

LT

LT

LT



EUROPOS BENDRIJŲ KOMISIJA

Briuselis, 15.7.2009
KOM(2009) 372 galutinis

KOMISIJOS ATASKAITA EUROPOS PARLAMENTUI IR TARYBAI

Bendrijų finansinių interesų apsauga. Kova su sukčiavimu. 2008 m. metinė ataskaita

{SEC(2009) 1002}
{SEC(2009) 1003}

TURINYS

Santrauka	4
Įvadas	6
1. Kovos su sukčiavimu rezultatai: sukčiavimo atvejų ir kitų pažeidimų statistika.....	7
1.1. Sukčiavimo atvejų ir kitų pažeidimų, apie kuriuos valstybės narės ir Komisijos tarnybos pranešė 2008 m., statistika	7
1.1.1. Tradiciniai nuosavieji ištekliai	9
1.1.2. Žemės ūkio išlaidos (EŽŪGF ir EŽŪFKP).....	9
1.1.3. Struktūrinės priemonės.....	10
1.1.4. Pasirengimo narystei fondai.....	11
1.1.5. Komisijos tiesiogiai valdomų išlaidų statistika.....	12
1.2. OLAF veiklos statistika.....	13
2. Pagrindinės teisėkūros priemonės, kurių 2008 m. ėmėsi Europos Sąjunga savo finansiniams interesams apsaugoti.....	14
2.1. Svarbiausi teisėkūros pokyčiai.....	14
2.1.1. Instituciniai pokyčiai – Europos kovos su sukčiavimu tarnybos (OLAF) reforma ...	14
2.1.2. Bendrijų finansinių interesų apsaugos tarptautinis matmuo – bendradarbiavimas su trečiosiomis šalimis ir tarptautinėmis organizacijomis.....	14
2.1.3. Finansinių interesų apsaugos (FIA) priemonių ratifikavimo procesas	16
2.1.4. Euro apsauga nuo padirbinėjimo.....	16
2.2. Pažanga muitų srityje	17
2.2.1. Tarpusavio pagalba pirmojo ramsčio srityje.....	17
2.2.2. Kova su cigarečių kontrabanda ir padirbinėjimu	17
3. Pagrindinės administracinės priemonės, kurių Komisija ėmėsi skaidrumo ir sukčiavimo prevencijos srityse	18
3.1. Skaidrumo priemonės.....	18
3.2. Tolesnės pastangos stiprinti valdymo ir kontrolės sistemas bei pažanga siekiant teigiamo patikinimo pareiškimo.....	19
3.3. Bendroji sukčiavimo prevencijos strategija pagal struktūrines priemones	20
3.4. Programa „Herkulis II“	20
4. Bendradarbiavimas su valstybėmis narėmis kovojant su sukčiavimu ir pažeidimais	20

4.1.	Institucinės ir teisėkūros iniciatyvos, kurių 2008 m. ėmėsi tam tikros valstybės narės ES finansiniams interesams apsaugoti	21
4.2.	Nacionalinės institucijos, paskirtos bendradarbiauti su OLAF kovojant su sukčiavimu	22
4.2.1.	Centrinė koordinavimo institucija.....	22
4.2.2.	Nacionalinės institucijos, į kurių pareigas įtraukta ir tiesioginių išlaidų sritis	23
4.3.	Pranešimų apie pažeidimus teikimas	23
4.3.1.	Pranešimų apie pažeidimus žemės ūkio ir struktūrinių veiksmų sektoriuose teikimas laiku.....	24
4.3.2.	Pažeidimų finansinio poveikio įvertinimas.....	25
4.3.3.	Pažeidimų klasifikavimas.....	26
5.	Lėšų susigrąžinimas	27
5.1.	Nuosavieji ištekliai.....	27
5.2.	Žemės ūkis	27
5.3.	Struktūriniai fondai	28
5.4.	Tiesioginės išlaidos	29
5.5.	Lėšų susigrąžinimas po OLAF tyrimo	30

SANTRAUKA

ES biudžetas nėra anoniminis finansavimo šaltinis. Tai bendras ES valstybių narių ir piliečių išipareigojimas paversti savo viziją realybe, pradedant nuo paramos ekonominiam ir socialiniam solidarumui ir baigiant mokslinių tyrimų, technologijų plėtros ir mokymo skatinimu, taip pat darnaus vystymosi rėmimu visame pasaulyje. Tad ir Sutartyje Komisija ir valstybės narės raginamos koordinuoti savo veiksmus siekiant apsaugoti ES biudžetą ir kovoti su sukčiavimu bei kita neteisėta veikla, dėl kurios biudžetui daroma žala. Iš tiesų, valstybės narės turėtų saugoti ES biudžetą taip pat griežtai, kaip jos kontroliuoja nacionalinio biudžeto išlaidas.

Valstybės narės turi geras sąlygas atlikti šį vaidmenį. Nacionalinės institucijos iš esmės atsako už kasdienį didžiausios metinio ES biudžeto dalies – beveik 80 % – valdymą ir kontrolę. Komisijai tenka bendros priežiūros, standartų nustatymo ir atitikties tikrinimo vaidmuo. Per kelerius pastaruosius metus įgyvendinus svarbias reformas, atitinkami susijusių institucijų vaidmenys tapo aiškesni, o didesnis budrumas visais lygmenimis užtikrina laipsnišką patikimo ES lėšų valdymo gerėjimą visose srityse.

Komisija parengė šią metinę Bendrijų finansinių interesų apsaugos ataskaitą, kaip raginama Sutartyje, glaudžiai bendradarbiaudama su valstybėmis narėmis. Joje pateikiami išsamūs statistiniai duomenys apie pažeidimus, apie kuriuos pranešta, ir įtariamus sukčiavimo atvejus, taip pat informacija apie keitimosi duomenimis apie pažeidimus, dėl kurių ES biudžetui daroma žala, kokybę ir spartą.

Pateikti statistiniai duomenys turi būti aiškinami ir naudojami itin atsargiai: pažeidimas, apie kurį pranešta, dauguma atvejų nėra sukčiavimas (kuris yra sąmoningas veiksmas). Įtariamasis sukčiavimas, apie kurį pranešta, nebūtinai yra teismo sprendimu patvirtintas sukčiavimo atvejis. Valstybės narės ir (arba) Komisija veiksmingai imasi veiksmų visų pažeidimų, kurie apžvelgiami šioje ataskaitoje, atžvilgiu. Galiausiai kuo labiau stengiamasi kontroliuoti, tuo tikėtiniau, kad pažeidimai bus nustatyti ir apie juos bus pranešta. Iš esmės pažeidimų skaičiaus padidėjimas gali būti pirmasis ženklas, kad įgyvendinamos griežtos kontrolės priemonės.

Statistiniai duomenys apie sukčiavimą ir kitus pažeidimus

Iš bendrųjų 2008 m. skaičiavimų matyti, kad **pažeidimų skaičius** padidėjo struktūrinių fondų ir Sanglaudos fondo, pasirengimo narystei fondų ir tiesioginių išlaidų sektoriuose, o sumažėjo žemės ūkio ir nuosavųjų išteklių srityse. Bendras pažeidimų išlaidų srityje skaičius padidėjo nuo 6 047 2007 m. iki 6 595 2008 m.

Kartu **apytikris pažeidimų finansinis poveikis** sumažėjo nuo 1 024 mln. EUR 2007 m. iki 783,2 mln. EUR 2008 m. Jis sumažėjo visuose sektoriuose, išskyrus tiesioginių išlaidų sektorių ir pasirengimo narystei fondus. Pastarojoje srityje ir naujų atvejų skaičius, ir susijusios sumos yra didžiausi tarp tų, apie kurias iki šiol pranešta. Padidėjimą galėjo lemti padidinta kontrolė projektų ciklo pabaigoje, didėjantis pranešimų teikiančių šalių skaičius ir didelė nurodomų pasirengimo narystei pagalbos programų įvairovė, t. y. pirmieji atvejai, susiję su Pereinamojo laikotarpio priemone, Bendrijos parama rekonstrukcijai, plėtrai ir stabilizavimui (CARDS), taip

pat daugiau atvejų, susijusių su Pasirengimo narystei parama Turkijai. Tradicinių nuosavųjų išteklių srityje pažeidimų skaičius sumažėjo nuo 6 097 2007 m. iki 5 344 2008 m., jų finansinis poveikis taip pat sumažėjo nuo 401 mln. EUR 2007 m. iki 351 mln. EUR 2008 m.

Bendras apytikris **įtariamo sukčiavimo atvejų** finansinis poveikis sumažėjo ir išlaidų, ir tradicinių nuosavųjų išteklių srityse. Reikėtų aiškiai nurodyti, kad omenyje turimi įtariamo sukčiavimo atvejai, apie kuriuos pranešta, o ne teismų pripažinti sukčiavimo atvejai. Tikrąjį finansinį poveikį, susigražinus lėšas ir atlikus finansinę korekciją, galima sužinoti tik pasibaigus teisinėms ir administracinėms procedūroms.

Svarbesni pokyčiai finansinių interesų apsaugos ir kovos su sukčiavimu srityse

Atnaujintos diskusijos dėl Europos kovos su sukčiavimu tarnybos (OLAF) reformos; Europos Parlamentas aktyviai svarstė pasiūlymą iš dalies pakeisti Reglamentą (EB) Nr. 1073/1999¹ dėl OLAF atliekamų tyrimų. Ši reforma turėtų dar labiau sustiprinti tarnybos nepriklausomumą, užtikrinti tvirtas procedūrines garantijas ir garantuoti tinkamą tarnybos veiklos priežiūrą.

Bendrija ir toliau skatino **tarptautinį bendradarbiavimą** su trečiosiomis šalimis ir tarptautinėmis organizacijomis, siekdama kovoti su sukčiavimu ir kita neteisėta veikla. 2008 m. gruodžio mėn. Komisija pateikė pasiūlymą dėl Tarybos reglamento dėl susitarimo bendradarbiauti kovojant su sukčiavimu pasirašymo su Lichtenšteino Kunigaikštyste Bendrijos vardu. Bendrija tapo visateise Jungtinių Tautų konvencijos prieš korupciją (JTKPK) šalimi. OLAF, glaudžiai bendradarbiaudama su susijusiomis Komisijos tarnybomis, aktyviai stengiasi stiprinti bendradarbiavimą su savo veiklos partneriais, visų pirma su Afrikos ir Artimųjų Rytų šalimis, sukčiavimo prevencijos ir tyrimo srityje.

ES lygmeniu Komisija ir valstybės narės įgyvendina sprendimą, kuriuo siekiama užtikrinti skaidrumą dėl ES lėšų gavėjų. Ši priemonė daugiausia skirta demokratinei atskaitomybei didinti ir kompetentingoms diskusijoms politikos klausimais skatinti, ji taip pat padeda atgrasyti nuo sukčiavimo.

Valstybių narių šiai ataskaitai pateikta informacija rodo, kad jos ėmėsi įvairių institucinių ir teisėkūros priemonių Bendrijų finansiniams interesams apsaugoti, kaip antai įsteigė naujų įstaigų kovai su sukčiavimu, priėmė nacionalinės teisės aktų arba pakeitė esamus aktus, susijusius su ES lėšų valdymu, siekdamos užtikrinti didesnę administracinių procedūrų skaidrumą ir geresnę finansų kontrolę, taip pat priėmė naujų teisės aktų dėl kovos su sukčiavimu pridėtinės vertės mokesčiu (PVM).

¹ OL L 136, 1999 5 31.

ĮVADAS

Šią ataskaitą sudaro penkios dalys.

Pirmojoje dalyje apibendrinami statistiniai duomenys apie pažeidimus, apie kuriuos valstybės narės pranešė, tose srityse, kuriose valstybės narės įgyvendina biudžetą (žemės ūkio politikos, struktūrinių veiksmų ir pasirengimo narystei fondų, t. y. beveik 80 % biudžeto), taip pat statistiniai duomenys apie pažeidimus Bendrijos nuosavųjų išteklių surinkimo srityje. Be to, pateikiami pažeidimų Komisijos tiesiogiai valdomų išlaidų srityje įverčiai ir apžvelgiama Europos kovos su sukčiavimu tarnybos (OLAF) operatyvinė veikla.

Antrojoje dalyje pristatomos **pagrindinės teisėkūros priemonės, kurių 2008 m. ėmėsi Bendrija ir valstybės narės Bendrijų finansiniams interesams apsaugoti**.

Ataskaitoje taip pat išvardijamos **administracinės priemonės, kurias Komisija priėmė skaidrumo ir sukčiavimo prevencijos srityse**.

Ketvirtojoje dalyje aptariamas **bendradarbiavimas su valstybėmis narėmis ir apžvelgiami kovos su sukčiavimu srityje veikiančių ir bendradarbiauti su OLAF skirtų nacionalinių valdžios institucijų įgaliojimai ir organizacija**. Joje taip pat nagrinėjama **pranešimų apie pažeidimus teikimo drausmė**.

Baigiamojoje ataskaitos dalyje, laikantis tokių pat atsargumo priemonių kaip pirmojoje, aptariamas lėšų susigrąžinimas 2008 m. visose biudžeto srityse.

Prie ataskaitos pridedami du Komisijos tarnybų darbiniai dokumentai².

²

Dėl nuorodų žr. ataskaitos viršelį.

1. KOVOS SU SUKČIAVIMU REZULTATAI: SUKČIAVIMO ATVEJŲ IR KITŲ PAŽEIDIMŲ STATISTIKA

1.1. Sukčiavimo atvejų ir kitų pažeidimų, apie kuriuos valstybės narės ir Komisijos tarnybos pranešė 2008 m., statistika

Bendrijos teisė įpareigoja valstybes nares pranešti apie įtariamo sukčiavimo atvejus ir kitus nustatytus pažeidimus, dėl kurių daroma žala Bendrijos finansiniams interesams, tose srityse, kuriose valstybės narės įgyvendina biudžetą, ir Bendrijos nuosavųjų išteklių surinkimo tikslais.

Svarbu skirti sukčiavimą nuo kitų pažeidimų. Pažeidimas – tai bet kuris ūkinės veiklos vykdytojo atliktas Bendrijos teisės aktų nuostatų nesilaikymas, dėl kurio padaroma arba gali būti padaryta žala Bendrijų finansiniams interesams³. Sukčiavimas yra tyčia padarytas pažeidimas, laikomas baudžiamąja veika⁴. Valstybės narės nustato, kurie pažeidimai yra įtariamo sukčiavimo atvejai. Tikrąjį sukčiavimo finansinį poveikį galima nustatyti tik pasibaigus teisiniams procesams.

Komisijos tarnybų darbiniam dokumente *Statistinis pažeidimų įvertinimas*⁵ pateikiama išsami valstybių narių pateiktos informacijos analizė ir statistiniai duomenys apie sukčiavimo atvejus ir kitus pažeidimus, Komisijos tarnybų nustatytus biudžeto srityse, kurioms taikomas centralizuotas tiesioginis valdymas.

³ 1995 m. gruodžio 18 d. Tarybos reglamento (EB, Euratomas) Nr. 2988/95 dėl Europos Bendrijų finansinių interesų apsaugos 1 straipsnio 2 dalis (OL L 312, 1995 12 23).

⁴ 1995 m. liepos 26 d. Konvencijos dėl Europos Bendrijų finansinių interesų apsaugos 1 straipsnio 1 dalies a punktas (OL C 316, 1995 11 27).

⁵ Dėl nuorodos žr. šios ataskaitos viršelį.

1 lentelė. Pažeidimų skaičius ir sumos 2008 m.

Sritis	Pažeidimų, apie kuriuos pranešta, skaičius		Bendras apytikris pažeidimų finansinis poveikis, įskaitant įtariamo sukčiavimo atvejus (mln. EUR)		Apytikris tik įtariamo sukčiavimo atvejų finansinis poveikis (mln. EUR)	
	2007 ⁶	2008	2007 ⁷	2008	2007	2008
Žemės ūkis (EŽŪGF ir EŽŪFKP)	1 548	1 133	155	102,3	44,8 (~0,1 % visų asignavimų)	4 (0,01 % visų asignavimų)
Struktūriniai fondai ir Sanglaudos fondas	3 756	4 007	804	585,2	141 (~0,31 % visų asignavimų)	57 (~0,11 % visų asignavimų)
Pasirengimo narystei fondai	332	523	32	61	5 (~0,38 % visų asignavimų)	13 (~0,9 % visų asignavimų)
Tiesioginės išlaidos	411	932	33	34,7	18,1 (~0,17 % visų asignavimų)	3,2 (~0,03 % visų asignavimų)
Iš viso išlaidų	6 047	6 595	1 024	783,2	208,9 (~0,22 % išlaidų visose keturiose srityse sumos)	77,2 (~0,07 % išlaidų visose keturiose srityse sumos)
Nuosavieji ištekliai⁸	6 097	5 344	401	351	130,78 (~0,81 % visos nuosavųjų išteklių sumos ⁹)	75 (~0,46 % visos nuosavųjų išteklių sumos)

⁶ Kai kurių sektorių duomenys, palyginti su 2007 m. ataskaita, atnaujinti.

⁷ *Idem.*

⁸ Muitai ir žemės ūkio mokesčiai.

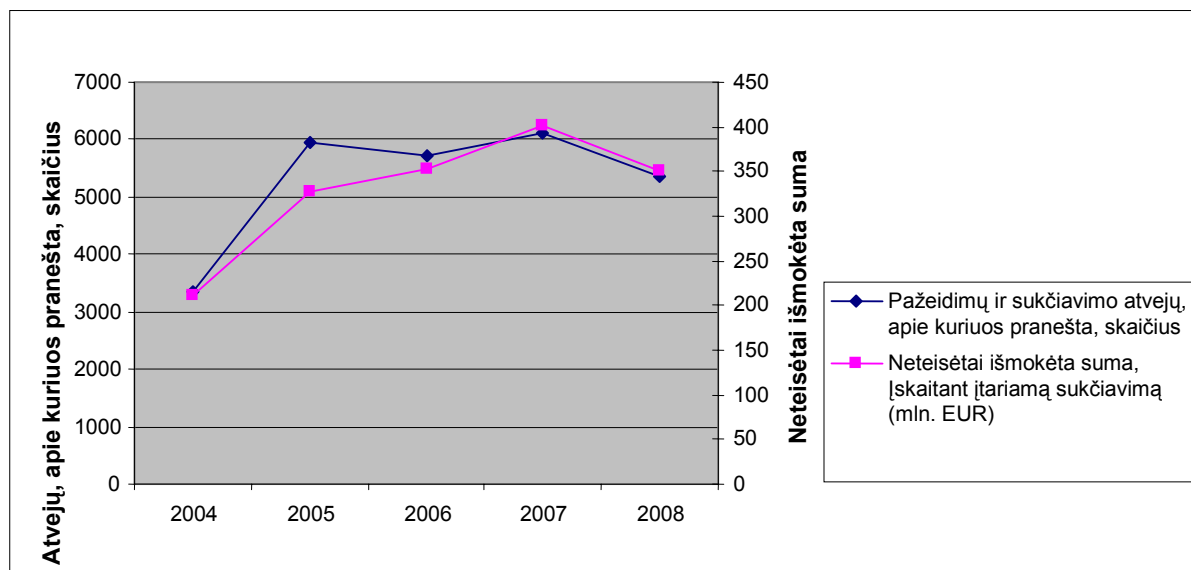
⁹ Šis procentinis dydis pagrįstas ne sąskaitomis, o tradicinių nuosavųjų išteklių bendrajame 2008 m. biudžete įverčiu.

1.1.1. Tradiciniai nuosavieji ištekliai

Pažeidimų, apie kuriuos pranešta 2008 m., skaičius, palyginti su 2007 m., sumažėjo 12,5 % (2008 m. – 5 344 atvejai, 2007 m. – 6 097), o apytikrė suma yra 12,5 % mažesnė (2007 m. – 401 mln. EUR, 2008 m. – 351 mln. EUR). Įtariamo sukčiavimo atvejai sudaro apie 20 % pažeidimų, apie kuriuos pranešta; jų finansinis poveikis preliminariai vertinamas 75 mln. EUR, tai yra maždaug 0,46 % visos 2008 m. nuosavųjų išteklių sumos (2007 m. atitinkamai 130,78 mln. EUR arba beveik 0,81 %). Reikėtų aiškiai nurodyti, kad omenyje turimi įtariamo sukčiavimo atvejai, apie kuriuos pranešta, o ne teismų pripažinti sukčiavimo atvejai. Tikrąjį finansinį poveikį galima nustatyti tik pasibaigus teisiniams procesams.

Daugiausia pažeidimų susiję su tokiais pat gaminiais kaip ir ankstesniais metais, t. y. televizoriais ir monitoriais. Dažniausi pažeidimai – neteisingų deklaracijų pateikimas (klaidinantys aprašymai, neteisingos vertės, kilmės nurodymas ir preferenciniai susitarimai) ir formalūs trūkumai (įpareigojimų arba išipareigojimų nevykdymas). Antra grupė gaminių – tabako gaminiai. Komisija ir toliau skiria šioms sektoriams ypatingą dėmesį. Aprangos, taip pat mašinų, plastiko gaminių ir mėsos sektorių svarba padidėjo, o automobilių (dalių) ir variklių sektorių svarba išliko palyginti stabili. Daržovių (ypač česnakų) sektoriaus svarba sumažėjo.

1 diagrama. Pažeidimų, apie kuriuos pranešta, skaičius ir apytikris finansinis poveikis. Tradiciniai nuosavieji ištekliai 2004–2008 m.



1.1.2. Žemės ūkio išlaidos (EŽŪGF¹⁰ ir EŽŪFKP¹¹)

Pažeidimų, apie kuriuos pranešta, skaičius sumažėjo 27 % (1 133 atvejai, 2007 m. – 1 548). Pažeidimų suma (102,3 mln. EUR, tai yra beveik 0,21 % visų išlaidų, išskyrus avansus žemės ūkio sektoriui) sumažėjo 34 %. Įtariamo sukčiavimo atvejai sudaro apie 7 % pažeidimų, apie kuriuos pranešta, o jų finansinis poveikis preliminariai vertinamas 4 mln. EUR arba 0,01 % visų 2008 m. asignavimų (2007 m. – 44,8 mln. EUR arba maždaug 0,1 % visų asignavimų). Taip pat reikėtų aiškiai

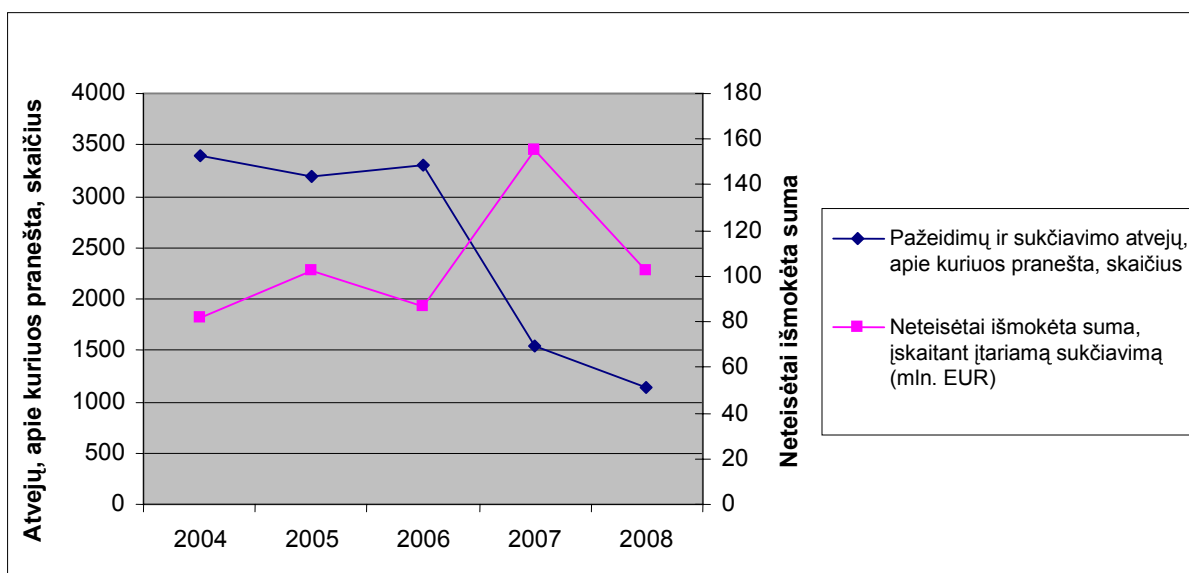
¹⁰ Europos žemės ūkio garantijų fondas.

¹¹ Europos žemės ūkio fondas kaimo plėtrai.

nurodyti, kad omenyje turimi įtariamo sukčiavimo atvejai, apie kuriuos pranešta, o ne teismų pripažinti sukčiavimo atvejai. Tikrąjį finansinį poveikį galima nustatyti tik pasibaigus teisiniams procesams.

Didžiausios sumos susijusios su vaisių ir daržovių, kaimo plėtros (2000–2006 m. programavimo laikotarpis) ir vyno sektoriais. Kartu šie sektoriai sudaro daugiau nei 70 % visos pažeidimų sumos.

2 diagrama. Pažeidimų, apie kuriuos pranešta, skaičius ir apytikris finansinis poveikis. Žemės ūkio išlaidos 2004–2008 m.



1.1.3. Struktūrinės priemonės

Pažeidimų, susijusių su struktūriniais fondais ir Sanglaudos fondu, apie kuriuos pranešta, skaičius padidėjo 6,7 % (4007 atvejai, 2007 m. – 3 756 atvejai). Jų apytikris finansinis poveikis (585,2 mln. EUR arba maždaug 1,25 % išipareigojimų asignavimų) sumažėjo 27 %. Įtariamo sukčiavimo atvejai sudaro maždaug 7,4 % pažeidimų, apie kuriuos pranešta, o jų apytikris finansinis poveikis yra 57 mln. EUR arba maždaug 0,11 % visų išipareigojimų asignavimų (2007 m. – 141 mln. EUR arba 0,31 %). Taip pat reikėtų aiškiai nurodyti, kad omenyje turimi įtariamo sukčiavimo atvejai, apie kuriuos pranešta, o ne teismų pripažinti sukčiavimo atvejai. Tikrąjį finansinį poveikį galima nustatyti tik pasibaigus teisiniams procesams.

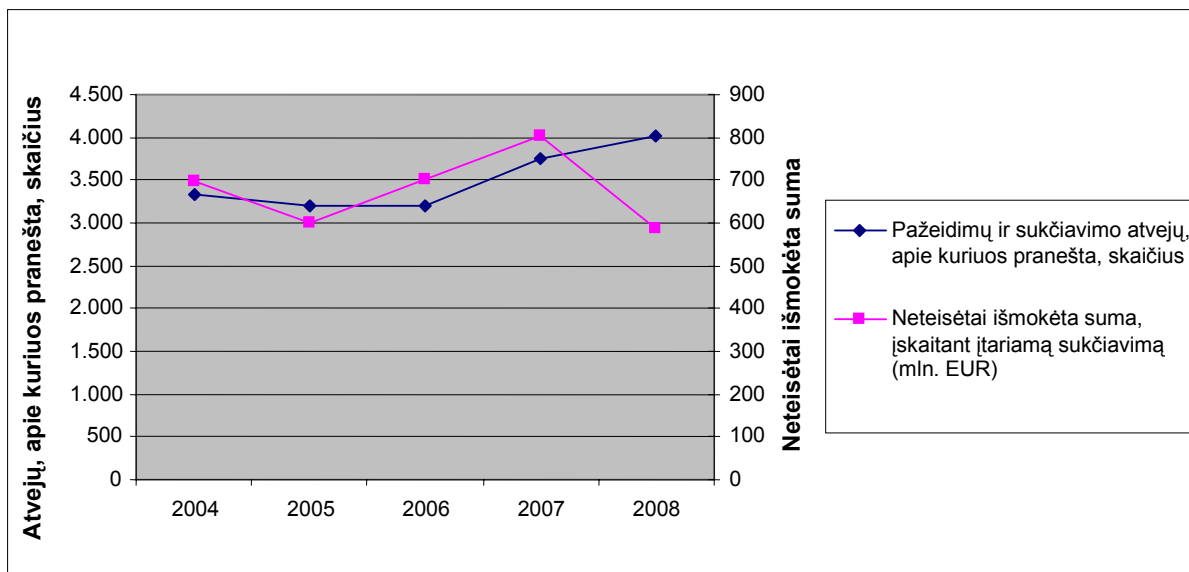
Kaip ir ankstesniais metais, daugiausia pažeidimų (apie 88 %) padaryta ERPF¹² ir ESF¹³ srityse. Su EŽŪOGF orientavimo skyriumi ir ŽOFP¹⁴ susijusių pažeidimų, apie kuriuos pranešta, skaičius sumažėjo 17 %; su ESF susijusių pažeidimų skaičius taip pat sumažėjo – 4 %. Pažeidimų, susijusių su ERPF, apie kuriuos pranešta, skaičius padidėjo 18,7 %, o susijusių su Sanglaudos fondu – 63 %.

¹² Europos regioninės plėtros fondas.

¹³ Europos socialinis fondas.

¹⁴ Žuvininkystės orientavimo finansinė priemonė.

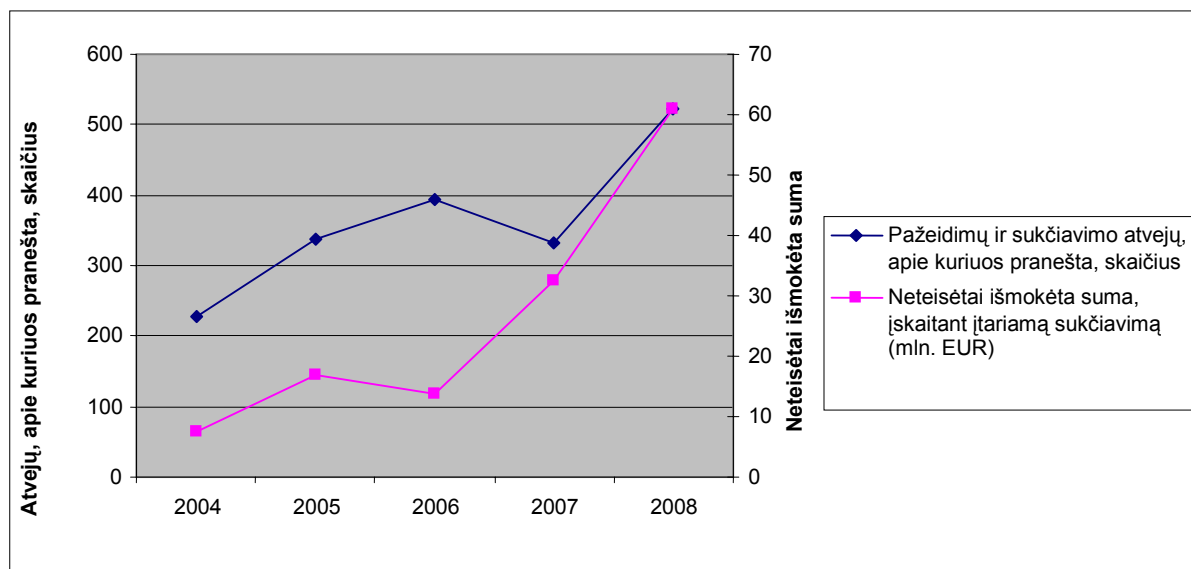
3 diagrama. Pažeidimų, apie kuriuos pranešta, skaičius ir apytikris finansinis poveikis. Struktūrinės priemonės 2004–2008 m.



1.1.4. Pasirengimo narystei fondai

Bendras su fondais PHARE, SAPARD ir ISPA – įskaitant 2008 m. Bendrijos paramą rekonstrukcijai, plėtrai ir stabilizavimui (CARDS), Pereinamojo laikotarpio priemonę ir Pasirengimo narystei paramą Turkijai – susijusių pažeidimų, apie kuriuos pranešta, skaičius padidėjo 58 % (523 atvejai, palyginti su 332 atvejais 2007 m.). Apytikris finansinis pažeidimų poveikis padidėjo nuo 32 mln. EUR 2007 m. iki 61 mln. EUR 2008 m. (beveik 5,4 % visos paskirtos sumos). Įtariamo sukčiavimo atvejai, apie kuriuos pranešta, sudarė maždaug 21,7 % neteisėtai išmokėtos sumos, apie kurią pranešta 2008 m., o finansinis poveikis, kaip apskaičiuota, sudaro 13 mln. EUR arba maždaug 0,94 % viso metinio biudžeto. Taip pat reikėtų aiškiai nurodyti, kad omenyje turimi įtariamo sukčiavimo atvejai, apie kuriuos pranešta, o ne teismų pripažinti sukčiavimo atvejai. Tikrąjį finansinį poveikį galima nustatyti tik pasibaigus teisiniams procesams.

4 diagrama. Pažeidimų, apie kuriuos pranešta, skaičius ir apytikris finansinis poveikis. Pasirengimo narystei fondai 2004–2008 m.



2008 m. liepos mėn. Komisija pateikė Bulgarijos vykdomo ES lėšų valdymo ataskaitą¹⁵. Kilus įtarimų dėl pažeidimų, sukčiavimo ir galimų interesų konfliktų sudarant sutartis, Komisija (OLAF) pradėjo Bulgarijos valdžios institucijų vykdomo ES lėšų valdymo tyrimus. Komisija nusprendė laikinai nutraukti pasirengimo narystei lėšų skyrimą ir išaldyti mokėjimus pagal įvairias kitas finansines priemones, kol Bulgarijos valdžios institucijos deramai įgyvendins būtinus taisomuosius veiksmus patikimam ES lėšų valdymui užtikrinti. Komisija pateikė ES lėšas Bulgarijoje valdančioms agentūroms konkrečių gairių, kaip pagerinti įgyvendinimo struktūras ir procedūras, o OLAF užmezgė glaudžius bendradarbiavimo ryšius su Bulgarijos prokuratūros tarnybomis. 2008 m. liepos mėn., pagal programą SAPARD Rumunijoje atlikus auditus, per kuriuos nustatyta didelių valdymo ir kontrolės sistemų trūkumų, Komisija nusprendė nutraukti SAPARD išlaidų kompensavimą. Komisija svarstys susijusių išlaidų kompensavimą tik po to, kai, remdamasi kompetentingų nacionalinių valdžios institucijų pateiktomis ir nepriklausomų audito įstaigų patvirtintomis ataskaitomis, nuspręs, kad Rumunijos valdžios institucijų parengtas taisomųjų veiksmų planas deramai įgyvendintas.

1.1.5. Komisijos tiesiogiai valdomų išlaidų statistika

Šios srities pažeidimų šių metų analizė pagrįsta duomenimis, saugomais Komisijos apskaitos sistemoje ABAC, kuri apima išsamesnę informaciją apie susigrąžintas lėšas. Tačiau sistema buvo papildyta atitinkama funkcija tik 2008 m., tad 2008 m. analizės mastą teko apriboti Komisijos centralizuotai tiesiogiai valdomomis išlaidomis (žr. darbinio dokumento *Statistinis pažeidimų įvertinimas* 7.1 punktą). Taigi čia pateikiamus duomenis reikėtų vertinti itin atsargiai ir nelaikyti jų praktiniais sukčiavimo ir pažeidimų lygio įrodymais.

Išduoti 932 vykdomieji raštai sumoms išieškoti, susiję su pažeidimais ir įtariamo sukčiavimo atvejais šioje srityje; finansinis poveikis preliminarai vertinamas

¹⁵

COM (2008) 496 galutinis.

34,7 mln. EUR, iš kurių 3,2 mln. EUR sudaro 19 įtariamo sukčiavimo atvejų, apie kuriuos pranešta. Pažeidimai išorės veiksmų sektoriuje sudaro 6,8 mln. EUR, o vidaus politikos srityje – 27,9 mln. EUR. Apytikris finansinis galimų sukčiavimo atvejų poveikis sudaro 0,03 % visos Komisijos tiesiogiai valdomų įsipareigojimų metinės vertės.

1.2. OLAF veiklos statistika

Atlikusi pradinį gautos informacijos įvertinimą, OLAF gali nuspręsti pradėti vieną iš keturių rūšių bylų: vidaus tyrimą, išorės tyrimą, koordinavimo bylą ar baudžiamosios pagalbos bylą. Pradedamų bylų skaičius kasmet išlieka pastovus (2008 m. – 204, 2007 m. – 210, 2006 m. – 195). Nuo 2004 m. OLAF savo iniciatyva pradėtų tyrimų (vidaus ir išorės tyrimų) skaičius pasiekė, po to viršijo OLAF bylų, dėl kurių nacionalinėms institucijoms teikiama pagalba ir koordinuojami veiksmai (koordinavimo ir baudžiamosios pagalbos bylos), skaičių. Nuo 2005 m. OLAF savo iniciatyva pradedami tyrimai sudaro apie 75 % visų pradėtų bylų.

Šiuo metu tiriamų bylų skaičius padidėjo (2008 m. pabaigoje jų buvo 425, 2007 m. pabaigoje – 408), ypač dėl OLAF pastangų baigti seniausių bylų nagrinėjimą.

2 lentelė. 2008 m. gruodžio 31 d. nagrinėjamų bylų skaičius pagal sritis ir jų finansinis poveikis

Sritis	2008 m. gruodžio 31 d. aktyviai tiriamų bylų skaičius	Tyrimo finansinis poveikis (mln. EUR)
Žemės ūkis	68	125
Cigaretės	18	5
Muitai	47	852
Tiesioginės išlaidos	40	54
ES institucijos ir įstaigos	107	27
Išorės pagalba	102	129
Struktūriniai fondai	43	171
Iš viso	425	1361,7

Daugiau informacijos ir palyginimą su ankstesniais metais galima rasti OLAF ataskaitoje¹⁶.

¹⁶ http://ec.europa.eu/comm/anti_fraud/reports/index_en.html.

2. PAGRINDINĖS TEISĖKŪROS PRIEMONĖS, KURIŲ 2008 M. ĖMĖSI EUROPOS SĄJUNGA SAVO FINANSINIAMS INTERESAMS APSAUGOTI

2.1. Svarbiausi teisėkūros pokyčiai

2008 m. būta svarbių pokyčių ir institucinėje sistemoje, nes diskusijos dėl Europos kovos su sukčiavimu tarnybos reformos gavo naują akstiną, ir Bendrijos tarptautinio bendradarbiavimo su trečiosiomis šalimis ir tarptautinėmis organizacijomis kovos su sukčiavimu ir korupcija srityje. Taip pat imtasi svarbių teisėkūros priemonių geresnei euro apsaugai užtikrinti.

2.1.1. Instituciniai pokyčiai – Europos kovos su sukčiavimu tarnybos (OLAF) reforma

OLAF įsteigta 1999 m. Europos Bendrijų finansiniams interesams ir Europos institucijų reputacijai saugoti.

2008 m. Europos Parlamentas aktyviai svarstė 2006 m. Komisijos pasiūlymą¹⁷ dėl 1999 m. gegužės 25 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 1073/1999 dėl OLAF atliekamų tyrimų pakeitimo. 2008 m. lapkričio mėn. Europos Parlamentas per pirmąjį svarstymą pritarė teisinei iniciatyvai, kuria siekiama geresnio valdymo ir didesnio OLAF veiklos veiksmingumo, su keletu pakeitimų. Komisija iš principo pritarė Parlamento pakeitimams¹⁸, kurie pagrįsti Komisijos pasiūlymu ir kuriais siekiama pagerinti tarnybos, tyrimų ir tolesnių veiksmų (įskaitant bendradarbiavimą su valstybių narių kompetentingomis institucijomis) teisinį pagrindą ir geriau apsaugoti asmenų, kurių atžvilgiu vyksta tyrimai, pagrindines teises, tačiau išreiškė tam tikrų abejonių, susijusių su instituciniais ir teisiniais dabartinės OLAF struktūros apribojimais. Geresnė pagrindinių teisių apsauga apima galimybę asmeniui, kurio atžvilgiu vyksta tyrimas, pateikti patarėjui peržiūros klausimais skundą dėl tariamo to asmens procesinių teisių pažeidimo.

Diskusijos dėl reformos bus tęsiamos ir 2009 m. Taip pat svarstomas galimas tolesnis visų kovos su sukčiavimu teisės aktų paprastinimas ir konsolidavimas.

2.1.2. Bendrijų finansinių interesų apsaugos tarptautinis matmuo – bendradarbiavimas su trečiosiomis šalimis ir tarptautinėmis organizacijomis

Bendrija skatina bendradarbiavimą su trečiosiomis šalimis ir tarptautinėmis organizacijomis, sudarydama tarptautinius ir administracinius susitarimus, siekdama apsaugoti savo finansinius interesus ir kovoti su sukčiavimu ir visa kita neteisėta veikla.

Dvišaliai susitarimai dėl kovos su sukčiavimu

¹⁷ COM (2006) 244 galutinis.

¹⁸ EP rezoliucija Nr. P6-TA-PROV (2008) 0553.

2008 m. gruodžio mėn. Komisija pateikė pasiūlymą¹⁹ dėl Tarybos sprendimo dėl Europos bendrijos bei jos valstybių narių ir Lichtenšteino Kunigaikštystės susitarimo bendradarbiauti kovojant su sukčiavimu ir kita jų finansiniams interesams kenkiančia neteisėta veikla pasirašymo Bendrijos vardu. Deryboms vadovavo Komisija, remdamasi 2006 m. suteiktais įgaliojimais. Pasiūlymas taip pat apima tiesioginio apmokestinimo vengimą, kuris Lichtenšteine nelaikomas baudžiamąja veika. Susitarimo šalys privalės teikti viena kitai pagalbą nesąžiningų veiksmų, kuriais pažeidžiami tiesioginių mokesčių srities teisės aktai, atvejais, įskaitant neišsamių mokesčių deklaracijų pateikimą. Atsižvelgiant į 2009 m. vasario 10 d. Europos Vadovų Tarybos išvadas ir 2009 m. balandžio mėn. Didžiojo dvidešimtuko (G20) aukščiausiojo lygio susitikimo pareiškimą²⁰, derybos dėl susitarimo vyko atsižvelgiant į naujausius pokyčius, susijusius su viešųjų finansų apsauga, banko paslaptimi ir bendradarbiavimu mokesčių srityje.

Prieš pradėdant derybas dėl susitarimo su Lichtenšteinu sudarytas Europos bendrijos ir Šveicarijos Konfederacijos bendradarbiavimo susitarimas dėl kovos su sukčiavimu²¹. Susitarime numatyta nuostatų dėl administracinės pagalbos ir savitarpio teisinės pagalbos baudžiamosiose bylose siekiant apsaugoti finansinius interesus; jis apima netiesioginius mokesčius (PVM ir akcizus) ir muitų teisės aktų pažeidimus, korupciją ir pinigų plovimą. Susitarimas gali būti taikomas laikinai, susitariančiosioms šalims pateikiant deklaraciją (susitariančioji šalis gali bet kuriuo metu taikyti susitarimą bet kurios kitos tokią pat deklaraciją pateikusios susitariančiosios šalies atžvilgiu), kol ji ratifikuos visos valstybės narės. 2008 m. gruodžio mėn. keletas valstybių narių²² ir Šveicarija pateikė tokias deklaracijas, ir susitarimas tarp jų bus taikomas nuo 2009 m. balandžio 8 d.

Daugiašaliai susitarimai dėl kovos su korupcija

Europos bendrija ratifikavo Jungtinių Tautų konvenciją prieš korupciją (JTKPK)²³. Taigi Europos bendrija pagal savo kompetenciją yra visateisė šios konvencijos šalis ir yra vienintelė ši statusą turinti regioninės ekonominės integracijos organizacija.

JTKPK visų pirma aptariamąs prevencinės priemonės viešajame ir privačiame sektoriuose, kaip antai kovos su korupcija įstaigų steigimas, skaidrumas ir atskaitomybė viešųjų finansų srityse. Kitas svarbus aspektas – tarptautinis bendradarbiavimas. Šalių taip pat reikalaujama imtis priemonių, kurios padėtų korumpuotu būdu gautas pajamas susekti, išaldyti, joms skirti areštą ir jas konfiskuoti. Veiksmingas turto išieškojimas yra pagrindinis konvencijos principas, įspėjantis korumpuotus pareigūnus, kad jie niekur negalės paslėpti savo neteisėtai įgytą turtą.

Įstatymo galios neturintys aktai: administraciniai susitarimai

¹⁹ COM (2008) 839 galutinis.

²⁰ Žr. G20 aukščiausiojo lygio susitikimo pareiškimo 15 punkto 7 pastraipą.

²¹ OL L 46, 2009 2 17.

²² BG, FI, FR, DE, PL, RO, SE ir UK. Vokietijai susitarimas taikomas nuo 2009 m. balandžio 9 d., Suomijai – nuo 2009 m. balandžio 15 d., o Jungtinei Karalystei – nuo 2009 m. balandžio 20 d.

²³ Tarybos sprendimas 2008/801/EB dėl Jungtinių Tautų konvencijos prieš korupciją sudarymo Europos bendrijos vardu, OL L 287, 2008 10 29.

Išorės pagalbos srityje OLAF, glaudžiai bendradarbiaudama su susijusiomis Komisijos tarnybomis, ir toliau skatino sukčiavimo tyrėjų ir tarnybų, valdančių ir prižiūrinčių pagalbos fondus Afrikoje, keitimąsi veiklos patirtimi. Fondų valdytojai ir tyrėjai užmezga glaudžius ryšius ir, jei įmanoma, su ES lėšas gaunančių šalių tarnybomis sudaromi administraciniai bendradarbiavimo susitarimai²⁴, siekiant gerinti valstybės lėšų valdymą ir kontrolę, taip pat optimizuoti išorės pagalbos veiksmingumą.

2.1.3. *Finansinių interesų apsaugos (FIA) priemonių ratifikavimo procesas*

Konvencijos dėl Europos Bendrijų finansinių interesų apsaugos²⁵ antrasis protokolas įsigaliojo 2009 m. gegužės 19 d. – po to, kai 2009 m. vasario 18 d. jį ratifikavo Italija. 2008 m. konvenciją ir jos protokolus²⁶ ratifikavo Lenkija. 2008 m. vasario mėn. Komisija paskelbė antrąją ataskaitą²⁷ apie pirmiau minėtų teisės priemonių įgyvendinimą valstybėse narėse²⁸. Slovėnija iš dalies pakeitė savo baudžiamąjį kodeksą, įtraukdama į jį straipsnį dėl sukčiavimo, nukreipto prieš Europos Bendrijas, kuris anksčiau Slovėnijos teisėje nebuvo konkrečiai apibrėžtas kaip baudžiamoji veika, inkriminavimo.

2.1.4. *Euro apsauga nuo padirbinėjimo*

2008 m. gruodžio mėn. Europos Sąjungos Taryba priėmė keturis Komisijos pasiūlymus²⁹, kuriais siekiama stiprinti euro apsaugą nuo padirbinėjimo. Naujaisiais teisės aktais finansų įstaigoms nustatoma prievolė užtikrinti, kad būtų tikrinamas banknotų ir monetų autentiškumas prieš vėl išleidžiant juos į apyvartą. Kartu siekiant kiek įmanoma sumažinti painiavos tarp medalių (žetonų) ir tikrųjų euro monetų riziką, papildomai paaiškinta, kokie dizaino elementai negali būti atkuriami ant medalių ir žetonų.

Bendradarbiaudama su valstybėmis narėmis, Europos centriniu banku ir Europolu, Komisija ir toliau administravo mokymo ir techninės pagalbos siekiant kovoti su padirbinėjimu programą „Periklis“. Pagal 2008 m. biudžetą pradėta įgyvendinti vienuolika veiksmų ir skirta daugiau kaip 90 % iš 1 mln. EUR 2008 m. biudžeto. Dauguma subsidijuotų projektų susiję su mokymu ir darbuotojų mainais, kuriuose

²⁴ Tokie susitarimai jau sudaryti su Argentina, Džibučiu, Maroku, Kongo Respublika, Senegalu ir Afrikos valstybių generalinių inspekcijų forumu (FIGE), o 2008 m. – su Pietų Afrikos valdžios institucijomis.

²⁵ OL C 316, 1995 11 27.

²⁶ 1996 m. rugsėjo 27 d. pirmasis protokolas (OL C 313, 1996 10 23). 1996 m. lapkričio 29 d. protokolas dėl Konvencijos aiškinimo Europos Bendrijų Teisingumo Teismo preliminariais nutarimais (OL C 151, 1997 5 20). 1997 m. birželio 19 d. antrasis protokolas (OL C 221, 1997 7 19).

²⁷ COM (2008) 77 galutinis.

²⁸ FIA priemonių neratifikavo Čekija, Vengrija ir Malta, o ETT protokolo – Estija.

²⁹ 2008 m. gruodžio 18 d. Reglamentas (EB) Nr. 44/2009, iš dalies keičiantis Reglamentą (EB) Nr. 1338/2001, nustatantį priemones, būtinas euro apsaugai nuo padirbinėjimo (OL L 17, 2009 1 22, p. 1); 2008 m. gruodžio 18 d. Reglamentas (EB) Nr. 45/2009, iš dalies keičiantis Reglamentą (EB) Nr. 1339/2001, išplečiantį Reglamento (EB) Nr. 1338/2001, nustatančio priemones, būtinas euro apsaugai nuo padirbinėjimo, veikimą toms valstybėms narėms, kurios nėra priėmusios euro kaip savo bendros valiutos (OL L 17, 2009 1 22, p. 4); 2008 m. gruodžio 18 d. Reglamentas (EB) Nr. 46/2009, iš dalies keičiantis Reglamentą (EB) Nr. 2182/2004 dėl į euro monetas panašių medalių ir žetonų (OL L 17, 2009 1 22, p. 5); 2008 m. gruodžio 18 d. Reglamentas (EB) Nr. 47/2009, iš dalies keičiantis Reglamentą (EB) Nr. 2183/2004, išplečiantį Reglamento (EB) Nr. 2182/2004 dėl į euro monetas panašių medalių ir žetonų taikymą nedalyvaujančioms valstybėms narėms (OL L 17, 2009 1 22, p. 7).

dalyvavo daugumos valstybių narių ir tam tikrų trečiųjų šalių atstovai. Siekta didinti informuotumą banknotų ir monetų padirbinėjimo klausimais, teikti dalyviams techninį mokymą ir dalytis gerąja patirtimi.

2008 m. iš apyvartos išimta iš viso 195 900 padirbtų euro monetų, mažiau negu prieš metus, kai jų būta 211 100 (7 % mažiau). Šią sėkmę užtikrino bendros Europos Komisijos ir valstybių narių institucijų pastangos šalinti padirbtas monetas iš apyvartos ir ja pabrėžiama, kad taikyti atitinkamus metodus šiuo tikslu reikia visoms valstybėms narėms.

2.2. Pažanga muitų srityje

2.2.1. Tarpusavio pagalba pirmojo ramsčio srityje

2008 m. liepos 9 d. priėmus Reglamentą (EB) Nr. 766/2008³⁰, padaryta didelė pažanga tarpusavio pagalbos srityje. Šiuo teisės aktu iš dalies keičiamas Tarybos reglamentas (EB) Nr. 515/97³¹ dėl tarpusavio pagalbos muitinės ir žemės ūkio srityse. Pagal naująsias nuostatas dabartinis keitimasis informacija apie įtariamo sukčiavimo atvejus papildomas sistemingu iš anksto apibrėžtos komercinės informacijos perdavimu ir sukuriamą Muitinės bylų identifikavimo duomenų bazę (FIDE), apimanti tyrimo bylas ir padedanti valstybėms narėms geriau koordinuoti savo kontrolės priemones, nustatyti įtartinus prekių ir transporto priemonių judėjimo atvejus bei rinkti informaciją „Europos duomenų registre“. Duomenų bazę veikia visu pajėgumu nuo 2008 m. rugsėjo 15 d.

2008 m. birželio mėn. įsigaliojo modernizuotas muitinės kodeksas (MMK)³², kuriuo iš esmės pertvarkomos Bendrijos muitinės taisyklės ir procedūros, kurios supaprastinamos ir perkeliamos į elektroninę terpę. MMK pradės veikti, kai bus parengtos jo įgyvendinimo nuostatos ir bus imta jas taikyti, bet ne vėliau nei 2013 m. birželio mėn.

2.2.2. Kova su cigarečių kontrabanda ir padirbinėjimu

ES ir nacionaliniai biudžetai kasmet patiria didelių nuostolių dėl neteisėtos prekybos kontrabandinėmis ir padirbtomis cigaretėmis.

Siekdama išvengti tokių pasekmių ir sumažinti jų mastą, 2008 m. Komisija, anksčiau sudariusi du susitarimus su tabako gamintojais *Philip Morris International* ir *Japan Tobacco International*³³, aktyviai dalyvavo dviejuose Tarpvyriausybinių derybinių grupės (TDG) posėdžiuose, kuriuose vyko derybos dėl PSO tabako kontrolės pagrindų konvencijos protokolo, skirto kovai su nelegalia prekyba tabako gaminiais, projekto. Derybos tęsiamos siekiant susitarti dėl standarto, pagal kurį būtų nustatyti

³⁰ OL L 218, 2008 8 13.

³¹ OL L 82, 1997 3 22.

³² 2008 m. balandžio 23 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 450/2008, nustatantis Bendrijos muitinės kodeksą (Modernizuotas muitinės kodeksas), OL L 145, 2008 6 4.

³³ Dviejuose susitarimuose numatyta, kad tabako gamintojai perves 1 250 mln. USD (PMI) ir 400 mln. USD (JTI), kuriuos būtų galima skirti kovai su cigarečių kontrabanda ir padirbinėjimu. Iki 2008 m. pabaigos PMI pervėdė 650 mln. USD (beveik 503,8 mln. EUR), o JTI – 100 mln. USD (beveik 77,5 mln. EUR).

visuotiniai įpareigojimai dėl stebėjimo ir sekimo, taip pat sukurta specialioji muitinės ir teisminių institucijų bendradarbiavimo sistema.

3. PAGRINDINĖS ADMINISTRACINĖS PRIEMONĖS, KURIŲ KOMISIJA ĖMĖSI SKAIDRUMO IR SUKČIAVIMO PREVENCIJOS SRITYSE

3.1. Skaidrumo priemonės

Įgyvendindama Europos skaidrumo iniciatyvą³⁴, Komisija gavo Tarybos ir Europos Parlamento paramą visiškam informacijos apie ES lėšų gavėjus atskleidimui.

Didesnę ES lėšų dalį (beveik 80 %) tvarko nacionalinės administracijos, tad joms tenka atsakomybė skelbti paramos gavėjus. Ši prievolė apima bendrąją žemės ūkio politiką, struktūrines priemones, įskaitant Sanglaudos fondą, ir Europos pabėgėlių fondą.

Europos Komisija taip pat administruoja dotacijas ir viešojo pirkimo sutartis, sudarančias apie 20 % ES biudžeto, tokiose srityse kaip antai: mokslinių tyrimų politika, švietimas ir mokymas, transporto ir energetikos tinklai. Pagal persvarstyto 2006 m. finansinio reglamento³⁵ 30 straipsnio 3 dalį ji privalo skelbti informaciją apie paramos gavėjus. Siekdama atitikti šį teisės akto reikalavimą, 2008 m. Komisija parengė naują centrinę Finansinio skaidrumo sistemą, kad būtų lengviau susipažinti su konsoliduota informacija, kuri ligi tol buvo skelbiama kiekvieno Komisijos departamento svetainėje. Pagal dabartinę versiją tai yra maždaug 10 mlrd. EUR pagalba, ir sistema bus išplėsta, įtraukiant į ją Komisijos nuosavas administracines išlaidas. Naudojant specialiąją paieškos sistemą, galima susipažinti su duomenimis apie išorės pagalbos gavėjus.

2008 m. gruodžio 17 d. priimtas Komisijos reglamentas Nr. 1302/2008³⁶ dėl centrinės uždraustų subjektų duomenų bazės. Pagal jį sukurta centrinė duomenų bazė (uždraustų subjektų duomenų bazė), kaip nurodyta Finansinio reglamento 95 straipsnyje, kurioje pateikiama išsami informacija apie kandidatus ir konkurso dalyvius, kurie yra patekę į vieną iš draudimo dalyvauti procedūroje situacijų, apibrėžtų Finansinio reglamento 93 ir 94 straipsniuose (pvz., bankrutavę ar pripažinti kalti padarę sunkų profesinį nusižengimą). Informacija prieinama visiems ES lėšas administruojantiems subjektams.

2008 m. gruodžio 16 d. priimtas persvarstytas Komisijos sprendimas 2008/969/EB, Euratomas³⁷ dėl išankstinio perspėjimo sistemos (IPS), skirtos Komisijos ir vykdomųjų įstaigų vidaus naudojimui. Juo nustatoma IPS, skirta Europos Sąjungos bendrajam biudžetui ir bet kuriam kitam Bendrijų administruojamam fondui. IPS – tai vidaus informavimo priemonė, skirta padėti Komisijai nustatyti finansinę ar

³⁴ COM (2007) 127; http://ec.europa.eu/commission_barroso/kallas/work/eu_transparency/index_en.htm.

³⁵ 2006 m. gruodžio 13 d. Tarybos reglamentas (EB, Euratomas) Nr. 1995/2006, iš dalies keičiantis Reglamentą (EB, Euratomas) Nr. 1605/2002 dėl Europos Bendrijų bendrajam biudžetui taikomo finansinio reglamento (OL L 390/2006, 2006 12 31).

³⁶ OL L 344, 2008 12 20.

³⁷ OL L 344, 2008 12 20.

kitokią riziką keliančius juridinius asmenis, kad ji galėtų imtis visų reikiamų atsargumo priemonių.

3.2. Tolesnės pastangos stiprinti valdymo ir kontrolės sistemas bei pažanga siekiant teigiamo patikinimo pareiškimo

Atsižvelgiant į J. M. Barroso vadovaujamos Komisijos strateginį tikslą gauti teigiamą Europos Audito Rūmų patikinimo pareiškimą, 2006 m. sausio mėn. priimtas Komisijos veiksmų planas dėl integruotos vidaus kontrolės sistemos³⁸. Jame atsižvelgta į rekomendacijas, kurias Audito Rūmai pateikė savo nuomonėje Nr. 2/2004³⁹, ir numatyta šešiolika konkrečių priemonių. Veiksmų planas visiškai įgyvendintas, ir jo realus poveikis jau juntamas.

Įgyvendindama veiksmų planą, 2008 m. gruodžio mėn. Komisija pristatė komunikatą dėl toleruotinos klaidų rizikos⁴⁰. Sukčiavimas ir toliau būtų visiškai netoleruotinas, o vadovaujantis toleruotinos rizikos požiūriu būtų nustatyti klaidų lygiai, iki kurių būtų galima pagrįstai tikėtis, kad Komisija ir jos įgyvendinantys partneriai, įskaitant valstybes nares, veiksmingai naudodami išteklius, sumažintų klaidų. Tokį sprendimą turi priimti teisėkūros institucija, ir komunikatu siekiama atnaujinti diskusijas šiuo klausimu su Europos Parlamentu ir Taryba. Komunikate apibrėžiama toleruotinos rizikos lygio sąvoka, pateikiami paaiškinamieji pavyzdžiai iš dviejų pagrindinių išlaidų sričių – ERPF ir EŽŪFKP – ir atliktas pirmasis toleruotinos šių išlaidų rizikos lygio apskaičiavimas. Šiuo metu pagrindinių operacijų teisėtumui ir tvarkingumui vertinti Audito Rūmai naudoja 2 % reikšmingumo lygį, kuris taikomas visoms politikos sritims. Komisijos analizės rezultatai rodo, kad Audito Rūmų metiniam patikinimo pareiškimui šiuo metu taikomas 2 % reikšmingumo lygis gali būti netinkamas ekonomiškai veiksmingos kontrolės strategijos rodiklis kai kuriose politikos srityse. Tai reiškia, kad turėtų būti išanalizuotas kiekvienos politikos srities toleruotinos klaidų rizikos lygis ir dėl jo nuspręsta atskirai.

Audito Rūmų 2006 ir 2007 m. ataskaitos parodė, kad struktūrinių veiksmų klaidų lygis tebėra didelis. Atsižvelgusi daugiausia į Audito Rūmų rekomendacijas, pateiktas jų 2006 m. metinėje ataskaitoje ir nuomonėje Nr. 6/2007⁴¹, kurioje pabrėžti pasidalijamojo struktūrinių fondų valdymo valstybėse narėse trūkumai, 2008 m. vasario 19 d. Komisija pradėjo įgyvendinti veiksmų planą⁴², siekdama sustiprinti Komisijos pasidalijamojo struktūrinių veiksmų valdymo priežiūrą ir taip spręsti klausimus, susijusius su aukštu klaidų kompensuojant struktūrinių veiksmų išlaidas lygiu ir valstybių narių valdymo ir kontrolės sistemų trūkumais.

Komisija sutelkia dėmesį į kontrolės priemones, kurių imasi valstybės narės, ir Komisijos auditų veiksmingumo didinimą, siekdama užtikrinti, kad iki 2000–2006 m. programų ir projektų užbaigimo likutinė klaidų rizika būtų kuo mažesnė. 2007–2013 m. programos atžvilgiu, imantis prevencinių veiksmų, bus užtikrinta, kad valstybių narių sistemos veiksmingai veiktų nuo programos įgyvendinimo pradžios, o jei taip neįvyktų, kad visi trūkumai būtų nustatomi kuo anksčiau. 2009 m. vasario

³⁸ COM (2006) 9 galutinis.

³⁹ OL C 107, 2004 4 30, p. 4.

⁴⁰ COM (2008) 866 galutinis.

⁴¹ OL C 216, 2007 9 14.

⁴² COM (2008) 97.

mėn. Komisija pateikė Europos Parlamentui, Tarybai ir Europos Audito Rūmams 2008 m. veiksmų plano ataskaitą⁴³.

Komisijos tiesioginių išlaidų srityje Komisijos Vidaus audito tarnyba (VAT) atliko auditus viešojo pirkimo srityje, įskaitant IT paslaugas ir dotacijų schemas. VAT ataskaitoje atkreiptas dėmesys į tam tikrus Komisijos vidaus kontrolės sistemų patobulinimus. Išsamesnė informacija pateikta metinėje ataskaitoje biudžeto įvykdymo patvirtinimo institucijai apie 2008 m. atliktus vidaus auditus.

3.3. Bendroji sukčiavimo prevencijos strategija pagal struktūrines priemones

Atsižvelgusi į VAT audito rekomendacijas, Komisija parengė ERPF, ESF ir Sanglaudos fondui skirtą bendrąją sukčiavimo prevencijos strategiją (BSPS). Dokumente nustatyti tikslams pasiekti būtini sukčiavimo prevencijos veiksmai ir rizikos įvertinimo, ir informavimo apie sukčiavimą srityse. Komisija jau įgyvendino kai kuriuos iš šių veiksmų, įskaitant valdymo ir mokėjimo agentūroms skirtą seminarą Briuselyje ir Kolegų grupės (nacionalinių ir Bendrijos auditorių) susitikimą Kardife 2008 m. spalio mėn.

3.4. Programa „Herkulis II“

Programos „Herkulis II“ paskirtis – skatinti veiklą Bendrijų finansinių interesų apsaugos srityje. 2007–2013 m. laikotarpiu programos biudžetas padidintas 6 mln. EUR per metus, kad, kovojant su cigarečių kontrabanda, būtų galima finansuoti įrangos pirkimą ir mokymą. Ši padidėjimą taip pat lėmė papildomos lėšos⁴⁴, atsiradusios pagal kovos su kontrabanda susitarimus su tabako gamintojais PMI ir JTI (žr. 2.2.2).

2008 m. skirta parama 10 mokslinių tyrimų veiksmų teisės srityje, 9 mokymo projektams ir 25 techninės pagalbos projektams; įsipareigota skirti visą paskirtą 13,8 mln. EUR biudžetą.

4. BENDRADARBIAVIMAS SU VALSTYBĖMIS NARĖMIS KOVOJANT SU SUKČIAVIMU IR PAŽEIDIM AIS

Šiame skyriuje, kuris pagrįstas valstybių narių atsakymais į klausimyną⁴⁵ pateiktus klausimus, apžvelgiami teisėkūros ir instituciniai pokyčiai valstybėse narėse 2008 m., taip pat nacionalinių kovos su sukčiavimu struktūrų, paskirtų bendradarbiauti su OLAF atliekant patikras vietoje, pokyčiai. Jame taip pat aptariami tam tikri valstybių narių pranešimų apie pažeidimus teikimo aspektai.

⁴³ COM (2009) 42.

⁴⁴ Europos bendrijai skirta 9,7 % PMI ir JTI sumokėtų lėšų.

⁴⁵ Žr. visus atsakymus, pateiktus Komisijos darbiniame dokumente „Valstybių narių Sutarties 280 straipsnio įgyvendinimas 2008 m.“.

4.1. **Institucinės ir teisėkūros iniciatyvos, kurių 2008 m. ėmėsi tam tikros valstybės narės ES finansiniams interesams apsaugoti**

Belgija kovai su sukčiavimu, įskaitant mokestinį sukčiavimą, įsteigė pagal kolegialumo principus organizuotą įstaigą. Jungtinė Karalystė įkūrė Nacionalinę strateginę kovos su sukčiavimu instituciją (NFSA), nestatutinę įstaigą, kurios pagrindinis prioritetas, be kita ko, apima aktyvesnį sukčiautojų atgrasymą, griežtai vykdant teisės aktus, į kurių įsitraukia daug agentūrų, atsakomąsias reguliavimo priemonės ir didesnio visuomenės pasitikėjimo atsakomosiomis priemonėmis, kurių imamasi sukčiavimo atžvilgiu, stiprinimą.

Keletas valstybių narių⁴⁶ priėmė arba iš dalies pakeitė savo nacionalinės teisės aktus, susijusius su ES lėšų valdymu ir viešojo pirkimo procedūromis, siekdamos užtikrinti didesnę administracinių procedūrų skaidrumą ir geresnę finansų kontrolę. Švedija pirmą kartą išduos 2008 m. laikotarpio nacionalinius ES lėšų valdymo sertifikatus, taip garantuodama vidaus kontrolės sistemos veikimą ir užtikrindama patenkinamą pagal partnerystę su Komisija valdomų ES lėšų vidaus kontrolę.

Malta patvirtino Nacionalinę kovos su sukčiavimu ir korupcija strategiją, siekdama sukurti norminę, institucinę ir veiklos sistemą. Čekija patvirtino nacionalinę strategiją dėl ES finansinių interesų apsaugos ir lydimąjį veiksmų planą.

Kai kurios valstybės narės⁴⁷ priėmė teisės aktus ir taisykles siekdamos kovoti su sukčiavimu PVM ir gerinti atitinkamų nacionalinių institucijų veiksmų šioje srityje koordinavimą.

Graikija priėmė teisės aktą dėl pinigų plovimo ir teroristų finansavimo prevencijos ir kovos su juo bei kitas nuostatas. Panašiai Kipras pakeitė visus savo ankstesnius 1996–2004 m. priimtus teisės aktus naujai priimtu Kovos su pinigų plovimu įstatymu.

Pažeidimų ir lėšų susigrąžinimo srityje keletas valstybių narių⁴⁸ patvirtino naujas priemones dėl pažeidimų nustatymo ir pranešimo apie juos bei išplėtė permokų susigrąžinimo procedūras ir mechanizmus.

Latvija iš dalies pakeitė savo Baudžiamąjį įstatymą dėl atsakomybės už sąmoningai melagingų duomenų arba informacijos apie Latvijos finansų sistemos būklę skleidimą.

Valstybės narės pranešė apie keletą kitų per 2008 m. įgyvendintų teisėkūros ar administracinių pokyčių⁴⁹. Jie buvo patvirtinti valstybių narių iniciatyva, o ne vien Bendrijos teisės aktų perkėlimui į nacionalinę teisę.

⁴⁶ BG, LV, LT, LU, HU, PT, SK, SE.

⁴⁷ ES, HU, RO, IT.

⁴⁸ BG, EE, IT, PL, SK, UK.

⁴⁹ Žr. Komisijos darbinį dokumentą „Valstybių narių Sutarties 280 straipsnio įgyvendinimas 2008 m.“.

4.2. Nacionalinės institucijos, paskirtos bendradarbiauti su OLAF kovojant su sukčiavimu

Pagal Reglamento (EB) Nr. 2185/96⁵⁰ 4 straipsnį OLAF turi parengti ir atlikti patikras vietoje, glaudžiai bendradarbiaudama su atitinkamos valstybės narės kompetentingomis institucijomis. Taigi svarbu iš anksto nustatyti kompetentingą nacionalinę instituciją.

Bendrosios žemės ūkio politikos ir struktūrinių fondų, kurių atžvilgiu taikomi (Komisijos ir valstybių narių) pasidalijamojo valdymo susitarimai, atveju aiškiai paskyrus kompetentingas institucijas tapo lengviau atlikti patikras vietoje. Tačiau tiesioginių išlaidų atveju taikant Reglamentą Nr. 2185/96 kyla sunkumų, nes trūksta aiškumo skiriant kompetentingas institucijas ir valstybėse narėse nustatant lėšų naudojimo sričių ribas.

2008 m. vasario 19 d. rezoliucijoje dėl Bendrijų finansinių interesų apsaugos⁵¹ Europos Parlamentas taip pat paragino teikti daugiau informacijos apie nacionalines kompetentingas institucijas. Gauta informacija taip pat padės gerinti Reglamento Nr. 2185/96 įgyvendinimą ir nustatyti teisėkūros spragas atsizvelgiant į galimą kovos su sukčiavimu teisės aktų konsolidavimą⁵².

4.2.1. Centrinė koordinavimo institucija

Dauguma valstybių narių⁵³ pranešė turinčios centrinę koordinavimo instituciją, atsakingą už veiklos paramą OLAF, į kurią OLAF gali kreiptis atlikdama patikras vietoje. Vienose valstybėse narėse⁵⁴ centrinė koordinavimo institucija – tai Kovos su sukčiavimu koordinavimo tarnyba (AFCOS), o kitose⁵⁵ paskirta kitokia nacionalinė institucija. Kai kurios valstybės narės⁵⁶ nurodė, kad atsizvelgiant į finansinių išteklių rūšį (pvz., fondai, muitai ar mokesčiai) galima kreiptis į vieną arba daugiau koordinavimo institucijų.

Be to, valstybės narės⁵⁷ pabrėžė, kad šių koordinavimo institucijų įgaliojimai ir prievolės daugiausia susiję su pranešimų apie pažeidimus teikimu Komisijai ir OLAF ryšio su kompetentinga nacionaline tyrimų institucija užtikrinimu. Kai kuriose valstybėse narėse⁵⁸ paskirtoji institucija taip pat turi įvairių tyrimo įgaliojimų (pvz., apklausti ūkinės veiklos vykdytojus, vertinti dokumentus ir patalpas, atlikti kratas ir skirti areštą, vertinti informaciją apie einamuosius baudžiamuosius ar administracinius tyrimus, sekti žmones, pokalbius telefonu ir pašta), kurie gali būti panaudoti OLAF tyrimams ir patikroms vietoje paremti.

Galiausiai Nyderlandai, Portugalija ir Slovėnija nurodė, kad paskirtoji institucija veikia metinio programavimo pagrindu. Italija, Nyderlandai, Portugalija ir Jungtinė

⁵⁰ OL L 292, 1996 11 15.

⁵¹ P6_TA-PROV (2008) 0052.

⁵² Žr. 2.1.1 punktą.

⁵³ BE, BG, CZ, DK, DE, EE, IT, CY, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SI, SK, SE, UK.

⁵⁴ BG, CZ, DK, EE, CY, LV, HU, MT, PL, RO, SI, SK, SE.

⁵⁵ BE, DE, IT, LT, NL, PT, UK.

⁵⁶ BE, IE, IT, NL, AT, UK.

⁵⁷ DK, HU, IT, LT, NL, PT, SI, UK.

⁵⁸ DK, LT, MT, PT, RO, SI, UK.

Karalystė pareiškė, kad institucija privalo parengti savo stebėsenos veiklos tikslų ataskaitą.

4.2.2. Nacionalinės institucijos, į kurių pareigas įtraukta ir tiesioginių išlaidų sritis

Taip pat svarbu išaiškinti, ar valstybės narės tiesioginių išlaidų srityje turi tik vieną instituciją, į kurią OLAF galėtų kreiptis patikroms vietoje atlikti.

Keletas valstybių narių⁵⁹ (neturinčių AFCOS) pranešė turinčios vienintelę instituciją, į kurią galima kreiptis. Dauguma atvejų tai greičiau teisėsaugos, o ne administracinė institucija, turinti nustatytą teisinį pagrindą.

Be pranešimų apie pažeidimus teikimo Komisijai ir OLAF ryšio su kitomis kompetentingomis tyrimo institucijomis užtikrinimo, paskirtoji institucija tam tikrose valstybėse narėse⁶⁰ turi įvairių pirmiau minėtų rūšių tyrimo įgaliojimų, kurie gali būti panaudoti OLAF tiesioginių išlaidų tyrimams ir patikroms vietoje paremti.

4.3. Pranešimų apie pažeidimus teikimas

Pagal Bendrijos teisės aktus⁶¹ valstybės narės turi pranešti Komisijai apie įtariamą sukčiavimą ir visus kitus pažeidimus, nustatomus per pirminį administracinį ar teisminį nagrinėjimą. Kalbant apie išlaidas, tokie pranešimai susiję su žemės ūkiu, struktūriniais veiksmais ir pasirengimo narystei fondais, o kalbant apie pajamas – su nuosavųjų išteklių sektoriumi. Valstybės narės privalo pranešti Komisijai apie visus pažeidimus, susijusius su didesne nei 10 000 EUR suma⁶².

Komisijos pažeidimų analizė ir statistinis įvertinimas priklauso nuo valstybių narių pranešimų tikslumo, išsamumo, kokybės ir pateikimo laiku. Šiose srityse nacionalinių institucijų rezultatai tebesiskiria, nors suderinus jų pranešimų teikimo požiūrius padaryta tam tikra pažanga.

Šiame skyriuje nagrinėjama valstybių narių pranešimo apie pažeidimus praktika žvelgiant į tris aspektus: pranešimų apie pažeidimus teikimą laiku, jų finansinio poveikio įvertinimą ir pažeidimų klasifikavimą. Valstybių narių paprašyta pateikti informacijos apie žemės ūkį, struktūrinius fondus ir pasirengimo narystei fondus. Taigi, šios sritys, kai tinka, nurodytos toliau pateiktame tekste.

⁵⁹ BE, DK, EE, IT, LT, LU, PT, SI, SK.

⁶⁰ DK, LT, PT, RO, SI.

⁶¹ 2006 m. gruodžio 14 d. Komisijos reglamentas (EB) Nr. 1848/2006 (OL L 355, 2006 12 15); 2005 m. gruodžio 12 d. Komisijos reglamentas (EB) Nr. 2035/2005 (OL L 328, 2005 12 15), iš dalies keičiantis 1994 m. liepos 11 d. Reglamentą (EB) Nr. 1681/94 (OL L 178, 1994 7 12); 2005 m. gruodžio 23 d. Komisijos reglamentas (EB) Nr. 2168/2005 (OL L 345, 2005 12 28), iš dalies keičiantis 1994 m. liepos 26 d. Reglamentą Nr. 1831/94 (OL L 191, 1994 7 27); 2006 m. gruodžio 8 d. Komisijos reglamentas (EB) Nr. 1828/2006.

⁶² SAPARD atveju – 4 000 EUR, ISPA riba nenustatyta.

4.3.1. *Pranešimų apie pažeidimus žemės ūkio ir struktūrinių veiksmų sektoriuose teikimas laiku*

Kaip nurodyta 2007 m. finansinių interesų apsaugos – kovos su sukčiavimu – ataskaitoje, pranešimų teikimas laiku pastaraisiais metais pagerėjo, nors laiko tarpas tarp pažeidimo nustatymo momento ir pranešimo apie jį pateikimo tebėra didelis.

Pagal Bendrijos teisės aktus valstybės narės turi pranešti apie visus pažeidimus per ne vėliau nei du mėnesius nuo kiekvieno ketvirčio, per kurį tas pažeidimas buvo pirminio administracinio ar teismo nagrinėjimo dalykas ir (arba) per kurį sužinota naujos informacijos apie pažeidimą, apie kurį pranešta, pabaigos. Laiko tarpas tarp pažeidimo nustatymo ir pranešimo apie jį pateikimo neturėtų būti ilgesnis nei penki mėnesiai.

2007 m. žemės ūkio sektoriuje per nustatytą terminą pranešta tik apie 33 % pažeidimų, o 2008 m. – apie 84 %. 2007 m. vidutinis laiko tarpas tarp pažeidimo nustatymo ir pranešimo apie jį sudarė 1,2 metų. 2008 m., įvedus naują elektroninį modulį, laiko tarpas nebuvo stebėtas.

2007 m. struktūrinių veiksmų srityje laiku pranešta apie 75 % pažeidimų, o 2008 m. – apie 86 %. 2007 m. laiko tarpas tarp nustatymo ir pranešimo sudarė 0,9 metų, o 2008 m. – 1,1 metų.

Valstybės narės nurodė daugybę priežasčių, kodėl vėluojama pranešti apie pažeidimus ir žemės ūkio, ir struktūrinių veiksmų sektoriuje.

Keletas valstybių narių⁶³ paminėjo nacionalinių administracinių procedūrų sudėtingumą, taip pat tarpinių įstaigų vėlavimą pranešti apie pažeidimus. Kartais pranešti trukdo pačios pranešimus teikiančios ir (arba) valdančiosios institucijos struktūra⁶⁴, kurioje daug administracinių lygmenų. Kitais atvejais apie pažeidimus nepranešama, kol administracinė institucija įsitikins, kad aptariamose aplinkybėse yra pažeidimas ir bus pradėtos lėšų susigrąžinimo procedūros arba jau priimtas administracinis sprendimas⁶⁵. Čekija, Vengrija ir Jungtinė Karalystė (Škotija) nurodė, kad kartais įgyvendinant pranešimo teikimo procedūrą gali būti vėluojama dėl apskundimo ir persvarstymo procedūrų, o dvi kitos valstybės narės⁶⁶ pažymėjo, kad pranešti taip pat gali būti vėluojama, nes nacionalinės institucijos skirtingai aiškina terminus „pažeidimas“ ir „išankstinis pranešimas“.

Kitos nurodytos priežastys – netinkama IT parama⁶⁷ arba nepakankamas mokymas ar aprūpinimas darbuotojais⁶⁸. Taip pat gali būti vėluojama dėl sistemos AFIS nenaudojimo⁶⁹.

⁶³ BE (Briuselio sostinės regionas dėl struktūrinių fondų ir Valonijos regionas dėl žemės ūkio), CZ, DK (dėl žemės ūkio), DE (dėl žemės ūkio), EE, EL (dėl žemės ūkio), ES, HU, NL, AT, PL (dėl struktūrinių fondų), SK, SE, UK (Šiaurės Airija).

⁶⁴ IE, IT, ES (dėl struktūrinių fondų).

⁶⁵ MT, FI.

⁶⁶ EE, PL.

⁶⁷ PL.

⁶⁸ HU.

⁶⁹ FR.

Siekdamos gerinti pranešimų pateikimą laiku, dauguma valstybių narių ėmėsi priemonių nacionalinėms administracinėms procedūroms sugriežtinti⁷⁰, įskaitant vidaus taisyklių arba gairių priėmimą. Kitomis priemonėmis siekiama gerinti darbo su tarpinėmis įstaigomis srautą⁷¹ (priminimai, *ad hoc* susitikimai, įvairių įstaigų keitimasis informacija ir tiesioginis ryšys su vėlai apie pažeidimus pranešančiais subjektais). Dauguma valstybių narių darbuotojams rengia reguliarių mokymą⁷².

2008 m. Jungtinė Karalystė (Škotija) užbaigė aštuonis mėnesius trukusį nepriklausomą apeliacinio proceso persvarstymą. Vengrija parengė pranešimų teikimo gaires, atitinkančias sistemą AFIS. Italija parengė pirminius administracinius ar teisinius dokumentus, kuriuose nustatyta prievolė pranešti. Lenkija parengė dokumentų, kurie gali būti laikomi pirminėmis administracinėmis išvadomis, sąrašą.

4.3.2. *Pažeidimų finansinio poveikio įvertinimas*

Pagal sektorių reglamentus, reglamentuojančius pranešimų apie pažeidimus teikimą Komisijai, valstybės narės taip pat turi įvertinti finansinį pažeidimų poveikį ir apie jį pranešti.

Dauguma atvejų tai sunku įvertinti, nes reikia atsižvelgti į labai daug veiksnių. Tai gali būti informacijos neišsamumas atliekant įvertinimą arba iš anksto apibrėžtų kriterijų rinkinio, kuris padėtų vertintojui nustatyti finansinį pažeidimo poveikį, nebuvimas.

Dauguma valstybių narių⁷³ patvirtino pažeidimo finansinio poveikio įvertinimo gaires ir žemės ūkio, ir struktūrinių veiksmų sektoriui. Tarp valstybių narių gaunančių paramą iš pasirengimo narystei fondų, tokias gaires turi septynios⁷⁴. Pagrindinis taikomas kriterijus – poveikį Bendrijos biudžetui daranti neteisėta suma, kuri turi būti sumokėta arba buvo neteisėtai sumokėta⁷⁵. Kitas kriterijus – prašomų kompensuoti išlaidų atitikimas reikalavimams⁷⁶. Taip pat taikomi su pačiu pažeidimu susiję papildomi kriterijai: pažeidimo mastas ir sunkumas, tyčinė ir (arba) sąmoninga elgsena, pažeidimo kategorija (pobūdis), ankstesnio pažeidimo buvimas. Kiti kriterijai⁷⁷, ypač struktūrinių veiksmų sektoriuje, gali būti pažeista teisinė nuostata, projekto ir išlaidų rūšis, praktika, kuri taikyta vykdant pažeidimą, sankcijos, taikytinos neįvykdžius teisės aktuose nustatytų reikalavimų, arba poveikis, kurį pažeidimas gali daryti kitiems finansuojamiems to paties paramos gavėjo projektams⁷⁸.

⁷⁰ DK, EL, ES, HU, MT, PT, SE.

⁷¹ BE, BG, CZ, FR, MT, NL, AT, SK, UK.

⁷² EE, IE, IT, LT, HU, PL, SE.

⁷³ 20 valstybių narių dėl žemės ūkio fondų: BG, CZ, DK, DE, EE, IE, ES, FR, IT, CY, LV, LT, LU, HU, MT, AT (išskyrus eksporto grąžinamąsias išmokas), PL, PT, RO, UK; 19 dėl struktūrinių fondų: BE (BERBC03, Valonijos regionas, ESF agentūra, prancūziškoji bendruomenė; ESF VL flamandų bendruomenė), BG, CZ, DK, DE, EE, IE, ES, FR, CY, LV, HU, MT, NL, AT, PT, RO, SK, UK.

⁷⁴ BG, EE, CY, LV, MT, RO, SK.

⁷⁵ BG, CZ, DK, EE, IE, ES, CY, LV, LT, LU, HU, MT, PT, SK ir UK.

⁷⁶ BE (prancūziškoji bendruomenė), FR, AT, PL.

⁷⁷ MT, UK (Šiaurės Airija), EE.

⁷⁸ UK (JIU).

Jeigu su tuo pačiu paramos gavėju, įgyvendinančiu vieną ar daugiau projektų pagal tą pačią programą arba priemonę, susiję keli skirtingi pažeidimai, kurių finansinis poveikis mažesnis už ribą, kurią pasiekus apie pažeidimą būtina pranešti, dauguma valstybių narių apie tai praneša OLAF⁷⁹. Valstybės narės taip pat pasinaudoja informacija apie pažeidimus rizikos analizei atlikti⁸⁰. Tais atvejais, kai iš pradžių apskaičiuotas pažeidimo finansinis poveikis viršijo ribą, kurią pasiekus apie pažeidimą būtina pranešti, tačiau vėliau jį perskaičiavus nesiekė tos ribos, valstybės narės nurodė, kad Komisijai bus nusiųsta atnaujinta informacija apie kiekvieną toki sumąžinimą.

4.3.3. Pažeidimų klasifikavimas

Valstybės narės turi klasifikuoti pažeidimus pagal specialias kategorijas: pažeidimas⁸¹, įtariamas sukčiavimas⁸² ir sukčiavimas⁸³.

Pagal 2007 m. ataskaitą apie Bendrijų finansinių interesų apsaugą žemės ūkio sektoriuje valstybės narės klasifikavo tik 68 % pažeidimų, apie kuriuos pranešta, struktūrinių veiksmų sektoriuje – 67 %, o pasirengimo narystei fondų srityje – 57 %.

Nors daugumai valstybių narių palyginti paprasta skirti pažeidimą ir nustatyti sukčiavimo atvejį, kai kurioms dėl sunkumų nustatyti nesąžiningą ar tyčinį elgesį sunkiau nustatyti įtariamo sukčiavimo atvejus⁸⁴. Sunkumų klasifikuojant pažeidimus kyla dėl nepakankamos ankstyvajame procedūros etape institucijų turimos informacijos ar įrodymų⁸⁵ arba dėl ribotos praktinės patirties, ar pažeidimą nagrinėjančių darbuotojų kompetencijos stokos⁸⁶. Klasifikavimui taip pat trukdo ilgai trunkančios administracinės ir teisminės procedūros⁸⁷, nes vienoje kategorijoje iš pradžių klasifikuotą pažeidimą vėliau gali tekti perklasifikuoti.

Žemės ūkio sektoriaus atžvilgiu valstybės narės⁸⁸ nurodė klasifikuosiančios pažeidimą kaip įtariamo sukčiavimo atvejį, jeigu tai rodytų nacionalinės valdymo ir kontrolės sistemos pateikti (pvz., vidaus ir išorės auditų, vidaus kontrolės procedūrų, patikrų vietoje) rezultatai. Tame pačiame sektoriuje tik dvi valstybės narės klasifikuotų pažeidimą kaip įtariamo sukčiavimo atvejį, jei atvejis jau būtų perduotas

⁷⁹ BE (išskyrus Valonijos regioną), BG, CZ, FR (tik dėl žemės ūkio), IT, LV, LT, HU, MT, PL, PT (tik dėl žemės ūkio), RO, SI (tik dėl žemės ūkio), UK (išskyrus Škotiją).

⁸⁰ Dėl žemės ūkio – visos, išskyrus DK; dėl struktūrinių fondų – visos, išskyrus EL, LT, LU, NL, FI.

⁸¹ Pagal 1995 m. gruodžio 18 d. Tarybos reglamentą (EB, Euratomas) Nr. 2988/95 „pažeidimas“ – tai bet kuris Bendrijos teisės aktų nuostatų pažeidimas, susijęs su ekonominės veiklos vykdytojo veiksmu ar neveikimu, dėl kurio Bendrijų bendrajam biudžetui padaroma žala arba tokia žala būtų padaryta.

⁸² Atsižvelgiant į tai, kad apie pažeidimus pranešama ankstyvuoju etapu, sektorių reglamentuose nustatyta, kad valstybės narės į pažeidimus, apie kuriuos praneša, turi įtraukti ir nustatyto sukčiavimo, ir įtariamo sukčiavimo atvejus. Pagal EB reglamentas Nr. 1848/2006 (dėl žemės ūkio sektoriaus), Nr. 2035/2005 ir Nr. 2168/2005 (dėl struktūrinių ir Sanglaudos fondų) „įtariamas sukčiavimas“ – tai pažeidimas, dėl kurio nacionaliniu lygmeniu pradedama administracinė ir (arba) teisminė procedūra siekiant nustatyti tyčinę veiklą.

⁸³ Pagal Konvenciją dėl Europos Bendrijų finansinių interesų apsaugos sukčiavimas – tai tyčia įvykdytas pažeidimas, kuris laikomas baudžiamąja veika tik remiantis teisminio proceso rezultatu.

⁸⁴ BE, ES, HU, LV, LT, PT.

⁸⁵ CY, MT.

⁸⁶ EE, HU, RO, FI, SE.

⁸⁷ RO, SI.

⁸⁸ BE, BG, CZ, DK, EE, FR, IT, LT, LU, PL, RO, SI, UK.

nagrinėti teismui. Struktūrinių fondų atžvilgiu dauguma⁸⁹ valstybių narių taiko pirmąjį kriterijų ir tik keturios – antrąjį. Pirmasis kriterijus taip pat daugiausia taikomas ir pasirengimo narystei fondų atžvilgiu.

5. LĖŠŲ SUSIGRAŽINIMAS

5.1. Nuosavieji ištekliai

Valstybės narės privalo susigražinti nustatytas sumas, įskaitant bendroje duomenų bazėje OWNRES savo įrašytas sumas. 2008 m. dėl nustatytų pažeidimų suma, kurią reikia susigražinti, sudaro maždaug 351 mln. EUR.

Gali būti, kad nustatyta suma, nepaisant valstybių narių pastangų, nebus susigražinta visa. Nustatytos sumos gali keistis gavus papildomos informacijos arba po teisminių procedūrų, arba gali būti paskelbta, kad skolos neįmanoma susigražinti dėl skolininko finansinių problemų.

Dabar dėl pažeidimų 2008 m. susigražintų lėšų dalis yra 37,5 % (beveik 132 mln. EUR). Tai vidutiniška pradžia, nors prastesnė, palyginti su pernykščiu 40 % dydžiu. Pastaruosius dešimt metų susigražinta dalis svyravo nuo 40 iki 55 %.

Kai nustatytos sumos susigražinimo negalima priskirti valstybei narei, ji gali prašyti nurašyti nesugražintas sumas. 2008 m. Komisija atmetė valstybių narių prašymus dėl nurašymo 32 atvejais, dėl kurių susidarytų beveik 17,4 mln. EUR, nes manė, kad dėl nesugražinimo atsakingos valstybės narės.

Be to, laikantis finansinės atsakomybės principo, tam tikros valstybės narės sumokėjo Komisijai daugiau nei 43 mln. EUR, nes nenustatė skolų muitinei, nors turėjo tai padaryti.

5.2. Žemės ūkis

Tarybos reglamento (EB) Nr. 1290/2005 32 straipsnyje numatytas automatinio neteisėtai išmokėtų sumų nesusigražinimo patvirtinimo mechanizmas. Kai valstybė narė iš paramos gavėjo neatgauna neteisėtai išmokėtos sumos per ketverius metus nuo pažeidimo nustatymo per pirminį administracinį ar teisminį nagrinėjimą (arba per aštuonerius metus, jei imtasi teisinių veiksmų nacionaliniu lygmeniu), tuomet atliekant metinį EŽŪGF ir EŽŪFKP finansinį sąskaitų patvirtinimą 50 % nesusigražintos sumos padengiama iš atitinkamos valstybės narės biudžeto. Net ir pritaikius šį mechanizmą, valstybės narės privalo tęsti susigražinimo procedūras ir pervesti 50 % susigražintų sumų į Bendrijos biudžetą. Jeigu jos to nedaro taip stropiai, kaip reikia, Komisija gali nuspręsti nurodyti atitinkamai valstybei narei apmokėti visas likusias nesusigražintas sumas.

Nuo 2008 finansinių metų, jeigu sumos neteisėtai išmokėtos dėl nacionalinių institucijų padarytų administracinių klaidų, visa susijusi suma išskaičiuojama iš atitinkamų mokėjimo agentūrų metinių sąskaitų, taigi nebus finansuojama Bendrijos.

⁸⁹

BE, BG, CZ, DK, EE, IE, IT, CY, LV, LT, LU (ERPF), NL, PL, PT, RO, SI, SK, FI, SE, UK.

EŽŪGF atveju šis mechanizmas antrą kartą pritaikytas sprendimu dėl 2007 finansinių metų sąskaitų patvirtinimo⁹⁰, pagal kurį patvirtinti visi tiriami nesusigražintų lėšų 2003 m. arba 1999 m. atvejai (tai yra atitinkamai ketverių ar aštuonerių metų senumo atvejai), nurodant valstybėms narėms padengti 131,4 mln. EUR. Toms mokėjimo agentūroms, kurių 2007 m. sąskaitos nepateko į sprendimo dėl sąskaitų patvirtinimo taikymo sritį, paskesniu sprendimu⁹¹ nurodyta atlyginti dar 0,05 mln. EUR; liko nurodyti padengti dar 6,2 mln. EUR.

Kalbant apie 2008 finansinius metus, valstybės narės susigražino 108 mln. EUR, 32,2 mln. EUR pripažinti neįmanoma susigražinti suma, o likusi suma, kurią tebereikėjo susigražinti iš paramos gavėjų, finansinių metų pabaigoje EŽŪGF atveju sudarė 1 246 mln. EUR. 2004 m. arba 2000 m. nesusigražintų lėšų atvejų finansinės pasekmės apskaičiuotos taikant pirma minėtą taisyklę „50–50“, 2009 m. balandžio 29 d. Komisijos priimtu sprendimu dėl 2008 finansinių metų sąskaitų patvirtinimo⁹² nurodant valstybėms narėms atlyginti 31,4 mln. EUR. Dar 0,8 mln. EUR bus nurodyta atlyginti paskesniais sprendimais. Dėl šio „50–50“ patvirtinimo mechanizmo, kuris buvo taikomas kelerius pastaruosius metus nurodant valstybėms narėms atlyginti kai kurias nesusigražintas sumas, į ES biudžetą mokėtina suma sumažinta iki maždaug 900 mln. EUR.

EŽŪFKP ir Pereinamojo laikotarpio kaimo plėtros priemonės atžvilgiu pirma nurodytas patvirtinimo mechanizmas dar netaikomas. Su šiais fondais susijusi likusi nesusigražinta suma 2008 finansinių metų pabaigoje sudarė 7,9 mln. EUR. Per 2008 finansinius metus susigražinta 17,2 mln. EUR, o 0,2 mln. EUR suma pripažinta neįmanoma susigražinti.

5.3. Struktūriniai fondai

Struktūrinių fondų srityje dėl pažeidimo ar sukčiavimo neteisėtai išmokėtas sumas iš paramos gavėjų taip pat susigražina valstybės narės. Komisija gali susigražinti šias sumas sumažindama arba panaikindama finansinį įnašą.

Bendrai iš struktūrinių fondų finansuojamos programos yra daugiametės ir paremtos tarpiniais mokėjimais. Neteisėtai išmokėtos sumos gali būti susigražinamos prieš pasibaigiant programai arba jai pasibaigus. 1994–1999 m. programavimo laikotarpio galutinio mokėjimo prašymus Komisijai reikėjo pateikti ne vėliau kaip 2003 m. kovo 31 d. Tuo laikotarpiu Bendrija prisidėjo prie maždaug 1 000 programų, kurių vertė iš viso sudarė beveik 159 mlrd. EUR, bendrojo finansavimo⁹³. Užbaigus šias programas, Komisijos leidimus duodančios ir valdymo tarnybos, OLAF padedamos, užtikrina administracinę ir finansinę paskesnę priežiūrą.

Dėl 1994–1999 m. programavimo laikotarpio valstybės narės pranešė apie 11 035 pažeidimų atvejus (2008 m. – 62), kurių finansinis poveikis vertinamas 1,51 mlrd. EUR⁹⁴, išmokėtų kaip Bendrijos įnašas (2008 m. – 10,95 mln. EUR).

⁹⁰ Sprendimas 2008/396/EB (OL L 139, 2008 5 29).

⁹¹ Sprendimas 2009/87/EB (OL L 31, 2009 2 3).

⁹² Sprendimas 2009/367/EB (OL L 111, 2009 5 5).

⁹³ Kalbama apie daugiametes programas. Šis skaičius neapima iš struktūrinių fondų ir iš Sanglaudos fondo tiesiogiai finansuojamų projektų.

⁹⁴ Padėtis pagal 2008 m. balandžio 15 d. Teismo praktikos rinkinio duomenų bazės duomenis.

Iš šių atvejų 5 944 Komisija galutinai išnagrinėjo: galutinio apmokėjimo metu įskaičiuota 697 mln. EUR suma arba pabaigus nagrinėjimą panaikintas įsipareigojimas lėšas skirti, arba lėšos grąžintos į Bendrijos biudžetą. Valstybės narės nurodė, kad nacionalinės administracinės ir teisminės procedūros baigtos dar 861 atveju, o jų finansinis poveikis tuo pačiu laikotarpiu vertinamas 59 mln. EUR. Komisija pradėjo derinimo procedūras, kad užbaigtų šių atvejų nagrinėjimą.

2008 m. Komisija priėmė tris sprendimus dėl 24 pažeidimo atvejų, dėl kurių susijusios valstybės narės paprašė Komisijos prisiimti neįmanomų susigrąžinti sumų finansinius padarinius, įvertinimo. Pagal vieną sprendimą dėl 20 atvejų, kai finansavimas skirtas pagal ŽOFP, 3 851 988 EUR suma, o pagal du sprendimus dėl ESF – 120 359 EUR suma įtrauktos į Bendrijos biudžetą.

Dėl 2000–2006 m. *programavimo laikotarpio* valstybės narės kol kas pranešė apie 15 574 pažeidimo atvejus (2008 m. – 3 791), kurių finansinė vertė sudaro apie 2,3 mlrd. EUR, išmokėtų kaip Bendrijos įnašas (2008 m. – 516,3 mln. EUR).

Valstybės narės pranešė Komisijai, kad nacionalinės administracinės ir (arba) teisminės procedūros baigtos dėl 7 389 iš šių atvejų ir susigrąžinta maždaug 704 mln. EUR.

2008 m. pabaigoje *finansinių korekcijų*, susijusių su 1994–1999 m. ir 2000–2006 m. programavimo laikotarpiais, bendra suma sudarė atitinkamai 1 995 mln. EUR (2008 m. – 414 mln. EUR) ir 3 313 mln. EUR (2008 m. – 1 173 mln. EUR). Šios korekcijos atliktos po Komisijos ir Europos Audito Rūmų auditų, po OLAF tyrimų ir dviejų programavimo laikotarpių baigimo procedūros. Jas sudaro su pažeidimais susijusios išlaidos, kurios dėl šios priežasties turi būti išbrauktos iš bendrojo finansavimo iš ES biudžeto. Be to, valstybės narės taip pat atlieka korekcijas po savo auditų arba po Komisijos ir Europos Audito Rūmų auditų. Šios korekcijos Komisijos apskaitos sistemoje neregistruojamos, tačiau valstybės narės kartą per metus pateikia Komisijai atitinkamą informaciją.

5.4. Tiesioginės išlaidos

Tose srityse, kuriose fondus tiesiogiai valdo institucijos, jos tiesiogiai susigrąžina neteisėtai išmokėtas sumas, valstybėms narėms nesikišant. Finansiniame reglamente ir jo įgyvendinimo taisyklėse numatomi keli susigrąžinimo procedūros etapai:

- įgaliotasis pareigūnas įvertina ir nustato skolinį reikalavimą (taip pat įsitikina, kad jis tikras, įvertintas tam tikra nustatyta suma ir grąžinimo terminas yra pasibaigęs),
- parengiamas vykdomasis raštas sumoms išieškoti (įgaliotasis pareigūnas apskaitininkui duoda nurodymą atlikti susigrąžinimą) ir skolininkui išsiunčiamas debetinis dokumentas, ir
- apskaitininkas susigrąžina lėšas, jei įmanoma, tarpuskaitos būdu tais atvejais, kai skolininkas Bendrijoms taip pat turi pretenziją, kuri yra tikra, įvertinta tam tikra nustatyta suma ir kurios grąžinimo terminas yra pasibaigęs.

Jei po to, kai buvo išsiųsti priminimo raštai ir oficialūs įspėjimai, skolininkas nesumokėjo skolos, o apskaitininkas negalėjo jos susigrąžinti tarpuskaitos būdu arba

pasinaudodamas skolininko pateikta banko garantija, įgaliotasis pareigūnas nedelsdamas nustato, kokį priverstinio susigrąžinimo būdą taikyti dėl skolos.

Yra du būdai išduoti vykdomąjį raštą: taikomas arba vienas, arba kitas:

- priimamas sprendimas, kuris yra vykdomasis raštas, kaip apibrėžta EB sutarties 256 straipsnyje (sprendime oficialiai nustatomas skolinis reikalavimas, ir sprendimas įgyja vykdomojo rašto galią);
- raštas gaunamas per teismą iš nacionalinių arba Bendrijos teismų. Šiam būdai priskiriamas civilinis ieškinys baudžiamojoje byloje tose jurisdikcijose, kuriose tai įmanoma.

Iš 2008 m. parengtų vykdomųjų raštų sumoms išieškoti dėl pažeidimų ir sukčiavimo atvejų 679 atvejais, apie kuriuos pranešta, jau susigrąžinta visa arba dalis sumos. Komisija susigrąžino 22 mln. EUR. 670 atvejų susigrąžinta visa neteisėtai išmokėta suma. Likusi susigrąžinti suma, susijusi su 262 atvejais, sudaro 13 mln. EUR.

5.5. Lėšų susigrąžinimas po OLAF tyrimo

Kai iš OLAF bylos galutinės ataskaitos paaiškėja, kad tikėtina, jog tam tikra suma išmokėta paramos gavėjui pažeidžiant taisyklės arba suma, kuri turėjo būti atsiimta, nebuvo atsiimta, atitinkamos institucijos (paprastai valstybių narių arba susijusių trečiųjų šalių institucijos) turi susigrąžinti minėtas sumas. OLAF stebi šias susigrąžinimo procedūras.

2008 m. OLAF oficialiai baigė atvejų, kurių vertė didesnė nei 146,8 mln. EUR, tolesnį finansinį stebėjimą. 128 mln. EUR susigrąžinta struktūrinių fondų srityje.

2008 m. OLAF taip pat persvarstė su OLAF bylomis susijusias tolesnio finansinio stebėjimo procedūras. Nustatyti nauji bylų tvarkymo ir priėmimo kriterijai, įskaitant *de minimis* ribas, taikytinas nuo 2009 m. sausio 1 d. Įvedus šias ribas, OLAF galės geriau sutelkti ribotus tolesnio finansinio stebėjimo išteklius į svarbesnes sukčiavimo bylas ar pažeidimus, susijusius su didelėmis pinigų sumomis. Išsamesnė informacija pateikta OLAF ataskaitoje⁹⁵.

⁹⁵ http://ec.europa.eu/comm/anti_fraud/reports/index_en.html.