



Briuselis, 2019 04 29
COM(2019) 196 final

**KOMISIJOS KOMUNIKATAS EUROPOS PARLAMENTUI, TARYBAI, EUROPOS
EKONOMIKOS IR SOCIALINIŲ REIKALŲ KOMITETUI, REGIONŲ KOMITETUI
IR AUDITO RŪMAMS**

Komisijos kovos su sukčiavimu strategija: aktyvesni ES biudžeto apsaugos veiksmai

{SWD(2019) 170 final} - {SWD(2019) 171 final}

**KOMISIJOS KOMUNIKATAS EUROPOS PARLAMENTUI, TARYBAI, EUROPOS
EKONOMIKOS IR SOCIALINIŲ REIKALŲ KOMITETUI, REGIONŲ KOMITETUI
IR AUDITO RŪMAMS**

Komisijos kovos su sukčiavimu strategija: aktyvesni ES biudžeto apsaugos veiksmai

TURINYS

Pagrindinės santrumpos	2
1. Santrauka.....	3
2. Įžanga.....	4
2.1. Europos Sąjungos kova su sukčiavimu	4
2.2. 2011 m. Komisijos kovos su sukčiavimu strategija (KKSS)	6
2.3. KKSS įgyvendinimas ir vertinimas.....	6
2.4. Naujos KKSS parengimo priežastys	7
2.5. 2019 m. KKSS taikymo sritis	8
3. Sukčiavimo rizikos vertinimas.....	9
4. Principai ir prioritetai	11
4.1. 2011 m. KKSS ir 2019 m. KKSS principai	11
4.2. Naujosios KKSS prioritetai.....	13
4.2.1. 1 tikslas. Duomenų rinkimas ir analizė.....	13
4.2.2.....2 tikslas. Koordinavimas, bendradarbiavimas ir procesai.....	16
5. Kiti tikslai.....	18
6. Stebėsena ir ataskaitų teikimas	19

Pagrindinės santrumpos

<i>Santrumpa</i>	<i>Reikšmė</i>
ĮLSP	Įgaliojasis leidimus suteikiantis pareigūnas
KKSS	Komisijos kovos su sukčiavimu strategija
GD	Generalinis direktoratas
Biudžeto GD	Biudžeto generalinis direktoratas
Žmogiškųjų išteklių GD	Žmogiškųjų išteklių ir saugumo generalinis direktoratas
Mokesčių ir muitų sąjungos GD	Mokesčių ir muitų sąjungos generalinis direktoratas
EAR	Europos Audito Rūmai
EPPO	Europos prokuratūra
Eurojustas	ES bendradarbiavimo baudžiamosios teisenos srityje agentūra
Europolas	ES teisėsaugos bendradarbiavimo agentūra
FPDNet	Sukčiavimo prevencijos ir nustatymo tinklas
Išn.	Išnaša
FR	Finansinis reglamentas ¹
IAS	Vidaus audito tarnyba
IBOA	ES institucijos, įstaigos, organai ir agentūros
IMS	Pažeidimų valdymo sistema
DFP	Daugiametė finansinė programa
VN	Valstybės narės
OLAF	Europos kovos su sukčiavimu tarnyba
OLAF reglamentas	Reglamentas (ES, Euratomas) Nr. 883/2013 ²
FIA ³	ES finansinių interesų apsauga

¹ 2018 m. liepos 18 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES, Euratomas) 2018/1046 dėl Sąjungos bendrajam biudžetui taikomų finansinių taisyklių, kuriuo iš dalies keičiami reglamentai (ES) Nr. 1296/2013, (ES) Nr. 1301/2013, (ES) Nr. 1303/2013, (ES) Nr. 1304/2013, (ES) Nr. 1309/2013, (ES) Nr. 1316/2013, (ES) Nr. 223/2014, (ES) Nr. 283/2014 ir Sprendimas Nr. 541/2014/ES, bei panaikinamas Reglamentas (ES, Euratomas) Nr. 966/2012, OL L 193, 2018 7 30, p. 1.

² 2013 m. rugsėjo 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES, Euratomas) Nr. 883/2013 dėl Europos kovos su sukčiavimu tarnybos (OLAF) atliekamų tyrimų ir kuriuo panaikinami Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1073/1999 ir Tarybos reglamentas (Euratomas) Nr. 1074/1999, OL L 248, 2013 9 18, p. 1, su pakeitimais.

FIA direktyva	Direktyva (ES) 2017/1371 ⁴
GS	Generalinis sekretoriatas
SJ	Teisės tarnyba
SOCTA	Sunkių formų ir organizuoto nusikalstamumo grėsmių vertinimas
SPP	Strateginis planavimas ir programavimas
SESV	Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo
TNI	Tradiciniai nuosavi ištekliai
PVM	Pridėtinės vertės mokestis

1. Santrauka

ES piliečiai ir mokesčių mokėtojai nusipelno, kad ES institucijos dirbtų kuo sąžiningiau. Jų sunkiai uždirbti į ES biudžetą sumokėti pinigai turėtų būti naudojami sąžiningai, veiksmingai ir būti apsaugoti nuo sukčiavimo. 2017 m. ES ryžtingai sustiprino kovą su sukčiavimu – priėmė Direktyvą dėl kovos su Sąjungos finansiniams interesams kenkiančiu sukčiavimu baudžiamosios teisės priemonėmis ir Reglamentą dėl Europos prokuratūros (angl. EPPO) įsteigimo. Siekdama užtikrinti, kad šie teigiami pokyčiai tęstųsi ir po 2018 m., ir pasirengti naujo laikotarpio lėšų panaudojimo programų įgyvendinimui pagal 2021–2027 m. daugiamečę finansinę programą (DFP), Komisija šiuo komunikatu atnauja 2011 m. Komisijos kovos su sukčiavimu strategiją (KKSS). KKSS yra vidaus politikos dokumentas, kuriuo remdamosi Komisijos tarnybos ir vykdomosios įstaigos privalo kovoti su ES finansiniams interesams kenkiančiu sukčiavimu ir korupcija.

Įvertinus 2011 m. KKSS padaryta išvada, kad ši strategija tebėra aktuali ir veiksminga politikos programa, kuri padeda Komisijai apsaugoti ES biudžetą, tačiau ją reikia pritaikyti prie besikeičiančios aplinkos (t. y. atsižvelgti į naujas finansavimo sistemas, sukčiavimo tendencijas, kuriamas IT priemones ir kt.).

Vėliau Komisijos tarnybos vertino sukčiavimo riziką ir į šį procesą įtraukė vykdomąsias įstaigas. Nustatytos dvi pagrindinės pažeidžiamos sritys: i) nepakankama sukčiavimo duomenų analizė – dėl šios priežasties Komisija nepakankamai supranta sukčiavimą, ir ii) tam tikros Komisijos vykdomos priežiūros, kaip sukčiavimo rizika valdoma padalinių lygmeniu, spragos. Šie trūkumai buvo nurodyti ir neseniai parengtos Europos audito rūmų

³ Žodžių junginio prancūzų kalba *protection des intérêts financiers de l'Union européenne* santrumpa.

⁴ 2017 m. liepos 5 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2017/1371 dėl kovos su Sąjungos finansiniams interesams kenkiančiu sukčiavimu baudžiamosios teisės priemonėmis, OL L 198, 2017 7 28, p. 29.

specialiosios ataskaitos „Kova su sukčiavimu naudojant ES lėšas. Reikalingi veiksmai“ rekomendacijose.

Todėl svarbiausi šios 2019 m. KKSS tikslai yra sustiprinti Komisijos analitinius pajėgumus, kad ji galėtų užtikrinti sukčiavimo prevenciją ir nustatyti sukčiavimo atvejus, taip pat sukurti labiau centralizuotą Komisijos vykdomos kovos su sukčiavimu priežiūros sistemą. Be to, pridedamas Komisijos tarnyboms ir vykdomosioms įstaigoms skirtas veiksmų planas, kuriuo siekiama gerinti bendradarbiavimą ir darbo srautus kovos su sukčiavimu srityje, pavyzdžiui, gerinti Komisijos ir kitų ES įstaigų bendradarbiavimą su OLAF ir su šiuo metu steigiamą Europos prokuratūra. Veiksmų plane taip pat numatyta tęsti pagal 2011 m. KKSS pradėtą darbą, ypač užtikrinti viešųjų pirkimų patikimumą ir skatinti tarptautinį bendradarbiavimą.

Įgyvendindama 2019 m. KKSS ir pridedamą KKSS veiksmų planą Komisija ketina griežtinti savo vidaus stebėsenos sistemas ir nustatyti rodiklius, kurie padėtų tiksliau įvertinti kovos su sukčiavimu veiksmus. Duomenys apie šią veiklą bus teikiami metinėse ES finansinių interesų apsaugos ataskaitose, kuriose Komisija reguliariai teikia informaciją apie KKSS įgyvendinimą.

2019 m. KKSS tikslai išvardyti šio komunikato priede. Prie komunikato pridedami du Komisijos tarnybų darbiniai dokumentai – viename jų pateikti sukčiavimo rizikos vertinimo rezultatai, kitame – atnaujintas veiksmų planas. Tuo pačiu metu atskirame Komisijos tarnybų dariniame dokumente skelbiama 2011 m. KKSS vertinimo ataskaita.

2. Įžanga

2.1. Europos Sąjungos kova su sukčiavimu

Dėl sukčiavimo naudojant ES biudžeto lėšas ES lėšos gali būti panaudotos ne pagal teisėtą paskirtį ir dėl to gali sumažėti ES priemonių veiksmingumas. Kai sukčiautojams pavyksta įgyvendinti savo ketinimus, kyla abejonių dėl ES veiksmų sąžiningumo ir mažėja visuomenės pasitikėjimas ES politika.

Pagal Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV) 317 straipsnį ir Finansinio reglamento⁵ (FR) 36 straipsnį Komisija vykdo ES biudžetą laikydama patikimo finansų valdymo principų ir taikydama veiksmingą ir efektyvią vidaus kontrolę, kuri apima sukčiavimo ir kitų pažeidimų prevenciją, nustatymą, ištaisymą⁶ ir tolesnę su tokiu sukčiavimu ir kitais pažeidimais susijusią veiklą. Šią veiklą Komisiją vykdo bendradarbiaudama su valstybėmis narėmis, kurios surenka ir panaudoja iki 80 proc. ES biudžeto lėšų. SESV 325 straipsnio 1 dalyje atitinkamai reikalaujama, kad ES ir valstybės narės kovotų su ES finansiniams interesams kenkiančiu sukčiavimu ir visa kita neteisėta veikla.

⁵ Nuoroda pateikta 1 išn.

⁶ Sukčiavimo ištaisymas yra plati sąvoka. Pirmiausia tai reiškia, kad susigrąžinamos neteisėtai panaudotos lėšos ir skiriamos administracinės nuobaudos.

Kasmet rengiamoje ES finansinių interesų apsaugos ataskaitoje (FIA ataskaitoje⁷) Komisija apžvelgia, kokią poveikį biudžetui padarė nustatyti pažeidimai, įskaitant sukčiavimą. Nors skirtingais metais sumos ir skaičiai skiriasi, akivaizdu, kad žinomų ir praneštų sukčiavimo atvejų⁸ yra tiek, kad būtina vykdyti testinius ES lygmens veiksmus.

Sukčiavimu laikomi pažeidimai, apie kuriuos pranešta 2014–2017 m.

	2014 m.		2015 m.		2016 m.		2017 m.	
Biudžeto sektorius	Sukčiavimu laikomų pažeidimų skaičius	Suma (mln. EUR)	Sukčiavimu laikomų pažeidimų skaičius	Suma (mln. eurų)	Sukčiavimu laikomų pažeidimų skaičius	Suma (mln. eurų)	Sukčiavimu laikomų pažeidimų skaičius	Suma (mln. eurų)
Gamtos ištekliai	519	68,6	444	74,1	413	61,8	276	59,9
Sanglaudos politika	306	274,2	371	477,5	407	236,9	345	320,4
Pasirengimas narystei	31	14,47	29	7,8	28	3,0	19	3,2
Tiesioginės išlaidos	83	4,7	5	0,2	49	6,3	65	7,3
Nuosavi ištekliai	710	176,2	612	78	513	83	441	76,4
Iš viso	1 649	538,2	1 461	637,6	1 410	391,0	1 146	467,1

Šaltinis. 2014–2017 m. ES finansinių interesų apsaugos ir kovos su sukčiavimu metinės ataskaitos⁹.

⁷ Naujausia ataskaita – Komisijos ataskaita Europos Parlamentui ir Tarybai „29-oji Europos Sąjungos finansinių interesų apsaugos ir kovos su sukčiavimu metinė ataskaita (2017 m.)“, COM(2018) 553 *final*.

⁸ Žinoma, nenustatyto sukčiavimo duomenys neįtraukti, todėl faktinio sukčiavimo masto nurodyti neįmanoma.

⁹ Šie skaičiai dar neviseškai atspindi stambius Jungtinėje Karalystėje nustatytus nepakankamo muitinio prekių įvertinimo atvejus (žr. [2017 m. OLAF ataskaita](#), p. 26) – preliminarai vertinama, kad jų poveikis biudžetui siekia apie 2,5 mlrd. EUR.

Europos Parlamentas kiekvienais metais analizuoja FIA ataskaitą ir dėl jos priimamoje rezoliucijoje pateikia savo pastabas, labiausiai pabrėždamas kovos su sukčiavimu svarbą¹⁰. Neseniai Europos Audito Rūmai (EAR) parengė specialiąją ataskaitą¹¹ apie Komisijos kovos su sukčiavimu naudojant ES lėšas institucinę sistemą ir darbo metodus. Ataskaitoje pabrėžta šio klausimo svarba ir rekomenduoti tolesni veiksmai.

Atsižvelgiant į tai, peržiūrėtoje Komisijos kovos su sukčiavimu strategijoje nustatytas visapusiškas požiūris į kovą su ES finansiniams interesams kenkiančiu sukčiavimu; ši strategija skirta vadovautis Komisijai, jos padaliniais ir vykdomosioms įstaigoms, kai jos atitinkamai vykdo teises, politines ir valdymo pareigas, kad apsaugotų ES biudžetą. Ši strategija nėra tiesiogiai skirta valstybėms narėms, tačiau Komisija ragina, kad valstybės narės, laikydamosi savo įpareigojimo pagal Sutartį, taip pat imtųsi reikiamų priemonių, kad būtų užkirstas kelias ES finansiniams interesams kenkiančiam sukčiavimui, jo atvejai būtų nustatomi ir jis būtų ištaisomas. Atsakingi Komisijos padaliniai ir OLAF toliau remis ir stebės valstybių narių vykdomus kovos su sukčiavimu veiksmus.

2.2. 2011 m. Komisijos kovos su sukčiavimu strategija (KKSS)

2011 m. birželio 24 d. Komisija priėmė šiuo metu galiojančią kovos su sukčiavimu strategiją. Ją sudarė: i) Komisijos komunikatas¹² kitoms institucijoms, kuriame buvo apibūdinti strateginiai tikslai ir pagrindiniai tų tikslų įgyvendinimo veiksmai, ir ii) išsamesnis Komisijos vidaus veiksmų planas¹³.

2011 m. KKSS nustatyti trys prioritetai: i) į Komisijos pasiūlymus dėl lėšų panaudojimo programų pagal 2014–2020 m. DFP įtraukti kovos su sukčiavimu nuostatas; ii) įgyvendinti Komisijos tarnybų kovos su sukčiavimu strategijas; iii) peržiūrėti viešųjų pirkimų direktyvas.

2.3. KKSS įgyvendinimas ir vertinimas

Nuo 2013 m. Komisija teikė FIA ataskaitas apie 2011 m. KKSS įgyvendinimą¹⁴. Vidaus veiksmų plane numatyti prioritetiniai veiksmai ir visos priemonės buvo įgyvendinti, o kai kurie jų (pasikartojančio pobūdžio, pvz. mokymas) tebevykdomi.

¹⁰ Žr., pvz., 2018 m. gegužės 3 d. Europos Parlamento rezoliucijos dėl 2016 m. metinės ataskaitos „ES finansinių interesų apsauga. Kova su sukčiavimu“ (2017/2216(INI), P_8TA(2018)0196) B konstatuojamąją dalį: „kadangi patikimas viešųjų išlaidų valdymas ir ES finansinių interesų apsauga turėtų būti pagrindiniai ES piliečių pasitikėjimo didinimo politikos aspektai, užtikrinant, kad jų pinigai būtų naudojami tinkamai ir veiksmingai“.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2018-0196&format=XML&language=LT>

¹¹ „Kova su sukčiavimu naudojant ES lėšas. Reikalingi veiksmai“, [EAR specialioji ataskaita Nr. 01/2019](#).

¹² 2011 m. rugsėjo 24 d. Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui, Regionų komitetui ir Europos Audito Rūmams dėl Komisijos kovos su sukčiavimu strategijos, COM(2011) 376 *final*.

¹³ Komisijos komunikatas „Komisijos kovos su sukčiavimu strategijos įgyvendinimo vidaus veiksmų planas“, SEC(2011) 787/3. Prie komunikato dar buvo pridėtas kovos su cigarečių ir alkoholio kontrabanda veiksmų planas – Komisijos tarnybų darbinis dokumentas „Kovos su cigarečių ir alkoholio kontrabanda per rytinę ES sieną veiksmų planas“, SEC(2011) 791 *final*.

¹⁴ Žr. 7 išn.

Komisijos tarnybos įvertino 2011 m. KKSS aktualumą, efektyvumą, veiksmingumą, nuoseklumą ir įgyvendinimą. Išsamūs vertinimo rezultatai pateikti Komisijos tarnybų darbiname dokumente, kuris skelbiamas kartu su šiuo komunikatu.

2.4. Naujos KKSS parengimo priežastys

Dabartinė Komisijos kovos su sukčiavimu programa, pagrįsta 2011 m. KKSS, jau yra tvirtas strateginis kovos su sukčiavimu pagrindas. Tačiau kito laikotarpio DFP (DFP po 2020 m.) rengimas Komisijai yra gera proga prirėmus pakoreguoti ir sugriežtinti savo kovos su sukčiavimo veiksmus, pavyzdžiui, susijusius su naujais finansavimo būdais. 2019 m. KKSS taip pat sugriežtinama kova su sukčiavimu, trukdančiu rinkti pajamas į biudžetą (pvz., užtikrinant mokestinio sukčiavimo prevenciją ir kovojant su kontrabanda)¹⁵.

Kad galėtų nubrėžti savo kovos su sukčiavimu politikos peržiūros gaires, Komisijos tarnybos įvertino sukčiavimo riziką; šio vertinimo rezultatai apibendrinami kitame skyriuje. Be kitų dalykų, 2019 m. KKSS taip pat atsižvelgiama į 2011–2017 m. KKSS vertinimo ir neseniai EAR atlikto veiklos audito „Kova su sukčiavimu naudojant ES lėšas. Reikalingi veiksmai“¹⁶ rezultatus.

Rengiant 2019 m. KKSS taip pat atsižvelgta į du naujus svarbius 2017 m. priimtus ES kovos su sukčiavimu teisės aktus, t. y. i) FIA direktyvą¹⁷, kurioje nustatyti griežtesni bendri valstybių narių baudžiamosios teisės standartai siekiant apsaugoti ES finansinius interesus, ir ii) Reglamentą dėl Europos prokuratūros (EPPO) įsteigimo¹⁸ įgyvendinant tvirtesnę 22 valstybių narių (šiuo etapu) bendradarbiavimą. 2021 m. pradėjus veikti EPPO, už ES finansiniams interesams kenkiančią nusikalstamą veiką baudžiamojon atsakomybėn bus traukiama griežčiau. Galiausiai, į integruotą baudžiamųjų ir administracinių tyrimų politiką įtrauktas pasiūlymas iš dalies pakeisti OLAF reglamentą¹⁹. Įgyvendinus siūlomus pakeitimus OLAF galės glaudžiai bendradarbiauti su EPPO ir veiksmingiau vykdyti savo pačios atliekamus tyrimus. Sklandus ir tvirtas EPPO, OLAF, Eurojusto, Europolo ir valstybių narių bendradarbiavimas yra itin svarbus siekiant užtikrinti, kad tyrimai būtų išsamūs ir kad nauja institucinė kovos su sukčiavimu struktūra būtų visapusiškai veiksminga²⁰. Rengiant 2019 m. KKSS veiksmų planą²¹ taip pat atsižvelgta į EPPO steigimo įtaką Komisijos padaliniams.

¹⁵ Remiantis rekomendacijomis, kurias pateikė Komisijos vidaus audito tarnyba, 2016 m. atlikusi veiklos rezultatų ir kovos su sukčiavimu auditą tradicinių nuosavų išteklių srityje; šios rekomendacijos apibendrintos Komisijos ataskaitoje Europos Parlamentui ir Tarybai (2016 m. atlikto vidaus audito metinė ataskaita biudžeto įvykdymą tvirtinančiai institucijai, 2017 m. rugsėjo 15 d. COM(2017) 497 *final*, p. 11).

¹⁶ Nurodyta pirmiau 2.1 skirsnyje ir 11 išn.

¹⁷ Nuoroda pateikta 4 išn.

¹⁸ 2017 m. spalio 12 d. Tarybos reglamentas (ES) 2017/1939, kuriuo įgyvendinamas tvirtesnis bendradarbiavimas Europos prokuratūros įsteigimo srityje, OL L 283, 2017 10 31, p. 1.

¹⁹ 2018 m. gegužės 23 d. Komisijos pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES, Euratomas) Nr. 883/2013, kuriuo dėl bendradarbiavimo su Europos prokuratūra ir OLAF tyrimų veiksmingumo iš dalies keičiamas Reglamentas (ES, Euratomas) Nr. 883/2013 dėl Europos kovos su sukčiavimu tarnybos (OLAF) atliekamų tyrimų, COM(2018) 338.

²⁰ Kaip pabrėžta 2018 m. gegužės 3 d. Europos Parlamento rezoliucijos dėl 2016 m. metinės ataskaitos „ES finansinių interesų apsauga. Kova su sukčiavimu“ (nuoroda pateikta 10 išn.) 11 dalyje.

²¹ Prie 2019 m. KKSS pridedamo veiksmų plano B.I skirsnis, SWD (2019) 170.

2.5 2019 m. KKSS taikymo sritis

2019 m. KKSS daugiausia dėmesio skiriama ES finansinių interesų apsaugai nuo sukčiavimo, korupcijos ir kitų tyčinių pažeidimų, ir šiurkščių neteisėtų veiksmų ES institucijų ir įstaigų viduje rizikai. Šios sritys teisėkūros institucijoms taip pat yra labai svarbios kovojant su sukčiavimu²². Taigi, naujoji KKSS apima:

- ES finansiniams interesams kenkiantį sukčiavimą, įskaitant sukčiavimą PVM, korupciją ir pasisavinimą, kaip apibrėžta FIA direktyvos 3 ir 4 straipsniuose;
- kitą Sąjungos finansiniams interesams kenkiančią nusikalstamą veiką, pvz. ES biudžetui kenkiančius teisės pažeidimus, susijusius su piktnaudžiavimu viešųjų pirkimų procedūromis;
- Reglamento (EB, Euratomas) Nr. 2988/95²³ 1 straipsnio 2 dalyje apibrėžtus pažeidimus (tyčinius pažeidimus²⁴, neįtrauktus į pirmiau paminėtą nusikalstamą veiką);
- šiurkščius Sąjungos institucijų arba įstaigų darbuotojų profesinių pareigų pažeidimus, kaip nurodyta OLAF reglamento 1 straipsnio 4 dalyje ir Komisijos sprendimo (EB, EAPB, Euratomas) Nr. 352/1999²⁵ 2 straipsnio 1 dalies antroje pastraipoje.

2019 m. KKSS vartojama sąvoka „sukčiavimas“ yra bendra sąvoka, apimanti įvairius pirmiau išvardytus baudžiamuosius ir nebaudžiamuosius nusižengimus. Išsamesnė informacija pateikta ir aplinkybės išsamiau aptartos Sukčiavimo rizikos vertinimo ataskaitoje²⁶.

Kai šiame komunikate ir pridedamuose tarnybų darbinuose dokumentuose kalbama apie ES biudžeto apsaugą, omenyje turima ir kitų ES finansinių interesų, kurie nėra priskiriami prie bendrojo biudžeto teisinės sistemos, pavyzdžiui, su Europos plėtros fondu²⁷ susijusių interesų, apsauga, *mutatis mutandis*.

²² Žr. OLAF reglamento (nuoroda pateikta 2 išn.) 1 straipsnio 1 ir 4 dalis.

²³ 1995 m. gruodžio 18 d. Tarybos reglamentas (EB, Euratomas) Nr. 2988/95 dėl Europos Bendrijų finansinių interesų apsaugos, OL L 312, 1995 12 23, p. 1.

²⁴ Visi šie pažeidimai yra įtraukti į OLAF reglamento taikymo sritį, tačiau naujojoje KKSS dėmesys sutelkiamas į tyčinius neteisėtus veiksmus.

²⁵ 1999 m. balandžio 28 d. Komisijos sprendimas (EAPB, Euratomas) Nr. 352/1999 dėl Europos kovos su sukčiavimu tarnybos (OLAF) įsteigimo, OL L 136, 1999 5 31, p. 20, su pakeitimais.

²⁶ SWD (2019) 171, p. 6.

²⁷ Be kita ko, žr. 2018 m. lapkričio 26 d. Tarybos reglamentą (ES) 2018/1877 dėl 11-ajam Europos plėtros fondui taikomo finansinio reglamento, panaikinantį Reglamentą (ES) 2015/323, OL L 307, 2018 12 3, p. 1.

3. Sukčiavimo rizikos vertinimas²⁸

Kokybinis sukčiavimo rizikos vertinimas buvo atliktas aktyviai konsultuojantis su visomis Komisijos tarnybomis ir vykdomosiomis įstaigomis. Per vertinimą dėmesys buvo sutelktas į sukčiavimui neatsparias pažeidžiamas Komisijos vidaus kontrolės sistemų sritis ir buvo nustatytos dvi tobulintinos sritys:

- kad sukčiavimo rizika būtų vertinama tiksliau ir valdoma geriau, Komisijai reikalingi visapusiškesni centralizuoti analitiniai pajėgumai – tada ji galėtų peržiūrėti duomenis apie sukčiavimo būdus, sukčiautojų profilį ir ES vidaus kontrolės sistemų pažeidžiamas sritis. Iš esmės padidinus Komisijos analitinius pajėgumus, finansų subjektams, auditoriams ir tyrėjams būtų galima teikti pagalbą ir patarti, kaip užkirsti kelią sukčiavimui, su juo kovoti ir padėti Komisijai: i) kurti faktais ir duomenimis pagrįstą kovos su sukčiavimu politiką; ii) kuo efektyviau ir veiksmingiau išnaudoti savo kontrolės mechanizmus ir išteklius, ir iii) sudaryti sąlygas nustatyti sukčiavimo atvejus.
- Pagal Komisijos decentralizuoto finansų valdymo modelį sukčiavimo riziką vertina ir valdo įgaliotieji leidimus suteikiantys pareigūnai²⁹, t. y. už tai iš esmės yra atsakingos Komisijos tarnybos ir vykdomosios įstaigos. Pagrindinis tokio modelio pranašumas yra galimybė kovos su sukčiavimu strategiją specialiai pritaikyti pagal atitinkamo konkretaus padalinio politikos arba veiklos sritį. Tačiau siekiant užtikrinti nuoseklumą ir optimalų efektyvumą bei veiksmingumą, reikia, kad decentralizuotas sukčiavimo rizikos vertinimas ir valdymas būtų koordinuojamas ir stebimas naudojant tvirtą centralizuotą peržiūros sistemą.

Atliekant sukčiavimo rizikos vertinimą, analizuotos ne tik sisteminės pažeidžiamos sritys, bet ir sukčiavimo būdai. Dažniausias pastebėtas sukčiavimo būdas – tai, kad teikiamos neteisingos deklaracijos ir (arba) suklastoti patvirtinamieji dokumentai ir nurodomos per didelės išlaidos. Numatoma, kad tokio pobūdžio sukčiavimo rizika sumažės, nes pagal naująjį Finansinį reglamentą ir sektorių programas, įtrauktas į 2021–2027 m. DFP, siekiama padidinti ES finansavimo dalį, kuri nėra susieta su išlaidomis arba skiriama pagal supaprastinto išlaidų apmokėjimo principus – jau pastebėta, kad tokiais atvejais bandymų sukčiauti būna mažiau³⁰. Naujų rūšių rizika, kuri gali kilti dėl tokio pobūdžio finansavimo (rizika, susijusi su finansavimo priemonės rezultatų tikrinimu), iškilus poreikiui bus stebima ir mažinama. Todėl naujajame 2019 m. KKSS veiksmų plane raginama optimizuoti kontrolės strategijas³¹.

Tradicinių nuosavų išteklių (TNI) srityje didžiulę žalą ES biudžetui daro sukčiavimas muitais (kontrabanda, neteisingos deklaracijos, nurodoma per maža vertė). 2016 m. apskaičiuotas 0,33 proc. sukčiavimo nustatymo lygis tradicinių nuosavų išteklių srityje viršijo 0,21 proc.

²⁸ Išsamiai išdėstytas pridedamame Komisijos tarnybų dariniame dokumente SWD (2019) 171.

²⁹ Pagal Finansinio reglamento 74 straipsnio 2 dalies antrą sakinį.

³⁰ Europos Audito Rūmų 2016 finansinių metų metinė biudžeto vykdymo ataskaita su institucijų atsakymais, OL C 322, 2017 9 28, p. 1, 1.10–1.11 punktai.

³¹ Prie 2019 m. KKSS pridedamo veiksmų plano 27 veiksmas, SWD (2019) 170.

sukčiavimo nustatymo lygį biudžeto išlaidų srityje³². Nors skirtumas sumažėjo³³, ta pati tendencija tęsėsi ir 2017 m. (atitinkamai 0,30 ir 0,29 proc.). Nustatyta, kad PVM srityje dėl tarptautinio sukčiavimo, pavyzdžiui, pagal dingusio prekiautojo arba karuselinio sukčiavimo modelius³⁴, kasmet prarandama apie 50 mlrd. EUR biudžeto lėšų³⁵. Kad ir kaip būtų, didžiausia šių nuostolių dalis tenka valstybėms narėms.

Organizuotų nusikalstamų grupių vykdomo sukčiavimo pajamomis žala yra labai didelė³⁶, tačiau nusikalstamos grupės sukčiauja ir viešaisiais pirkimais, ir subsidijomis³⁷. ES yra sukūrusi politikos ciklą, skirtą kovoti su organizuotais ir tarptautiniais nusikaltimais. Pagal šį ciklą veikla koordinuojama su ES institucijomis, agentūromis ir valstybėmis narėmis³⁸. Keletas 2018–2021 m. politikos prioritetų kovojant su tokio pobūdžio nusikaltimais yra susiję su kova su sukčiavimu³⁹. ES kovos su cigarečių kontrabanda ir kitų formų neteisėta prekyba tabako gaminiais strategijoje⁴⁰ (jos veiksmų planas⁴¹ neseniai atnaujintas) taip pat daug dėmesio skiriama kovai su organizuotu nusikalstamumu.

³² Komisijos ataskaita Europos Parlamentui ir Tarybai „Europos Sąjungos finansinių interesų apsauga. Kova su sukčiavimu. 2016 m. metinė ataskaita“, COM(2017) 383 *final*, p. 15. Sukčiavimo nustatymo lygio rodikliu matuojamas nustatyto sukčiavimo finansinis poveikis, išreiškiamas visų pajamų arba išlaidų procentine dalimi; jis skaičiuojamas pagal visą biudžetą ir pagal konkrečius sektorius.

³³ Neįtraukiant Jungtinėje Karalystėje nustatyto atvejo, kai buvo nurodyta per maža vertė, tas atvejis aptartas 2017 m. OLAF ataskaitoje, p. 26–27: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2017_en.pdf.

³⁴ Paaiškinta Europolio 2017 m. Europos Sąjungos sunkių ir organizuotų nusikaltimų grėsmės tyrimo (SOCTA) ataskaitoje, p. 44, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment-2017>.

³⁵ Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai ir Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui dėl PVM veiksmų plano „Bendros ES PVM erdvės kūrimas. Laikas spręsti“, COM(2016) 148 *final*, p. 3.

³⁶ OLAF 2016 m. ataskaita, p. 19, https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2016_en.pdf.

³⁷ OLAF 2017 m. ataskaita, p. 22–23, https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2017_en.pdf. Europol, 2017 m. SOCTA (nuoroda pateikta 34 išn.), p. 45.

³⁸ Tarybos generalinio sekretoriato leidinys „ES politikos ciklas kovojant su organizuotais ir sunkiais tarptautiniais nusikaltimais“, <http://www.consilium.europa.eu/media/30232/qc0114638enn.pdf>.

³⁹ 2017 m. gegužės 18 d. Tarybos išvados dėl 2018–2021 m. ES prioritetų kovos su organizuotu ir sunkių formų tarptautiniu nusikalstamumu srityje nustatymo, Tarybos dokumentas 9450/17, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9450-2017-INIT/lt/pdf>.

Su kova su sukčiavimu susiję prioritetai (neapsiribojant sukčiavimu, dėl kurio daroma žala ES biudžetui) nustatyti kibernetinių nusikaltimų, sukčiavimo akcijais ir PVM, pinigų plovimo, su turto susigrąžinimu susijusio sukčiavimo ir dokumentų klastojimo srityse.

⁴⁰ 2013 m. birželio 6 d. Komisijos komunikatas Tarybai ir Europos Parlamentui „Kovos su cigarečių kontrabanda ir kitokia neteisėta prekyba tabako gaminiais stiprinimas. Visapusė ES strategija“, COM (2013) 324 *final*.

⁴¹ Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai ir Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui „Antrasis kovos su neteisėta prekyba tabako gaminiais veiksmų planas (2018–2022 m.)“, COM (2018) 846 *final*.

**KSS ir sukčiavimo rizikos vertinimas
– Komisijos sukčiavimo rizikos valdymo sistemos
privalumai ir trūkumai**

Privalumai:

- bendra kovos su sukčiavimu strategija, kurioje išdėstyti nuoseklūs visa apimantys principai;
- specialios tarnybų lygmens kovos su sukčiavimu strategijos, valdymo planai ir ataskaitos, kuriais sukčiavimo prevencija ir nustatymas įtraukiami į vidaus kontrolės sistemą;
- OLAF ir kitų centrinių tarnybų teikiama parama, keitimasis informacija apie geriausią patirtį specialiuose bendradarbiavimo forumuose.

Trūkumai:

- duomenų apie sukčiavimą rinkimo IT sistemų ir duomenų apie sukčiavimą strateginės analizės spragos;
- aktualių ir patikimų rodiklių, kuriais remiantis būtų galima tiksliau įvertinti kovos su sukčiavimu sėkmę, trūkumas;
- galimybės didinti centralizuoto koordinavimo ir priežiūros efektyvumą.

4. Principai ir prioritetai

4.1. 2011 m. KKSS ir 2019 m. KKSS principai

Bendrasis 2011 m. KKSS tikslas⁴² tebėra labai aktualus. Naujojoje KKSS jis pakartojamas ir pabrėžiama, kad, siekiant kovoti su sukčiavimu ES, būtina imtis kompleksinių veiksmų. Kompleksiniai veiksmai būtų vykdomi per visą kovos su sukčiavimu ciklą, t. y. būtų: i) gerinama sukčiavimo prevencija, nustatymas ir tyrimo sąlygos; ii) užtikrinama, kad žala būtų pakankamai atlyginta, žalos atlyginimas darytų atgrasomąjį poveikį ir būtų skiriamos proporcingos prevencinės sankcijos. Šiuo atžvilgiu Komisijos tarnybos ir vykdomosios įstaigos tebesivadovauja pagrindiniais kovos su sukčiavimu principais ir siekiamais standartais⁴³.

2019 m. KKSS nustatytas papildomas principas⁴⁴, kad Komisija įsipareigoja užtikrinti veiksmingą informacijos apie ES kovą su sukčiavimu sklaidą organizacijos viduje ir už jos

⁴² Nuoroda pateikta 12 išn., žr. 2011 m. KKSS, p. 3.

⁴³ Žr. 2011 m. KKSS (nuoroda pateikta 12 išn.), p. 6–9.

⁴⁴ Pagal Komisijos peržiūrėtos Vidaus kontrolės sistemos 14 / 15 principus, C (2017) 2373 *final*.

ribų. Informacijos sklaida organizacijos viduje padeda valdyti ir remti jos kovos su sukčiavimu veiksmus, o informacijos sklaida už organizacijos ribų padeda saugoti ES reputaciją ir parodyti visuomenei, kad ES projektai yra vykdomi sąžiningai, o jų finansai yra patikimai valdomi. Informacijos apie ES kovą su sukčiavimu sklaida taip pat gali atgrasyti galimus sukčiautojus.

**Kova su sukčiavimu.
Pagrindiniai principai ir siejami standartai**

- **visiškas sukčiavimo netoleravimas;**
- **kova su sukčiavimu yra neatskiriama vidaus kontrolės dalis;**
- **kontrolės išlaidų efektyvumas;**
- **ES darbuotojų profesinis sąžiningumas ir kompetencija;**
- **ES lėšų naudojimo skaidrumas;**
- **sukčiavimo prevencija, ypač užtikrinant didesnę lėšų naudojimo programų atsparumą sukčiavimui;**
- **pajėgumas vykdyti veiksmingus tyrimus ir laiku keisti informaciją;**
- **operatyvios taisomosios priemonės (įskaitant sukčiaujant gautų lėšų susigrąžinimą bei teises ir (arba) administracines sankcijas);**
- **glaudus vidaus ir išorės subjektų bendradarbiavimas, ypač tarp ES ir atsakingų nacionalinių institucijų ir tarp visų atitinkamų ES institucijų ir įstaigų padalinių;**
- **veiksminga informacijos apie kovą su sukčiavimu sklaida organizacijos viduje ir už jos ribų.**

Siekiant išvengti pirmojo ir trečiojo principų kolizijos, svarbiausi yra du veiksniai:

- kovos su sukčiavimu kontrolės priemonėms taikant išlaidų efektyvumo reikalavimą, būtina visapusiškai atsižvelgti į reputacijos aspektus, ypač vidaus sukčiavimo atvejais;
- visiškos sukčiavimo prevencijos užtikrinti neįmanoma, tačiau vos tik atsiranda požymių, kad galėjo būti sukčiaujama, būtina imtis skubių veiksmų: reikėtų nedelsiant informuoti OLAF, gali tekti imtis atsargumo priemonių ir kuo skubiau pradėti lėšų susigrąžinimo procedūras.

4.2. Naujosios KKSS prioritetai

Remdamasi sukčiavimo rizikos vertinimo rezultatais ir atsižvelgdama į pirmiau minėtoje EAR specialiojoje ataskaitoje išdėstytas rekomendacijas⁴⁵, Komisija nustatė du prioritetinius tikslus, susijusius su i) duomenų rinkimo ir analizės gerinimu ir ii) koordinavimu, bendradarbiavimu ir procesais.

4.2.1. 1 tikslas. Duomenų rinkimas ir analizė

Toliau stengtis geriau suprasti ES biudžetui interesams kenkiančio sukčiavimo būdus, sukčiautojų profilį ir su tokiu sukčiavimu susijusias sisteminės pažeidžiamas sritis

Duomenų rinkimas ir analizė yra reikalingi finansų subjektams, auditoriams bei tyrėjams ir padeda ES kovoti su sukčiavimu, ypač:

- stebint kovos su sukčiavimu / sukčiavimo padėtį ES ir už ES ribų, teikiant įžvalgas dėl naujų sukčiavimo būdų ir naujoviškų kovos su sukčiavimu priemonių;
- renkant ir analizuojant duomenis apie nustatytus ir įtariamus sukčiavimo atvejus, gilinant žinias apie pažeidžiamas sritis, sukčiavimo būdus ir sukčiautojų profilį ir padedant kuo efektyviau ir veiksmingiau naudoti arba koreguoti kontrolės mechanizmus bei išteklius, ir
- tvarkant duomenis apie rizikos profilius ir sukčiavimo rodiklius, kad ateityje būtų galima nustatyti sukčiavimą ir užkirsti jam kelią.

Biudžeto išlaidų srityje Komisija jau naudoja dvi duomenų bazes, kurios yra ypač svarbios kovojant su sukčiavimu, tai:

- ankstyvojo nustatymo ir draudimo dalyvauti procedūroje sistemos (EDES) duomenų bazė, kurioje kaupiami duomenys apie nepatikimoms įmonėms tiesioginio ir netiesioginio valdymo sistemoje skirtas administracines sankcijas ir pažymima galima atskirų subjektų keliama rizika; ir
- OLAF valdoma Pažeidimų valdymo sistema (IMS), per kurią valstybės narės praneša apie pažeidimus, įskaitant sukčiavimą, nustatytus ES lėšų valdymo pagal pasidalijamojo valdymo principus sistemoje.

Be įvairių priemonių, numatytų veiksmų plane, geresnė duomenų išsamumo ir kokybės stebėseną ir tolesnė IMS, kaip analitinės priemonės, plėtra padės didinti IMS pridėtinę vertę ir Komisijai, ir valstybėms narėms. Komisija yra įsipareigojusi gerinti iš sistemos gaunamų duomenų kokybę ir išsamumą, taip pat tobulinti nustatyto sukčiavimo pobūdžio arba metodų analizę:

- tiek apskritai (toliau plėtodama IMS duomenų analizę ir plačiau naudodama kitus turimus duomenis), tiek

⁴⁵ Nurodyta pirmiau 2.1 skyriuje ir 11 išn.

- konkrečiuose sektoriuose ir (arba) valstybėse narėse (atlikdama nuodugnesnę analizę, remdamasi platesniais, tačiau specializuotais surinktais duomenimis, ir intensyviau bendradarbiaudama su atitinkamais suinteresuotaisiais subjektais).

Šiuo atžvilgiu Komisija yra įsipareigojusi kaupti konkrečią ir palyginamą informaciją apie įvairių valstybių narių taikomas kovos su sukčiavimu sistemas, nes šia informacija reikėtų remtis aiškinant duomenis apie nustatytą sukčiavimą. Pagrindinis tokios nuodugnesnės analizės tikslas yra gerinti prevenciją (pvz., rinkti tikslesnius duomenis apie sukčiavimo būdus ir sisteminę pažeidžiamą sritį, kad dėl jų būtų galima imtis priemonių), sukčiavimo atvejų nustatymą (pvz., nustatyti pagal konkrečius sektorius arba regionus pritaikytus rizikos rodiklius) ir jų tyrimą (pvz., plėsti žinias apie sukčiavimo veiklą).

Visas procesas bus papildytas nauja žvalgybinės informacijos analizės funkcija – bus proaktyviai tiriama kovos su sukčiavimu / sukčiavimo padėtis ir stebima, ar nepasireiškia kompleksinė arba konkretiems sektoriams būdinga sukčiavimo rizika. Visų pirma, tiesioginio valdymo sistemoje Komisija ketina visapusiškiau naudotis rizikos vertinimo priemonėmis⁴⁶ ir jas toliau tirti bei skatinti jomis naudotis netiesioginio ir pasidalijamojo valdymo sistemose.

Kalbant apie pajamas, nuosavų išteklių srityje Komisija naudoja duomenų bazę OWNRES, kurioje kaupiami valstybių narių pranešti duomenys apie pažeidimus. Komisijos kovos su sukčiavimu informacinė sistema (AFIS) naudojama kaip platforma saugiam ryšiui su valstybių narių kompetentingomis institucijomis palaikyti; ji padeda veiksmingai palaikyti tarptautinius bendradarbiavimo ryšius kovojant su sukčiavimu muitais. Komisija taip pat yra sukūrusi keletą priemonių, kuriomis naudodamasi stebi ir nustato įtartiną veiklą⁴⁷. Šis darbas atliekamas kartu su valstybėmis narėmis. Komisija toliau stiprins šios srities analitinius pajėgumus. Jos siekis – muitinės pareigūnų, kurie kovoja su sukčiavimu, labai tirti galimybes keisti duomenų analizės srities žiniomis, gerosios patirties pavyzdžiais ir įgyta patirtimi, remti tokį keitimąsi ir jį palengvinti. Pagrindinis tikslas – sukurti šios srities ekspertų bendruomenę, gerinti visų susijusių subjektų bendradarbiavimą ir kurti tikrą ES pridėtinę vertę.

Vis didesnis prieinamų duomenų kiekis ir nuolatinis analizės metodų bei IT priemonių tobulinimas taip pat gali padėti pagerinti gaunamos OLAF tyrimams svarbios informacijos kokybę ir kiekybę. Galiausiai vidutiniu ir ilguoju laikotarpiu tai gali padėti užtikrinti, kad būtų vykdoma daugiau ir konkretesnių tyrimų.

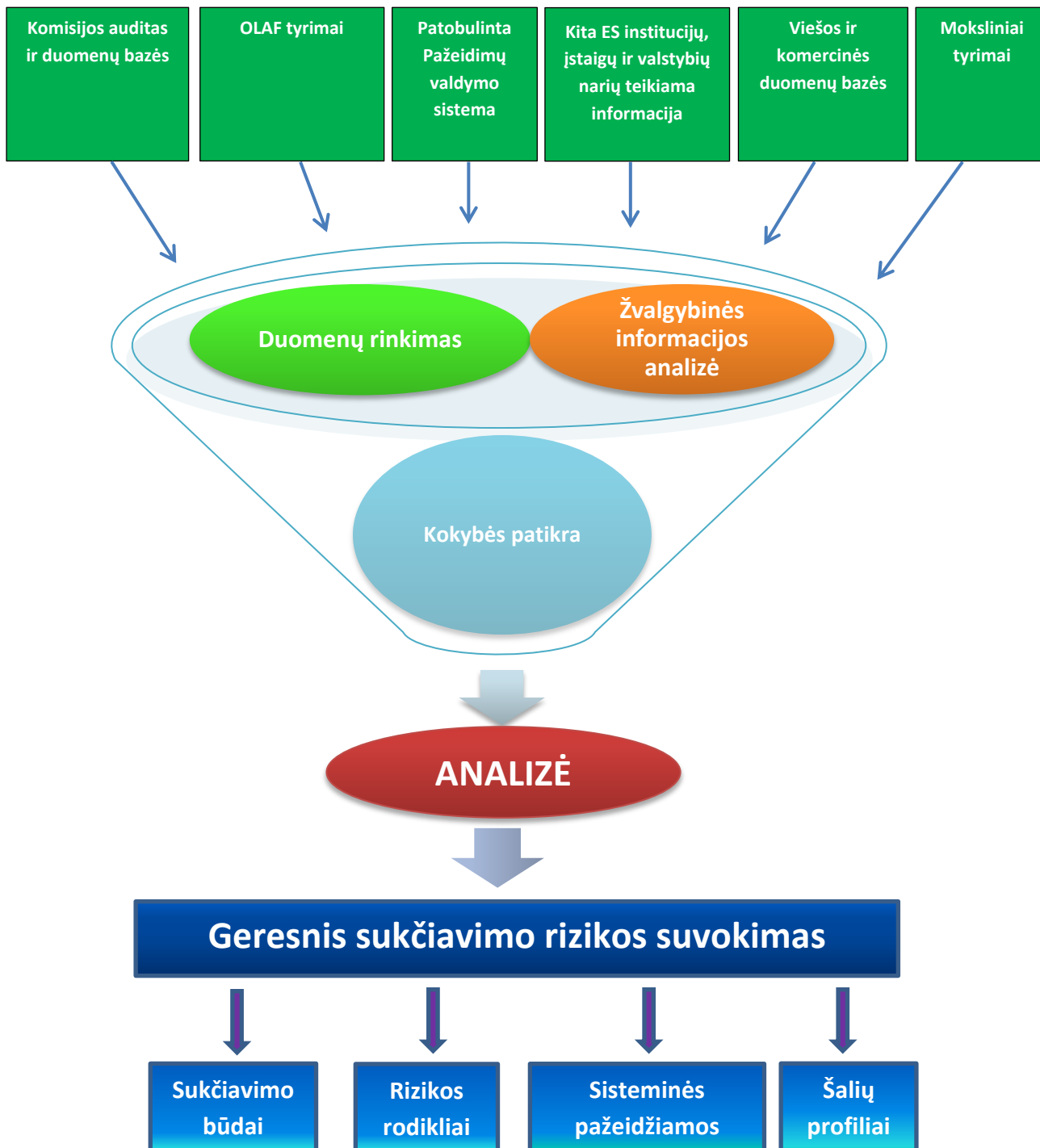
Savaime suprantama, renkant ir tvarkant duomenis bus laikomasi duomenų apsaugos teisės aktų ir kitų taikytinų nuostatų.

⁴⁶ Remdamosi iš anksto apibrėžtais rizikos rodikliais, rizikos vertinimo priemonės apdoroja ir analizuoja duomenis apie pagalbos gavėjus ir rangovus, kad būtų galima nustatyti rizikingiausius projektus. Kaip gerus pavyzdžius galima paminėti sistemą DAISY (senesnė jos versija vadinosi PLUTO), sukurtą mokslinių tyrimų grupės programoms, ir sistemą ARACHNE, kuria valstybės narės vis dažniau naudojasi Europos struktūrinių ir investicijų fondų valdymo tikslais.

⁴⁷ Naudojantis automatine stebėjimo priemone (angl. *Automated monitoring tool*, AMT) stebimi prekybos srautai ir nustatomi įtartinai produktų kiekio arba vidutinės kainos pokyčiai – taip galima nustatyti atvejus, kai nurodoma per maža vertė, arba kitus sukčiavimo muitais atvejus, pavyzdžiui, atvejus, kai bandoma išvengti antidempingo muitų arba pateikiamos neteisingos prekių deklaracijos. Sistema „Contraffice“ padeda nustatyti neteisingo kilmės deklaravimo atvejus – informacija apie fizinį kontenerių judėjimą tikrinama pagal muitinės deklaracijose pateiktą informaciją.

Duomenų apie sukčiavimą rinkimas ir analizė

Informacijos šaltiniai:



Skirta:

Komisijos padaliniams, vykdomosioms įstaigoms, ES institucijoms ir įstaigoms, valstybėms narėms

4.2.2. 2 tikslas. Koordinavimas, bendradarbiavimas ir procesai

Optimizuoti kovos su sukčiavimu koordinavimą, šios srities bendradarbiavimą ir darbo srautus, ypač tarp Komisijos tarnybų ir vykdomųjų įstaigų

Nuo tada, kai 2000 m. buvo įvykdyta administracinė reforma⁴⁸, Komisija laikosi decentralizuoto finansų valdymo modelio, pagal kurį atsakomybė tenka įvairių padalinių vadovams, o Komisija gali pritaikyti kovos su sukčiavimu kontrolės priemones pagal skirtingas politikos sritis ir operacijas, taip užtikrindama didesnę efektyvumą ir veiksmingumą. Todėl pagal dabartinę teisinę sistemą⁴⁹ atsakomybė už vidaus kontrolę, kuri apima sukčiavimo ir kitų pažeidimų prevenciją, nustatymą, ištaisymą ir tolesnius veiksmus, tenka įgaliotiesiems leidimus suteikiantiems pareigūnams (ILSP), o OLAF padeda kurti metodus, kuriais sukčiavimui užkertamas kelias ir su juo kovojama.

Pagal 2011 m. KKSS Komisijos padaliniai ir vykdomosios įstaigos priėmė atitinkamų sričių, už kurias jie atitinkamai atsakingi, kovos su sukčiavimu strategijas. Rengiant tas strategijas, vadovautasi sektoriniais sukčiavimo rizikos įvertinimais, o daugiausia dėmesio skirta rizikingose srityse taikytinų kovos su sukčiavimu kontrolės priemonių išlaidų efektyvumui. OLAF teikia metodines rekomendacijas ir, jei to prašoma, individualias konsultacijas dėl tarnybų kovos su sukčiavimu strategijų, kurios yra neatskiriama Komisijos vidaus kontrolės sistemos ir metinio strateginio planavimo bei programavimo ciklo dalis. OLAF sistemingai peržiūri Komisijos padalinių valdymo planuose ir metinėse veiklos ataskaitose aptartus kovos su sukčiavimu aspektus. Be to, OLAF valdomas Sukčiavimo prevencijos ir nustatymo tinklas (*FPDNet*) suteikia galimybę Komisijos ir jos vykdomųjų įstaigų darbuotojams, atsakingiems už kovą su sukčiavimu, keistis informacija.

Nors OLAF teikia Komisijai labai daug pagalbos, jos vaidmuo vis dėlto tėra patariamasis, o tai reiškia, kad skirtingi padaliniai gali taikyti skirtingą metodiką ir jų užmojai gali skirtis. Todėl reikėtų stiprinti institucinius bendros priežiūros aspektus, taip užtikrinant, kad Komisijos kovos su sukčiavimu politika būtų nuosekli, pagrįsta patikima analize ir taptų pagrindine kovos su sukčiavimu priemone. Todėl OLAF pagalbos sritį reikėtų išplėsti, kad ji galėtų lanksčiai prižiūrėti, kaip sukčiavimo rizika valdoma institucijos viduje. Vykdam tokia priežiūrą būtų paisoma įgaliotųjų leidimus suteikiančių pareigūnų atsakomybės sričių, tačiau prireikus taip pat būtų galima kelti klausimus dėl šių pareigūnų atliekamo vertinimo ir pasirinktos valdymo metodikos. Praktinis tokios koncepcijos įgyvendinimas paaiškinamas toliau.

- Kai įmanoma, panašaus profilio Komisijos tarnybų ir vykdomųjų įstaigų kovos su sukčiavimu strategijas reikėtų sujungti į bendrą kovos su sukčiavimu strategiją. Už

⁴⁸ Baltoji knyga „Komisijos reforma“, I dalis, COM (2000) 200 *final*/2, V skyrius.

⁴⁹ Pagal Finansinio reglamento 36 straipsnio 1 dalį biudžetas turi būti vykdomas taikant efektyvią ir veiksmingą vidaus kontrolę. Kaip apibrėžta Finansinio reglamento 36 straipsnio 2 dalies d punkte, vienas iš vidaus kontrolės tikslų yra sukčiavimo ir pažeidimų prevencija, nustatymas, ištaisymas ir tolesni veiksmai. Pagal Finansinio reglamento 74 straipsnio 2 dalį atsakomybė už vidaus kontrolę ir rizikos vertinimą tenka įgaliotiesiems leidimus suteikiantiems pareigūnams. Vadovaudamasi OLAF reglamento 1 straipsnio 2 dalies antru sakiniu, OLAF padeda planuoti ir rengti ES finansiniams interesams kenkiančio sukčiavimo prevencijos ir kovos su sukčiavimu metodus.

Europos struktūrinius ir investicijų fondus, mokslinių tyrimų finansavimą ir išorės veiksmus atsakingi padaliniai savo pavyzdžiu parodė, jog kovos su sukčiavimu politikos suderinimas tose veiklos srityse yra naudingas. Kitų tarnybų kovos su sukčiavimu strategijas reikėtų atnaujinti, kad jos atitiktų šiame komunikate išdėstytus principus.

- Atsižvelgiant į tai, kokius poreikius reikia analizuoti, reikėtų sudaryti *FPDNet* pogrupius iš panašaus profilio padalinių atstovų. Siekiant skatinti keistis geriausios patirties pavyzdžiais ir palengvinti kovos su sukčiavimu strategijų tarpusavio vertinimą, į šiuos pogrupius reikėtų įtraukti OLAF ir Biudžeto GD atstovus. Pirmasis tokio pobūdžio pogrupis buvo sukurtas 2017 m. (TNI sričiai).
- OLAF privaloma tvarka atliks tarnybų kovos su sukčiavimu strategijų ir atnaujintų jų redakcijų peržiūrą⁵⁰. Tarnyba sistemingai konsultuos dėl kovos su sukčiavimu strategijų struktūros. Prireikus bus teikiamos rekomendacijos.
- Jeigu ĮLSP nusprendžia nesilaikyti rekomendacijos, jis turi pagrįsti savo sprendimą raštu. Visi klausimai, kurių OLAF ir atitinkamam padaliniui nepavyksta išspręsti tarpusavyje, gali būti aptarti atitinkamame *FPDNet* pogrupyje ir (arba) kita tinkama forma, tačiau galutinė atsakomybė už tai tenka ĮLSP.
- Remdamasi išsamiomis kasmetinėmis Komisijos tarnybų ir vykdomųjų įstaigų ataskaitomis ir informacija, kuria reguliariai su jais keičiasi, OLAF turėtų stebėti, kaip įgyvendinamos tarnybų kovos su sukčiavimu strategijos ir prireikus teikti rekomendacijas dėl jų. Pateiktų rekomendacijų reikia laikytis, kaip nurodyta ankstesniame punkte. Tačiau OLAF atliekama peržiūros ir stebėsenos funkcija neapima kovos su sukčiavimu audito. Remiantis teisine sistema (pvz., Finansiniu reglamentu) ir atitinkama Komisijos vidaus audito skyriaus (IAS) ir EAR metodika bei rizikos vertinimo tvarka, kovos su sukčiavimu auditas ir toliau lieka IAS ir EAR kompetencijos sritis.

Tolesni veiksmai, kurių imamasi atsižvelgiant į OLAF rekomendacijas dėl Komisijos tarnybų kovos su sukčiavimu strategijų ir dėl 2019 m. KKSS veiksmų plano įgyvendinimo, turėtų būti kasmet aptariamai ir įvertinami per specialų Komisijos *FPDNet* direktorių posėdį.

Dar vienas svarbus Komisijos darbo kovos su sukčiavimu srityje aspektas yra tolesni veiksmai, kurių Komisija ir jos vykdomosios įstaigos imasi atsižvelgdamos į rekomendacijas, pateiktas po OLAF tyrimo. Bendradarbiaudama su susijusiais leidimus suteikiančiais pareigūnais OLAF tobulins tvarką, kuria vadovaudamasi ji stebi, kaip atsižvelgiant į jos rekomendacijas imamasi tolesnių veiksmų, ir reguliariai teiks centrinėms tarnyboms šios stebėsenos rezultatų apžvalgas. Imtis tolesnių veiksmų pagal OLAF finansines ir administracines rekomendacijas padės ir reguliarios sistemingos darbinės diskusijos, rengiamos pagal Komisijos ir OLAF administracinių susitarimų dėl bendradarbiavimo ir

⁵⁰ Įskaitant padalinio ketinimą neatnaujinti esamos strategijos nuo paskutinio atnaujinimo praėjus trejiems metams.

laiku vykdomo keitimosi informacija⁵¹ nuostatas, taip pat *FPDNet* ir Organizacinio valdymo tarybos sistemingi tolesni veiksmai.

Organizacinio valdymo taryba (OVT)⁵², remdamasi OLAF, *FPDNet* ir centrinių tarnybų parengiamojo darbo rezultatais, kasmet aptars ir peržvelgs Komisijos kovos su sukčiavimu politiką strateginiu lygmeniu. Prireikus OVT gali rengti ir kitas *ad hoc* diskusijas. Į šią vidaus sukčiavimo rizikos strateginio valdymo metodiką, pagal kurią pagrindiniai veikėjai yra OVT ir OLAF, taip pat atsižvelgta valdymo dokumentų rinkinyje, kurį Komisija priėmė 2018 m. lapkričio 21 d. Jame strateginis vaidmuo sprendžiant kovos su sukčiavimu klausimus institucijos viduje suteikiamas Komisijos OVT⁵³, o OLAF paskiriama pagrindine tarnyba, atsakinga už Europos kovos su sukčiavimu koncepcijos ir politikos parengimą⁵⁴.

5. Kiti tikslai

Kiti tikslai – jie išsamiau išvardyti priede, o jiems įgyvendinti skirti veiksmai išsamiai išdėstyti veiksmų plane – yra susiję su šiomis sritimis:

- sąžiningumu ir reikalavimų laikymąsi;
- praktine patirtimi ir įranga;
- skaidrumu;
- teisine sistema ir
- kova su sukčiavimu pajamų srityje.

Šie tikslai nustatyti vadovaujantis pagrindiniais šio komunikato 4.1 skirsnyje išdėstytais principais ir Komisijos tarnybų atlikto rizikos įvertinimo rezultatais, paaiškintais atitinkamame tarnybų darbiname dokumente. Pavyzdžiui, Komisija toliau skatins darbuotojus laikytis aukščiausių profesinio sąžiningumo standartų ir vykdys reikiamą priežiūrą – Komisija tai darė visada ir ši veikla svarbi ne vien kovos su sukčiavimu sumetimais. Atsižvelgiant į nustatytą riziką, pagal šią 2019 m. KKSS kovai su sukčiavimu pajamų srityje skiriama daugiau dėmesio negu pagal 2011 m. KKSS.

⁵¹ 2018 m. lapkričio 21 d. priedas prie Komunikato Komisijai dėl Europos Komisijos ir Europos kovos su sukčiavimu tarnybos administracinių susitarimų dėl bendradarbiavimo ir laiku vykdomo keitimosi informacija peržiūros, C (2018) 7705 *final*.

⁵² Organizacinio valdymo taryba yra pavaldi Komisijos pirmininkui ir padeda vykdyti Komisijos organizacinio valdymo funkcijas – koordinuoja ir prižiūri darbą, konsultuoja, teikia strategines rekomendacijas organizacinio valdymo klausimais. Jai pirmininkauja generalinis sekretorius. Organizacinio valdymo taryba reguliariai šaukia posėdžius, kuriuose dalyvauja už biudžetą, žmogiškuosius išteklius ir saugumą atsakingi generaliniai direktoriai ir Teisės tarnybos generalinis direktorius. Komisijos pirmininko kabineto narys (-iai), atsakingas (-i) už biudžetą ir administracinius klausimus, ir už biudžetą, žmogiškuosius išteklius ir administracinius klausimus atsakingo (-ų) Komisijos nario (-ių) kabineto vadovas (-ai), dalyvauja stebėtojų teisėmis. Žr. 2018 m. lapkričio 21 d. komunikato Komisijai dėl Europos Komisijos valdymo 1.3 skirsnį, C (2018) 7703 *final*, ir 2018 m. lapkričio 21 d. Komisijos sprendimą dėl Organizacinio valdymo tarybos, C (2018) 7706 *final*.

⁵³ Komunikato C (2018) 7703 *final* 3.7.2 skirsnis (p. 15).

⁵⁴ Komisijos sprendimo C (2018) 7706 *final* 2 straipsnio 1 dalis.

6. Stebėseną ir ataskaitų teikimas

Komisijos kovos su sukčiavimu veiksmai yra neatsiejamai įtraukti į metinį strateginio planavimo ir programavimo (SPP) ciklą⁵⁵. Be to, kaip jau minėta, įvairūs Komisijos kovos su sukčiavimu politikos aspektai bus aptariami ir vertinami per specialų metinį Komisijos *FPDNet* direktorių posėdį. Šiuos aspektus bent kartą per metus aptars ir Komisijos organizacinio valdymo taryba. Per šias diskusijas taip pat bus aptariami tolesnių veiksmų, kurių imamasi atsižvelgiant į OLAF rekomendacijas dėl Komisijos tarnybų kovos su sukčiavimu strategijų, OLAF rekomendacijas, pateiktas remiantis tyrimų rezultatais, ir į bendrą 2019 m. KKSS veiksmų plano įgyvendinimo pažangą, sisteminiai aspektai. Tai dar labiau padidins Komisijos atskaitomybę už jos veiksmus nustatant sukčiavimo atvejus ir užtikrinant sukčiavimo prevenciją.

Įgyvendindama į rezultatus orientuoto biudžeto iniciatyvą⁵⁶ Komisija įsipareigojo vykdydama 2014–2020 m. daugiamečę finansinę programą laikytis į veiklos rezultatus orientuotos politikos, kad mokesčių mokėtojų investicijos duotų kuo didesnę grąžą. Europos pridėtinė vertė ir veiklos rezultatai taip pat yra vieni iš Komisijos pasiūlytų principų, kuriais pagrįsta 2021–2027 m. daugiamečės finansinės programos modernizacija. Tai taikoma ir kovos su sukčiavimu politikai. Todėl šios politikos veiksmingumą ir efektyvumą reikėtų stebėti remiantis tinkamais produkto⁵⁷, rezultatų⁵⁸ ir poveikio⁵⁹ rodikliais, pagal galimybes apibrėžus atskaitos rodiklius. Kadangi Komisijos tarnybos ir vykdomosios įstaigos yra atsakingos už veiksmų planą, kuris pridedamas prie šio komunikato, numatytų priemonių įgyvendinimą, Komisija mano, kad produkto rodikliai turėtų būti nustatyti padalinių lygmeniu ir tai, kaip jų laikomasi, turėtų prižiūrėti OLAF. Preliminarūs rezultatų rodikliai, pagal kuriuos būtų vertinami prioritetiniai tikslai, Komisijos lygmeniu turėtų būti nustatyti iki 2020 m. Įgyvendinant 2019 m. KKSS šie rezultatų rodikliai turėtų būti tikslinami ir papildomi, atsižvelgiant į faktinę patirtį ir tolesnės analizės rezultatus.

⁵⁵ Vadovaudamiesi savo strateginiais planais (kuriuose atsižvelgiama ir į Komisijos įgaliojimus, ir į Pirmininko nustatytus strateginius tikslus) ir savo tarnybos lygmens kovos su sukčiavimu strategijomis, Komisijos padaliniai ir vykdomosios įstaigos kasmet, atlikusios metinį rizikos vertinimą, kuris apima ir sukčiavimo rizikos vertinimą, suplanuoja kovos su sukčiavimu veiksmus. Komisijos padaliniai atsiskaito už savo darbą ir už tai, ką pasiekė, metinėse veiklos ataskaitose. Į ataskaitas įtraukiamas specialus skirsnis apie sukčiavimo prevenciją ir nustatymą. Atsižvelgdama į savo padalinių ataskaitas, Komisija parengia išsamią metinę valdymo ir veiklos rezultatų ataskaitą. Į ją įtraukia skyrius apie vidaus kontrolę, įskaitant kovos su sukčiavimu strategijas, ir apie ES finansinių interesų apsaugą.

⁵⁶ Žr. į rezultatus orientuoto biudžeto interneto svetainę, http://ec.europa.eu/budget/budget4results/index_en.cfm; 2016 m. rugsėjo 14 d. Komisijos komunikatas Europos Parlamentui ir Tarybai „2014–2020 m. daugiamečės finansinės programos laikotarpio vidurio peržiūra (tikslinimas). Į rezultatus orientuotas ES biudžetas“, COM(2016) 603 final.

⁵⁷ Produkto rodikliai yra susiję su konkrečiais intervencinių veiksmų rezultatais, pavyzdžiui, nauja duomenų bazė, kurioje kaupiami stebėsenos rezultatai, arba nauju Europos standartu ir pan. Žr. Komisijos tarnybų darbinio dokumento dėl geresnio reglamentavimo gairių V skyriaus 2.2 skirsnį, SWD (2017) 350, p. 48.

⁵⁸ Pagal rezultatų rodiklius matuojamas tiesioginis intervencinio veiksmo poveikis, ypač tiems subjektams, kuriems tas veiksmas tiesiogiai skirtas. Nuoroda pateikta ankstesnėje išnašoje.

⁵⁹ Poveikio rodikliai skirti suplanuotam intervencinio veiksmo rezultatui įvertinti pagal tai, kokią poveikį jis padarė platesniam ekonomikos sektoriui arba visuomenei, ne tik toms sritims, kurioms turėjo tiesioginį poveikį. Nuoroda pateikta 57 išn.

Kaip ir įgyvendindama 2011 m. KKSS, Komisija teiks Europos Parlamentui ir Tarybai reguliarias 2019 m. KKSS įgyvendinimo ataskaitas, o tinkamu laiku, remdamasi savo metinėmis FIA ataskaitomis, teiks ataskaitas apie susijusių rodiklių pokyčius. Ataskaitos bus skelbiamos ir viešai.

Numatoma, kad kitą kartą KKSS bus atnaujinama po 2021–2027 m. DFP laikotarpio vidurio peržiūros. Iki tol bus peržiūrėtas ir atitinkamai iš dalies pakeistas veiksmų planas.