

LT

LT

LT



EUROPOS KOMISIJA

Briuselis, 2010.7.14
KOM(2010) 382 galutinis

KOMISIJOS ATASKAITA TARYBAI IR EUROPOS PARLAMENTUI

**Europos Sąjungos finansinių interesų apsaugos ir kovos su sukčiavimu 2009 m. metinė
ataskaita**

SEK(2010) 897
SEK(2010) 898

TURINYS

KOMISIJOJOS ATASKAITA TARYBAI IR EUROPOS PARLAMENTUI Europos Sąjungos finansinių interesų apsaugos ir kovos su sukčiavimu 2009 m. metinė ataskaita.....	1
Ižanga	4
1. Kovos su sukčiavimu rezultatai. Sukčiavimo atvejų ir kitų pažeidimų statistiniai duomenys	5
1.1. Sukčiavimo atvejų ir kitų pažeidimų, apie kuriuos valstybės narės ir Komisijos tarnybos pranešė 2009 m., statistiniai duomenys.....	5
1.2. Įplaukos	6
1.2.1. Tradiciniai nuosavi ištekliai (TNI).....	6
1.3. Išlaidos. Bendra analizė	8
1.3.1. Žemės ūkio išlaidos.....	9
1.3.2. Sanglaudos politika	11
1.3.3. Pasirengimo narystei fondai.....	13
1.3.4. Komisijos tiesiogiai valdomų išlaidų statistiniai duomenys	16
1.4. OLAF veiklos statistiniai duomenys.....	16
2. Europos Sąjungos finansinių interesų apsaugos tarptautinis aspektas.....	18
2.1. Daugiašaliai kovos su sukčiavimu susitarimai.....	18
2.2. Derybos dėl dvišalių kovos su sukčiavimu susitarimų	18
2.3. Derybos dėl kovos su sukčiavimu nuostatų, kurios turi būti įtrauktos į asociacijos susitarimus bei partnerystės ir bendradarbiavimo susitarimus.....	19
2.4. Kova su neteisėta tarptautine prekyba tabako gaminiais	19
2.5. Finansinių interesų apsaugos (FIA) priemonių ratifikavimo procesas	20
3. Kitos operatyvinės paramos priemonės, kurių 2009 m. ėmėsi Komisija. Pažanga muitų srityje	21
3.1. Bendra muitinių operacija „Diabolo II“	21
3.2. Patobulintų duomenų bazių diegimas. Muitinės bylų identifikavimo duomenų bazė (FIDE)	21
4. Klausimyno dėl bendradarbiavimo su valstybėmis narėmis dėl patikrinimų vietoje rezultatai	22

4.1.	Nacionalinės sąlygos, taikomos galimybei naudotis informacija	23
4.2.	Nacionaliniai procedūriniai reikalavimai, taikytini atliekant patikrinimus vietoje ir rengiant administracinių patikrinimų ataskaitas.....	24
4.3.	Nacionalinių institucijų pagalba ūkinės veiklos vykdytojų pasipriešinimo atveju	25
4.4.	Nacionalinės atsargumo priemonės, skirtos įrodymų praradimo arba sunaikinimo prevencijai	26
4.5.	Bendrosios išvados.....	26
5.	Lėšų išieškojimas	26
5.1.	Priemonės, kuriomis užtikrinamas neteisėtai išmokėtų lėšų išieškojimas	26
5.1.1.	Nacionalinės teisės aktai, reglamentuojantys ES lėšų išieškojimą	27
5.1.2.	Pažeidimų registravimas ir skolų išieškojimas nacionalinių administracijų kompetencijos srityse	27
5.1.3.	Išvados.....	28
5.2.	Neteisėtai išmokėtų sumų išieškojimas 2009 m.....	28
5.2.1.	Tradiciniai nuosavi ištekliai	28
5.2.2.	Žemės ūkis	29
5.2.3.	Sanglaudos politika	30
5.2.4.	Pasirengimo narystei fondai.....	31
5.2.5.	Tiesioginės išlaidos	31
5.2.6.	Lėšų išieškojimas po OLAF tyrimo	32

IŽANGA

Atsakomybė už Europos Sąjungos finansinių interesų apsaugą ir kovą su sukčiavimu dalijasi Europos Sąjunga ir valstybės narės. Kasmet Komisija, bendradarbiaudama su valstybėmis narėmis, parengia ataskaitą, kurioje pateikia statistinius duomenis ir informaciją apie naujas priemones, kurių imtasi, kad būtų įvykdyti jų įsipareigojimai šioje srityje pagal SESV 325 straipsnio 5 dalį. Ataskaita siunčiama Europos Parlamentui bei Tarybai ir paskelbiama¹. Šių metų ataskaitoje taip pat nagrinėjami du konkretūs klausimai, kuriuos Komisija ir valstybės narės susitarė pristatyti 2009 m. ataskaitoje, kurią rengiant valstybės narės prisidėjo atsakydamos į klausimyną². Minėti klausimai – tai „Komisijos ir valstybių narių bendradarbiavimas, susijęs su patikrinimais vietoje“ ir „Priemonės, kurių valstybės narės ėmėsi neteisėtai išmokėtoms lėšoms išieškoti“. Abu klausimai labai svarbūs ir ES institucijoms³, ir kompetentingoms nacionalinėms institucijoms.

Pirmoje dalyje apibendrinami statistiniai duomenys, susiję su pažeidimais, apie kuriuos valstybės narės pranešė, padarytais tose srityse, kuriose valstybės narės įgyvendina biudžetą (žemės ūkio politika, sanglaudos politika ir pasirengimo narystei fondai, t. y. beveik 80 % biudžeto), taip pat statistiniai duomenys, susiję su pažeidimais ES tradicinių nuosavų išteklių surinkimo srityje. Be to, joje pateikiami pažeidimų Komisijos tiesiogiai valdomų išlaidų srityje įverčiai ir apžvelgiama Europos kovos su sukčiavimu tarnybos (OLAF) operatyvinė veikla. Statistiniai duomenys turi būti aiškinami ir naudojami itin atsargiai: pažeidimas, apie kurį pranešta, daugeliu atvejų nėra galimas sukčiavimas (kuris yra sąmoningas veiksmas). Įtariamas sukčiavimas, apie kurį pranešta, nebūtinai yra teismo sprendimu patvirtintas sukčiavimo atvejis. Visi ataskaitoje nurodyti pažeidimai nagrinėjami ir dėl jų imamasi įvairių tolesnių veiksmų, kaip išsamiau išdėstyta 1 ir 5 dalyse.

Antroje dalyje daugiausia dėmesio skiriama ES finansinių interesų apsaugos **tarptautiniam aspektui** ir pateikiama informacija apie pažangą, padarytą ratifikuojant finansinių interesų apsaugos (FIA) teisės aktus.

Ataskaitos **trečia dalis** skirta administracinėms priemonėms, kurių Komisija ėmėsi, siekdama kovoti su sukčiavimu ir pažeidimais muitų srityje.

Ketvirthoje dalyje pateikiama klausimyno rezultatų, susijusių **su Komisijos (OLAF) ir valstybių narių bendradarbiavimu atliekant patikrinimus vietoje**⁴, apžvalga.

Paskutinėje ataskaitos dalyje aptariamas **lėšų išieškojimas** 2009 m. visose biudžeto srityse ir pateikiama informacija apie priemones, kurių valstybės narės imasi, siekdamos užtikrinti neteisėtai išmokėtų lėšų išieškojimą.

Prie ataskaitos pridedami du Komisijos tarnybų darbiniai dokumentai⁵.

¹ Ankstesnių metų ataskaitos pateiktos http://ec.europa.eu/anti_fraud/reports/anti-fraud_en.html.

² Išsamūs klausimyno rezultatai pateikti dokumente „2009 m. valstybių narių vykdytas SESV 325 straipsnio įgyvendinimas“ (prie šios ataskaitos pridėtas dokumentas Nr. 1).

³ Taip pat žr. 2009 m. balandžio 24 d. Europos Parlamento rezoliuciją dėl Bendrijų finansinių interesų apsaugos ir kovos su sukčiavimu. 2007 m. metinė ataskaita (2008/2242(INI)).

⁴ Žr. pridedamą dokumentą „2009 m. valstybių narių vykdytas SESV 325 straipsnio įgyvendinimas“.

1. KOVOS SU SUKČIAVIMU REZULTATAI. SUKČIAVIMO ATVEJŲ IR KITŲ PAŽEIDIMŲ STATISTINIAI DUOMENYS

1.1. Sukčiavimo atvejų ir kitų pažeidimų, apie kuriuos valstybės narės ir Komisijos tarnybos pranešė 2009 m., statistiniai duomenys

ES teisės aktais valstybės narės įpareigojamos pranešti apie įtariamo sukčiavimo atvejus ir kitus nustatytus pažeidimus, dėl kurių daroma žala ES finansiniams interesams tose srityse, kuriose valstybės narės įgyvendina biudžetą, taip pat ES nuosavų išteklių surinkimo srityje.

Svarbu skirti sukčiavimą nuo kitų pažeidimų. Pažeidimas – tai bet koks ūkinės veiklos vykdytojo ES teisės aktų nuostatų nesilaikymas, dėl kurio padaroma arba gali būti padaryta žala ES finansiniams interesams⁶. Sukčiavimas – tai tyčia padarytas pažeidimas, laikomas baudžiamąja veika⁷. Valstybės narės privalo nustatyti, kurie pažeidimai yra įtariamo sukčiavimo atvejai. Tikrąjį sukčiavimo finansinį poveikį galima nustatyti tik pasibaigus teisminiams procesams.

Komisijos tarnybų darbiniame dokumente „Statistinis pažeidimų įvertinimas“⁸ 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.

⁵ Dėl nuorodų žr. ataskaitos viršelį.

⁶ 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).

⁷ 1995 m. liepos 26 d. Konvencijos dėl Europos Bendrijų finansinių interesų apsaugos 1 straipsnio 1 dalies a punktas (OL C 316, 1995 11 27).

⁸ Antrasis prie šios ataskaitos pridedamas dokumentas.

1 lentelė. Pažeidimų skaičius ir sumos 2009 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)	
	2008 m. ⁹	2009 m.	2008 m. ¹⁰	2009 m.	2008 m.	2009 m.
Žemės ūkis	1 133	1 621	102,3 (0,24 % visų asignavimų)	125 (0,24 % visų asignavimų)	4 (0,01 % visų asignavimų)	13,3 (0,03 % visų asignavimų)
Sanglaudos politika	4 007	4 931	585,2 (~ 0,11 % visų asignavimų)	1 223 (2,53 % visų asignavimų)	57 (~ 0,11 % visų asignavimų)	109 (~ 0,23 % visų asignavimų)
Pasirengimo narystei fondai	523	706	61 (~ 0,9 % visų asignavimų)	117 (~ 0,78 % visų asignavimų)	13 (~ 0,9 % visų asignavimų)	57 (~ 0,38 % visų asignavimų)
Tiesioginės išlaidos	932	705	34,7 (~ 0,17 % visų asignavimų)	27,5 (~ 0,17 % visų asignavimų)	3,2 (~ 0,02 % visų asignavimų)	1,5 (~ 0,01 % visų asignavimų)
Iš viso išlaidų	6 595	7 963	783,2 (~ 0,07 % išlaidų visose keturiose srityse sumos)	1 492,5 (~ 1,13 % išlaidų visose keturiose srityse sumos)	77,2 (~ 0,07 % išlaidų visose keturiose srityse sumos)	180,8 (~ 0,13 % išlaidų visose keturiose srityse sumos)
Nuosavi ištekliai¹¹	6 075	4 648	375 (~ 0,46 % visos nuosavų išteklių sumos ¹²)	343 (~ 0,23 % visos nuosavų išteklių sumos)	75 (~ 0,46 % visos nuosavų išteklių sumos)	99 (~ 0,68 % visos nuosavų išteklių sumos)

1.2. Įplaukos

1.2.1. Tradiciniai nuosavi ištekliai (TNI)

Pažeidimų, apie kuriuos pranešta 2009 m., skaičius, palyginti su 2008 m., sumažėjo 23 % (2009 m. – 4 648 atvejai, 2008 m. – 6 075), apskaičiuotoji suma taip pat yra 8,5 % mažesnė (2008 m. – 375 mln. EUR, 2009 m. – 343 mln. EUR). *Dešimties naujųjų valstybių narių* pateikiamų pranešimų skaičius didėjo nuo jų įstojimo 2004 m. iki 2007 m. 2008 m. šis

⁹ Kai kurių sektorių duomenys, palyginti su 2008 m. ataskaita, atnaujinti.

¹⁰ *Idem.*

¹¹ Muitai ir žemės ūkio mokesčiai.

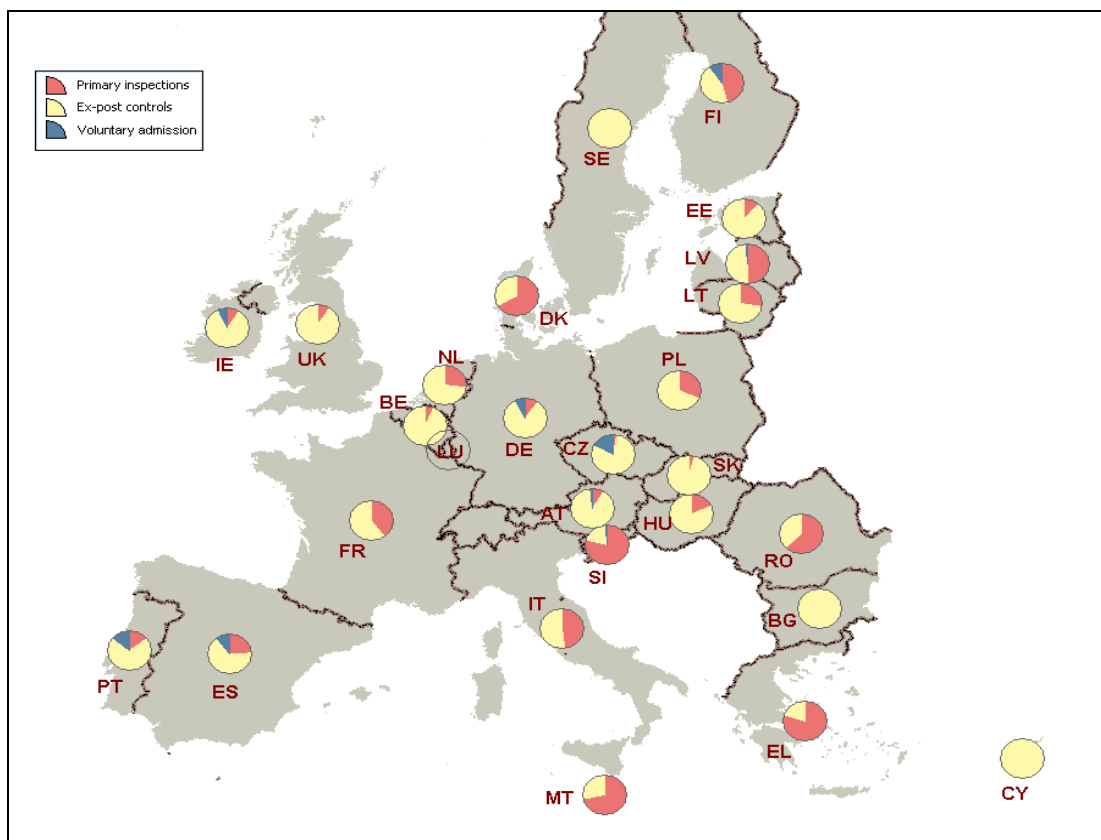
¹² Šis procentinis dydis pagrįstas ne sąskaitomis, o tradicinių nuosavų išteklių bendrajame 2009 m. biudžete įverčiu.

skaičius nustojo augti, o 2009 m. pateikta 2 % mažiau pranešimų, palyginti su 2008 m., nors TNI suma 2008–2009 m. padidėjo 20 %.

Įtariamo sukčiavimo atvejai sudarė maždaug 19 % pažeidimų, apie kuriuos pranešta, o jų apytikris finansinis poveikis buvo 99 mln. EUR.

Valstybės narės taiko skirtingus pažeidimų nustatymo būdus, tačiau 2009 m. didžioji dauguma pažeidimų (75 %) nustatyti per nacionalinių institucijų atliktus pirminius patikrinimus arba patikrinimus po muitinio įforminimo. Daug valstybių narių¹³ pažeidimams nustatyti dažniausiai atlieka *ex-post* patikras. Pirminiai patikrinimai visų pirma taikomi Danijoje, Slovėnijoje, Rumunijoje, Maltoje ir Graikijoje.

1 diagramoje nurodyta, kokiais būdais valstybės narės 2009 m. nustatė su OWNRES¹⁴ susijusius pažeidimus (pagal sumas). Šioje diagramoje sąvoka „*ex-post* patikra“ apima šiuos būdus: sąskaitų auditą, Komisijos patikrinimus, kovos su sukčiavimu tarnybų patikrinimus, tikrinamuosius vizitus, nacionalinių institucijų atliekamus patikrinimus po muitinio įforminimo ir mokesčių auditus.



1 diagrama. Pažeidimų nustatymas 2009 m. Būdai.

Labai įvairios prekės tampa pažeidimų ir sukčiavimo atvejų, į kuriuos valstybės narės turi atkreipti dėmesį, objektu. Televizoriai, monitoriai, rūbai ir, be abejo, tabakas išliko svarbūs

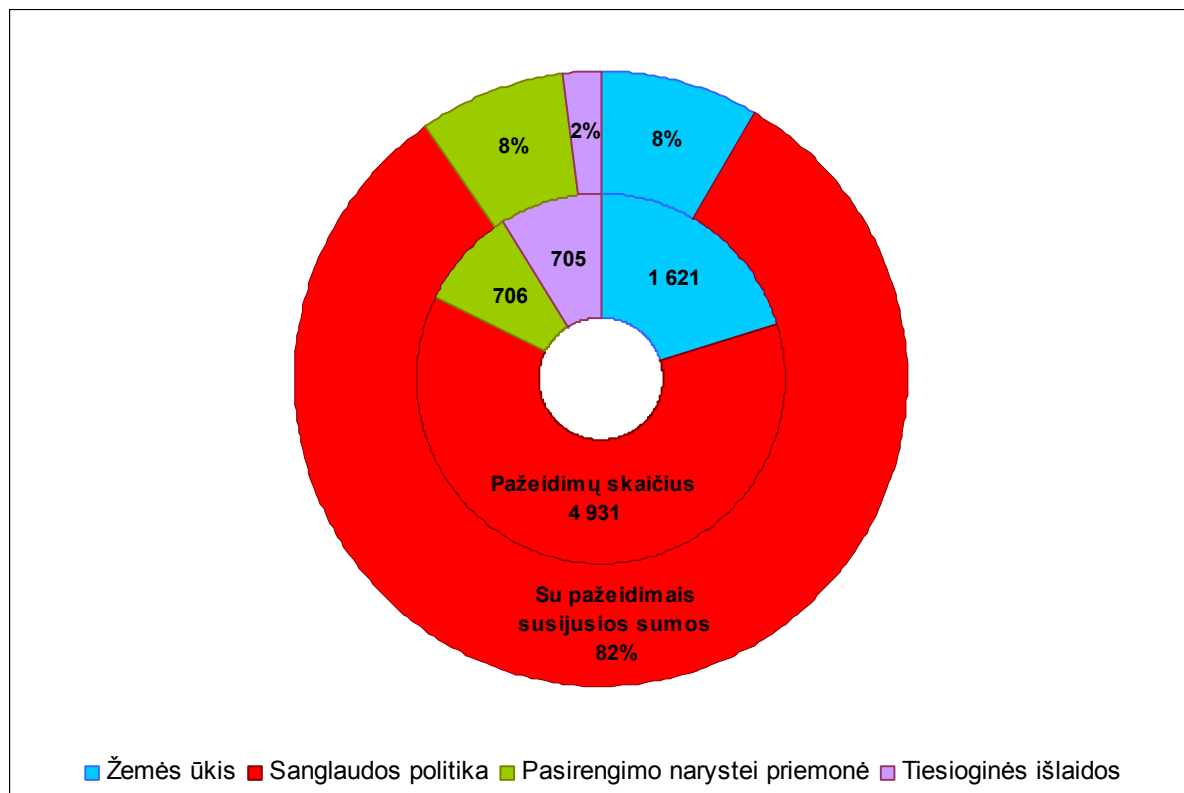
¹³ BG, CY, AT, SE, HU, SK, BE, EE, LT, DE, ES, PT, FR, IE ir UK.

¹⁴ OWNRES – tai nuosavų išteklių santrumpa anglų k.; OWNRES duomenų bazė yra pagrindinė priemonė, kuria naudojantis gaunami duomenys, reikalingi bendrai sukčiavimo ir pažeidimų, turinčių poveikį tradiciniams nuosaviems ištekliams, analizei.

2009 m. ir, kaip ir ankstesniais metais, tai buvo tos prekės, su kuriomis dažniausiai sieti užregistruoti pažeidimai arba sukčiavimo atvejai. Taip pat labai skiriasi prekių kilmė, nors kai kurios šalys nuolatos yra tarp dažniausiai minimų (Kinija, Jungtinės Valstijos, Japonija).

1.3. Išlaidos. Bendra analizė

Ataskaitoje nagrinėjamos keturios pagrindinės ES biudžeto išlaidų kategorijos: žemės ūkis, sanglaudos politika, pasirengimo narystei pagalbos priemonė ir tiesioginės išlaidos įvairiose politikos srityse – nuo mokslinių tyrimų ir taikomosios plėtros iki humanitarinės pagalbos.



2 diagrama. Paminėtų keturių biudžeto sričių dalys pagal pažeidimus, apie kuriuos pranešta, ir įtariamus sukčiavimo atvejus (vidinis apskritimas) ir susijusias finansines sumas (išorinis apskritimas) 2009 m.

Sanglaudos politika ir pasirengimo narystei pagalba sudaro pažeidimų dalį, kuri smarkiai viršija bendro biudžeto lėšų dalį, o tai reiškia, kad šių sektorių valdymo ir kontrolės sistemas reikia toliau tobulinti.

Dėl pranešimų apie pažeidimus, susijusius su ES biudžeto išlaidų dalimi, – 2009 m. turėtų būti laikomi pereinamaisiais metais, atsižvelgiant į tai, kad buvo įdiegta pranešimų teikimo internetu sistema – pažeidimų valdymo sistema (PVS), dėl kurios galėjo kilti su pranešimų teikimu, registravimu ir perkėlimu į naująją sistemą susijusių problemų. Vis dėlto naujoji pranešimų teikimo sistema bendrai pagerino pranešimų apie pažeidimus teikimo sąlygas. Todėl šią sistemą palankiai vertina daugelis valstybių narių, kurios ja jau naudojos 2009 m. ataskaitiniais metais. Visos valstybės narės turėtų visiškai įdiegti PVS ir pasirengti ja naudotis rengiant 2010 m. ataskaitą.

1.3.1. Žemės ūkio išlaidos

2009 m. valstybės narės pranešė apie 1 621 naują atvejį, su kuriais susijusi bendra suma siekė 125 mln. EUR. Palyginti su 2008 m., užfiksuota 43 % daugiau atvejų, apie kuriuos pranešta, o neteisėtai išmokėtos sumos padidėjo 23 %. Šio didėjimo priežastis – pradėjusi veikti PVS, kuria naudojosi ir pranešimus tvarkė daugiau vartotojų, o tai turėjo tiesioginės įtakos atvejų, apie kuriuos pranešta, skaičiui. Ispanija pranešė apie daugiausia atvejų (404), o Italija pranešė apie didžiausias susijusias sumas (54 mln. EUR).

Įdiegus naująją pranešimų teikimo internetu sistemą valstybės narės geriau laikėsi įsipareigojimų, tačiau daugiau dėmesio vis dar reikėtų skirti tokiems klausimams, kaip pranešimų teikimas laiku, asmens duomenys ir susijusios priemonės.

Todėl Komisija ragina valstybes nares dar geriau vykdyti įsipareigojimus, visų pirma susijusius su minėtais klausimais, naudojantis įdiegta naująją pranešimų teikimo internetu sistema.

Kalbant apie 2006–2009 finansinių metų išlaidas, valstybės narės iki šiol yra pranešusios apie 2 086 pažeidimus, su kuriais susijusi bendra suma yra 97 mln. EUR. Ispanija pranešė apie daugiausia atvejų (377), o Italija pranešė apie didžiausias su pažeidimais susijusias sumas (14 mln. EUR). Daugiausia išlaidų apmokėjo Prancūzija (20 %), nors pažeidimų skaičius (127) ir su pažeidimais susijusios sumos (9 mln. EUR, kurie sudaro 0,09 % išlaidų), apie kuriuos pranešė Prancūzija, išlieka gana nedideli, palyginti su išlaidomis. Tais pačiais finansiniais metais valstybės narės pranešė apie 228 įtariamo sukčiavimo atvejus, su kuriais susijusi bendra suma – 12 mln. EUR.

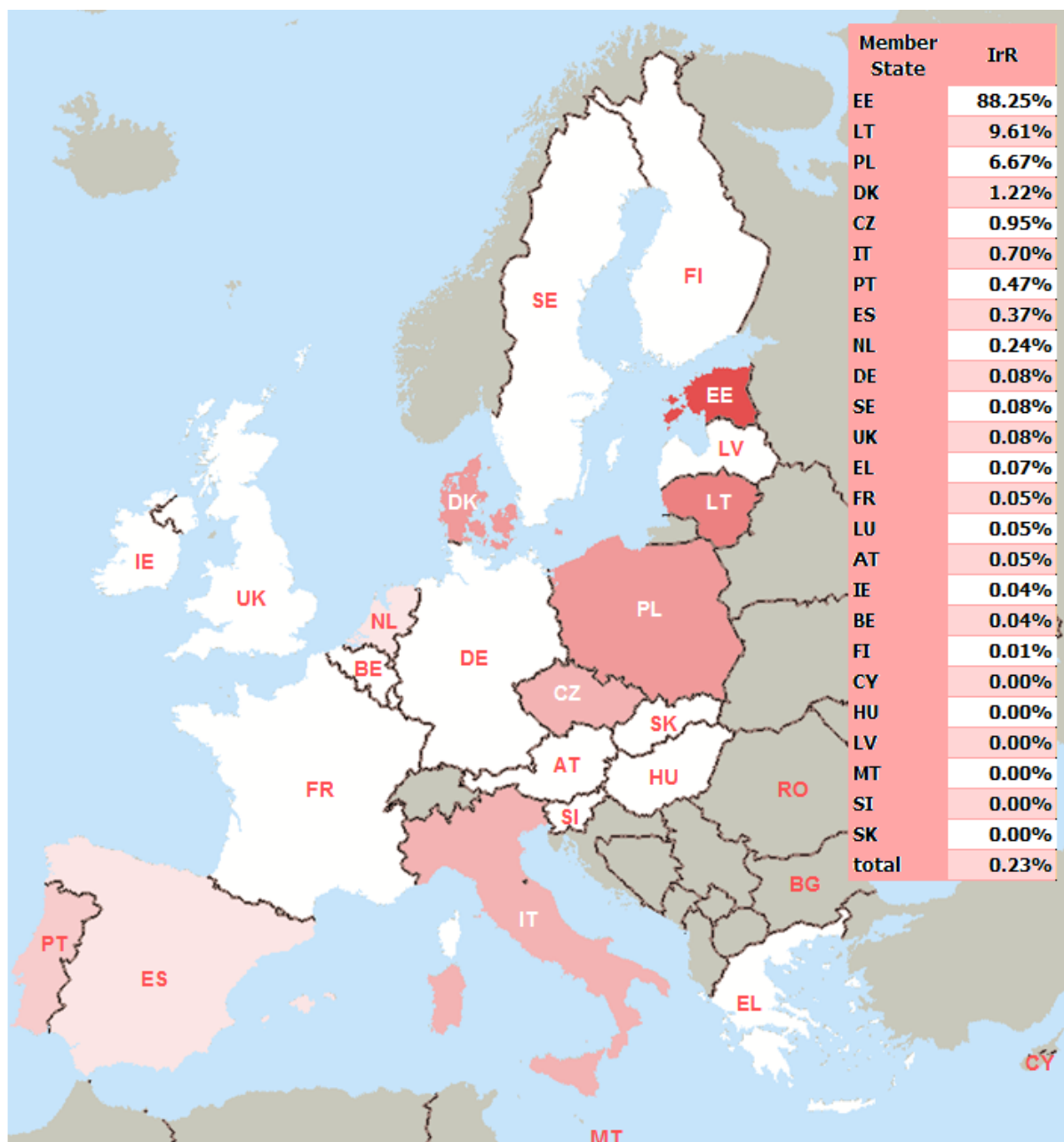
Pažeidimų koeficientas gana aukštas cukraus, kiaulienos, kiaušinių ir paukštienos, grūdų, kaimo plėtros bei vaisių ir daržovių sektoriuose. Šie skaičiai turėtų būti laikomi laikotarpio vidurio rezultatu, nes pranešimai apie pažeidimus, susijusius su 2006–2009 m. išlaidomis, bus toliau teikiami ateinančiais metais.

Nustatyti galima tik tų metų, kurie laikomi „užbaigtais“, galutinius skaičius. 2004 finansiniai metai yra vėliausi finansiniai metai, kurie laikomi užbaigtais. Įvykdyti audito planai, pradėtos išieškojimo procedūros ir pranešta apie pažeidimus.

Bendra išlaidų suma 2004 m. buvo apie 43 mlrd. EUR. Valstybės narės pranešė apie 2 216 atvejų, su kuriais susijusi bendra suma buvo maždaug 99 mln. EUR. Tai reiškia, kad pažeidimų koeficientas buvo 0,23 %.

3 diagramoje pateikti valstybių narių¹⁵ pažeidimų koeficientai 2004 m. Valstybių narių pažeidimų koeficientai labai skiriasi. Tai gali rodyti įdiegtų kontrolės sistemų veiksmingumą ir šį klausimą reikės nagrinėti išsamiau. Valstybės narės klasifikavo 37 įtariamo sukčiavimo atvejus, apie 23 (62 %) iš jų pranešė Italija.

¹⁵ CY ir MT žemėlapyje nenurodytos, nes 2004 m. jos nepatyrė išlaidų šiame sektoriuje.



3 diagrama. Pažeidimų koeficientai pagal valstybę narę (ES–25) 2004 m.

1.3.2. Sanglaudos politika

2009 m. pranešta apie 4 931 pažeidimą, su kuriais susijusi bendra suma – 1,22 mlrd. EUR. Palyginti su 2008 m., padaugėjo pažeidimų, apie kuriuos pranešta, ir padidėjo su jais susijusios finansinės sumos. Labai išaugo ir pažeidimų, apie kuriuos pranešta, skaičius (+23 %), ir neteisėtai išmokėtos sumos (+109%). Tokį augimą galėjo lemti keli veiksniai: pažeidimai, apie kuriuos pranešta, susiję su trimis skirtingais programavimo laikotarpiais (1994–1999 m., 2000–2006 m. ir 2007–2013 m.); apie pažeidimus pranešė Rumunija ir Bulgarija; baigiasi 2000–2006 m. programavimo laikotarpis, todėl atliekama daugiau patikrinimų ir auditų.

Atrodo, kad paskutinytis veiksnys turi didžiausią poveikį, nes panaši padėtis buvo susidariusi baigiantis 1994–1999 m. programavimo laikotarpiui (tuo metu skirtumas, palyginti su ankstesniais metais, buvo dar didesnis).

Vis dėlto, atsižvelgiant į tai, kad pagal sanglaudos politiką vykdomos programos yra daugiamečės, analizės pagal programavimo laikotarpį rezultatai yra įdomesni nei metinių biudžetų analizės rezultatai.

2000–2006 m. programavimo laikotarpiu, kuris baigiasi 2010 m., bendras pažeidimų koeficientas yra beveik 1,6 %, o sukčiavimo atvejų koeficientas – maždaug 0,25 %. Šie koeficientai atitinka tik apskaičiuotą poveikį Komisijos išmokoms valstybėms narėms, atsižvelgiant atitinkamai į pažeidimus (įskaitant įtariamo ir nustatyto sukčiavimo atvejus) ir (vien tik) į įtariamo sukčiavimo atvejus. Todėl abiem atvejais šie koeficientai neparodo, koks yra tikrasis pažeidimų ir sukčiavimo atvejų mastas. Šie koeficientai – tai nacionalinių kompetentingų institucijų atliktų patikrinimų ir auditų rezultatai, kurių ekstrapoliuoti neleidžiama, nebent žinomas audito ir patikrinimų imties dydis.

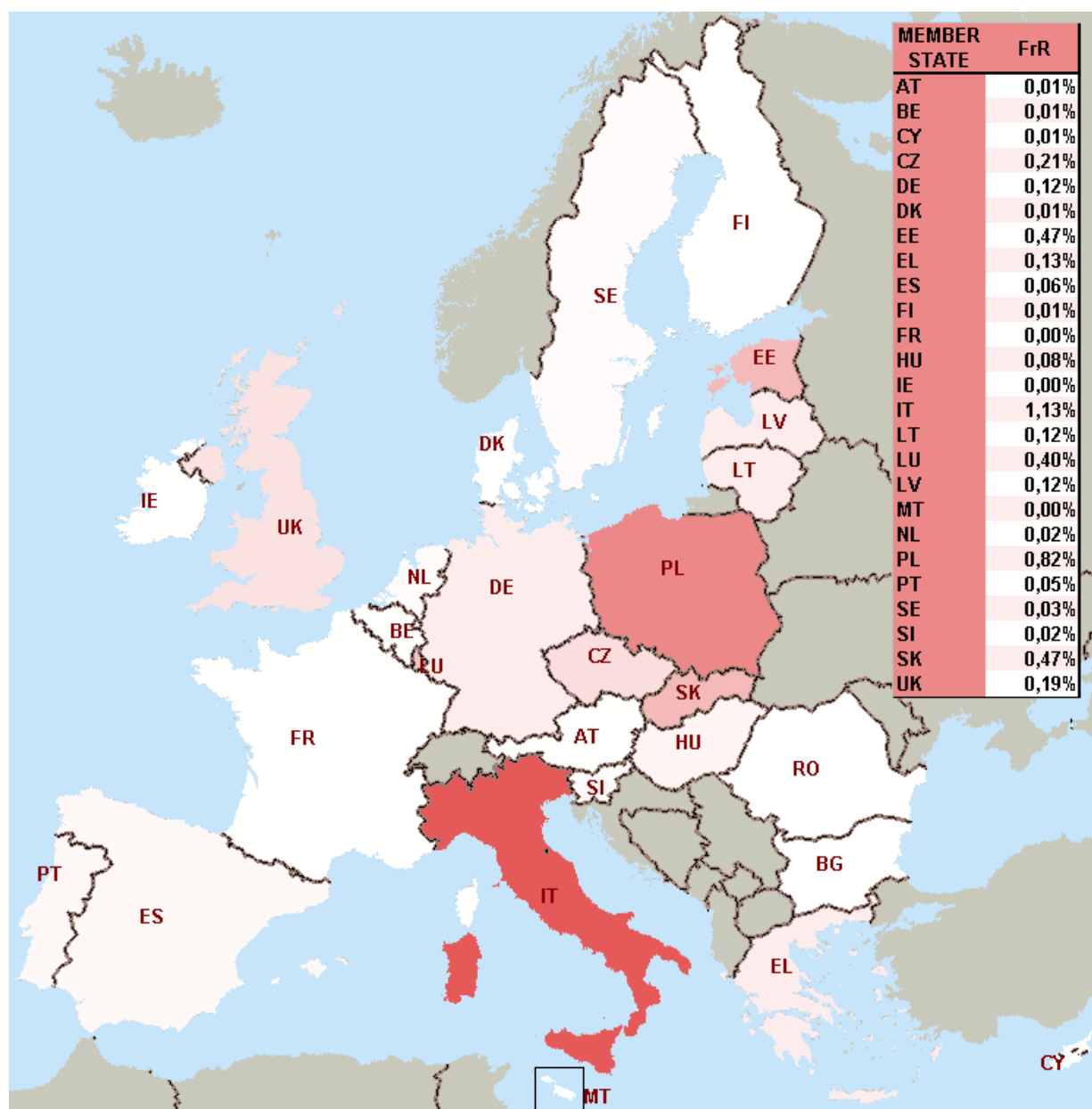
Daugiausia nustatytų pažeidimų susiję su Europos regioninės plėtros fondu (ERPF)¹⁶ ir 2 tikslo įgyvendinimo programomis (skirtomis atgaivinti vietoves, kurios susiduria su struktūriniais sunkumais). Kalbant apie ERPF, labiausiai tikėtinas paaiškinimas tas, kad iš šio fondo finansuojami projektai, kurių vertė didesnė, todėl su pažeidimais susijusios sumos taip pat yra didesnės. Kalbant apie 2 tikslo įgyvendinimo programas, bendram koeficientui įtakos galėjo turėti labai didelis JK ir Nyderlanduose, kurie daugiausia lėšų gauna pagal šias programas, nustatytų pažeidimų skaičius.

Dėl įtariamo sukčiavimo koeficiento – ERPF išlieka fondu, kuriam daromas didžiausias poveikis (0,29%). 1 tikslo įgyvendinimo programų (parama mažiau klestinčių regionų vystymuisi) koeficientas yra didžiausias (0,30 %), o 3 tikslo įgyvendinimo programų (pagal

¹⁶ Iš ERPF finansuojama tiesioginė pagalba investicijoms į: įmones, ypač mažas ir vidutines (MVI), siekiant sukurti tvarias darbo vietas; infrastruktūros projektus, pirmiausia susijusius su moksliniais tyrimais ir naujovėmis, telekomunikacijomis, aplinkosauga, energija ir transportu; finansines priemones (rizikos kapitalo, vietos vystymosi fondus ir t. t.), siekiant remti regionų ir vietos vystymąsi ir skatinti miestų ir regionų bendradarbiavimą; techninės pagalbos priemones.

kurias remiamas švietimo, mokymo ir užimtumo politikos ir sistemų ne 1 tikslo regionuose pritaikymas ir modernizavimas) koeficientas yra 0,17 %¹⁷.

Tarp valstybių narių didžiausias sukčiavimo atvejų koeficientas nustatytas Italijoje, Lenkijoje, Estijoje ir Slovakijoje, kaip parodyta 4 diagramoje:



4 diagrama. Sukčiavimo atvejų koeficientai pagal valstybę narę (ES–25) 2000–2006 m. programavimo laikotarpiu

Vis dėlto didesni įtariamo sukčiavimo koeficientai nebūtinai reiškia, kad tam tikrose valstybėse narėse aktyviau vykdoma nesąžininga veikla, turinti poveikio ES finansiniams interesams. Tai greičiau rodo, kad gerai veikia įdiegtos kovos su sukčiavimu sistemos

¹⁷ Atsižvelgiant į tai, kad regionai, kuriems pagalba teikiama pagal 1 tikslo įgyvendinimo programas, yra mažiau klestintys regionai, o regionai, kuriems pagalba teikiama pagal 3 tikslo įgyvendinimo programas – turtingiausi regionai, atrodo, kad poreikis ir godumas yra pagrindinės sukčiavimo priežastys.

(užtikrinančios galimybę nustatyti sukčiavimo atvejus ir apie juos pranešti), dėl kurių visuomet nustatoma daugiau pažeidimų. Komisija toliau stebės šiuos rezultatus ir nagrinės įdiegtų kovos su sukčiavimu sistemų ir įtariamo sukčiavimo koeficientų, apie kuriuos pranešta, ryšį.

Iš valstybių narių, kuriose nustatytas įtariamo sukčiavimo koeficientas labai žemas, išsiskiria Ispanija ir Prancūzija (visų pirma dėl jų dydžio ir gaunamos finansinės paramos). Šie rezultatai visų pirma galėtų reikšti arba mažesnius gebėjimus nustatyti sukčiavimo atvejus, arba tai, kad apie dalį nustatytų sukčiavimo atvejų nepranešama.

Galiausiai su Sanglaudos fondu susiję duomenys tebėra pernelyg fragmentiški, kad būtų galima pateikti išsamią informaciją. Komisija dirba, kad pažeidimų valdymo sistema būtų visapusiškai įgyvendinta ir taikoma Sanglaudos fondui – tikimasi, kad dėl to ateinančiais metais padėtis pagerės. Valstybės narės¹⁸, kurios dar nėra įdiegusios naujosios pranešimų teikimo sistemos, raginamos skirti visas reikiamas pastangas šiai sistemai įdiegti.

Siekiant supaprastinti pranešimų apie pažeidimus teikimą, Komisijos reglamentas (EB) Nr. 1828/2006¹⁹ buvo iš dalies pakeistas²⁰ 2009 m. rugsėjo 1 d. Svarbiausi tikslai, kurių siekta padarytais pakeitimais – aiškiau išdėstyti galiojančias nuostatas, atsižvelgiant į Komisijos ir valstybių narių įgytą patirtį, susijusią su Reglamento (EB) Nr. 1681/94 dėl pažeidimų ir su struktūrinės politikos finansavimu ir šios srities informacinės sistemos organizavimu susijusių neteisingai sumokėtų sumų susigrąžinimo²¹ taikymu, palengvinant pranešimų teikimą ir užtikrinant, kad rizikos analizei svarbūs duomenys nebūtų prarasti, taip pat kuo labiau suderinti struktūriniam fondams taikytinas nuostatas dėl pranešimų teikimo ir žemės ūkio srityje taikytinas nuostatas.

1.3.3. Pasirengimo narystei fondai

2009 m. nustatyti 706 nauji pažeidimų atvejai, su kuriais susijusi suma yra 117 mln. EUR, apie kuriuos pranešė 14 duomenis teikiančių valstybių narių nacionalinės institucijos. Nustatytų atvejų padaugėjo 35 %. Tai rodo, kad pasirengimo narystei pagalbos srityje nustatytų atvejų ne mažėja, o vis daugiau nustatoma mažesnėje šalių grupėje, t. y. ES-2 ir šalyse kandidatėse. Bulgarijoje ir Rumunijoje nustatyti pažeidimai bendrai sudaro 81 % atvejų ir yra siejami su 93 % neteisėtai išmokėtų sumų, apie kurias pranešta 2009 m. Tačiau ši augimo tendencija būdinga tik Bulgarijai, kurioje atvejų padaugėjo 134 %. Todėl tendencijoms didelį poveikį daro tai, kokie pranešimų teikimo būdai naudojami, – taip susiaurinama analizės sritis.

Su pažeidimais susijusios sumos toliau auga ir kaupiasi per visą programavimo laikotarpį, nors asignavimai išlieka nepakitę, o mokėjimai laipsniškai mažėja. Todėl pažeidimų ir įtariamo sukčiavimo koeficientai didėja.

2009 m. penkios valstybės narės (Bulgarija, Vengrija, Lenkija, Rumunija ir Slovakija) ir Turkija pranešė apie įtariamo sukčiavimo atvejus. Nustatyti 262 sukčiavimo atvejai, o jų finansinis poveikis 57 mln. EUR.

¹⁸ Ispanija ir Prancūzija 2009 m. PVS nesinaudojo, o Švedija ir Airija dar turi ją visapusiškai įdiegti.

¹⁹ OL L 371, 2006 12 27.

²⁰ OL L 250, 2009 9 23.

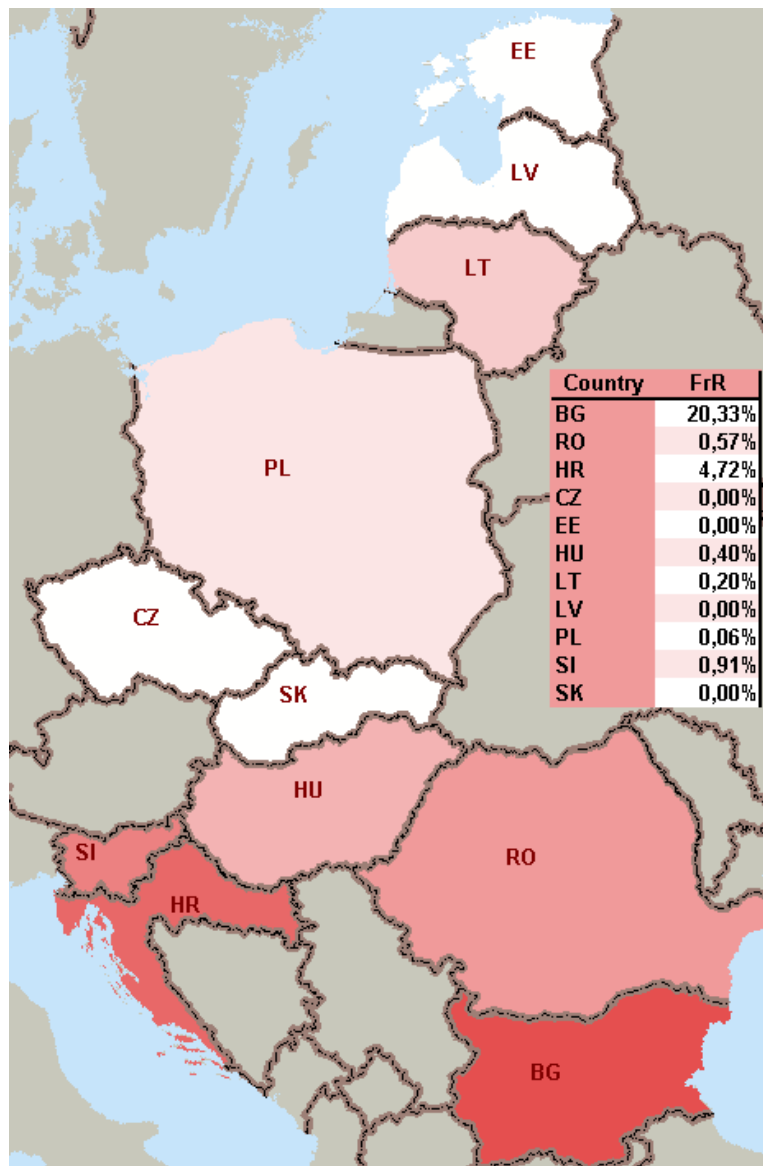
²¹ OL L 172, 1994 7 7.

Bulgarija pranešė apie daugiausia įtariamo sukčiavimo atvejų. Su SAPARD programa²² susijusių įtariamo sukčiavimo atvejų akivaizdžiai daugiausia. Jie sudaro 67 % visų šioje šalyje nustatytų atvejų. Iš tiesų Bulgarijoje nustatyti atvejai sudaro 92 % visų su SAPARD programa susijusių įtariamo sukčiavimo atvejų, apie kuriuos 2009 m. pranešta OLAF. Komisija pareikalavo, kad Bulgarijos institucijos sugriežtintų kontrolės sistemas ir atliktų papildomus patikrinimus – su tuo susiję rezultatai matyti iš didėjančio nustatytų įtariamo sukčiavimo atvejų ir atvejų, apie kuriuos pranešta, skaičiaus. Tikimasi, kad sparčiai augantis įtariamo sukčiavimo atvejų skaičius sumažės ateinančiais metais užbaigus teismines procedūras ir pateikus atnaujintas ataskaitas.

Viso SAPARD programavimo laikotarpio bendras įtariamo sukčiavimo koeficientas yra 2,8 %. Bulgarijoje nustatytų su SAPARD programa susijusių įtariamo sukčiavimo atvejų koeficientas yra 20 %, o Čekijos, Estijos, Latvijos ir Slovakijos sukčiavimo atvejų koeficientas nulinis, todėl kyla abejonių, pavyzdžiui, dėl pateiktos informacijos patikimumo arba dėl gebėjimų nustatyti sukčiavimo atvejus SAPARD sektoriuje.

5 diagramoje pateikti sukčiavimo atvejų SAPARD sektoriuje koeficientai pagal šalį.

²² Pagal šią programą remta šalių kandidačių žemės ūkio ir kaimo plėtra.



5 diagrama. Įtariamo sukčiavimo atvejų, susijusių su SAPARD programa, koeficientai pagal valstybes nares ir šalis kandidates 2009 m.

Atrodo, kad kontrolė gerai paskirstyta. 2009 m. pažeidimams nustatyti dažniausiai naudoti būdai buvo dokumentų tikrinimas ir auditas. Dauguma įtariamo sukčiavimo atvejų Bulgarijoje nustatyti atliekant auditą. Išskirtinė Bulgarijos padėtis rodo tai, kad nacionalinėje kovos su sukčiavimu sistemoje yra spragų.

Valstybės narės ir šalys kandidatės apie pažeidimus raginamos pranešti naudojantis nauju PVS pasirengimo narystei pagalbos modulių, kai tik šis modulis pradės veikti²³.

²³

Kai modulis pradės visapusiškai veikti, juo bus užtikrinti tam tikri pranašumai, pvz., geresnis išsipareigojimų vykdymas, mažiau techninio pobūdžio klaidų, galimybė įvairiuose lygmenyse veikiančioms pranešimus teikiančioms institucijoms susipažinti su informacija apie visus (neįslaptintus) pažeidimus, apie kuriuos pranešta anksčiau.

1.3.4. Komisijos tiesiogiai valdomų išlaidų statistiniai duomenys

Šių metų šios srities pažeidimų analizė pagrįsta duomenimis, saugomais Komisijos apskaitos sistemoje ABAC – tai kryžminių nuorodų operacinė duomenų apdorojimo sistema, kuria naudodamasi Komisija gali atlikti ir prižiūrėti visas biudžeto ir apskaitos operacijas. Viena iš sistemos ABAC funkcijų – „išieškojimo aplinka“, kuria naudojantis renkama išsami informacija apie Komisijos tarnybų išduotus ir sistemoje ABAC užregistruotus vykdomuosius raštus sumoms išieškoti. Išieškojimo aplinka yra pakankamai nauja šios sistemos funkcija. Duomenis iš Komisijos tarnybų pradėta rinkti neseniai ir šiuo metu sistemoje ABAC saugomi duomenys, susiję su nuo 2008 m. išduotais vykdomaisiais raštais sumoms išieškoti. Taigi pateikiamus duomenis reikėtų vertinti itin atsargiai ir nelaikyti jų praktiniais sukčiavimo ir pažeidimų lygio įrodymais.

Išduoti 705 vykdomieji raštai sumoms išieškoti, susiję su pažeidimais ir įtariamo sukčiavimo atvejais šioje srityje; finansinis poveikis apytikriai vertinamas 27,5 mln. EUR, iš kurių 1,5 mln. EUR sudaro 15 įtariamo sukčiavimo atvejų, apie kuriuos pranešta. Pažeidimai išorės veiksmų sektoriuje sudaro 4,4 mln. EUR, o vidaus politikos srityje – 23,1 mln. EUR.

1.4. OLAF veiklos statistiniai duomenys

Atlikusi pradinį gautos informacijos įvertinimą, OLAF gali pradėti vieną iš penkių rūšių bylų: vidaus tyrimą, išorės tyrimą, koordinavimo bylą, baudžiamosios pagalbos bylą arba savitarpio pagalbos bylą. Kasmet pradedamų bylų skaičius išlieka pastovus (2009 m. – 220, 2008 m. – 204, 2007 m. – 201). 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 (2009 m. pabaigoje jų buvo 455, 2008 m. pabaigoje – 425). Lentelėje pateikiama trumpa padėties 2009 m. pabaigoje apžvalga. Palyginti su 2008 m. šiek tiek didesnę šiuo metu tiriamų bylų skaičių iš dalies lėmė pradėta taikyti *de minimis* politika, pagal kurią OLAF daugiausia savo operacinių išteklių skiria sudėtingesnėms sukčiavimo byloms, kurios dėl jų pobūdžio tiriamos ilgiau.

2 lentelė. 2009 m. gruodžio 31 d. nagrinėjamų bylų skaičius pagal sritis ir jų finansinis poveikis

Sritis	2009 m. gruodžio 31 d. aktyviai tiriamų bylų skaičius	Tyrimo finansinis poveikis (mln. EUR)
Žemės ūkis	79	106,48
Cigaretės	32	65,31
Muitai	36	245,23
Tiesioginės išlaidos	47	65,41
ES institucijos ir įstaigos	133	25,07
Išorės pagalba	86	153,31
Struktūriniai fondai	43	658,19
Prekyba	1	0,29
Iš viso	457	1 319,29

Daugiau informacijos ir palyginimą su ankstesniais metais galima rasti OLAF ataskaitoje²⁴.

²⁴ http://ec.europa.eu/comm/anti_fraud/reports/index_en.html.

2. EUROPOS SAJUNGOS FINANSINIŲ INTERESŲ APSAUGOS TARPTAUTINIS ASPEKTAS

Finansinių interesų apsauga ir kova su sukčiavimu bei korupcija yra Europos Sąjungos uždaviniai, kuriuos ji turi spręsti ir už savo sienų, todėl į juos turi būti atsižvelgiama tarptautiniuose susitarimuose, kuriuos Sąjunga sudaro su trečiosiomis šalimis, arba tarptautinėse konvencijose, kurių šalimi ji tampa.

Siekdama veiksmingai kovoti su sukčiavimu, korupcija, cigarečių kontrabanda ir kita neteisėta veikla, kuri kenkia ES finansiniams interesams, Sąjunga savo ir valstybių narių vardu su trečiosiomis šalimis derasi dėl kovos su sukčiavimu susitarimų ir tampa tarptautinių susitarimų arba konvencijų šalimi.

2.1. Daugiašaliai kovos su sukčiavimu susitarimai

Europos Komisija Europos Sąjungos vardu 3-iojoje JT konvencijos prieš korupciją šalių konferencijoje vedė derybas dėl Jungtinių Tautų konvencijos prieš korupciją įgyvendinimo sąlygų. Kartu su valstybėmis narėmis Europos Sąjunga yra Konvencijos šalis pagal savo kompetencijos sritį (prevencinės priemonės viešajame ir privačiajame sektoriuose, kaip antai kovos su korupcija organų steigimas, taip pat skaidrumas, atskaitomybė viešųjų finansų srityje, veiksmingas turto išieškojimas ir tarptautinis bendradarbiavimas). Iš šalių, be kita ko, reikalaujama imtis priemonių, kurios padėtų korumpuotu būdu gautas pajamas susekti, išaldyti, joms skirti areštą ir jas konfiskuoti. Konferencijoje taip pat patvirtinti įgaliojimai, susiję su Konvencijos peržiūros mechanizmu. Europos Sąjunga turės įvertinti, ar ji laikosi JT konvencijoje prieš korupciją nustatytų standartų, ir pasirengti peržiūrai, kuri turės būti atlikta ateinančiais metais.

Komisija taip pat dalyvauja Europos kovos su korupcija tinklo, kurį Taryba sukūrė 2008 m.²⁵, veikloje. Tinklas oficialiai įsteigtas 2009 m. lapkričio mėn. Slovėnijoje įvykusiame Europos partnerių prieš korupciją (EPAC) susitikime, kuriame priimtos darbo tvarkos taisyklės ir įsteigti valdymo organai. Komisija (OLAF) yra oficiali EPAC narė.

2.2. Derybos dėl dvišalių kovos su sukčiavimu susitarimų

Atsižvelgiant į tvirtesnę ES ir G20 įsipareigojimą užmegzti aukšto lygio tarptautinį bendradarbiavimą su trečiosiose šalyse esančiais finansų centrais ir mokesčių lengvatų zonomis, kurie atitinka EBPO bendradarbiavimui mokesčių srityje taikomus standartus, taip pat po 2009 m. vasario mėn. įvykusio Ekonomikos ir finansų reikalų tarybos posėdžio Komisija iš dalies pakeitė savo 2008 m. gruodžio 10 d. priimtą pasiūlymą dėl Tarybos sprendimo dėl Europos bendrijos bei jos valstybių narių ir Lichtenšteino Kunigaikštystės susitarimo bendradarbiauti kovojant su sukčiavimu ir kita jų finansiniams interesams kenkiančia finansine veikla pasirašymo ir sudarymo.

Iš dalies pakeisti pasiūlymai²⁶ priimti 2009 m. lapkričio mėn. ir juose atsižvelgta į neseniai priimtus nuostatų, taikomų keitimuisi informacija mokesčių srityje, standartus ir pakeitimus, atsiradusius įsigaliojus Lisabonos sutarčiai.

²⁵ 2008 m. spalio 24 d. Tarybos sprendimas 2008/852/TVR dėl kovos su korupcija kontaktinių punktų tinklo (OL L 301, 2008 11 12).

²⁶ COM(2009) 644 galutinis, 2009 11 23 ir COM(2009) 648 galutinis, 2009 12 2.

Šis susitarimas suteiktų didelės pridėtinės vertės, nes jo taikymo sritis apima ne tik mokesčių slėpimą, mokestinį sukčiavimą ir visą kitą neteisėtą veiklą, kuri daro poveikį šalių finansiniams interesams, bet ir keitimąsi informacija mokesčių klausimais, laikantis EBPO standartų, taip užtikrinant, kad banko paslaptimi nebus remiamasi kaip išimtimi, siekiant užkirsti kelią keitimuisi informacija. Susitarime įtvirtintos nuostatos dėl administracinės pagalbos, visų pirma pagalbos pateikus prašymą (prašymą suteikti informacijos, atlikti priežiūrą ir atlikti tyrimus), ir dėl specialių bendradarbiavimo ir išieškojimo formų. Vis dėlto jame taip pat numatyta galimybė teikti savitarpio teisinę pagalbą visais nusikaltimų mokesčių tvarkai klausimais.

Šis susitarimas yra labai svarbus, nes jis turėtų tapti pavyzdžiu sudarant kovos su sukčiavimu susitarimus su kitomis trečiosiomis šalimis (Andora, Monaku, San Marinu ir Šveicarijos Konfederacija), kurie turėtų būti sudaromi remiantis Komisijos 2009 m. birželio mėn. priimtomis rekomendacijomis. Todėl susitarimas turėtų būti nedelsiant pasirašytas ir Taryba turėtų jam pritarti.

2.3. Derybos dėl kovos su sukčiavimu nuostatų, kurios turi būti įtrauktos į asociacijos susitarimus bei partnerystės ir bendradarbiavimo susitarimus

Vadovaudamasi savo sustiprinta Europos kaimynystės politika (EKP), Europos Komisija šiuo metu veda derybas dėl naujo visapusiško susitarimo su Ukraina, kuri yra šalis partnerė įgyvendinant EKP, kuriai teikiama pirmenybė. Nuo 1998 m. ES ir Ukrainos santykiai grindžiami Partnerystės ir bendradarbiavimo susitarimu (PBS), kuriame nustatyta išsami dviejų šalių bendradarbiavimo sistema.

2008 m. rugsėjo mėn. įvykusiame ES ir Ukrainos aukščiausiojo lygio susitikime susitarta pradėti derybas dėl ES ir Ukrainos asociacijos susitarimo, pakeisiančio Partnerystės ir bendradarbiavimo susitarimą. Asociacijos susitarimu turėtų būti atnaujinta bendra ES ir Ukrainos institucinė struktūra, dėl kurios turėtų būti lengviau stiprinti santykius visose srityse, įskaitant ES finansinių interesų apsaugą ir kovą su sukčiavimu bei korupcija, kurie daro poveikį ES lėšoms.

Skyriaus dėl finansinio bendradarbiavimo nuostatos, dėl kurių derėtasi su kolegomis iš Ukrainos, yra išsamiausias ir plačiausias masto kovos su sukčiavimu ir kontrolės nuostatų, susijusių su Komisijos kompetencija šioje srityje, rinkinys. Skyriuje numatyta daugybė išlygų dėl keitimosi informacija ir tolesnio bendradarbiavimo operatyviniu lygmeniu, pažeidimų, sukčiavimo ir korupcijos prevencijos, pranešimų apie pažeidimus teikimo, patikrinimų vietoje, administracinių priemonių, baudų ir kt.

Šiuo metu Komisija, veikdama per OLAF, veda keletą derybų dėl partnerystės ir bendradarbiavimo susitarimų ir asociacijos susitarimų²⁷, susijusių su finansiniu bendradarbiavimu ir ES bei jos šalių partnerių finansinių interesų apsauga. ES ir Ukrainos asociacijos susitarimo skyrius dėl finansinio bendradarbiavimo galėtų tapti tvirtu būsimų derybų pagrindu.

2.4. Kova su neteisėta tarptautine prekyba tabako gaminiais

Neteisėta prekyba tabako gaminiais – tai nusikalstama veika, susijusi su keletu labai žalingų aspektų. Komisija, veikdama per OLAF, ne tik teikia pagalbą ir paramą operatyvines bylas nagrinėjančioms teisėsaugos institucijoms visoje ES, bet ir su valstybės narėmis ir trečiosiomis šalimis koordinuoja didelio masto mokesčių srities ir baudžiamuosius tyrimus.

²⁷ Su Armėnija, Azerbaidžanu, Brunėjumi, Kinija, Gruzija, Iraku, Libija, Malaizija, Moldova, Mongolija, Filipinais, Rusija, Ukraina ir Vietnamu.

OLAF, siekdama spręsti konkrečias problemas, organizuoja ir koordinuoja muitinių operacijas Europos ir pasaulio mastu, pavyzdžiui, 2007 m. vykdyta operacija „Diabolo“ (jos tikslas – sulaikyti suklastotas prekes iš Kinijos, kurios kontrabanda įvežamos į ES krovinių konteineriuose), 2008 m. vykdyta operacija „Mudan“ (jos tikslas – spręsti didėjančią cigarečių kontrabandos paštu problemą) ir 2009 m. rugsėjo mėn. vykdyta operacija „Diabolo II“ (jos tikslas toks pat, kaip ir pirmosios operacijos „Diabolo“).

2009 m. Komisija ir toliau atliko svarbiausią vaidmenį derybose dėl protokolo, kuriuo siekiama panaikinti neteisėtą prekybą tabako gaminiais. Šis protokolą grindžiamas PSO tabako kontrolės pagrindų konvencija – tarptautine sutartimi, prie kurios šiuo metu prisijungusios 168 šalys. Komisija (kuriai atstovavo OLAF ir SANCO GD) Muitų sąjungos darbo grupėje (Muitų teisės aktai ir politika) glaudžiai ir veiksmingai bendradarbiavo su valstybėmis narėmis ir Taryba, siekdama suderinti ES poziciją šiose tarpvyriausybinių derybose. 7 straipsnio (Sekimas ir lokalizacija) nuostata yra šios suderintos pozicijos pagrindas. Komisija mano, kad būtent ši nuostata yra protokolo esmė ir svarbiausia kovos su neteisėta prekyba priemonė.

Komisija ragina valstybes nares toliau bendromis pastangomis siekti, kad šios derybos būtų sėkmingos.

2.5. Finansinių interesų apsaugos (FIA) priemonių ratifikavimo procesas

Konvencijos dėl Europos Bendrijų finansinių interesų apsaugos²⁸ antrasis protokolą, kuriame visų pirma įtvirtintos nuostatos dėl juridinių asmenų atsakomybės, konfiskavimo ir pinigų plovimo, įsigaliojo 2009 m. gegužės 19 d., atitinkamoms valstybės narėms pranešus apie jo ratifikavimą²⁹.

Vengrija Konvenciją ir jos protokolą³⁰ ratifikavo 2010 m. sausio 18 d., pateikdama vieną deklaraciją dėl Protokolo dėl Europos Bendrijų Teisingumo Teismo jurisdikcijos aiškinti Konvenciją. Estija dar turi ratifikuoti pastarąjį protokolą. Čekija ir Malta yra vienintelės valstybės narės, dar neratifikavusios nei Europos Bendrijų finansinių interesų apsaugos konvencijos, nei jos protokolą. Vykdydama tolesnę veiklą po antrosios ataskaitos, kurioje pateikiama informacija, kaip valstybės narės įgyvendina šias priemones³¹, Komisija toliau nagrinėjo nacionalinių nuostatų, visų pirma Austrijos, Belgijos, Prancūzijos, Vokietijos, Airijos, Italijos ir Liuksemburgo, atitikimą.

Valstybės narės raginamos nedelsiant tęsti šių teisės aktų ratifikavimo procedūras.

²⁸ OL C 316, 1995 11 27.

²⁹ Taip pat žr. Komisijos pranešimą dėl Europos Bendrijų finansinių interesų apsaugos konvencijos 2-ojo protokolo įsigaliojimo 2009 m. gegužės 19 d., OL C 219, 2009 9 12.

³⁰ 1996 m. rugsėjo 27 d. Pirmasis protokolą (OL C 313, 1996 10 23), 1996 m. lapkričio 29 d. Protokolą dėl Europos Bendrijų Teisingumo Teismo jurisdikcijos preliminariais nutarimais aiškinti Konvenciją (OL C 151, 1997 5 20) ir 1997 m. birželio 19 d. Antrasis protokolą (OL C 221, 1997 7 19).

³¹ COM(2008) 77 galutinis, 2008 2 14.

3. KITOS OPERATYVINĖS PARAMOS PRIEMONĖS, KURIŲ 2009 M. ĖMĖSI KOMISIJA. PAŽANGA MUITŲ SRITYJE

2009 m. muitų srityje padaryta dar didesnė pažanga – įdiegta, kaip numatyta naujajame Reglamente Nr. 766/2008³², nauja muitinės duomenų bazė ir įvykdyta bendra muitinių operacija „Diabolo II“.

3.1. Bendra muitinių operacija „Diabolo II“

Per šią bendrą muitinių operaciją konfiskuota daugiau kaip 65 mln. suklastotų cigarečių ir 369 000 kitų suklastotų gaminių (batų, žaislų, fotoaparatus, ausinių, skrybėlių, kepurėlių, pirštinių, rankinių ir kt.), pažymėtų daugiau 20 prekės ženklų. Be to, šios operacijos rezultatas – tolesni nusikalstamos veikos tyrimai. Operacija, kurią koordinavo Europos Komisija, veikdama per Europos kovos su sukčiavimu tarnybą (OLAF), buvo pavadinta „Diabolo II“, atsižvelgiant į sėkmingą 2007 m. bendrą muitinių operaciją „Diabolo I“.

Šios bendros operacijos sėkmė rodo, kaip svarbu visiems partneriams toliau glaudžiai bendradarbiauti kovojant su pasauline prekyba suklastotais gaminiais ir apsaugant teisėtą prekybą autentiškais gaminiais. Ši operacija – tai puikus operatyvinio bendradarbiavimo, pagrįsto pasitikėjimu, kurį įgyvendinant dalyvauja visos ASEM (Azijos ir Europos susitikimo)³³ partnerės, pavyzdys.

Buvo dar kartą patvirtinta, kad ASEM, kuris turi 45 nares iš Europos ir Azijos, yra veiksmingas muitinių administracijų bendradarbiavimo forumas. Operacijos „Diabolo II“ objektas buvo suklastotų cigarečių ir kitų suklastotų gaminių kontrabanda, kiek tai susiję su ASEM kompetencija. Operacija vykdėta 2009 m. rugsėjo–spalio mėn., ją koordinavo OLAF, kuriai padėjo Europolas ir Interpolas.

Operacijos sėkmę lėmė 13 Azijos šalių ir 27 ES valstybių narių muitinės pareigūnų bendradarbiavimas ir veiksmingas darbas, o geri operacijos rezultatai – paskata vykdyti kitas bendras operacijas.

3.2. Patobulintų duomenų bazių diegimas. Muitinės bylų identifikavimo duomenų bazė (FIDE)

FIDE (naujos duomenų bazės, kuria naudojasi valstybių narių muitinės) paskirtis – padėti užkirsti kelią operacijoms, kuriomis pažeidžiami muitinės ir žemės ūkio teisės aktai, taikytini į ES muitų teritoriją įvežamoms arba iš jos išvežamoms prekėms, taip pat palengvinti ir paspartinti tokių operacijų nustatymą ir patraukimą baudžiamojon atsakomybėn už jas. 2009 m. lapkričio 30 d. Taryba priėmė sprendimą, kuriuo pakeista MIS konvencija ir jos FIDE protokolas³⁴.

Naudodamosi FIDE už muitinės tyrimų vykdymą atsakingos nacionalinės institucijos, pradėdamos tirti ar tirdamos vieno ar daugiau asmenų ar verslo subjektų veiklą, gali nustatyti kitų valstybių narių kompetentingas institucijas, kurios atlieka ar atliko tyrimus tų asmenų ar

³² OL L 218, 2008 8 13.

³³ ASEM narės: Brunėjus, Kambodža, Kinija, Indija, Indonezija, Japonija, Korėja, Laosas, Malaizija, Mongolija, Mianmaras, Pakistanas, Filipinai, Singapūras, Tailandas, Vietnamas, ASEAN sekretoriatas, visos ES valstybės narės ir Europos Komisija.

³⁴ Sprendimas 2009/917/TVR, OL L 323, 2009 12 10.

verslo subjektų atžvilgiu, kad galėtų su jomis koordinuoti tyrimus. FIDE veikia kaip asmenų ar bendrovių, dėl kurių atliekamas tyrimas, registras, kuriame su tyrimu susijusi informacija nenurodoma.

Valstybės narės, kurios dar nesinaudoja FIDE duomenų baze, raginamos pradėti ją naudoti, kad galėtų geriau koordinuoti savo tyrimus.

4. KLAUSIMYNO DĖL BENDRADARBIAVIMO SU VALSTYBĖMIS NARĖMIS DĖL PATIKRINIMŲ VIETOJE REZULTATAI

Patikrinimai vietoje ir inspektavimas – tai vienos veiksmingiausių priemonių, kurias Komisija naudoja administraciniams tyrimams už ES institucijų ir tarnybų ribų vykdyti, siekdama kovoti su sukčiavimu ir kita neteisėta veikla, kuri kenkia ES finansiniams interesams. Patikrinimas vietoje – tai ūkinės veiklos vykdytojo patalpose atliekamas patikrinimas. Įgaliojimai atlikti tokius patikrinimus Komisijai suteikti Reglamentu Nr. 2185/1996³⁵. ES teisės aktų leidėjas patvirtino šią atsakomybę įsteigdamas OLAF, kuri vykdo Komisijai Reglamentu Nr. 2185/1996³⁶ suteiktus įgaliojimus.

Šio reglamento įgyvendinimas grindžiamas glaudžiu abipusiu OLAF ir kompetentingų nacionalinių institucijų bendradarbiavimu³⁷. Valstybių narių tyrimų institucijų dalyvavimas pageidautinas, nes joms dalyvaujant lengviau atlikti patikrinimus ir inspektavimus, be to, jie būna veiksmingesni, visų pirma, jeigu ūkinės veiklos vykdytojai pasipriešina – tokiu atveju gali būti taikomos nacionalinėje teisėje numatytos privalomos priemonės ir skubios pagalbos procedūros. Bendradarbiauti itin svarbu, šis procesas turi prasidėti prieš pradedant patikrinimą: kompetentingai nacionalinei institucijai OLAF turi pranešti apie patikrinimo, kurį ketina atlikti, objektą, tikslą ir teisinį pagrindą. Tuo tikslu OLAF turi teisingai nustatyti kompetentingą nacionalinę instituciją, tačiau kartais tai sunku padaryti, visų pirma, tiesioginių išlaidų srityje.

Siekdamos išspręsti šią problemą valstybės narės atsakymuose į klausimą pateikė OLAF išsamų nacionalinių institucijų, atsakingų už visas išlaidų sritis, įskaitant tiesiogines išlaidas³⁸, sąrašą ir taip sudarė OLAF tyrėjams sąlygas nustatyti kompetentingą nacionalinę instituciją ir laiku su ja susisiekti prieš patikrinimą. OLAF ir toliau palaikys glaudžius ryšius su valstybėmis narėmis, kurios nuolatos atnaujina šią informaciją.

Primygtinai rekomenduojama visose valstybėse narėse paskirti nacionalinę administracinę ir teisminę instituciją, kurios kompetencijai priskiriama tiesioginių išlaidų sritis.

Kad patikrinimas būtų sėkmingas, po pasirengimo patikrinimui etapo būtina, kad kompetentingos nacionalinės institucijos veiksmingai dalyvautų jį atliekant ir kad šios institucijos suteiktų pagalbą OLAF tyrėjams ūkinės veiklos vykdytojo pasipriešinimo atveju.

³⁵ Reglamentas Nr. 2185/1996 dėl Komisijos atliekamų patikrinimų ir inspektavimų vietoje siekiant apsaugoti Europos Bendrijų finansinius interesus nuo sukčiavimo ir kitų pažeidimų (OL L 292, 1996 11 15).

³⁶ Pagal reglamentų Nr. 1073/1999 ir Nr. 1074/1999 dėl Europos kovos su sukčiavimu tarnybos (OLAF) atliekamų tyrimų 3 straipsnio 1 dalį.

³⁷ Žr. Reglamento Nr. 2185/1996 4 straipsnį.

³⁸ Ne visose valstybėse narėse yra paskirtoji centrinė institucija, atsakinga už tiesiogines išlaidas, tačiau dauguma valstybių narių, išskyrus Vokietiją, Ispaniją ir Jungtinę Karalystę, pranešė, kad yra įsteigtos už šią sritį atsakingos tyrimų tarnybos.

OLAF inspektoriai, atlikdami patikrinimą vietoje, ir jeigu ES teisėje nenustatytos konkrečios taisyklės, turi laikytis atitinkamos valstybės narės nacionalinėje teisėje nustatytų darbo tvarkos taisyklių. Komisijai svarbu geriau išmanyti nacionalinius įstatymus, praktiką ir administracines procedūras, taikytinas atliekant šiuos patikrinimus, todėl valstybės narės atsakydamos į klausimą pateikė su šiais klausimais susijusią informaciją. Išsamūs valstybių narių atsakymai į klausimą pateikti prie šios ataskaitos pridedamame tarnybų darbiname dokumente³⁹; šiuose atsakymuose pateikiama naudinga bendroji informacija, susijusi su nacionaliniais reikalavimais ir praktika, kuria OLAF tyrėjai gali vadovautis rengdamiesi atlikti patikrinimus vietoje valstybės narės.

4.1. Nacionalinės sąlygos, taikomos galimybei naudotis informacija

Pagal Reglamento Nr. 2185/1996 7 straipsnį Komisijos inspektoriai gali naudotis visais su atitinkamomis operacijomis susijusiais duomenimis ir dokumentais tokiomis pat sąlygomis kaip ir nacionalinės administracijos inspektoriai. Visos valstybės narės pranešė, kad nacionalinės teisės aktais inspektoriams leidžiama naudotis visa turima su konkrečia operacija susijusia informacija ir dokumentais. Tais atvejais, kai ūkinės veiklos vykdytojas yra ES dotacijos gavėjas, pareiga leisti susipažinti su dokumentais ir informacija numatyta dotacijos sutartyje⁴⁰ ir yra svarbi atsargumo priemonė. Ypatingos sąlygos taikomos vykdymo užtikrinimo priemonėms, pavyzdžiui, kratoms ir poėmiams, kuriems atlikti būtinas teisėsaugos institucijos išduotas orderis⁴¹. Paprastai nacionaliniai inspektoriai gali susipažinti su informacija, kuri saugoma kitose patalpose nei ūkinės veiklos vykdytojo patalpos, ir jie gali tokias patalpas patikrinti, tačiau patikrinimų asmeninėje gyvenamojo vietoje negalima atlikti be teismo orderio, kaip nustatyta Europos žmogaus teisių konvencija ir konstitucijos nuostatomis⁴², reglamentuojančiomis pagrindines teises ir laisves. Tam tikrų valstybių narių⁴³ paminėtos pagrindinės teisės kliūtys, atsirandančios siekiant iš dokumentų, elektroninių laikmenų ar pokalbių gauti su patikrinimais vietoje susijusią informaciją, yra duomenų apsaugos reikalavimai, banko informacijos slaptumo taisyklės ir profesinės paslapties taisyklės.

Siekiant išsaugoti įrašų, paimtų patikrinimų vietoje metu, saugojimo grandinę ir toliau juos laikyti, nacionaliniams inspektoriams leidžiama daryti įrašų kopijas (tiek įrašus popieriuje, tiek elektroninius įrašus), taip pat fotografuoti ir filmuoti daiktus. Daugelyje valstybių narių inspektoriai turi įgaliojimus pagrįstais atvejais paimti ir saugoti su patikrinimu susijusių dokumentų originalus, jeigu kyla pavojus, kad įrodymai gali būti paslėpti arba sunaikinti, arba jeigu dokumentų originalų reikia išsamesnei analizei atlikti⁴⁴.

Paprastai nacionalinės teisės aktuose nenumatyta, kad atliekant administracinius patikrinimus vietoje turi dalyvauti advokatas. Todėl nacionalinės teisės nuostatomis ūkinės veiklos vykdytojui, kurio atžvilgiu atliekamas patikrinimas, neleidžiama trukdyti susipažinti su informacija, kol jis tariasi su savo advokatu. Tačiau daugelyje nacionalinės teisės aktų⁴⁵ pripažįstama, kad atliekant administracinius patikrinimus advokato teisė ir pareiga nepaskleisti žinių, kurias jam suteikė klientas, taikytinos, atsižvelgiant į sąlygas, kurios

³⁹ Žr. pridedamą dokumentą Nr. 1 „2009 m. valstybių narių vykdytas SESV 325 straipsnio įgyvendinimas“.

⁴⁰ LT, UK ir AT.

⁴¹ DE, LU.

⁴² Tai pirmiausia pabrėžė Vokietija.

⁴³ BE, CZ, DE, EE, IE, EL, IT, CY, HU, PL, RO, SK, SE ir UK.

⁴⁴ BE, IE, EL, FR, CY, HU, MT, AT, PT, RO, LU, SI, SK, FI ir UK.

⁴⁵ Išimty: ES, LV, LT ir PL.

skirtingose valstybėse narėse skiriasi⁴⁶. Visose valstybėse narėse nacionaliniai inspektoriai gali susipažinti su informacija ir dokumentais, susijusiais su patikrinimu vietoje, jie taip pat gali paimti dokumentų originalus arba dokumentų originalų kopijas. Taikomi tam tikri apribojimai, susiję su būtinybe gauti orderį kratoms ir poėmiams atlikti.

Dėl kompiuterių ekspertizės – neseniai OLAF parengė informacinį lapelį, skirtą ūkinės veiklos vykdytojams. Šiame dokumente ūkinės veiklos vykdytojams suteikiama informacija apie jų teises ir išsamiai paaiškinama kompiuterių ekspertizės, atliekamos OLAF patikrinimo vietoje metu, procedūra. Šis informacinis lapelis ypač svarbus valstybėse narėse, kurių teisės aktuose nėra įtvirtintų specialių šią procedūrą reglamentuojančių teisinių nuostatų.

Paprastai tais atvejais, kai ūkinės veiklos vykdytojas, kurio atžvilgiu turi būti atliktas patikrinimas, yra ES dotacijos gavėjas, dotacijos sutartyje turėtų būti numatyta ūkinės veiklos vykdytojo pareiga leisti OLAF inspektoriams susipažinti su informacija, kad būtų lengviau atlikti patikrinimą.

4.2. Nacionaliniai procedūriniai reikalavimai, taikytini atliekant patikrinimus vietoje ir rengiant administracinių patikrinimų ataskaitas

Reglamento Nr. 2185/1996 6 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad Komisijos inspektoriai, atlikdami patikrinimus vietoje, turi laikytis atitinkamos valstybės narės įstatymuose nustatytų darbo tvarkos taisyklių. Valstybės narės nurodė, kad šios darbo tvarkos taisyklės paprastai išdėstomos nacionaliniams inspektoriams skirtuose vadovuose ir instrukcijose. Be kitų procedūrinių reikalavimų, valstybės narės paminėjo: reikalavimą apie patikrinimus pranešti tik tada, kai tai būtina, apribojimus patekti į asmeninę gyvenamąją vietą (žr. pirmiau), reikalavimą laikytis įstatymų dėl kalbos statuso⁴⁷. Inspektoriai turėtų pateikti raštišką leidimą arba patikrinimo orderį ir specialią asmens tapatybės kortelę⁴⁸; patikrinimas turėtų būti atliekamas dalyvaujant atitinkamam ūkinės veiklos vykdytoju⁴⁹ ir tam tikromis valandomis, atsižvelgiant į nacionalinės teisės aktus⁵⁰. Turi būti parengiamas patikrinimo ataskaitos projektas ir tam tikrais atvejais prieš parengiant ataskaitą turėtų būti vedamos galutinės diskusijos su kaltinamąja šalimi⁵¹. Tam tikri procedūriniai reikalavimai taikomi nacionalinėms administracinėms ataskaitoms: daugelyje valstybių narių nacionaliniai inspektoriai naudoja standartinę formą, kurią užpildydami paprastai aprašo pastebėtus pažeidimus, nurodo, kokios teisinės nuostatos pažeistos, ir pateikia patikrinimo rezultatus. Visais atvejais ataskaitą turi pasirašyti patikrinimą atliekantys nacionaliniai ekspertai, o tam tikrais atvejais – ūkinės veiklos vykdytojas. Jeigu ūkinės veiklos vykdytojas atsisako pasirašyti, tai nurodoma ataskaitoje. Paprastai ataskaitą patvirtina už patikrinimą atsakingo inspektoriaus tiesioginis vadovas. Bendrai valstybės narės nurodė, kad administraciniame arba teismo procese nenumatyta apribojimų dėl administracinių patikrinimų ataskaitų priimtumo. Tarp numatytų išimčių – atvejai, kai renkant ataskaitoje nurodytą informaciją padaryta

⁴⁶ Žr. dokumentą „2009 m. valstybių narių vykdytas SESV 325 straipsnio įgyvendinimas“ (prie šios ataskaitos pridedamas dokumentas Nr. 1).

⁴⁷ Tai pirmiausia pabrėžė Belgija.

⁴⁸ CY, IE.

⁴⁹ PL.

⁵⁰ PL, HU.

⁵¹ SI.

pažeidimų⁵² ir kai nacionalinės teisės aktuose nurodyta, kad administracinio proceso metu surinkti įrodymai negali būti naudojami baudžiamuosiuose procesuose⁵³.

Kad nacionalinės administracinės ataskaitos, parengtos po patikrinimo vietoje, būtų priimtinos administraciniame arba teismo procese, jos taip pat turi atitikti tam tikrus reikalavimus, be kita ko, jas turi pasirašyti nacionaliniai inspektoriai. OLAF turi patirties, kai nacionalinis inspektorius, nepateikdamas jokių konkrečių priežasčių, patikrinimų metu tam tikrais atvejais delsė arba atsisakė pasirašyti ataskaitą.

Todėl būtina, kad OLAF atliekamame patikrinime vietoje dalyvaujantis nacionalinis inspektorius taip pat nedelsdamas pasirašytų OLAF ataskaitą ir taip būtų išvengta pavojaus, kad ataskaita bus laikoma nepriimtina arba turės mažesnę įrodomąją vertę administraciniame arba teismo procese.

4.3. Nacionalinių institucijų pagalba ūkinės veiklos vykdytojų pasipriešinimo atveju

Nacionalinių institucijų pagalba yra svarbi ir nepriklauso nuo to, ar nacionalinė institucija dalyvauja atliekant patikrinimą. Poreikis gauti nacionalinių institucijų paramą dar labiau padidėja tais atvejais, kai ūkinės veiklos vykdytojas priešinasi, kad Komisijos inspektoriai atliktų patikrinimą. Nacionalinių institucijų pagalba ir parama labai svarbi, neatsižvelgiant į susijusių ES išlaidų rūšį (tiesiogines išlaidas ar bendrą ES lėšų valdymą). Tokia pat parama, ypač apsaugant įrodymus, turi būti teikiama, kai atliekami su tiesioginėmis išlaidomis susiję patikrinimai, siekiant visose išlaidų srityse užtikrinti vienodą ES lėšų apsaugos lygį.

Tam tikros valstybės narės⁵⁴ nurodė, kad tais atvejais, kai ūkinės veiklos vykdytojas priešinasi, kad būtų atliktas patikrinimas, Komisijos inspektoriai patikrinimo vietoje metu gali patekti į ūkinės veiklos vykdytojo patalpas be išankstinio jo sutikimo. Jeigu ūkinės veiklos vykdytojas trukdo atlikti patikrinimą, valstybės narės kompetentingos institucijos gali padėti Komisijos inspektoriams išduodamos teismo arba administracinį orderį⁵⁵ arba prireikus padėti patekti į ūkinės veiklos vykdytojo patalpas panaudojant pagrįstą jėgą. Tokiais ūkinės veiklos vykdytojo pasipriešinimo atvejais gali įsikišti policija arba nacionaliniai inspektoriai ir padėti Komisijos inspektoriams⁵⁶. Valstybės narės gali imtis ir kitų priemonių, pavyzdžiui, sustabdyti arba nutraukti mokėjimus ES dotacijų gavėjams arba skirti baudas. Jeigu atitinkamas ūkinės veiklos vykdytojas atsisako leisti susipažinti su informacija, inspektoriai gali užplombuoti patalpas⁵⁷ ir pasiimti ir laikyti tiek žurnalus, tiek kitus įrašus popieriuje ar elektroninius įrašus, jeigu jiems išduotas teismo arba administracinis orderis⁵⁸. Jie gali surengti oficialią ūkinės veiklos vykdytojo atstovų apklausą⁵⁹. Jeigu ūkinės veiklos vykdytojas atsisako leisti susipažinti su informacija, gali būti taikomos baudžiamosios sankcijos, pavyzdžiui, baudos arba mokėjimų sustabdymas ES dotacijos gavėjui.

Valstybės narės nacionalinės teisės aktuose nustatė privalomas priemones, siekdamos užtikrinti, kad patikrinimą vietoje atliekantiems OLAF inspektoriams nacionalinės kompetentingos institucijos suteiktų pagalbą ūkinės veiklos vykdytojo pasipriešinimo

⁵² HU, BE ir UK.

⁵³ EE.

⁵⁴ BE, CZ, IT, CY, LT ir MT.

⁵⁵ BE, BG, CZ, DE, FR, CY, LV, LU, PT ir UK.

⁵⁶ DK, RO, PL ir UK.

⁵⁷ BE, BG, CZ, IE, EL, ES, FR, IT, CY, LT ir AT.

⁵⁸ BE, BG, CZ, DK, IE, EL, ES, FR, CY, LV, LT, LU, AT, SI ir UK.

⁵⁹ CZ, IE, EL, FR, MT, ES, CY, LT ir AT.

patikrinimui atveju. Taikant kai kurias iš šių priemonių, pavyzdžiui, išduodant teismo arba administracinį orderį, atliekant dokumentų poėmius arba apklausas, iš karto pasiekiami rezultatai, todėl jos turėtų būti numatytos nacionalinės teisės aktuose.

Aktyvus nacionalinių institucijų dalyvavimas vietos lygmeniu gali turėti didelės įtakos operacijos sėkmei. Todėl nacionaliniai inspektoriai turėtų aktyviai dalyvauti atliekant patikrinimus, o ne deklaruoti tik paprastų stebėtojų statusą patikrinimų vietoje metu, kaip padarė kai kurios nacionalinės institucijos tiriant tam tikras OLAF bylas. Vienodo lygio pagalba OLAF inspektoriams turėtų būti užtikrinama ir bendro lėšų valdymo, ir tiesioginių išlaidų srityse.

4.4. Nacionalinės atsargumo priemonės, skirtos įrodymų praradimo arba sunaikinimo prevencijai

Daugelio valstybių narių nacionalinės teisės aktais leidžiama užplombuoti verslo patalpas ir fotografuoti arba filmuoti instaliacijas, įrangą ir kitus objektus. Kartais šių priemonių galima imtis tik vykstant teismo procesui⁶⁰. Kitos atsargumo priemonės apima pavyzdžių poėmius (turint teismo leidimą), dokumentų poėmius arba, jeigu reikia, kreipiamasi į policiją, kad ši suteiktų pagalbą. Šių priemonių galima imtis įtarus, kad dokumentai gali pradingti, būti nuslėpti arba pakeisti, taip pat, jeigu įtariama, kad buvo padarytas nusikaltimas⁶¹. Priežastys, dėl kurių imtasi tokių priemonių, turi būti registruojamos. Daugelyje valstybių narių galima teikti apeliacinį skundą dėl tokių priemonių.

4.5. Bendrosios išvados

Baigiantis šiam ataskaitiniam laikotarpiui galima daryti išvadą, kad valstybės narės ėmėsi įvairių priemonių Reglamento Nr. 2185/1996 įgyvendinimui konsoliduoti, tačiau praktiškai šioje srityje tam tikrus aspektus dar reikia tobulinti, įskaitant OLAF ir nacionalinių institucijų bendradarbiavimą, kaip pažymėta pirmiau.

Komisija būsimoje ataskaitose stebės, kaip įgyvendinamos šios rekomendacijos.

5. LĖŠŲ IŠIEŠKOJIMAS

5.1. Priemonės, kuriomis užtikrinamas neteisėtai išmokėtų lėšų išieškojimas

Valstybių narių buvo paprašyta pateikti informaciją apie jų nacionalines nuostatas, reglamentuojančias neteisėtai išmokėtų lėšų išieškojimą, ypatingą dėmesį skiriant teisiniams dokumentams ir priemonėms, kurie taikomi finansinių nuostolių arba žalos prevencijai, ir apie pažeidimų bei skolų išieškojimo registravimą. 2009 m. balandžio 24 d. savo dokumente „Rezoliucija dėl Bendrijų finansinių interesų apsaugos ir kovos su sukčiavimu. 2007 m. metinė ataskaita“ (2008/2242(INI)) Europos Parlamentas pažymėjo, kad išieškojimo koeficientai vis dar maži, visų pirma tuose sektoriuose, kuriuose už išieškojimą atsakingos valstybės narės. Europos Parlamentas mano, kad reikia taikyti tinkamesnes ir greitesnes išieškojimo procedūras ir kad į būsimus teisės aktus dėl bendro lėšų valdymo turėtų būti įtraukti privalomi ir atsargumo elementai, siekiant išieškojimo procedūros pabaigoje išieškoti

⁶⁰

BE.

⁶¹

DE, LV, AT ir SK.

neteisėtai išmokėtas sumas. Tokiu būdu galėtų būti veiksmingiau užtikrinamas mokesčių mokėtojų pinigų išieškojimas.

5.1.1. Nacionalinės teisės aktai, reglamentuojantys ES lėšų išieškojimą

Iš valstybių narių atsakymų matyti, kad visų valstybių narių nacionalinės teisės aktuose įtvirtintos nuostatos, kuriomis reglamentuojamas neteisėtai išmokėtų sumų išieškojimas, kiek tai susiję su ES biudžeto įplaukomis ir išlaidomis tose srityse, kurioms taikomuose ES teisės aktuose nėra nustatytų išieškojimo taisyklių. Nuostatos susijusios su kompensavimo, apsaugos priemonių taikymo, konfiskavimo ir priverstinio išieškojimo mechanizmais.

Dėl išlaidų – siekdamas užtikrinti neteisėtai atliktų mokėjimų, numatytų su ES lėšomis susijusiose sutartyse, išieškojimą, dauguma valstybių narių⁶² taiko teises priemones, pavyzdžiui, įvairias garantijas, vekselius, garantinius depozitus, asmeninį arba jungtinį laidavimą, kompensavimą, banko obligacijas, hipotekas arba draudimus.

Du trečdaliai valstybių narių⁶³, siekdamas paspartinti neteisėtai išmokėtų sumų išieškojimą, naudoja teisinius dokumentus ir priemones, pavyzdžiui, garantijas pagal pareikalavimą, kompensavimą ir mokėjimų sustabdymą.

Daugelio valstybių narių⁶⁴ teisės aktuose įtvirtintos nuostatos dėl apsaugos ir atsargumo priemonių, kurių gali būti imtasi nustačius galimai neteisėtai išmokėtas sumas (įplaukas ir išlaidas). Tokios priemonės yra: konfiskavimas, administracinis areštas, mokesčiais apmokestinamų prekių sulaikymas, finansinės baudos, tolesnių mokėjimų sustabdymas, atsisakymas atlikti tolesnius mokėjimus arba mokėjimų koregavimas, projekto finansavimo nutraukimas ir sumokėtų lėšų grąžinimas, sumažintas finansavimas.

Valstybių narių nacionalinės teisės aktuose numatyta galimybė (nebūtinai pareiga) nacionalinėms administracijoms baudžiamosiose bylose dėl sukčiavimo veiksmų, dėl kurių nukenčia ES biudžetas, atstovauti nukentėjusiajai šaliai.

5.1.2. Pažeidimų registravimas ir skolų išieškojimas nacionalinių administracijų kompetencijos srityse

Nors negalima griežtai atmesti galimybės, kad gali pasitaikyti atskirų klaidų, iš klausimyne pateiktos informacijos galima matyti, kad valstybės narės iš esmės gali užtikrinti išsamų pažeidimų registravimą.

Visose valstybėse narėse užbaigus išieškojimo procedūras nacionaliniu lygmeniu atliekamas su išieškojimu susijusių duomenų auditas. Patikrinimus ir auditus pirmiausia atlieka skirtingos nacionalinės institucijos, pavyzdžiui, atitinkamų institucijų (valdančiosios institucijos, tvirtinančiosios institucijos, tarpinių įstaigų, įgyvendinančių įstaigų) vidaus audito tarnybos, muitinė ir Valstybės kontrolė.

Kalbant apie ES įplaukas ir išlaidas, du trečdaliai valstybių narių⁶⁵ nacionaliniu lygmeniu yra nustačiusios teisiškai reglamentuojamą ribą, kurios neviršijus vykdomasis raštas sumoms

⁶² BE, BG, CZ, DK, DE, EE, IE, EL, ES, FR, IT, LV, HU, PL, PT, RO, SI, SK, FI ir UK.

⁶³ BE, BG, CZ, EE, EL, ES, FR, IE, LV, LT, LU, HU, NL, AT, PL, PT, RO, SI ir UK.

⁶⁴ BE, BG, CZ, DK, EE, IE, EL, ES, FR, IT, CY, LV, LT, HU, MT, AT, PL, PT, RO, SI, SK ir UK.

⁶⁵ BE, DK, DE, EE, ES, FR, IT, CY, LV, LT, LU, MT, NL, AT, PL, PT, SI, SK ir FI.

išieškoti neišduodamas. Ši riba svyruoja nuo 3 EUR iki 100 EUR ir kartais toje pačioje šalyje ji skiriasi pagal naudotas lėšas arba sritis (žemės ūkis, struktūriniai fondai ir muitai).

Kai kuriose valstybėse narėse⁶⁶ vykdomojo rašto sumoms išieškoti vykdymas neužtikrinamas.

Tik kelios valstybės narės⁶⁷ tam tikru mastu atsižvelgia į įplaukų prognozę, siekdamos iki išieškojimo procedūros pradžios preliminariai apskaičiuoti galimą pažeidimo sumą, kuri turės būti išieškota. Kai taikomas šis metodas, numatomos sumos paprastai nurodomos stebėsenos ir apskaitos sistemose, kurios naudojamos ES lėšoms valdyti.

5.1.3. Išvados

Kalbant apie neteisėtai išmokėtų sumų išieškojimą, teisiniai dokumentai ir priemonės, kurie taikomi finansinių nuostolių arba žalos prevencijai ir pažeidimų bei skolų išieškojimo registravimui, iš esmės yra nustatyti nacionalinėse teisinėse sistemose. Tokiu būdu valstybės narės parodo, kad apsaugos priemonės įdiegtos, tačiau šioje srityje dar galimi patobulinimai.

Valstybių narių teisės aktuose pirmenybė turėtų būti teikiama vykdomųjų raštų sumoms išieškoti vykdymo užtikrinimui, nes tai svarbu siekiant paspartinti išieškojimo procedūras. Siekdamos užtikrinti neteisėtai išmokėtų sumų, numatytų su ES lėšomis susijusiose sutartyse, išieškojimą, visos valstybės narės sutartyje turėtų nustatyti teises priemones, pavyzdžiui, įvairias garantijas, vekselius, garantinius depozitus, asmeninį arba jungtinį laidavimą, kompensavimą, banko obligacijas, hipotekas arba draudimus.

Siekiant remti sparčias išieškojimo procedūras turėtų būti svarstoma galimybė būsimuose ES teisės aktuose, susijusiuose su bendru lėšų valdymu, numatyti papildomus privalomus ir atsargumo elementus.

5.2. Neteisėtai išmokėtų sumų išieškojimas 2009 m.

5.2.1. Tradiciniai nuosavi ištekliai

Valstybės narės privalo išieškoti nustatytas sumas, įskaitant bendroje duomenų bazėje OWNRES savo įrašytas sumas. 2009 m. su nustatytais pažeidimais susijusi suma, kurią reikia išieškoti, sudaro maždaug 343 mln. EUR.

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

Dabar dėl pažeidimų 2009 m. išieškotų lėšų dalis yra 44 % (maždaug 152 mln. EUR). Pradžios rezultatai vidutiniški, nors ir geresni, palyginti su pernykšte 38 % dalimi. Visų metų (1989–2009 m.) išieškotų lėšų dalis yra 45,1 %.

Kai nustatytos sumos išieškojimo negalima priskirti valstybei narei, ji gali prašyti nurašyti neišieškotas sumas. 2009 m. Komisija atmetė valstybių narių prašymus dėl nurašymo 61 atveju, dėl kurių susidarytų beveik 11,5 mln. EUR, nes manė, kad dėl neišieškojimo atsakingos valstybės narės.

⁶⁶ BG, DE, CY, MT, AT, PL, SI ir SE.

⁶⁷ BE, CZ, AT, PT ir SK.

Be to, laikantis finansinės atsakomybės principo, tam tikros valstybės narės sumokėjo Komisijai daugiau kaip 9 mln. EUR, nes nenustatė skolų muitinei, nors turėjo tai padaryti.

5.2.2. Žemės ūkis

Tarybos reglamento (EB) Nr. 1290/2005 32 straipsnyje numatytas automatinio neteisėtai išmokėtų sumų neišieškojimo patvirtinimo mechanizmas. Jei 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 finansinių sąskaitų patvirtinimą 50 % neišieškotos sumos padengiama iš atitinkamos valstybės narės biudžeto. Net ir pritaikius šį mechanizmą, iš valstybių narių reikalaujama tęsti išieškojimo procedūras ir pervesti 50 % išieškotų sumų į ES biudžetą. Jeigu jos to nedaro pakankamai stropiai, Komisija gali nuspręsti nurodyti atitinkamai valstybei narei apmokėti visas likusias neišieškotas sumas.

Jeigu sumos neteisėtai išmokėtos dėl nacionalinių institucijų padarytų administracinių klaidų, visa susijusi suma išskaičiuojama iš atitinkamų mokėjimo agentūrų metinių sąskaitų ir dėl to nėra finansuojamos ES.

2009 m. mechanizmas „50–50“ pagal sprendimą dėl 2008 finansinių metų sąskaitų patvirtinimo⁶⁸ buvo pritaikytas visiems nuo 2004 m. arba 2000 m. tiriamiems neišieškotų sumų atvejams (tai yra atitinkamai ketverių arba aštuonerių metų senumo atvejams). Tokiu būdu valstybėms narėms iš viso nurodyta sumokėti 31,4 mln. EUR, o 20,1 mln. EUR, kurių nebuvo įmanoma išieškoti, buvo padengti iš ES biudžeto. Dar 0,8 mln. EUR valstybėms narėms nurodyta sumokėti vėlesniu sprendimu⁶⁹, kuriuo patvirtintos tų mokėjimo agentūrų 2008 finansinių metų sąskaitos, kurios buvo atskirtos 2009 m. balandžio mėn.

2009 finansiniais metais valstybės narės išieškojo 167,3 mln. EUR, o likusi suma, kurią tebereikėjo išieškoti iš paramos gavėjų, tų finansinių metų pabaigoje buvo 1 136,2 mln. EUR.

2005 m. arba 2001 m. atvejų finansinės neišieškojimo pasekmės apskaičiuotos taikant minėtą taisyklę „50–50“, pagal kurią atitinkamoms valstybėms narėms nurodyta sumokėti 22,8 mln. EUR⁷⁰. Be to, iš ES biudžeto buvo padengti 20,3 mln. EUR, kurių nebuvo įmanoma išieškoti 2009 finansiniais metais. Mokėjimo agentūroms, kurių 2009 m. sąskaitos atskirtos nuo sprendimo dėl finansinių metų sąskaitų patvirtinimo, vėlesniais Komisijos sprendimais bus nurodyta sumokėti dar 11,9 mln. EUR.

Nuo 2006 m., kai pradėta taikyti taisyklė „50–50“, valstybių narių į ES biudžetą mokėtina suma sumažinta iki maždaug 830 mln. EUR⁷¹.

2007–2009 m. Komisija, 11 valstybių narių 14 mokėjimo agentūrų atlikdama 15 patikrinimų vietoje, atliko auditą, kuriuo siekta nustatyti, ar naujas sąskaitų patvirtinimo mechanizmas taikomas teisingai.

⁶⁸ Komisijos sprendimas 2009/367/EB (OL L 111, 2009 5 5).

⁶⁹ Komisijos sprendimas 2010/56/ES (OL L 32, 2010 2 4).

⁷⁰ Komisijos sprendimas 2010/258/ES (OL L 112, 2010 5 5).

⁷¹ Apskaičiuojant sumą atsižvelgta į valstybių narių pateiktą su 2009 m. finansiniais metais susijusią atnaujintą finansinę informaciją.

Iš esmės valstybių narių valdžios institucijos taiko tinkamas procedūras, siekdamos apsaugoti Europos Sąjungos finansinius interesus. Su trūkumais, nustatytais atliekant šiuos patikrinimus vietoje, susiję tolesni veiksmai vykdomi įgyvendinant atitikties patvirtinimo procedūras.

5.2.3. *Sanglaudos politika*

Struktūrinių fondų srityje dėl pažeidimo ar įtariamo sukčiavimo neteisėtai išmokėtos sumos iš paramos gavėjų išieško valstybės narės. Valstybės narės taip pat privalo iš būsimo mokėjimo prašymo išskaičiuoti sumą, kuri anksčiau neteisėtai skirta iš ES biudžeto.

Iš struktūrinių fondų finansuojamos programos yra daugiametės ir paremtos tarpiniais mokėjimais. Neteisėtai išmokėtos sumos gali būti išieškomos prieš pasibaigiant programai arba jai pasibaigus.

1994–1999 m. programavimo laikotarpiu galutinio mokėjimo prašymus Komisijai reikėjo pateikti iki 2003 m. kovo 31 d. Tuo laikotarpiu ES bendrai finansavo apie 1 000 programų, kurių bendra vertė buvo maždaug 159 mlrd. EUR⁷². Užbaigus šias programas, Komisijos leidimus išduodančios ir valdymo tarnybos, OLAF padedamos, užtikrina paskesnę administracinę ir finansinę priežiūrą.

Kiek tai susiję su 1994–1999 m. programavimo laikotarpiu, valstybės narės pranešė apie 11 046 pažeidimų atvejus (2009 m. – 21), kurių finansinis poveikis vertinamas 1,51 mlrd. EUR⁷³, išmokėtų kaip ES įnašas (2009 m. – 1,84 mln. EUR).

Iš šių atvejų 7 049 Komisija galutinai išnagrinėjo – 742 mln. EUR suma išskaičiuota atliekant galutinį mokėjimą arba panaikintas išpareigojimas lėšas skirti pabaigus nagrinėjimą, arba lėšos grąžintos į ES biudžetą. Valstybės narės nurodė, kad nacionaliniu lygmeniu baigtos administracinės arba teismo procedūros dar 566 atvejais, kurių finansinis poveikis tuo pačiu laikotarpiu buvo 52 mln. EUR. Komisija pradėjo derinimo procedūras, kad užbaigtų šių atvejų nagrinėjimą.

2009 m. Komisija priėmė septynis sprendimus dėl 241 pažeidimo atvejo, dėl kurio susijusios valstybės narės paprašė Komisijos priimti neįmanomų išieškoti sumų finansinius padarinius, įvertinimo. Trys sprendimai priimti dėl 217 ERPF pranešimų, su kuriais susijusi suma yra 1 773 541 EUR, ir keturi sprendimai dėl bendros 130 785 EUR išmokos iš ES biudžeto.

Dėl *2000–2006 m. programavimo laikotarpio* valstybės narės kol kas pranešė apie 20 991 pažeidimo atvejį (2009 m. – 4 679), kurių finansinis poveikis yra apie 3,49 mlrd. EUR, išmokėtų kaip ES įnašas (2009 m. – 1,12 mlrd. EUR).

Valstybės narės pranešė Komisijai, kad nacionalinės administracinės ir (arba) teisminės procedūros baigtos dėl 10 655 iš šių atvejų ir susigražinta maždaug 1,73 mlrd. EUR.

2000–2006 m. programavimo laikotarpio išieškojimo koeficientai yra geri (jie viršija 50 %, o tai beveik toks pat geras rezultatas, kaip 1994–1999 m. programavimo laikotarpiu, kai koeficientas buvo 53 %), tačiau koeficientams didelį poveikį gali turėti taikoma praktika, pagal kurią iš Komisijai teikiamos išlaidų deklaracijos išbraukiami projektai, kuriuose

⁷² Kalbama apie daugiametes programas. Šis skaičius neapima iš struktūrinių fondų ir iš Sanglaudos fondo tiesiogiai finansuojamų projektų.

⁷³ Padėtis pagal 2009 m. balandžio 15 d. Teismo praktikos rinkinio duomenų bazės duomenis.

nustatyta pažeidimų. Tokiu būdu ES ištekliai gali būti panaudoti reikalavimus atitinkantiems projektams finansuoti, o išieškojimo pareiga perkeliama nacionaliniams biudžetams.

Valstybės narės turėtų toliau siekti išieškoti neteisėtai išmokėtas sumas.

2009 m. pabaigoje *finansinių korekcijų*, susijusių su 1994–1999 m. ir 2000–2006 m. programavimo laikotarpiais, bendra suma sudarė atitinkamai 2 510 mln. EUR (2009 m. – 515 mln. EUR) ir 5 119 mln. EUR (2009 m. – 1 806 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 negali būti įtrauktos į bendrą finansavimą 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.

5.2.4. Pasirengimo narystei fondai

2009 m. išieškotinos sumos padidėjo 135 %. Didžiausia išieškotina suma susijusi su SAPARD programa (61,6 mln. EUR, iš kurių 41 mln. EUR turi išieškoti Bulgarija). Su PHARE susijusios išieškotinos sumos siekia beveik 7 mln. EUR, o su ISPA – 4 mln. EUR. Palyginti su 2008 m., išieškojimo koeficientas sumažėjo ir 2009 m. siekė tik 27,2 %.

Atlikus su įtariamu sukčiavimu susijusio išieškojimo koeficiento analizę nustatyta, kad viso programavimo laikotarpio koeficientas yra tik 4,6 %. Išieškojimo procesas tais atvejais, dėl kurių iškelta baudžiamoji byla, yra sudėtingas ir ilgai trunka. Administracinės procedūros ir baudžiamosios veikos tyrimai daugelyje šalių atliekami ne kartu – tai turi įtakos išieškojimo koeficientams.

Kadangi išieškojimo koeficientai yra maži, įtariamo sukčiavimo atvejais turėtų būti įgyvendinamos saugumo priemonės (pavyzdžiui, konfiskuojamas turtas, sustabdomi mokėjimai, reikalaujama banko garantijų ir kt., žr. 5.1.3. punktą), siekiant užtikrinti, kad sumas būtų galima išieškoti paskelbus galutinį teismo sprendimą. Atitinkamos valstybės narės ypatingą dėmesį turėtų skirti pasirengimo narystei lėšų išieškojimui.

5.2.5. Tiesioginės išlaidos

Tose srityse, kuriose lėšas tiesiogiai valdo institucijos, jos tiesiogiai išieško neteisėtai išmokėtas sumas, valstybėms narėms nesikišant. Finansiniame reglamente ir jo įgyvendinimo taisyklėse numatomi keli išieškojimo 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 išieškojimą) ir skolininkui išsiunčiamas debetinis dokumentas ir
- apskaitininkas išieško lėšas, jei įmanoma, tarpuskaitys 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 išieškoti tarpuskaitys būdu arba pasinaudodamas

skolininko pateikta banko garantija, įgaliotasis pareigūnas nedelsdamas nustato, koki priverstinio išieškojimo būdą taikyti skoliniam reikalavimui.

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 ES teismų. Šiam būdai priskiriamas civilinis ieškinys baudžiamojoje byloje tose jurisdikcijose, kuriose tai įmanoma.

Iš 2009 m. parengtų vykdomųjų raštų sumoms išieškoti dėl pažeidimų ir sukčiavimo atvejų 478 atvejais, apie kuriuos pranešta, jau išieškota visa arba dalis sumos. Komisija išieškojo 15,5 mln. EUR. 463 atvejais išieškota visa neteisėtai išmokėta suma. Likusi išieškoti suma, susijusi su 242 atvejais, sudaro 12 mln. EUR.

Komisija tęs procedūras, siekdama išieškoti visas šias sumas.

5.2.6. *Lėšų išieškojimas po OLAF tyrimo*

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

2009 m. OLAF oficialiai baigė atvejų, kurių vertė didesnė kaip 249,2 mln. EUR, tolesnį finansinį stebėjimą. Žemės ūkio sektoriuje iš viso išieškota 137,2 mln. EUR, o struktūrinių fondų srityje – 49,1 mln. EUR.

OLAF toliau bendradarbiaus su įgaliotais Komisijos generaliniais direktoratais, atsakingais už atitinkamus biudžeto sektorius, siekdama gerinti išieškojimą po OLAF tyrimo.
