



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 29.9.2011
KOM(2011) 595 v konečném znění

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

Ochrana finančních zájmů Evropské unie - Boj proti podvodu - Výroční zpráva za rok 2010

{SEK(2011) 1107 v konečném znění}
{SEK(2011) 1108 v konečném znění}
{SEK(2011) 1109 v konečném znění}

OBSAH

Shrnutí zprávy	4
Úvod	6
1. Oznámené případy podvodů a jiných nesrovnalostí	8
1.1. Analýza oznamování podvodů a jiných nesrovnalostí členskými státy a útvary Komise v roce 2010	8
1.2. Příjmy	11
1.2.1. Tradiční vlastní zdroje (TVZ)	11
1.2.2. DPH	13
1.3. Výdaje	13
1.3.1. Zemědělské výdaje	13
1.3.2. Politika soudržnosti	15
1.3.3. Předvstupní fondy	17
1.3.4. Výdaje přímo řízené Komisí	19
2. Zpětné získávání neoprávně vyplacených částek v roce 2010	20
2.1. Tradiční vlastní zdroje	21
2.2. Zemědělství	21
2.3. Politika soudržnosti	22
2.4. Předvstupní fondy	22
2.5. Výdaje přímo řízené Komisí	23
3. Výsledky dotazníku o spolupráci s členskými státy ohledně rizika dvojího financování projektů v oblasti politiky soudržnosti	24
4. Politiky pro boj proti podvodům	25
4.1. Provádění iniciativ politiky boje proti podvodům v roce 2010	25
4.1.1. Program Hercule II	25
4.1.2. Cla	25
4.1.3. Stav ratifikace Úmluvy o ochraně finančních zájmů EU	26
4.1.4. Politika Komise pro boj proti podvodům v kontextu rozšíření	26
4.1.5. Politika Komise pro boj proti podvodům v rámci evropské politiky sousedství	26
4.1.6. Boj proti nedovolenému obchodu s tabákovými výrobky	27
4.2. Nové iniciativy pro boj proti podvodu	27

4.2.1.	Reforma úřadu OLAF	27
4.2.2.	Víceletá strategie Komise pro boj proti podvodům	28
4.2.3.	Sdělení o ochraně finančních zájmů Evropské unie trestním právem a správním vyšetřováním	28
4.2.4.	Sdělení o boji proti korupci v EU	28
4.2.5.	Zelená kniha EU o pravidlech pro veřejné zakázky	28
4.2.6.	Akční plán pro boj proti pašování cigaret a alkoholu na východních hranicích EU..	29
	Obecný závěr	29

SHRNUTÍ ZPRÁVY

Komise předkládá ve spolupráci s členskými státy tuto výroční zprávu o ochraně finančních zájmů EU podle článku 325 Smlouvy o fungování Evropské unie.

Účelem této zprávy je posoudit, do jaké míry jsou finanční prostředky EU ohroženy zneužitím v důsledku nesrovnalostí (včetně podvodu), a vysvětlit, jaká opatření jsou přijímána k řešení tohoto problému. Zpráva se věnuje jak výdajům, tak příjmům evropského rozpočtu.

Nedávné iniciativy na ochranu finančních zájmů EU

Komise v poslední době přijala řadu iniciativ ke zlepšení právního a správního rámce pro ochranu finančních zájmů EU:

- pozměněný návrh reformy Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF),
- strategii Komise proti podvodům,
- sdělení o ochraně finančních zájmů Evropské unie trestním právem a správním vyšetřováním.

Nesrovnalosti s dopadem na rozpočet

Analýza v této zprávě je založena na údajích, které poskytly členské státy. Výjimkou je část věnovaná výdajům spravovaným přímo Evropskou komisí.

Ve sledovaném roce činí celkový finanční dopad¹ nesrovnalostí zjištěných kontrolními systémy v oblasti výdajů 1,8 miliardy EUR (1,27 % prostředků) ve srovnání s 1,4 miliardy EUR (1,13 % prostředků celkem) v roce 2009. Pokud jde o stranu příjmů, celkový finanční dopad nesrovnalostí je rovněž vyšší než v roce 2009: 393 milionů EUR (1,88 % celkových tradičních vlastních zdrojů, hrubé částky) ve srovnání s 357 miliony EUR (1,84 % celkových tradičních vlastních zdrojů, hrubé částky).

Celkové částky za rok 2010 ukazují, že se počet oznámených nesrovnalostí zvýšil ve všech sektorech, byť s výjimkou předvstupních fondů a tradičních vlastních zdrojů. Hlavními důvody tohoto zvýšení jsou cyklická povaha programování fondů soudržnosti, zejména ukončení programového období 2000–2006, a celkové zvýšení objemu a rychlosti podávání zpráv u (většiny) členských států poté, co byl proveden zdokonalený systém podávání zpráv, známý jako systém pro řízení nesrovnalostí (Irregularities Management System, IMS).

Členské státy jsou povinny oznamovat nesrovnalosti, které zjistily, a uvádět, kdy mohou být tyto nesrovnalosti důsledkem podvodu. Systémy pro oznamování byly modernizovány a zdokonaleny, což vedlo k obecnému zlepšení kvality oznamování. To zase přineslo širší pokrytí a vyšší spolehlivost analýz.

Zatímco je obecná situace poměrně uspokojivá a prokazuje, že konkrétně Komise disponuje strukturami pro řešení nesrovnalostí, je jasné, že existují výrazné rozdíly v přístupech, které členské státy při oznamování nesrovnalostí uplatňují. Tyto přístupy v některých případech

¹ Finanční dopad se vyjadřuje jako výše částky veřejných prostředků ovlivněných nesrovnalostmi.

zpochybňují, zda jsou vnitrostátní systémy oznamování odpovídající. To je podrobně uvedeno ve zprávě a pracovním dokumentu útvarů Komise nazvaném *Statistická analýza nesrovnalostí*. Z analýzy hrozby podvodu je rovněž jasné, že potřeba bojovat s trestným činem podvodu je i nadále velice reálná a zůstává v popředí pracovního programu.

Je rovněž nezbytné, aby členské státy, které ještě nepoužívají elektronický systém oznamování a kterých je menšina, tento systém co nejdříve zavedly.

Zdokonalení systémů boje proti podvodům

V případě celkové částky výdajů nepříznivě ovlivněných nesrovnalostmi se odhadovaný finanční dopad případů podezření na podvod ve výdajích zvýšil ze 180 milionů EUR v roce 2009 (0,13 % prostředků) na 478 EUR v roce 2010 (0,34 % prostředků).

Některé členské státy nadále uvádějí velice nízkou míru podezření na podvod. Tyto státy by měly informovat, jak jsou kontrolní systém uzpůsobeny k tomu, aby se mohly zaměřit se na oblasti, kde se vyskytuje vysoké riziko podvodů a nesrovnalostí.

Komise má v úmyslu analyzovat systémy pro kontrolu nesrovnalostí a podvodů, jimiž členské státy disponují v oblasti politiky soudržnosti. Počáteční výsledky této analýzy budou zveřejněny ve výroční zprávě o ochraně finančních zájmů EU na rok 2011.

Zdokonalení postupů zpětného získávání neoprávněně vyplacených částek

Je nezbytné zvýšit účinnost procesu zpětného získávání neoprávněně vyplacených částek, a to zejména v oblasti prostředků předvstupní pomoci. Komise nabádá členské státy a země s nízkou mírou zpětného získávání neoprávněně vyplacených částek, aby postupy zrychlily, v případě zjištění nesrovnalosti používaly dostupné právní nástroje a záruky a aby v případě nezaplacení dluhů přistupovaly k zabavení majetku.

Úvod

Tato zpráva obsahuje informace týkající se jak špatné správy finančních prostředků, tak trestného činu podvodu, což čtenáři umožní porozumět celkovému kontextu. V širším smyslu se tato zpráva zabývá rovněž opatřeními, která mají odrazovat od špatné správy a podvodů a zdokonalit systémy na úrovni EU a členských států.

Smlouva jasně uvádí, že EU a členské státy sdílí odpovědnost za ochranu finančních zájmů EU a za boj proti podvodu. Vnitrostátní orgány spravují čtyři pětiny výdajů EU a vybírají tradiční vlastní zdroje². Komise v těchto oblastech vykonává obecný dozor, stanoví normy a ověřuje soulad. Úzká spolupráce mezi Komisí a členskými státy je nezbytná.

Hlavním cílem této zprávy je tedy na základě dostupných údajů posoudit, do jaké míry bylo této spolupráce dosaženo a jak ji lze dále zlepšovat.

Podobně jako v předchozích letech tato zpráva zahrnuje jak nejnovější informace o nesrovnalostech zjištěných kontrolními systémy, o podezřeních na podvod a o opatřeních, která byla přijata k řešení těchto případů, tak jednorázové analýzy konkrétního tématu. Zvláštním tématem letošní zprávy, na němž se Komise a členské státy předem dohodly, je „riziko dvojího financování v oblasti politiky soudržnosti“. Členské státy se na analýze podílely prostřednictvím dotazníku.

Tato zpráva obsahuje informace vyvozené z těchto nesrovnalostí a případů podezření na podvod, které členské státy nahlásily. Skutečnou míru nesrovnalostí a podvodů v jednotlivých členských státech, jak požadoval Evropský parlament³, zpráva neodhaduje. Je tomu tak proto, že Komise nemůže odhadovat skutečnou míru výskytu nesrovnalostí nebo podvodu z důvodu rozsahu a povahy dostupných informací a údajů získaných od členských států.

Komise je však ochotna s členskými státy o možnosti měření skutečné míry výskytu nesrovnalostí a podvodu diskutovat, a to zejména tam, kde již členské státy mohou provádět tato měření pro vlastní účely.

Tato zpráva je určena Evropskému parlamentu a Radě a je zveřejněna⁴. Sestává ze čtyř částí:

První část analyzuje **oznamování nesrovnalostí zjištěných** členskými státy ve vztahu k oblastem, kde členské státy plní rozpočet (zemědělská politika, politika soudržnosti, předvstupní fondy) a v oblastech týkajících se vybírání vlastních zdrojů. Analyzuje rovněž nesrovnalosti ve výdajích spravovaných přímo Komisí.

Druhá část se zaměřuje na zpětné získávání částek neoprávněně vyplacených v roce 2010.

² Jde především o cla a zemědělské dávky, ale také o antidumpingová cla a dávky z cukru.

³ Např. usnesení Evropského parlamentu ze dne 6. dubna 2011 o ochraně finančních zájmů Společenství – boj proti podvodům – výroční zpráva za rok 2009 (2010/2247(INI)), bod 3.

⁴ Zprávy za předchozí roky: http://ec.europa.eu/anti_fraud/reports/anti-fraud_en.html.

Třetí část je věnována zvláštnímu tématu pro tento rok, konkrétně riziku dvojího financování v projektech politiky soudržnosti. Zabývá se rovněž opatřeními navazujícími na přecházející zprávy o boji proti podvodům.

Závěrečná část zprávy uvádí přehled opatření pro boj proti podvodům uskutečněných v roce 2010 a nových iniciativ přijatých s cílem zajistit účinnou ochranu finančních zájmů EU proti podvodu a dalším protiprávním aktivitám.

Zprávu doprovází tři pracovní dokumenty útvarů Komise⁵.

⁵ Odkazy na tyto pracovní dokumenty jsou uvedeny na titulní straně zprávy.

1. OZNÁMENÉ PŘÍPADY PODVODŮ A JINÝCH NESROVNALOSTÍ

Pro porozumění údajům je nezbytné rozlišit mezi podvodem a jinými nesrovnalostmi:

Nesrovnalostí se rozumí jakékoli porušení právního předpisu EU vyplývající z jednání hospodářského subjektu, v důsledku kterého jsou nebo by mohly být poškozeny finanční zájmy EU⁶.

Podvodem se rozumí jakákoliv nesrovnalost, k níž došlo záměrně s úmyslem zisku, což zakládá trestný čin⁷. Členské státy musí uvést, u kterých z oznámených nesrovnalostí existuje podezření na podvod. Skutečný finanční dopad zjištěného podvodu nemůže být měřen dříve než na konci soudního řízení.

Chyby zjištěné Evropským účetním dvorem používá Účetní dvůr za účelem stanovení míry chyb na základě vzorku několika operací. Chyba není termín definovaný v oblasti boje proti podvodům⁸. Statistika v této výroční zprávě odráží skutečný počet nesrovnalostí a podezření na podvod, které členské státy nahlásily Komisi nebo které Komise zjistila. Koncepce, které uplatňuje Komise a Účetní dvůr, tudíž nejsou srovnatelné.

Údaje v této zprávě musí být vykládány s opatrností. Skutečná míra výskytu nesrovnalostí není známa ani odhadována, a proto se neuvádí, nicméně je vyšší, než oznámená míra výskytu, která uvedena je. Skutečná míra výskytu podvodů rovněž není známa ani odhadována. Uvedené číselné údaje jsou pro míru výskytu podezření na podvod oznámeny členskými státy (včetně potvrzeného podvodu). Tato míra výskytu podezření na podvod neodpovídá potvrzeným případům podvodu, neboť trestní řízení jsou často uzavírána až o mnoho let později. O potvrzených případech podvodu tato zpráva konkrétní údaje neobsahuje. Všechny oznámené nesrovnalosti jsou předmětem různých následných opatření ze strany Komise a členských států.

1.1. *Analýza oznamování podvodů a jiných nesrovnalostí členskými státy a útvary Komise v roce 2010*

Podle práva EU musí členské státy oznamovat podezření na podvod nebo jiné zjištěné nesrovnalosti, které mají nepříznivý dopad na finanční zájmy EU v těch oblastech, kde členské státy plní rozpočet, a pro účely výběru tradičních vlastních zdrojů EU. Hlavními dotčenými oblastmi výdajů jsou zemědělská politika a politika soudržnosti. Všechny

⁶ Čl. 1 odst. 2 nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 ze dne 18. prosince 1995 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství (Úř. věst. L 312, 23.12.1995).

⁷ Čl. 1 odst. 1 písm. a) Úmluvy EU ze dne 26. července 1995 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství (Úř. věst. C 316 ze dne 27.11.1995).

⁸ Uplatňování termínu „chyba“ lze sledovat ve Výroční zprávě Účetního dvora o plnění rozpočtu za rozpočtový rok 2009, Úř. věst. C 303/02, 9.11.2010. Vzhledem k různým metodám sběru údajů se Evropský účetní dvůr a Komise dohodly na tom, že údaje Evropského účetního dvora o chybách a Komise o chybovosti a finančních opravách nelze smysluplně srovnávat (Úř. věst. C 303/02, 9.11.2010, bod 1.50, s. 32, 33). Pokud jde o metodiku Účetního dvora, viz příloha 1.1 (Metodika a koncepce auditu) Úř. věst. C 303/02, 9.11.2010, bod 1.50, s. 34.

nesrovnalosti, které představují více než 10 000 EUR ze zdrojů EU, musí být oznámeny Komisi⁹.

Pro oznamování nesrovnalostí existují dva elektronické systémy, Own Resources Database (databáze vlastních zdrojů, OWNRES), která se vztahuje na tradiční vlastní zdroje, a systém pro řešení nesrovnalostí (IMS), který se zabývá výdajovou stranou rozpočtu tam, kde se na řízení podílí Komise i členské státy.

Databáze OWNRES je rovněž klíčovým nástrojem k získávání údajů pro účely globální analýzy podvodů a nesrovnalostí. Úspěšná realizace systému IMS podstatně zlepšila kvalitu oznamování, jelikož se díky němu racionalizovalo rozdělení úkolů spojených s oznamovací povinností, zrychlil se proces oznamování a zlepšila se úplnost a obecná kvalita komunikace.

Kvalita oznamování nesrovnalostí se obecně zlepšila, ačkoli stále přetrvává určitá nejednotnost, pokud jde o rozdělování případů mezi nesrovnalosti a podezření na podvod.

Útvary Komise pro řešení těchto obtíží připraví pracovní dokument o praktických aspektech oznamování nesrovnalostí.

A konečně, údaje o nesrovnalostech ve výdajích spravovaných přímo Komisí jsou získávány přímo ze systému ABAC (akruální účetnictví) Komise.

Další údaje, pokud jde o systémy a metodiku oznamování, jsou uvedeny v pracovním dokumentu útvarů Komise nazvaném *Statistická analýza nesrovnalostí*¹⁰.

⁹ Pokud jde o právní základ a odchylky, viz pracovní dokument útvarů Komise nazvaný *Statistical evaluation of irregularities* (Statistická analýza nesrovnalostí).

¹⁰ Pracovní dokument útvarů Komise nazvaný *Statistical evaluation of irregularities* (Statistická analýza nesrovnalostí).

Tabulka 1: Počet nesrovnalostí a jejich částky – rok 2010

Lokalita	Počet oznámených nesrovnalostí		Celkový odhadovaný finanční dopad nesrovnalostí včetně podezření na podvod (částky v milionech EUR)		Pouze odhadovaný finanční dopad podezření na podvod (částky v milionech EUR)		Částky získané zpět (v milionech EUR)
	2009 ¹¹	2010	2009 ¹²	2010	2009	2010	2010
Zemědělství	1621	1825	125 (~0,24 % prostředků)	131 (~0,23 % prostředků)	13,3 (~0,03 % prostředků)	69 (~0,12 % prostředků)	175 ¹³
Politika soudržnosti	4737	7062	1 183 (~2,44 % prostředků)	1550 (~3,15 % prostředků)	109 (~0,23 % prostředků)	364 (~0,74 % prostředků)	611 ¹⁴
Předvstupní fondy	706	424	117 (~ 3,8 % prostředků)	83 (~5,26 % prostředků)	57 (0,78~% prostředků)	41 (2,6 % prostředků)	14 ¹⁵
Přímé výdaje	705	1021	27,5 (~0,17 % prostředků)	43 (~0,27 % prostředků)	1,5 (~0,01 % prostředků)	4 (0,02 % prostředků)	25 ¹⁶
Výdaje celkem	7769	10332	1 452,5 (~1,13 % prostředků)	1,807 (~1,27 % prostředků)	180,8 (0,13 % prostředků)	478 (0,34 % prostředků)	825

¹¹ Číselné údaje byly od zprávy za rok 2009 u některých sektorů aktualizovány.

¹² Číselné údaje byly od zprávy za rok 2009 u některých sektorů aktualizovány.

¹³ Tento číselný údaj je založen na informacích, které členské státy sdělily Komisi (GŘ pro zemědělství) a zahrnuje všechny neoprávněně vyplacené platby, které členské státy v roce 2010 získaly zpět od konečných příjemců.

¹⁴ Tento číselný údaj je založen na informacích, které úřadu OLAF poskytly členské státy prostřednictvím systému IMS, a zahrnuje částky, které členské státy vyňaly z financování EU v souvislosti s projekty, které byly shledány jako protiprávní (odnětí částek), a znovu přiděleny jiným způsobilým projektům, aniž by bylo nezbytné zpětně tyto částky vymáhat od příjemců.

¹⁵ Tento číselný údaj je založen na informacích, které členské státy sdělily úřadu OLAF prostřednictvím systému IMS, a zahrnuje všechny neoprávněně vyplacené platby, které členské státy v roce 2010 získaly zpět od konečných příjemců.

¹⁶ Tento číselný údaj představuje příkazy registrované v systému ABAC.

Celkové příjmy (tradiční vlastní zdroje, TVZ)¹⁷	5204	4744	357 (~1,84 % celkové vybrané částky TVZ (hrubá částka) za rok 2009)	393 (~1,88 % celkové vybrané částky TVZ (hrubá částka) za rok 2010)	103 (~0,53 % celkové vybrané částky TVZ (hrubá částka) za rok 2009)	139 (~0,67 % celkové vybrané částky TVZ (hrubá částka) za rok 2010)	180
---	------	------	---	---	---	---	-----

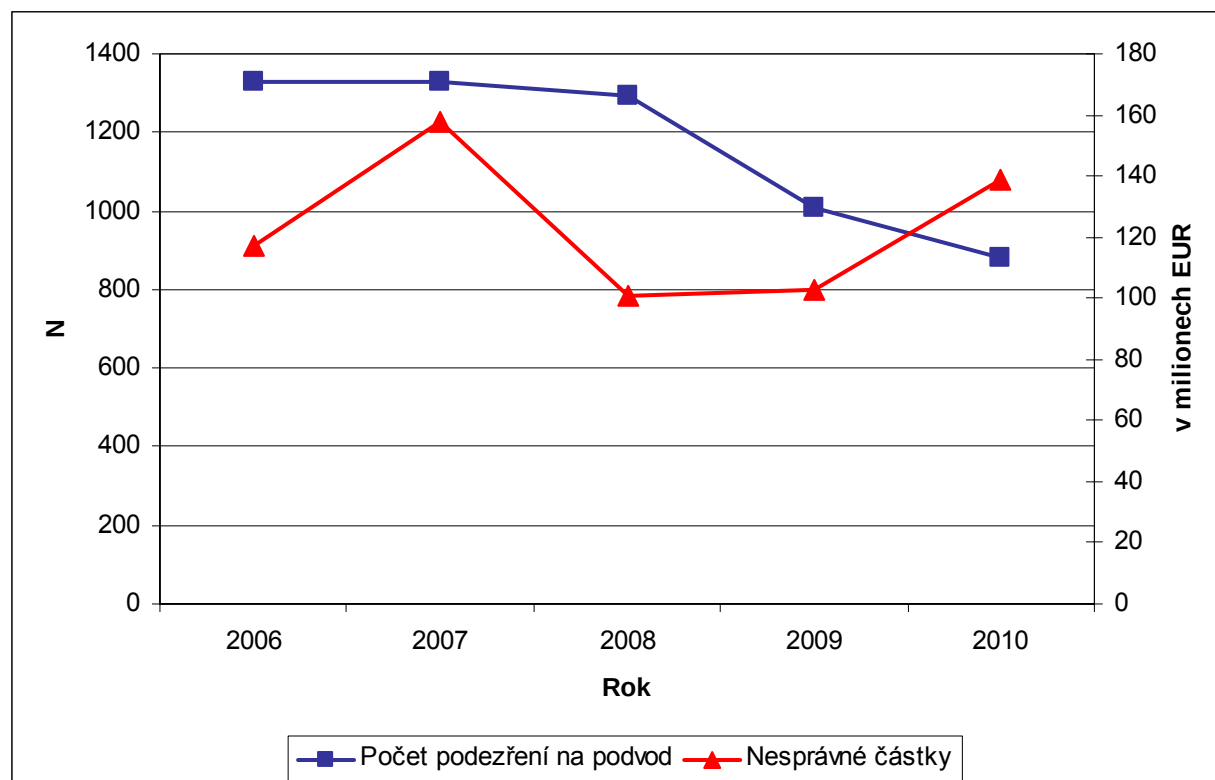
1.2. Příjmy

1.2.1. Tradiční vlastní zdroje (TVZ)

Více než 97 % všech částek tradičních vlastních zdrojů je vybíráno bez jakéhokoliv zvláštního problému.

V roce 2010 je počet případů nesrovnalostí (včetně podezření na podvod), které byly sděleny Komisi, nižší než v předchozím roce. Částka, které oznámené nesrovnalosti odpovídaly, však byla vyšší (viz graf 1). Pracovní dokument útvarů Komise nazvaný Statistická analýza nesrovnalostí uvádí podrobnou analýzu oznámených nesrovnalostí a případů podezření na podvod v této oblasti.

Graf 1: Nesrovnalosti, včetně podezření na podvod, a částky odpovídající těmto oznámeným nesrovnalostem – 2006–2010

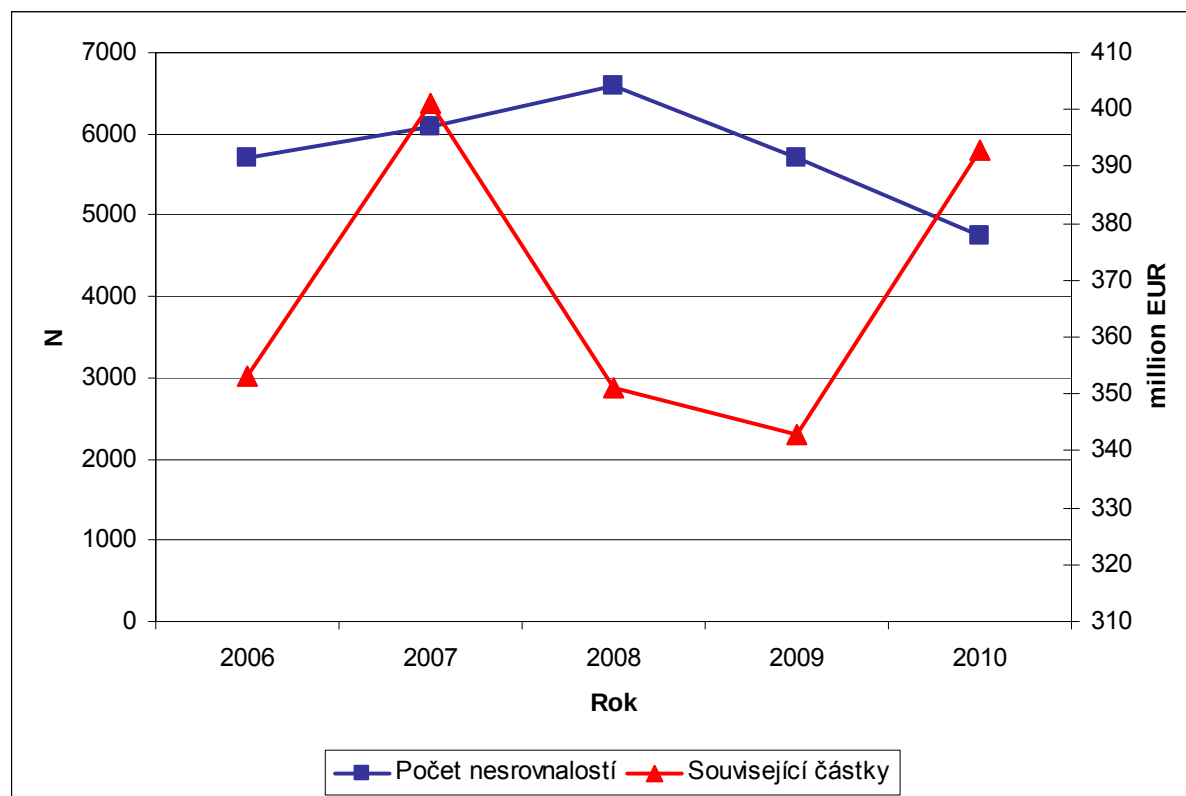


¹⁷

Tento číselný údaj se týká částek stanovených členskými státy jako neoprávněně vyplacené částky v databázi OWNRES.

Podíl případů, které členské státy kvalifikovaly jako podezření na podvod, zůstal stabilní. Podstatné rozdíly v číselných údajích sdělených členskými státy jasně ukazují, že klasifikace nesrovnalostí a podvodů v databázi OWNRES není vzhledem k odlišnému výkladu příslušných definic ještě zcela spolehlivá. Jak již bylo uvedeno, vypracují útvary Komise pracovní dokument věnovaný praktickým aspektům sdělování nesrovnalostí.

Graf 2: Podezření na podvod a s nimi související oznámené částky – 2006–2010



Rozdíly mezi členskými státy se objevují také při analýze zjištěných a odhadovaných částek nesrovnalostí oznámených v roce 2010. Tyto rozdíly může ovlivňovat několik faktorů, včetně druhu pohybu zboží a obchodu, míry dodržování předpisů u hospodářských subjektů a zeměpisné polohy. Tyto číselné údaje se také mohou rok od roku výrazně lišit. Jednotlivé rozsáhlejší případy podvodu, které jsou zjištěny v konkrétním roce, mohou mít podstatný dopad na roční číselné údaje, a zejména pak v členských státech s nižším podílem výběru tradičních vlastních zdrojů. Dalším proměnným faktorem je účinnost, s jakou se strategie celní kontroly zaměřují na vysoce rizikový dovoz a odhalují podvody a nesrovnalosti spojené s tradičními vlastními zdroji¹⁸.

Komise v posledních letech při inspekcích tradičních vlastních zdrojů věnovala zvláštní pozornost strategiím celní kontroly členských států. Komise pozorně sleduje kroky členských států v reakci na zjištění, k nimž Komise během inspekcí došla¹⁹.

¹⁸ Další informace jsou uvedeny v pracovním dokumentu útvarů Komise nazvaném *Statistical evaluation of irregularities* (Statistická analýza nesrovnalostí).

¹⁹ Tematická zpráva o strategii celní kontroly členských států, která shrnuje výsledky inspekcí provedených v roce 2009 a 2010 ve všech členských státech, byla předložena v poradním výboru pro vlastní zdroje dne 7. července 2011.

Navazující kroky:

Strategie celní kontroly členských států by se i nadále měly zaměřovat na vysoce rizikový dovoz a dále tak zlepšovat míru odhalování nesrovnalostí a případů podezření na podvod v oblasti tradičních vlastních zdrojů.

1.2.2. DPH

Pokud jde o oblast daní, je potřeba, aby členské státy sledovaly existující i nové trendy v podvodech a reagovaly na ně. Zahrnuje to jak právní, tak operativní aspekty, jako je administrativní spolupráce a výměna informací, opatření pro zajištění souladu, analýza rizik a strategie kontroly pro všechny druhy daní nebo ochranu legislativy před podvodem. Komise členským státům poskytla právní rámec, který potřebují, aby posílily spolupráci v souvislosti s DPH. To bylo rovněž právním základem pro zřízení sítě EUROFISC, což je operační síť pro rychlou a cílenou výměnu informací mezi členskými státy o případech podvodu, zejména kolotočového podvodu v oblasti DPH. Odborníci z členských států spolupracují ve specifických oblastech, vydávají včasné varování o případech potenciálního podvodu a koordinují vnitrostátní činnost. Počínaje lednem 2013 budou mít orgány členských států automatický přístup k některým údajům v držení ostatních členských států, čímž se urychlí výměna informací. Komise dále navrhl, že je třeba vypracovat nový přístup založený zejména na dobrovolném souladu, posouzení rizik a monitorování, jehož cílem by bylo snížit zapojení daňových úřadů a odlehčit administrativní zatížení podniků.

Zelená kniha o budoucnosti DPH je vhodnou příležitostí dát těmto úvahám nový podnět tím, že shromáždí návrhy ohledně potenciálních konkrétních opatření²⁰.

1.3. Výdaje

1.3.1. Zemědělské výdaje

V oblasti zemědělství se počet oznámených nesrovnalostí i související částky v poměru k celkovým utraceným částkám výrazně liší jak mezi členskými státy, tak uvnitř členských států.

Minulý rok vyzvala Komise k lepšímu plnění oznamovací povinnosti Finsko, Rakousko a Nizozemsko. Tyto členské státy potvrdily své odhodlání oznamovat nesrovnalosti a své úsilí o optimalizaci postupů oznamování.

Komise (úřad OLAF) každé čtvrtletí provádí kontroly kvality a dává členským státům zpětnou vazbu o kvalitě oznamování a o chybějících údajích. Komise zůstává v úzkém kontaktu se styčnými úředníky členských států pro odvětví zemědělství, aby mohla členským státům poskytovat nutnou podporu a aktuální informace o nejnovějších trendech a vývoji.

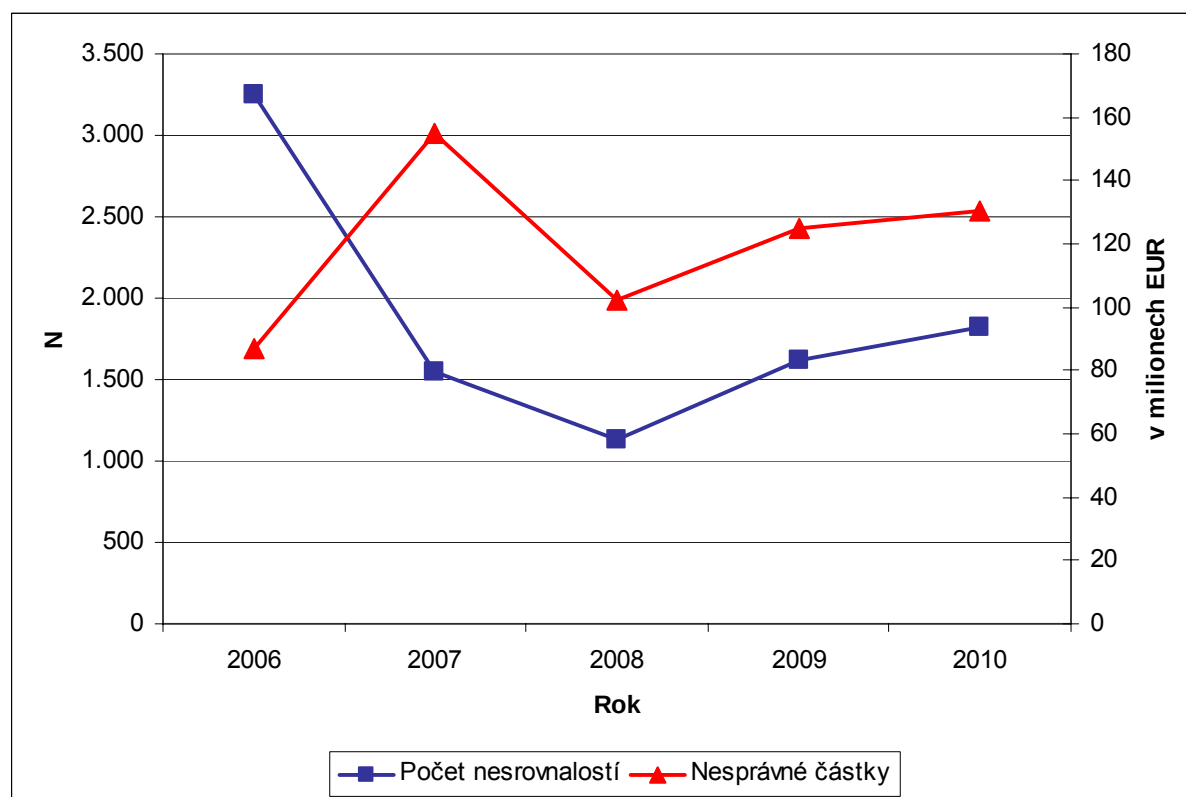
Počet oznámených případů nesrovnalostí i podezření na podvod se zvýšil a stejně tak související finanční dopad. Finanční dopad podezření na podvod se zvýšil ze 13 milionů EUR v roce 2009 na 69 milionů EUR v roce 2010. Zvýšení počtu případů podezření na podvod v roce 2010 (viz níže uvedený graf 4) lze vysvětlit lepším oznamováním prostřednictvím

²⁰

KOM(2010) 695. Veřejná konzultace skončila dne 31. května 2011.

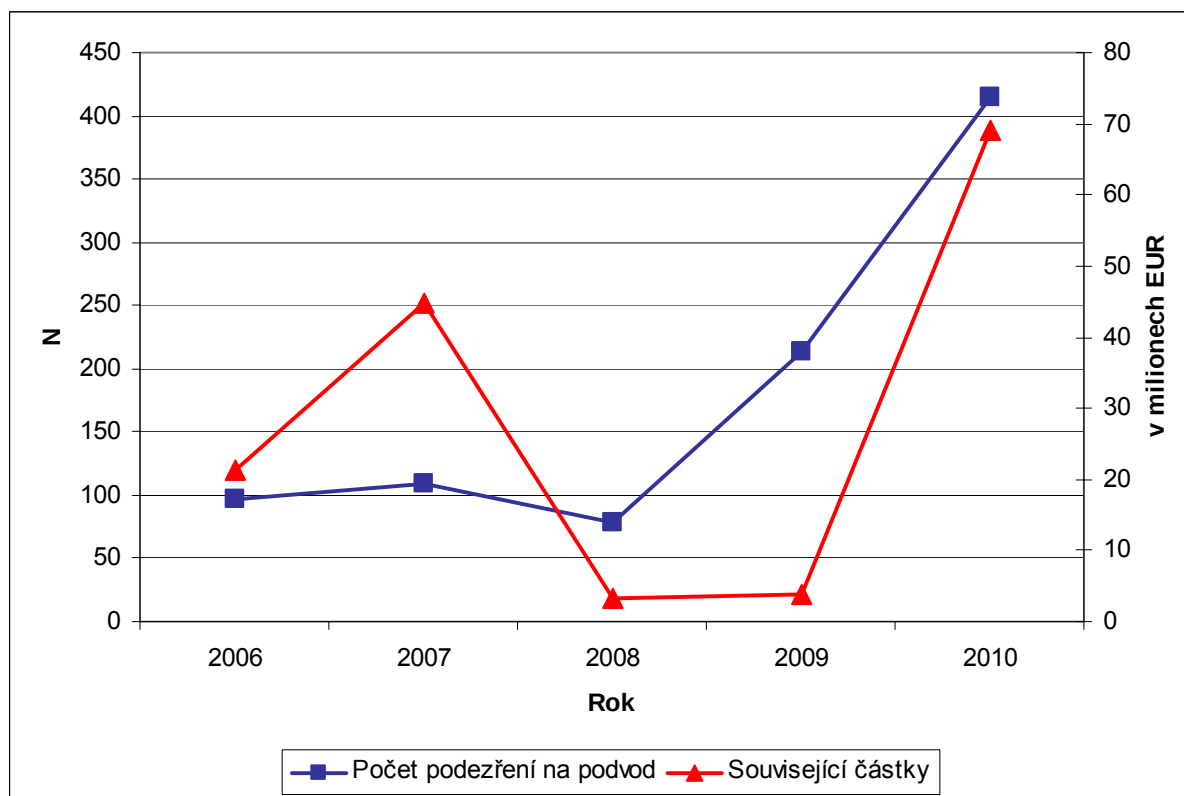
systému IMS a skutečností, že s oznamováním v tomto odvětví začaly členské státy EU–10 a EU–2.

Graf 3: Nesrovnalosti, včetně podezření na podvod, a oznámené související částky – roky 2006–2010



V roce 2010 označila Itálie a členské státy EU–12 více než 90 % oznámených případů za „podezření na podvod“. Některé členské státy s velkými výdaji, jako je Francie, Německo, Španělsko a Spojené království i nadále oznamují velice nízký počet podezření na podvod. Francie v roce 2010 za podezření na podvod neoznačila žádný ze svých případů. Z toho plyne otázka, zda lze oznamování nízkého počtu případů podezření na podvod vysvětlit nedodržováním zásad oznamování nebo schopností kontrolních systémů těchto členských států podvod odhalit.

Graf 4: Podezření na podvod a oznámené související částky v letech 2006–2010



Pracovní dokument útvarů Komise nazvaný *Statistická analýza nesrovnalostí* uvádí podrobnou analýzu oznámených nesrovnalostí v rozpočtovém roce, k němuž se vztahují. Zvláštní pozornost je věnována rozpočtovým rokům 2004–2005, které jsou považovány za „finalizované“, tj. plány auditu byly dokončeny, postupy zpětného získávání neoprávněně vyplacených částek jsou zahájeny a nesrovnalosti oznámeny.

Navazující kroky:

Francie, Německo, Španělsko a Spojené království se vyzývají, aby vysvětlily nízký počet podezření na podvod a aby podaly zprávu ohledně způsobu, jak jsou kontrolní systémy uzpůsobeny k zaměření na oblasti s vyšším rizikem podvodu a nesrovnalostí. Finsko, Nizozemsko a Polsko by měly oznamovat systematictěji, zejména co se týče osobních údajů jednotlivců, kteří jsou původci nesrovnalostí či podvodu. Vzhledem k tomu, že v roce 2010 členské státy učinily v souvislosti s včasným oznamování nesrovnalostí krok zpět, by členské státy obecně měly kvalitu oznamování dále zlepšovat.

1.3.2. Politika soudržnosti

Oznámené nesrovnalosti v oblasti politiky soudržnosti představují největší podíl všech oznámených nesrovnalostí souvisejících s výdajovou částí rozpočtu EU (přibližně 70 % případů oznámených v roce 2010).

V roce 2010 se trend zvyšování jak v oznámených nesrovnalostech, tak v nesprávných částkách, který byl zaznamenán přecházejícím rokem, potvrdil (viz graf 5). Toto zvýšení lze vysvětlit několika důvody, nicméně ty nejvýraznější souvisejí s intenzivnější kontrolní

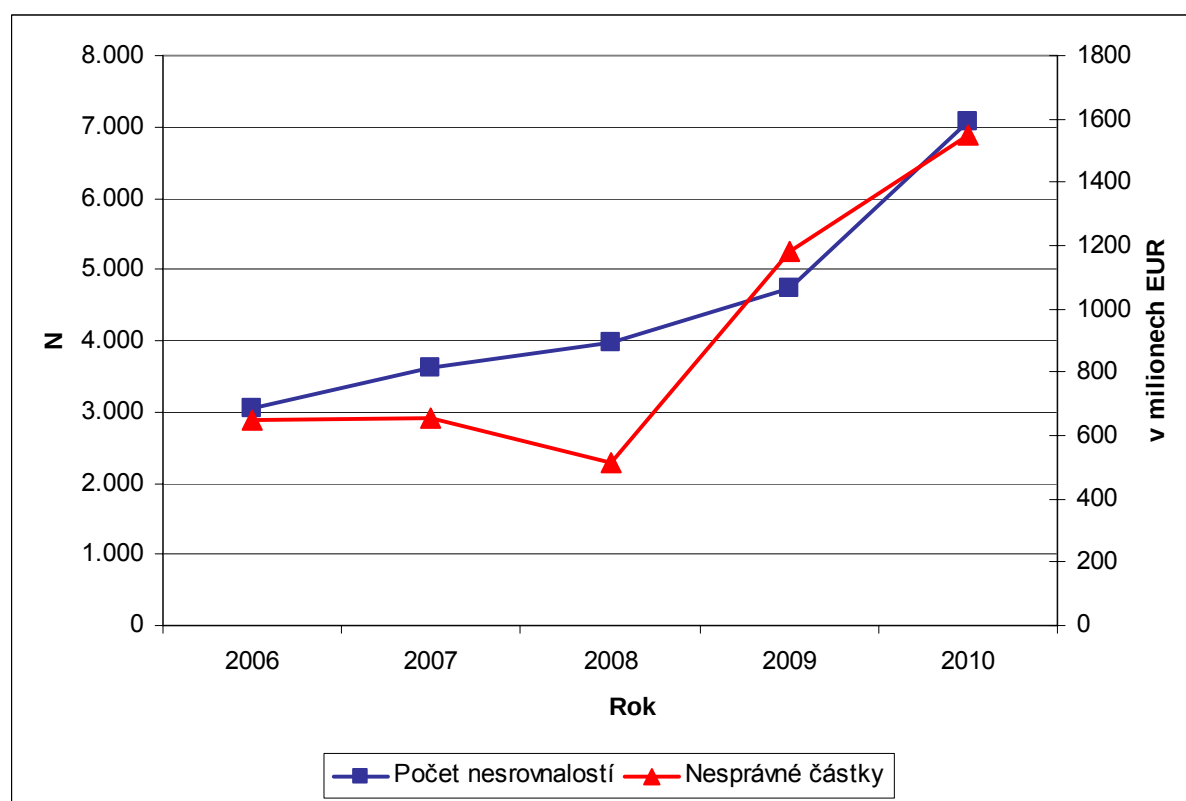
činností spojenou s ukončením programového období 2000–2006, plným provedením programů programového období 2007–2013 a zavedením systému IMS.

Z podrobné analýzy metod pro zjišťování nesrovnalostí vyplývá, že kontrolní systémy nyní fungují účinněji.

Analýza kategorií nesrovnalostí, které jsou oznamovány nejčastěji, ukazuje, že nesrovnalost je nejčastěji odhalena v prováděcí fázi projektového cyklu. K největšímu dopadu z hlediska hodnoty (finanční dopad) však dochází ve fázi výběru a zadávání veřejných zakázek.

Analýza potvrzuje, že je v zájmu vyšší srozumitelnosti a lepších podmínek realizace potřeba přezkoumat pravidla EU, jimiž se řídí zadávání veřejných zakázek²¹.

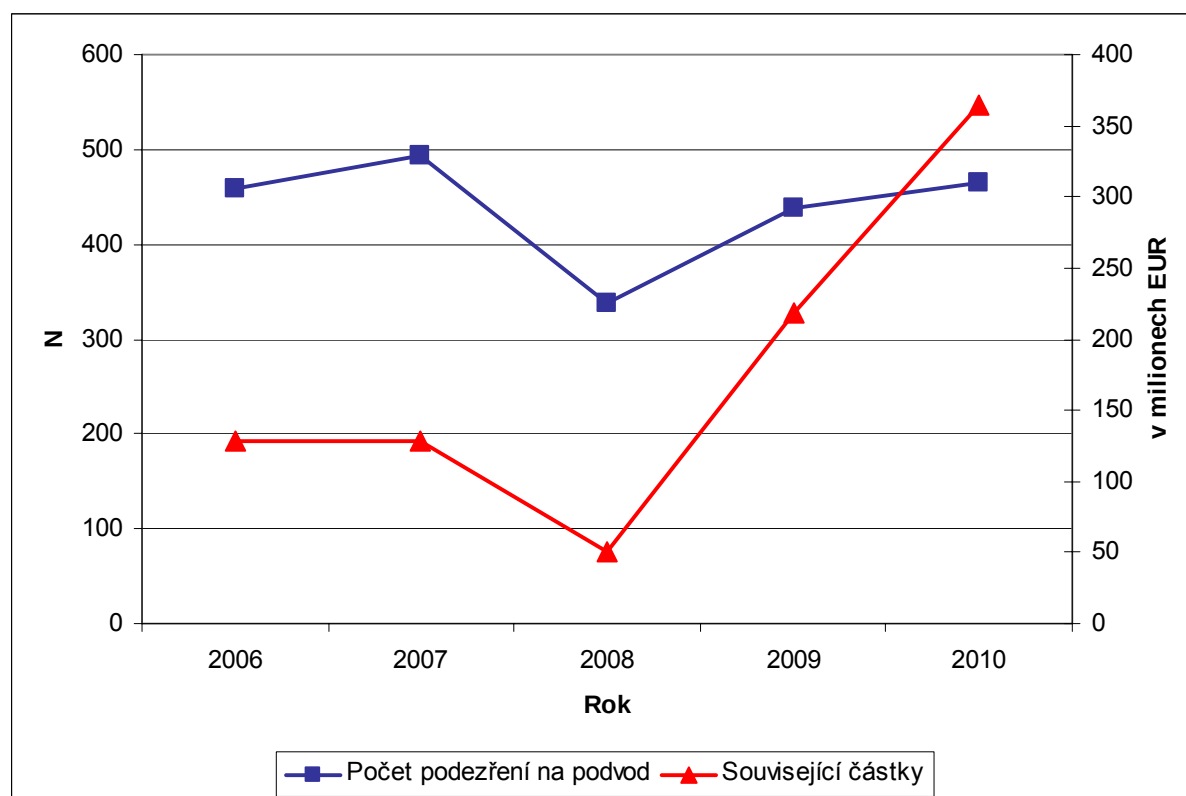
Graf 5: Nesrovnalosti, včetně podezření na podvod, a oznámené související částky – 2006–2010



Pokud jde o oznámená podezření na podvod, potvrdila se tendence z předchozích let, přičemž nejvyšší počet případů nahlásila Itálie, Německo a Polsko. Německo je v dokončování postupů za účelem zjištění podvodů v souvislosti s programovým obdobím 2000–2006 nejúspěšnější zemí. Následuje Polsko a Itálie.

²¹ Komise tento proces zahájila v roce 2011 zelenou knihou o zadávání veřejných zakázek, KOM(2011) 15, viz také dále v textu bod 4.

Graf 6: Podezření na podvod a oznámené související částky v letech 2006–2010



Žádný takový případ v roce 2010 neoznámily tyto země: Dánsko, Francie, Malta, Nizozemsko, Švédsko a Slovinsko. Ukazuje to, že klasifikace nesrovnalostí a podezření na podvod v systému IMS ještě není zcela spolehlivá.

Finanční nástroj pro orientaci rybolovu (FNOR)²² podle zpráv obdržných v roce 2010 vykázal nejvyšší míru výskytu podvodu. Pracovní dokument útvarů Komise nazvaný *Statistická analýza nesrovnalostí* obsahuje podrobnou analýzu oznámených nesrovnalostí a případů podezření na podvod v této oblasti.

Další kroky

Komise podporuje Španělsko a Francii v jejich úsilí dokončit provádění systému IMS do konce roku 2011 a vyzývá Irsko, aby tento systém plně provedlo.

Komise bude analyzovat systémy pro kontrolu podvodů, jimiž členské státy v oblasti politiky soudržnosti disponují. V červenci 2011 byl členským státům zaslán dotazník věnovaný tomuto tématu. Jeho výsledky budou zveřejněny v roce 2012 v příští výroční zprávě o ochraně finančních zájmů EU.

1.3.3. Předvstupní fondy

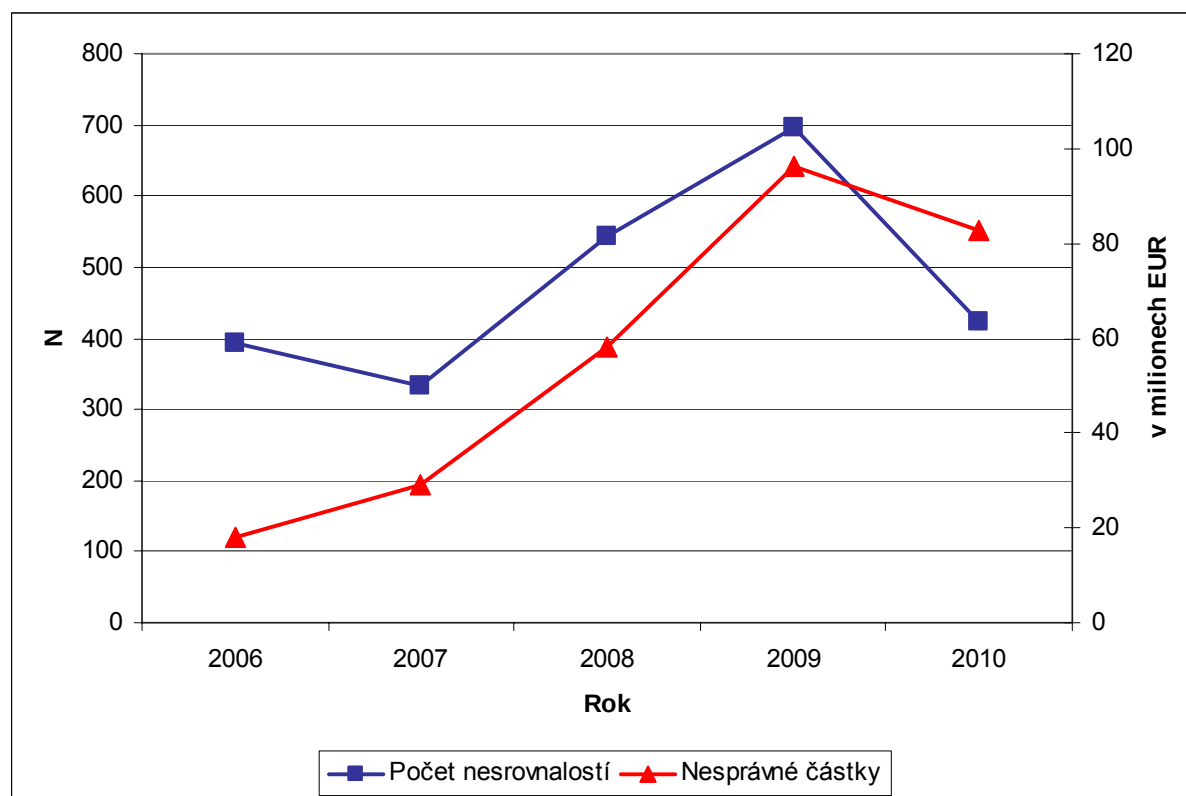
Oznámené případy nesrovnalostí a podvodů

²² Tento fond je jedním ze strukturálních fondů na programové období 2000–2006.

V oblasti předvstupní pomoci bylo v roce 2010 v oznamování prostřednictvím systému IMS dosaženo významného pokroku. Možnost předkládat zprávy o nesrovnalostech prostřednictvím tohoto systému oznamování má nyní většina členských států, které v minulosti využily předvstupní pomoci. Kvalita obdržených sdělení o nesrovnalostech je uspokojivá jak z hlediska úplnosti, tak z hlediska souladu.

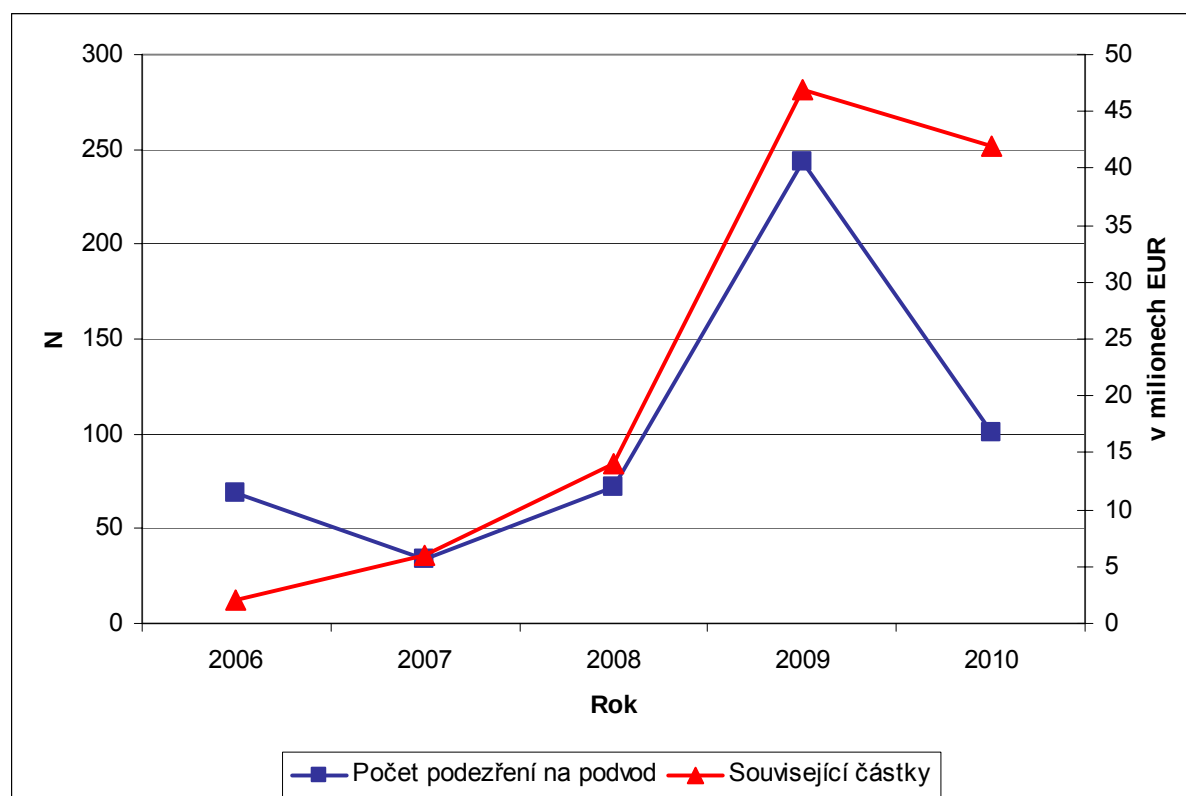
Počet oznámených nesrovnalostí i související finanční objem se v poměru k roku 2009 u většiny fondů podstatně snížily. Výjimkou je program PHARE, u něhož zůstal počet oznámených nesrovnalostí stabilní. Finanční objem se však snížil. Zdá se, že je tomu tak v důsledku vyřazování států EU-10 a EU-2 z fáze předvstupní pomoci.

Graf 7: Nesrovnalosti, včetně podezření na podvod, a oznámené související částky – 2006–2010



Většina nově oznámených případů je stejně jako v roce 2009 spojena s fondem SAPARD v Rumunsku a Bulharsku. Byly však potvrzeny podstatné změny v Bulharsku, kde nesrovnalosti a podezření na podvod nyní odhalují především vnitrostátní orgány. Situace v Rumunsku je jiná: nesrovnalosti a podezření na podvod jsou z velké části odhalovány díky inspekcím uskutečněným útvary EU nebo na základě kontrol provedených na žádost těchto útvarů. Pracovní dokument útvarů Komise nazvaný *Statistická analýza nesrovnalostí* uvádí podrobnou analýzu oznámených nesrovnalostí a případů podezření na podvod v této oblasti.

Graf 8: Podezření na podvod a oznámené související částky v letech 2006–2010



Navazující kroky:

Komise bude v zájmu vyšší kvality oznamování i nadále podporovat nové přijímající země (Turecko, Chorvatsko, Bývalou jugoslávskou republiku Makedonii a Černou Horu) v jejich úsilí o provedení systému IMS.

1.3.4. Výdaje přímo řízené Komisí

Tento od se týká údajů o inkasních příkazech²³, které vydaly útvary Komise ve vztahu k výdajům řízeným v rámci „přímého centralizovaného řízení“²⁴.

Z údajů o inkasních příkazech vyplývá, že i přes zvýšení poměru přímo řízených výdajů, na které byly následně vydány inkasní příkazy, je zjištěná míra výskytu nesrovnalostí nízká (0,17 % v roce 2009 až 0,27 % v roce 2010). Útvary Komise kvalifikovaly jako podezřelé na podvod pouze 2,1 % vydaných inkasních příkazů (přibližně 0,02 % prostředků).

²³ Podle článku 72 finančního nařízení je schválení inkasa zpětného získávání prostředků úkon, při kterém příslušná pověřená nebo dále pověřená schvalující osoba vystavením inkasního příkazu k úhradě vydává pokyn účetnímu, aby získal zpět stanovenou / vybral zjištěnou pohledávku.

²⁴ Přímé centralizované řízení zahrnuje jakékoliv výdaje z fondů řízených orgány EU (např. správní výdaje orgánů, programy jako Leonardo, Erasmus, sedmý rámcový program pro výzkum a vývoj, Evropský rozvojový fond atd.). Podle článku 53 finančního nařízení (nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002) se může tato část rozpočtu plnit centralizovaným řízením, a to přímo útvary Komise nebo jsou úkoly plnění přeneseny na třetí země (decentralizované řízení) nebo na mezinárodní organizace (sdílené řízení).

2. ZPĚTNÉ ZÍSKÁVÁNÍ NEOPRÁVNĚNĚ VYPLACENÝCH ČÁSTEK V ROCE 2010

Údaje v této kapitole jsou založeny na případech nesrovnalostí oznámených členskými státy a zaměřují se na výsledky opatření, která vnitrostátní orgány přijaly, aby získaly zpět neoprávněně vyplacené částky od příjemců (tj. hospodářských subjektů). Z analýzy jsou vyloučeny všechny zpětně získané částky nižší než 10 000 EUR, s výjimkou zemědělství, u něhož se číselné údaje vztahují na všechny splatné částky.

Tato zpráva se proto co do záběru liší od jiných dokumentů Komise, jež se zabývají částkami, jež Komise zpětně získala od členských států, např. prostřednictvím finančních oprav nebo postupy schvalování účetní závěrky²⁵.

Je důležité vzít na vědomí, že míra zpětného získávání neoprávněně vyplacených částek v jednotlivých odvětvích není srovnatelná kvůli odlišnému regulačnímu rámci a uplatňovaným mechanismům zpětného získávání (jak je vysvětleno v tabulce 2). Některé mechanismy zavedené s cílem urychlit proces zpětného získávání byly uplatňovány kratší dobu (např. v zemědělském odvětví).

Tabulka 2: Míra zpětného získávání neoprávněně vyplacených částek podle odvětví – období 2009–2010

ODDÍL ROZPOČTU	SOUVISLOSTI	MÍRA ZPĚTNÉHO ZÍSKÁVÁNÍ	
		2009	2010
TVZ	Celková míra zpětného získávání se neustále mění s tím, jak zpětné získávání neoprávněně vyplacených částek pokračuje. V tuto chvíli dosahuje celková míra zpětného získávání za všechny roky (1989–2010) 47 %.	50 %	46 %
Zemědělství	Číselné údaje uvedené v tomto sloupci Komisi (GR AGRI) sdělily přímo členské státy a byly vypočteny pouze na základě částek, které byly skutečně získány od konečných příjemců v případech zjištěných po zavedení nového mechanismu schvalování účetní závěrky (2007) a zahrnují rovněž zpětně získané částky, které byly nižší než 10 000 EUR.	39 %	42 %
Politika soudržnosti	Číselné údaje uvedené v tomto sloupci jsou založeny na vlastních zprávách členských států přímo úřadu OLAF prostřednictvím systému	53 %	67 %

²⁵ Viz například účetní závěrka Evropské unie – Rozpočtový rok 2009, a zejména poznámka k finančním výkazům 6, „Finanční opravy a zpětně získané neoprávněně vyplacené částky po zjištění nesrovnalostí“ http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2009/EU_final_accounts_2009_en.pdf.

²⁶ Číselné údaje se týkají nesrovnalostí, které se vztahují na více než 10 000 EUR z prostředků EU. Zavedené mechanismy navíc členským státům umožní vyloučit z financování EU projekty, které budou

	IMS ²⁶ . Tyto míry se vztahují na programové období 2000–2006 (uzávěrka programů začala v roce 2010) a také přihlížejí k neoprávněným platbám, které členské státy vyloučily z financování EU (odňaté prostředky), aniž by je musely získat zpět od příjemců.		
Předvstupní fondy	Číselné údaje v tomto sloupci byly úřadu OLAF poskytnuty přímo prostřednictvím systému IMS a týkají se částek získaných zpět od konečných příjemců. Programové období je 2002–2006 (programy ukončené v roce 2010).	27 %	30 %
Přímé výdaje	Míra zpětného získávání se stanovuje každoročně.	56 %	59 %

2.1. Tradiční vlastní zdroje

U tradičních vlastních zdrojů jsou členské státy povinny získat zpět zjištěné částky, které registrují v databázi OWNRES. Zjištěná částka, která má být získána zpět po odhalení nesrovnalostí v roce 2010, činí 393 milionů EUR (přibližně 1,88 % celkové hrubé částky tradičních vlastních zdrojů vybrané za rok 2010). Částku ve výši 180 milionů EUR již členské státy získaly zpět. Míra zpětného získávání za rok 2010 tedy v době zveřejnění dosahuje 46 %.

Opatření členských států za účelem zpětného získávání v oblasti tradičních vlastních zdrojů jsou monitorována prostřednictvím inspekci tradičních vlastních zdrojů a prostřednictvím postupu, podle něhož se Komisi oznamují všechny částky přesahující 50 000 EUR, které jsou v konečném důsledku nedobytné. Členské státy jsou finančně odpovědné za ztráty tradičních vlastních zdrojů, k nimž dojde v důsledku nedostatků zjištěných při zpětném získávání.

2.2. Zemědělství

V oblasti zemědělství členské státy v průběhu rozpočtového roku 2010 získaly zpět 175 milionů EUR.

Mechanismus schvalování účetní závěrky (pravidlo „50/50“ zavedené nařízením (ES) č. 1290/2005²⁷) je pro členské státy silným podnětem k tomu, aby zpětně získaly neoprávněně vyplacené částky od příjemců co nejrychleji. Díky tomu bylo do konce rozpočtového roku 2010 členskými státy zpětně získáno 42 % dlužných částek z nového Evropského zemědělského záručního fondu od roku 2007 dále.

shledány jako neoprávněné (odnětí prostředků), a přidělit tyto prostředky znovu dalším způsobilým projektům.

²⁷ Pokud členský stát nezíská zpět neoprávněně vyplacenou částku od příjemce do čtyř let od prvního správního nebo soudního zjištění (nebo v případě řízení před vnitrostátními soudy do osmi let), hradí 50 % částky, která nebyla získána zpět, dotčený členský stát ze svého rozpočtu v rámci výroční finanční závěrky účtů fondů EZZF a EZFRV.

Nicméně zbývající akumulovaná částka, kterou měly vnitrostátní orgány od příjemců na konci rozpočtového roku 2010 získat zpět, činila 1,2 miliardy EUR²⁸, z čehož zhruba 0,3 miliardy EUR již do rozpočtu EU zaplatily členské státy podle pravidla 50/50.

Během let 2008–2010 Komise provedla audit nového mechanismu schvalování účetní závěrky pomocí kontrol na místě u vnitrostátních orgánů odpovědných za 16 platebních agentur ve 12 členských státech. Zpět tak bylo získáno 89 % celkového dluhu zbývajících na konci finančního roku 2010.

Vnitrostátní orgány obecně disponují odpovídajícími postupy pro zpětné získávání částek. Nedostatky, které byly při těchto kontrolách zjištěny, se řeší v kontextu postupů schvalování účetních závěrek.

2.3. Politika soudržnosti

Politika soudržnosti ukazuje nejvyšší míru zpětného získávání neoprávněně vyplacených částek v oblasti výdajů v roce 2010 (přes 60 %).

Politika soudržnosti je založena na víceletých programech s tím důsledkem, že některé postupy zpětného získávání jsou opožděny do konce programového období. Po ukončení programového cyklu 1994–1999 vyvstaly značné potíže. Dosud nebyly dokončeny postupy týkající jedné třetiny finančního dopadu nesrovnalostí oznámených členskými státy v souvislosti s tímto obdobím (příspěvek EU, 0,5 miliardy EUR). Útvary Komise zahájily za účelem ukončení těchto případů smírčí řízení²⁹. Míra zpětného získávání neoprávněně vyplacených částek v období 1994–1999 v současné době činí 67 %.

Úspěch zdokonalených postupů, které byly zavedeny na programové období 2000–2006 zavedeny, dokládá skutečnost, že jen jeden rok poté, co členské státy předložily závěrečné dokumenty Komisi, bylo zpět získáno 70 % z 2,9 miliardy EUR nesprávně vyplacených prostředků EUR (nebo vyňato z žádostí o proplacení výdajů)³⁰.

Maďarsko, Česká republika a Slovinsko dosahují míry zpětného získávání neoprávněně vyplacených částek odpovídající 20 % nebo nižší. Tyto členské státy se vyzývají, aby objasnily důvody této situace a zvýšily své úsilí.

2.4. Předvstupní fondy

Analýza zpětně získaných prostředků v průběhu programového období 2002–2006 potvrzuje, že je v této oblasti nutné dosáhnout zlepšení. Předvstupní fondy vykazují nejnižší míru zpětného získávání neoprávněně vyplacených částek u výdajů. Míra zpětného získávání za rok 2010 dosahuje 10 %, což je výrazně méně než v předchozím roce (27 %). Přestože se přihlíží ke zpětně získaným prostředkům za uplynulé roky, je míra zpětného získávání neoprávněně vyplacených částek i nadále nízká (asi 30 % celkem za roky 2002–2006), což platí zejména o Bulharsku, Turecku, Litvě, Lotyšsku a Slovinsku. V případě podezření na podvod jsou postupy stále zdoluhavější a složitější, jak dokazuje i nižší míra zpětného

²⁸ Tato zbývající částka se týká všech částek, které mají být získány zpět za všechny rozpočtové roky.

²⁹ V roce 2010 Komise přijala 12 rozhodnutí o tom, jak vyřešit 107 případů nesrovnalostí, v nichž dotčené členské státy žádaly Komisi, aby nesla finanční důsledky nedobytných částek.

³⁰ Tento procentní podíl zpětného získávání nezahrnuje částky, které Komise získala zpět od členských států formou finančních oprav.

získávání (v průměru 14 % naakumulovaných za stejné období). Kromě těchto zdlouhavých postupů ve spojitosti s případy podezření na podvod, lze nízkou míru zpětného získávání vysvětlit tím, že přijímající země neaktualizují informace týkající zpětného získávání částek v případě nesrovnalostí.

Přijímající země se vyzývají, aby vysvětlily nízkou míru zpětného získávání neoprávněně vyplacených částek, aby zlepšily svůj výkon, pokud jde o zpětné získávání, a aktualizovaly chybějící informace ohledně dokončených postupů zpětného získávání.

2.5. Výdaje přímo řízené Komisí

U inkasních příkazů vydaných v roce 2010 bylo zaznamenáno získání celé částky nebo její části téměř ve všech 791 případech, což odpovídá částce téměř 25 milionů EUR. Míra zpětného získávání obecně se zvýšila na 58,8 % a míra zpětného získávání v případech podezření na podvod je vysoká (82,4 %).

Komise bude v postupech zpětného získávání neoprávněně vyplacených částek pokračovat.

3. VÝSLEDKY DOTAZNÍKU O SPOLUPRÁCI S ČLENSKÝMI STÁTY OHLEDNĚ RIZIKA DVOJÍHO FINANCOVÁNÍ PROJEKTŮ V OBLASTI POLITIKY SOUDRŽNOSTI

Komise a členské státy každý rok vybírají konkrétní téma, které je ve zprávě rozvinuto, přičemž se čerpá z odpovědí na dotazník adresovaný členským státům. Zvláštním tématem tohoto roku je riziko dvojího financování projektů v oblasti politiky soudržnosti.

Úplné odpovědi členských států na dotazník a podrobná analýza vnitrostátních postupů je uvedena v pracovním dokumentu útvarů Komise, který vznikl v souvislosti s touto zprávou, nazvaném *Provádění článku 325 členskými státy v roce 2010*.

Vnitrostátní právní rámec

Všechny členské státy potvrdily, že financování stejných výdajů ze dvou a více zdrojů není dovoleno. Zákaz „dvojího financování“ je dostatečně definován v jejich vnitrostátním právním rámci a v dalších vnitrostátních předpisech.

Pokud členské státy odhalí případy dvojího financování projektů, použijí správní a trestní sankce, získají prostředky EU zpět a stíhají příjemce.

Většina členských států³¹ využívá ukazatelů rizika dvojího financování. Členské státy obecně uplatňují zvýšenou prevenci rozšířením analýzy rizik podle doporučení Komise a výměnou informací o příjemcích prostřednictvím sdílených databází.

Výměna informací

Všechny členské státy oznámily pravidelnou výměnu informací a operativní spolupráci mezi vnitrostátními orgány, jejichž cílem je předcházet riziku dvojího financování projektů a snižovat je. Zjištění pokusů o dvojí financování začíná ve fázi podání žádosti a schválení.

Orgány, které přidělují prostředky EU na vnitrostátní, regionální a místní úrovni mohou používat databáze, v nichž jsou obsaženy obecné a finanční informace o projektech spolufinancovaných EU a příjemci. Informace lze získat také od dalších orgánů, jako je policie a státní zastupitelství. Některé informace jsou přístupné veřejnosti.

Většina³² členských států rovněž vyvinula další elektronické nástroje pro sběr a analýzu údajů o projektech spolufinancovaných EU, což lze zkombinovat s externími zdroji údajů (např. veřejné internetové stránky, veřejné databáze).

Ve fázi zveřejnění, udělení a plnění smluv na projekty si vnitrostátní orgány mezi sebou předávají informace a vyměňují si je s Evropskou komisí prostřednictvím pracovních skupin a informačních systémů.

Využívání ústřední databáze pro vyloučení (Central Exclusion Database, CED) členskými státy podle článku 95 finanční nařízení je stále velice omezené. Některé členské státy³³ používají vnitrostátní databáze pro vyloučení.

³¹ BE, BG, CZ, DE, EE, IE, EL, ES, FR, IT, LV, LT, LU, HU, MT, NL, AT, PL, PT, SE.

³² BE, BG, EE, IE, ES, FR, IT, LT, LU, MT, AT, PL, PT, RO, SI, SK, SE.

³³ DK, IE, ES, HU, SI, SE.

Nejběžnějším důvodem pro vyloučení z účasti na výběrovém řízení byla skutečnost, že příjemci neplatili sociální příspěvky nebo daně³⁴.

Závěry plynoucí z dotazníku: Z příspěvků členských států ke zprávě vyplývá, že disponují opatřeními, které by měly dvojímu financování bránit. Mezi tato opatření patří právní ustanovení, analýza rizik, administrativní postupy a spolupráce mezi vnitrostátními orgány, výměna informací a využívání elektronických nástrojů. Je však zapotřebí většího pokroku ve zjišťování rizik.

Všechny členské státy byly požádány, aby začaly ústřední databáze pro vyloučení využívat.

4. POLITIKY PRO BOJ PROTI PODVODŮM

4.1. Provádění iniciativ politiky boje proti podvodům v roce 2010

4.1.1. Program Hercule II

Program Hercule II je finančním nástrojem spravovaným Komisí (úřad OLAF) v oblasti ochrany finanční zájmů EU a předcházení související trestné činnosti, včetně pašování cigaret. Hodnocení programu Hercule II v polovině období potvrdilo hodnotu tohoto výdaje³⁵. Hodnocení doporučuje, aby program navazující na program Hercule II pokračoval ve zlepšování technického vybavení v členských státech, financoval přístup do databází, což je nezbytné pro šetření prováděná členskými státy a úřadem OLAF, a bojoval proti pašování cigaret a padělání v souladu s právně závaznými dohodami s výrobcí tabáku.

4.1.2. Cla

Komise vyvinula řadu nástrojů informačních technologií pro snazší posuzování rizik a odhalování nesrovnalostí a podvodu v oblasti cel (výměna informací, systémy spolupráce a databáze). Hlavní změnou v roce 2010 bylo zavedení funkce „agenta vzájemné pomoci“ (Mutual Assistance Broker, MAB), která poskytuje společné rozhraní s vnitrostátními systémy.

Komise vede **společné celní operace** s členskými státy³⁶. V rámci společné celní operace pojmenované SIROCCO, kterou v červnu 2010 koordinoval úřad OLAF, bylo zadrženo 40 milionů cigaret, 1,2 tuny tabáku k ručnímu balení cigaret, 7 000 litrů alkoholu a 8 milionů kusů dalších padělků. Tato operace rovněž vedla k zadržení tří osob podezřelých z pašování cigaret³⁷.

Na konci roku 2010 Unie opět zahájila celní spolupráci s Čínou a Ruskem. Obě země podpořily strategický rámec pro celní spolupráci. Vzhledem ke vzájemnému zájmu na hospodářské integraci, modernizaci cel a sbližování v souladu s mezinárodními normami jsou uvedené rámce postaveny na třech obecných prioritách: 1) bezpečné a průchodné obchodní

³⁴ Ustanovení čl. 45 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby.

³⁵ KOM(2011) 500 v konečném znění.

³⁶ Ustanovení o zvláštním dohledu v rámci vzájemné pomoci – nařízení (ES) Č. 515/1997.

³⁷ http://ec.europa.eu/anti_fraud/budget/Sirocco/i_en.html.

cesty, 2) řízení rizik a boj proti podvodům a 3) investice do modernizace cel. Schůze pracovní skupiny EU a Ruska pro otázky cel a hranic konaná dne 6. května 2011 vedla k dohodě o praktických počátečních opatřeních za účelem provedení zmíněného strategického rámce, včetně vytvoření mechanismu včasného varování jako prevence přetížení na hranicích a vytvoření společných odborných skupin, jejichž úkolem by bylo zkoumat způsoby spolupráce ve specifických oblastech.

4.1.3. Stav ratifikace Úmluvy o ochraně finančních zájmů EU

Malta tuto úmluvu ratifikovala dne 20. ledna 2011. Komise opět vyzývá Českou republiku, aby se připojila ke všem ostatním členským státům a úmluvu ratifikovala rovněž. Vyzývá Estonsko, aby ratifikovalo protokol ze dne 29. listopadu 1996 o výkladu Úmluvy o ochraně finančních zájmů Evropských společenství Soudním dvorem Evropských společenství prostřednictvím rozhodnutí o předběžné otázce.

4.1.4. Politika Komise pro boj proti podvodům v kontextu rozšíření

Komise v roce 2010 pokračovala v zajišťování toho, aby se k politice pro boj proti podvodům přihlíželo v jednáních o přistoupení, a zejména při jednáních s Chorvatskem a Tureckem.

Komise sledovala provádění chorvatské strategie pro boj proti podvodům na ochranu finančních zájmů EU na období 2010–2012 a chorvatského akčního plánu, který byl schválen v lednu 2010³⁸. Pokud je o Turecko, Komise v roce 2010 zaměřila své snahy stejně jako v předchozích letech na zdokonalení analýzy a oznamování nesrovnalostí a na přípravu vnitrostátní strategie proti podvodům. Po jmenování kontrolního výboru při ministerstvu úřadu předsedy turecké vlády jakožto kontaktního místa pro boj proti podvodům v prosinci 2009 pořádal úřad OLAF s Tureckem intenzivnější konzultace o institucionálním a legislativním vývoji z hlediska boje proti podvodům.

Komise spolufinancovala projekt EU pro zřízení mezinárodních koordinačních jednotek pro prosazování práva³⁹ v kandidátských zemích na západním Balkánu (Chorvatsko, Bývalá jugoslávská republika Makedonie a Černá Hora) a v potenciálních kandidátských zemích (Albánie, Bosna a Hercegovina, Srbsko).

Komise očekává intenzivnější spolupráci v oblasti ochrany finančních zájmů EU od Islandu a Černé Hory, které v roce 2011 získaly status kandidátských zemí.

4.1.5. Politika Komise pro boj proti podvodům v rámci evropské politiky sousedství

Východní partnerství představuje nový vývoj evropské politiky sousedství orientovaný na Arménii, Ázerbájdžán, Bělorusko, Gruzii, Moldavskou republiku a Ukrajinu. Cílem je vytvořit nutné podmínky pro zrychlení politického přidružení a další hospodářské integrace mezi EU a jejími partnerskými zeměmi. Evropská unie s těmito zeměmi (s výjimkou Běloruska) jedná o nových dohodách o přidružení v rámci Východního partnerství od roku 2009.

V zájmu pevného právního rámce s jasnými závazky od partnerských zemí pro zajištění řádného finančního řízení prostředků, které získávají od EU, Komise navrhla nová ustanovení

³⁸ Viz zprávu Komise o pokroku Chorvatska za rok 2010, KOM (2010) 660.

³⁹ Regionální akční program CARDS, EUROPAID/126164/C/ACT/Multi.

o kontrole a boji proti podvodům v kapitolách, které jsou v těchto dohodách věnovány finanční spolupráci.

V roce 2010, poté, co bylo ukončeno jednání o kapitole věnované finanční spolupráci s Ukrajinou v roce 2009, vyjednala Komise tuto kapitolu s Moldavskem. Obě kapitoly zahrnují tato nová ustanovení o kontrole a boji proti podvodům. Od 1. ledna 2011 tato jednání vede Evropská služba pro vnější činnost v úzké spolupráci s Evropskou komisí.

Komise a Evropská služba pro vnější činnost budou usilovat o začlenění těchto ustanovení do nových dohod s Arménií, Ázerbájdžánem a Gruzii, až počátkem roku 2012 začne jednání s těmito zeměmi o kapitole věnované finanční spolupráci.

4.1.6. Boj proti nedovolenému obchodu s tabákovými výrobky

Za účelem boje proti padělání a pašování tabákových výrobků byly v roce 2010 podepsány dvě dohody o spolupráci mezi EU a 26 členskými státy EU⁴⁰ se společnostmi British American Tobacco a Imperial Tobacco Limited. Předtím byly podepsány dohody se společnostmi Philip Morris International (2004) a Japan Tobacco International (2007). Tyto právně závazné dohody poskytují komplexní soubor opatření k omezení přítomnosti výrobků těchto společností na protizákonném trhu s tabákem⁴¹ a jsou v souladu s ustanoveními rámcové úmluvy o kontrole tabáku proti pašování (WHO FCTC) Světové zdravotnické organizace (WHO); opírají se o ně rovněž snahy EU na podporu přísného protokolu k uvedené úmluvě o potírání nezákonného obchodu s tabákovými výrobky.

WHO FCTC je první dohodou vyjednanou pod záštitou Světové zdravotnické organizace. Byla přijata Světovým zdravotnickým shromážděním v roce 2003 a vstoupila v platnost v únoru 2005. Na prvním zasedání konference stran k rámcové úmluvě WHO o kontrole tabáku v červenci 2007 tato konference stran zřídila mezivládní vyjednávací orgán (INB), aby vyjednal Protokol o potírání nezákonného obchodu s tabákovými výrobky v souladu s článkem 15 Rámcové úmluvy o kontrole tabáku. Komise (úřad OLAF) koordinovala postoj EU a společně s předsednictvím Rady zastupovala EU v průběhu jednání. Konala se čtyři jednání INB, naposledy v roce 2010. Přestože bylo dosaženo pokroku, jsou stále nezbytná další jednání o některých klíčových prvcích tohoto protokolu. Příští zasedání INB se bude konat v roce 2012. Evropská komise plně podporuje uzavření celosvětové dohody (protokolu) o potírání nezákonného obchodu s tabákovými výrobky, což je v souladu s úkolem Komise chránit finanční zájmy EU, včetně boje proti pašování a padělání cigaret.

4.2. Nové iniciativy pro boj proti podvodu

4.2.1. Reforma úřadu OLAF

Komise přijala pozměněný návrh nařízení (ES) č. 1073/1999, kterým se ruší nařízení (ES) č. 1074/1999 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF). Při přípravě pozměněného návrhu Komise přihlížela ke stanoviskům, které vyjádřily

⁴⁰ S výjimkou Švédska.

⁴¹ Další informace viz http://ec.europa.eu/anti_fraud/budget/2010/2010_en.html.

Evropský parlament a Rada, a k závěrům svého diskusního dokumentu⁴² předloženého v červenci 2010, který nastiňuje možnosti, jak v současném legislativním procesu pokročit.

Jednání o návrhu vedlo maďarské předsednictví Rady a pod polským předsednictvím pokračují. Komise bude zákonodárnému orgánu nápomocna s cílem dosáhnout konečného přijetí do konce roku 2011.

4.2.2. Víceletá strategie Komise pro boj proti podvodům

Dne 24. června 2011 Komise přijala sdělení o strategii Komise proti podvodům⁴³. Tato strategie poskytuje rámec pro lepší ochranu finanční zájmu EU napříč různými oblastmi politiky a zaměřuje se především na předcházení podvodům a jejich odhalování. Jedním z hlavních cílů strategie Komise proti podvodům je zřízení odvětvových strategií proti podvodům na úrovni generálních ředitelství Komise.

4.2.3. Sdělení o ochraně finančních zájmů Evropské unie trestním právem a správním vyšetřováním

Komise dne 26. května 2011 přijala sdělení o ochraně finančních zájmů Evropské unie trestním právem a správním vyšetřováním; integrovaná politika ochrany peněz daňových poplatníků⁴⁴. Z tohoto sdělení vyplývá využívání nových legislativních opatření na ochranu finančních zájmů EU v souvislostech Lisabonské smlouvy. Uvažuje se o zlepšení trestních a správních řízení, institucionálního uspořádání (modernizace kapacit Eurojustu, vytvoření specializovaného evropského úřadu trestního stíhání, přizpůsobení úlohy úřadu OLAF novému institucionálnímu uspořádání) a hmotného trestního práva.

4.2.4. Sdělení o boji proti korupci v EU

Komise dne 6. června 2011 na základě Stockholmského programu Rady přijala sdělení o boji proti korupci v EU⁴⁵. Vytvořila nový mechanismus, zprávu EU proti korupci, která má sledovat a posuzovat úsilí členských států o potírání korupce. To by mělo podpořit politické snahy a pomoc členským státům lépe prosazovat stávající právní předpisy a plně plnit své mezinárodní závazky. Komise zároveň přijala zprávu o provádění rámcového rozhodnutí 2003/568/SVV o boji proti korupci v soukromém sektoru a zprávu o způsobech účasti EU ve Skupině států proti korupci (GRECO) v rámci Rady Evropy.

4.2.5. Zelená kniha EU o pravidlech pro veřejné zakázky

Komise dne 27. ledna 2011 zahájila veřejnou konzultaci (zelená kniha)⁴⁶ o tom, jak modernizovat a zlepšit právní předpisy pro veřejné zakázky. Konzultace se zabývala otázkami, jako je zjednodušení pravidel, omezení byrokracie – zejména pro malé a střední podniky – a dále boj proti protekci, korupci a střetu zájmů. Hodnotící zpráva o této konzultaci byla přijata na konci června 2011⁴⁷. Komise bude z této konzultace čerpat při přípravě svého budoucího legislativního návrhu o reformě pravidel EU pro veřejné zakázky.

⁴² SEK(2010) 859 v konečném znění.

⁴³ KOM(2011) 376 v konečném znění.

⁴⁴ KOM(2011) 293 v konečném znění.

⁴⁵ KOM(2011) 308 v konečném znění.

⁴⁶ KOM(2011) 15 v konečném znění.

⁴⁷ SEK(2011) 853 v konečném znění.

4.2.6. *Akční plán pro boj proti pašování cigaret a alkoholu na východních hranicích EU*

Pašování, a zejména pašování cigaret, je pro EU velký problém, jelikož způsobuje velké ztráty rozpočtům členských států i EU samotné. V této souvislosti je zvláště problematická východní hranice EU. Komise připravila akční plán pro boj proti pašování na východních hranicích EU⁴⁸. Tento akční plán byl zveřejněn v roce 2011 a obsahuje strukturovaný a komplexní přehled stávajících opatření na úrovni Komise a členských států, popisuje zbývající mezery a nedostatky a uvádí návrhy Komise ohledně dalších opatření, která by mohla být přijata na úrovni Komise nebo EU. Komise očekává, že tento akční plán bude mít širší účinek na celém území EU a přispěje k boji proti trestné činnosti na celosvětové úrovni.

Kroky, které plán stanoví, zahrnují budování kapacit a opatření technické pomoci, odrazující a informační opatření a návrhy na posílení operační spolupráce a na zlepšení mezinárodní spolupráce.

OBECNÝ ZÁVĚR

Tato zpráva ukazuje, že bylo v za poslední rok dosaženo pokroku, pokud jde o oznamování nesrovnalostí, zejména díky tomu, že členské státy realizovaly lepší systémy oznamování. Ze získaných údajů je rovněž jasné, že je stále třeba dosáhnout pokroku, a to zejména v oblasti zpětného získávání neoprávněně vyplacených částek, kde jsou postupy ještě poměrně zdlouhavé.

V roce 2010 a v první části roku 2011 Komise přijala a uskutečnila řadu politických iniciativ, které budou mít příznivý dopad na ochranu finančních zájmů EU. Praktické provádění těchto iniciativ již začalo a bude vyžadovat úzkou spolupráci mezi orgány EU a členskými státy. První výsledky těchto politických iniciativ budou předloženy v příští zprávě věnované roku 2011.

⁴⁸ SEK(2011) 791 v konečném znění.