarkastustuomioistuin analysoi eri elinten tyyppillisiä (yleisimpiä) tehtäviä ja vastuita, jotka liittyvät tärkeimpiin torjuntatoimien tuloksiin petostentorjunnan eri vaiheissa eli suunnittelussa, täytäntöönpanossa ja raportoinnissa (*liite V*).

**53** Petostentorjuntatoimiin osallistuvien osastojen tehtävät ja vastuut on komission hallintomallissa hajautettu. Kokonaisvalvonta on silti riittämätöntä. Useimmilla elimillä on neuvoa-antava rooli. Keskeiset petostentorjuntatoimista vastaavat toimijat ovat komission kollegio ja pääosastot sekä jäsenvaltioiden viranomaiset.

---

<sup>29</sup> A Framework for Managing Fraud Risks in Federal Programs, GAO, heinäkuu 2015, GAO-15-593SP, s. 10.

**54** Komission puheenjohtaja vahvistaa komission kunkin jäsenen tehtävät henkilökohtaisessa toimeksiantokirjeessä. Hän edellyttää, että komission jäsenet varmistavat vastuullaan olevien ohjelmien moitteettoman varainhoidon, mikä käsittää myös EU:n talousarvion suojaamisen petoksilta. Budjetista ja henkilöstöstä sekä OLAFista vastaavan komission jäsenen toimeksiantokirjeessä edellytetään, että hän keskittyy vahvistamaan EU:n talousarvioon kohdistuvien petosten, korruption ja vakavien rikkomusten tutkimista Euroopan unionin toimielimissä tukemalla OLAFin työtä, ja todetaan, että OLAFin riippumattomuus tutkimustehtävässään on säilytettävä. Strategiseen petosriskien hallintaan ja petostentorjuntaan ei nimenomaisesti viitata tämän eikä kenenkään muunkaan komission jäsenen vastuualueessa.

**55** OLAF on EU:n keskeinen petostentorjuntaelin. Asetuksessa (EU, Euratom) N:o 883/2013 ('OLAF-asetus') edellytetään, että OLAF osallistuu komission petostentorjuntapolitiikan kehittämiseen. OLAFilla tai millään muullakaan komission yksiköllä ei kuitenkaan ole merkittävää valvovaa asemaa komission petostentorjuntatoimien suunnittelussa ja täytäntöönpanossa eikä tuotoksista raportoinnissa. Komission hallinnointimallin vuoksi OLAF itse ei vastaa päätöksistä, jotka koskevat valtuutettuja tulojen ja menojen hyväksyjä tai jäsenvaltioita. OLAF antaa ohjeita ja suosituksia eri petostentorjuntatoimista vastaaville tahoille (**liite V**).

**56** Komissio jakaa vastuun EU:n taloudellisten etujen suojaamisesta petoksilta jäsenvaltioiden kanssa koheesiopolitiikan ja maatalouden menoaloilla. Komissiolla ei ole tällä hetkellä säännöllisiä menettelyjä sen selvittämiseksi, kuinka hyvin jäsenvaltiot seuraavat epäiltyjä petostapauksia. Komissiolla ei myöskään ole tehokasta mekanismia, jolla se voisi kannustaa jäsenvaltioita ryhtymään toimenpiteisiin petosten torjumiseksi taikka seurata tällaisia toimenpiteitä tai vaikuttaa niihin.

**57** Useat muut kansainväliset organisaatiot ovat ymmärtäneet seurantamekanismien olevan tarpeen. Esimerkiksi korruption vastainen OECD:n työryhmä (WGB), jonka jäsenet ovat jäsenvaltioiden lainvalvonta- ja oikeusviranomaisten edustajia, edistää ja valvoo lahjonnan torjuntaa koskevan OECD:n yleissopimuksen<sup>30</sup> täytäntöönpanoa ja voimaan saattamista. Työryhmä on kehittänyt useita menettelyjä ja käytäntöjä, joilla se ja OECD:n jäsenvaltiot voivat vaikuttaa toisiinsa vahvistaakseen kunkin valmiuksia panna yleissopimus täytäntöön (**laatikko 3**).

---

<sup>30</sup> Kansainvälisissä liikesuhteissa tapahtuvan ulkomaisiin virkamiehiin kohdistuvan lahjonnan torjuntaa koskeva OECD:n yleissopimus.

### Laatikko 3

#### Korruption vastaisen OECD:n työryhmän käyttämät seurantamekanismit

Työryhmän tärkein väline on vertaisarviointina toteutettava tutkimus, jossa ulkoiset asiantuntijat arvioivat OECD:n kunkin jäsenvaltion lainsäädäntöä ja sen täytäntöönpanotoimia. Nämä maakohtaiset seurantakertomukset sisältävät myös suosituksia, joiden toteutusta seurataan myöhemmin huolellisesti. Lisäksi työryhmä seuraa jatkuvasti OECD:n jäsenvaltioiden käynnistämiä rikostutkintoja, laatii tutkimuksia ja antaa ei-sitovia välineitä (ei lainsäädäntötoimet), joilla pyritään vahvistamaan julkisen sektorin lahjomattomuutta ja parantamaan jäsenvaltioiden valmiuksia havaita ja tutkia rajat ylittävää korruptiota. Tämä keskinäisen oppimisen ja valvonnan järjestelmä on kannustanut ja auttanut OECD:n jäsenvaltioita parantamaan yleissopimuksen täytäntöönpanotuloksiaan.

#### Petostentorjuntastrategioissa ja niiden vaikuttavuutta koskevassa raportoinnissa ilmenee puutteita

**58** Komission petostentorjuntatoimien strategiakehys käsittää sekä koko toimielimen strategian (komission petostentorjuntastrategia), joka on hyväksytty vuonna 2011, että pääosasto- ja/tai alakohtaisia petostentorjuntastrategioita. Niitä ovat laatineet yksittäiset pääosastot tai pääosastoryhmät, joiden aloilla, kuten koheesiopolitiikassa tai tutkimusohjelmissa, on samankaltaisia petosriskejä. Komission perustelu pääosasto- ja alakohtaisten petostentorjuntastrategioiden käytölle on, ettei yleispätevä ratkaisu olisi tehokkain tapa hallita petosriskejä ja että eri toimijoiden tehtävät vaihtelevat hallinnointimuodon ja politiikanalan mukaan.

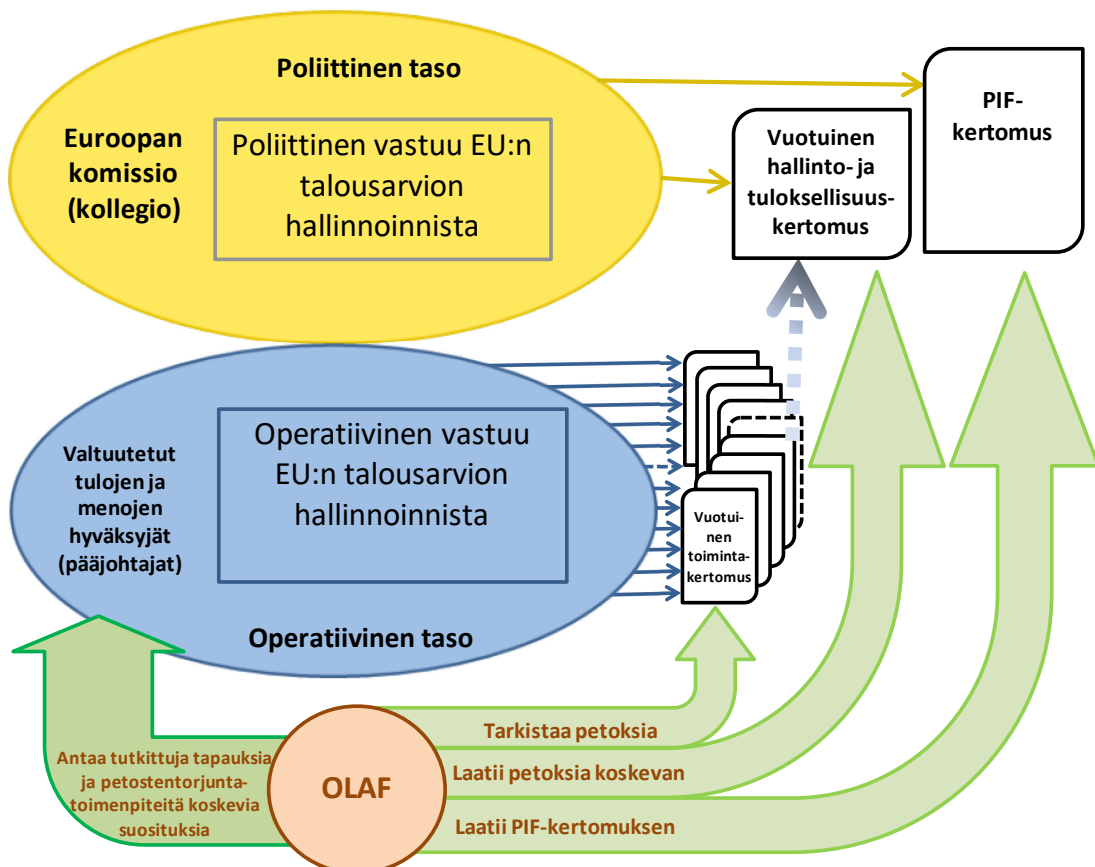
**59** Petostentorjuntastrategia oli tarkoitus saada valmiiksi vuoden 2014 loppuun mennessä, mutta osa toimista on yhä kesken. Komissio ei ole päivittänyt petostentorjuntastrategiaa sen jälkeen, kun se hyväksyttiin vuonna 2011, joten tilintarkastustuomioistuin epäilee, soveltuuko se käytännössä ohjaamaan komission petostentorjuntatoimia. Komissio tiedotti tilintarkastustuomioistuimelle, että petostentorjuntastrategian päivitys on valmisteilla ja hyväksytään lähiaikoina.

**60** Tilintarkastustuomioistuin tutki seitsemän varoja käyttävän pääosaston petostentorjuntastrategiat. Nämä kaikki tärkeimmät menoalat kattavat pääosastot olivat maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto, viestintäverkkojen, sisältöjen ja teknologian pääosasto, kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto, työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto, muuttoliike- ja sisäasioiden pääosasto, alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto sekä tutkimuksen ja innovoinnin pääosasto. Näihin

petostentorjuntastrategioihin sisältyi useita tuotosindikaattoreita tai yksittäisiä tuotoksia, joilla tavoitteita tuetaan. Asetetut tavoitteet ovat kuitenkin vain yleisluontoisia, ja useimmissa tapauksissa ne eivät ole mitattavissa. Tilintarkastustuomioistuimen analysoimista 29 tavoitteesta 18 tavoitetta käsitti joidenkin petostentorjuntatoimien ”vahvistamista”, ”lisäämistä”, ”edistämistä”, ”tehostamista” ja ”parantamista”. Niille ei esitetty lähtötilannetta (perustaso) ja tavoitearvoa.

**61** Kolme keskeistä kertomusta, jotka sisältävät tietoa komission petostentorjuntatoimista, ovat PIF-kertomus, vuotuinen hallinto- ja tuloksellisuuskertomus sekä pääosastojen vuotuiset toimintakertomukset. Kahdesta ensiksi mainitusta vastaa komission kollegio ja viimeksi mainituista vastaavat yksittäiset pääosastot (**kaavio 6**).

### Kaavio 6 – Petostentorjuntatoimia koskevaa tietoa sisältävät komission kertomukset



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

**62** Vuotuisessa PIF-kertomuksessa esitetään komission ja jäsenvaltioiden petostentorjuntatoimien tuotokset (esimerkiksi tarkistettut asetukset, strategiat, direktiivit tai petoksista valistava koulutus), mutta siinä arvioidaan toimien vaikuttavuutta tosiasiallisen

petosten ehkäisemisen, havaitsemisen tai torjunnan taikka takaisinperinnän osalta vain rajoitetusti. PIF-kertomuksella täytetään SEUT-sopimuksen 352 artiklan 5 kohdassa asetettu velvoite, jonka mukaan komissio yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa antaa vuosittain Euroopan parlamentille ja neuvostolle selvityksen kyseisen artiklan täytäntöönpanemiseksi toteutetuista toimenpiteistä.

**63** Myöskään vuotuinen hallinnointi- ja tuloksellisuuskertomus – joka on komission tärkeimpiä tilivelvollisuuden välineitä – ei sisällä tietoja toimielimen petostentorjuntatoimien todellisista tuloksista.

**64** Pääosastojen edellytetään raportoivan vuotuisessa toimintakertomuksessaan petostentorjuntatoimiensa tuloksista vuotuisessa hallintosuunnitelmassaan määriteltyjen indikaattoreiden perusteella. Tilintarkastustuomioistuimen analysoimat pääosastot eivät raportoineet vuotuisiin hallintosuunnitelmiinsa sisältyvien petostentorjuntatoimien vaikuttavuudesta. Vain maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto sekä alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto esittivät vuotta 2016 koskevassa vuotuisessa toimintakertomuksessaan tietoja riskien pisteytykseen käytettävällä ARACHNE-työkalulla<sup>31</sup> saaduista tuoksista ja toteuttamastaan jäsenvaltioiden riskiperusteisten petostentorjuntatoimenpiteiden seurannasta.

## Petosten ehkäisyyn ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota

**65** Petosten ehkäiseminen ennen niiden tapahtumista on keskeinen osa vaikuttavaa petostentorjuntakehystä. Tilintarkastustuomioistuin tutki komission keskeisiä toimia, joilla pyritään ehkäisemään petoksia, ja erityisesti sitä, miten komissio arvioi petosriskejä ennen varainkäyttöä koskevien sääntöjen antamista ja suunnittelee ja toteuttaa asianmukaisia torjunta- ja valvontatoimia. Lisäksi analysoitiin, miten komissio käyttää tietoja petosten ehkäisyyn.

## Komissio sisällytti hiljattain petostentorjuntatoimenpiteitä varainkäytöstä annettuihin ylätasoon säännöksiin

**66** Petosten ehkäisyä koskeva komission toiminta alkoi vuonna 2000, jolloin komissio päätti tehostaa lainsäädännön aukottomuuden arviointia petosten osalta<sup>32</sup>. OLAFiin

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

<sup>32</sup> KOM(2000) 200, versio 2, lopullinen – Valkoinen kirja komission uudistamisesta – Osa II – Toimintasuunnitelma, toimi 94.

perustettiin tätä varten erityinen yksikkö, jonka tehtävänä oli erityisesti varmistaa, että menojärjestelyissä oli erityiset säännökset, joilla säädetään asianmukaisista petostentorjuntatoimenpiteistä.

**67** Vuonna 2007 komissio ilmoitti, että se oli saavuttanut petosten ennaltaehkäisymenettelynsä tavoitteet<sup>33</sup> ja että petostentorjuntaa koskevat vakiosäännökset oli sisällytetty varainkäyttöä koskeviin sääntöihin. Vuonna 2011 komissio teki lainsäädännön aukottomuuden arvioinnista petosten osalta komission petostentorjuntastrategian tärkeimmän ensisijaisen tavoitteen. Tärkeimmät varainkäyttöä koskevat säännöt kautta 2007–2013 varten oli kuitenkin jo annettu vuoteen 2011 mennessä. Koheesio-, maatalous- ja tutkimusalojen varainkäyttöä koskevat säännöt sisältävätkin vasta kauden 2014–2020 alusta alkaen vaatimuksen, jonka mukaan on otettava käyttöön tehokkaita ja oikeasuhteisia petostentorjuntatoimenpiteitä ennen varojen käyttöä (*kaavio 7*). Aiemmin eräät torjunta- ja valvontatoimet oli tutkimuksen alalla sisällytetty lainsäädännön alapuolelle sijoituville tasoille, kuten sopimusmalleihin ja sopimuksiin.

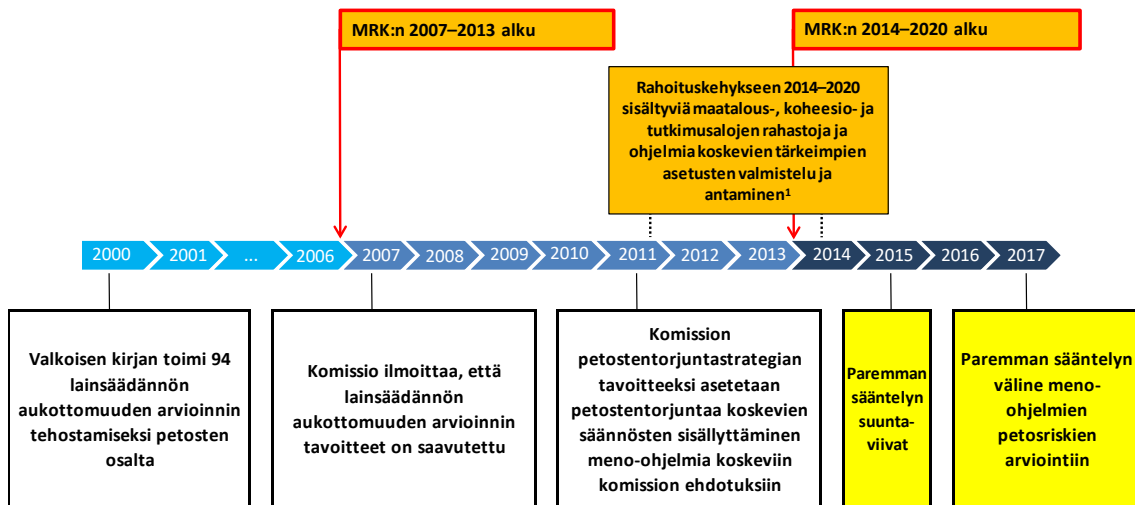
**68** Koheesioalalla alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto on päättänyt käyttää ulkoista yksityistä yritystä sen arviointiin, miten jäsenvaltiot täyttävät tehokkaiden ja oikeasuhteisten petostentorjuntatoimenpiteiden käyttöönottoa koskevan vaatimuksen ohjelmakaudella 2014–2020. Komissio teki joulukuussa 2016 konsulttiyrityksen kanssa sopimuksen, jonka tavoitteena oli tutkia, mitä toimenpiteitä jäsenvaltiot olivat toteuttaneet Euroopan rakenne- ja investointirahastojen osalta petosten ja lahjonnan ehkäisemiseksi ja havaitsemiseksi. Tulosten olisi pitänyt valmistua vuoden 2017 loppuun mennessä, mutta ne ovat myöhässä. Maatalouden osalta tällaista arviointia ei ole suunnitteilla.

---

<sup>33</sup> Operatiivisiin tuloksiin perustuva petostentorjunta: dynaaminen lähestymistapa petosten ennaltaehkäisyyn, SEK(2007) 1676.



## Kaavio 7 – Petosten ehkäisyä koskevien komission toimien aikajana



<sup>1</sup> Ensimmäisestä ehdotuksesta hyväksymiseen.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuim.

**69** Komissio sisällytti näin ollen vuonna 2014 kattavat petostentorjuntaa koskevat säännökset kaikkiin varainkäyttöä koskeviin ylätasoon säännöksiin. Ohjelmakaudella 2007–2013 tilanne ei aina ollut tämä.

**70** OLAF antaa tutkimustensa perusteella pääosastoille myös hallinnollisia suosituksia, joissa tuodaan esiin niiden käyttämissä petosten ehkäisy- ja havaitsemisjärjestelmissä todettuja puutteita. Vuosina 2014–2016 OLAF antoi 113 tällaista suositusta komission eri yksiköille. Suositusten vaikutusta on mahdotonta arvioida, koska OLAF ja pääosastot eivät seuraa, onko nämä suositukset pantu täytäntöön.

### Petosriskien arviointia ennen varainkäyttöä koskevien sääntöjen antamista edellytetään vuodesta 2021 alkaen

**71** Komissio tekee vaikutustenarviointeja kerätäkseen näyttöä, jonka avulla voidaan arvioida, onko tuleva EU:n lainsäädäntötoimi tai muu kuin lainsäädäntötoimi perusteltu ja miten kyseinen toimi voidaan parhaiten suunnitella saavuttamaan toivotut toimintapoliittiset tavoitteet. COSO-kehiksen<sup>34</sup> perusteella voitaisiin odottaa, että komissio arvioisi petosriskit näitä arviointeja tehdessään.

<sup>34</sup> COSOn (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) 2013 Internal Control – Integrated Framework, jonka periaatteessa 8 edellytetään, että organisaatiot ottavat huomioon petosten mahdollisuuden arvioidessaan tavoitteiden saavuttamiseen kohdistuvia riskejä.

**72** Suuntaviivoja siitä, miten varainkäyttöä koskevien sääntöjen vaikutustenarviointi olisi suoritettava (paremman sääntelyn suuntaviivat), päivitettiin vuonna 2015. Päivitys ei kuitenkaan sisältänyt vaatimusta, jonka mukaan vaikutustenarvioinnin olisi sisällettävä petosriskien arviointi<sup>35</sup>. Suuntaviivoihin lisättiin erityinen petostenehkäisyyden tarkoitettu väline vasta heinäkuussa 2017 (**kaavio 7**).

**73** Tämän vuoksi uutta vaatimusta sovelletaan vasta rahoitusohjelmien seuraavaan sukupolveen (vuodesta 2021 alkaen). Tämän vaatimuksen lisäksi ei ole muuta nimenomaista vaatimusta arvioida petosriskit ennen monivuotisia rahoitusohjelmia (kuten koheesioalan kumppanuussopimuksia ja toimenpideohjelmia tai maatalousalan maaseudun kehittämisohjelmia) koskevien yksityiskohtaisten soveltamissääntöjen vahvistamista.

**74** Lisäksi tilintarkastustuomioistuin analysoi OLAFilta saamansa tiedot, jotka koskivat sen asemaa komission eri yksiköiden sisäisissä lausuntokierroksissa, jotka toteutettiin ennen ehdotettujen sääntöjen antamista. OLAFin tehtävänä on antaa lausunto siitä, otetaanko ehdotetuissa säädöksissä asianmukaisesti huomioon petosriskit. Vuosina 2014–2016 OLAF sai komission eri yksiköiltä 2 160 lausuntopyyntöä. OLAF antoi myönteisen lausunnon 1 716 tapauksessa (79 prosenttia) ja myönteisen lausunnon huomautuksin 304 tapauksessa (14 prosenttia). Näissä tapauksissa OLAF oli tyytyväinen ehdotettuihin sääntöihin ja parannusehdotuksiin. OLAF antoi kielteisen lausunnon kahdessa tapauksessa (0,1 prosenttia), ja lopuissa tapauksissa (6,9 prosenttia) OLAF antoi lausuntonsa myöhässä. **Laatikossa 4** esitetään esimerkki tapauksesta, jossa OLAFin panos johti sääntöjen muuttamiseen.

#### Laatikko 4

##### Esimerkki tilanteesta, jossa OLAFin panos johti sääntöjen muuttamiseen

Kun ohjelmakauden 2014–2020 kumppanuussopimuksia laadittiin, ne eivät sisältäneet viittausta vaatimukseen, jonka mukaan jäsenvaltioiden viranomaisten on otettava käyttöön asianmukaiset petostentorjuntatoimenpiteet. OLAFin panoksen ansiosta jokaiseen sopimukseen lisättiin erillinen kohta, jonka mukaan jäsenvaltioiden on otettava käyttöön riskiperusteisia, tehokkaita ja oikeasuhteisia petostentorjuntatoimenpiteitä asetuksen (EU) N:o 1303/2013 (yhteisiä säännöksiä koskeva asetus) 125 artiklan 4 kohdan c alakohdan nojalla.

**75** Tilintarkastustuomioistuin ei löytänyt edellä esitettyjen tuotosten lisäksi muuta komission tekemää arviointia, jossa olisi lueteltu EU:n säädökset, joiden aukottomuus on

<sup>35</sup> EU-agenda: paremmalla sääntelyllä parempiin tuloksiin, COM(2015) 215 final.

arvioitu petosten osalta, tai joka sisältäisi asianmukaisen petosriskien analyysin tai petostentorjuntaa koskevia säännöksiä. Myöskään petosten ennaltaehkäisyä koskevaa komission uutta lähestymistapaa ei ole analysoitu, vaikka lähestymistapa oli komission vuonna 2007 antaman tiedonannon mukaan tarkoitettu arvioida.

## Tietoja on hyödynnettävä petosten ehkäisyssä nykyistä paremmin

**76** Tietoja toimijoista, jotka ovat vaarassa tehdä petoksen, voidaan käyttää sen estämiseen, että EU:n varoja kohdennettaisiin mahdollisille tuleville petoksentehtäville.

- o Suorassa ja välillisessä hallinnoinnissa komissio pitää poissulkemis- ja mustalle listalle asettamisjärjestelmäänsä eli varhaishavainta- ja poissulkemisjärjestelmää tärkeimpänä välineenä, jolla estetään EU:n rahoituksen kohdentaminen maksukyvyttömille, sääntöjenvastaisesti toimiville, epäluotettaville tai vilpillisille talouden toimijoille.
- o Euroopan komission kehittämä ARACHNE on tiedonlouhintaan ja datan rikastamiseen tarkoitettu integroitu tietotekninen työkalu. Koheesioalalla alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto sekä työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto katsovat riskien pisteytykseen käytettävän ARACHNE-työkalun olevan keskeinen petostenehkäisyväline. Näiden pääosastojen mukaan ARACHNE voisi auttaa jäsenvaltioiden viranomaisia riskialtimpien hankkeiden ja edunsaajien tunnistamisessa ennako- ja jälkitarkastusten aikana.

**77** Tilintarkastustuomioistuin analysoi näiden kahden välineen sisältämiä tietoja.

### **Komissio ei lainsäädännöllisten rajoitteiden vuoksi voinut sulkea pois talouden toimijoita, jotka olivat syyllistyneet petokseen tai korruptioon ennen vuotta 2016**

**78** Poissulkemisen merkitys on kasvanut Euroopan unionissa huomattavasti. Tämä johtuu siitä, että julkisia hankintoja koskevien EU:n direktiivien mukaan hankintasopimuksia ei saa tehdä sellaisten talouden toimijoiden kanssa, jotka ovat osallistuneet rikolliseen toimintaan tai jotka ovat syyllistyneet esimerkiksi korruptioon tai petokseen, joka vahingoittaa EU:n taloudellisia etuja.

**79** EU:n soveltama poissulkemisjärjestelmä on peräisin vuodelta 2008. Komissio korvasi edellisen poissulkemis- ja ennakkovaroitusjärjestelmän nykyisellä varhaishavainta- ja poissulkemisjärjestelmällä 1. tammikuuta 2016. Pääjohtajat voivat edelleen pyytää ennakkovaroitusta poissulkemisen osalta. Tässä järjestelmässä on kuitenkin uusi piirre, keskitetty tutkintaelin, joka arvioi kulloisenkin pääosaston pääjohtajan esittämiä poissulkemispyyntöjä ja antaa suosituksia poissulkemisesta tai mahdollisista taloudellisista

seuraamuksista. Pääjohtaja tekee viime kädessä päätöksen talouden toimijan mahdollisesta poissulkemisesta.

**80** Kaikilla EU:n toimielimillä ja elimillä on mahdollisuus esittää poissulkemispyyntö hyödyntäen tietoja, jotka on saatu hallinnollisten tai rikosoikeudellisten menettelyjen, OLAFin, Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tai komission sisäisten tarkastajien kertomusten, Euroopan keskuspankin, Euroopan investointipankin ja Euroopan investointirahaston tai muun kansainvälisen organisaation päätösten avulla taikka sellaisten petos- tai sääntöjenvastaisuustapausten perusteella, joista ovat päättäneet kansalliset viranomaiset yhteistyössä toteutetun hallinnonin yhteydessä tai valtuutetut elimet välillisen hallinnonin yhteydessä. Myös tulojen ja menojen hyväksyjien tai yksityisen sektorin tarkastajien toimittamat tarkastukset ovat arvokkaita tietolähteitä. Poissulkemista koskevat päätökset ovat jäsenvaltioiden viranomaisten saatavilla, mutta näillä ei ole velvollisuutta ottaa päätöksiä huomioon tehdessään yhteistyössä toteutettavan hallinnonin yhteydessä rahoituspäätöksiä, joihin liittyy EU:n varoja.

**81** Talouden toimijan poissulkeminen on pitkälinen menettely. Kaksi ja puoli vuotta varhaishavainta- ja poissulkemisjärjestelmän käyttöönoton jälkeen eli 30. kesäkuuta 2018 mennessä koko komissiossa oli suljettu pois 19 talouden toimijaa ja julkaistu kahdeksalle toimijalle määrätyt seuraamukset. Vaikka jäsenvaltioiden viranomaiset ilmoittivat yhteistyössä tapahtuvan hallinnonin alalla 820 petosepäilystä IMS:ssä ja OLAF päätti noin 60 tutkimusta suosituksin pelkätään vuonna 2016<sup>36</sup>, varainhoitoasetuksessa ei anneta komissiolle valtuuksia ryhtyä toimiin, jos jäsenvaltion viranomaiset eivät ole itse käynnistäneet epäluotettavan talouden toimijan poissulkemista. Siksi kolme tärkeintä näiden varojen käyttöä hallinnoivaa pääosastoa (alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto, työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto sekä maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto) eivät esittäneet lainkaan ERI-rahastoista yhteisrahoitusta saaneita kansallisia talouden toimijoita koskevia poissulkemispyyntöjä.

**82** Ennen vuotta 2016 koskeviin tosiseikkoihin perustuvien poissulkemisten tärkeimpiä syitä olivat sopimusmääräysten vakavat rikkomiset ja ammatin harjoittamiseen liittyvät vakavat virheet. Tämä johtuu siitä, että lainsäädäntö ei tuolloin mahdollistanut poissulkemista petoksen vuoksi, jos lopullista tuomioita ei ollut annettu. Tähän mennessä vasta kaksi talouden toimijaa on suljettu pois petoksen tai korruption vuoksi, mikä rajoittaa järjestelmän ennalta ehkäisevää vaikutusta.

---

<sup>36</sup> Vuotta 2016 koskeva PIF-kertomus, COM(2017) 383 final.

**83** Varhaishavainta- ja poissulkemisjärjestelmässä on mahdollista tallentaa tietoja henkilöistä, joilla on määräysvaltaa, edustusvaltuuksia tai päätösvaltaa petollisissa yrityksissä. Lainsäädäntö mahdollistaa kuitenkin talouden toimijoiden poissulkemisen vasta vuoden 2016 jälkeiseltä ajalta olevien tosiseikkojen perusteella, jos niiden hallinto-, johto- tai valvontaelimiin kuuluu henkilö tai joissa on edustusvaltuuksia tai päätös- tai määräysvaltaa henkilöllä, johon sovelletaan poissulkemista kyseisenä ajankohtana. Aiemmin tosiasiallisesti pois voitiin sulkea vain talouden toimijoita, joilla oli sopimussuhde hankintaviranomaisen/tulojen ja menojen hyväksyjän kanssa. Ennen ilmeni tapauksia, joissa siihen mennessä, kun talouden toimijat oli mahdollista sulkea pois, petollisten yritysten taustalla olevat yksityishenkilöt olivat jo purkaneet komission kanssa sopimussuhteessa olevan yrityksen ja perustaneet uuden yrityksen.

**84** Maailmanpankki ja muut kansainväliset rahoituslaitokset ovat hiljattain tehostaneet toimiaan sen varmistamiseksi, että vilpillisten talouden toimijoiden toiminta estetään eivätkä nämä enää vain ilmesty takaisin eri nimellä (**laatikko 5**).

#### Laatikko 5

##### Maailmanpankin poissulkemisjärjestelmä

Maailmanpankki käyttää poissulkemisjärjestelmää korruption ja petosten torjuntaan. Maailmanpankki voi sulkea pois sekä yrityksiä että yksityishenkilöitä, minkä jälkeen nämä eivät enää voi tehdä uusia sopimuksia Maailmanpankin rahoittamia hankkeita varten. Kaikki seuraamukset julkistetaan. Vuonna 2017 Maailmanpankki sulki pois määräajaksi 22 yritystä ja yksityishenkilöä ja määräsi seuraamuksia 60:lle<sup>37</sup>. Tammikuussa 2018 poissulkemisluettelo sisälsi 414 poissuljettua yritystä ja yksityishenkilöä<sup>38</sup>. Maailmanpankin järjestelmä on ollut toiminnassa yli kymmenen vuotta, ja EDES-järjestelmään verrattuna siinä on vähemmän lainsäädännöllisiä rajoitteita. Maailmanpankin päätöksiin ei esimerkiksi sovelleta ulkoista tuomioistuINVALVONTAA ja julkaisuehdot ovat löyhemmät.

**Jäsenvaltiot eivät hyödynnä ARACHNE:n tarjoamia mahdollisuuksia täysimääräisesti petosten ehkäisyssä**

**85** ARACHNE voisi auttaa jäsenvaltioiden viranomaisia tunnistamaan riskialttiita talouden toimijoita ennen maksujen maksamista tai sen jälkeen tehtävien tarkastusten aikana. Tämän

<sup>37</sup> World Bank Annual Update, Integrity Vice-Presidency, s. 28, <http://pubdocs.worldbank.org/en/703921507910218164/2017-INT-Annual-Update-FINAL-spreads.pdf>.

<sup>38</sup> <http://web.worldbank.org>

välineen hyödyllisyys riippuu siitä, kuinka paljon jäsenvaltioiden hallintoviranomaiset tallentavat järjestelmään tietoja ja käytetäänkö sitä järjestelmällisesti. Välineen käyttö on jäsenvaltioiden viranomaisille ilmaista, mutta ei tällä hetkellä pakollista.

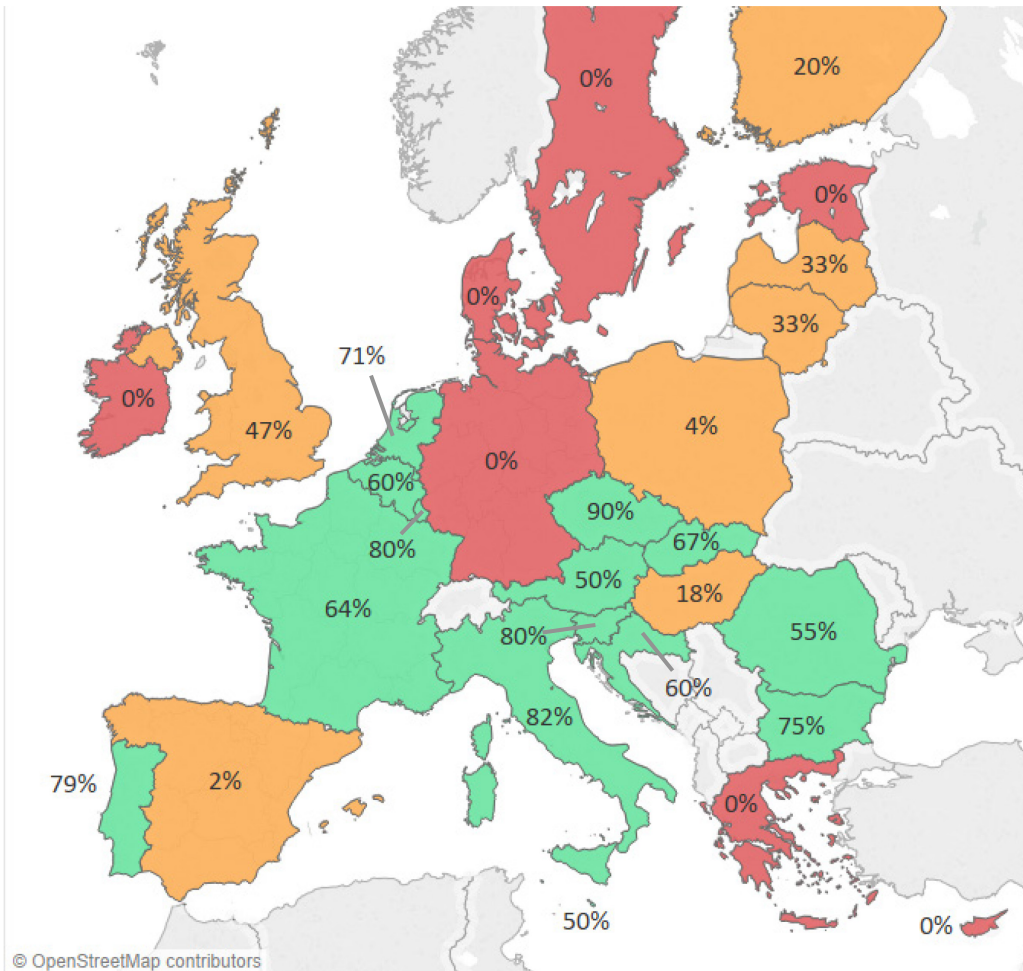
**86** Vuonna 2015 julkaistussa erityiskertomuksessaan, jossa käsitellään komission ja jäsenvaltioiden toimia EU:n koheesiovarojen käytössä todettujen julkisia hankintoja koskevien ongelmien ratkaisemiseksi<sup>39</sup>, tilintarkastustuomioistuin totesi, että 28 jäsenvaltiosta vain 17 käytti välinettä tai oli ilmoittanut aikovansa käyttää sitä. Tämän vuoksi tilintarkastustuomioistuin suositti vuoden 2015 erityiskertomuksessaan, että komissio ja jäsenvaltiot tehostaisivat tällaisten tiedonlouhintatyökalujen käyttöä. Kolme vuotta suosituksen jälkeen ARACHNEa käytetään yhä noin 170 toimenpideohjelmassa kaikkiaan 429 toimenpideohjelmasta 21 jäsenvaltiossa (*kaavio 8*).

**87** Järjestelmän avulla ei tällä hetkellä pysty selvittämään, onko talouden toimija suljettu pois komission järjestelmässä. Muilla EU:n menoaloilla kuin koheesioalalla varoja hallinnoivilla elimillä ei ole käytettävissään vastaavanlaisia petosriskien pisteytykseen käytettäviä välineitä.

---

<sup>39</sup> Ks. tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 10/2015 ”Toimia EU:n koheesiovarojen käytössä todettujen julkisia hankintoja koskevien ongelmien ratkaisemiseksi olisi tehostettava”.

## Kaavio 8 – ARACHNEn käyttö jäsenvaltioissa\*



\*Niiden kauden 2014–2020 toimenpideohjelmien lukumäärän prosenttiosuus, joissa käytetään ARACHNEa, kussakin jäsenvaltiossa maan kauden 2014–2020 toimenpideohjelmien kokonaismäärästä.

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuimen komission lukujen perusteella.

**88** Tilintarkastustuomioistuimen analyysissä todettiin komission poissulkemis- ja seuraamusjärjestelmän vaikutuksen olevan vähäinen. Lisäksi poissulkemisesta sovelletaan vain komission suoraan ja välillisesti hallinnoimaan varainkäyttöön, mikä tarkoittaa sitä, että poissuljetut yritykset saattavat edelleen saada esimerkiksi koheesiovaroja. Vaikka ARACHNE voisi olla tehokas petostenehkäisyväline, järjestelmässä on yhä – viisi vuotta sen käynnistämisen jälkeen – vain vähän tietoja.

**OLAFin hallinnolliset tutkimukset ovat johtaneet syytetoimiin alle puolessa tapauksista ja varoista alle kolmasosa on peritty takaisin**

**89** EU:n nykyisen säädöskehityksen mukaisesti päävastuu petostentorjuntalainsäädännön toimeenpanosta on jäsenvaltioilla, sillä vain kansalliset viranomaiset voivat suorittaa

rikostutkinnan ja asettaa henkilön syyteeseen rikoksesta. Vastuu vilpillisesti hankittujen EU:n varojen takaisinperinnästä vaihtelee EU:n menoalan mukaan.

**90** OLAF on tällä hetkellä ainoa elin, jolla on riippumattomat tutkimusvaltuudet EU:n tasolla. Toimeksiantonsa mukaisesti OLAF tutkii petoksia, lahjontaa ja muita laittomia toimia, jotka voivat vahingoittaa EU:n taloudellisia etuja<sup>40</sup>. OLAF voi hallinnollisten tutkimustensa perusteella antaa oikeudellisia, taloudellisia, hallinnollisia tai kurinpidollisia suosituksia<sup>41</sup>. OLAF voi lisäksi suositella turvaamistoimenpiteitä, joilla osaltaan ehkäistään sääntöjenvastaisuuksien lisääntymistä.

**91** Oikeudelliset suositukset osoitetaan toimivaltaisille kansallisille oikeusviranomaisille. Ne sisältävät pääasiassa ehdotuksen aloittaa rikostutkinta sitä henkilöä vastaan, joka (OLAFin mukaan) on mahdollisesti syyllistynyt petokseen, tai jatkaa rikostutkintaa OLAFin havaintojen ja suositusten valossa. OLAFin tutkimusten tarkoituksena on helpottaa jäsenvaltion viranomaisten asiassa toteuttamaa syyteeseenpanoa.

**92** Taloudelliset suositukset osoitetaan asiasta vastaaville pääosastoille. Suosituksissa ehdotetaan, että tietty rahamäärä perintään takaisin tai että estetään varojen aiheeton maksaminen. Suositukset eivät ole pääosastoja sitovia. Siksi OLAFin tehtävänä on tässä yhteydessä helpottaa pääosastojen työtä, joka liittyy takaisinperintämääräysten valmisteluun ja epäluotettavien talouden toimijoiden sulkemista EU:n lisärahoituksen ulkopuolelle koskevien pyyntöjen esittämiseen varhaishavainta- ja poissulkemisjärjestelmän kautta<sup>42</sup>.

**93** Suoraan tai välillisesti hallinnoitavilla EU:n menoaloilla maksupäätöksen tehnyt pääosasto päättää itse, peritäänkö varat takaisin vilpilliseltä tuensaajalta. Yhteistyössä hallinnoitavilla EU:n menoaloilla asiasta vastaava pääosasto perii varat takaisin asianomaiselta jäsenvaltiolta rahoitusoikaisujen avulla. Tämän jälkeen kansalliset viranomaiset vastaavat siitä, että EU:n varat peritään takaisin varsinaiselta tuensaajalta.

---

<sup>40</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) N:o 883/2013, annettu 11 päivänä syyskuuta 2013, Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) tutkimuksista sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1073/1999 ja neuvoston asetuksen (Euratom) N:o 074/1999 kumoamisesta, 1 artiklan 1 kohta.

<sup>41</sup> Noin 21 prosentissa niistä tutkimuksista, joiden päätteeksi OLAF antoi vuosina 2012–2016 taloudellisen suosituksen, annettiin samalla oikeudellinen suositus.

<sup>42</sup> Ulkoisten tutkimusten lisäksi OLAFilla on oikeus suorittaa sisäisiä tutkimuksia EU:n toimielimissä. Tässä tarkastuksessa ei arvioitu kyseistä OLAFin tehtävää. Hallinnollisten suositusten osalta ks. kohta 70.

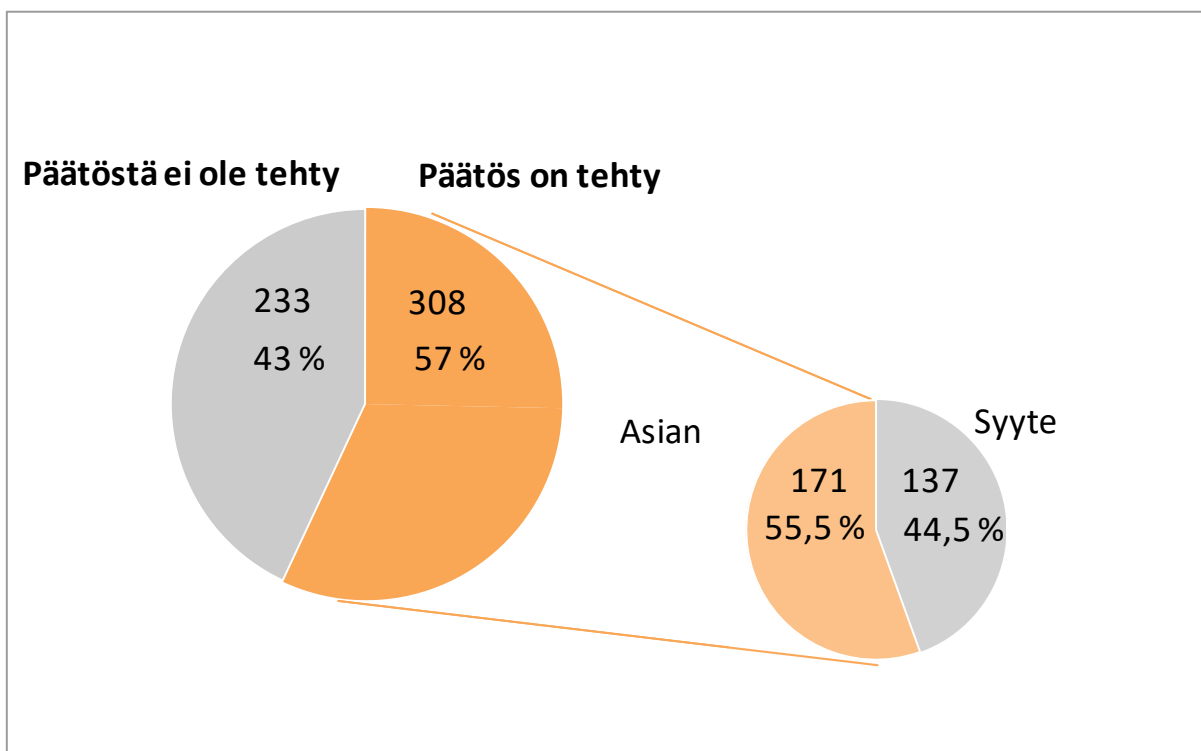


Seuraavassa osiossa tutkitaan, mikä vaikutus OLAFin hallinnollisilla tutkimuksilla on ollut petoksentekijöiden syytteenpanoon ja hallinnolliseen menettelyyn, jolla peritään takaisin vilpillisesti hankittuja EU:n varoja.

### Petosten tutkimiseen nykyisin käytetyssä järjestelmässä on ominaispuutteensa

**94** Vuosina 2009–2016 OLAF antoi yhteensä 541 oikeudellista suositusta. Tähän mennessä jäsenvaltioiden viranomaiset ovat tehneet päätöksen näistä suosituksista 308 tapauksessa, joista 137 tapauksessa (44,5 prosenttia) on nostettu syyte ja 171 tapauksessa (55,5 prosenttia) asian käsittely on lopetettu. Tuomioiden määrästä ei ole saatavilla tietoja. Tähän mennessä jäsenvaltioiden oikeusviranomaiset ovat nostaneet vuosittain noin 17 syytettä OLAFin aloittamien tapausten perusteella (kaavio 9).

### Kaavio 9 – OLAFin oikeudelliset suositukset vuosina 2009–2016



Lähde: OLAFin raportti 2016, s. 33.

**95** Koska luotettavia tietoja ei ole saatavissa niiden EU-varojen käyttöön liittyvien petostapausten kokonaismäärästä, joissa jäsenvaltioissa on toteutettu syytetoimia, tilintarkastustuomioistuin ei voi esittää tarkkoja tietoja siitä, kuinka suuri on kansallisten syyttäjien OLAFin antamien oikeudellisten suositusten perusteella nostamien syytteiden kokonaisuus. Julkisesti saatavilla olevista tiedoista ja tilintarkastustuomioistuimen käynnin kohteena olleiden kansallisten viranomaisten toimittamista tiedoista käy ilmi, että

syytteenpanoon johtaneiden OLAFin oikeudellisten suositusten osuus kansallisten syyttäjien nostamien syytteiden kokonaismäärästä on pieni EU:n varainkäyttöön liittyvien petosten osalta (**laatikko 6**).

### Laatikko 6

#### Viidessä jäsenvaltiossa nostetut syytteet petostapauksissa, joihin liittyi EU:n varoja

Puolassa nostettiin 446 syytettä ja lopetettiin 50 tapauksessa asian käsittely ehdollisesti vuosina 2013–2016 (eli 124 syytettä vuodessa).

Bulgariassa asetettiin vuonna 2016 syytteeeseen 72 henkilöä petoksesta, johon liittyi EU:n varoja, 67 tapauksessa.

Virossa asetettiin vuonna 2016 syytteeeseen 50 luonnollista henkilöä ja 22 oikeushenkilöä EU:n varainkäyttöön liittyvästä petoksesta 15 tapauksessa.

Unkarissa nostettiin sisäministeriön rikostilastojen mukaan 18 syytettä vuonna 2013, 16 vuonna 2014, kuusi vuonna 2015, seitsemän vuonna 2016 ja yksi vuonna 2017 (yhteensä 48 syytettä vuosina 2013–2017)<sup>43</sup>.

Romaniassa syyttäjät nostivat vuonna 2016 yhteensä 30 syytettä DLAF:n aiemmin tutkimien 39 tapauksen perusteella<sup>44</sup>. Yhteensä 115 luonnollista henkilöä ja 47 oikeushenkilöä haastettiin oikeuteen, ja neljässä tapauksessa tehtiin yhteensä kuusi syyllisyyden tunnustamissopimusta.

**96** ***Kaaviosta 9*** käy ilmi, että yli puolessa niistä tapauksista, joissa jäsenvaltio teki päätöksen, asian käsittely lopetettiin. OLAFin oman jäsenvaltioilta oikeudellisista suosituksista kerättyjen tietojen analyysin mukaan asian käsittelyn lopettamisen tärkeimmät syyt olivat (**kaavio 10**):

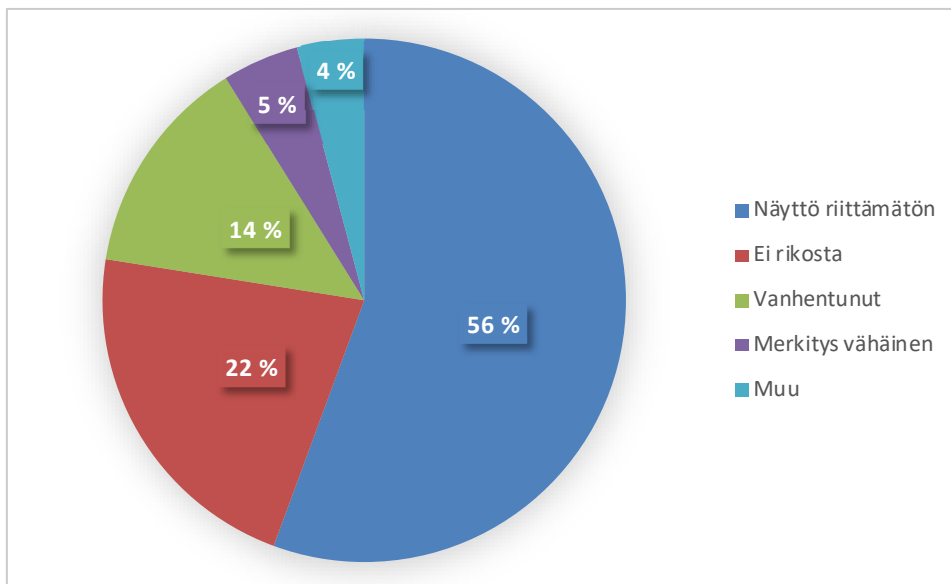
- OLAFin alun perin keräämä tai kansallisen tutkintaviranomaisen myöhemmin keräämä näyttö katsottiin riittämättömäksi syytetoimien kannalta (56 prosenttia)
- OLAFin tutkimaa tekoa ei katsota kansallisessa lainsäädännössä rikokseksi (22 prosenttia)

<sup>43</sup> <https://bsr.bm.hu/SitePages/Nyitolap.aspx>, tiedot haettu 15. helmikuuta 2018.

<sup>44</sup> DLAF (Departamentul pentru lupta antifraudă) on Romanian kansallinen viranomainen, jolla on tutkintavaltuudet ja joka vastaa EU:n taloudellisten etujen suojaamisesta maassa. Ks. vuotta 2016 koskevan DLAF:n vuosikertomuksen tilastot, s. 11.

- o kansallisen lainsäädännön mukainen vanhentumisaika (eli aikaraja rikosoikeudenkäynnin aloittamiselle) on kulunut umpeen (14 prosenttia)<sup>45</sup>.

### Kaavio 10 – Tärkeimmät syyt asian käsittelyn lopettamiseen



*Lähde:* Analysis of Member States' follow-up of OLAF's judicial recommendations issued between January 2008 and December 2015 (analyysi OLAFin tammikuun 2008 ja joulukuun 2015 välisenä aikana antamien oikeudellisten suositusten täytäntöönpanosta jäsenvaltioissa), s. 1.

**97** Kuten edellä todettiin, 36 prosentissa tapauksista jäsenvaltioiden viranomaiset eivät pitäneet OLAFin havaitsemaa rikosta kansallisessa lainsäädännössä rikokseksi katsottuna tekona tai kansallisessa lainsäädännössä rikosoikeudenkäynnille asetettu määräaika oli kulunut umpeen. Tilintarkastustuomioistuimien mieleksi, että aina ei ole mahdollista estää asian vanhentumista. Lisäksi kansalliset syyttäjät saattavat päätyä eri johtopäätökseen siitä, onko tapahtunut rikos. Tiivis yhteistyö OLAFin ja kansallisten viranomaisten kesken on tämän vuoksi ensiarvoisen tärkeää<sup>46</sup>.

**98** Tilintarkastustuomioistuimen neljässä jäsenvaltiossa tekemien haastattelujen aikana kansalliset syyttäjät totesivat, ettei heillä useimmissa tapauksissa ole minkäänlaista yhteyttä OLAFiin ennen kuin he saavat loppukertomuksen. He totesivat myös, että olisi parempi, jos

<sup>45</sup> Analysis of Member States' follow-up of OLAF's judicial recommendations issued between January 2008 and December 2015 (analyysi OLAFin tammikuun 2008 ja joulukuun 2015 välisenä aikana antamien oikeudellisten suositusten täytäntöönpanosta jäsenvaltioissa), s. 1.

<sup>46</sup> Asetuksen (EU) N:o 883/2013 12 artiklassa todetaan, että OLAF "...voi toimittaa ulkoisten tutkimusten kuluessa saamia tietoja asianomaisten jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille riittävän ajoissa, jotta nämä voivat toteuttaa aiheellisia toimia kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti".

he saivat tiedon rikosepäilyistä paljon varhaisemmassa vaiheessa kuin OLAFin tutkimusten lopussa, ja jos he saivat tiedon, he avustaisivat OLAFia ja aloittaisivat tarvittaessa oman rikostutkinnan, jotta asia ei vanhentuisi.

**99** Siksi se, että kansalliset syyttäjät lopettavat monen asian käsittelyn, koska kyseessä ei ole rikos tai koska asia on vanhentunut, viittaa siihen, että tähän mennessä OLAFin ja kansallisten viranomaisten yhteistyö kansallisten viranomaisten kanssa on ollut puutteellista.

**100** Kaaviosta 10 käy ilmi, että 56 prosentissa tapauksista, joissa asian käsittely on lopetettu, näin on tehty näytön puutteen vuoksi. Tämä tarkoittaa, että joka toisessa tapauksessa, jonka käsittely lopetettiin, OLAFin keräämä näyttö yhdessä kansallisten viranomaisten myöhemmin rikostutkinnan aikana keräämän näytön kanssa ei ole saanut syyttäjää nostamaan syytettä.

**101** Tilintarkastustuomioistuimen tekemät kansallisten viranomaisten ja EU:n toimielinten (myös OLAFin) edustajien sekä riippumattomien tutkijoiden haastattelut viittaavat siihen, että pääsyy asian käsittelyn lopettamiseen ei ole näytön puute vaan se, että asiat ovat liian vanhoja. Kyse ei välttämättä ole siitä, että asian vanhentumisaika olisi kulunut umpeen tai kulumassa umpeen, vaan siitä, että väitetyn rikoksen tekemisestä on kulunut jo vuosia.

**102** Tämä ei tarkoita, että OLAFin tutkimukset kestäisivät liian kauan. Useimmissa tapauksissa OLAF tekee hallinnollisen tutkimuksen sen jälkeen, kun asianomainen tapaus on havaittu ja ilmoitettu. Niin ollen OLAF on riippuvainen siitä, toimittavatko etenkin EU:n toimielimet, elimet, laitokset ja virastot sekä jäsenvaltiot tiedot sille ajoissa. Lisäksi OLAFin hallinnollisen tutkimuksen jälkeen jäsenvaltiossa on suoritettava rikostutkinta. Henkilöä vastaan ei saa nostaa syytettä tutkimatta asiaa kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Tutkimuksen laajuus vaihtelee maittain, mutta kaikissa jäsenvaltioissa vaaditaan jonkinlaisia toimia. Tämän vuoksi on usein olemassa suuri riski, että OLAFin tutkimusten, olivatpa ne kuinka hyvin toteutettuja tahansa, ”viimeinen myyntipäivä” ylittyy.

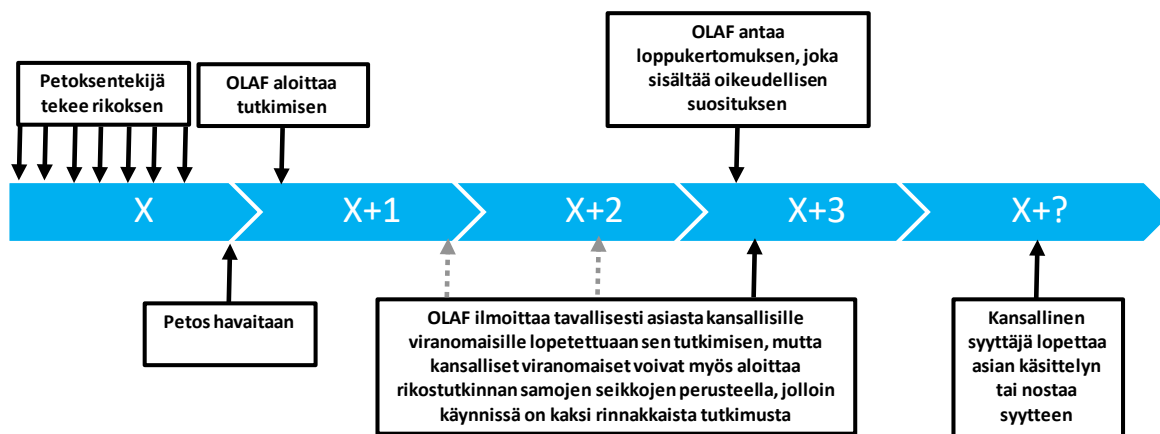
**103** Kaaviossa 11 kuvataan OLAFin tutkimien tapausten aikataulua. OLAFin toimittamien tietojen mukaan siltä vei vuonna 2017 keskimäärin kaksi kuukautta valita tapaukset ja noin 22 kuukautta tutkia ne<sup>47</sup>. Jos oletetaan, että OLAF saa tiedot petokseksi epäilystä tapauksesta noin vuoden kuluttua teon tapahtumisesta ja toimittaa loppukertomuksensa oikeusviranomaisille viipymättä, kansalliset viranomaiset saavat tietoa väitetystä rikoksesta

---

<sup>47</sup> Ks. OLAFin raportti 2017, s. 53.

vasta keskimäärin kolme vuotta sen tapahtumisen jälkeen. Monimutkaisissa tapauksissa aikaa voi kulua enemmänkin.

### Kaavio 11 – OLAFin tutkimien tapausten aikataulu



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

**104** Tilintarkastustuomioistuimen mielestä nykyinen käytäntö, jonka mukaan OLAFin suorittamien petosepäilyjä koskevien hallinnollisten tutkimusten jälkeen on suoritettava rikostutkinta kansallisella tasolla, vie lukuisissa tapauksissa liian paljon aikaa, mikä heikentää mahdollisuuksia saavuttaa lopullinen päämäärä eli syytteesenpano.

### Riittämätön näyttö haittaa varojen hallinnollista takaisinperintää

**105** Jos OLAF havaitsee sääntöjenvastaisuuden (on sitten kyse petosepäilystä tai muusta sääntöjenvastaisuudesta) ja pystyy arvioimaan takaisin perittävän määrän, OLAF antaa taloudellisen suosituksen.

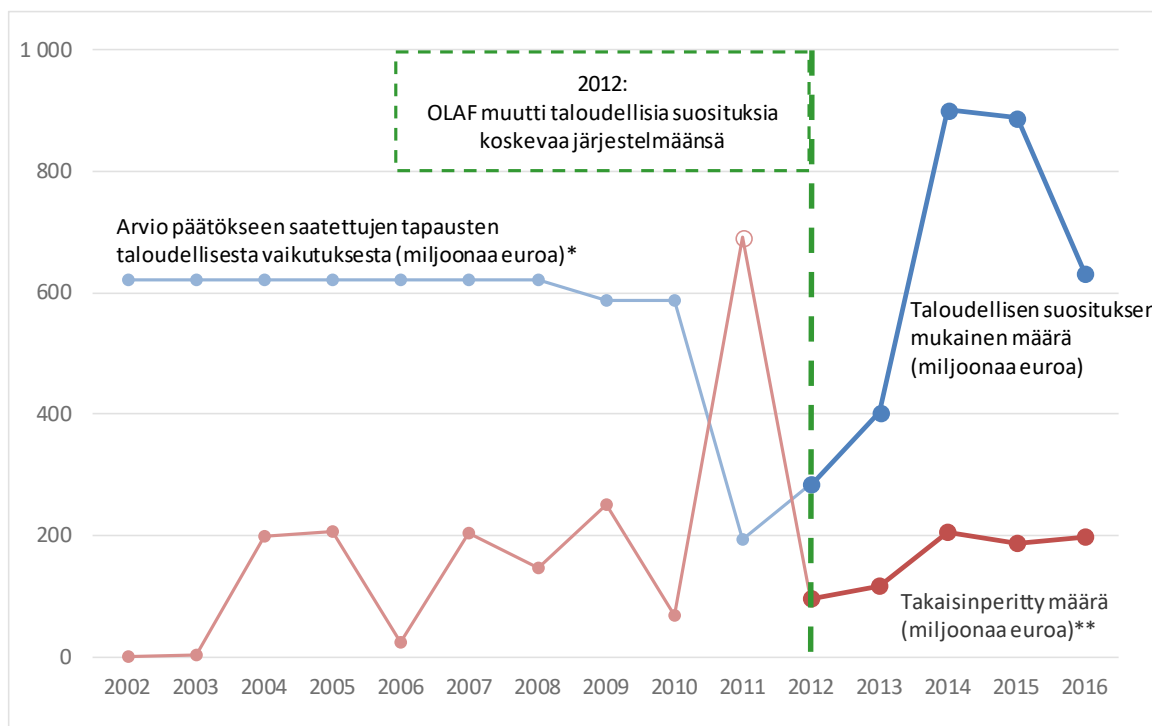
**106** Kaaviossa 12 esitetään OLAFin vuosina 2002–2016 takaisinperittäväksi suosittelemat rahamäärät. Saatavilla olevien tietojen perusteella tilintarkastustuomioistuin arvioi OLAFin taloudellisten suositusten kokonaisarvon tänä ajanjaksona olleen noin 8,8 miljardia euroa (käytettäessä vuosien 2008 ja 2009 osalta kaikkien muiden vuosien keskiarvoa). Vuoden 2016 loppuun mennessä oli peritty takaisin yhteensä 2,6 miljardia euroa (30 prosenttia). Luvut osoittavat, että vaikka OLAFin suositusten vuotuinen kokonaisarvo vaihtelee huomattavasti, takaisinperitty määrä oli useimpina vuosina (vuoden 2011 merkittävää poikkeusta lukuun ottamatta) suunnilleen 200 miljoonaa euroa (viimeksi kuluneiden 15 vuoden keskiarvo on 173 miljoonaa euroa).

**107** Tilintarkastustuomioistuimen seitsemältä varoja käyttävältä pääosastolta (alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto, työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto,

maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto, tutkimuksen ja innovoinnin pääosasto, viestintäverkkojen, sisältöjen ja teknologian pääosasto, muuttoliike- ja sisäasioiden pääosasto sekä kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto) saamien tilastojen mukaan OLAF suositteli vuosina 2012–2016 yhteensä 1,9 miljardin euron takaisinperintää kaikkiaan 358 tapauksessa. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastukseen mennessä pääosastojen takaisinperintätoimien ja rahoitusoikaisujen arvo oli yhteensä 243 miljoonaa euroa (13 prosenttia suositusten mukaisesta kokonaismäärästä) 153 tapauksessa (43 prosentissa kaikista tapauksista). Tilintarkastustuomioistuin on tietoinen siitä, että takaisinperintä voi yhä olla käynnissä merkittävässä osassa jäljellä olevista OLAFin taloudellisista suosituksista.

Aiheettomasti maksettujen EU:n varojen takaisinperintä on pitkälinen menettely: tilintarkastustuomioistuimen tutkiman onnistuneiden takaisinperintätapausten otoksen perusteella voidaan arvioida, että takaisinperinnän saattaminen päätökseen kestää noin 36 kuukautta. Niin ollen tilintarkastustuomioistuin odottaisi, että vuosina 2012–2014 annettuihin suosituksiin perustuva takaisinperintäaste olisi paljon korkeampi kuin se 15 prosenttia (OLAFin suositusten mukaisesta kokonaismäärästä), joka vastaa pääosastojen toistaiseksi takaisin perimää määrää.

## Kaavio 12 – Takaisinperittäväksi suositellut määrät ja takaisinperityt määrät vuosina 2002–2016



\* Vuotta 2008 koskevassa vuosikertomuksessaan OLAF arvioi perustamisensa (1999) jälkeen päätökseen saattamiensa tapausten taloudelliseksi vaikutukseksi yli 6,2 miljardia euroa. Kymmenvuotiskauden keskiarvo on noin 620 miljoonaa euroa vuodessa. Vuosilta 2008 ja 2009 ei ole saatavissa tietoja, joten niiden osalta käytettiin vuosien 2002–2011 keskiarvoa.

\*\* Vuodesta 2012 lähtien OLAF on esittänyt vuosikertomuksessaan takaisinperittäväksi suositellun kokonaismäärän ja vuoden aikana kertyneen määrän, joka on peritty takaisin OLAFin aiempina vuosina päätökseen saattamien tutkimusten perusteella.

Lähde: Tilintarkastustuomioistuin vuosia 2002–2016 koskevien OLAFin vuosikertomusten perusteella.

**108** Luvut osoittavat, että merkittävässä osassa tapauksista, joissa OLAF antaa päätteen suosituksen periä takaisin aiheettomasti maksettuja EU:n varoja, joko takaisinperintää ei suoriteta ollenkaan tai takaisinperitty määrä on merkittävästi suositeltua määrää pienempi.

**109** Tälle saatiin vahvistus tilintarkastustuomioistuimen toimittamassa tarkastuksessa. Kirjallisesta evidenssistä ilmenee, että pääosastot katsoivat monessa tapauksessa, että OLAFin lopullisissa kertomuksissa ei annettu riittävästi tietoa, jonka perusteella aiheettomasti maksettujen määrien takaisinperintä voitaisiin käynnistää<sup>48</sup>. Pääosastot toteuttivat lisätoimia (tai ulkoistivat niiden toteuttamisen), jotta ne pystyivät päättämään,

<sup>48</sup> Yhteensä 59 tapauksessa kaikkiaan 150 tapauksesta, joissa takaisinperintä perustui OLAFin antamiin taloudellisiin suosituksiin, takaisinperitty määrä oli 70 prosenttia tai vähemmän OLAFin suosittlemasta määrästä.

olisiko takaisinperintä mahdollinen, tai turvautuivat omilla tarkastuksillaan samaansa näyttöön.

**110** Kun OLAF antaa oikeudellisen suosituksen ja/tai lähettää kertomuksen jäsenvaltion oikeusviranomaisille, takaisinperintämenettely keskeytetään joissakin tapauksissa. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi joukon tapauksia, joissa takaisinperintämenettely oli keskeytetty ja pääosastot olivat pyytäneet, ettei OLAF paljasta mitään tietoja kansallisille viranomaisille tai edunsaajalle. Tilintarkastustuomioistuin myöntää kuitenkin, että rikostutkinnan ja ripeän varojen takaisinperinnän välillä saatetaan joutua tekemään kompromissejä.

**111** Hallinnollisen menettelyn käyttö aiheuttomasti maksettujen EU:n varojen takaisinperintään on kuitenkin silti tehokkaampaa ja edullisempaa kuin varojen periminen takaisin rikosoikeudenkäynnin kautta varojen jäädyttämisen ja menetetyksi tuomitsemisen avulla. Rikollisten varojen takaisin perimistä Euroopan unionissa käsittelevässä äskettäisessä Europolin tutkimuksessa todetaan, että EU:ssa saadaan nykyisin perittyä takaisin vain pieni osuus rikoshyödyn arvioidusta määrästä<sup>49</sup>.

### Hallinnointi yhteistyössä

**112** Yhteistyössä toteutettavan hallinnoinnin yhteydessä pääosastot eivät peri varoja takaisin suoraan tuensaajilta vaan soveltavat erilaisia rahoitusta koskevia menettelyjä EU:n talousarvion suojaamiseksi. Useimmissa tapauksissa alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto sekä työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto soveltavat rahoitusoikaisuja aina, kun OLAF antaa taloudellisen suosituksen. Asianomaisen jäsenvaltion päätettäväksi jää, mitä korjaavia toimenpiteitä edunsaajia vastaan toteutetaan sen jälkeen, kun pääosasto on tehnyt rahoitusoikaisun. Yhteisen hallinnoinnin periaate ei edellytä, että alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto, työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto tarkastaisivat edunsaajilta takaisin perityt määrät.

**113** Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston säännöissä ei selvästi todeta, mihin toimiin OLAFin taloudellisten suositusten perusteella pitäisi ryhtyä. Jäsenvaltioille ei esimerkiksi ole asetettu määräaika, johon mennessä niillä olisi mahdollisuus riitauttaa OLAFin kertomuksessa suositeltu takaisin perittävä määrä. Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto katsoo, että sen tehtävänä on valvoa takaisinperintää, jonka toteutus on kokonaan kulloisenkin jäsenvaltion vastuulla.

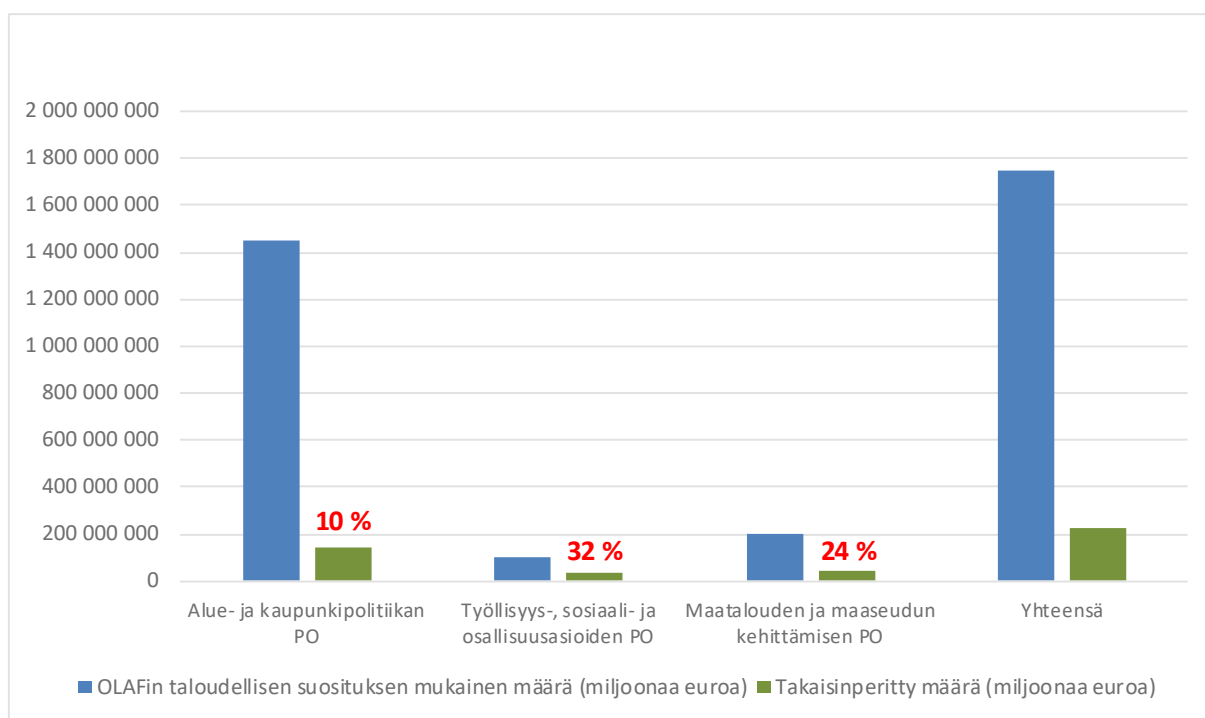
---

<sup>49</sup> Does crime still pay? Criminal asset recovery within the EU; Survey of statistical information 2010-2014; Europol, 2016.



**114** *Kaaviossa 13* esitetään OLAFin alue- ja kaupunkipolitiikan pääosastolle, työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosastolle sekä maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosastolle vuosina 2012–2016 lähettämien taloudellisten suositusten kokonaisarvo sekä tilintarkastustuomioistuimen tarkastukseen mennessä takaisin perityt määrät. Nämä kolme pääosastoa saivat OLAFilta yhteensä 268 taloudellista suositusta vuosina 2012–2016. Näistä tapauksista 125:ssä (47 prosenttia) on peritty varoja takaisin. Takaisinperintäastetta ei merkittävästi nosta se, jos huomioon otetaan vain ne taloudelliset suositukset, jotka OLAF antoi kyseisille kolmelle pääosastolle vuosina 2012–2014. Näiden tapausten yhteydessä kyseiset kolme pääosastoa onnistuivat perimään takaisin 15 prosenttia OLAFin suositusten mukaisesta yhteismäärästä (alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto 10 prosenttia, työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto 19 prosenttia ja maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto 33 prosenttia). Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että OLAF antoi lokakuussa 2016 uudet ohjeet taloudellisten suositusten laatimisesta ja laskemisesta. Uudet ohjeet annettiin vasta melko hiljattain, joten niiden kokonaisvaikutus järjestelmässä ilmenee vasta myöhemmin.

### **Kaavio 13 – Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston, työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston sekä maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston toteuttamat takaisinperinnät, jotka perustuvat OLAFin vuosina 2012–2016 antamiin suosituksiin**



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission lukujen perusteella.

**115** Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston sekä työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston mukaan yksi tärkeimmistä syistä siihen, ettei suositeltuja määriä peritä takaisin,

on se, ettei suositeltua määrää perustella suoraan OLAFin loppukertomuksessa. Esimerkiksi yhdessä tapauksessa pääosasto pyysi ulkoista yritystä suorittamaan OLAFin havainnon tarkemman oikeudellisen analyysin. Toisessa tapauksessa pääosasto päätti sisämarkkinoiden ja palvelujen pääosastoa sekä komission oikeudellista yksikköä kuultuaan, ettei OLAFin suosittamaa määrää peritä takaisin, koska oikeudenkäyntiriski oli suuri. Toinen syy siihen, miksi joissakin tapauksissa ei peritty takaisin suositeltua määrää kokonaan oli se, että OLAF suositteli aiemmin julkisia hankintoja koskevien sääntöjen noudattamatta jättämisen vuoksi suurempia oikaisuja kuin asianomaiset pääosastot tosiasiallisesti komission suuntaviivojen<sup>50</sup> perusteella sovelsivat.

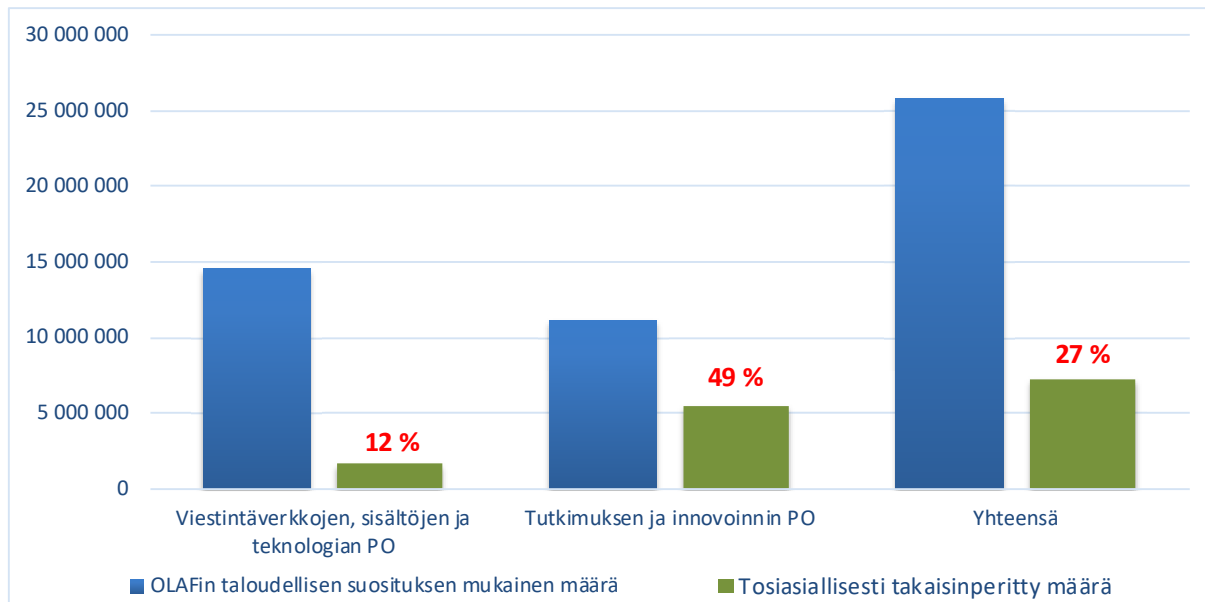
### **Suora hallinnointi (viestintäverkkojen, sisältöjen ja teknologian pääosasto sekä tutkimuksen ja innovoinnin pääosasto)**

**116** *Kaaviossa 14* esitetään OLAFin viestintäverkkojen, sisältöjen ja teknologian pääosastolle sekä tutkimuksen ja innovoinnin pääosastolle vuosina 2012–2016 lähettämien taloudellisten suositusten kokonaisarvo sekä tilintarkastustuomioistuimen tarkastukseen mennessä takaisin perityt määrät. Nämä kaksi pääosastoa saivat OLAFilta yhteensä 36 taloudellista suositusta vuosina 2012–2016. Yhdeksässä tapauksessa (25 prosenttia) varat on peritty täysimääräisesti takaisin. Yhdessä poikkeuksellisessa tapauksessa tutkimuksen ja innovoinnin pääosasto peri takaisin kahdeksankertaisen määrän OLAFin suosittamaan määrään verrattuna, koska edunsaajalta takaisin peritty kokonaismäärä sisälsi myös pääosaston omien tarkastusten perusteella ekstrapoloituja määriä. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että OLAFin suosittama määrä tuli tässä tapauksessa perittyä kokonaan takaisin. Takaisinperintäastetta nostaa hiukan se, jos huomioon otetaan vain ne taloudelliset suositukset, jotka OLAF antoi kyseisille kahdelle pääosastolle vuosina 2012–2014. Näiden tapauksien yhteydessä kyseiset kaksi pääosastoa onnistuivat perimään takaisin 34 prosenttia OLAFin suositusten mukaisesta yhteismäärästä.

---

<sup>50</sup> Komission päätös C(2013) 9527, annettu 19.12.2013, suuntaviivojen vahvistamisesta ja hyväksymisestä niiden rahoitusoikaisujen määrittämisen osalta, jotka komissio tekee julkisia hankintoja koskevien sääntöjen noudattamatta jättämisen vuoksi, yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa hallinnoituihin, unionin rahoittamiin menoihin.

### Kaavio 14 – Viestintäverkkojen, sisältöjen ja teknologian pääosaston sekä tutkimuksen ja innovoinnin pääosaston toteuttamat takaisinperinnät, jotka perustuvat OLAFin vuosina 2012–2016 antamiin suosituksiin



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimien komission lukujen perusteella.

**117** Tilintarkastustuomioistuin kävi läpi 20 OLAFin taloudellista suositusta (kymmenen suositusta koski viestintäverkkojen, sisältöjen ja teknologian pääosastoa ja kymmenen tutkimuksen ja innovoinnin pääosastoa) 37 tapauksen osalta. Suositukset kattoivat 86 prosenttia OLAFin mainituille kahdelle pääosastolle suosittelemasta yhteismäärästä. Tilintarkastustuomioistuin totesi tämän perusteella, että pääsy OLAFin tutkimusten jälkeisen varojen takaisinperinnän viivästyminen ja takaisinperinnän suorittamatta jättämiseen ovat seuraavat:

- o rikostutkinta tai rikosoikeudellinen menettely on käynnissä
- o OLAFin kertomuksissa esitetty näyttö on riittämätön
- o yritykset on jo purettu siihen mennessä, kun OLAF saattaa tutkimuksensa päätökseen.

**118** Aika, jonka varoja käyttävä pääosasto tarvitsee ilmoittaakseen tapauksen OLAFille, ja OLAFin tutkimusten nopeus saattavat olla takaisinperinnän onnistumisen kannalta tärkeitä osatekijöitä, sillä ajoituksella on suuri merkitys tapauksissa, joissa pääosastot perivät varoja takaisin suoraan edunsaajilta. Tapauksissa, joissa takaisinperintätoimet ovat vielä käynnissä, keskimääräinen tarvittava aika OLAFin tutkimusten alkamisesta laskettuna on viisi vuotta. Kun petoksetentekijät purkavat yrityksensä likvidaation kautta tai muuten – usein heti tarkastuksesta tai OLAFin tutkimuksesta ilmoittamisen jälkeen – mahdollisuudet takaisinperintään ovat rajalliset.

**119** Pääosastot voivat reagoida nopeammin ja välttää kustannukset, jotka aiheutuvat rahoituksen perimisestä takaisin edunsaajilta, jos ne voivat osoittaa omien tarkastustensa avulla, että sopimusvelvoitteita on rikottu. Asiasta vastaava pääosasto valmistele näissä tapauksissa takaisinperintämääräyksen omien tarkastustulostensa pikemminkin kuin OLAFin kertomuksen perusteella. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että tapauksissa, joissa pääosasto ei ollut suorittanut tarkastusta ja joissa ainoana näytön lähteenä oli OLAFin tutkimuksen asiakirja-aineisto, pääosaston oli vaikeampi antaa takaisinperintämääräys OLAFin suosittelemasta määrästä, koska pääosasto piti saatavilla olevaa asiakirja-aineistoa riittämättömänä.

**120** Lisäksi velalliset saattavat joskus asian unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen osan hylätyistä kustannuksista takaisin ja/tai vahingonkorvausta komissiolta. Kun näin tapahtuu, takaisinperittävää määrää ei voida katsoa lopulliseksi ennen kuin asian käsittely unionin tuomioistuimessa päättyy.

#### **Välillinen hallinnointi (kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto)**

**121** Välillisessä hallinnoinnissa kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto siirtää talousarvion toteuttamistehtäviä edunsaajamaille, kansainvälisille organisaatioille ja EU:n ulkopuolisissa maissa toimiville kehitysvirastoille.

**122** ***Kaaviossa 15*** esitetään OLAFin kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosastolle vuosina 2012–2016 lähettämien taloudellisten suositusten kokonaisarvo sekä tilintarkastustuomioistuimen tarkastukseen mennessä takaisin perityt määrät. Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto sai OLAFilta yhteensä 53 taloudellista suositusta vuosina 2012–2016. Varoja on peritty takaisin 20 tapauksessa (38 prosentissa kaikista tapauksista)<sup>51</sup>. Takaisinperintäastetta ei merkittävästi nosta se, jos huomioon otetaan vain ne taloudelliset suositukset, jotka OLAF antoi kyseiselle pääosastolle vuosina 2012–2014. Näiden tapausten yhteydessä yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto onnistui perimään takaisin kuusi prosenttia OLAFin suositusten mukaisesta yhteismäärästä.

---

<sup>51</sup> Yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto hallinnoi suoraan myös avustus- ja hankintasopimuksia sekä budjettitukitoimia. Tilintarkastustuomioistuin keskittyi tarkastuksessaan kuitenkin välillisesti hallinnoituun varainkäyttöön.

## Kaavio 15 – Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston toteuttamat takaisinperinnät, jotka perustuvat OLAFin vuosina 2012–2016 antamiin suosituksiin



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen komission lukujen perusteella.

**123** Tapauksissa, joiden osuus OLAFin antamien taloudellisten suositusten kokonaisarvosta on 58 prosenttia, kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto ei perinyt EU:n varoja takaisin joko siksi, ettei takaisinperinnälle sen näkemyksen mukaan ollut oikeusperustaa, tai siksi, että se päätti olla antamatta takaisinperintämääräystä<sup>52</sup>. Tilintarkastustuomioistuimen tutkimien kymmenen OLAFin antaman taloudellisen suosituksen perusteella syy siihen, ettei kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto perinyt OLAFin suosittamia määriä takaisin, oli pääasiassa se, ettei evidenssi ollut pääosaston mielestä riittävä.

**124** Kymmenestä tapauksesta kolmessa, joiden osuus OLAFin antamien taloudellisten suositusten arvosta oli merkittävä, kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto päätti olla perimättä varoja takaisin. Koska kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto toimii riskialttiissa ympäristössä ja sen toimien toteuttamiseen kohdistuu potentiaalisia riskejä, pääosasto saattaa tietyissä olosuhteissa päättää olla perimättä EU:n varoja takaisin tuensaajilta. Maissa, joissa poliittinen järjestelmä ja oikeuslaitos ovat epävakaita, mahdollisuudet periä varoja takaisin rikos- tai siviiliprosessin (hallinto-oikeudellisten menettelyjen) kautta ovat aivan selvästi vähäiset. Tällöin OLAFin tutkimus voi

<sup>52</sup> Jos huomioon otetaan ainoastaan taloudelliset suositukset, jotka OLAF antoi vuosina 2012–2014 takaisinperintäaste on 82 prosenttia.

monesti tarjota ainoan tavan tutkia petosepäily. OLAF ei analysoi riittävän yksityiskohtaisesti, mitkä tapaukset ovat johtaneet onnistuneisiin takaisinperintöihin ja mitä syitä on siihen, että pääosastot eivät aloita takaisinperintää tai perivät takaisin vain paljon OLAFin suosittelemaa määrää pienemmän määrän. Analyysi auttaisi OLAFia kohdistamaan tutkimuksensa nykyistä paremmin.

## EPPOn toiminnan käynnistäminen edellyttää koordinoitavia

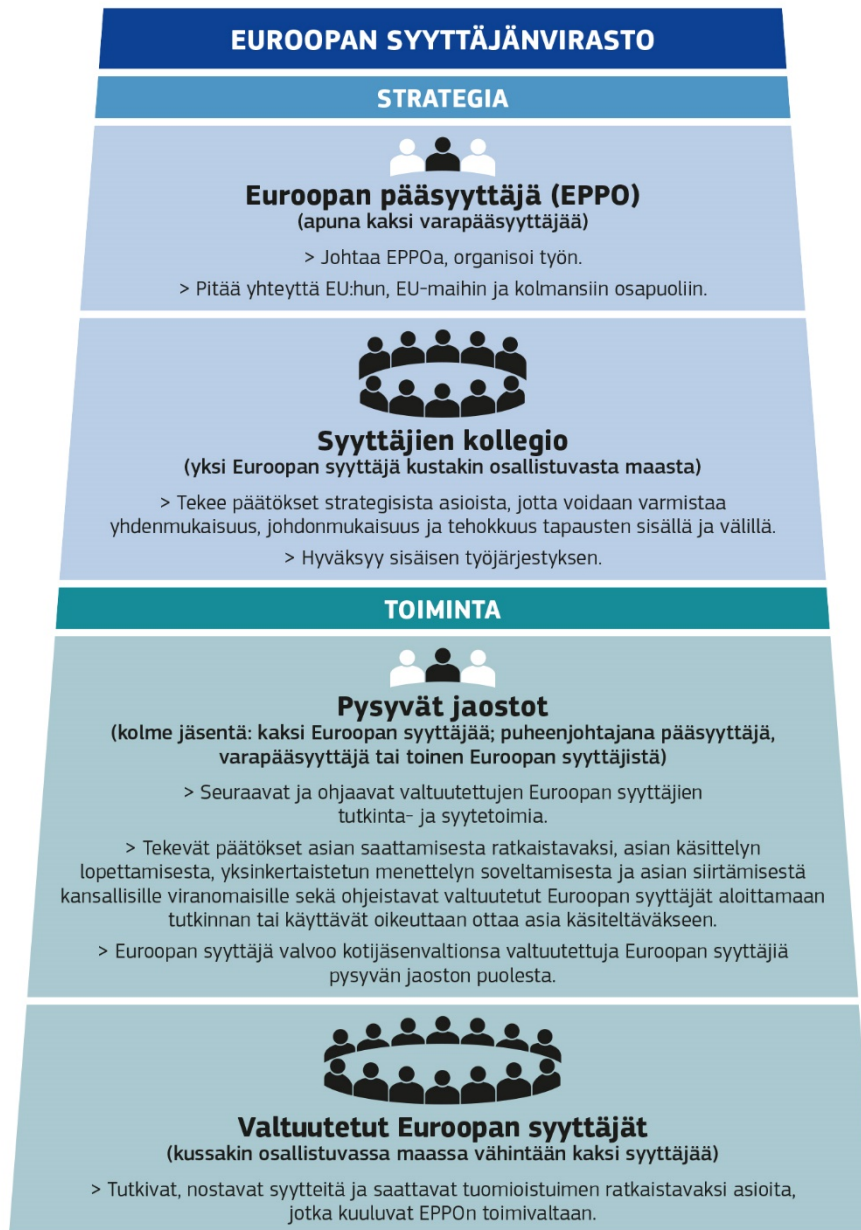
**125** Lokakuussa 2017 kaksikymmentä jäsenvaltiota<sup>53</sup> hyväksyi asetuksen, jolla pyritään tiiviimpään yhteistyöhön Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) perustamisessa. Virastosta tulee EU:n elin, jolla on valtuudet tutkia EU:n taloudellisia etuja vahingoittavia rikoksia ja asettaa niistä syytteeseen.

**126** EPPOn on tarkoitus toimia kahdella tasolla: keskustasolla ja hajautetulla tasolla. Keskustaso koostuu Euroopan pääsyyttäjistä, yhdestä Euroopan syyttäjistä kutakin jäsenvaltiota kohti (syyttäjistä kaksi on Euroopan varapääsyyttäjiä), jotka toimivat EPPOn Luxemburgissa sijaitsevassa keskusvirastossa. Hajautettu taso koostuu jäsenvaltioissa toimivista valtuutetuista Euroopan syyttäjistä. Jaostoissa työskentelevät Euroopan syyttäjät huolehtivat valtuutettujen Euroopan syyttäjien valvonnasta ja suorittavat erityistapauksissa tutkimuksia itse. Valtuutetut Euroopan syyttäjät vastaavat asianomaisessa jäsenvaltiossa suoritetuista tutkinnoista (**kaavio 16**).

---

<sup>53</sup> Alankomaat ja Malta liittyivät EPPOn vuoden 2018 aikana.

## Kaavio 16 – EPPOn rakenne



Lähde: Komissio.

**127** Tilintarkastustuomioistuin on analysoinut EPP:än perustamista koskevan asetuksen ottaen huomioon huomautuksensa, jotka koskevat EU:n varainkäyttöön liittyvien petosten nykyistä tutkinta- ja syytetoimien järjestelmää. Analyysissa arvioitiin, vastataanko EPP:än avulla seuraaviin keskeisiin haasteisiin:

- o Nykyinen käytäntö, jonka mukaan OLAFin suorittamien petosepäilyä koskevien hallinnollisten tutkimusten jälkeen on suoritettava rikostutkinta kansallisella tasolla, vie lukuisissa tapauksissa paljon aikaa.

- o OLAFin ja kansallisten viranomaisten välisessä yhteistyössä ilmenee puutteita.

**128** Yleisesti ottaen tilintarkastustuomioistuin katsoo, että EPPOn perustaminen on askel oikeaan suuntaan. Tilintarkastustuomioistuin haluaa kuitenkin tuoda esiin useita riskejä, jotka osoittavat, ettei EPPOn avulla kenties pystytä ratkaisemaan edellä mainittuja ongelmia:

- o Asetuksessa säädetään, että EPPOn jaostot valvovat valtuutettujen Euroopan syyttäjien operatiivista toimintaa. Jotta jaosto pystyisi asettamaan valtuutetun Euroopan syyttäjän näkemyksen kyseenalaiseksi tai edes keskustelemaan hänen kanssaan, jaosto tarvitsee erityistapauksissa riittävää kansallisen rikosoikeuden ja -prosessin asiantuntemusta puhumattakaan käänöksistä. Tämä tarkoittaa, että valvontatehtävänsä täyttämiseksi EPPOn keskusvirasto tarvitsee riittävästi henkilöstöä ja resursseja sekä kansallisen lainsäädännön asiantuntijoita<sup>54</sup>. Laajat sisäiset lausuntokierrokset ja kääntäminen saattavat kestää liian kauan rikosprosessin kannalta, sillä aika on siinä hyvin usein rajallisin resurssi.
- o EPPO-asetuksen mukaan petosten tutkimisesta vastaavat pääasiassa jäsenvaltioiden tutkijat EPPOn alaisuudessa. Asetuksella ei oteta käyttöön mitään mekanismia, jonka avulla EPPO (tai jokin muu EU:n elin) voisi kehottaa jäsenvaltioiden viranomaisia kohdentamaan resursseja ennakoivaan työhön, jota tarvitaan EU:n varainkäyttöön liittyvien petosten tutkimiseksi, tai tapauksiin, joita valtuutetut Euroopan syyttäjät hoitavat. Koska valtuutettu Euroopan syyttäjä tarvitsee asianomaisen kansallisen viranomaisen tukea suorittaakseen tutkinnan, jolla asia voidaan saattaa tuomioistuimen ratkaistavaksi, valtuutettujen Euroopan syyttäjien vaikuttavuus on hyvin riippuvainen kansallisista viranomaisista.
- o EPPO-asetuksen mukaan<sup>55</sup> EU:n toimielimet, elimet, laitokset ja virastot voivat käyttää OLAFin apua EPPOLle siirrettävien tapausten alustavaa arviointia varten. Koska aika on ratkaisevan tärkeää rikostutkinnan onnistumisen kannalta, tämän mahdollisuuden liiallinen käyttö saattaa vaikuttaa kielteisesti mahdollisten myöhempien toimien oikea-aikaisuuteen. OLAFin ja EPPOn tulevien yhteistyöjärjestelyjen avulla olisi voitava päättää nopeasti, aloitetaanko rikostutkinta vai siirretäänkö asia hallinnollisella menettelyllä tutkittavaksi kyseessä olevalle jäsenvaltiolle ja asiasta vastaavalle EU:n toimielimelle.

---

<sup>54</sup> Komissio arvioi EPPOn kustannuksiksi 21 miljoonaa euroa vuodessa, jos työntekijöitä on 115.

<sup>55</sup> Ks. neuvoston asetus (EU) 2017/1939, annettu 12 päivänä lokakuuta 2017, tiiviimmän yhteistyön toteuttamisesta Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) perustamisessa, johdanto-osan 51 kappale.



## Johtopäätökset ja suositukset

**129** Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa arvioitiin, hallitseeko komissio EU:n varainkäyttöön liittyviä petosriskejä asianmukaisesti. Erityisesti tutkittiin toimenpiteitä, joita komissio on toteuttanut potentiaalisten petoksenteekijöiden toimien ehkäisemiseksi ja estämiseksi sekä petoksen tapahduttua varojen perimiseksi takaisin.

**130** Tekemiensä havaintojen perusteella tilintarkastustuomioistuin katsoo, että EU:ssa tarvitaan nykyistä tarmokkaampaa otetta, jotta voidaan toteuttaa petosriskien hallintaa koskeva tehokas strategiakehys, joka perustuu luotettaviin arviointeihin. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että komission on selvästi tehostettava EU:n varainkäyttöön liittyvien petosten torjuntaa selkeyttämällä ja vahvistamalla petostentorjuntaan osallistuvien eri osapuolten vastuita.

### Komissiolla ei ole riittävää käsitystä petosten määrästä, luonteesta ja syistä

**131** Komissiolla ei ole kattavia ja vertailukelpoisia tietoja EU:n varainkäyttöön liittyvien havaittujen petosten määrästä. Komission oma raportointi sen suoraan hallinnoimilla aloilla havaituista petoksista ei ole täydellistä. Yhteistyössä toteutettavan hallinnoinnin yhteydessä jäsenvaltiot käyttävät havaittuja petoksia koskevien virallisten tilastojensa laatimiseen toisistaan poikkeavia menetelmiä ja komission sääntöjenvastaisuuksien hallinnointijärjestelmässä (IMS) ilmoitetut tiedot ovat epätäydellisiä. Komissio ei tee kattavia tarkastuksia IMS-järjestelmässä ilmoitettujen tietojen laadun varmistamiseksi eikä pyydä jäsenvaltioiden viranomaisia antamaan varmuutta ilmoitettujen tietojen luotettavuudesta. Varoja käyttävät pääosastot kohdistavat järjestelmätarkastusten yhteydessä osittaisia tarkastuksia kansallisiin sääntöjenvastaisuuksien raportointijärjestelmiin (**kohdat 21–32**).

**132** Komissio ei ole vielä määrittänyt, miten se voisi muodostaa käsityksen havaitsematta jäävistä petoksista virallisten tilastojen täydentämiseksi, vaikka useita hyväksytyjä tapoja saada käsitys petosten määrästä on olemassa (**kohdat 33–37**).

**133** Lisäksi tilintarkastustuomioistuin katsoo, että petosten laadusta ja syistä saatavilla olevat kvalitatiiviset tiedot ovat riittämättömiä. Saatavilla on jonkin verran tietoja eri aloilla käytettävistä petosmuodoista ja -järjestelyistä, mutta saatavilla olevia tietoja ei päivitetä järjestelmällisesti. Tilintarkastustuomioistuin ei myöskään löytänyt komission tekemää yksityiskohtaista analyysia taikka tutkimusta, jolla pyrittäisiin selvittämään, miksi jotkut EU:n varoja saavat tahot toimivat petollisesti.

**134** Tutkimukset, joissa on käytetty objektiivisia korvaavia korruption indikaattoreita, ovat myös paljastaneet, että korruptioriskiä voivat kasvattaa mahdollisuus käyttää harkintavaltaa varainkäytössä ja liiallinen byrokraattinen valvonta, joka estää muiden toimittajien pääsyn markkinoille ja helpottaa siten korruptoituneiden sopimusten jatkumista (**kohdat 38–49**).

## Suositus 1 – EU:n varainkäyttöön liittyvien petosten määrästä, luonteesta ja syistä on saatava parempi käsitys

---

Jotta voitaisiin kehittää asianmukaisesti suunniteltu lähestymistapa EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi petoksilta, komission olisi otettava käyttöön luotettava petosten raportointijärjestelmä, jonka avulla saataisiin tietoja, joiden perusteella voidaan arvioida petosten määrää, luonnetta ja perussyitä. Komission olisi erityisesti

- a) lujitettava sääntöjenvastaisuuksien hallinnointijärjestelmää (IMS) niin, että kaikki toimivaltaiset viranomaiset raportoivat nopeasti tiedot, jotka koskevat EU:n taloudellisia etuja vahingoittaviin petoksiin liittyviä rikostutkimuksia.
- b) kehitettävä valmiuksiaan kerätä EU:n talousarvioon kohdistuvia petos- ja korruptioriskejä koskevia tietoja eri lähteistä, mitattava näitä riskejä toistuvasti käyttämällä eri menetelmiä (petosten kohtaamista koskevat kyselyt ja hallinnollisiin tietoihin perustuvat indeksit) ja harkittava menoala-, maa- ja alakohtaisten riski-indikaattoreiden luomista.

**Aikatavoite: vuoden 2022 loppu**

## Petosriskien hallintaa koskevassa komission strategisessa lähestymistavassa on puutteita

**135** Komission petostentorjuntastrategioissa ja niiden vaikuttavuutta koskevassa raportoinnissa ilmenee puutteita. Vaikka komissiolla on virallinen petostentorjuntastrategia eli komission petostentorjuntastrategia, komissio ei ole päivittänyt sitä vuoden 2011 jälkeen. Tilintarkastustuomioistuin asettaa siksi kyseenalaiseksi, soveltuuko strategia käytännössä ohjaamaan komission petostentorjuntatoimia. Se panee merkille, että komissio aikoo päivittää petostentorjuntastrategian (**kohdat 58–64**).

**136** Petostentorjuntatoimiin liittyvät tehtävät ja vastuut on komission hallintomallissa jaettu. Komission eri pääosastoilla ja yksiköillä on kullakin oma petostentorjuntastrategiansa. Komissiossa ei ole keskuselinä, joka varmistaisi petostentorjuntatoimien asianmukaisen

kokonaisvalvonnan. Tämä voisi mahdollisesti olla OLAFin tehtävä (suositus 4). Strategiseen petosriskien hallintaan ja petostentorjuntaan ei nimenomaisesti viitata yhdenkään yksittäisen komission jäsenen vastuualueessa (kohdat 52–57).

## Suositus 2 – Komission petostentorjuntatoimien johtaminen olisi varmistettava

---

2.1. Komission olisi varmistettava petostentorjuntaa ja petosten havaitsemista koskeva kollegiaalinen vastuu huomioon ottaen, että yhden komission jäsenen toimenkuva selkeästi sisältää strategisen petosriskien hallinnan ja petosten ehkäisemisen. Näin voitaisiin parantaa petosten torjunnan koordinoitua.

2.2. Komission olisi varmistettava, että sen uusi petostentorjuntastrategia

- perustuu kokonaisvaltaiseen petosriskien analyysiin, jossa käytetään eri lähteistä saatuja monenlaisia tietoja EU:n varainkäyttöön liittyvien petosten määrän, luonteen ja syiden selvittämiseksi
- pitää sisällään mielekkäitä tavoitteita ja mitattavissa olevia indikaattoreita
- sisältää tavoitteiden saavuttamiseen perustuvan raportoinnin.

**Aikatavoite: vuoden 2022 loppu**

## Petosten ehkäisyyn ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota

**137** Vaikka petosten ehkäisyä koskeva komission toiminta alkoi vuonna 2000, kattavia petostentorjuntaa koskevia säännöksiä sisällytettiin kaikkiin ylätasoin asetuksiin ensimmäisen kerran vasta kautta 2014–2020 varten (kohdat 66–70).

**138** Petosriskien arviointi ennen menojärjestelyjen hyväksymistä sekä torjunta- ja valvontatoimien käyttöönottoa voi olla tehokas tapa vähentää petoksista aiheutuvia menetyksiä. Kauden 2014–2020 meno-ohjelmien osalta komissio edellytti tällaista sääntöluonnosten arviointia vasta prosessin myöhäisessä vaiheessa. Siksi arviointeja sovelletaan vasta rahoitusohjelmien seuraavaan sukupolveen vuodesta 2021 alkaen. Yhteistyössä toteutettavan hallinnoinnin yhteydessä komissio ei pyytänyt jäsenvaltioita arvioimaan ohjelmakauden 2014–2020 ohjelmien petosriskejä ennen ohjelmien hyväksymistä. Kuitenkin juuri tällä alalla käytetään noin 70 prosenttia EU:n talousarviosta (kohdat 71–75).

**139** Tietojen käyttäminen petosten ehkäisyyn ja estämiseen voi olla vaikuttava tapa joko tunnistaa riskialttiit talouden toimijat ennen varojen kohdentamista tai edistää tulevaa säädösten noudattamista sulkemalla pois talouden toimijoita ja henkilöitä, joiden on havaittu tekevän petoksia. Komissiossa on ollut pääosastokohtaisia aloitteita tällaisten tietokantojen perustamiseksi, mutta näiden välineiden käyttö on ollut melko vähäistä eikä sitä ole koordinoitu riittävästi. Erityisesti komission poissulkemis- ja seuraamusjärjestelmän ehkäisevä vaikutus on vähäinen, koska koheesiopolitiikasta ja maataloudesta vastaavilla pääosastoilla ei ole valtuuksia panna alulle kyseisten alojen rahastoista tukea saaneiden vilpillisten talouden toimijoiden poissulkemista. Jäsenvaltioiden viranomaisia ei myöskään velvoiteta ottamaan poissulkemista koskevia päätöksiä huomioon EU:n varoihin liittyvien rahoituspäätösten yhteydessä.

**140** Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosastolla sekä alue- ja kaupunkipolitiikan pääosastolla on vuodesta 2013 lähtien ollut oma sisäisesti kehitetty petosten ehkäisyväline, ARACHNE. Tällainen väline voisi olla vaikuttava, mutta se ei tällä hetkellä edelleenkään sisällä riittävästi tietoja. Tällaisten tietojen toimittaminen vilpillisistä talouden toimijoista ja niihin liittyvistä yksityishenkilöistä on jäsenvaltioiden vastuulla (**kohdat 76–88**).

### Suositus 3 – Petosten ehkäisyvälineiden käyttöä olisi lisättävä

---

3.1. Vuoden 2020 jälkeisen kauden meno-ohjelmien täytäntöönpanoa koskevia sääntöjä ajatellen komission olisi arvioitava petosriskit ja pyydettävä jäsenvaltioita tekemään yksityiskohtainen petosriskien arviointi ennen ohjelmien hyväksymistä.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuosi 2020.

3.2. Komission poissulkemisjärjestelmän osalta komission olisi

- a) varmistettava, että pääosastot käyttävät varhaishavainta- ja poissulkemisjärjestelmää niin suoran kuin välillisenkin hallinnonin yhteydessä.
- b) pyydettävä jäsenvaltioita yksilöimään vilpilliset talouden toimijat ja niihin liittyvät yksityishenkilöt ja merkitä ne järjestelmässä.

3.3. Komission olisi kehotettava kaikkia jäsenvaltioita osallistumaan oikea-aikaisia tietoja toimittamalla aktiivisesti ARACHNE-tietokannan käyttöön ja hyödyntämään mahdollisuudet, jotka massadata tarjoaa EU:n varojen vilpillisen ja sääntöjenvastaisen käytön estämiseen.

**Aikatavoite: vuoden 2019 loppu**

## OLAFin hallinnolliset tutkimukset ovat johtaneet syytetoimiin alle puolessa tapauksista ja varoista alle kolmasosa on peritty takaisin

**141** OLAFin antamat oikeudelliset suositukset johtavat petoksentekijöiden syytteesenpanoon noin 45 prosentissa tapauksista. Nykyisessä järjestelmässä OLAF käynnistää hallinnolliset tutkimukset saatuaan tietoja muista lähteistä, ja petosepäilyjä koskevia OLAFin hallinnollisia tutkimuksia seuraa usein kansallinen rikostutkinta. Tämä vie kuitenkin lukuisissa tapauksissa paljon aikaa, mikä heikentää mahdollisuuksia saavuttaa lopullinen päämäärä eli syytteesenpano (***kohdat 94-104***).

**142** Pääosastot katsovat monessa (petosta tai sääntöjenvastaisuutta koskevassa) tapauksessa, että OLAFin kertomuksissa ei anneta riittävästi tietoa niin, että aiheettomasti maksettujen määrien takaisinperintä voitaisiin sillä perusteella käynnistää. Tällaisissa tapauksissa pääosastot toteuttavat lisätoimia (tai ulkoistavat niiden toteuttamisen), jotta ne pystyvät päättämään, onko määrä mahdollista periä takaisin, tai ne turvautuvat omilla tarkastuksillaan saamaansa näyttöön (***kohdat 105-124***).

## Suositus 4: – OLAFin tehtäviä ja vastuita EU:n varainkäyttöön liittyvien petosten torjunnassa olisi harkittava uudelleen ottaen huomioon EPPOn perustaminen

---

Komission olisi pohdittava uudelleen OLAFin tehtäviä ja vastuita EU:n varainkäyttöön liittyvien petosten torjunnassa ottaen huomioon EPPOn perustaminen

Komission olisi erityisesti ehdotettava Euroopan parlamentille ja neuvostolle toimenpiteitä, joilla OLAFille annettaisiin strateginen rooli ja valvontatehtävä EU:n petostentorjuntaan liittyvässä toiminnassa.

Tämä voisi käsittää sen, että OLAF toimisi valvontaelimenä, joka vastaisi seuraavista seikoista:

- a) komission petostentorjuntapolitiikan suunnittelun johtaminen sekä täytäntöönpanon seuranta ja valvonta keskittyen erityisesti petosmuotojen (toimintatavat) ja petosten syiden reaaliaikaisen yksityiskohtaisen analyysin tuottamiseen
- b) jäsenvaltioiden petostentorjuntatoimien koordinointi ja seuranta.

**Aikatavoite: vuoden 2022 loppu.**

Tilintarkastustuomioistuimen V jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Lazaros S. Lazaroun johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 14. marraskuuta 2018 pitämässään kokouksessa.

*Tilintarkastustuomioistuimen puolesta*

Klaus-Heiner Lehne  
*presidentti*

# Liitteet

## Liite I — Ote asiaan liittyvistä säädöksistä

### PIF-direktiivin 3 artikla

”Unionin taloudellisiin etuihin vaikuttava petos

2. Tässä direktiivissä unionin taloudellisiin etuihin vaikuttavina petoksina pidetään:

- a) muiden kuin hankintoihin liittyvien menojen osalta tekoja tai laiminlyöntejä, jotka koskevat
  - i) väärin, virheellisten tai puutteellisten ilmoitusten tai asiakirjojen käyttämistä tai esittämistä, josta seuraa, että unionin talousarvioon tai unionin hoidossa oleviin tai sen puolesta hoidettuihin talousarvioihin sisältyviä varoja tai omaisuutta käytetään väärin tai pidätetään oikeudettomasti;
  - ii) erityistä velvoitetta rikkoen tapahtuvaa tietojen ilmoittamatta jättämistä, jolla on sama seuraus kuin edellä; tai
  - iii) tällaisten varojen tai omaisuuden väärinkäyttöä muihin tarkoituksiin kuin mihin ne on alun perin myönnetty;
- b) hankintoihin liittyvien menojen osalta tekoja tai laiminlyöntejä, ainakin jos ne on tehty laittoman hyödyn tuottamiseksi rikoksentekeijälle tai muulle taholle niin, että unionin taloudellisille eduille aiheutuu menetyksiä, jotka koskevat
  - i) väärin, virheellisten tai puutteellisten ilmoitusten tai asiakirjojen käyttämistä tai esittämistä, josta seuraa, että unionin talousarvioon tai unionin hoidossa oleviin tai sen puolesta hoidettuihin talousarvioihin sisältyviä varoja tai omaisuutta käytetään väärin tai pidätetään oikeudettomasti;
  - ii) erityistä velvoitetta rikkoen tapahtuvaa tietojen ilmoittamatta jättämistä, jolla on sama seuraus kuin edellä; tai
  - iii) tällaisten varojen tai omaisuuden väärinkäyttöä muihin tarkoituksiin kuin mihin ne on alun perin myönnetty, mikä vahingoittaa unionin taloudellisia etuja”.

### SEUT-sopimuksen 325 artikla

”Unioni ja jäsenvaltiot suojaavat unionin taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä ja muulta laittomalta toiminnalta tämän artiklan mukaisesti toteutettavilla toimenpiteillä, joilla on ennaltaehkäisevä vaikutus ja jotka tarjoavat tehokkaan suojan jäsenvaltioissa sekä unionin toimielimissä, elimissä ja laitoksissa.”

## Liite II — Petosriskien hallintaan osallistuvat EU:n ja jäsenvaltioiden elimet

Elin	Ehkäisy (hallinnointi ja johtajuus petostentorjunnassa, petosriskien arvioiminen, petostentorjuntastrategiat, ehkäisevät kontrollit, tiedustelu)	Havaitseminen (havaitseva petostentorjunta, petoksia koskevat valitusmekanismit)	Tutkinta (hallinnollinen ja rikostutkinta)	Toiminta (seuraamukset, takaisinperintä, syytteeseenpano, tuloksellisuuden mittaus ja raportointi)
OLAF	√	√	√	
Komission tutkinta- ja kurinpitotoimisto			√	√
Komission pääosastot	√	√		√
Eurojust				√
Europol	√			
Kansalliset hallintoviranomaiset	√	√	√	√
Kansalliset oikeus- ja lainvalvontaviranomaiset		√	√	√
EPPO			√	√



## Liite III — Viimeaikaisia lainsäädäntöaloitteita EU:ssa petostentorjunnan alalla

- Lainsäätäjät hyväksyivät **direktiivi unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin (PIF-direktiivi)** 5. heinäkuuta 2017. Jäsenvaltioilla on kaksi vuotta (6. heinäkuuta 2019 saakka) aikaa saattaa se osaksi kansallista lainsäädäntöään. Direktiivissä yhdenmukaistetaan neljän rikoksen (petos, korruptio, rahanpesu ja väärinkäyttö) määritelmä sekä seuraamukset ja vanhentumisajat.
- **Asetus (EU) 2017/1939 EPPOn perustamisesta** hyväksyttiin lokakuussa 2017. EPPOn on tarkoitus aloittaa toimintansa vuoden 2020 lopulla tai vuoden 2021 alussa 22 jäsenvaltiossa. Sen tehtävänä on tutkia EU:n talousarvioon kohdistuvia rikoksia mukaan lukien rajat ylittävät vakavat arvonnisäpetokset, joissa on kyse yli 10 miljoonan euron rahamäärästä.
- **Ehdotus OLAFista annetun asetuksen (EU, Euratom) N:o 883/2013 muuttamisesta (COM(2018) 338)**. Ehdotus Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) tutkimuksista annetun asetuksen muuttamisesta Euroopan syyttäjänviraston kanssa tehtävän yhteistyön ja OLAFin tutkimusten vaikuttavuuden osalta hyväksyttiin toukokuussa 2018.
- **Uusi varainhoitoasetus** annettu asetus tuli voimaan heinäkuussa 2018.

## Liite IV — Tapahtumat, joiden perusteella jäsenvaltiot ilmoittavat komissiolle rikostutkinnan kohteena olevista petoksista

Tapahtuma	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
Syyteeseenpanon jälkeen	✓			✓	✓			✓						✓							✓		✓			✓		
Alkuperäisen tuomion jälkeen	✓				✓			✓						✓						✓			✓			✓		
Lopullisen tuomion jälkeen (lainvoimainen oikeuden päätös)	✓			✓	✓			✓	✓					✓		✓	✓	✓		✓	✓		✓	✓	✓	✓		
Muu	✓	✓	✓			✓	✓			✓	✓	✓	✓		✓				✓	✓	✓	✓		✓			✓	✓

## Liite V — EU:n varainkäyttöä koskevien petosten torjuntatoimien tuloksiin liittyvät tehtävät ja vastuut komissiossa

Komission elimet	Suunnittelu			Toteutus			Raportointi		
	Petosriskien analyysi	Petostentorjuntastrategiat	Hallintasuunnitelma	Petoksia koskevat ennako- ja jälkিতarkastukset	Syytetoimet	Takaisinperintä	Petosepäilyistä ja vahvistetuista petoksista raportointi (PIF-kertomus)	Vuotuinen toimintakertomus	Vuotuinen hallinto- ja tuloksellisuus-kertomus
Euroopan komissio (kollegio)	Tiedotetaan	Vastaa	Ei osallistu	Tiedotetaan	Ei osallistu	Tiedotetaan	Vastaa	Tiedotetaan	Vastaa
Budjetista ja henkilöstöstä vastaava komission jäsen	Tiedotetaan	Kuullaan	Tiedotetaan	Tiedotetaan	Ei osallistu	Tiedotetaan	Kuullaan	Tiedotetaan	Kuullaan
Hallintoneuvosto	Kuullaan	Tiedotetaan	Kuullaan	Ei osallistu	Ei osallistu	Ei osallistu	Ei osallistu	Kuullaan	Kuullaan
Pääosaston johtaja – valtuutettu tulojen ja menojen hyväksyjä	Vastaa	Vastaa	Vastaa	Vastaa	Ei osallistu	Vastaa	Kuullaan	Vastaa	Kuullaan
OLAF*	Kuullaan	Kuullaan	Kuullaan	Kuullaan	Kuullaan	Kuullaan	Kuullaan	Kuullaan	Kuullaan
Keskusyksiköt: pääsihteeristö ja budjettipääosasto	Kuullaan	Kuullaan	Kuullaan	Tiedotetaan	Ei osallistu	Tiedotetaan	Kuullaan	Kuullaan	Kuullaan
Sisäisen tarkastuksen toimiala**	Ei osallistu	Tiedotetaan	Ei osallistu	Ei osallistu	Ei osallistu	Ei osallistu	Tiedotetaan	Tiedotetaan	Tiedotetaan
Clearing House Group -selvitysryhmä***	Ei osallistu	Ei osallistu	Ei osallistu	Ei osallistu	Ei osallistu	Ei osallistu	Ei osallistu	Ei osallistu	Ei osallistu
Sisäisen tarkastuksen seurantakomitea****	Tiedotetaan	Tiedotetaan	Tiedotetaan	Tiedotetaan	Ei osallistu	Tiedotetaan	Ei osallistu	Tiedotetaan	Tiedotetaan
OLAFin valvontakomitea	Ei osallistu	Ei osallistu	Ei osallistu	Ei osallistu	Tiedotetaan	Tiedotetaan	Ei osallistu	Ei osallistu	Ei osallistu
Komission petosten ehkäisy- ja havaitsemisverkosto	Kuullaan	Kuullaan	Ei osallistu	Kuullaan	Ei osallistu	Ei osallistu	Tiedotetaan	Ei osallistu	Ei osallistu

\* OLAFin kuuleminen on valinnaista suunnittelu- ja täytäntöönpanovaiheissa kaikkien muiden toimien kuin OLAFin suositukseen perustuvien toimien osalta.

\*\* Sisäisen tarkastuksen toimialalla ei tehtävänsä koskevan perussäännön ja kansainvälisten standardien mukaisesti ole vastuuta hallintotehtävistä missään petostentorjuntaketjun vaiheessa.

\*\*\* Clearing House Group -selvitysryhmälle voidaan tiedottaa tapauskohtaisesti eikä yleistä systeemistä toimintatapaa noudattaen.

\*\*\*\* Sisäisen tarkastuksen seurantakomitealle tiedotetaan näillä osa-alueilla ilmenevistä kysymyksistä epäsuorasti eli sisäisiä ja/tai ulkoisia tarkastuksia koskevien havaintojen perusteella. Komitea saa tietoa vuosittaisen toimintakertomuksen ja vuotuisen hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksen keskeisistä näkökohdista.

Tilintarkastustuomioistuin jakoi petostentorjuntaan osallistuvat keskeiset toimijat seuraaviin neljään ryhmään:

- **Vastaa:** henkilö tai elin, joka tosiasiallisesti suorittaa tehtävän ja/tai on viime kädessä vastuussa suurelle yleisölle toimen tai päätöksen täytäntöönpanosta.
- **Kuullaan:** henkilö tai elin, joka antaa lausunnon toimesta tai päätöksestä ennen sen toteuttamista tai tekemistä, mukaan lukien luonnosten valmistelu/tarkistaminen tai esitleminen päätöksestä vastaaville tahoille.
- **Tiedotetaan:** henkilö tai elin, jolle on tiedotettava päätöksen tekemisen tai toimen toteuttamisen jälkeen. Tämän ryhmän jäseniltä saatetaan edellyttää toimia päätöksen tai

## Liite VI — Viiteluettelo

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

Fabio Giuffrida (2017), *The European Public Prosecutor's Office: King without kingdom?* (2017), CEPS Research Report No 3/2017, s. 14, <https://www.ceps.eu/publications/european-public-prosecutor-%E2%80%99s-office-king-without-kingdom>.

Golden, Miriam & Picci, Lucio (2005), *Proposal for a New Measure of Corruption, Illustrated with Italian Data*, *Economics and Politics*. Vol. 17, 2005, s. 37–75.

Mark Button & Jim Gee (2015), *The Financial Cost of Fraud 2015 – What the latest data from around the world shows*, PKF Littlejohn LLP & PKF; ks. myös Brooks, G., Button, M. & Gee, J. (2012), *The scale of health-care fraud: A global evaluation*, *Security Journal*, Vol. 25, nro 2, s. 76–87.

Mark Button, Chris Lewis, David Shepherd, Graham Brooks & Alison Wakefield (2012), *Fraud and punishment: Enhancing deterrence through more effective sanctions*, Centre for Counter Fraud Studies, University of Portsmouth.

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

Mihály Fazekas & Gábor Kocsis (2017), [Uncovering High-Level Corruption: Cross-National Objective Corruption Risk Indicators Using Public Procurement Data](#). *British Journal of Political Science*, saatavilla verkossa.

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

Mihály Fazekas & István János Tóth (2017), [Corruption in EU Funds? Europe-wide evidence on the corruption effect of EU-funded public contracting](#). Teoksessa J. Bachtler et al (toim.), *EU Cohesion Policy. Reassessing performance and direction*. Luku 13. Routledge, London, s. 186–205.

Paulo Mauro (1996), *The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure*, International Monetary Fund, WP/96/98.

Paulo Mauro (1998), Corruption and the composition of government expenditure, International Monetary Fund, Journal of Public Economics 69.

Jajkowicz, O. & Drobiszová, A. (2015), The Effect of Corruption on Government Expenditure Allocation in OECD Countries, Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis, Volume 63.

# Lyhenteet

**AFCOS:** Petostentorjunnan koordinoituvirasto

**EPPD:** Euroopan syyttäjänvirasto

**IMS:** Sääntöjenvastaisuuksien hallinnointijärjestelmä (Irregularity Management System)

**MRK:** Monivuotinen rahoituskehys

**OLAF:** Euroopan petostentorjuntavirasto

**PIF:** Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaaminen (Protection of the European Union's financial interests)

**PO:** pääosasto

# Sanasto

**Ensimmäinen hallinnollinen tai oikeudellinen päätelmä:** Ensimmäinen hallinnollinen tai oikeudellinen päätelmä on toimivaltaisen hallinto- tai oikeusviranomaisen ensimmäinen kirjallinen arviointi, jossa päätellään täsmällisten tosiseikkojen perusteella, että sääntöjenvastaisuus on tapahtunut. Päätelmää voidaan myöhemmin tarkistaa tai se voidaan kumota hallinnollisen tai oikeudellisen menettelyn aikana esiin tulevien seikkojen perusteella.

**Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaaminen:** EU:n taloudellisten etujen suojaaminen on yksi tärkeimmistä osa-alueista unionin toimintapoliittisessa suunnitelmassa, jolla vahvistetaan ja lisätään kansalaisten luottamusta ja taataan varojen moitteeton käyttö. EU:n taloudellisten etujen suojaamisessa ei ole kyse ainoastaan talousarviomäärärahojen hallinnoinnista, vaan se ulottuu kaikkiin toimenpiteisiin, jotka vaikuttavat kielteisesti EU:n varoihin tai jäsenvaltioiden varoihin, siinä määrin kuin näillä toimenpiteillä on merkitystä EU:n politiikkojen kannalta.

**Havaittu petos:** Havaitut petokset käsittävät petosepäilyt ja todetut petokset.

**Korruptio:** Korruptio on toimivallan väärinkäyttämistä yksityisen hyödyn saavuttamiseksi. Korruptio käsittää kaikki teot tai laiminlyönnit, joilla käytetään väärin julkista valtaa tai pyritään saamaan aikaan julkisen vallan väärinkäyttö perusteettoman edun saamiseksi.

**Parempi sääntely:** Poliitiikan ja lainsäädännön suunnittelu siten, että ne saavuttavat tavoitteensa mahdollisimman pienin kustannuksin. Paremman sääntelyn tarkoituksena on varmistaa, että EU:n itse asettamista kunnianhimoisista tavoitteista tulee totta. Paremmalla sääntelyllä varmistetaan, että valittu politiikkaratkaisu on paras ja vähiten räsistä aiheuttava tapa saavuttaa asetetut tavoitteet. Pyrkimyksenä on varmistaa, että poliittiset päätökset valmistellaan avoimesti, minkä lisäksi tavoitteena on, että ne perustuvat parhaaseen saatavilla olevaan näyttöön ja niiden tukena on sidosryhmien laaja-alainen osallistuminen. (Lähde: Paremman sääntelyn välineistö.)

**Petos:** Petoksella tarkoitetaan tahallista erehdyttämistä henkilökohtaisen hyödyn saamiseksi tai toisen osapuolen vahingoittamiseksi (*liite I*).

**Petosepäily:** Sääntöjenvastaisuus, jonka vuoksi kansallisella tasolla aloitetaan hallinnollinen menettely tai oikeudenkäynti sen selvittämiseksi, onko sääntöjenvastaisuus tahallinen, on komission ja jäsenvaltioiden luokittelun mukaan ”petosepäily”.

**Petosriski:** COSOn (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) vuonna 2016 julkaiseman petosriskien hallintaoppaan mukaan organisaatioiden olisi suoritettava kokonaisvaltaisia petosriskien arviointeja eri petosjärjestelyjen ja -riskien tunnistamiseksi, niiden todennäköisyyden ja merkityksen arvioimiseksi, nykyisten petostentorjuntatoimien arvioimiseksi ja jäljelle jääviä petosriskejä vähentävien toimien toteuttamiseksi.

**Rahoitusoikaisu:** voidaan panna täytäntöön jäsenvaltion toimesta vähentämällä sääntöjenvastaiset menot jäsenvaltion maksupyynnöstä, maksamalla komission antama perintämääräys tai vapauttamalla maksusitoumus. Vähentäminen voidaan suorittaa kahdella tavalla: peruuttamalla tai perimällä takaisin tuensaajilta.

**Syytekirjelmä:** Virallinen ilmoitus, jonka syyttäjä antaa luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle siitä, että tämä on syyllistynyt rikokseen, ja jolla syyttäjä nostaa syytteen tuomioistuimessa.

**Syyttämispäätös:** Syyttäjän päätös asettaa vastaaja syytteeseen rikoksesta.

**Sääntöjenvastaisuuksien hallinnointijärjestelmä (IMS):** Sääntöjenvastaisuuksien hallinnointijärjestelmä on suojattu sähköinen väline, jonka avulla voidaan ilmoittaa sääntöjenvastaisuuksista ja hallinnoida ja analysoida niitä. IMS on osa OLAFin kehittämää ja ylläpitämää petostentorjunnan tietojärjestelmää (AFIS), jolla helpotetaan OLAFin ja asiaan liittyvien viranomaisten välistä tietojenvaihtoa.

**Sääntöjenvastaisuus:** Sääntöjenvastaisuus on teko, joka ei noudata EU:n sääntöjä ja jolla on mahdollisesti negatiivinen vaikutus EU:n taloudellisiin etuihin. Sääntöjenvastaisuus voi kuitenkin johtua sekä varoja hakevien tuensaajien että maksujen suorittamisesta vastaavien viranomaisten tekemästä tahattomasta virheestä. Jos sääntöjenvastaisuus on tehty tahallisesti, kyseessä on petos.

**Todettu petos:** Todetulla petoksella tarkoitetaan tapausta, joka on todettu petokseksi lainvoimaisella rikosoikeuden päätöksellä.

**Tuomio:** Tuomioistuimen antama päätös, jonka mukaan vastaaja on syyllistynyt rikokseen. Henkilö voidaan katsoa tuomituksi vasta, kun päätös on lainvoimainen.

**Vaikutustenarviointi:** Vaikutustenarvioinneilla myötävaikutetaan EU:n päätöksentekoprosesseihin, koska niiden avulla kerätään ja analysoidaan järjestelmällisesti tietoa suunnitelluista toimista ja arvioidaan toimien todennäköistä vaikutusta. Vaikutustenarviointi on tehtävä kaikista keskeisistä toimintapoliittisista aloitteista (eli aloitteista, jotka esitetään vuotuisessa toimintastrategiassa tai myöhemmin komission lainsäädäntö- ja työohjelmassa) tietyin selkeästi määritellyin



poikkeuksin. Lisäksi arviointi voidaan tehdä tietyistä muista merkittävistä aloitteista tapauskohtaisesti.

**Varhaishavainta- ja poissulkemisjärjestelmä:** Varhaishavainta- ja poissulkemisjärjestelmä on komission 1. tammikuuta 2016 luoma poissulkemisjärjestelmä, jolla pyritään suojaamaan EU:n taloudellisia etuja epäluotettavilta talouden toimijoilta. Järjestelmän tarkoituksena on helpottaa tällaisten talouden toimijoiden varhaista havaitsemista, niiden poissulkemista niin, etteivät ne voi enää saada EU:n varoja, ja taloudellisten seuraamusten määräämistä sekä vakavimmissa tapauksissa tällaisia poissulkemisiä tai taloudellisia seuraamuksia koskevien tietojen julkistamista.

**Virhe:** Sääntöjenvastaisuus, joka aiheutuu lakiin tai sopimukseen perustuvien velvoitteiden noudattamatta jättämisestä.

# **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 cooperation<sup>1</sup>, 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.

---

<sup>1</sup> 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 thresholds<sup>2</sup>.

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.

---

<sup>2</sup> 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%).<sup>3</sup> No comparable trend is reflected in OLAF's investigations.<sup>4</sup>

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

---

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

<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup> For the Programming Period 2007–2013, the Commission initiated e.g. a review of Member States' obligations to report irregularities under shared management.<sup>6</sup>

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

---

<sup>5</sup> SEC (2007) 1676.

<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup> 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.

---

<sup>7</sup> [https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-25\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-25_en).

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

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

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

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

See also reply to paragraph 72.

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

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

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

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

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

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

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

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

Common reply to paragraphs 85 and 86:

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

The responsibility to counter fraud and any other illegal activities affecting the financial interests of the Union is incumbent on the Union and on the Member States<sup>8</sup> 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)<sup>9</sup>.

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.

---

<sup>8</sup> Cf. Article 325 TFEU.

<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup>

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:

---

<sup>10</sup> 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,<sup>11</sup> 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).

---

<sup>11</sup> 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.

# Tarkastustiimi

Tilintarkastustuomioistuin esittää erityiskertomuksissaan tulokset tarkastuksista, joita se kohdistaa EU:n toimintapolitiikkoihin ja ohjelmiin tai yksittäisten talousarvioalojen hallintaan liittyviin aihealueisiin. Tilintarkastustuomioistuin valitsee ja suunnittelee nämä tarkastustehtävät siten, että niillä saadaan aikaan mahdollisimman suuri vaikutus. Se ottaa valinta- ja suunnitteluvaiheessa huomioon tuloksellisuuteen tai säännönmukaisuuteen kohdistuvat riskit, asianomaisten tulojen tai menojen määrän, tulevat kehityssuunnat sekä poliittiset näkökohdat ja yleisen edun.

Tästä tuloksellisuuden tarkastuksesta vastasi V tarkastusjaosto, jonka erikoisalana on Euroopan unionin rahoitus ja hallinto. Tarkastusjaoston puheenjohtaja on Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsen Lazaros S. Lazarou. Tarkastus toimitettiin tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Juhan Partsin johdolla, ja siihen osallistuivat kabinettipäällikkö Ken-Marti Vaher ja kabinettiavustaja Margus Kurm, toimialapäällikkö ja tehtävävastaava Judit Oroszki, apulaistehtävävastaava Tomasz Plebanowicz sekä tarkastajat Rogelio Abarquero Grossi, Daria Bochnar, Jana Janeckova ja Anzela Poliulianaite. Kielellisissä kysymyksissä avusti Michael Pyper ja sihteeriaivasta vastasi Valérie Tempez-Erasmi.



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



<b>Tapahtuma</b>	<b>Päivämäärä</b>
Tarkastuksen suunnittelumuistio hyväksytty/ Tarkastus alkoi	4.4.2017
Kertomusluonnos lähetetty komissioon (tai muulle tarkastuskohteelle)	26.6.2018
Lopullinen kertomus hyväksytty kuulemismenettelyn jälkeen	14.11.2018
Komission (tai muun tarkastuskohteen) viralliset vastaukset saatu kaikilla kielillä	EN: 8.1.2019

PDF ISBN 978-92-847-1487-2 doi:10.2865/43994 QJ-AB-18-030-FI-N

HTML ISBN 978-92-847-1462-9 doi:10.2865/692577 QJ-AB-18-030-FI-Q

EU:n taloudellisten etujen suojaaminen petoksilta kuuluu Euroopan komission keskeisiin tehtäviin. Komission pääosastot, toimeenpanovirastot sekä petostentorjuntavirasto (OLAF) tekevät yhteistyötä lukuisten muiden organisaatioiden, kuten jäsenvaltioiden viranomaisten ja tulevan Euroopan syyttäjänviraston (EPPO), kanssa.

Tilintarkastustuomioistuin arvioi tarkastuksessaan, hallitseeko komissio EU:n talousarviota uhkaavien petollisten menettelyjen riskiä asianmukaisesti. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että komissiolla ei ole kattavia ja vertailukelpoisia tietoja EU:n varojen käyttöön liittyvien havaittujen petosten määrästä. Komissio ei myöskään ole tähän mennessä arvioinut, kuinka paljon petoksia jää havaitsematta, eikä analysoinut tarkasti, miksi talouden toimijat syyllistyvät petollisiin menettelyihin. Tämä vähentää EU:n taloudellisten etujen suojaamiseen petoksilta tarkoitettujen komission strategisten suunnitelmien käytännön arvoa ja vaikuttavuutta.

Nykyinen käytäntö, jonka mukaan OLAFin suorittamien petosepäilyjä koskevien hallinnollisten tutkimusten jälkeen on suoritettava rikostutkinta kansallisella tasolla, vie lukuisissa tapauksissa paljon aikaa, mikä heikentää syytteenpanomahdollisuuksia. Lisäksi OLAFin lopullisissa kertomuksissa ei anneta riittävästi tietoa niin, että aiheettomasti maksettujen määrien takaisinperintä voitaisiin sillä perusteella käynnistää. OLAFin tutkimukset ovat johtaneet epäiltyjen petoksentehtäjäiden syytteenpanoon alle puolessa tapauksista, ja vajaa kolmasosa aiheettomasti maksetuista EU:n varoista on saatu perittyä takaisin.



EUROOPAN  
TILINTARKASTUS  
TUOMIOISTUIN



Julkaisutoimisto

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBURG

Puh. +352 4398-1

Tiedustelut: [eca.europa.eu/fi/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/fi/Pages/ContactForm.aspx)

Verkkosivut: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors

©Euroopan unioni, 2019.

Euroopan unionin tekijänoikeuden piiriin kuulumattomien kuvien tai muun materiaalin käyttöön tai jäljentämiseen on pyydyttävä lupa suoraan tekijänoikeuden haltijoilta.