RO 2019

nr. 01

Raportul special

Combaterea fraudei legate de cheltuielile UE: este necesar să se acționeze

[prezentat în temeiul articolului 287 alineatul (4) al doilea paragraf TFUE]

CURIA RATIONUM

CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ

Cuprins

	Puncte
Sinteză	I-X
Descrierea auditului	I-IV
Care au fost constatările Curții	V-VIII
Recomandările Curții	IX-X
Introducere	01-09
Definiția fraudei	01-03
Protejarea intereselor financiare ale UE împotriva fraudei	04-09
Sfera și abordarea auditului	10-13
Observații	14-128
Informațiile de care dispune Comisia cu privire la amploarea, la natura și la cauzele fraudei sunt insuficiente	14-49
Datele referitoare la nivelul fraudelor detectate sunt incomplete	21-32
Comisia nu deține informații cu privire la nivelul fraudei nedetectate	33-37
Analiza Comisiei privind tipurile de fraudă și riscurile de fraudă este insuficientă	38-46
Comisia nu a analizat cauzele fraudei	47-49
Există deficiențe în abordarea strategică a Comisiei cu privire la gestionarea riscurilor de fraudă	50-64
Conform modelului de guvernanță al Comisiei, responsabilitățile sunt împărțite; cu toate acestea, supravegherea gestionării riscului de fraudă la nivel instituțional este insuficientă	52-57
Există deficiențe în strategiile antifraudă și în raportarea cu privire la eficacitatea acestora	58-64
Nu s-a acordat suficientă atenție prevenirii fraudei	65-88
Comisia a inclus recent controale antifraudă în normele de nivel superior referitoare la cheltuieli	66-70
Începând din 2021, va fi necesară o evaluare a riscului de fraudă înainte de adoptarea normelor privind cheltuielile	71-75
Este necesară o mai bună utilizare a datelor pentru prevenirea fraudei	76-88

Investigațiile administrative ale OLAF au condus la urmărire penală în mai puțin de jumătate din cazuri și la recuperarea a mai puțin de o treime din fondurile implicate 89-124

Sistemul actual de investigare a fraudelor prezintă deficiențe inerente 94-104

Recuperarea administrativă a fondurilor este împiedicată de insuficiența probelor 105-124

Demararea activității EPPO va necesita eforturi coordonate 125-128

Concluzii și recomandări 129-142

Informațiile de care dispune Comisia cu privire la amploarea, la natura și la cauzele fraudei sunt insuficiente 131-134

Există deficiențe în abordarea strategică a Comisiei cu privire la gestionarea riscului de fraudă 135-136

Nu s-a acordat suficientă atenție prevenirii fraudei 137-140

Investigațiile administrative ale OLAF au condus la urmărire penală în mai puțin de jumătate din cazuri și la recuperarea a mai puțin de o treime din fondurile implicate 141-142

Anexe

Anexa I – Extrase din texte legislative relevante

Anexa II – Organismele statelor membre și ale UE implicate în gestionarea riscului de fraudă

Anexa III – Inițiative legislative recente în domeniul combaterii fraudei în UE

Anexa IV – Evenimente care determină statele membre să raporteze Comisiei cazurile de fraudă care fac obiectul unor anchete penale

Anexa V – Roluri și responsabilități în cadrul Comisiei pentru rezultatele acțiunilor antifraudă legate de cheltuielile UE

Anexa VI – Lista de referințe

Termeni și acronime

Glosar

Echipa de audit

Sinteză

Descrierea auditului

I Frauda se referă la orice act intenționat sau omisiune intenționată menită să înșele alte persoane, în urma căreia victima suferă o pierdere, iar autorul fraudei obține un câștig. Frauda care implică fonduri publice are adesea legătură cu corupția, care este în general înțeleasă ca fiind orice act sau omisiune prin care se abuzează sau se urmărește să se abuzeze de autoritatea publică, cu scopul de a obține beneficii necuvenite.

II Comisia și statele membre au o responsabilitate comună de a proteja interesele financiare ale UE împotriva fraudei și a corupției. Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF) este în prezent principalul organism antifraudă al UE. Acesta contribuie la elaborarea și la punerea în aplicare a politicii antifraudă a Comisiei și efectuează investigații administrative având ca obiect frauda împotriva bugetului UE. În 2020, va începe să funcționeze un Parchet European (EPPO) cu competențe de urmărire penală a infracțiunilor săvârșite împotriva intereselor financiare ale UE în 22 de state membre.

III Întrucât prevenirea și detectarea fraudei sunt importante pentru gestiunea financiară a UE, Curtea a decis să efectueze un audit al performanței cu privire la modul în care Comisia gestionează riscul de fraudă în legătură cu cheltuielile UE. Curtea a examinat în special:

— strategia antifraudă a Comisiei, instrumentele sale de prevenire a fraudei și dacă aceasta are acces la date adecvate cu privire la amploarea, natura și cauzele fraudei legate de cheltuielile UE;

— dacă investigațiile administrative ale OLAF au condus la urmărire penală și la recuperare.

IV Curtea a analizat, de asemenea, măsurile de instituire a Parchetului European și a analizat dacă noul organism are potențialul de a remedia deficiențele actuale.

Care au fost constatările Curții

V În ultimii zece ani, Comisia a luat măsuri pentru combaterea fraudei împotriva bugetului UE. În special, aceasta a adoptat „Strategia antifraudă a Comisiei” (SAFC) în 2011 și fiecare direcție generală (DG) sau grup de direcții generale pune în aplicare propria strategie operațională antifraudă. De asemenea, Comisia a instituit un „Sistem de detectare timpurie

și de excludere” (EDES) și un grup interinstituțional care oferă consiliere cu privire la posibilitatea excluderii unor operatori economici de la finanțarea din partea UE pe motiv de fraudă sau de corupție, printre alte motive posibile. În fiecare an, Comisia prezintă Parlamentului European și Consiliului un „Raport privind protecția intereselor financiare ale Uniunii” („Raportul PIF”).

VI Cu toate acestea, Curtea a constatat că Comisia nu dispune de informații cuprinzătoare cu privire la amploarea, natura și cauzele fraudei. Statisticile sale oficiale privind fraudele detectate nu sunt complete și până în prezent Comisia nu a efectuat nicio evaluare a fraudelor nedetectate. Sunt disponibile unele informații privind tipurile și mecanismele de fraudă utilizate în diferite sectoare. Nu există nicio analiză detaliată care să identifice cauzele ce îi determină pe unii beneficiari de fonduri ale UE să adopte un comportament fraudulos. Această lipsă de informații reduce valoarea practică a planurilor strategice ale Comisiei, cum ar fi SAFC, care nu a fost actualizată din 2011.

VII Abordarea actuală, în care OLAF lansează investigații administrative după ce primește informații din alte surse și în care investigația OLAF cu privire la o suspiciune de fraudă este adesea urmată de o anchetă penală la nivel național, necesită mult timp într-un număr considerabil de cazuri și reduce astfel șansele începerii urmăririi penale. În consecință, aproximativ 45 % dintre investigațiile OLAF conduc la urmărirea penală a persoanelor suspectate de comiterea unor fraude. În ceea ce privește recuperarea fondurilor UE plătite necuvenit, într-o serie de cazuri, direcțiile generale consideră că rapoartele finale ale OLAF nu oferă suficiente informații care să servească drept bază pentru inițierea recuperării fondurilor plătite necuvenit. În astfel de cazuri, direcțiile generale întreprind (sau externalizează) acțiuni suplimentare pentru a decide dacă este posibilă recuperarea sumei recomandate de OLAF sau se bazează pe dovezile colectate prin intermediul propriilor audituri.

VIII Curtea consideră că instituirea Parchetului European (la care vor participa 22 de state membre) este un pas în direcția corectă, dar regulamentul actual prezintă mai multe riscuri. Probabil cel mai grav dintre acestea privește detectarea și investigarea, care vor fi efectuate în principal de investigatorii statelor membre aflați sub autoritatea EPPO. Regulamentul nu instituie niciun mecanism care să permită EPPO (sau oricărui alt organism al UE) să solicite autorităților statelor membre să aloce resurse pentru acțiunile proactive necesare în vederea investigării fraudelor legate de cheltuielile UE sau pentru cazurile instrumentate de procurorii delegați. Un alt risc este acela ca amplele consultări interne și traducerile necesare pentru desfășurarea activității camerelor EPPO să sfârșească prin a dura prea mult pentru procedurile penale, în cazul cărora timpul este foarte adesea cea mai limitată resursă.

Recomandările Curții

IX Pe baza acestor observații, Curtea consideră că sunt necesare mai mult elan și mai mult leadership la nivelul UE pentru a se întreprinde acțiuni concrete împotriva fraudei legate de cheltuielile UE. În consecință, Curtea consideră că există o nevoie clară de intensificare a acțiunilor Comisiei de combatere a fraudei legate de cheltuielile UE, în cooperare cu statele membre.

X Comisia ar trebui:

Recomandarea 1: să instituie un sistem solid de raportare a fraudei, care să furnizeze informații privind amploarea, natura și cauzele profunde ale acesteia.

Recomandarea 2: pentru a realiza o mai bună coordonare în combaterea fraudei, în contextul responsabilității colegiale pentru prevenirea și detectarea fraudei, să se asigure că gestionarea strategică a riscului de fraudă și prevenirea fraudei vor fi menționate în mod clar în portofoliul unuia dintre comisari; și să adopte o nouă strategie antifraudă cuprinzătoare, bazată pe o analiză aprofundată a riscurilor de fraudă.

Recomandarea 3: să își intensifice activitățile de prevenire a fraudei. În special, Comisia ar trebui:

— să se asigure că direcțiile generale utilizează sistemul de detectare timpurie și de excludere în cadrul gestiunii directe și indirecte și să facă apel la statele membre să identifice și să semnaleze operatorii economici fraudoși și persoanele fizice care au legături cu aceștia;

— să solicite tuturor statelor membre să utilizeze în mod activ baza de date ARACHNE pentru a preveni utilizarea frauduloasă și nelegală a fondurilor UE.

Recomandarea 4: Reconsiderarea rolului și a responsabilităților OLAF în combaterea fraudei legate de cheltuielile UE în lumina instituirii Parchetului European. În special, Comisia ar trebui să propună Parlamentului European și Consiliului măsuri prin care să atribuie OLAF un rol strategic și de supraveghere în acțiunile antifraudă ale UE.

Introducere

Definiția fraudei

01 În general, frauda[1] se referă la orice act intenționat sau omisiune intenționată menită să înșele alte persoane, în urma căreia victima suferă o pierdere, iar autorul fraudei obține un câștig. De exemplu, se consideră că este fraudă atunci când un beneficiar de grant încearcă să inducă în eroare în mod intenționat finanțatorul pentru a solicita rambursarea unor cheltuieli nejustificat de mari.

02 Frauda care implică fonduri publice are uneori legătură cu corupția[2][3], care este în mod tradițional înțeleasă ca fiind orice act sau omisiune prin care se abuzează sau se urmărește să se abuzeze de autoritatea publică, cu scopul de a se obține beneficii necuvenite. De exemplu, în cazul în care un beneficiar de grant mituiește un funcționar pentru ca acesta să accepte cheltuieli nejustificat de mari, s-a comis atât un act de fraudă, cât și un act de corupție.

03 Neregula[4] este un concept mai amplu decât frauda. Ea este definită ca fiind orice încălcare a legii, care are sau ar avea ca efect prejudicierea bugetului Uniunii. În cazul în care o astfel de încălcare a fost săvârșită în mod intenționat, este vorba despre fraudă. Prin urmare, ceea ce diferențiază frauda de alte nereguli (abateri) este intenția răuvoitoare a autorului.

Protejarea intereselor financiare ale UE împotriva fraudei

04 Articolul 325 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) prevede un temei juridic pentru protejarea intereselor financiare ale UE împotriva fraudei, a corupției și a altor activități ilegale (***anexa I***).

---

[1] A se vedea definiția juridică la articolul 3 din Directiva (UE) 2017/1371 a Parlamentului European și a Consiliului din 5 iulie 2017 privind combaterea fraudelor îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii prin mijloace de drept penal (Directiva PIF).

[2] A se vedea considerentul 8 al Directivei PIF.

[3] A se vedea definiția juridică la articolul 4 din Directiva (UE) 2017/1371 (Directiva PIF).

[4] Articolul 1 alineatul (2) din Regulamentul (CE, Euratom) nr. 2988/95 al Consiliului.

05 Comisia Europeană trebuie să ia măsurile necesare pentru a oferi o asigurare rezonabilă că neregulile (inclusiv frauda) în utilizarea bugetului UE sunt prevenite, detectate și corectate[5]. Ea împarte această responsabilitate cu statele membre în domeniul gestiunii partajate, și anume în domeniile de cheltuieli pentru coeziune și agricultură.

06 „Directiva privind combaterea fraudelor îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii prin mijloace de drept penal" („Directiva PIF")[6] prevede o definiție armonizată a infracțiunilor care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii, precum și sancțiuni și termene de prescripție pentru astfel de cazuri. Această directivă a fost adoptată la data de 5 iulie 2017. Statele membre trebuie să o transpună în legislația națională până în iulie 2019[7].

07 Există un număr mare de actori implicați în gestionarea riscului de fraudă împotriva bugetului UE, atât la nivelul UE, cât și la nivelul statelor membre (***anexa II***). Principalii actori sunt:

- **Oficiul European de Luptă Antifraudă** (cunoscut sub acronimul denumirii sale în limba franceză, **OLAF** – „Office européen de lutte antifraude") este în prezent principalul organism antifraudă al UE. Acesta contribuie la elaborarea și la punerea în aplicare a politicii antifraudă a Comisiei. OLAF este singurul organism cu competențe de investigare independente la nivelul UE[8].

- **Direcțiile generale ale Comisiei și agențiile executive** au responsabilitatea de a institui sisteme eficace de gestionare a riscului de fraudă în diferitele domenii ale bugetului UE.

- În cadrul gestiunii partajate, **autoritățile responsabile de programe din statele membre** au obligația de a pune în aplicare un cadru antifraudă adecvat. Ancheta și urmărirea penală sunt, de asemenea, pe deplin sub responsabilitatea **autorităților judiciare naționale**.

---

[5] A se vedea articolul 32 din Regulamentul (UE, Euratom) nr. 966/2012 al Parlamentului European și al Consiliului din 25 octombrie 2012 privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii (Regulamentul financiar).

[6] A se vedea articolul 3 din Directiva PIF.

[7] A se vedea articolul 17 din Directiva PIF.

[8] Articolul 1 alineatul (2) din Regulamentul (UE, Euratom) nr. 883/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 septembrie 2013 privind investigațiile efectuate de Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF) și de abrogare a Regulamentul (CE) nr. 1073/1999 al Parlamentului European și al Consiliului și a Regulamentului (Euratom) nr. 1074/1999 al Consiliului.

- În octombrie 2017, 20 de state membre[9] au decis să instituie **Parchetul European („EPPO”)**. În prezent, 22 de state membre participă la EPPO. Acesta va fi un organism al UE cu competențe de a investiga și de a urmări penal infracțiuni săvârșite împotriva intereselor financiare ale UE. Potrivit articolului 120 alineatul (2) din Regulamentul de instituire a Parchetului European[10], organismul nu își va începe activitatea mai devreme de trei ani de la data la care intră în vigoare regulamentul, mai exact nu înainte de sfârșitul anului 2020.

08 Curtea de Conturi Europeană (Curtea) este auditorul independent al UE. Curtea examinează legalitatea și regularitatea tuturor veniturilor și cheltuielilor și verifică dacă a fost asigurată o bună gestiune financiară. În cazul în care, pe parcursul activității sale, Curtea detectează cazuri în care există suspiciuni de fraudă, aceasta raportează cazurile respective la OLAF pentru analiză preliminară și pentru posibile investigații[11].

09 În sfârșit, potrivit articolului 325 alineatul (4) TFUE, Curtea de Conturi Europeană trebuie să fie consultată cu privire la orice măsuri care urmează a fi adoptate de legiuitor în domeniul prevenirii și în cel al combaterii fraudelor care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii. În ultimii ani, Comisia a publicat mai multe propuneri legislative legate de obiectul acestui audit (***anexa III***). Curtea a emis avize cu privire la unele dintre aceste propuneri[12].

---

[9] Austria, Belgia, Bulgaria, Croația, Republica Cehă, Cipru, Estonia, Finlanda, Franța, Germania, Grecia, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburg, Portugalia, România, Slovacia, Slovenia și Spania. Țările de Jos și Malta s-au alăturat EPPO în cursul anului 2018.

[10] Regulamentul (UE) 2017/1939 al Consiliului din 12 octombrie 2017 de punere în aplicare a unei forme de cooperare consolidată în ceea ce privește instituirea Parchetului European (EPPO).

[11] A se vedea punctele 1.35 și 1.36 din Raportul anual pe 2016 al Curții.

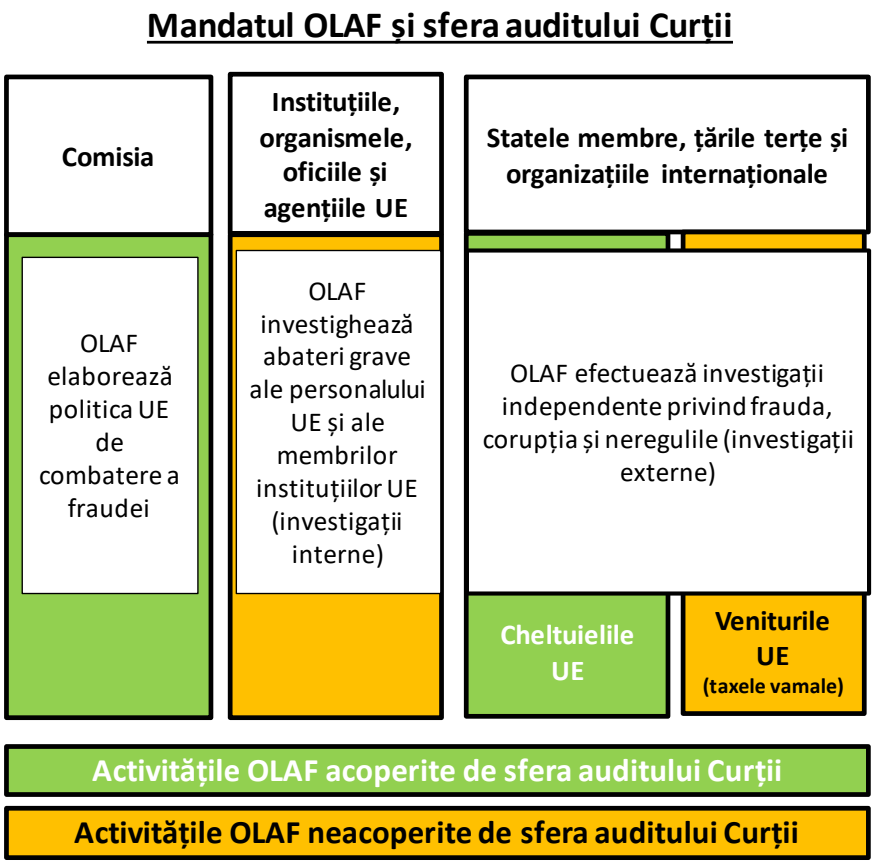
[12] A se vedea Avizul nr. 1/2018 al Curții de Conturi Europene referitor la propunerea (din 2 mai 2018) de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind protecția bugetului Uniunii în cazul unor deficiențe generalizate în ceea ce privește statul de drept în statele membre; Avizul nr. 9/2018 al Curții de Conturi Europene referitor la propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a Programului UE de luptă antifraudă; Avizul nr. 8/2018 al Curții de Conturi Europene referitor la propunerea Comisiei din 23 mai 2018 de modificare a Regulamentului nr. 883/2013 privind investigațiile efectuate de Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF) în ceea ce privește cooperarea cu Parchetul European și eficacitatea investigațiilor OLAF.

Sfera și abordarea auditului

10 În cadrul auditului său, Curtea a evaluat dacă Comisia gestionează în mod adecvat riscul de fraudă în legătură cu cheltuielile UE. Curtea a examinat în special:

- dacă Comisia a evaluat corect amploarea, natura și cauzele fraudei legate de cheltuielile UE;
- dacă Comisia dispune de un cadru strategic eficace pentru gestionarea riscului de fraudă;
- dacă Comisia se concentrează suficient pe prevenirea fraudei;
- dacă investigațiile administrative ale OLAF conduc la urmărire penală și la recuperare.

Figura 1 – Sfera auditului Curții privind OLAF



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

11 Curtea a examinat, de asemenea, dacă EPPO ar putea remedia deficiențele identificate de Curte în cadrul actualului sistem de combatere a fraudei legate de cheltuielile UE.

12 Auditul Curții s-a axat exclusiv pe fraudele legate de cheltuielile UE. El a acoperit toate domeniile majore de cheltuieli ale UE (agricultură, coeziune, cercetare și acțiuni externe). Curtea s-a concentrat în principal pe acțiunile întreprinse de Comisie pentru a preveni frauda și pentru a răspunde la fraudele detectate. Ea nu a examinat investigațiile OLAF desfășurate cu privire la veniturile UE. În ceea ce privește investigațiile externe ale OLAF, Curtea s-a concentrat pe recomandările financiare și judiciare, deoarece acestea sunt principalele realizări ale OLAF[13]. Curtea nu a examinat nici investigațiile interne desfășurate cu privire la funcționari sau la alți angajați ai UE, membri ai instituțiilor sau ai organismelor ori șefi de oficii sau de agenții.

13 Observațiile Curții se bazează pe următoarele surse de probe de audit:

(a) analiza documentației (documente ale Comisiei și ale OLAF, rapoarte ale Curții de Conturi Europene, studii și cercetări relevante) și a bazelor de date relevante (IMS și ARACHNE);

(b) interviuri cu funcționari ai OLAF și cu funcționari din șapte direcții generale responsabile de cheltuieli (DG AGRI, DG EMPL, DG REGIO, DG RTD, DG DEVCO, DG CNECT și DG HOME), precum și din direcții generale și din alte servicii interne care au un rol important în supravegherea de către Comisie a gestionării riscului de fraudă [Comitetul de supraveghere a OLAF, SEC GEN, DG BUDG și Serviciul de Audit Intern (IAS)];

(c) interviuri cu organisme externe Comisiei, cum ar fi Europol și Eurojust;

(d) vizite la serviciile de coordonare antifraudă (AFCOS), la parchetele și la ministerele de resort din patru state membre (Bulgaria, Berlin și Brandenburg în Germania, Roma și Perugia în Italia, și Polonia);

(e) un chestionar adresat celor 28 de instituții supreme de audit din statele membre, dintre care au răspuns 23; un chestionar adresat de Europol în cadrul acestui audit celor 28 de puncte de contact naționale, dintre care au răspuns 13;

(f) contribuții din partea a 15 experți (criminologi, cercetători în domeniul științelor juridice și al celor sociale, procurori) care au furnizat informații și consiliere pe tot parcursul auditului și au formulat observații cu privire la constatările preliminare ale Curții.

---

[13] În cadrul acțiunilor de prevenire a fraudei desfășurate de Comisie, Curtea a examinat și recomandările administrative ale OLAF.

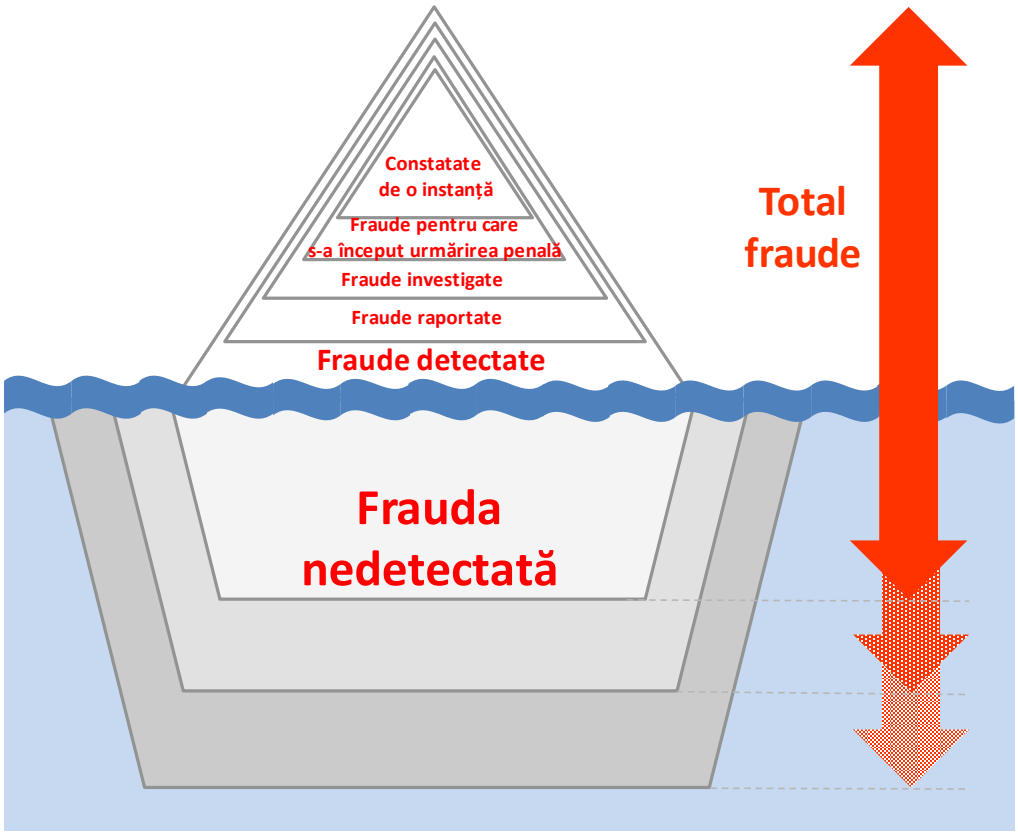
Observații

Informațiile de care dispune Comisia cu privire la amploarea, la natura și la cauzele fraudei sunt insuficiente

14 Măsurarea fraudei este primul pas într-un demers corect conceput și pus în aplicare pentru combaterea fraudei. În lipsa unor date de bază adecvate cu privire la fraudă, acțiunile antifraudă sunt mai dificil de planificat și de monitorizat.

15 Fraudele comise împotriva fondurilor gestionate de organizații, cum sunt fondurile UE, constituie infracțiuni ascunse, ceea ce înseamnă că nu pot fi descoperite fără controale *ex ante* sau *ex post* efectuate special în acest scop. Întrucât astfel de controale nu pot fi exhaustive și nu sunt întotdeauna productive, unele cazuri rămân nedetectate. Această situație este agravată de lipsa de victime individuale ale fraudelor comise împotriva fondurilor gestionate de organizații, care să raporteze aceste infracțiuni și să le supună atenției autorităților competente. ***Figura 2*** reprezintă frauda nedetectată și etapele cuprinse între detectarea unui caz de suspiciune de fraudă și constatarea fraudei de către o instanță.

Figura 2 – Nivelurile de fraudă

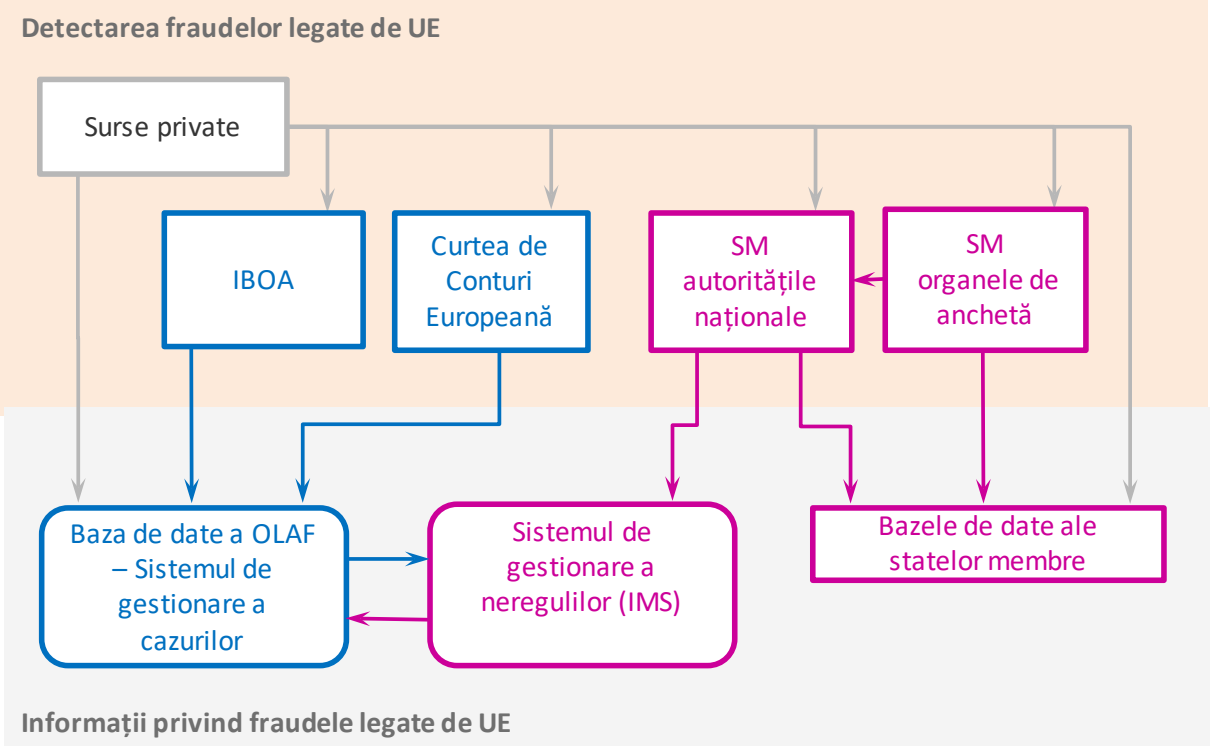


Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

16 Din cauza naturii sale ascunse, fenomenul de fraudă nu poate fi estimat doar pe baza statisticilor oficiale privind cazurile raportate și investigate. Metodele de cercetare sociologică ar putea furniza informații suplimentare utile cu privire la amploarea și la natura problemei.

17 În ceea ce privește cheltuielile UE, informațiile privind nivelul fraudei detectate sunt înregistrate în trei baze de date diferite (***figura 3***).

Figura 3 – Informații privind fraudele identificate



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

18 OLAF – în calitatea sa de principal organism antifraudă al UE – este responsabil de colectarea și compilarea de statistici și informații privind frauda legată de cheltuielile UE, în numele Comisiei. Statelor membre și țărilor candidate le revine obligația legală[14] să raporteze la OLAF, în calitatea sa de parte a Comisiei, toate cazurile grave de nereguli pe care le-au detectat în legătură cu veniturile UE (resursele proprii tradiționale) și în legătură cu cheltuielile acesteia (coeziune, agricultură și fonduri de preaderare). Ele sunt de asemenea obligate să raporteze dacă aceste nereguli duc la inițierea unor proceduri

[14] Dispozițiile relevante sunt articolul 122 alineatul (2) din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013, articolul 50 alineatul (1) din Regulamentul (UE) nr. 1306/2013, articolul 30 alineatul (2) din Regulamentul (UE) nr. 223/2014, articolul 5 alineatul (5) din Regulamentul (UE) nr. 514/2014 și articolul 21 alineatul (1) litera (d) din Regulamentul (UE) nr. 1309/2013.

administrative sau judiciare la nivel național pentru a se stabili caracterul deliberat sau nu al comportamentului în cauză (suspiciune de fraudă) sau dacă frauda a fost confirmată printr-o hotărâre judecătorească definitivă (fraudă confirmată). Astfel, statele membre și țările candidate trebuie mai întâi să înregistreze o neregulă și apoi să precizeze dacă neregula respectivă avea caracter fraudulos (suspiciune de fraudă sau fraudă confirmată) sau nu avea un astfel de caracter. În ceea ce privește cheltuielile, această raportare se realizează prin intermediul unui sistem informatic denumit „Sistemul de gestionare a neregulilor" (IMS). OLAF este responsabil de acest sistem. În ceea ce privește veniturile, raportarea se realizează prin intermediul sistemului OWNRES, care este gestionat de DG BUDG.

19 OLAF dispune de propriul sistem de gestionare a cazurilor, care oferă informații cu privire la investigațiile încheiate și la cele aflate în curs în cazuri de fraudă, de corupție și de nereguli grave care implică fonduri ale UE. Autoritățile statelor membre pot avea, de asemenea, propriile baze de date pentru înregistrarea cazurilor de suspiciuni de fraudă care afectează fie interesele financiare ale UE, fie bugetele lor naționale.

20 În această secțiune, Curtea examinează calitatea informațiilor utilizate de Comisie cu privire la nivelurile fraudei detectate și nedetectate și tipul de analiză pe care Comisia o efectuează pentru a identifica cele mai tipice forme și mecanisme de fraudă, cauzele fraudei și profilul autorilor de fraude. Curtea evaluează, de asemenea, modul în care Comisia include aceste informații în evaluările sale privind riscul de fraudă.

Datele referitoare la nivelul fraudelor detectate sunt incomplete

21 Comisia publică în fiecare an valoarea fraudelor detectate, împreună cu analizele subiacente, într-un raport intitulat „Raportul PIF"[15]. Potrivit acestui raport, fraudele detectate în legătură cu cheltuielile UE în 2017 s-au ridicat la 390,7 milioane de euro, respectiv 0,29 % din totalul plăților efectuate de la bugetul UE (***figura 4***).

[15] Protejarea intereselor financiare ale Uniunii Europene – Combaterea fraudei – Raportul anual pe 2017, COM(2018) 553 final.

Figura 4 – Cheltuielile UE: fraudele detectate, pe domenii de cheltuieli (2017)

Domeniu de cheltuieli ale UE	Din datele Comisiei și din raportările statelor membre și ale țărilor candidate (suma în milioane de euro)	Ca % din plățile efectuate
Coeziune și pescuit*	320*	0,94 %*
Resurse naturale	60	0,11 %
Cheltuieli directe	7	0,04 %
Preaderare	3	0,18 %
Total	**390**	**0,29 %**

*Pentru domeniile de cheltuieli privind coeziunea și pescuitul, care se bazează în totalitate pe programe multianuale, Comisia sugerează să se facă referire la date care acoperă întreaga perioadă de programare mai degrabă decât la schimbările intervenite de la un an la altul. Pentru întregul ciclu de programare 2007-2013, frauda detectată reprezintă 0,44 % din plăți.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza Raportului PIF 2017 (p. 14, 22, 24 și 25) și a documentului de lucru al serviciilor Comisiei SWD(2018) 386 final: „Evaluarea statistică a neregulilor raportate pentru 2017" (p. 47, 66, 102, 103 și 106).

22 Pentru a calcula aceste cifre privind fraudele detectate, Comisia utilizează propriile date în cazurile care implică cheltuieli aflate sub gestiune directă, iar în cazurile referitoare la cheltuieli care fac obiectul gestiunii partajate, aceasta utilizează date transmise la OLAF de statele membre și de țările candidate prin intermediul IMS.

23 Pe baza rezultatelor obținute în urma auditului pe care l-a efectuat, prezentate la punctele următoare, Curtea a ajuns la concluzia că cifrele respective nu oferă o imagine completă a nivelului fraudei detectate în legătură cu cheltuielile UE. Acest lucru este valabil atât pentru gestiunea partajată, cât și pentru alte moduri de gestiune.

24 În cadrul gestiunii partajate, Comisia consideră că principala problemă legată de neraportare privește cazuri aflate în curs de investigare de către parchete despre care autoritățile responsabile de punerea în aplicare a programului în cauză nu au cunoștință[16]. Curtea a identificat însă următoarele motive suplimentare pentru care amploarea fraudei nu este raportată la nivelul real:

[16] Punctul 2.4 din Documentul de lucru al serviciilor Comisiei SWD(2016) 237 final explică ipotezele metodologice care stau la baza analizei neregulilor raportate.

- Autoritățile statelor membre nu raportează toate cazurile investigate de OLAF. Dintre cele 20 de cazuri ale OLAF verificate de Curte, aceasta a identificat doar trei cazuri pe care autoritățile statelor membre le înregistraseră în sistemul IMS.

- Cazuri de fraudă pot fi de asemenea generate de activitățile organismelor publice intermediare implicate în punerea în aplicare a unui program operațional la nivelul selecției proiectelor sau al achizițiilor publice:

  - Dreptul UE[17] nu impune autorităților statelor membre să raporteze cazurile de natură frauduloasă sau nefrauduloasă în care organisme publice și-au exercitat prerogativele de autoritate publică și nu au acționat în calitate de operator economic. Curtea a identificat probleme de subraportare în cazuri în care organisme publice acționează ca operatori economici.

  - În cazul în care apar nereguli frauduloase sau nefrauduloase în selecția proiectelor înainte de a acorda finanțare unui anumit proiect, nu este întotdeauna posibilă identificarea proiectului neconform sau fraudulos în cauză pentru a se introduce datele necesare în IMS. Curtea a identificat astfel de cazuri în două state membre.

- Pentru a reduce sarcina administrativă care le revine, legislația UE prevede pentru autoritățile statului membru obligația de a raporta doar neregulile frauduloase sau nefrauduloase care implică fonduri ale UE în valoare de peste 10 000 de euro[18]. În domeniul agriculturii și în cadrul Fondului social european, există un număr mare de plăți sub pragul de 10 000 de euro și, în consecință, plăți potențial frauduloase sub pragul de raportare care nu sunt raportate. Pe parcursul auditului, Curtea a identificat un stat membru în cazul căruia neregulile raportate în cadrul IMS pentru Fondul european de garantare agricolă și pentru Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală reprezentau doar o mică parte (7 %) din totalul neregulilor identificate de statul membru respectiv pentru aceste două fonduri. Pe de altă parte, din acest procent de 7 % de nereguli raportate, statul membru a calificat un procent ridicat (60 %) drept suspiciuni de fraudă.

---

[17] A se vedea articolul 1 alineatul (2) și articolul 7 din Regulamentul (CE, Euratom) nr. 2988/95 al Consiliului din 18 decembrie 1995 privind protecția intereselor financiare ale Comunităților Europene; articolul 2 alineatul (37) din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013; articolul 2 alineatul (17) din Regulamentul (UE) nr. 223/2014; considerentul 3 al Regulamentului delegat (UE) 2015/1971 al Comisiei; considerentul 3 al Regulamentului delegat (UE) 2015/1973 al Comisiei.

[18] Articolul 3 alineatul (1) litera (a) din Regulamentele delegate (UE) 2015/1970, 2015/1971, 2015/1972 și 2015/1973 ale Comisiei.

25 Comisia a publicat o serie de orientări[19] privind raportarea neregulilor și semnalarea acestora drept suspiciuni de fraudă. Cu toate acestea, raportarea variază în continuare în rândul statelor membre. Acest lucru se datorează în principal diferitor interpretări ale conceptelor „suspiciune de fraudă” și „constatare primară administrativă sau judiciară”[20]. Definițiile acestora sunt importante pentru a determina cu exactitate momentul în care o neregulă trebuie semnalată ca fiind de natură frauduloasă (suspiciune de fraudă). Tabelul din ***anexa 4*** arată că unele state membre califică neregulile ca fiind suspiciuni de fraudă numai după pronunțarea unei hotărâri judecătorești definitive, în timp ce altele fac acest lucru mult mai devreme în cadrul procedurii.

26 Pentru a pune un accent mai puternic pe detectarea și raportarea fraudei, în 2015, OLAF a introdus doi noi indicatori: „rata de detectare a fraudelor” (RDF), care constituie valoarea suspiciunilor de fraudă sau a fraudelor confirmate detectate într-un stat membru exprimată ca procent din totalul plăților efectuate în țara respectivă într-o anumită perioadă și „nivelul de frecvență a fraudei”(NFF), care reprezintă numărul de cazuri de suspiciuni de fraudă sau de fraude confirmate într-un stat membru exprimat ca procent din numărul total al neregulilor detectate în țara respectivă într-o anumită perioadă. Un indicator similar a fost creat pentru neregulile nefrauduloase („rata de detectare a neregulilor” sau RDN și „nivelul de frecvență a neregulilor” sau NFN). ***Figura 5*** include informații cu privire la rata de detectare a fraudelor și la rata de detectare a neregulilor din fiecare stat membru, în domeniul coeziunii, pentru perioada 2007-2013.

27 Acești indicatori evidențiază faptul că există diferențe importante în ceea ce privește nivelul (valoarea și numărul cazurilor) de nereguli și de fraude detectate și raportate de statele membre. De exemplu, 10 state membre au raportat mai puțin de 10 cazuri de suspiciuni de fraudă în întreaga perioadă de programare 2007-2013 și 12 state membre au avut rate de detectare a fraudelor de sub 0,1 %. Opt state membre au clasificat peste 10 % din totalul neregulilor raportate ca fiind suspiciuni de fraudă, în timp ce pentru alte 14 state membre procentul a fost de sub 5 %.

---

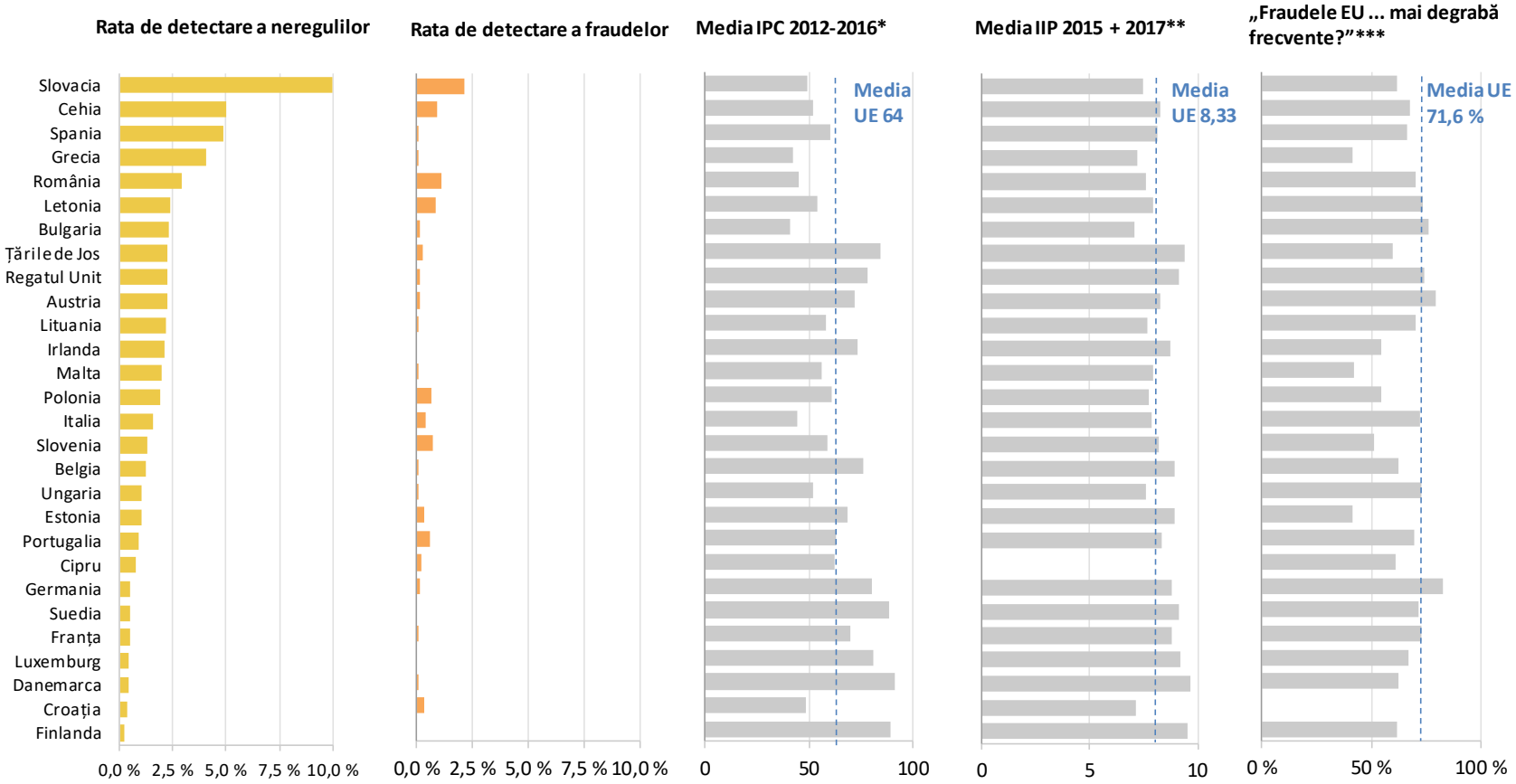
[19] Manual privind cerința de raportare a neregulilor (*Handbook on requirement to report irregularities*), COCOLAF/23-05-17/8.2/EN; articolul 2 litera (b) din Regulamentele delegate (UE) 2015/1970, 2015/1971 și 2015/1973 ale Comisiei.

[20] Articolul 2 litera (b) din Regulamentele delegate (UE) 2015/1970, 2015/1971, 2015/1972 și 2015/1973 ale Comisiei conține o definiție a termenului „constatare primară administrativă sau judiciară”. Aceste regulamente delegate sunt adoptate pe baza competențelor conferite prin actele de bază relevante, printre care se numără și Regulamentul privind dispozițiile comune (articolul 122).

28 Comisia consideră că diferențele semnificative dintre statele membre în ceea ce privește raportarea fraudei și a neregulilor pot fi legate de sistemul național instituit pentru combaterea fraudei, mai degrabă decât exclusiv de raportarea nearmonizată. Comisia nu a pus la dispoziție o analiză mai detaliată cu privire la motivele care stau la baza acestor diferențe.

29 Un alt indiciu al problemelor legate de raportare sau de detectare este faptul că corelația dintre statisticile oficiale privind ratele de detectare a fraudelor raportate și rezultatele indicatorilor de risc de corupție este slabă (***figura 5***): unele țări care înregistrează valori mici ale indicelui de percepție a corupției (IPC) al Transparency International sau ale indicelui de integritate publică (IIP) și, prin urmare, considerate mai puțin transparente, raportează foarte puține sau chiar zero cazuri de fraudă.

Figura 5 – Rata de detectare a neregulilor și rata de detectare a fraudelor pentru fiecare stat membru, în raport cu indicele de percepție a corupției (IPC), cu indicele de integritate publică (IIP) și cu rezultatele sondajului Eurobarometru



* **Indicele de percepție a corupției (IPC)** al Transparency International clasifică țările în funcție de nivelurile de corupție percepute ale acestora, astfel cum sunt determinate prin evaluări ale unor experți și prin sondaje de opinie. Clasificarea se face pe o scară de la 100 (foarte curat) la 0 (extrem de corupt).

** **Indicele integrității publice (IIP)** este un indice compozit compus din șase elemente: independența justiției, povara administrativă, deschiderea comerțului, transparența bugetară, e-cetățenia și libertatea presei. Scopul acestuia este să ofere o imagine obiectivă și cuprinzătoare a nivelului de control al corupției în 109 țări. Clasificarea se face pe o scară de la 1 (nivel redus de control al corupției) la 10 (nivel ridicat de control al corupției).

*** Sondajul **Eurobarometru din 2015** măsoară percepția cetățenilor UE. Q1_B. Defraudarea bugetului UE: Amploarea problemei… este mai degrabă frecventă?

30 Comisia nu efectuează controale cuprinzătoare cu privire la calitatea datelor raportate în IMS și nici nu solicită autorităților statelor membre să furnizeze o asigurare cu privire la fiabilitatea datelor raportate. Verificări parțiale privind respectarea obligațiilor de raportare sunt efectuate în cadrul auditurilor de sistem.

31 Nici OLAF, nici vreun alt organism din cadrul Comisiei nu colectează informații cu privire la cauzele penale legate de interesele financiare ale UE care sunt investigate de autoritățile naționale. Statele membre au propriile sisteme de înregistrare a cazurilor aflate în curs de investigare și aproape jumătate dintre acestea nu fac diferența între infracțiunile financiare care afectează interesele naționale și cele care afectează interesele UE. În consecință, nici Comisia, nici statele membre respective nu dispun de date privind fraudele legate de cheltuielile UE ca o categorie separată.

32 În domeniul cheltuielilor gestionate în mod direct de către Comisie, valoarea cheltuielilor suspectate a fi frauduloase se bazează pe sumele semnalate ca fiind frauduloase și înregistrate în sistemul contabil al Comisiei. Curtea a constatat că anumite date nu sunt incluse în valoarea cheltuielilor suspectate a fi frauduloase. În unele cazuri, Comisia solicită restituirea sumelor încasate în mod fraudulos prin compensarea lor cu cereri de rambursare viitoare, fără a emite un ordin de recuperare oficial. Aceste cazuri nu sunt întotdeauna semnalizate ca frauduloase, chiar dacă orientările Comisiei impun acest lucru. În plus, unele cazuri de suspiciuni de fraudă nu necesită o investigație a OLAF, dar sunt monitorizate de direcțiile generale prin intermediul auditurilor. Aceste cazuri nu sunt întotdeauna incluse în valoarea raportată a cheltuielilor frauduloase. Comisia nu a elaborat încă orientări clare cu privire la modul în care trebuie compilate aceste date.

Comisia nu deține informații cu privire la nivelul fraudei nedetectate

33 Comisia nu estimează frauda nedetectată și nici nu a efectuat vreodată, în rândul victimelor sau al eventualilor martori ai infracțiunilor, vreun sondaj care să aibă ca obiect frauda legată de cheltuielile UE. Comisia a comunicat Curții că nu a considerat sondajele în rândul victimelor sau al eventualilor martori ai infracțiunilor ori sondajele având ca obiect percepția fraudei ca fiind instrumente adecvate pentru a oferi o mai bună cunoaștere a amplorii globale a fraudelor legate de subvențiile UE, deoarece efectuarea unui sondaj în rândul victimelor fraudelor legate de bugetul UE ar genera costuri considerabile și nu este clar cui ar trebui adresate astfel de întrebări sociologice.

34 Cu toate acestea, s-au utilizat studii bazate pe percepție și pe experiență pentru măsurarea corupției, care este, de asemenea, o infracțiune ascunsă. Indicatorii de corupție acceptați pe scară largă includ indicele de percepție a corupției al Transparency International

și indicele de control al corupției al Băncii Mondiale (WB-CCI). Acești indici utilizează rezultatele studiilor bazate pe percepție. Astfel de sondaje nu se efectuează pentru a înlocui statisticile oficiale, ci mai degrabă pentru a le completa.

35 Pe lângă sondajele bazate pe percepție, s-au efectuat și unele studii recente care estimează nivelul riscului de corupție sau nivelul de control al corupției prin utilizarea unor date administrative obiective[21].

36 În domeniul coeziunii, DG REGIO a inițiat un studiu de evaluare a calității guvernării la nivel regional, utilizând datele privind achizițiile publice. Unul dintre indicatorii de performanță măsurați a fost controlul riscurilor de corupție (***caseta 1***). Luarea în considerare a diferențelor de la nivel regional sau sectorial în acest context este esențială pentru înțelegerea riscurilor de corupție și pentru gestionarea eficace a acestora.

Caseta 1

Studiu privind calitatea guvernării la nivel regional, utilizând datele privind achizițiile publice

În 2017, DG REGIO a inițiat un studiu pe regiuni privind performanța în domeniul achizițiilor publice în statele membre ale UE, utilizând un indicator de risc de corupție inovator, dezvoltat în cadrul proiectului de cercetare DIGIWHIST la Universitatea din Cambridge. Această metodă utilizează volume mari de date care provin din baze de date la scară largă consacrate achizițiilor publice (*Tenders Electronic Daily*), date din registrul comerțului, precum și date financiare și date din registrele de proprietate[22].

Această metodă de măsurare a corupției indică faptul că diferențele dintre regiuni sau sectoare sunt mai mari decât cele dintre diferite țări, deoarece compararea diferențelor dintre țări maschează o gamă largă de diferențe existente în interiorul țărilor respective.

37 Aceste exemple ilustrează faptul că, în realitate, este posibilă obținerea mai multor informații cu privire la amploarea fraudei nedetectate sau a corupției.

---

[21] Fazekas, M. și Kocsis, G. (2017); Fazekas, M., Tóth, I. J. și King, P. L. (2016); Golden, M. și Picci, L. (2005). Centrul pentru Studii privind Combaterea Fraudei de la Universitatea din Portsmouth a elaborat, de asemenea, o metodă de măsurare a pierderilor în caz de fraudă (*fraud loss measurement method* – FLM). A se vedea Button, M. și Gee, J. (2015).

[22] Fazekas, M. și Kocsis, G. (2017); Fazekas, M., Tóth, I. J. și King, P. L. (2016); p. 369-397.

Analiza Comisiei privind tipurile de fraudă și riscurile de fraudă este insuficientă

38 Cunoașterea tipurilor de fraudă contribuie la evaluări exacte și actualizate ale riscului de fraudă și ajută la identificarea și aplicarea controalelor relevante pentru a preveni și a detecta frauda.

39 Comisia analizează diferitele tipuri de fraudă pentru a se conforma:

- obligației sale de a prezenta anual Parlamentului European și Consiliului un raport privind măsurile adoptate de Comisie și de statele membre în combaterea fraudei și rezultatele acestor măsuri (în Raportul PIF), precum și obligațiilor sale impuse de legislația sectorială;
- cadrului de control intern al Comisiei, care impune o evaluare a riscului de fraudă.

40 Raportul PIF pe 2016 include o secțiune cu privire la tipurile de nereguli raportate ca fiind frauduloase pentru ambele fonduri din domeniul agriculturii, precum și pentru domeniul prioritar „cercetare și dezvoltare tehnologică” (CDT), pentru perioada 2007-2013, în cazul fondurilor structurale. Analiza din cadrul raportului cu privire la modalitățile de operare include diferite tipuri de nereguli raportate ca fiind frauduloase[23].

41 Pe lângă Raportul PIF, OLAF a elaborat, de asemenea, mai multe analize, denumite „culegeri de cazuri”, care acoperă principalele tipuri de fraudă, vulnerabilități și semnale de alertă. Aceste culegeri de cazuri prezintă o listă de cazuri anonimizate din activitatea de investigare desfășurată de OLAF, împreună cu date provenite de la statele membre.

42 Acestea sunt exemple bune cu privire la modul în care cunoștințele OLAF în domeniul investigării și alte informații pot fi utilizate pentru a furniza în timp util informații cu privire la principalele amenințări legate de fraudă la adresa bugetului UE. Culegerile menționate sunt însă documente punctuale, care nu sunt actualizate periodic. OLAF a elaborat patru astfel de culegeri de cazuri legate de fraudă[24], publicate în 2010, 2011, 2012 și, respectiv, 2013, dar de atunci nu a publicat nicio actualizare. De exemplu, cea mai recentă culegere de cazuri pentru fondurile structurale, publicată în 2011, se referă la perioadele de programare 1994-1999 și 2000-2006.

---

[23] A se vedea, de exemplu, documentul de lucru al serviciilor Comisiei SWD(2017) 266 final, partea 2/2, tabelul CP16, p. 64, care însoțește Raportul PIF pe 2016.

[24] În 2017, OLAF a publicat o a cincea culegere de cazuri, referitoare la investigații interne.

43 În prezent, riscurile de fraudă sunt evaluate la nivel de direcție generală. Nu se efectuează nicio evaluare centralizată a riscurilor de fraudă pentru Comisie în ansamblul său și nu există un registru al riscurilor de fraudă la nivel instituțional. Aceste informații ar trebui să constituie baza Strategiei antifraudă a Comisiei (SAFC). Strategia antifraudă a Comisiei, adoptată în 2011, nu include nicio informație cu privire la aspectul dacă există vreo analiză subiacentă a riscurilor de fraudă sau cu privire la rezultatele unei astfel de analize.

44 Curtea a examinat evaluările riscurilor de fraudă realizate de șapte direcții generale ale Comisiei. Aceste evaluări ale riscurilor de fraudă se bazau exclusiv pe o analiză a fraudelor detectate, combinând informații din diferite surse interne (de exemplu, IMS, OLAF, rezultatele auditurilor efectuate de direcțiile generale și constatările Curții de Conturi Europene). Direcțiile generale nu utilizează alte informații care provin din surse externe, cum ar fi statistici naționale privind criminalitatea sau rapoarte guvernamentale oficiale sau analize și rapoarte ale unor ONG-uri, indicatori ai riscului de corupție sau sondaje, pentru a-și completa analizele privind riscul de fraudă. Prin urmare, concluzia formulată de cinci dintre cele șapte direcții generale responsabile de cheltuieli, potrivit căreia riscul de fraudă este redus, nu se bazează pe o analiză exhaustivă care să acopere toate elementele necesare[25].

45 Informațiile din registrul global al fraudelor creat de Institutul Acreditat pentru Finanțe Publice și Contabilitate Publică (*Chartered Institute of Public Finance and Accountancy*), împreună cu societatea de contabilitate Moore Stephens, sugerează că riscul de fraudă ar putea fi ridicat în legătură cu cheltuielile efectuate în cadrul granturilor (care reprezintă o mare parte a cheltuielilor UE). Acest registru se bazează pe un sondaj global la care participă peste 150 de specialiști în domeniul contabilității și al riscului de fraudă din 37 de țări, în vederea identificării domeniilor care prezintă cele mai ridicate riscuri la nivel mondial. Respondenții au evaluat 18 tipuri diferite de riscuri de fraudă și de dare sau luare de mită, atribuindu-le o notă de la 1 (riscul cel mai redus) la 5 (riscul cel mai ridicat). Aproape jumătate (48 %) dintre participanți au declarat că fraudele legate de granturi prezintă un risc ridicat sau foarte ridicat, plasându-le pe primul loc în registru[26].

46 Unii dintre experții consultați de Curte sunt de părere că este important să se utilizeze mai multe metode diferite, în funcție de tipul de cheltuieli, pentru a dobândi o mai bună cunoaștere a riscului, a amplorii și a naturii fraudei legate de cheltuielile UE. De exemplu, pentru politica agricolă comună, în cadrul căreia finanțarea este acordată în principal pe baza unor drepturi la plată și unde există o marjă discreționară mai mică în modul de alocare

---

[25] DG EMPL, DG REGIO, DG AGRI, DG RTD și DG HOME.

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

a fondurilor UE, o posibilă modalitate de măsurare a amplorii cheltuielilor frauduloase ar putea fi prin măsurarea pierderilor generate de fraudă. Pentru proiectele de investiții, ar putea fi posibilă determinarea riscului de fraudă și de corupție prin analizarea unor seturi de date administrative (*big data*), cum ar fi bazele de date pentru proceduri și contracte de achiziții publice, precum și a cererilor de granturi și a deciziilor de finanțare. Efectuarea unor sondaje în rândul beneficiarilor de fonduri ale UE sau al organismelor care gestionează fonduri ale UE ar putea oferi, de asemenea, informații complementare.

Comisia nu a analizat cauzele fraudei

47 Nici OLAF, nici direcțiile generale ale Comisiei nu au efectuat o analiză detaliată a principalelor cauze ale fraudei sau a caracteristicilor persoanelor care comit fraude. Comisia consideră că identificarea motivației autorilor de fraude nu ar aduce o valoare adăugată semnificativă în lupta sa împotriva fraudei.

48 Cel mai frecvent tip de suspiciune de fraudă identificat de Curte în cadrul auditurilor sale constă în crearea în mod artificial de către beneficiari a condițiilor necesare pentru obținerea accesului la fonduri ale UE. Această modalitate de operare arată că autorii de fraude nu sunt întotdeauna infractori organizați, ci persoane fizice (beneficiare de fonduri ale UE) care încalcă intenționat regulile pentru a primi fonduri ale UE pe care consideră că sunt îndreptățite în mod legitim să le primească. Unii dintre experți au subliniat posibilitatea unei legături de cauzalitate între complexitatea normelor și fraudă. În ***caseta 2*** este prezentat un exemplu care a fost inclus în Raportul anual pe 2014 al Curții[27].

Caseta 2

Crearea în mod artificial a condițiilor necesare pentru obținerea ajutorului pentru dezvoltare rurală

Mai multe grupuri de persoane (care făceau parte din aceeași familie sau din același grup economic) au creat mai multe entități cu scopul de a obține un ajutor al cărui cuantum depășea pragul autorizat de condițiile măsurii de investiții respective. Beneficiarii au declarat că aceste entități operau în mod independent, dar în practică situația era diferită, întrucât ele erau concepute pentru a funcționa împreună. Entitățile respective făceau parte efectiv din același grup economic, având același sediu, același personal, aceiași clienți, aceiași furnizori și aceleași surse de finanțare.

49 Un studiu privind riscurile de corupție în statele membre ale UE sugerează că posibilitatea efectuării unor cheltuieli discreționare fără controale adecvate sporește riscul

[27] Curtea de Conturi Europeană, Raportul anual pe 2014, p. 229.

de corupție în ceea ce privește cheltuielile[28]. Unii dintre experți au subliniat riscuri similare. Prin urmare, ar fi oportun ca OLAF sau direcțiile generale ale Comisiei să analizeze modul în care marja discreționară în programele cofinanțate de UE afectează riscul de fraudă în cadrul unui anumit domeniu de cheltuieli. Acest lucru este valabil în special în domeniul gestiunii partajate (de exemplu, în ceea ce privește fondurile structurale și de investiții europene), în care organismele statelor membre care distribuie aceste fonduri dispun de o marjă discreționară în stabilirea criteriilor și a condițiilor de eligibilitate.

Există deficiențe în abordarea strategică a Comisiei cu privire la gestionarea riscurilor de fraudă

50 Frauda este o problemă transversală. Prin urmare, succesul în reducerea acesteia necesită eforturi și o gamă largă de acțiuni din mai multe părți. În același timp însă, combaterea fraudei nu constituie, în mod normal, obiectul principal de activitate al unei unități operaționale speciale în cadrul unei organizații. Prin urmare, o bună practică este aceea de a desemna o entitate sau un administrator de la vârful ierarhiei să conducă și să supervizeze activitățile antifraudă ale organizației[29]. Definirea clară a rolurilor și a responsabilităților unităților operaționale implicate este, de asemenea, esențială, întrucât aceasta este singura modalitate de a evita duplicarea rolurilor și de a evalua impactul concret al fiecărui actor.

51 Curtea a examinat dacă Comisia are o poziție de lider clară și roluri și responsabilități clare în acest domeniu, alături de o supraveghere adecvată a gestionării riscului de fraudă. Curtea a evaluat, de asemenea, dacă Comisia dispune de o strategie antifraudă bine concepută, în măsură să orienteze acțiunile sale antifraudă zilnice, și dacă aceasta măsoară în mod corect realizările acestor acțiuni.

---

[28] Mungiu-Pippidi, A., 2013, p. 10-11.

[29] *A Framework for Managing Fraud Risks in Federal Programmes,* GAO, iulie 2015, GAO-15-593SP, p. 10.

Conform modelului de guvernanță al Comisiei, responsabilitățile sunt împărțite; cu toate acestea, supravegherea gestionării riscului de fraudă la nivel instituțional este insuficientă

52 Curtea a analizat rolurile și responsabilitățile tipice (cele mai frecvente) ale diverselor organisme în ceea ce privește principalele rezultate ale activității de combatere a fraudei, în fiecare dintre etapele acestui proces: planificare, punere în aplicare și raportare (***anexa V***).

53 În cadrul modelului de guvernanță al Comisiei, rolurile și responsabilitățile serviciilor Comisiei implicate în acțiuni antifraudă sunt împărțite. Cu toate acestea, supravegherea la nivel instituțional este insuficientă. Majoritatea organismelor au un rol consultativ. Actorii-cheie responsabili pentru măsurile antifraudă sunt Colegiul comisarilor, direcțiile generale și autoritățile statelor membre.

54 Președintele Comisiei stabilește responsabilitățile fiecărui comisar în scrisori de misiune individuale. Acesta solicită tuturor comisarilor să asigure buna gestiune financiară a programelor aflate sub răspunderea lor, inclusiv protejarea bugetului UE împotriva fraudei. Prin scrisoarea de misiune a comisarului pentru buget și resurse umane, care este responsabil de OLAF, acestuia i se solicită să se axeze pe „consolidarea investigării fraudelor comise împotriva bugetului UE, a actelor de corupție și a abaterilor grave comise în cadrul instituțiilor europene, prin sprijinirea activității OLAF, a cărui independență în materie de investigare trebuie menținută”. Gestionarea strategică a riscurilor de fraudă și prevenirea fraudei nu sunt menționate în mod explicit nici în portofoliul acestui comisar, nici în portofoliul vreunui alt comisar.

55 OLAF este principalul organism antifraudă al UE și Regulamentul (UE, Euratom) nr. 883/2013 („Regulamentul OLAF”) prevede obligația acestuia de a contribui la dezvoltarea politicii antifraudă a Comisiei. Cu toate acestea, nici OLAF, nici vreun alt serviciu al Comisiei nu joacă un rol major în supravegherea planificării și a punerii în aplicare a acțiunilor antifraudă ale Comisiei și nici în raportarea realizărilor obținute. Având în vedere modelul de guvernanță al Comisiei, OLAF însuși nu este responsabil pentru nicio decizie care îi afectează pe ordonatorii de credite delegați sau care afectează statele membre. Acesta oferă îndrumări și recomandări celor responsabili de diversele acțiuni antifraudă (***anexa V***).

56 Comisia împarte cu statele membre responsabilitatea pentru protecția intereselor financiare ale UE împotriva fraudei în domeniile de cheltuieli aferente coeziunii și agriculturii. În prezent, Comisia nu dispune de nicio procedură care să îi permită să obțină în mod regulat informații privind modul în care statele membre asigură urmărirea cazurilor de suspiciuni de fraudă. Aceasta nu dispune nici de un mecanism eficace pentru a determina

statele membre să ia măsuri împotriva fraudei, ori pentru a monitoriza sau a influența astfel de măsuri.

57 Mai multe alte organizații internaționale au înțeles necesitatea acestui tip de mecanisme de monitorizare. De exemplu, Grupul de lucru al OCDE privind combaterea dării și luării de mită, ai cărui membri sunt aleși dintre autoritățile judiciare și cele de aplicare a legii din statele membre, coordonează și supraveghează punerea în aplicare și asigurarea respectării Convenției OCDE privind combaterea dării și luării de mită[30]. Grupul de lucru al OCDE privind combaterea dării și luării de mită a dezvoltat mai multe proceduri și practici prin care acesta și statele membre ale OCDE își pot exercita reciproc influența pentru consolidarea capacităților lor de punere în aplicare a convenției (***caseta 3***).

Caseta 3

Mecanismele de monitorizare ale Grupului de lucru al OCDE privind combaterea dării și luării de mită

Principalul instrument al Grupului de lucru al OCDE privind combaterea dării și luării de mită este o evaluare *inter pares*, în care experți externi evaluează legislația fiecărui stat membru al OCDE și eforturile depuse de acesta pentru punerea ei în aplicare. Aceste rapoarte de monitorizare pe țară conțin și recomandări a căror punere în aplicare este ulterior atent urmărită. Grupul de lucru al OCDE privind combaterea dării și luării de mită monitorizează, de asemenea, în mod continuu, anchetele penale inițiate de statele membre, elaborează studii și instrumente juridice fără caracter obligatoriu menite să crească integritatea în sectorul public și să consolideze capacitățile statelor membre de a detecta și de a ancheta corupția transnațională. Acest sistem de învățare și supraveghere reciprocă a încurajat și ajutat statele membre ale OCDE să își îmbunătățească performanțele în ceea ce privește punerea în aplicare a convenției.

Există deficiențe în strategiile antifraudă și în raportarea cu privire la eficacitatea acestora

58 Cadrul strategic pentru acțiunile antifraudă ale Comisiei cuprinde atât strategia pentru instituție în ansamblul său (SAFC), adoptată în 2011, cât și strategiile antifraudă de la nivelul direcțiilor generale sau de la nivel sectorial, elaborate de direcții generale individuale sau de grupuri de direcții generale care se confruntă cu riscuri de fraudă similare, de exemplu, în ceea ce privește politica de coeziune sau programele de cercetare. Justificarea Comisiei pentru existența unor strategii antifraudă la nivel individual și sectorial este că o soluție

[30] Convenția OCDE privind combaterea mituirii funcționarilor publici străini în tranzacțiile comerciale internaționale.

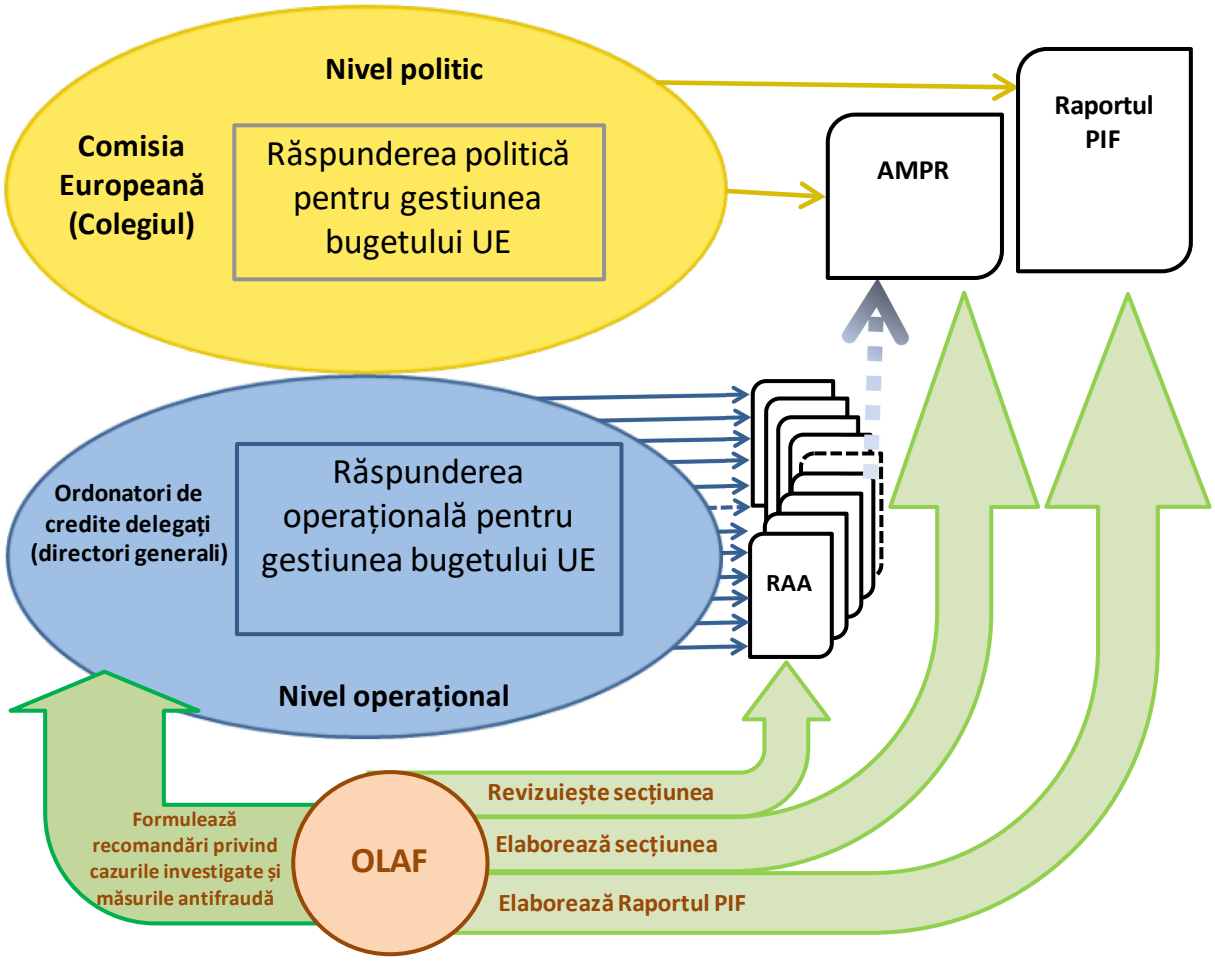
„universală” nu ar fi modalitatea cea mai eficientă de a gestiona riscul de fraudă, precum și că responsabilitățile diferiților actori variază în funcție de metoda de gestiune și de domeniul de politică.

59 Deși se intenționa ca SAFC să fie finalizată până la sfârșitul anului 2014, unele acțiuni sunt încă în desfășurare. Întrucât Comisia nu a actualizat SAFC după adoptarea ei în 2011, Curtea ridică problema dacă aceasta este potrivită pentru a orienta în practică activitățile antifraudă ale Comisiei. Comisia a informat Curtea că o actualizare a SAFC este în curs de elaborare și va fi adoptată în curând.

60 Curtea a examinat strategiile antifraudă a șapte direcții generale responsabile de cheltuieli, care acoperă toate domeniile majore în care se efectuează cheltuieli: DG AGRI, DG CNECT, DG DEVCO, DG EMPL, DG HOME, DG REGIO și DG RTD. Aceste strategii antifraudă includeau o serie de indicatori de realizare sau realizări individuale care susțineau obiectivele stabilite. Aceste obiective au însă doar un caracter general și, în majoritatea cazurilor, nu sunt măsurabile. Dintre cele 29 de obiective analizate de Curte, 18 implică „consolidarea”, „creșterea”, „promovarea”, „dezvoltarea” și „îmbunătățirea” unor activități antifraudă, fără a indica punctul de pornire (valoarea de referință) și valoarea-țintă.

61 Cele trei rapoarte principale care includ informații referitoare la acțiunile antifraudă ale Comisiei sunt Raportul PIF, raportul anual privind gestionarea și performanța bugetului UE (AMPR) și rapoartele anuale de activitate ale direcțiilor generale. Colegiul comisarilor este responsabil pentru primele două, iar direcțiile generale individuale pentru cel din urmă (***figura 6***).

Figura 6 – Rapoartele Comisiei care conțin informații cu privire la acțiunile antifraudă



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

62 Raportul PIF anual prezintă realizările acțiunilor antifraudă ale Comisiei și ale statelor membre (de exemplu, regulamente revizuite, strategii, directive sau formări de sensibilizare cu privire la fraudă), dar acesta evaluează numai într-o anumită măsură eficacitatea lor în termeni de prevenire, de detectare, de recuperare sau de descurajare efectivă. Raportul PIF îndeplinește obligația prevăzută la articolul 325 alineatul (5) TFUE, care precizează că Comisia, în cooperare cu statele membre, trebuie să prezinte anual Parlamentului European și Consiliului un raport privind măsurile adoptate pentru punerea în aplicare a acestui articol.

63 Nici AMPR – unul dintre principalele instrumente ale Comisiei de asigurare a răspunderii de gestiune – nu include informații cu privire la rezultatele efective ale acțiunilor antifraudă ale instituției.

64 În rapoartele lor anuale de activitate, direcțiile generale au obligația de a raporta cu privire la rezultatele acțiunilor antifraudă pe care le-au întreprins, pe baza indicatorilor

definiți în cadrul planurilor anuale de gestiune. Direcțiile generale analizate de Curte nu au raportat cu privire la eficacitatea acțiunilor antifraudă întreprinse pe baza strategiilor lor antifraudă. Numai DG EMPL și DG REGIO au furnizat, în rapoartele lor anuale de activitate pe 2016, informații referitoare la realizările care decurg din utilizarea de către acestea a instrumentului de notare a riscului ARACHNE[31] și la monitorizarea punerii în aplicare de către statele membre a unor măsuri antifraudă bazate pe riscuri.

Nu s-a acordat suficientă atenție prevenirii fraudei

65 Prevenirea fraudei înainte de a se produce este un element-cheie al unui cadru antifraudă eficace. Curtea a examinat principalele acțiuni întreprinse de Comisie pentru a preveni frauda, în special modul în care Comisia evaluează riscul de fraudă înainte de a adopta norme privind cheltuielile, precum și modul în care concepe și pune în aplicare controale antifraudă adecvate. Curtea a analizat, de asemenea, modul în care Comisia utilizează datele în scopuri de prevenire a fraudei.

Comisia a inclus recent controale antifraudă în normele de nivel superior referitoare la cheltuieli

66 Activitățile de protecție împotriva fraudei ale Comisiei datează din anul 2000, când Comisia a hotărât să facă mai eficace protecția legislației împotriva fraudei[32]. O unitate specială de protecție împotriva fraudei a fost instituită în cadrul OLAF, aceasta fiind în special însărcinată cu asigurarea faptului că programele de cheltuieli conțineau dispoziții legale specifice împotriva fraudei, prevăzând controale antifraudă adecvate.

67 În 2007, Comisia a comunicat că atinsese obiectivele procedurilor sale de protecție împotriva fraudei[33] și că dispoziții antifraudă standard fuseseră incluse în normele privind cheltuielile. În 2011, Comisia a făcut din protecția împotriva fraudei prima acțiune prioritară a SAFC. Până în 2011 însă, principalele norme privind cheltuielile pentru perioada 2007-2013 fuseseră adoptate. Numai de la începutul perioadei de programare 2014-2020 normele privind cheltuielile în domeniile coeziunii, agriculturii și cercetării includ o cerință privind punerea în aplicare a unor controale antifraudă eficace și proporționale înainte de

---

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

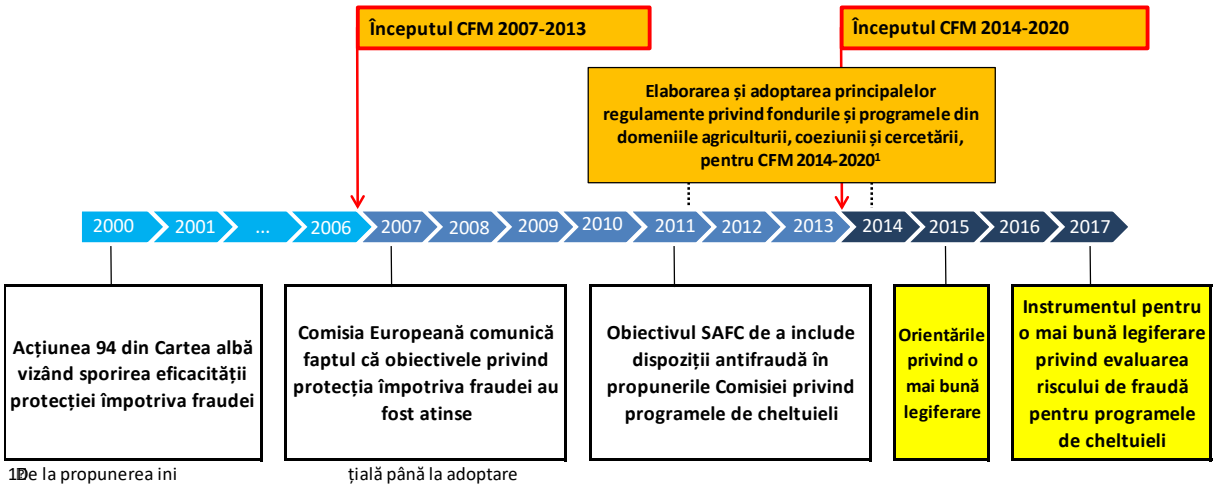
[32] COM(2000) 200 final/2 – Reformarea Comisiei – O carte albă – Partea a II-a – Plan de acțiune, acțiunea 94.

[33] Prevenirea fraudei prin valorificarea rezultatelor operaționale: o abordare dinamică a protecției împotriva fraudei, SEC(2007) 1676.

efectuarea cheltuielilor (***figura 7***). Anterior, unele controale antifraudă erau incluse la niveluri infralegislative în domeniul cercetării, de exemplu în modele de contracte și de acorduri.

68 În domeniul coeziunii, DG REGIO a decis să recurgă la o societate privată externă care să analizeze modul în care statele membre îndeplinesc cerința de a pune în aplicare măsuri antifraudă eficace și proporționale pentru perioada de programare 2014-2020. În decembrie 2016, Comisia a semnat un contract cu o societate de consultanță care să examineze măsurile luate de statele membre pentru a preveni și a detecta frauda și corupția în ceea ce privește fondurile structurale și de investiții europene. Rezultatele ar fi trebuit să fie disponibile până la sfârșitul anului 2017, dar s-au înregistrat întârzieri. Pentru agricultură nu este prevăzută o astfel de evaluare.

Figura 7 – Calendarul acțiunilor Comisiei în materie de protecție împotriva fraudei



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

69 Astfel, în 2014, Comisia a inclus dispoziții antifraudă cuprinzătoare în toate normele de nivel superior referitoare la cheltuieli. În perioada de programare 2007-2013, acest lucru nu s-a întâmplat întotdeauna.

70 Pe baza investigațiilor sale, OLAF face, de asemenea, recomandări administrative în atenția direcțiilor generale, evidențiind deficiențele controalelor acestora de prevenire și de detectare a fraudei. Între 2014 și 2016, OLAF a făcut 113 astfel de recomandări pentru diferite servicii ale Comisiei. Impactul acestor recomandări nu poate fi evaluat, deoarece nici OLAF, nici direcțiile generale nu urmăresc dacă aceste recomandări au fost puse în aplicare.

Începând din 2021, va fi necesară o evaluare a riscului de fraudă înainte de adoptarea normelor privind cheltuielile

71 Comisia efectuează evaluări de impact cu scopul de a colecta probe pentru a evalua dacă acțiunile viitoare ale UE, legislative sau nelegislative, sunt justificate, precum și modul în care astfel de acțiuni pot fi cel mai bine concepute pentru a atinge obiectivele de politică vizate. Potrivit cadrului COSO[34], Comisia ar trebui, în opinia Curții, să evalueze riscul de fraudă atunci când efectuează aceste evaluări.

72 Orientările privind modul de efectuare a evaluărilor de impact pentru normele privind cheltuielile (Orientările privind o mai bună legiferare) au fost actualizate în 2015. Această actualizare nu cuprindea însă nicio cerință de evaluare a riscului de fraudă ca parte a evaluărilor de impact[35]. Abia în iulie 2017 a fost adăugat la orientările respective un instrument specific de prevenire a fraudei (***figura 7***).

73 În consecință, această nouă cerință se va aplica numai pentru următoarea generație de programe financiare (începând din 2021). În afara acestei cerințe, nu există obligații explicite de a evalua riscul de fraudă înainte de a stabili norme detaliate de punere în aplicare pentru programele financiare multianuale (cum ar fi acordurile de parteneriat și programele operaționale în domeniul coeziunii sau programele de dezvoltare rurală în domeniul agriculturii).

74 Curtea a analizat, de asemenea, informațiile primite de la OLAF cu privire la rolul acestuia în consultările interservicii solicitate de diferite servicii ale Comisiei înainte de adoptarea normelor propuse. OLAF este obligat să furnizeze un aviz în care să precizeze dacă propunerile legislative iau în considerare în mod corespunzător riscul de fraudă. În perioada 2014-2016, OLAF a primit 2 160 de solicitări de consultări interservicii din partea diferitor servicii ale Comisiei. OLAF a emis un aviz favorabil în 1 716 cazuri (79 %) și un aviz favorabil însoțit de observații în 304 cazuri (14 %). În aceste cazuri, OLAF s-a arătat satisfăcut de normele sau de îmbunătățirile propuse. Acesta a emis un aviz nefavorabil în două cazuri (0,1 %) și a întârziat să emită un aviz în legătură cu celelalte cazuri (6,9 %). În ***caseta 4*** este prezentat un exemplu în care contribuția OLAF a determinat o modificare a normelor.

---

[34] Principiul 8 din *Internal Control – Integrated Framework* (Control intern – Cadru integrat) stabilit în 2013 de *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (Comitetul Organizațiilor de Sponsorizare a Comisiei Treadway – COSO) impune organizațiilor să ia în calcul potențialul de fraudă în evaluarea riscurilor care ar putea compromite îndeplinirea obiectivelor.

[35] O mai bună legiferare pentru rezultate mai bune – O agendă a UE, COM(2015) 215 final.

Caseta 4

Exemplu de contribuție a OLAF care a determinat modificarea normelor

Atunci când acordurile de parteneriat pentru perioada de programare 2014-2020 erau în curs de elaborare, acestea nu conțineau nicio trimitere la obligația autorităților statelor membre de a pune în aplicare controale antifraudă adecvate. Ca urmare a contribuției OLAF, la fiecare acord a fost adăugat un articol separat, prin care se impunea statelor membre să pună în aplicare măsuri de prevenire a fraudei eficace și proporționale, bazate pe riscuri, în conformitate cu articolul 125 alineatul (4) litera (c) din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 (Regulamentul privind dispozițiile comune).

75 În afară de realizările menționate anterior, Curtea nu a identificat nicio evaluare specifică efectuată de Comisie care să conțină o listă a textelor legislative ale UE care erau protejate împotriva fraudei sau care conțineau analize ale riscului de fraudă sau dispoziții antifraudă adecvate. De asemenea, nu s-a efectuat nicio analiză a noii abordări a Comisiei privind protecția împotriva fraudei, astfel cum era prevăzut în comunicarea din 2007 a Comisiei.

Este necesară o mai bună utilizare a datelor pentru prevenirea fraudei

76 Datele privind operatorii care prezintă un risc de comitere a unor fraude pot fi folosite pentru a împiedica alocarea de fonduri UE unor potențiali viitori autori de fraude:

- în ceea ce privește gestiunea directă și cea indirectă, Comisia consideră sistemul de detectare timpurie și de excludere (EDES) – un sistem care permite întocmirea unei liste negre în scopuri de excludere – ca fiind principalul său instrument de a preveni alocarea de fonduri ale UE unor operatori economici insolvabili, nefiabili sau care comit nereguli ori fraude;

- ARACHNE este un instrument IT integrat pentru „mineritul” în date și pentru îmbogățirea datelor, dezvoltat de Comisia Europeană. În domeniul coeziunii, DG REGIO și DG EMPL consideră că instrumentul de notare a riscului ARACHNE este un instrument esențial în prevenirea fraudei. În opinia acestor direcții generale, ARACHNE ar putea ajuta autoritățile statelor membre să identifice proiectele și beneficiarii care prezintă cele mai mari riscuri în timpul controalelor *ex ante* și *ex post*.

77 Curtea a analizat datele incluse în aceste două instrumente.

Din cauza unor constrângeri juridice, Comisia nu a fost în măsură să excludă operatori economici pentru acte de fraudă sau de corupție comise înainte de 2016

78 Excluderea a dobândit o importanță semnificativă în Uniunea Europeană. Acest lucru se datorează faptului că, în conformitate cu directivele UE privind achizițiile publice, contractele de achiziții publice nu trebuie atribuite unor operatori economici care au fost implicați în săvârșirea de infracțiuni sau au fost găsiți vinovați, printre altele, de corupție sau de fraudă care afectează interesele financiare ale UE.

79 Sistemul de excludere al UE datează din 2008. Începând de la 1 ianuarie 2016, Comisia a înlocuit sistemul anterior de excludere și de alertă timpurie cu EDES. În timp ce directorii generali au în continuare posibilitatea de a solicita o alertă timpurie, principala inovație în privința excluderii introdusă odată cu acest sistem este un grup central de experți, care evaluează cererile de excludere formulate de directorul general al direcției generale în cauză și formulează recomandări privind excluderea și eventualele sancțiuni financiare. Directorul general este cel care decide în cele din urmă dacă să excludă sau nu un operator economic.

80 Toate instituțiile și organismele UE pot formula o cerere de excludere pe baza informațiilor transmise în cadrul unor proceduri administrative sau penale, pe baza unor rapoarte ale OLAF, ale Curții de Conturi Europene sau ale auditorilor interni ai Comisiei, pe baza unor decizii ale Băncii Centrale Europene, ale Băncii Europene de Investiții, ale Fondului european de investiții sau ale altor organizații internaționale, sau pe baza unor decizii adoptate în cazuri de fraudă sau de nereguli fie de către autoritățile naționale în cazul gestiunii partajate, fie de către entitățile delegate în cazul gestiunii indirecte. Auditurile efectuate de ordonatorii de credite sau de auditorii din sectorul privat sunt, de asemenea, o sursă valoroasă de informații. Autoritățile statelor membre au primit acces la deciziile de excludere, dar nu sunt obligate să le ia în considerare la adoptarea niciunei decizii de finanțare în gestiune partajată care implică fonduri ale UE.

81 Excluderea unui operator economic este o procedură de lungă durată. Până la 30 iunie 2018, adică după doi ani și jumătate de la introducerea EDES, Comisia, în ansamblul ei, exclusese 19 operatori economici și publicase sancțiuni împotriva a opt dintre aceștia. Deși, în domeniul gestiunii partajate, autoritățile statelor membre au raportat 820 de cazuri de suspiciuni de fraudă în cadrul IMS și OLAF a încheiat aproximativ 60 de investigații cu recomandări numai în 2016[36], Regulamentul financiar nu conferă Comisiei nicio competență de a acționa dacă autoritățile statelor membre nu au inițiat ele însele excluderea unui operator economic nefiabil. Prin urmare, nu s-a formulat nicio cerere de excludere a unor

[36] Raportul PIF pe 2016, COM(2017) 383 final.

operatori economici naționali cofinanțați din fondurile ESI de către niciuna dintre cele trei direcții generale principale care gestionează aceste cheltuieli (REGIO, EMPL și AGRI).

82 În ceea ce privește excluderile pentru fapte care datează dinainte de 2016, principalele motive pentru aceste excluderi au fost încălcări grave ale dispozițiilor contractuale și abateri profesionale grave. De fapt, legislația în vigoare la data respectivă nu permitea excluderea pentru fraudă în lipsa unei hotărâri judecătorești definitive. Până în prezent, numai doi operatori economici au fost excluși pentru fraudă sau corupție, fapt care limitează efectul disuasiv al acestui sistem.

83 Sistemul EDES oferă posibilitatea înregistrării datelor persoanelor fizice care dețin controlul asupra întreprinderilor frauduloase sau ale persoanelor care dețin competențe de reprezentare sau decizionale în cadrul acestor întreprinderi. Cu toate acestea, numai pentru fapte săvârșite începând din 2016 legislația permite excluderea unui operator economic atunci când o persoană care are calitatea de membru în organele administrative, de conducere sau de supraveghere ale operatorului sau care deține competențe de reprezentare, de decizie sau de control asupra acestuia face ea însăși obiectul excluderii în prezent. Anterior, numai operatorii economici care aveau un raport contractual cu autoritatea contractantă/ordonatorul de credite puteau fi excluși efectiv. În trecut, au existat cazuri în care, până la data la care a devenit posibilă excluderea operatorului economic în cauză, persoanele fizice aflate în spatele întreprinderilor frauduloase dizolvaseră deja întreprinderea implicată în relația contractuală cu Comisia și înființaseră una nouă.

84 Banca Mondială și alte instituții financiare internaționale și-au intensificat recent eforturile pentru a se asigura că operatorii economici fraudulși sunt opriți și nu doar reapar sub denumiri diferite (***caseta 5***).

Caseta 5

Sistemul de suspendare și de excludere al Băncii Mondiale

Banca Mondială utilizează un sistem de suspendare și de excludere pentru combaterea corupției și a fraudei. Banca Mondială poate suspenda și exclude atât întreprinderi, cât și persoane fizice, acestea devenind astfel neeligibile pentru noi contracte privind proiecte finanțate de Banca Mondială. Toate sancțiunile sunt publicate. În 2017, Banca Mondială a suspendat temporar 22 de întreprinderi și persoane fizice și a sancționat 60[37]. În ianuarie 2018, pe lista excluderilor figurau

[37] *World Bank Annual Update, Integrity Vice Presidency*, p. 28, http://pubdocs.worldbank.org/en/703921507910218164/2017-INT-Annual-Update-FINAL-spreads.pdf.

414 întreprinderi și persoane fizice excluse[38]. Sistemul Băncii Mondiale funcționează de peste 10 ani și, în comparație cu EDES, prezintă mai puține constrângeri juridice. De exemplu, nu există un control jurisdicțional extern al deciziilor Băncii Mondiale, iar condițiile de publicare sunt mai puțin stricte.

Statele membre nu exploatează pe deplin potențialul ARACHNE în prevenirea fraudei

85 ARACHNE ar putea ajuta autoritățile statelor membre să identifice operatorii economici care prezintă riscuri, atunci când efectuează controale înainte sau după efectuarea plății. Utilitatea acestui instrument depinde de cantitatea de date pe care autoritățile de management din statele membre le înregistrează în el și de măsura în care acesta este utilizat în mod sistematic. Utilizarea acestui instrument de către autoritățile statelor membre este gratuită, dar în prezent nu este obligatorie.

86 În raportul său special din 2015 cu privire la modul în care Comisia și statele membre soluționează problemele legate de achizițiile publice în cadrul cheltuielilor UE privind politica de coeziune[39], Curtea a constatat că numai 17 dintre cele 28 de state membre fie utilizau instrumentul, fie își exprimaseră intenția de a face acest lucru. Prin urmare, în raportul din 2015, Curtea a recomandat Comisiei și statelor membre să promoveze în continuare utilizarea unor astfel de instrumente de „minerit” în date. După trei ani de la recomandarea Curții, în continuare ARACHNE este utilizat pentru aproximativ 170 dintre cele 429 de programe operaționale derulate în 21 de state membre (***figura 8***).

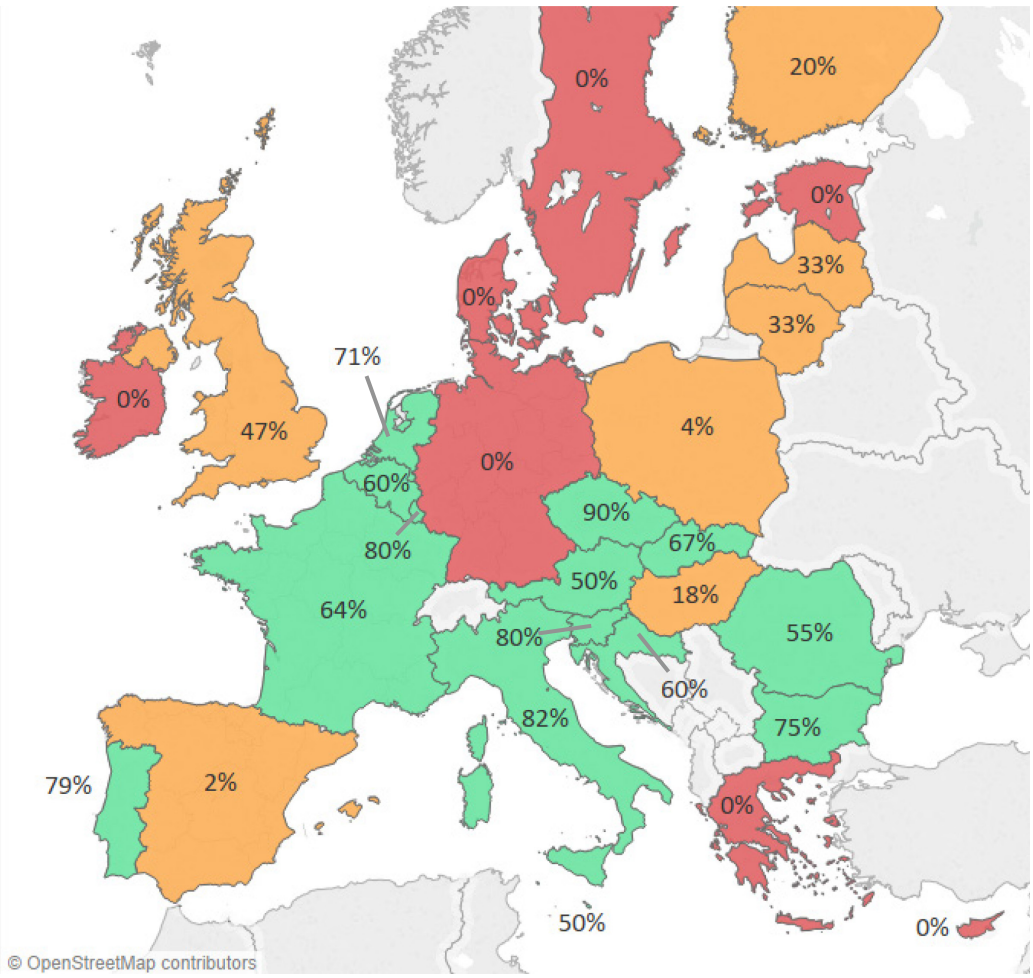
87 Acest sistem nu oferă în prezent nicio modalitate de a stabili dacă un operator economic a fost deja exclus prin sistemul Comisiei. Gestionarii de fonduri în alte domenii de cheltuieli ale UE decât coeziunea nu au la dispoziție instrumente similare de notare a riscului de fraudă.

---

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

[39] A se vedea Raportul special nr. 10/2015 al Curții de Conturi Europene, intitulat „Este necesară intensificarea eforturilor de soluționare a problemelor legate de achizițiile publice din cadrul cheltuielilor UE privind politica de coeziune”.

Figura 8 – Utilizarea ARACHNE în statele membre*



*Numărul de programe operaționale din perioada 2014-2020 pentru care ARACHNE este utilizat în fiecare stat membru, ca procent din numărul total de programe operaționale din perioada 2014-2020 al țării respective.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor Comisiei.

88 Analiza efectuată de Curte a arătat că impactul sistemului de excludere și de sancțiuni al Comisiei este limitat. În plus, excluderea se aplică numai în cazul cheltuielilor gestionate în mod direct și indirect de Comisie, ceea ce înseamnă că întreprinderile excluse pot, de exemplu, să primească în continuare fonduri de coeziune. Deși ARACHNE are potențialul de a fi un instrument eficace de prevenire a fraudei, după cinci ani de la lansarea sa, sistemul conține în continuare doar un volum limitat de date.

Investigațiile administrative ale OLAF au condus la urmărire penală în mai puțin de jumătate din cazuri și la recuperarea a mai puțin de o treime din fondurile implicate

89 În cadrul juridic actual al UE, principala responsabilitate pentru asigurarea respectării legislației antifraudă revine statelor membre, deoarece numai autoritățile naționale pot efectua o anchetă penală și pot pune sub acuzare o persoană pentru săvârșirea unei infracțiuni. Responsabilitatea pentru recuperarea fondurilor UE obținute în mod fraudulos depinde de domeniul de cheltuieli al UE.

90 OLAF este în prezent singurul organism cu competențe de investigare independente la nivelul UE. În conformitate cu mandatul său, OLAF investighează frauda, corupția sau alte activități ilegale care afectează interesele financiare ale UE[40]. Pe baza investigațiilor sale administrative, OLAF poate emite recomandări judiciare, financiare, administrative sau disciplinare[41]. De asemenea, OLAF poate recomanda adoptarea de măsuri asigurătorii pentru a preveni orice creștere a numărului de nereguli.

91 Recomandările judiciare sunt adresate autorităților judiciare naționale competente și conțin în principal o propunere de deschidere a unei anchete penale împotriva persoanei suspectate (de OLAF) că ar fi comis o fraudă sau o propunere de continuare a anchetei penale în lumina concluziilor și a recomandărilor formulate de OLAF. Investigațiile OLAF sunt menite să faciliteze punerea în mișcare a acțiunii penale de către autoritățile statelor membre într-un anumit caz.

92 Recomandările financiare sunt adresate direcțiilor generale responsabile și constau într-o propunere de a recupera o anumită sumă de bani sau de împiedica o cheltuire nejustificată a banilor. Întrucât astfel de recomandări nu sunt obligatorii pentru direcțiile generale, aici OLAF facilitează activitatea acestora în ceea ce privește elaborarea ordinelor

---

[40] Articolul 1 alineatul (1) din Regulamentul (UE, Euratom) nr. 883/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 septembrie 2013 privind investigațiile efectuate de Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF) și de abrogare a Regulamentul (CE) nr. 1073/1999 al Parlamentului European și al Consiliului și a Regulamentului (Euratom) nr. 1074/1999 al Consiliului.

[41] În perioada 2012-2016, în aproximativ 21 % dintre investigațiile pe care le-a încheiat cu o recomandare financiară, OLAF a emis simultan o recomandare judiciară.

de recuperare și solicitarea excluderii operatorilor economici nefiabili de la o eventuală finanțare ulterioară din fonduri ale UE, prin intermediul EDES[42].

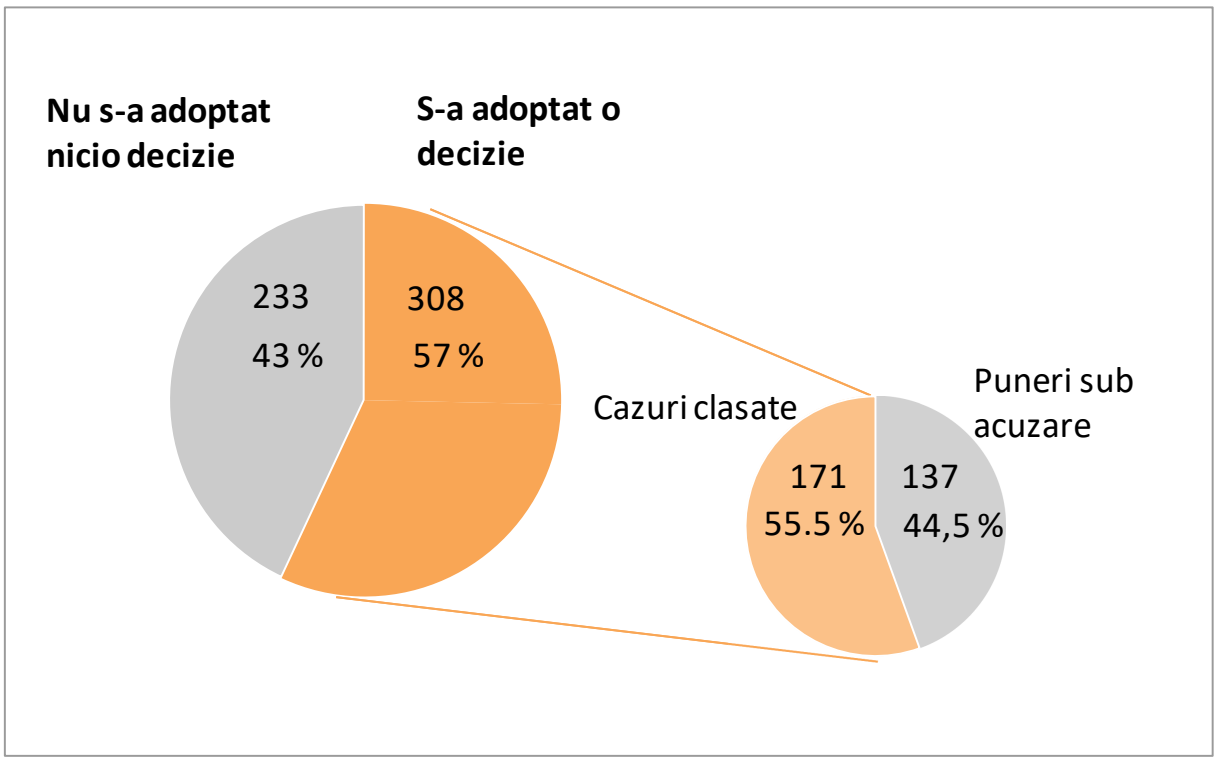
93 În domeniile de cheltuieli ale UE în gestiune directă sau indirectă, direcția generală care a luat anterior decizia de a efectua plata în cauză decide singură dacă să recupereze banii de la un beneficiar care a comis o fraudă. Pentru domeniile de cheltuieli ale UE în gestiune partajată, direcția generală responsabilă recuperează banii de la statul membru în cauză prin corecții financiare. Ulterior, autoritățile naționale sunt responsabile cu recuperarea fondurilor UE de la beneficiarul real. În cadrul acestei secțiuni, Curtea examinează impactul investigațiilor administrative ale OLAF asupra urmăririi penale a autorilor fraudelor și asupra procedurii administrative de recuperare a fondurilor UE cheltuite în mod fraudulos.

Sistemul actual de investigare a fraudelor prezintă deficiențe inerente

94 Între 2009 și 2016, OLAF a emis, în total, 541 de recomandări judiciare. Până în prezent, autoritățile statelor membre au adoptat decizii cu privire la 308 dintre aceste recomandări, punând în mișcare acțiunea penală în 137 de cazuri (44,5 %) și clasând 171 de cazuri (55,5 %). Nu sunt disponibile informații cu privire la numărul de condamnări. Până în prezent, autoritățile judiciare ale statelor membre au dispus punerea în mișcare a aproximativ 17 acțiuni penale pe an, ca urmare a cazurilor deschise de OLAF (***figura 9***).

[42] Pe lângă investigațiile externe, OLAF este de asemenea abilitat să efectueze investigații interne în cadrul instituțiilor UE. Curtea nu a evaluat această sarcină specială a OLAF în cadrul acestui audit. Pentru recomandările administrative, a se vedea punctul 70.

Figura 9 – Recomandările judiciare ale OLAF în perioada 2009-2016



Sursa: Raportul OLAF pe 2016, p. 33.

95 Întrucât nu sunt disponibile date fiabile cu privire la numărul total de cazuri de fraudă legate de UE care fac obiectul urmăririi penale în statele membre, Curtea nu poate oferi nicio informație precisă cu privire la ponderea globală a acțiunilor penale puse în mișcare de procurorii naționali ca urmare a recomandărilor judiciare ale OLAF. Informațiile disponibile în mod public și cele furnizate Curții de autoritățile naționale vizitate arată că recomandările judiciare ale OLAF care au condus la punerea în mișcare a acțiunii penale reprezintă o mică proporție din numărul total de acțiuni penale puse în mișcare de procurorii naționali în legătură cu cazuri de fraudă legate de cheltuielile UE (***caseta 6***).

Caseta 6

Urmărirea penală a cazurilor de fraudă care implică fonduri ale UE în cinci state membre

În Polonia, în perioada 2013-2016, s-au înregistrat 446 de puneri în mișcare a acțiunii penale și 50 de clasări condiționate (adică 124 de puneri sub acuzare pe an).

În Bulgaria, în 2016, 72 de persoane au fost puse sub acuzare pentru fraude legate de fonduri ale UE, în 67 de cazuri.

În Estonia, în 2016, 50 de persoane fizice și 22 de persoane juridice au fost puse sub acuzare pentru fraude legate de cheltuielile UE, în 15 cazuri.

În Ungaria, conform statisticilor privind criminalitatea ale Ministerului de Interne, 18 acțiuni penale au fost puse în mișcare în 2013, 16 în 2014, 6 în 2015, 7 în 2016 și una în 2017 (un total de 48 în perioada 2013-2017)[43].

În România, procurorii au pus în mișcare 30 de acțiuni penale în 2016, rezultate din 39 de cazuri investigate în prealabil de DLAF[44]. În consecință, 115 persoane fizice și 47 de entități juridice au fost trimise în judecată, iar pentru patru cazuri au fost încheiate un total de șase acorduri de recunoaștere a vinovăției.

96 În ***figura 9*** se arată că mai mult de jumătate dintre cazurile în care decizia a fost luată de statul membru au fost clasate. Potrivit analizei realizate chiar de către OLAF cu privire la informațiile colectate de statele membre referitoare la recomandările judiciare, principalele motive de clasare erau următoarele (***figura 10***):

- dovezile colectate inițial de OLAF sau ulterior de autoritatea națională de investigare erau considerate insuficiente pentru începerea urmăririi penale (56 %);
- acțiunea investigată de OLAF nu constituia infracțiune potrivit legislației naționale (22 %);
- termenul de prescripție (adică termenul-limită pentru începerea procedurilor penale) era depășit potrivit legislației naționale (14 %)[45].

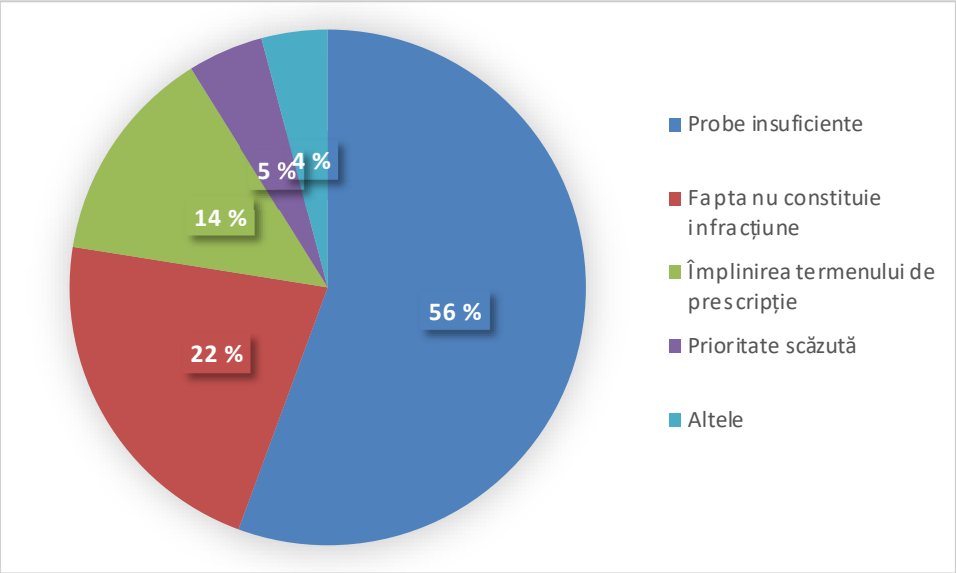
---

[43] https://bsr.bm.hu/SitePages/Nyitolap.aspx accesat la 15 februarie 2018.

[44] Departamentul pentru Lupta Antifraudă (DLAF) este o autoritate națională din România cu competențe de investigare, responsabilă pentru protecția intereselor financiare ale UE în această țară. A se vedea statisticile din Raportul anual al DLAF pe 2016, p. 11.

[45] *Analysis of Member States' follow-up of OLAF's judicial recommendations issued between January 2008 and December 2015* (Analiză a modului în care statele membre au dat curs recomandărilor judiciare ale OLAF emise în perioada cuprinsă între ianuarie 2008 și decembrie 2015), p. 1.

Figura 10 – Principalele motive de clasare



Sursa: Analysis of Member States' follow-up of OLAF's judicial recommendations issued between January 2008 and December 2015, p. 1.

97 Astfel cum s-a arătat mai sus, în 36 % din cazuri, fie autoritățile statelor membre au considerat că infracțiunile identificate de OLAF nu constituiau infracțiuni potrivit legislației naționale, fie termenul-limită pentru începerea procedurilor penale era depășit potrivit legislației naționale. Curtea constată că nu este întotdeauna posibilă evitarea prescripției într-un anumit caz; procurorii naționali pot, de asemenea, ajunge la o concluzie diferită în ceea ce privește comiterea unei infracțiuni. Acesta este motivul pentru care cooperarea strânsă dintre OLAF și autoritățile naționale este extrem de importantă[46].

98 În cadrul interviurilor realizate de Curte în patru state membre, procurorii naționali au precizat că, în majoritatea cazurilor, nu au niciun contact cu OLAF înainte de a primi raportul final. Aceștia au arătat, de asemenea, că ar prefera să fie informați cu privire la orice suspiciune de infracțiune mult mai devreme decât la sfârșitul investigației OLAF și că, dacă acest lucru s-ar întâmpla, ei ar putea ajuta OLAF și, dacă este cazul, ar putea începe propria anchetă penală pentru a evita intervenția prescripției.

---

[46] Articolul 12 din Regulamentul (UE) nr. 883/2013 prevede că OLAF „[…] poate transmite autorităților competente ale statelor membre în cauză informații obținute în cursul investigațiilor externe, în timp util pentru a le permite acestora să adopte măsuri corespunzătoare în conformitate cu dreptul lor național".

99 Prin urmare, faptul că multe cazuri sunt clasate de procurorii naționali pentru că nu s-a săvârșit o infracțiune sau pentru că a intervenit prescripția indică faptul că, până în prezent, există deficiențe în ceea ce privește cooperarea dintre OLAF și autoritățile naționale.

100 În ***figura 10*** se arată că 56 % dintre cazurile clasate au fost clasate din cauza lipsei de probe. Aceasta înseamnă că în fiecare al doilea caz clasat, probele colectate de OLAF, împreună cu probele colectate ulterior de autoritățile naționale în cursul anchetei penale, nu i-au determinat pe procurori să pună în mișcare acțiunea penală.

101 Din interviurile realizate de Curte cu reprezentanți ai autorităților naționale, cu cadre universitare independente și cu reprezentanți ai unor instituții ale UE (inclusiv OLAF) rezultă că principalul motiv de clasare nu este lipsa de probe, ci mai degrabă faptul că respectivele cazuri sunt prea vechi. Aceasta nu înseamnă neapărat că termenul de prescripție pentru un anumit caz s-a împlinit deja sau este pe cale să se împlinească, ci mai degrabă că au trecut deja ani de la săvârșirea presupusei infracțiuni.

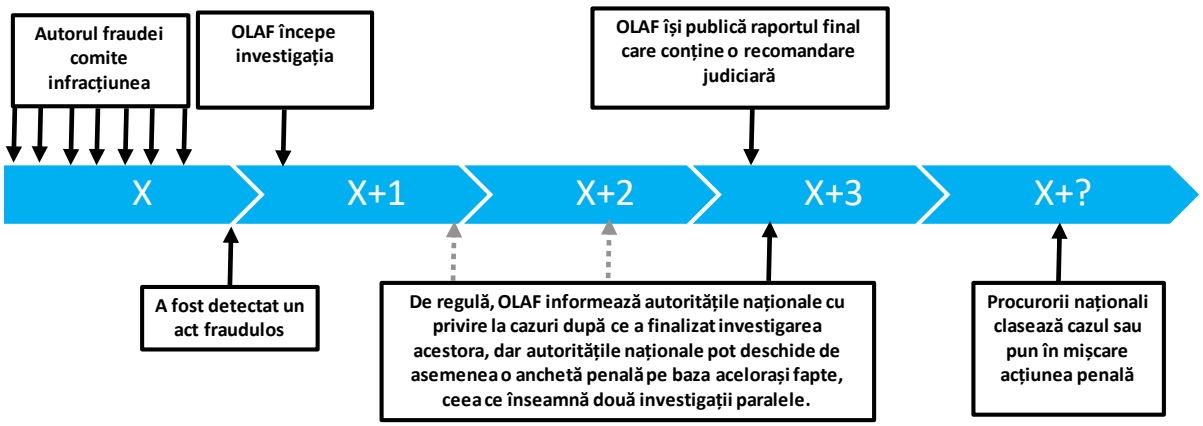
102 Aceasta nu înseamnă că investigațiile OLAF durează prea mult. În majoritatea cazurilor, OLAF efectuează investigații administrative după ce actul în cauză a fost detectat și raportat. Prin urmare, acțiunea sa depinde de promptitudinea cu care primește informațiile, în special de la instituțiile, organismele, oficiile și agențiile UE și de la statele membre. Mai mult decât atât, investigația administrativă a OLAF trebuie să fie urmată de o anchetă penală în statul membru în cauză. Nicio persoană nu poate fi urmărită penal fără investigarea cazului în conformitate cu dreptul național. Amploarea investigației variază de la o țară la alta, dar în fiecare stat membru este necesară o formă de acțiune. Prin urmare, investigațiile OLAF, indiferent cât de bine ar fi efectuate, prezintă adesea un risc ridicat de a-și depăși „termenul de valabilitate”.

103 În ***figura 11*** este prezentată o cronologie de desfășurare a cazurilor investigate de OLAF. Datele furnizate de OLAF arată că, în 2017, acesta a avut nevoie, în medie, de două luni pentru a selecta cazurile și de aproximativ 22 de luni pentru a le investiga[47]. Presupunând că OLAF primește informații cu privire la cazuri de suspiciune de fraudă după aproximativ un an de la comiterea fraudelor și transmite raportul său final autorităților judiciare fără întârziere, autoritățile naționale primesc informațiile referitoare la o presupusă infracțiune, în medie, abia după trei ani de la săvârșirea acesteia. Pentru cazurile complexe, acest proces poate dura chiar mai mult.

---

[47] A se vedea Raportul OLAF pe 2017, p. 53.

Figura 11 – Cronologia de desfășurare a cazurilor investigate de OLAF



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

104 În opinia Curții, sistemul actual, în care investigația administrativă a OLAF cu privire la o suspiciune de fraudă este urmată de o anchetă penală la nivel național, necesită mult timp într-un număr considerabil de cazuri și reduce astfel șansele atingerii scopului său final – urmărirea penală.

Recuperarea administrativă a fondurilor este împiedicată de insuficiența probelor

105 În cazul în care constată o neregulă (indiferent dacă este vorba despre o suspiciune de fraudă sau despre altceva) și este în măsură să estimeze suma care trebuie recuperată, OLAF emite o recomandare financiară.

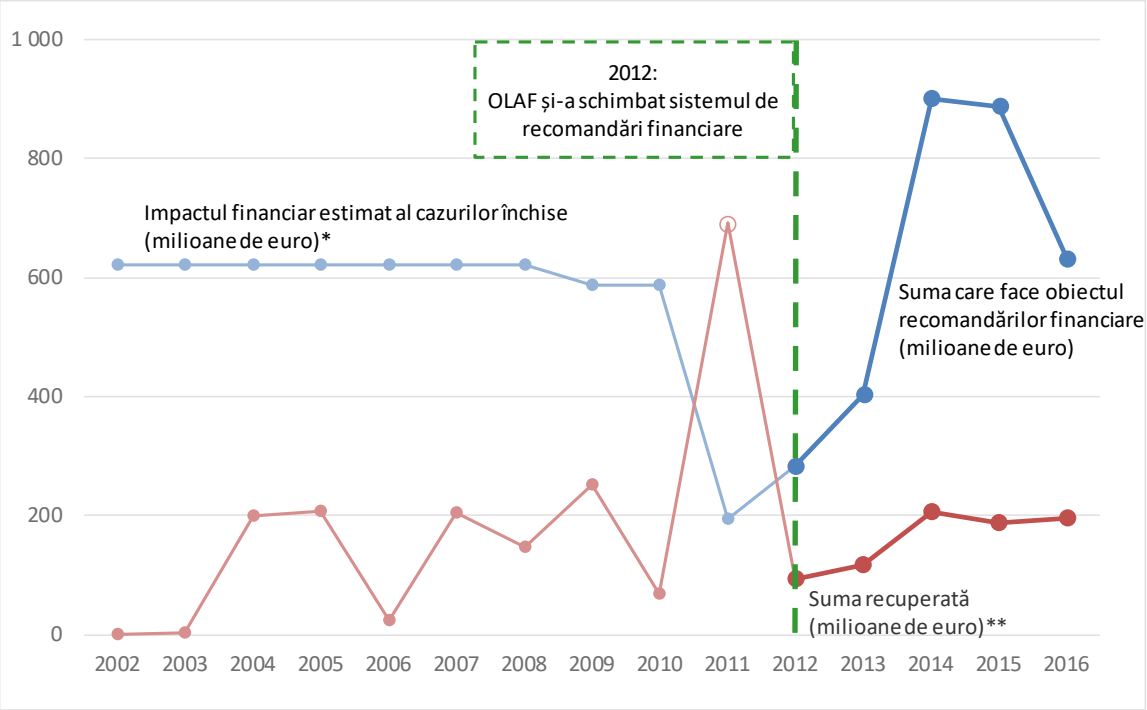
106 În ***figura 12*** sunt prezentate sumele a căror recuperare a fost recomandată de OLAF între 2002 și 2016. Pe baza datelor disponibile, Curtea estimează valoarea totală a recomandărilor financiare ale OLAF în această perioadă la aproximativ 8,8 miliarde de euro (pentru 2008 și 2009, Curtea utilizează media pentru toți ceilalți ani). Până la sfârșitul anului 2016, fusese recuperată o sumă totală de 2,6 miliarde de euro (30 %). Cifrele arată că, deși valoarea anuală totală a recomandărilor emise de OLAF variază considerabil, în majoritatea anilor (cu excepția notabilă a anului 2011), suma recuperată a fost de ordinul a 200 de milioane de euro (media pe ultimii 15 ani este de 173 de milioane de euro).

107 Potrivit statisticilor primite de Curte de la șapte direcții generale responsabile de cheltuieli (REGIO, EMPL, AGRI, RTD, CNECT, HOME și DEVCO), între 2012 și 2016, OLAF a recomandat recuperarea unei sume totale de 1,9 miliarde de euro, pentru 358 de cazuri. Până la data auditului Curții, recuperările și corecțiile financiare efectuate de direcțiile generale se ridicau la 243 de milioane de euro (13 % din totalul recomandat) pentru 153 de

cazuri (adică 43 % din cazuri). Curtea recunoaște că procesul de recuperare ar putea fi încă în desfășurare pentru un număr semnificativ din restul recomandărilor financiare ale OLAF.

Recuperarea fondurilor UE plătite necuvenit este o procedură de lungă durată: pe baza eșantionului de cazuri examinate de Curte în care s-a reușit recuperarea, Curtea estimează că timpul mediu necesar pentru a finaliza recuperările este de aproximativ 36 de luni. Astfel, Curtea se așteaptă la o rată de recuperare mult mai mare pentru recomandările emise în perioada 2012-2014 decât procentul de 15 % (din suma totală recomandată de OLAF) recuperat de direcțiile generale până în prezent.

Figura 12 – Sumele a căror recuperare a fost recomandată și sumele recuperate, 2002-2016



** În raportul său anual pe 2008, OLAF a estimat la peste 6,2 miliarde de euro impactul financiar al cazurilor pe care le-a închis de la înființarea sa în 1999. Media pentru o perioadă de 10 ani se ridică la aproximativ 620 de milioane de euro pe an; întrucât nu există date disponibile pentru 2008 și pentru 2009, Curtea a utilizat media pentru anii 2002-2011.*
*** Începând din 2012, OLAF prezintă în raportul său anual suma totală recomandată pentru recuperare și suma cumulativă recuperată în cursul exercițiului ca urmare a investigațiilor OLAF finalizate în anii anteriori.*

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza rapoartelor anuale ale OLAF, 2002-2016.

108 Aceste cifre indică faptul că, într-un număr semnificativ de cazuri pe care OLAF le închide cu o recomandare de recuperare a fondurilor UE plătite necuvenit, fie recuperarea nu are loc, fie suma recuperată este semnificativ mai mică decât cea recomandată.

109 Acest lucru a fost confirmat de auditul Curții: dovezile scrise arată că, într-o serie de cazuri, direcțiile generale au considerat că rapoartele OLAF nu furnizau suficiente informații care să servească drept bază pentru inițierea recuperării fondurilor plătite necuvenit[48]. Direcțiile generale fie au luat (ori au externalizat) măsuri suplimentare pentru a decide dacă recuperarea era posibilă, fie s-au bazat pe probele furnizate de propriile audituri.

110 Atunci când OLAF emite o recomandare judiciară și/sau trimite un raport autorităților judiciare dintr-un stat membru, în unele cazuri procedura de recuperare financiară este suspendată. Curtea a identificat o serie de cazuri în care procedura de recuperare fusese suspendată și în care OLAF solicitase direcțiilor generale să nu dezvăluie nicio informație autorităților naționale sau beneficiarului. Curtea recunoaște însă că se poate ajunge la un compromis între anchetele penale și recuperările financiare rapide.

111 Cu toate acestea, recurgerea la proceduri administrative pentru recuperarea fondurilor UE plătite necuvenit este în continuare mai eficientă și mai puțin costisitoare decât recuperarea fondurilor respective prin intermediul unor proceduri penale, prin înghețarea și confiscarea activelor. Un sondaj desfășurat recent de Europol cu privire la recuperarea activelor provenite din săvârșirea de infracțiuni în interiorul Uniunii Europene a arătat că suma de bani aflată în prezent în curs de recuperare în UE reprezintă doar o mică parte din valoarea estimată a foloaselor obținute din săvârșirea de infracțiuni[49].

Gestiunea partajată

112 În cadrul gestiunii partajate, direcțiile generale nu recuperează banii direct de la beneficiari, ci aplică diferite proceduri financiare pentru a proteja bugetul UE. În majoritatea cazurilor, DG REGIO și DG EMPL aplică corecții financiare ori de câte ori OLAF emite o recomandare financiară. Se lasă la latitudinea statului membru în cauză să decidă ce acțiuni corective să întreprindă împotriva beneficiarilor odată ce direcția generală a aplicat o corecție financiară. În conformitate cu principiul gestiunii partajate, DG REGIO și DG EMPL nu au obligația de a verifica sumele recuperate de la beneficiari.

---

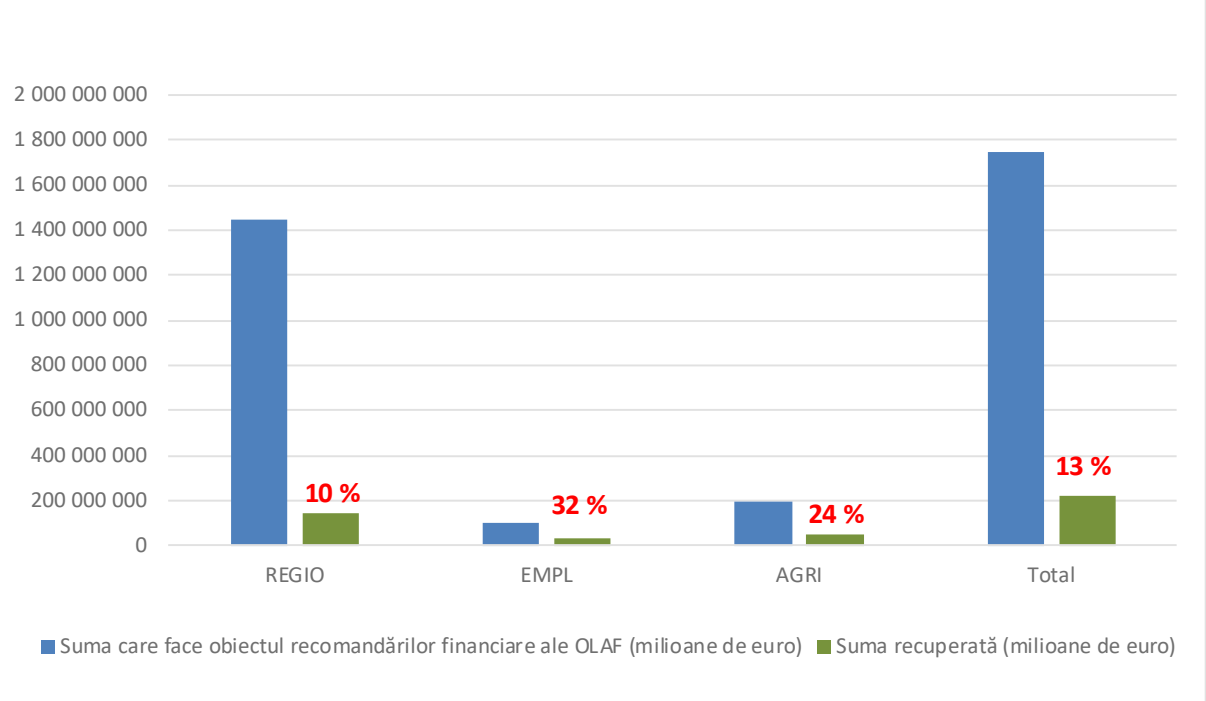
[48] Pentru 59 de cazuri din cele 150 în care a avut loc o recuperare ca urmare a recomandărilor financiare emise de OLAF, suma recuperată reprezintă 70 % sau mai puțin din cea recomandată de OLAF.

[49] *Does crime still pay? Criminal asset recovery within the EU; Survey of statistical information 2010-2014* (Criminalitatea continuă să fie profitabilă? Recuperarea activelor provenite din săvârșirea de infracțiuni în UE – analiza informațiilor statistice 2010-2014), Europol, 2016.

113 Normele DG AGRI nu prevăd în mod clar principalele etape de punere în aplicare a recomandărilor financiare ale OLAF. De exemplu, nu există termene pentru contestarea de către statele membre a sumei de recuperat recomandate în raportul OLAF. DG AGRI consideră că rolul său constă în supravegherea exercițiului de recuperare, care este exclusiv responsabilitatea statului membru în cauză.

114 În ***figura 13*** este prezentată valoarea totală a recomandărilor financiare ale OLAF adresate DG REGIO, DG EMPL și DG AGRI între 2012 și 2016, împreună cu sumele recuperate până la data auditului Curții. În perioada 2012-2016, cele trei direcții generale au primit 268 de recomandări financiare din partea OLAF. Fondurile au fost recuperate în 125 de cazuri (47 %). Rata de recuperare nu crește semnificativ dacă se iau în considerare doar recomandările financiare ale OLAF pe care cele trei direcții generale le-au primit între 2012 și 2014. Din aceste cazuri, cele trei DG-uri au reușit să recupereze 15 % din suma totală combinată recomandată de OLAF (DG REGIO – 10 %, DG EMPL – 19 %, DG AGRI – 33 %). Curtea constată că, în octombrie 2016, OLAF a emis noi instrucțiuni privind redactarea și calcularea recomandărilor financiare. Deoarece noile instrucțiuni sunt relativ recente, impactul lor complet nu a fost încă resimțit în sistem.

Figura 13 – Recuperări efectuate de DG REGIO, DG EMPL și DG AGRI pe baza recomandărilor OLAF din perioada 2012-2016



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor Comisiei.

115 Potrivit DG REGIO și DG EMPL, unul dintre principalele motive pentru care sumele recomandate nu sunt recuperate este că raportul final al OLAF nu justifică în mod direct

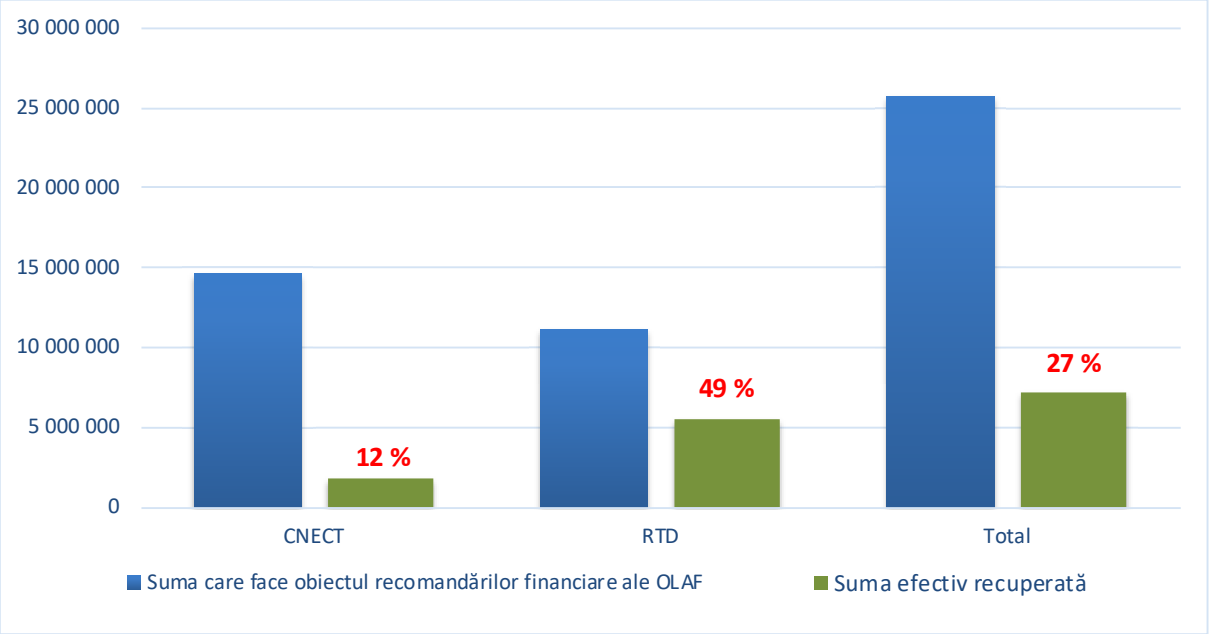
recuperarea sumei recomandate. De exemplu, a existat un caz în care direcția generală a solicitat unei societăți externe să efectueze o analiză juridică în completarea constatărilor OLAF. Într-un alt caz, conexat, după consultarea DG MARKT și a Serviciului Juridic al Comisiei, direcția generală a decis să nu recupereze suma recomandată de OLAF din cauza riscului ridicat de litigiu. Un alt motiv pentru care în unele cazuri nu s-a recuperat întreaga sumă recomandată a fost acela că, în trecut, OLAF recomandase corecții mai mari pentru nerespectarea normelor privind achizițiile publice decât cele aplicate efectiv de către direcțiile generale în cauză pe baza orientărilor Comisiei[50].

Gestiunea directă (DG CNECT și DG RTD)

116 În ***figura 14*** este prezentată valoarea totală a recomandărilor financiare ale OLAF adresate DG CNECT și DG RTD între anii 2012-2016, împreună cu suma recuperată până la data auditului Curții. Între 2012 și 2016, cele două direcții generale au primit 36 de recomandări financiare din partea OLAF. În nouă cazuri (25 % din cazuri), sumele au fost recuperate integral. Într-un caz excepțional, DG RTD a recuperat de opt ori suma recomandată de OLAF, deoarece suma totală recuperată de la beneficiar a inclus și sumele extrapolate pe baza propriilor audituri. În acest caz, Curtea consideră că suma recomandată de OLAF a fost recuperată integral. Rata de recuperare crește ușor dacă se iau în considerare doar recomandările financiare ale OLAF pe care cele două direcții generale le-au primit între 2012 și 2014. Din aceste cazuri, cele două direcții generale au reușit în total să recupereze 34 % din suma totală recomandată de OLAF.

[50] Decizia Comisiei din 19 decembrie 2013 privind instituirea și aprobarea orientărilor pentru stabilirea corecțiilor financiare pe care Comisia trebuie să le aplice, în cazul nerespectării normelor în materie de achiziții publice, asupra cheltuielilor finanțate de Uniune în cadrul gestiunii partajate [C(2013) 9527 final].

Figura 14 – Recuperări efectuate de DG CNECT și de DG RTD pe baza recomandărilor OLAF din perioada 2012-2016



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor Comisiei.

117 Curtea a verificat 20 de recomandări financiare ale OLAF (10 pentru DG CNECT și 10 pentru DG RTD) din cele 37 de cazuri care acoperă 86 % din suma totală combinată recomandată de OLAF acestor două direcții generale. Pe baza acestor verificări, Curtea a constatat că principalele motive pentru întârzierile înregistrate în recuperarea fondurilor și pentru nerecuperarea lor după investigația OLAF sunt următoarele:

- existența unor anchete sau proceduri penale în curs;
- insuficiența probelor furnizate în rapoartele OLAF și
- întreprinderi care au fost deja lichidate până la data la care OLAF închide cazul.

118 Timpul necesar unei direcții generale responsabile de cheltuieli pentru a raporta un caz la OLAF și viteza investigației OLAF ar putea fi factori importanți pentru succesul unei proceduri de recuperare, dat fiind faptul că timpul este foarte important în cazurile în care direcțiile generale recuperează fonduri direct de la beneficiari. Pentru cazurile în care recuperarea este încă în curs, timpul mediu necesar calculat de la începutul investigației OLAF este de cinci ani. În cazurile în care autorii fraudelor lichidează sau dizolvă întreprinderile, adeseori imediat după anunțarea unui audit sau a unei investigații a OLAF, șansele de recuperare sunt mai degrabă limitate.

119 Direcțiile generale pot reacționa mai rapid și pot evita costul recuperării fondurilor de la un beneficiar dacă pot dovedi prin intermediul propriilor audituri că obligațiile contractuale au fost încălcate. În aceste cazuri, direcția generală responsabilă își întemeiază activitatea pregătitoare pentru ordinul de recuperare pe rezultatele propriului audit mai degrabă decât pe raportul OLAF. Curtea a constatat că, în cazurile în care direcția generală nu efectuase un audit și singura sursă de probe era dosarul de investigație al OLAF, a fost mult mai dificil pentru direcția generală respectivă să emită ordinul de recuperare pentru suma recomandată de OLAF, deoarece aceasta a considerat că documentația disponibilă era insuficientă.

120 În plus, uneori, debitorii introduc acțiuni la Curtea de Justiție a Uniunii Europene pentru a recupera o parte din cheltuielile respinse și/sau pentru a obține daune-interese de la Comisie. Atunci când se întâmplă acest lucru, suma recuperată nu poate fi considerată definitivă înainte de închiderea cauzei la CJUE.

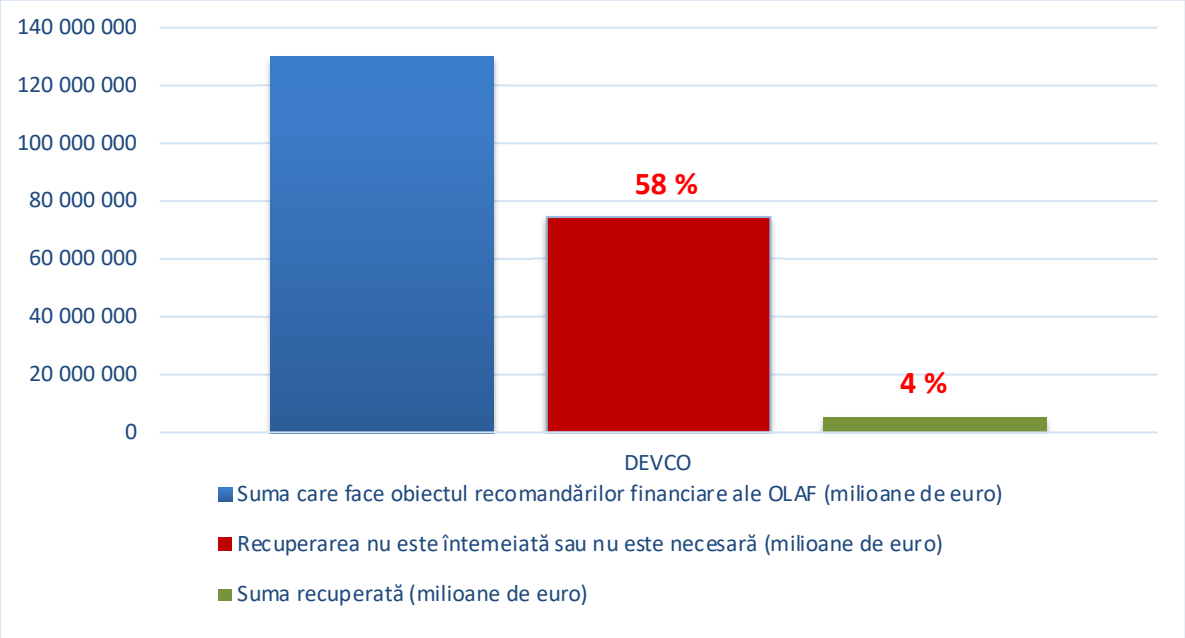
Gestiunea indirectă (DG DEVCO)

121 În cadrul gestiunii indirecte, DG DEVCO încredințează sarcini de execuție bugetară țărilor beneficiare, organizațiilor internaționale și agențiilor de dezvoltare din țările din afara UE.

122 În ***figura 15*** este prezentată valoarea totală a recomandărilor financiare ale OLAF adresate DG DEVCO între 2012 și 2016, împreună cu suma recuperată până la data auditului Curții. În perioada 2012-2016, DG DEVCO a primit 53 de recomandări financiare din partea OLAF. Au existat recuperări în 20 de cazuri (38 % din cazuri)[51]. Rata de recuperare nu crește semnificativ dacă se iau în considerare doar recomandările financiare ale OLAF pe care această direcție generală le-a primit între 2012 și 2014. Din aceste cazuri, DG DEVCO a reușit să recupereze 6 % din suma totală recomandată de OLAF.

[51] DG DEVCO are, de asemenea, în gestiune directă contracte de grant și contracte de achiziții publice, precum și operațiuni de sprijin bugetar. Auditul Curții s-a concentrat însă asupra cheltuielilor efectuate în cadrul gestiunii indirecte.

Figura 15 – Recuperări efectuate de DG DEVCO pe baza recomandărilor OLAF din perioada 2012-2016



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor Comisiei.

123 Într-un număr de cazuri reprezentând 58 % din valoarea totală a recomandărilor financiare ale OLAF, DG DEVCO nu a recuperat fondurile UE în cauză, fie pentru că a considerat că nu exista un temei juridic pentru a face acest lucru, fie pentru că a decis să nu emită un ordin de recuperare[52]. Pe baza celor 10 recomandări financiare ale OLAF examinate de Curte, principalul motiv pentru care DG DEVCO nu a recuperat sumele recomandate de OLAF a fost acela că DG DEVCO a considerat că nu existau suficiente probe.

124 În 3 din 10 cazuri, reprezentând o pondere semnificativă din valoarea recomandărilor financiare ale OLAF, DG DEVCO a decis să nu recupereze fondurile în cauză. Dat fiind faptul că își desfășoară activitatea într-un mediu cu grad ridicat de risc și având în vedere riscurile potențiale pentru punerea în aplicare a politicii sale, DG DEVCO poate decide, în anumite circumstanțe, să nu recupereze banii UE de la beneficiari. În țările cu sisteme politice și judiciare instabile, șansele de recuperare printr-o procedură penală sau civilă (judiciară administrativă) sunt în mod evident reduse și o investigație a OLAF poate fi adesea singura modalitate de investigare a unei acuzații de fraudă. OLAF nu analizează suficient de detaliat cazurile în care recuperările s-au efectuat cu succes și nici motivele pentru care direcțiile generale nu efectuează recuperările sau recuperează doar o sumă mult mai mică decât

[52] Dacă se iau în considerare doar recomandările financiare emise de OLAF în perioada 2012-2014, acest procent crește la 82 %.

valoarea recomandată de OLAF. Acest lucru ar ajuta OLAF să își direcționeze mai bine investigațiile.

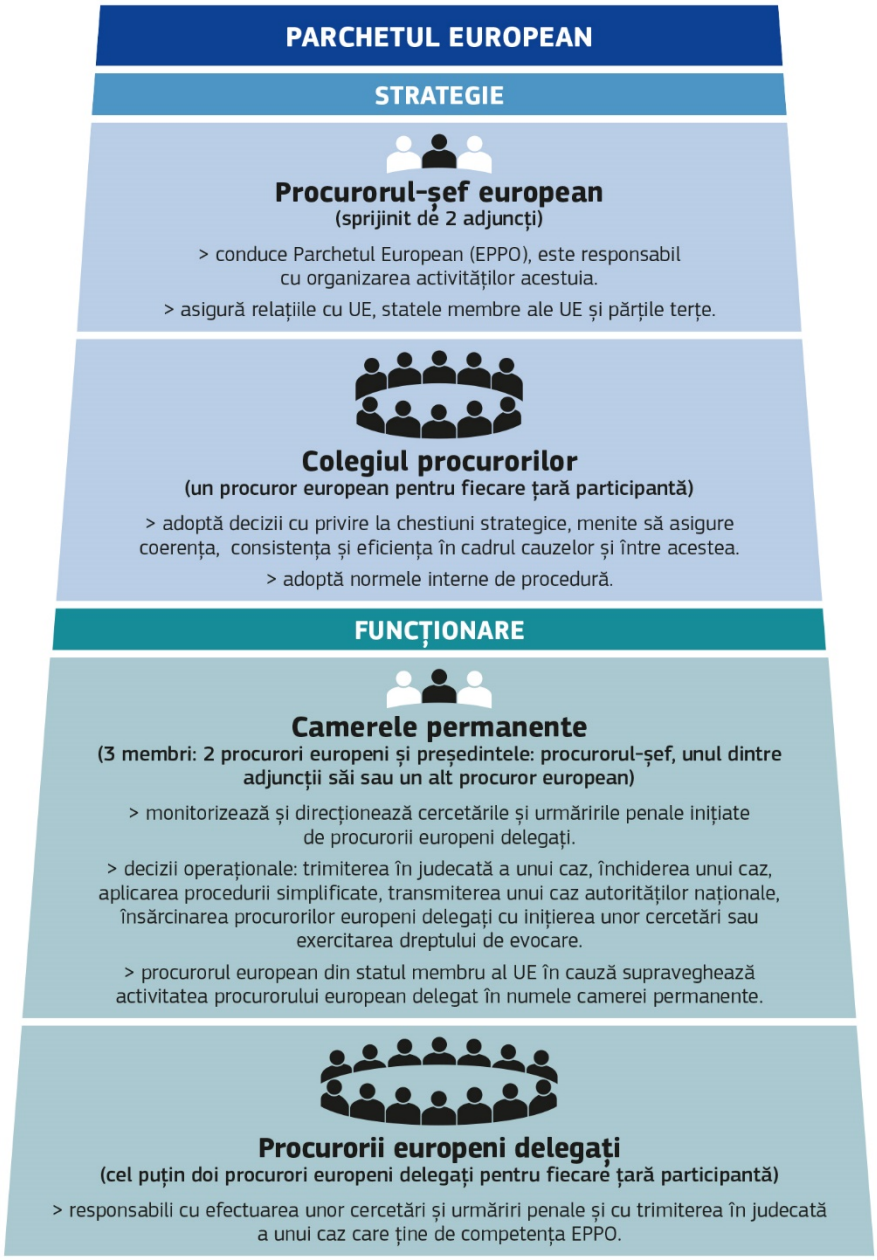
Demararea activității EPPO va necesita eforturi coordonate

125 În octombrie 2017, 20 de state membre au adoptat un regulament de consolidare a cooperării privind instituirea Parchetului European („EPPO”)[53]. Acesta va fi organismul UE care va avea competențe de a investiga și de a urmări penal infracțiuni săvârșite împotriva intereselor financiare ale UE.

126 EPPO este proiectat să funcționeze la două niveluri: unul centralizat și celălalt descentralizat. Nivelul centralizat constă într-un procuror-șef european și câte un procuror european pe stat membru (dintre care doi vor fi procurori-șefi adjuncți), afectați la sediul central al EPPO din Luxemburg, în timp ce nivelul descentralizat constă în procurori europeni delegați care își desfășoară activitatea în statele membre. Procurorii europeni, împărțiți în camere, vor fi responsabili de supravegherea procurorilor europeni delegați și, în cazuri excepționale, vor efectua ei înșiși investigații. Procurorii europeni delegați vor fi responsabili de investigațiile desfășurate în statele membre în cauză (***figura 16***).

[53] Țările de Jos și Malta s-au alăturat EPPO în cursul anului 2018.

Figura 16 – Structura Parchetului European



Sursa: Comisia.

127 Curtea a analizat Regulamentul de instituire a Parchetului European în lumina observațiilor sale cu privire la sistemul actual de investigare și de urmărire penală a fraudelor legate de cheltuielile UE. Curtea a evaluat dacă EPPO va remedia următoarele probleme principale:

- sistemul actual, în care investigația administrativă a OLAF cu privire la o suspiciune de fraudă este urmată de o anchetă penală la nivel național, necesită mult timp într-un număr considerabil de cazuri; și

- deficiențele în cooperarea dintre OLAF și autoritățile naționale.

128 În termeni generali, Curtea consideră că instituirea EPPO reprezintă un pas în direcția corectă. Cu toate acestea, Curtea ar dori să sublinieze mai multe riscuri care arată că este posibil ca EPPO să nu aducă o soluționare a problemelor menționate anterior:

- Potrivit regulamentului, camerele EPPO vor deveni supraveghetorii activității operaționale a procurorilor delegați. Pentru a contesta opinia unui procuror delegat sau chiar pentru a o discuta cu acesta, camera va avea nevoie, în anumite cazuri, de expertiză adecvată în materie de legislații și de proceduri penale naționale, fără a mai menționa necesitatea traducerilor. Aceasta înseamnă că, pentru a-și îndeplini funcția de supraveghere, sediul central al EPPO are nevoie de personal și de resurse suficiente, inclusiv experți naționali în domeniul juridic[54]. Un proces amplu de consultare internă și de traducere poate fi în cele din urmă prea îndelungat pentru procedurile penale, în cazul cărora timpul este foarte adesea cea mai limitată resursă.

- Potrivit Regulamentului de instituire a Parchetului European, investigarea va fi efectuată în principal de investigatorii din statele membre aflați sub autoritatea EPPO. Regulamentul nu instituie niciun mecanism care să permită EPPO (sau oricărui alt organism al UE) să solicite autorităților statelor membre să aloce resurse pentru acțiunile proactive necesare în vederea investigării fraudelor legate de cheltuielile UE sau pentru cazurile instrumentate de procurorii delegați. Întrucât un procuror delegat va avea nevoie de sprijinul autorității naționale competente pentru a efectua investigația necesară în vederea trimiterii în judecată, eficacitatea acestuia va depinde în mare măsură de autoritățile naționale.

- Regulamentul de instituire a Parchetului European[55] permite instituțiilor, organismelor, oficiilor și agențiilor UE să însărcineze OLAF cu efectuarea unei evaluări prealabile a cazurilor care urmează a fi înaintate Parchetului European. Întrucât timpul este un factor esențial pentru succesul unei anchete penale, utilizarea excesivă a acestei opțiuni ar putea afecta negativ efectuarea în timp util a oricărei acțiuni ulterioare. Dispozițiile viitoare privind cooperarea dintre OLAF și EPPO ar trebui să facă posibilă adoptarea rapidă a unei decizii fie în sensul inițierii unei proceduri penale, fie în cel al trimiterii

---

[54] Comisia estimează costul EPPO, cu 115 angajați, la 21 de milioane de euro pe an.

[55] A se vedea considerentul 51 al Regulamentului (UE) 2017/1939 al Consiliului din 12 octombrie 2017 de punere în aplicare a unei forme de cooperare consolidată în ceea ce privește instituirea Parchetului European (EPPO).

cazului pentru investigare în atenția statului membru în cauză sau a unei instituții competente a UE prin intermediul unei proceduri administrative.

Concluzii și recomandări

129 În cadrul auditului său, Curtea a evaluat dacă Comisia gestionează în mod adecvat riscul de fraudă în legătură cu cheltuielile UE. Curtea a examinat, în special, măsurile luate de Comisie pentru a preveni și a descuraja potențialii autori de fraude și pentru a recupera fondurile în cazurile în care s-au comis fraude.

130 Pe baza observațiilor sale, Curtea consideră că este necesar mai mult elan la nivelul UE în vederea punerii în aplicare a unui cadru strategic eficace pentru gestionarea riscului de fraudă pe baza unor evaluări riguroase. Curtea consideră că există o nevoie clară de intensificare a acțiunilor Comisiei de combatere a fraudei legate de cheltuielile UE, prin clarificarea și consolidarea responsabilităților diferitelor părți implicate în gestionarea luptei antifraudă.

Informațiile de care dispune Comisia cu privire la amploarea, la natura și la cauzele fraudei sunt insuficiente

131 Comisia nu dispune de informații cuprinzătoare și comparabile privind nivelul fraudei detectate în legătură cu cheltuielile UE. Propriile rapoarte ale Comisiei privind fraudele detectate în domenii gestionate direct de către aceasta nu sunt complete. În cadrul gestiunii partajate, metodologiile utilizate de statele membre la întocmirea propriilor statistici oficiale privind fraudele detectate diferă, iar informațiile raportate în Sistemul de gestionare a neregulilor (IMS) al Comisiei sunt incomplete. Comisia nu efectuează controale cuprinzătoare pentru a asigura calitatea datelor raportate în IMS și nici nu solicită autorităților statelor membre să furnizeze o asigurare cu privire la fiabilitatea datelor raportate. Direcțiile generale responsabile de cheltuieli efectuează controale parțiale ale sistemelor de raportare a neregulilor la nivel național în cadrul auditurilor de sistem (***punctele 21-32***).

132 Comisia nu a instituit încă o modalitate de a obține informații despre frauda nedetectată pentru a completa statisticile oficiale, deși există mai multe modalități acceptate de a obține informații despre amploarea fraudei (***punctele 33-37***).

133 Curtea consideră, de asemenea, că informațiile calitative disponibile cu privire la natura și la cauzele fraudei sunt insuficiente. Sunt disponibile unele informații privind tipurile și mecanismele de fraudă utilizate în diferite sectoare, dar informațiile disponibile nu sunt actualizate sistematic. În plus, Curtea nu a identificat analize detaliate sau vreun studiu

efectuat de Comisie care să identifice cauzele ce îi determină pe unii beneficiari de fonduri ale UE să comită fraude.

134 Studiile care utilizează indicatori obiectivi ai corupției au demonstrat, de asemenea, că riscul de corupție poate fi sporit de marja discreționară în materie de cheltuieli, precum și prin controale birocratice excesive, care acționează ca un obstacol pentru intrarea pe piață a altor furnizori, facilitând astfel menținerea contractelor afectate de corupție (***punctele 38-49***).

Recomandarea 1 – Dobândirea unei mai bune cunoașteri a amplorii, a naturii și a cauzelor fraudei legate de cheltuielile UE

În vederea unei abordări bine concepute pentru combaterea fraudei împotriva intereselor financiare ale UE, Comisia ar trebui să instituie un sistem solid de raportare a fraudei, care să furnizeze informații pentru evaluarea amplorii, a naturii și a cauzelor profunde ale acesteia. Comisia ar trebui, în special:

(a) să consolideze Sistemul de gestionare a neregulilor (IMS), astfel încât informațiile privind anchetele penale legate de fraude care afectează interesele financiare ale UE să fie raportate în timp util de către toate autoritățile competente;

(b) să își construiască propria capacitate de a colecta informații din diferite surse cu privire la riscul de fraudă și de corupție la care este expus bugetul UE; să măsoare periodic acest risc, utilizând diferite metode (sondaje în rândul eventualilor martori ai infracțiunilor și indici care se bazează pe date administrative); să ia în considerare stabilirea unor indicatori de risc pe domenii de cheltuieli, pe țară și pe sector.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: sfârșitul anului 2022.

Există deficiențe în abordarea strategică a Comisiei cu privire la gestionarea riscului de fraudă

135 Există deficiențe în strategiile antifraudă ale Comisiei și în raportarea cu privire la eficacitatea acestora. Deși dispune de o strategie antifraudă oficială – Strategia antifraudă a Comisiei (SAFC) – Comisia nu a actualizat-o din anul 2011. În consecință, Curtea ridică problema dacă această strategie este potrivită pentru a orienta în practică activitățile antifraudă ale Comisiei. Curtea ia notă de intenția Comisiei de a actualiza SAFC (***punctele 58-64***).

136 În cadrul modelului de guvernanță al Comisiei, rolurile și responsabilitățile pentru acțiunile antifraudă sunt împărțite. Diferitele direcții generale și servicii ale Comisiei au, fiecare, propriile strategii antifraudă. Nu există niciun organism central însărcinat cu asigurarea unui nivel adecvat de supraveghere a activităților antifraudă la nivel instituțional. Acest rol ar putea fi eventual atribuit OLAF (***recomandarea 4***). Gestionarea strategică a riscului de fraudă și prevenirea fraudei nu sunt menționate în mod explicit în portofoliul niciunui comisar (***punctele 52-57***).

Recomandarea 2 – Asigurarea leadership-ului acțiunilor antifraudă ale Comisiei

2.1. Pentru a realiza o mai bună coordonare în combaterea fraudei, în contextul responsabilității colegiale pentru prevenirea și detectarea fraudei, Comisia ar trebui să se asigure că gestionarea strategică a riscului de fraudă și prevenirea fraudei vor fi menționate în mod clar în portofoliul unuia dintre comisari.

2.2. Comisia ar trebui să se asigure că noua sa strategie antifraudă:

— este precedată de o analiză cuprinzătoare a riscurilor de fraudă, utilizând o gamă largă de date provenind din diferite surse pentru a stabili amploarea, natura și cauzele fraudei legate de cheltuielile UE;

— conține obiective relevante și indicatori măsurabili; și

— include raportări bazate pe atingerea obiectivelor.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: sfârșitul anului 2022.

Nu s-a acordat suficientă atenție prevenirii fraudei

137 Deși activitățile de protecție împotriva fraudei ale Comisiei datează din anul 2000, dispoziții antifraudă cuprinzătoare au fost incluse pentru prima dată în toate regulamentele de nivel superior abia pentru perioada 2014-2020 (***punctele 66-70***).

138 Evaluarea riscului de fraudă înaintea adoptării programelor de cheltuieli și punerea în practică a unor controale antifraudă poate fi o modalitate eficace de a reduce pierderile generate de fraudă. Cu toate acestea, pentru programele de cheltuieli din perioada 2014-2020, Comisia a solicitat o astfel de evaluare a proiectului de norme doar într-un stadiu avansat al procesului. În consecință, acestea vor fi puse în aplicare numai pentru următoarea generație de programe financiare, după 2021. În cadrul gestiunii partajate, Comisia nu

a solicitat statelor membre să evalueze riscul de fraudă în programele lor din perioada 2014-2020 înainte de a le adopta. Aceasta este însă modalitatea de gestiune în cadrul căreia se cheltuie aproximativ 70 % din bugetul UE (***punctele 71-75***).

139 Utilizarea datelor pentru prevenirea și descurajarea fraudei poate reprezenta un mijloc eficace fie de identificare a operatorilor economici care prezintă riscuri, înainte de alocarea fondurilor, fie de îmbunătățire a conformității viitoare prin excluderea operatorilor economici și a persoanelor fizice care au fost detectate că au comis fraude. În cadrul Comisiei, la nivelul direcțiilor generale au existat inițiative de creare a unor astfel de baze de date, însă utilizarea acestor instrumente a fost mai degrabă limitată și insuficient coordonată. În special, efectul preventiv și de descurajare al sistemului de excludere și de sancțiuni al Comisiei este limitat, întrucât direcțiile generale responsabile de politica de coeziune și de agricultură nu sunt competente să introducă o cerere de excludere a operatorilor economici fraduloși susținuți prin intermediul acestor fonduri. În plus, autoritățile statelor membre nu sunt obligate să ia în considerare deciziile de excludere la adoptarea niciunei decizii de finanțare care implică fonduri ale UE.

140 Începând din 2013, DG EMPL și DG REGIO au propriul instrument de prevenire a fraudei dezvoltat pe plan intern, ARACHNE. Acest instrument are potențialul de a fi eficace, dar în prezent el nu conține încă suficiente date. Este responsabilitatea statelor membre să furnizeze astfel de informații cu privire la operatorii economici fraduloși și la persoanele fizice care au legături cu aceștia (***punctele 76-88***).

Recomandarea 3 – Creșterea gradului de utilizare a instrumentelor de prevenire a fraudei

3.1. În ceea ce privește normele privind punerea în aplicare a programelor de cheltuieli în perioada de după 2020, Comisia ar trebui să efectueze o evaluare a riscului de fraudă și să solicite statelor membre să efectueze o evaluare detaliată a riscului de fraudă înainte de a adopta programele.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: 2020

3.2. În ceea ce privește sistemul de excludere al Comisiei, Comisia ar trebui:

(a) să se asigure că direcțiile generale utilizează sistemul de detectare timpurie și de excludere în cadrul gestiunii directe și indirecte;

(b) să facă apel la statele membre să identifice și să semnaleze operatorii economici fraduloși și persoanele fizice care au legături cu aceștia.

3.3. Comisia ar trebui să solicite tuturor statelor membre să participe activ la baza de date ARACHNE prin transmiterea la timp a datelor și să exploateze oportunitățile pe care le oferă volumele mari de date (*big data*) pentru a preveni utilizarea frauduloasă și ilegală a fondurilor UE.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: sfârșitul anului 2019.

Investigațiile administrative ale OLAF au condus la urmărire penală în mai puțin de jumătate din cazuri și la recuperarea a mai puțin de o treime din fondurile implicate

141 Recomandările judiciare ale OLAF conduc la urmărirea penală a autorilor de fraude în aproximativ 45 % din cazuri. Sistemul actual, în care OLAF lansează investigații după ce primește informații din alte surse și în care investigația administrativă a OLAF cu privire la o suspiciune de fraudă este adesea urmată de o anchetă penală la nivel național, necesită mult timp într-un număr considerabil de cazuri și reduce astfel șansele atingerii scopului său final – urmărirea penală (***punctele 94-104***).

142 Într-o serie de cazuri (privind fraude sau nereguli), direcțiile generale consideră că rapoartele OLAF nu furnizează suficiente informații care să servească drept bază pentru inițierea recuperării fondurilor plătite necuvenit. În astfel de cazuri, direcțiile generale întreprind (sau externalizează) acțiuni suplimentare pentru a decide dacă este posibilă recuperarea sau se bazează pe probele furnizate de propriile audituri (***punctele 105-124***).

Recomandarea 4 – Reconsiderarea rolului și a responsabilităților OLAF în combaterea fraudei legate de cheltuielile UE în lumina instituirii Parchetului European

Comisia ar trebui să reconsidere rolul și responsabilitățile OLAF în combaterea fraudei legate de cheltuielile UE în lumina instituirii Parchetului European.

În special, Comisia ar trebui să propună Parlamentului European și Consiliului măsuri prin care să atribuie OLAF un rol strategic și de supraveghere în acțiunile antifraudă ale UE.

În acest sens, OLAF ar putea acționa în calitate de organism de supraveghere responsabil de:

(a) conducerea elaborării, precum și de monitorizarea și supravegherea punerii în aplicare a politicii antifraudă a Comisiei, cu un accent special pe furnizarea de analize detaliate în timp real a tipurilor de fraudă (modalități de operare) și a cauzelor fraudei;

(b) coordonarea și monitorizarea activităților antifraudă în statele membre.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: sfârșitul anului 2022.

Prezentul raport a fost adoptat de Camera V, condusă de domnul Lazaros S. Lazarou, membru al Curții de Conturi, la Luxemburg, în ședința sa din 14 noiembrie 2018.

Pentru Curtea de Conturi

Klaus-Heiner LEHNE
Președinte

Anexe

Anexa I – Extrase din texte legislative relevante

Articolul 3 din Directiva PIF

„Frauda care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii

2. În sensul prezentei directive, sunt considerate fraudă care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii următoarele:

(a) în legătură cu cheltuielile care nu sunt aferente achizițiilor, orice acțiune sau inacțiune cu privire la:

(i) utilizarea sau prezentarea de declarații sau documente false, incorecte sau incomplete, având ca efect deturnarea sau reținerea necuvenită de fonduri sau active de la bugetul Uniunii ori de la bugetele gestionate de Uniune sau în numele acesteia;

(ii) nedivulgarea de informații, cu încălcarea unei obligații specifice, având același efect; sau

(iii) utilizarea necorespunzătoare a unor astfel de fonduri sau active în alte scopuri decât cele pentru care au fost acordate inițial;

(b) în legătură cu cheltuielile aferente achizițiilor, cel puțin dacă este săvârșită pentru a obține un profit ilegal pentru autor sau pentru altă persoană, prin cauzarea unei pierderi în ceea ce privește interesele financiare ale Uniunii, orice acțiune sau inacțiune cu privire la:

(i) utilizarea sau prezentarea de declarații sau documente false, incorecte sau incomplete, având ca efect deturnarea sau reținerea necuvenită de fonduri sau active de la bugetul Uniunii ori de la bugetele gestionate de Uniune sau în numele acesteia;

(ii) nedivulgarea de informații, cu încălcarea unei obligații specifice, având același efect; sau

(iii) utilizarea necorespunzătoare a unor astfel de fonduri sau active în alte scopuri decât cele pentru care au fost acordate inițial, care prejudiciază interesele financiare ale Uniunii”.

Articolul 325 TFUE

„Uniunea și statele membre combat frauda și orice altă activitate ilegală care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii prin măsuri luate în conformitate cu prezentul articol, măsuri care descurajează fraudele și oferă o protecție efectivă în statele membre, precum și în instituțiile, organele, oficiile și agențiile Uniunii.”

Anexa II – Organismele statelor membre și ale UE implicate în gestionarea riscului de fraudă

Organisme	Prevenire (guvernanță și leadership antifraudă, evaluarea riscului de fraudă, strategii antifraudă, controale preventive, informații)	Detectare (controale în scopul detectării fraudelor, mecanisme de sesizare a fraudelor)	Investigație (administrativă și penală)	Răspuns (sancțiuni, recuperări, urmărire penală, măsurarea performanței și raportare)
OLAF	√	√	√	
Oficiul de investigații și de disciplină (IDOC)			√	√
Direcții generale ale Comisiei	√	√		√
Eurojust				√
Europol	√			
Autorități naționale administrative	√	√	√	√
Autorități naționale judiciare și de aplicare a legii		√	√	√
EPPO			√	√

Anexa III – Inițiative legislative recente în domeniul combaterii fraudei în UE

- **Directiva privind combaterea fraudelor îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii prin mijloace de drept penal (Directiva PIF)** a fost adoptată de colegiuitori la 5 iulie 2017. Statele membre au la dispoziție doi ani (până la 6 iulie 2019) pentru a o transpune în legislația lor națională. Aceasta armonizează definiția a patru infracțiuni (frauda, corupția, spălarea de bani și delapidarea), precum și sancțiunile și termenele de prescripție.

- **Regulamentul (UE) 2017/1939 de instituire a Parchetului European** a fost adoptat în octombrie 2017. Se preconizează că EPPO va începe să funcționeze de la sfârșitul anului 2020 sau de la începutul anului 2021 în 22 de state membre și va avea competența de a investiga infracțiuni împotriva bugetului UE, inclusiv fraudele transfrontaliere grave legate de TVA de peste 10 milioane de euro.

- **Propunerea de modificare a Regulamentului (UE, Euratom) nr. 883/2013 referitor la OLAF [COM(2018) 338]** privind investigațiile efectuate de OLAF în ceea ce privește cooperarea cu EPPO și eficacitatea investigațiilor OLAF, adoptată în mai 2018.

- **Noul Regulament financiar** a intrat in vigoare în iulie 2018.

Anexa IV – Evenimente care determină statele membre să raporteze Comisiei cazurile de fraudă care fac obiectul unor anchete penale

Evenimentul	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
După punerea în mișcare a acțiunii penale	√			√	√			√						√							√		√			√		
După pronunțarea sentin	√				√			√						√						√			√			√		
După pronunțarea sentinței definitive – hotărâre judecătorească definitivă	√			√	√			√	√					√		√	√	√		√	√		√	√	√	√		
Altele	√	√	√			√	√			√	√	√	√		√				√	√	√	√		√			√	√

Anexa V – Roluri și responsabilități în cadrul Comisiei pentru rezultatele acțiunilor antifraudă legate de cheltuielile UE

Organismele Comisiei	Planificare			Punere în aplicare			Raportare		
	Analiza riscului de fraudă	Strategii antifraudă	Plan de gestiune	Controale antifraudă *ex ante* și *ex post*	Urmărire penală	Recuperare	Raportare privind suspiciunile de fraudă și fraudele confirmate (Raportul PIF)	Raportul anual de activitate	Raportul anual privind gestionarea și performanța bugetului UE
Comisia Europeană (Colegiul)	informată	responsabilă	neimplicată	informată	neimplicată	informată	responsabilă	informată	responsabilă
Membru al Comisiei, responsabil cu bugetul și cu resursele umane	informat	consultat	informat	informat	neimplicat	informat	consultat	informat	consultat
Consiliul pentru gestiunea corporativă (*Corporate Management Board*)	consultat	informat	consultat	neimplicat	neimplicat	neimplicat	neimplicat	consultat	consultat
Directorul direcției generale – ordonator de credite delegat	responsabil	responsabil	responsabil	responsabil	neimplicat	responsabil	consultat	responsabil	consultat
OLAF*	consultat	consultat	consultat	consultat	consultat	consultat	consultat	consultat	consultat
Serviciile centrale: Secretariatul General și DG BUDG	consultate	consultate	consultate	informate	neimplicate	informate	consultate	consultate	consultate
Serviciul de Audit Intern**	neimplicat	informat	neimplicat	neimplicat	neimplicat	neimplicat	informat	informat	informat
Grupul „Clearing House"***	neimplicat	neimplicat	neimplicat	neimplicat	neimplicat	neimplicat	neimplicat	neimplicat	neimplicat
Comitetul de monitorizare a auditurilor****	informat	informat	informat	informat	neimplicat	informat	neimplicat	informat	informat
Comitetul de supraveghere a OLAF	neimplicat	neimplicat	neimplicat	neimplicat	informat	informat	neimplicat	neimplicat	neimplicat
Rețeaua de prevenire și de detectare a fraudei a Comisiei	consultată	consultată	neimplicată	consultată	neimplicată	neimplicată	informată	neimplicată	neimplicată

* Consultarea OLAF cu privire la toate celelalte acțiuni în etapele de planificare și de punere în aplicare este facultativă, cu excepția cazului în care astfel de acțiuni se bazează pe o recomandare din partea OLAF.

** Potrivit cartei sale și standardelor internaționale, Serviciul de Audit Intern nu are nicio responsabilitate de gestiune în nicio etapă a ciclului antifraudă.

*** Grupul „Clearing House" poate fi informat de la caz la caz, dar nu în mod general și sistemic.

**** Comitetul de monitorizare a auditurilor este informat în mod indirect cu privire la chestiunile care apar în aceste domenii, și anume prin intermediul constatărilor de audit intern și/sau extern. Acesta este informat cu privire la punctele esențiale ale rapoartelor anuale de activitate și ale proiectului de raport anual privind gestionarea și performanța bugetului UE.

Curtea a împărțit actorii-cheie implicați în combaterea fraudei în următoarele patru categorii:

- **Responsabil**: persoana sau organismul care îndeplinește efectiv o anumită sarcină și/sau care este în ultimă instanță răspunzător (răspunzătoare) în fața publicului pentru punerea în aplicare a unei activități sau a unei decizii;
- **Consultat**: persoana sau organismul care exprimă o opinie cu privire la o anumită acțiune înainte ca aceasta să fie întreprinsă sau cu privire la o anumită decizie înainte ca aceasta să fie adoptată, inclusiv persoana sau organismul care elaborează/revizuiește sau prezintă proiectele de documente persoanelor responsabile cu luarea deciziei;
- **Informat**: persoana sau organismul care urmează să fie informat(ă) după ce este adoptată o decizie sau este întreprinsă o acțiune. Poate fi necesar ca aceasta (acesta) să ia măsuri pe baza rezultatului;
- **Neimplicat**.

Anexa VI – Lista de referințe

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

Giuffrida, Fabio, *The European Public Prosecutor's Office: King without kingdom?*, Raportul de cercetare al CEPS nr. 3/2017, p. 14, https://www.ceps.eu/publications/european-public-prosecutor %E2 %80 %99s-office-king-without-kingdom.

Golden, Miriam și Picci, Lucio, „Proposal for a New Measure of Corruption, and Tests using Italian Data", în *Economics and Politics*, vol. 17, 2005, p. 37-75.

Button, Mark și Gee, Jim, „The financial cost of fraud 2015 – What the latest data from around the world shows", în *PKF Littlejohn LLP and PKF*, 2015; a se vedea și Brooks, G., Button, M. și Gee, J., „The scale of healthcare fraud: a global evaluation", în *Security Journal*, vol. 25, nr. 2, 2012, p. 76-87.

Button, Mark; Lewis, Chris; Shepherd, David; Brooks, Graham și Wakefield, Alison, *Fraud and Punishment: Enhancing Deterrence Through More Effective Sanctions*, Centrul pentru Studii privind Combaterea Fraudei, Universitatea din Portsmouth, 2012.

Fazekas, Mihaly și King, Peter Lawrence, „Perils of development funding? The tale of EU Funds and grand corruption in Central and Eastern Europe", în *Regulation & Governance*, 2018, p. 14-15.

Fazekas, Mihaly și Kocsis, Gábor, „Uncovering High-Level Corruption: Cross-National Corruption Proxies Using Public Procurement Data", în *British Journal of Political Science*, 2017, disponibil online.

Fazekas, Mihaly; Tóth, István János și King, Peter Lawrence, „An Objective Corruption Risk Index Using Public Procurement Data", în *European Journal of Criminal Policy and Research*, 2016, 22(3), p. 369-397.

Fazekas, Mihaly și Tóth, István János, „Corruption in EU Funds? Europe-wide evidence on the corruption effect of EU-funded public contracting", în J. Bachtler și alții (editori), *EU Cohesion Policy. Reassessing performance and direction*, cap. 13, Routledge, Londra, 2017, p. 186-205.

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

Mauro, Paulo, „Corruption and the composition of government expenditure”, Fondul Monetar Internațional, în *Journal of Public Economics*, vol. 69, 1998.

Jajkowicz, O. și Drobiszova, A., „The Effect of Corruption on Government Expenditure Allocation in OECD Countries”, în *Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis*, vol. 63, 2015.

Termeni și acronime

AFCOS: Servicii de coordonare antifraudă (*Anti-fraud coordination services*)

AMPR: Raport anual privind gestionarea și performanța bugetului UE (*Annual management and performance report*)

CFM: Cadru financiar multianual

CJUE: Curtea de Justiție a Uniunii Europene

DG: Direcție generală

EDES: Sistem de detectare timpurie și de excludere (*Early detection and exclusion system*)

EPPO: Parchetul European

IBOA: Instituțiile, organismele, oficiile și agențiile UE

IMS: Sistemul de gestionare a neregulilor (*Irregularity management system*)

OLAF: Oficiul European de Luptă Antifraudă

PACA: Constatare primară administrativă sau judiciară (*Primary administrative or judicial finding*)

PIF: Protecția intereselor financiare ale Uniunii Europene

RAA: Raport anual de activitate

SAFC: Strategia antifraudă a Comisiei

Glosar

Abatere/neregulă: o abatere/neregulă este o acțiune care nu respectă reglementările UE și care are un impact potențial negativ asupra intereselor financiare ale UE, dar care poate fi rezultatul unor erori comise fără intenție fie de către beneficiari care solicită fonduri, fie de către autoritățile responsabile de efectuarea plăților. În cazul în care o abatere/neregulă este comisă în mod deliberat, aceasta este considerată fraudă.

Condamnare: o hotărâre a unei instanțe judecătorești prin care pârâtul este găsit vinovat de săvârșirea unei infracțiuni. O persoană poate fi considerată condamnată numai atunci când hotărârea este definitivă.

Constatare primară administrativă sau judiciară (PACA): o „constatare primară administrativă sau judiciară" este o primă evaluare scrisă efectuată de o autoritate competentă, fie administrativă, fie judiciară, care concluzionează, pe baza unor fapte concrete, că a fost comisă o neregulă. Aceasta poate fi ulterior revizuită sau retrasă ca urmare a evoluțiilor înregistrate în cursul procedurii administrative sau judiciare.

Corecții financiare: pot fi puse în aplicare de către un stat membru prin deducerea cheltuielilor neconforme din cererea de plată transmisă de acesta, prin plata unui ordin de recuperare emis de Comisie sau prin dezangajare. Deducerea cheltuielilor poate lua două forme: fie retragerea lor, fie recuperarea lor de la beneficiari.

Corupție: corupția este definită ca fiind abuzul de putere pentru a obține câștiguri private. Aceasta cuprinde orice act sau omisiune care utilizează abuziv sau încearcă să influențeze utilizarea abuzivă a autorității publice, în scopul de a obține un beneficiu necuvenit.

Eroare: o neregulă care rezultă din nerespectarea cerințelor legale sau a celor contractuale.

Evaluarea impactului: evaluările de impact contribuie la procesul decizional al UE prin colectarea și analizarea sistematică de informații cu privire la intervențiile planificate și prin estimarea impactului probabil al acestor intervenții. Evaluările de impact trebuie efectuate pentru toate inițiativele de politică majore [de exemplu, cele prezentate în Strategia politică anuală (SPA) sau, ulterior, ca parte a Programului legislativ și de lucru al Comisiei (PLLC)], cu anumite excepții clar specificate. De asemenea, și alte inițiative semnificative pot face obiectul unei evaluări de impact, în funcție de situația particulară a acestora.

Fraudă confirmată: frauda confirmată descrie un caz cu privire la care s-a stabilit, printr-o hotărâre judecătorească definitivă pronunțată de o instanță penală, că constituie o „fraudă”.

Fraudă detectată: frauda detectată include suspiciunile de fraudă și fraudele confirmate.

Fraudă: frauda este un act de înșelăciune comis cu intenția de a obține foloase personale sau pentru a cauza un prejudiciu unui terț (***anexa I***).

O mai bună legiferare: elaborarea de politici și acte legislative astfel încât acestea să își atingă obiectivele cu costuri minime. O mai bună legiferare înseamnă asigurarea faptului că UE obține rezultate concrete în raport cu obiectivele ambițioase de politică pe care și le-a stabilit. Este vorba despre garantarea faptului că soluția aleasă la nivel de politici este cea mai bună și cea mai puțin împovărătoare pentru atingerea acestor obiective. Aceasta este o modalitate de lucru menită să garanteze că deciziile politice sunt pregătite într-un mod deschis și transparent, pe baza celor mai bune date disponibile, și că sunt susținute de larga implicare a părților interesate. (Sursa: Setul de instrumente pentru o mai bună legiferare).

Protecția intereselor financiare ale Uniunii Europene: protecția intereselor financiare ale UE este un element-cheie al agendei politice a UE pentru consolidarea și creșterea încrederii cetățenilor și pentru asigurarea acestora că banii lor sunt utilizați în mod corespunzător. Acest element privește nu doar gestionarea creditelor bugetare, ci și toate măsurile care au un efect negativ asupra activelor sale și ale statelor membre, în măsura în care măsurile respective sunt relevante pentru politicile UE.

Punere în mișcare a acțiunii penale/punere sub acuzare: o notificare oficială transmisă unei persoane fizice sau juridice de către procuror cu privire la acuzația că aceasta a săvârșit o infracțiune și prin care procurorul dispune trimiterea în judecată.

Risc de fraudă: în conformitate cu Ghidul de gestionare a riscului de fraudă din 2016 al Comitetului Organizațiilor de Sponsorizare a Comisiei Treadway (COSO), organizațiile ar trebui să efectueze evaluări cuprinzătoare ale riscului de fraudă pentru a identifica mecanismele și riscurile de fraudă specifice, să evalueze probabilitatea producerii acestora și importanța lor, să evalueze activitățile existente de control al fraudei și să pună în aplicare acțiuni care să atenueze riscurile de fraudă reziduale.

Sistemul de detectare timpurie și de excludere (EDES): EDES este noul sistem de excludere instituit de Comisie începând cu 1 ianuarie 2016 pentru a proteja interesele financiare ale UE împotriva operatorilor economici nefiabili. Obiectivul său este acela de a facilita detectarea timpurie a unor astfel de operatori, excluderea lor de la

primirea de fonduri UE, impunerea de sancțiuni financiare și, în cazurile cele mai grave, publicarea de informații referitoare la astfel de excluderi sau sancțiuni.

Sistemul de gestionare a neregulilor (IMS): Sistemul de gestionare a neregulilor este un instrument electronic securizat pentru raportarea, gestionarea și analizarea neregulilor. IMS este parte a Sistemului de Informații Antifraudă (AFIS), dezvoltat și administrat de OLAF, care facilitează schimbul de informații între OLAF și administrațiile competente.

Suspiciune de fraudă: o neregulă care determină inițierea unei proceduri administrative sau judiciare la nivel național pentru a se stabili dacă un comportament a fost intenționat este clasificată de Comisie și de statele membre drept „suspiciune de fraudă”.

Urmărire penală: decizia procurorului de începere a urmăririi penale a pârâtului pentru săvârșirea unei infracțiuni.

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

"FIGHTING FRAUD IN EU SPENDING: ACTION NEEDED"

EXECUTIVE SUMMARY

Introduction

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

See Commission's replies to paragraphs 94–125.

VIII. The EPPO Regulation, adopted under enhanced cooperation[1], introduces a significant institutional innovation which will considerably step up the protection of the EU budget against fraud and will also change the landscape of justice in Europe. It will operate as a single body across all participating Member States. The EPPO will be directly responsible for the investigations, prosecutions and bringing to judgement of crimes affecting the financial interests of the Union, hand in hand with national authorities, which will be under an obligation to abide by instructions given by the European Delegated Prosecutors. Member States are also responsible to allocate sufficient resources and have signalled their willingness to do so. The Commission and Member States are working intensively to ensure that the EPPO can start operations at the end of 2020.

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

X.

Recommendation 1:

The Commission partially accepts the recommendation.

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

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

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

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

Recommendation 2:

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

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

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

Recommendation 3:

First indent: The Commission accepts the recommendation.

---

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

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

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

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

Second indent: The Commission accepts the recommendation.

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

Recommendation 4:

The Commission partially accepts the recommendation.

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

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

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

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

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

INTRODUCTION

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

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

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

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

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

OBSERVATIONS

Common reply to paragraphs 14-16:

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

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

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

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

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

24**.**

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

Second bullet point:

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

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

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

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

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

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

The Commission estimates that the "final detection rate" would change only marginally in case there were no thresholds[2].

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<u>Common reply to paragraphs 33–36:</u>

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

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

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

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

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

Box 1

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

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

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

Common reply to paragraphs 40-42:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

Box 2

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

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

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

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

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

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

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

Common reply to paragraphs 50-54:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

See also Commission's reply to paragraph 60.

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

An overview of achievements of the Commission's earlier fraud-proofing measures is presented in a Commission Staff Working Document of 2007.[5] For the Programming Period 2007–2013, the Commission initiated e.g. a review of Member States' obligations to report irregularities under shared management.[6]

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

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

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

---

[5] SEC (2007) 1676.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

See also reply to paragraph 72.

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

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

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

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

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

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

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

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

<u>Common reply to paragraphs 85 and 86:</u>

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

The responsibility to counter fraud and any other illegal activities affecting the financial interests of the Union is incumbent on the Union and on the Member States[8] as a shared responsibility. In this context, Member States' action naturally takes a larger share in numerical terms. This is also illustrated by the figures published by the Commission on an annual basis in its reports on the protection of the European Union's financial interests (PIF Reports)[9].

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

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

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

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

---

[8] Cf. Article 325 TFEU.

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

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

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

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

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

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

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

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

See also Commission's reply to paragraph 97.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

See also Commission's reply to paragraph 99.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<u>Common reply to paragraphs 106-108:</u>

---

[10] See 2017 OLAF Report.

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

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

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

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

See also Commission's reply to paragraph 115.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

See also reply to paragraphs 106-108.

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

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

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

See also Commission's reply to paragraph 114.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

See also Commission's reply to paragraph 109.

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

Common reply to paragraphs 122-123:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

128.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

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

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

Please see Commission's reply to paragraph 9.

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

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

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

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

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

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

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

The Commission partially accepts the recommendation**.**

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

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

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

a) The Commission partially accepts recommendation 1 a).

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

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

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

b) The Commission partially accepts recommendation 1 b).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

The Commission partially accepts recommendation 2.2

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

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

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

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

See Commission's reply to paragraph 67.

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

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

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

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

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

See also Commission's reply to paragraph 138.

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

Recommendation 3 – Increase the use of fraud-prevention tools

The Commission partially accepts recommendation 3.1.

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

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

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

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

The Commission accepts recommendation 3.2 a).

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

The Commission accepts recommendation 3.2 b).

---

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

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

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

The Commission accepts recommendation 3.3.

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

See Commission replies to paragraphs 85–88.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

The Commission partially accepts the recommendation.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Echipa de audit

Rapoartele speciale ale Curții de Conturi Europene prezintă rezultatele auditurilor sale cu privire la politicile și programele UE sau la diverse aspecte legate de gestiune aferente unor domenii specifice ale bugetului UE. Curtea selectează și concepe aceste sarcini de audit astfel încât impactul lor să fie maxim, luând în considerare riscurile existente la adresa performanței sau a conformității, nivelul de venituri sau de cheltuieli implicat, schimbările preconizate și interesul existent în mediul politic și în rândul publicului larg.

Acest audit al performanței a fost efectuat de Camera de audit V – Finanțarea și administrarea Uniunii, condusă de domnul Lazaros S. Lazarou, membru al Curții de Conturi Europene. Auditul a fost condus de domnul Juhan Parts, membru al Curții de Conturi Europene, beneficiind de sprijinul unei echipe formate din: Ken-Marti Vaher, șef de cabinet, și Margus Kurm, atașat în cadrul cabinetului; Judit Oroszki, manager principal și coordonatoare; Tomasz Plebanowicz, coordonator adjunct; Rogelio Abarquero Grossi, Daria Bochnar, Jana Janeckova și Anzela Poliulianaite, auditori. Michael Pyper a furnizat sprijin lingvistic, iar Valérie Tempez-Erasmi a furnizat asistență în materie de secretariat.

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

Etapă	Data
Adoptarea planului de audit / Demararea auditului	4.4.2017
Trimiterea oficială către Comisie (sau către o altă entitate auditată) a proiectului de raport	26.6.2018
Adoptarea raportului final după procedura contradictorie	14.11.2018
Primirea răspunsurilor Comisiei (sau ale altei entități auditate) în toate versiunile lingvistice	EN: 8.1.2019

PDF ISBN 978-92-847-1444-5 doi:10.2865/087549 QJ-AB-18-030-RO-N

HTML ISBN 978-92-847-1446-9 doi:10.2865/175100 QJ-AB-18-030-RO-Q

Protejarea intereselor financiare ale UE împotriva fraudei este o responsabilitate esențială a Comisiei Europene. Direcțiile generale ale Comisiei, agențiile executive și Oficiul de Luptă Antifraudă (OLAF) colaborează cu un număr mare de alte organizații, inclusiv autorități din statele membre și viitorul Parchet European (EPPO).
În cadrul acestui audit, Curtea a evaluat dacă Comisia gestionează în mod adecvat riscul de activități frauduloase care sunt în detrimentul bugetului UE. Curtea a constatat că Comisia nu dispune de date cuprinzătoare și comparabile cu privire la nivelul fraudei detectate în legătură cu cheltuielile UE. Mai mult decât atât, până în prezent aceasta nu a efectuat nicio evaluare a fraudei nedetectate și nicio analiză detaliată a motivelor care îi determină pe operatorii economici să se angajeze în activități frauduloase. Acest lucru reduce valoarea practică și eficacitatea planurilor strategice ale Comisiei privind protejarea intereselor financiare ale UE împotriva fraudei.
Sistemul actual, în care investigația administrativă a OLAF cu privire la o suspiciune de fraudă este urmată de o anchetă penală la nivel național, necesită mult timp într-un număr considerabil de cazuri și reduce astfel șansele începerii urmăririi penale. În plus, adeseori, rapoartele finale ale OLAF nu furnizează informații suficiente pentru a se iniția recuperarea fondurilor UE plătite în mod necuvenit. Mai puțin de jumătate dintre investigațiile OLAF au condus la urmărirea penală a persoanelor suspectate de comiterea unor fraude și au dus la recuperarea a mai puțin de o treime din fondurile UE plătite în mod necuvenit.

CURIA RATIONUM
CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ

Oficiul pentru Publicații

CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ
12, rue Alcide de Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Întrebări: eca.europa.eu/ro/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Uniunea Europeană, 2019.

Pentru utilizarea sau reproducerea în orice fel a unor fotografii sau a altor materiale pentru care Uniunea Europeană nu deține drepturile de autor, trebuie să se solicite acordul direct de la deținătorii drepturilor de autor.