



EUROPOS KOMISIJA

Briuselis, 2012 07 19
COM(2012) 408 final

KOMISIJOS ATASKAITA EUROPOS PARLAMENTUI IR TARYBAI

**Europos Sąjungos finansinių interesų apsauga. Kova su sukčiavimu
2011 m. metinė ataskaita**

{SWD(2012) 227 final}

{SWD(2012) 228 final}

{SWD(2012) 229 final}

{SWD(2012) 230 final}

KOMISIJOS ATASKAITA EUROPOS PARLAMENTUI IR TARYBAI

Europos Sąjungos finansinių interesų apsauga. Kova su sukčiavimu 2011 m. metinė ataskaita

SANTRAUKA

Bendradarbiaudama su valstybėmis narėmis, pagal Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 325 straipsnį Komisija teikia šią Europos Sąjungos finansinių interesų apsaugos 2011 m. metinę ataskaitą.

Šios ataskaitos tikslas – įvertinti rizikas, kad ES lėšos arba ES biudžeto įplaukos bus netinkamai panaudotos dėl sukčiavimu laikomų arba juo nelaikomų pažeidimų, mastą ir paaiškinti, kaip šis klausimas sprendžiamas.

Priemonės, kurių pastaruoju metu imtasi ES finansiniams interesams apsaugoti

2011 m. Komisija ėmėsi įvairių priemonių teisinei ir administracinei ES finansinių interesų apsaugos sistemai patobulinti:

- iš dalies pakeistas pasiūlymas pertvarkyti Europos kovos su sukčiavimu tarnybą (OLAF);
- Komisijos kovos su sukčiavimu strategija, į kurią įtrauktas ir kovos su kontrabanda prie ES rytinių sienų veiksmų planas;
- komunikatas dėl Europos Sąjungos finansinių interesų apsaugos taikant baudžiamosios teisės normas ir atliekant administracinius tyrimus;
- komunikatas dėl kovos su korupcija ES;
- ES viešųjų pirkimų taisyklių atnaujinimo pasiūlymai ir
- komunikatas dėl PVM ateities.

ES biudžetui kenkiančių sukčiavimu laikomų ir kitų pažeidimų skaičiaus mažėjimas

2011 m. visuose sektoriuose bendrai buvo pranešta apie 1 230 sukčiavimu laikomus pažeidimus; palyginti su 2010 m., jų sumažėjo maždaug 35 %. Spėjamas šių sukčiavimu laikomų pažeidimų finansinis poveikis, palyginti su 2010 m., sumažėjo maždaug 37 % – iki 404 mln. EUR. Be to, kitų pažeidimų skaičius ir spėjamas finansinis poveikis taip pat atitinkamai sumažėjo maždaug 17 % ir 6 %.

Po smarkaus 2010 m. padidėjimo, susijusio su 2000–2006 m. sanglaudos politikos programavimo laikotarpio užbaigimo cikliniu poveikiu ir spartesniu pranešimų teikimu pradėjus taikyti Pažeidimų valdymo sistemą (IMS), buvo tikėtasi, kad sukčiavimo atveju, apie kuriuos pranešta, sumažės, ir kad mažės su jais susijusios sumos. Dabar abu šie veiksniai nebedaro poveikio.

Bendra padėtis teikia pasitikėjimo, be kita ko, matyti, kad procedūros, kurias Komisija pradėjo taikyti nagrinėdama pažeidimus, duoda rezultatų, kad valstybių narių valdymo ir kontrolės sistemos apskritai pagerėjo, tačiau valstybių narių pranešimo apie sukčiavimų laikomus ir kitus pažeidimus metodai vis dar labai skiriasi. Kai kurios valstybės narės ir toliau praneša apie labai nedaug sukčiavimo atvejų. Tai kelia klausimų dėl nacionalinių pranešimų teikimo sistemų tinkamumo. Todėl atitinkamos valstybės narės turėtų pranešti, kaip jų kontrolės sistemos pritaikomos sritims, kuriose yra didelė sukčiavimo ir pažeidimų rizika.

Iš sukčiavimo rizikos analizės taip pat matyti, kad poreikis kovoti su baudžiamuoju sukčiavimu tebėra labai realus, ypač ekonominio nuosmukio laikotarpiu, todėl jam Komisijos darbotvarkėje tebeskiriami itin daug dėmesio.

Kovos su sukčiavimu sistemų tobulinimas sanglaudos politikos srityje

Išnagrinėjus konkrečią šių metų temą – priemones, kurių imtasi, ir pažeidimus, apie kuriuos pranešta didelės rizikos sanglaudos politikos srityje – matyti, kad finansų kontrolės ir rizikos valdymo sistemos pagerėjo. Tarp patobulinimų – teisinės nuostatos ir gairės, nacionalinės ar regioninės strategijos, rizikos rodiklių naudojimas, administracinės procedūros ir nacionalinių institucijų bendradarbiavimas.

Tačiau sanglaudos politikos srityje būtina didesnė pažanga stebint valstybių narių administracinių ir baudžiamųjų kovos su sukčiavimu tyrimų, įskaitant sumų išieškojimo iš galutinio gavėjo, rezultatus.

Be to, kad Komisija ir valstybės narės galėtų sutelkti savo pastangas didelės rizikos srityse, reikalingi geresnės kokybės statistiniai duomenys apie sukčiavimą.

Išieškojimo procedūrų tobulinimas

Pagerintas išieškojimo procesas, ypač pasirengimo narystei lėšų ir tiesioginėms išlaidoms padengti skirtų lėšų. Komisija ragina valstybes nares ir narystei besirengiančias šalis, kuriose išieškojimo rodikliai yra maži, paspartinti procedūras, taikyti esamas teisines priemones ir garantijas, kai nustatoma pažeidimų, ir areštuoti turtą, jeigu skolos nesumokamos.

1. IŽANGA

Pagal Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 325 straipsnio 5 dalį Komisija, bendradarbiaudama su valstybėmis narėmis, kasmet pateikia Europos Parlamentui ir Tarybai pranešimą apie priemones, kurių buvo imtasi įgyvendinant šį straipsnį, t. y. kovojant su sukčiavimu ir kita neteisėta veikla, kenkiančia finansiniams Sąjungos interesams.

Sutartyje nustatyta, kad Sąjunga ir valstybės narės bendrai atsakingos už ES finansinių interesų apsaugą ir kovą su sukčiavimu. Nacionalinės valdžios institucijos valdo keturis penktadalius ES išlaidų ir renka tradicinius nuosavus išteklius¹. Komisija vykdo bendrą abiejų sričių priežiūrą, nustato reikalavimus ir tikrina, kaip jų laikomasi. Siekiant veiksmingai apsaugoti Sąjungos finansinius interesus būtina, kad Komisija ir valstybės narės glaudžiai bendradarbiautų. Todėl vienas svarbiausių šios ataskaitos tikslų – nustatyti, koku mastu vykdytas šis bendradarbiavimas (kiek galima nustatyti iš turimų duomenų) ir kaip jis galėtų būti pagerintas.

Šioje ataskaitoje aprašomos priemonės, kurių buvo imtasi Sąjungos mastu kovojant su sukčiavimu. Remiantis atsakymais į klausimyną, kuriame šiais metais daugiausia dėmesio skirta kontrolei sanglaudos politikos srityje, ataskaitoje taip pat pateikiama priemonių, kurių valstybės narės ėmėsi šioje srityje, santrauka ir įvertinimas. Ataskaitoje pateikiama naujausia informacija apie sukčiavimu laikomus ir sukčiavimu nelaikomus pažeidimus, apie kuriuos pranešė valstybės narės, ir apie padėtį sumų išieškojimo srityje.

Prie ataskaitos pridedami keturi Komisijos tarnybų darbiniai dokumentai².

2. SUKČIAVIMU LAIKOMI PAŽEIDIMAI IR KITI PAŽEIDIMAI, APIE KURIUOS PRANEŠTA

ES teisės aktais valstybės narės įpareigojamos kas ketvirtį pranešti Komisijai apie visus pažeidimus, kuriuos jos nustatė pasidalijamojo valdymo, pasirengimo narystei pagalbos ir tradicinių nuosavų išteklių srityse.

Valstybės narės turi pranešti Komisijai, ar pažeidimai, apie kuriuos pranešta, kelia įtarimų dėl sukčiavimo (jei dėl jų nacionaliniu lygmeniu pradėta administracinė ir (arba) teisminė procedūra siekiant nustatyti tyčinę veiką, pavyzdžiui, sukčiavimą³) ir turi atnaujinti informaciją tol, kol bus užbaigti susiję procesiniai veiksmai dėl sankcijų skyrimo.

Šioje ataskaitoje pažeidimai skirstomi į dvi plačias kategorijas:

¹ Daugiausia muitus ir žemės ūkio mokesčius, taip pat antidempingo muitus ir cukraus mokesčius.

² i) „Implementation of Article 325 by the Member States in 2011“; ii) „Statistical evaluation of irregularities reported for 2011 own resources, natural resources, cohesion policy and pre-accession assistance“; iii) „Recommendations to follow up the Commission report on protection of the EU’s financial interests — fight against fraud, 2010“; iv) „Methodology regarding the statistical evaluation of reported irregularities for 2011“.

³ Pavyzdžiui, pagal 2006 m. gruodžio 14 d. Komisijos reglamentą (EB) Nr. 1848/2006 dėl su bendrosios žemės ūkio politikos finansavimu susijusių pažeidimų ir neteisėtai sumokėtų sumų susigrąžinimo, OL L 355, 2006 12 15, p. 56–62.

Sukčiavimu laikomi pažeidimai, apie kuriuos pranešta – pažeidimai, kurių atveju įtariamas arba įrodytas sukčiavimas, įskaitant pažeidimus, kurių valstybės narės nenurodė kaip sukčiavimo, tačiau išnagrinėjus informaciją buvo galima rasti galimo sukčiavimo požymių⁴.

Sukčiavimu nelaikomi pažeidimai, apie kuriuos pranešta – bet kokie kiti pažeidimai, apie kuriuos pranešta, tačiau kurių atveju sukčiavimas nenustatytas.

Apskritai pranešimų apie pažeidimus kokybė (t. y., jų išsamumas ir teikimas laiku) pagerėjo. Vis dar yra tam tikrų trūkumų ir neatitikimų, tačiau jų pasitaiko retai, todėl jie neturi didelės įtakos šios analizės tikslumui. Sukčiavimu laikomus pažeidimus ir sukčiavimu nelaikomus pažeidimus skirtingose valstybėse narėse gali būti sunku palyginti, nes tai priklauso nuo nacionalinės praktikos ir taisyklių.

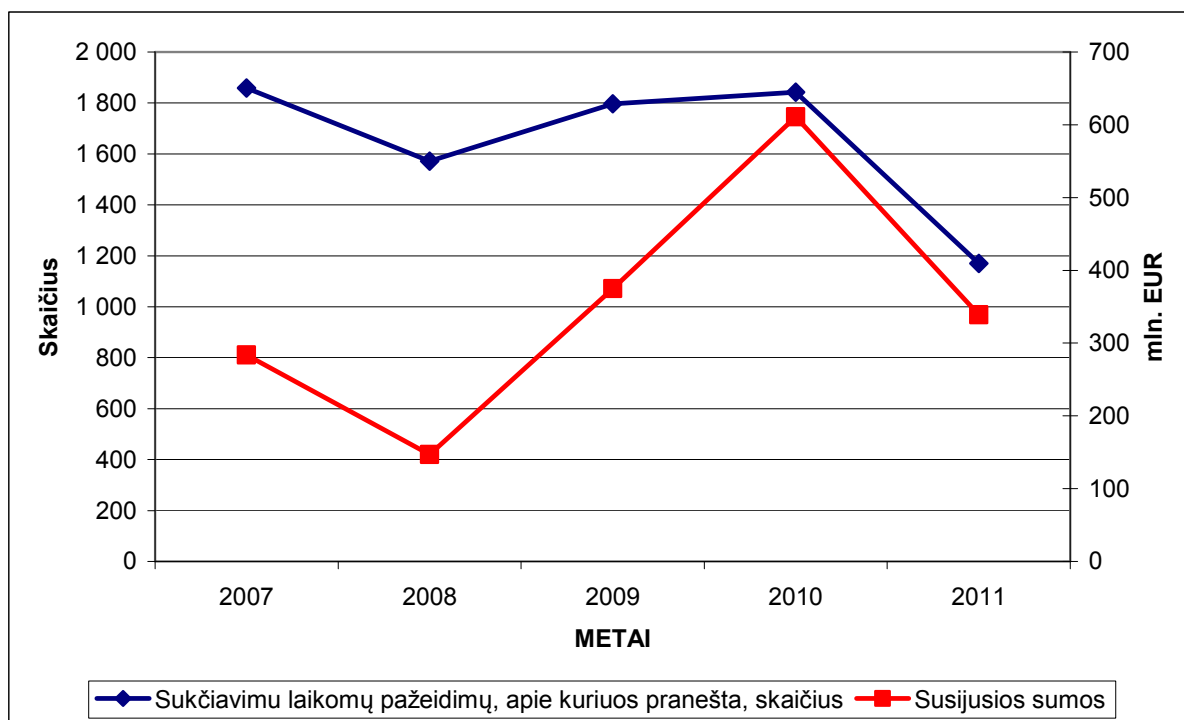
Atsižvelgdama į Europos Parlamento prašymus ir diskusijas su juo, Komisija nuo šiol daugiau dėmesio skiria sukčiavimu laikomų pažeidimų, apie kuriuos pranešta, analizei.

2.1. Sukčiavimu laikomų pažeidimų, apie kuriuos 2011 m. pranešė valstybės narės, analizė

2007–2011 m. sukčiavimu laikomų pažeidimų, apie kuriuos pranešta, skaičius visuose sektoriuose išliko gana pastovus iki 2010 m. (žr. 1 diagramą). 2011 m. buvo pranešta apie 1 230 sukčiavimu laikomų pažeidimų (įtariamas ir nustatytas sukčiavimas); kaip matyti iš 1 lentelės, palyginti su 2010 m., jų sumažėjo maždaug 35 %. Apskaičiuotas šių sukčiavimu laikomų pažeidimų finansinis poveikis, palyginti su 2010 m., sumažėjo maždaug 37 % – iki 404 mln. EUR.

1 diagrama. VISI SEKTORIAI. Sukčiavimu laikomi pažeidimai, apie kuriuos pranešta, ir susijusios sumos 2007–2011 m.

⁴ Pavyzdžiui, kai naudojamas padirbtas arba suklastotas dokumentas arba kai vyksta baudžiamosios veikos tyrimas arba baudžiamasis procesas; taigi tokie pažeidimai apima Komisijos tarnybų, tarp kurių ir OLAF, nustatytus pažeidimus. Įtariamo sukčiavimo sąvoka nevartojama pranešimuose apie tradicinius nuosavus išteklius (TNI).



Po 2009 ir 2010 m. išaugusio sukčiavimų laikomų pažeidimų skaičiaus ir padidėjusių atitinkamų sumų iš dalies buvo tikėtasi jų mažėjimo. Pagrindinės mažėjimo priežastys yra šios: 2008 m. pradėjus taikyti Pažeidimų valdymo sistemą (IMS), pranešimų teikimas buvo laikinai paspartėjęs, dabar šis etapas baigėsi; valdymo ir kontrolės sistemos apskritai pagerėjo; konkrečiu sanglaudos politikos atveju – ciklinis šių programų pobūdis, dėl kurio pažeidimų, apie kuriuos pranešta, skaičius padidėjo užbaigiant 2000–2006 m. programavimo laikotarpį⁵, t. y. per 2009 ir 2010 ataskaitinius metus; vėliau pažeidimų skaičius sumažėjo, nes 2007–2013 m. programavimo ciklas įgyvendinamas palaipsniui⁶.

1 lentelė. Sukčiavimų laikomi pažeidimai, apie kuriuos pranešta 2011 m.

Sritis	Sukčiavimų laikomų pažeidimų, apie kuriuos pranešta, skaičius		Apskaičiuotas sukčiavimų laikomų pažeidimų, apie kuriuos pranešta, finansinis poveikis			
	2010 m.	2011 m.	2010 m.		2011 m.	
			(mln. EUR)	% asignavimų	(mln. EUR)	% asignavimų

⁵ Dėl aktyvesnės kontrolės veiklos paskutiniaisiais įgyvendinimo metais.

⁶ Dabar bendras biudžeto įgyvendinimo lygis mažesnis nei 40 % visų turimų lėšų. Tai reiškia, kad projektų, kuriuos reikia patikrinti, dabar yra mažiau nei paskutiniaisiais ankstesnio programavimo laikotarpio metais, todėl pažeidimų paprastai nustatoma mažiau, o kontrolės atgrasomasis poveikis – didesnis.

Žemės ūkis	414	139	69	apie 0,12 %	77	apie 0,14 %
Žuvininkystė	0	2	0	0%	0,03	apie 0,005 %
Sanglaudos politika	464	276	364	apie 0,74 %	204	apie 0,40 %
Pasirengimo narystei fondai	101	56	41	apie 2,53 %	12	apie 0,67 %
Tiesioginės išlaidos	21	34	3,6	apie 0,02 %	1,5	apie 0,002 %
Iš viso išlaidų	1 000	507	478	apie 0,34 %	295	apie 0,21 %
Visos įplaukos⁷ (tradiciniai nuosavi ištekliai)	883	723	165	(apie 0,79 % visų 2010 m. surinktų tradicinių nuosavų išteklių)	109	(apie 0,49 % visų 2011 m. surinktų tradicinių nuosavų išteklių)

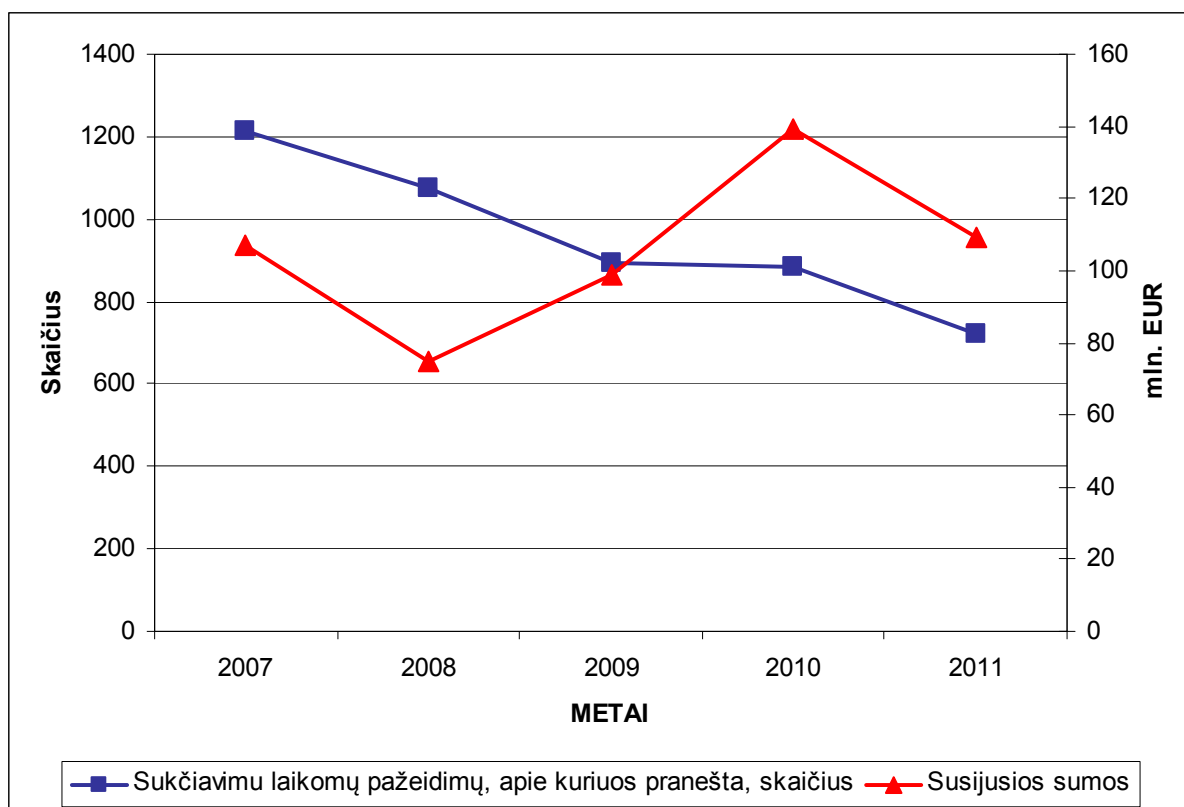
Kalbant apie išlaidas, didžiausias sukčiavimu laikomų pažeidimų, apie kuriuos pranešta, skaičius (54 % visų pažeidimų) ir didžiausias finansinis poveikis (69 % visų sumų) išlieka sanglaudos politikos sektoriuje.

2.1.1. Įplaukos (tradiciniai nuosavi ištekliai)

2011 m. tradicinių nuosavų išteklių (TNI) srityje per OWNRES pranešta apie mažiau sukčiavimu laikomų pažeidimų nei 2010 m., o susijusios sumos taip pat buvo mažesnės.

⁷ Siekiant palyginamumo, 2010 m. duomenys grindžiami tų metų ataskaitoje naudotais duomenimis. Duomenys apima nustatytas ir apskaičiuotas sumas, susijusias su sukčiavimu laikomais pažeidimais, apie kuriuos pranešta.

2 diagrama. TNI. Sukčiavimu laikomi pažeidimai, apie kuriuos pranešta, ir susijusios sumos 2007–2011 m.



TNI srityje įvairių valstybių narių pateikti duomenys apie sukčiavimą labai skiriasi. Kaip pirmiau minėta, taip yra dėl to, kad valstybės narės skirtingai aiškina nuostatas ir taiko skirtingą praktiką.

Vertinant finansiniu požiūriu, pokyčiai skirtingais metais veikiausiai atsiranda dėl pranešimų apie atskirus stambius sukčiavimo atvejus, kurie turi didelį poveikį metiniams duomenims, ypač tose valstybėse narėse, kuriose surenkamos mažesnės TNI sumos. Duomenims apie sukčiavimu laikomus ir sukčiavimu nelaikomus atvejus poveikį gali daryti ir kiti veiksniai, pvz., transporto ir prekybos rūšis, kaip ūkinės veiklos vykdytojai laikosi taisyklių, valstybės narės geografinė padėtis. Šiems duomenims poveikį daro ir tai, kaip valstybė narė įgyvendina muitinės kontrolės strategiją, kad nustatytų rizikingą importą ir su TNI susijusį sukčiavimą ir pažeidimus.

Komisija atidžiai stebi, kokių veiksmų valstybės narės imasi, atsižvelgdamos į pastabas, pateikiamas per Komisijos patikras⁸.

⁸ Valstybių narių teminė muitinio tikrinimo strategijų ataskaita, kurioje apibendrinami 2009 ir 2010 m. visose valstybėse narėse atliktų patikrų rezultatai, 2011 m. liepos 7 d. pateikta Nuosavų išteklių patariamajam komitetui.

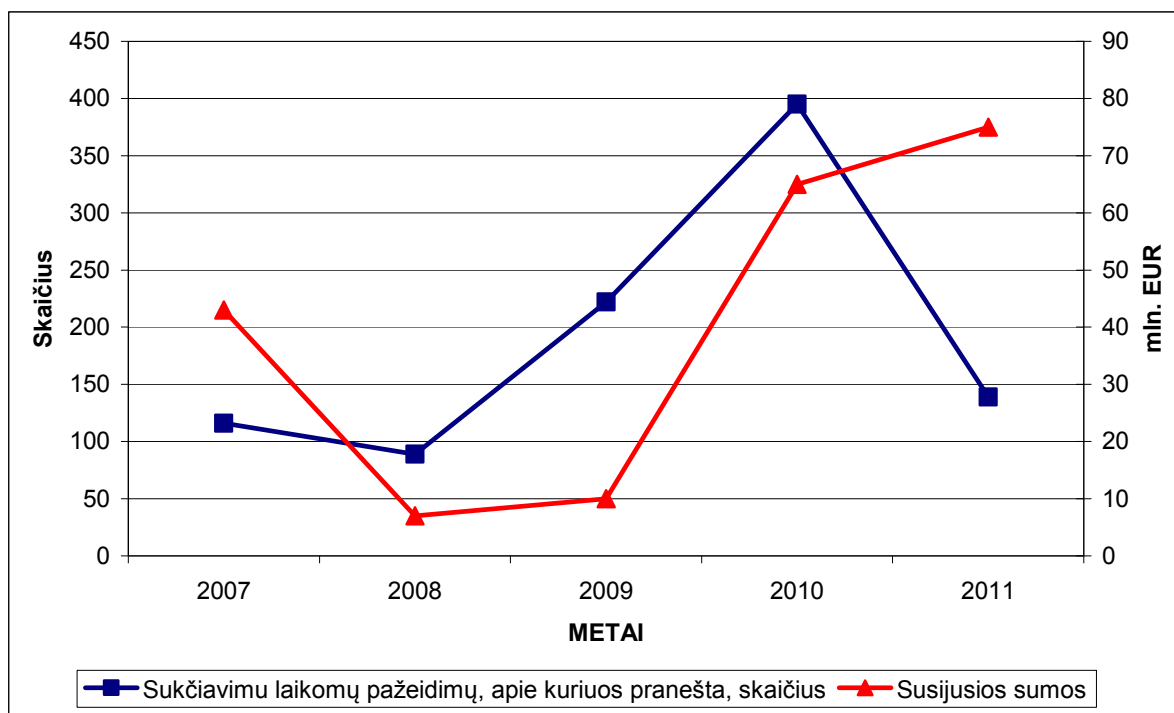
2.1.2. Išlaidos. Pasidalijamasis valdymas ir pasirengimo narystei pagalba

2.1.2.1. Gamtos ištekliai (žemės ūkis ir Europos žuvininkystės fondas)

Žemės ūkio srityje sukčiavimu laikomų pažeidimų, apie kuriuos pranešta, ir susijusių sumų skaičius, palyginti su bendromis išlaidų sumomis, gerokai skiriasi – skirtumų esama ir tarp valstybių narių, ir pavienių valstybių narių viduje.

Iš visų 2 395 pažeidimų, apie kuriuos 2011 m. pranešė valstybės narės, 139 laikomi sukčiavimu. Sukčiavimu laikomų pažeidimų, apie kuriuos pranešta, skaičius, palyginti su ataskaitiniais 2010 metais, sumažėjo, tačiau finansinis poveikis nuo 69 mln. EUR 2010 m. padidėjo iki 77 mln. EUR 2011 m. (žr. 2 diagramą). Šį padidėjimą galima paaiškinti dviem stambiais atvejais, apie kuriuos pranešta ir kurių vertė – atitinkamai 39 mln. EUR ir 26 mln. EUR.

3 diagrama. Žemės ūkis. Sukčiavimu laikomi pažeidimai, apie kuriuos pranešta, ir susijusios sumos 2007–2011 m.



2011 m. Bulgarija pranešė apie daugiausia sukčiavimu laikomų pažeidimų šioje srityje (37 atvejai); antroje vietoje – Rumunija (25 atvejai). Kai kurios valstybės narės, kurių išlaidos didelės, kaip antai Prancūzija, Vokietija, Ispanija ir Jungtinė Karalystė vis dar praneša apie labai nedaug sukčiavimu laikomų atvejų. Todėl kyla klausimas, ar nedidelis sukčiavimu laikomų pažeidimų skaičius susijęs su tuo, kad nesilaikoma pranešimų teikimo principų, įskaitant terminų „įtariamas sukčiavimas“ ir „nustatytas sukčiavimas“ aiškinimą, ar su tuo, kad šių valstybių taikomomis kontrolės sistemomis nesugebama nustatyti sukčiavimo.

2010 m. ataskaitoje Komisija paprašė Prancūzijos, Vokietijos, Ispanijos ir Jungtinės Karalystės paaiškinti, kodėl pranešimų apie sukčiavimu laikomus pažeidimus skaičius toks nedidelis ir pranešti, kaip jų kontrolės sistemos pritaikomos prie tikslinių didesnės rizikos sričių. Iki šiol Komisija negavo jokio paaiškinimo.

Suomija, Nyderlandai ir Lenkija turėtų nuosekliau teikti pranešimus, visų pirma informaciją, susijusią su (sukčiavimu laikomus ir sukčiavimu nelaikomus) pažeidimus įvykdžiusių asmenų asmens duomenimis. Nyderlandai ir Lenkija pagerino savo reikalavimų laikymosi lygį iki maždaug 83 %, o Suomija – iki beveik 75 %. Tai didelė pažanga, tačiau daug ką dar galima tobulinti. Bendras ES-27 reikalavimų laikymosi lygis yra maždaug 93 %, jis pagerėjo, palyginti su 2010 m. (90 %).

Komisija padeda valstybėms narėms, atlieka nuolatinės IMS pranešimų teikimo sistemos kokybės patikras ir informuoja valstybes nares apie pranešimų kokybę ir trūkstamus duomenis.

Europos žuvininkystės fondo atveju pranešta apie du sukčiavimu laikomus pažeidimus, kurių bendra suma sudaro maždaug 30 000 EUR.

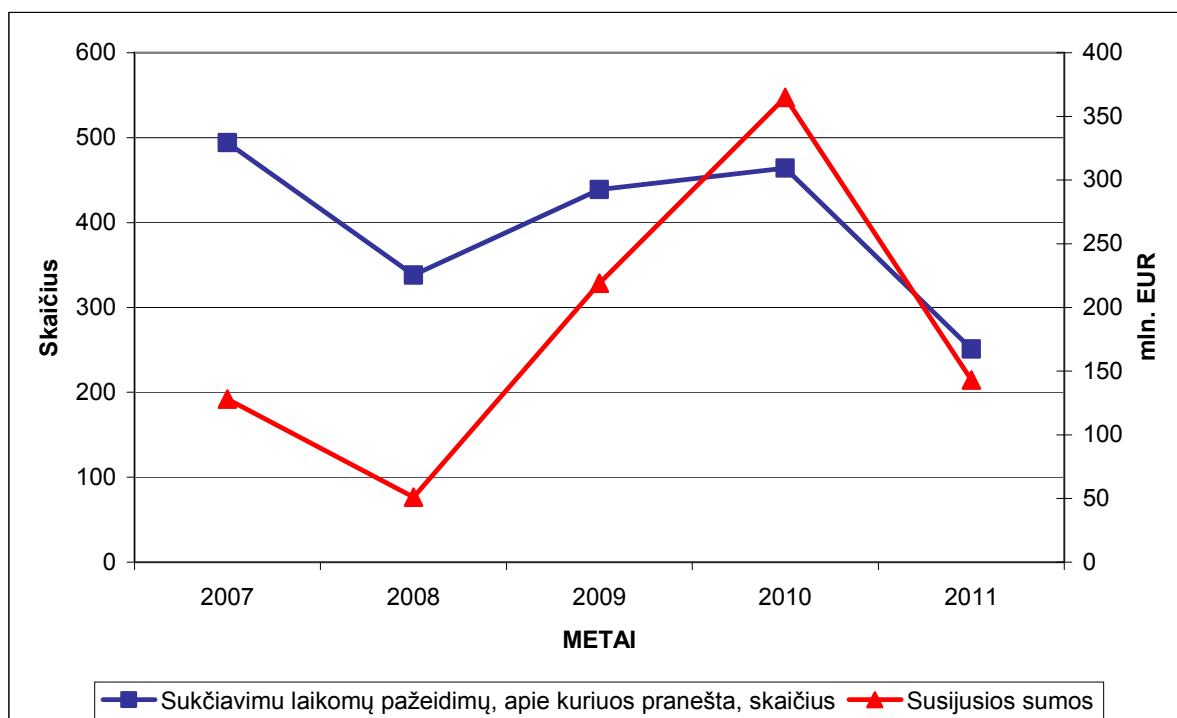
2.1.2.2. Sanglaudos politika

2011 m. sukčiavimu laikomų pažeidimų, apie kuriuos pranešta sanglaudos politikos srityje, skaičius ir susijusios sumos, palyginti su ankstesniais metais, žymiai sumažėjo – atitinkamai 46 % ir 63 % (žr. 3 diagramą).

Kaip ir kitų pažeidimų atveju, tokio žymaus sumažėjimo buvo tikėtasi, išnykus 2010 m. nustatytoms smarkaus padidėjimo priežastims⁹.

⁹ T. y. 2000–2006 m. sanglaudos politikos programavimo laikotarpio užbaigimą ir spartesnę pranešimų apie pažeidimus teikimą pradėjus taikyti IMS.

4 diagrama. Sanglaudos politika. Sukčiavimu laikomi pažeidimai, apie kuriuos pranešta, ir susijusios sumos 2007–2011 m.



Pasitvirtino ankstesnių metų tendencijos: Lenkija, Vokietija ir Italija pranešė apie daugiausia atvejų (149 iš 276), Vokietija išnagrinėja daugiausia baudžiamųjų bylų, susijusių su sukčiavimo nustatymu ir sankcijų skyrimu.

2011 m. šešios valstybės narės (Belgija, Kipras, Danija, Prancūzija, Malta ir Nyderlandai) nepranešė apie sukčiavimu laikomus pažeidimus sanglaudos politikos srityje. Lieka neaišku, kodėl taip atsitiko, ypač didesnėse valstybėse narėse, kaip antai Prancūzijoje.

Dažniausiai sukčiavimu laikomi pažeidimai, apie kuriuos pranešta, vykdomi naudojant padirbtus arba suklastotus dokumentus (patvirtinamuosius dokumentus, deklaracijas arba pažymas), daugiausiai susijusius su netinkamų finansuoti išlaidų įtraukimu (dėl to išpučiamos projekto išlaidos) arba su lėšų gavėjo netinkamumu gauti finansinę paramą. Trys atvejai buvo susiję su korupcija, apskaičiuotas jų finansinis poveikis – 750 000 EUR.

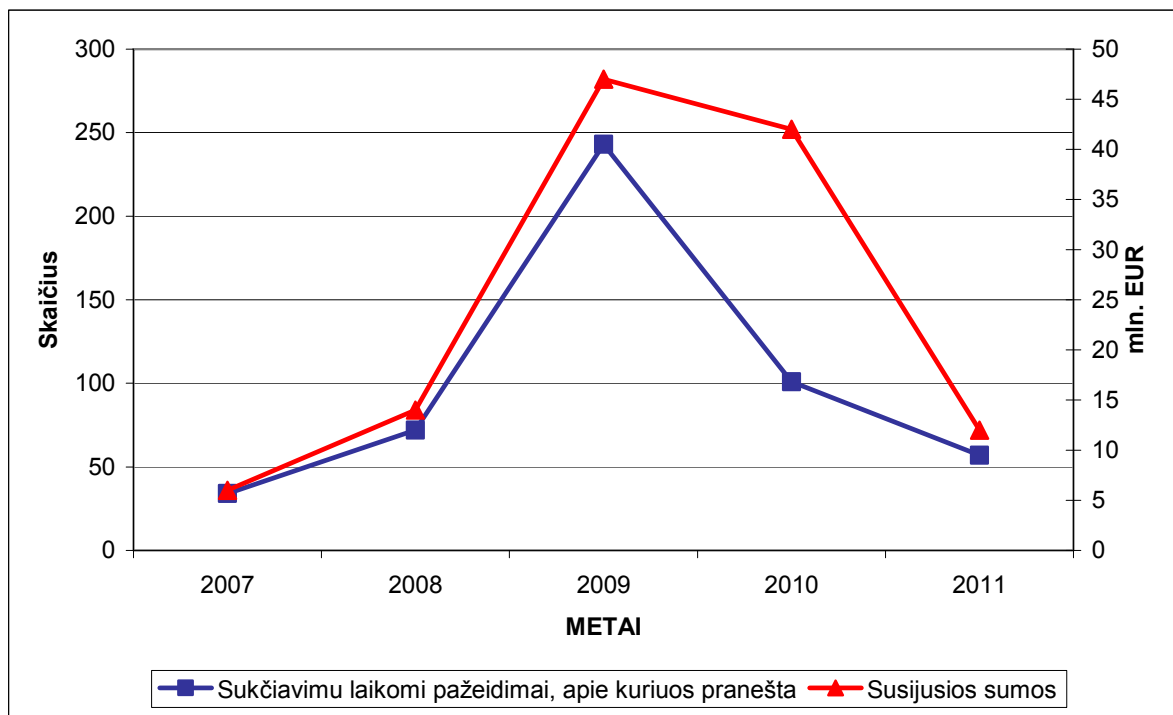
Valstybės narės raginamos paaiškinti, kodėl žemės ūkio ir sanglaudos politikos srityse pranešta apie tiek nedaug įtariamo sukčiavimo atvejų ir pranešti, kaip jų kontrolės sistemos pritaikytos sritims, kuriose kyla didelė rizika, siekiant pagerinti sukčiavimo prevenciją ir nustatymą.

2.1.2.3. Pasirengimo narystei pagalba

2011 m. sukčiavimu laikomų pažeidimų, apie kuriuos pranešta pasirengimo narystei pagalbos srityje, skaičius ir susijusios sumos toliau smarkiai mažėjo; taip patvirtinta 2010 m. pastebėta tendencija.

Tai yra akivaizdi ES-10 ir ES-2 šalių veiksmų, finansuojamų pagal Pasirengimo narystei pagalbos programas 2000–2006 m. laikotarpiu, laipsniško užbaigimo pasekmė.

5 diagrama. Pasirengimo narystei pagalba. Sukčiavimu laikomi pažeidimai, apie kuriuos pranešta, ir susijusios sumos 2007–2011 m.



Kaip ir ankstesniais metais, daugiausia atvejų, apie kuriuos pranešta pasirengimo narystei pagalbos srityje (2000–2006 m. programavimo laikotarpis), susiję su SAPARD (Specialiaja žemės ūkio ir kaimo plėtros programa). Lenkija pranešė apie daugiausia atvejų, antroje vietoje – Rumunija.

Pasirengimo narystei pagalbos priemonės atveju (2007–2013 m. programavimo laikotarpis) devyni sukčiavimu laikomi pažeidimai, apie kuriuos pranešta, buvo padalyti į penkis atskirus komponentus¹⁰. Apie visų penkių komponentų pažeidimus pranešė Turkija, vienas su tarpvalstybiniu bendradarbiavimo komponentu susijęs atvejis nustatytas Italijoje (Adrijos jūros tarpvalstybinio bendradarbiavimo programos dalis). Šioje srityje tik Turkija naudoja IMS pranešimams apie pažeidimus teikti, o Kroatija, nors buvo surengti mokymai ir suteikta pagalba, sistemos vis dar netaiko.

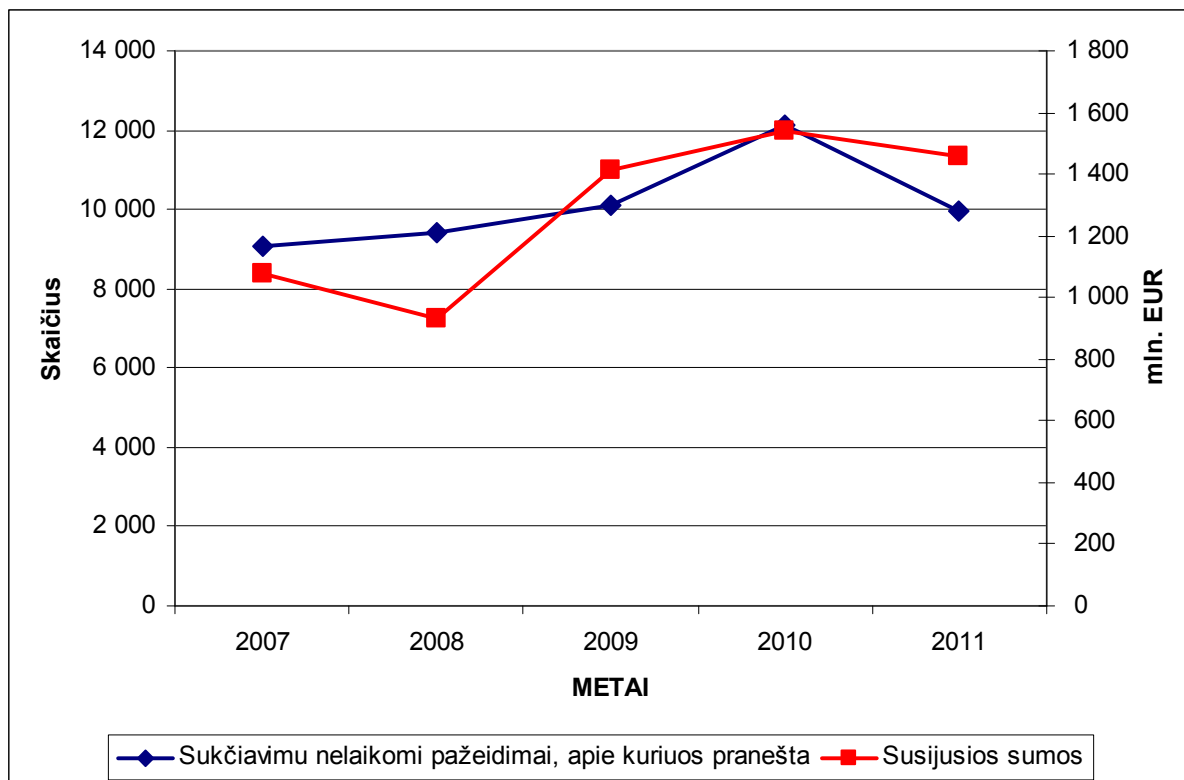
Komisija ragina Kroatiją baigti įdiegti IMS ir pagerinti pranešimų kokybę; Komisija ragina buvusiąją Jugoslavijos Respubliką Makedoniją įdiegti sistemą.

¹⁰ Tarpvalstybinis bendradarbiavimas, žmogiškieji ištekliai, kaimo plėtra, regioninė plėtra ir techninė pagalba.

2.2. Sukčiavimu nelaikomų pažeidimų, apie kuriuos 2011 m. pranešė valstybės narės, analizė

2011 m. sukčiavimu nelaikomų pažeidimų, apie kuriuos pranešta, skaičius bendrai sumažėjo (žr. 6 diagramą), ypač sanglaudos politikos ir pasirengimo narystei srityse.

6 diagrama. Sukčiavimu nelaikomi pažeidimai, apie kuriuos pranešta, ir susijusios sumos 2007–2011 m.



Kalbant apie įplaukas, sukčiavimu nelaikomų pažeidimų, apie kuriuos pranešta, finansinis poveikis šiek tiek didesnis nei 2010 m. (žr. 2 lentelę).

2 lentelė. Sukčiavimu nelaikomi pažeidimai, apie kuriuos pranešta 2011 m.

Sritis	Sukčiavimu nelaikomų pažeidimų, apie kuriuos pranešta, skaičius		Apskaičiuotas sukčiavimu nelaikomų pažeidimų, apie kuriuos pranešta, finansinis poveikis			
	2010 m.	2011 m.	2010 m.		2011 m.	
			(mln. EUR)	% asignavimų	(mln. EUR)	% asignavimų
Žemės ūkis	1 427	2 256	62	apie 0,11 %	101	apie 0,18 %

Žuvininkystė	1	46	0,01	0%	1,6	apie 0,24 %
Sanglaudos politika	6 598	3 604	1186	apie 2,41 %	1 015	apie 2,00 %
Pasirengimo narystei fondai	323	207	42	apie 2,59 %	48	apie 2,63 %
Tiesioginės išlaidos	1 000	888	39,5	apie 0,27 %	49,9	apie 0,78 %
Iš viso išlaidų	9 349	7 001	1325,51	apie 0,94 %	1 215,5	apie 0,86 %
Visos įplaukos¹¹ (tradiciniai nuosavi ištekliai)	3 861	3 973	253	(apie 1,21 % visų 2010 m. surinktų TNI)	278	(apie 1,24 % visų 2011 m. surinktų TNI)

2011 m. tradicinių nuosavų išteklių srityje pranešta apie 3 973 sukčiavimu nelaikomus pažeidimus; palyginti su 2010 m., padidėjo ir jų skaičius, ir susijusios sumos.

Valstybių narių muitinio tikrinimo strategijose turėtų būti skiriama daugiau dėmesio su didele rizika susijusiam importui ir taip toliau gerinamas pažeidimų ir sukčiavimo atvejų TNI srityje nustatymo rodiklis.

Žemės ūkio srityje 2011 m. buvo nustatyti 2 256 pažeidimai; palyginti su 2010 m., padidėjo ir jų skaičius, ir susijusios sumos. Atvejų skaičiaus padidėjimas atspindi išlaidų didėjimą ir ypač papildomas pastangas, kurias deda valstybės narės ir Komisija, siekdamas pagerinti pranešimo apie pažeidimus procedūrą¹².

Sukčiavimu nelaikomų pažeidimų finansinis poveikis žemės ūkio srityje taip pat padidėjo – nuo 62 mln. EUR 2010 m. iki 101 mln. EUR 2011 m. Ypatingas dėmesys skiriamas 2004–2006 m. finansiniams metams, kurie laikomi užbaigtais, nes kontrolės ir audito planai įvykdyti, išieškojimo procedūros pradėtos ir apie pažeidimus pranešta.

Siekiant paaiškinti sukčiavimu nelaikomų pažeidimų, apie kuriuos pranešta sanglaudos politikos ir pasirengimo narystei pagalbos srityse, skaičiaus mažėjimą, galima taikyti išvadas, jau padarytas sukčiavimu laikomų pažeidimų, apie kuriuos pranešta, atveju (ciklinis programų pobūdis, spartesnio pranešimų teikimo pradėjus taikyti IMS pabaiga, sanglaudos politikos

¹¹ Žr. 7-ą išnašą.

¹² Rengiami mokymai ir dokumentai, kaip antai „Informaciniai biuleteniai“ ir „Klausimai ir atsakymai“, skirti IMS 1848 modulio naudotojams informuoti ir apmokyti.

valdymo ir kontrolės sistemų patobulinimai ir laipsniškas pagal pasirengimo narystei politiką lėšas gaunančių šalių skaičiaus mažėjimas).

Sukčiavimu nelaikomi pažeidimai, apie kuriuos pranešta sanglaudos politikos srityje, vis dar sudaro didžiausią dalį pažeidimų, padarytų įvairiose ES biudžeto išlaidų srityse, nors, palyginti su ankstesniais metais, jų dalis mažėja (maždaug 50 % visų atvejų, apie kuriuos pranešta 2011 m., palyginti su 70 % 2010 m.).

Dauguma šių pažeidimų yra viešųjų pirkimų taisyklių ir išlaidų tinkamumo finansuoti taisyklių pažeidimai. Tai reiškia, kad valdymo ir kontrolės sistemas šioje srityje būtų galima dar pagerinti.

Valstybės narės raginamos toliau dėti pastangas, kad pagerintų savo valdymo ir kontrolės sistemų veiksmingumą ir efektyvumą sanglaudos politikos srityje.

Visose valstybėse narėse įdiegus ir sėkmingai taikant IMS, bendra pranešimų kokybė nuolat gerėjo. Prancūzija buvo paskutinė sistema naudoti pradėjusi šalis (ketvirtą 2011 m. ketvirtį). Ji galėtų padaryti didesnę pažangą, visų pirma 2012 m. sujungus nacionalinę IT sistemą PRESAGE ir IMS.

Sanglaudos politikos srityje Komisija ragina Prancūziją iki 2012 m. pabaigos užbaigti įgyvendinti IMS sistemą.

2.3. Sukčiavimu laikomų ir kitų pažeidimų, susijusių su Komisijos tiesiogiai 2011 m. valdytomis išlaidomis, analizė

Šiame skirsnyje aptariami Komisijos tarnybų išduoti vykdomieji raštai¹³ sumoms, susijusioms su išlaidomis, kurioms taikomas centralizuotas tiesioginis valdymas¹⁴, išieškoti.

Remiantis Komisijos apskaitos kaupimo pagrindu (ABAC) sistemos duomenimis, 2011 finansiniais metais iš viso buvo išduoti 3 389 vykdomieji raštai sumoms išieškoti, kurių bendra suma – 225 mln. EUR. Tarp šių vykdomųjų raštų sumoms išieškoti 922 pažeidimai nelaikyti sukčiavimu, o 24 laikyti sukčiavimu; atlikus analizę paaiškėjo, kad dar 10 išieškojimų galima laikyti sukčiavimo atvejais. Finansinis šių 34 sukčiavimu laikomų pažeidimų poveikis – 1,5 mln. EUR. Palyginti su visu centralizuotam tiesioginiam valdymui skirtu biudžetu tais pačiais finansiniais metais, šis sukčiavimo ir pažeidimų rodiklis yra labai žemas.

¹³ Pagal Finansinio reglamento (Tarybos reglamentas (EB, Euratomas) Nr. 1605/2002) 72 straipsnį įgaliojimas išieškoti skolą yra veiksmas, kuriuo įgaliotas ar perįgaliotas leidimus suteikiantis pareigūnas, išduodamas vykdomąjį raštą sumoms išieškoti, nurodo apskaitos pareigūnui išieškoti gautiną sumą, kurią jis yra nustatęs.

¹⁴ Centralizuotas tiesioginis valdymas apima bet kokias ES institucijoms valdant lėšas ES patiriamas išlaidas (pvz., institucijų ir tokių programų kaip Leonardo, Erasmus, Mokslinių tyrimų ir technologinės plėtros septintoji bendroji programa ir kt. administracines išlaidas). Pagal Finansinio reglamento 53 straipsnį ši biudžeto dalis gali būti vykdoma centralizuotai, t. y. tiesiogiai Komisijos tarnybų, arba perduodant vykdymo funkcijas trečiosioms šalims (decentralizuotas valdymas) ar tarptautinėms organizacijoms (jungtinis valdymas).

3. IŠIEŠKOJIMAS

Šiame skirsnyje pateikti išieškojimo duomenys biudžeto išlaidų sektoriuose yra pagrįsti metinėse Europos Sąjungos finansinėse ataskaitose paskelbtais duomenimis¹⁵. Todėl jų taikymo sritis ir turinys skiriasi nuo ankstesniais metais pateiktų duomenų¹⁶.

3 lentelė. Išieškojimo rodikliai pagal sektorius 2010–2011 m.

BIUDŽETO SEKTORIUS	APLINKYBĖS	IŠIEŠKOJIMO RODIKLIS	
		2010 m.	2011 m.
TNI	Visų metų (1989–2011 m.) išieškotų lėšų bendras rodiklis yra 50 %.	46 %	52 %
Žemės ūkis ir kaimo plėtra ¹⁷	Šioje eilutėje nurodyti Komisijos priimtų sprendimų dėl finansinių klaidų ištaisymo įgyvendinimo lygio duomenys ¹⁸ .	85 %	77 %
Sanglaudos politika	Šioje eilutėje nurodyti Komisijos atlikto finansinių klaidų ištaisymo siekiant neskirti ES lėšų išlaidoms, kurios neatitinka taikomų taisyklių ir reglamentų, padengti duomenys. Finansinių klaidų ištaisymas taip pat gali būti taikomas nustačius didelių valstybių narių valdymo ir kontrolės sistemų trūkumų. Išduoti vykdomuosius raštus neteisėtai išmokėtoms sumoms išieškoti – tik viena iš Komisijos taikomų finansinių klaidų ištaisymo	69 %	93 %

¹⁵ Visų pirma finansinių klaidų ištaisymo ir lėšų išieškojimo 6-ajame aiškinamajame rašte pateiktais duomenimis. Išieškojimo rodiklis apskaičiuojamas kaip finansinių korekcijų arba vykdomųjų raštų sumoms išieškoti, dėl kurių sprendimai priimti tam tikrais finansiniais metais, ir realiai atliktų finansinių korekcijų arba įgyvendintų vykdomųjų raštų sumoms išieškoti santykis.

¹⁶ Ankstesnių metų duomenys daugiausia buvo pagrįsti valstybių narių pateiktais pranešimais apie pažeidimus. Šie duomenys pateikiami Komisijos tarnybų darbiniam dokumente „Statistical Evaluation of Irregularities reported in 2011“. Kad kiekvienos politikos srities rezultatus būtų galima palyginti su praėjusių metų rezultatais, 3 lentelėje kiekvieno sektoriaus 2010 m. išieškojimo rodiklis buvo perskaičiuotas.

¹⁷ Į šią kategoriją įtrauktos kai kurios kaimo plėtros priemonės pagal Pasirengimo narystei pagalbą.

¹⁸ Bet kuriuo atveju tais pačiais metais negrąžintos sumos grąžinamos kitais metais.

	priemonių.		
Kitos valdymo rūšys ¹⁹	Susijęs su biudžeto dalies, įgyvendinamos ne pagal pasidalijamąjį valdymą, sumų, neteisėtai išmokėtų dėl klaidų arba pažeidimų, kuriuos nustatė Komisija arba OLAF, valstybės narės ir Europos Audito Rūmai, susigrąžinimu.	92 %	92 %

3.1. Įplaukos (tradiciniai nuosavi ištekliai)

Kalbant apie tradicinius nuosavus išteklius, valstybės narės privalo išieškoti neteisėtai nesurinktas lėšas ir jas įregistruoti OWNRES duomenų bazėje. Dėl 2011 m. nustatytų pažeidimų išieškotina suma sudaro 321 mln. EUR (apie 1,43 % visos 2011 m. surinktos TNI sumos). 2011 m. nustatytais atvejais valstybės narės jau išieškojo 166 mln. EUR, taigi 2011 m. išieškojimo rodiklis siekia 52 %. Be to, valstybės narės tęsė išieškojimo veiksmus, susijusius su ankstesnių metų bylomis. 2011 m. visos 27 valstybės narės bendrai išieškojo maždaug 305 mln. EUR, susijusių su 1989–2011 m. nustatytais atvejais.

Valstybių narių išieškojimo veiksmai TNI srityje stebimi per TNI patikras ir taikant procedūrą, pagal kurią valstybės narės Komisijai praneša apie visas didesnes negu 50 000 EUR sumas, kurios galiausiai pripažįstamos neišieškotinomomis. Valstybės narės laikomos finansiškai atsakingomis už neišieškotus TNI, jeigu jų išieškojimo veiksmai laikomi nepakankamais.

Per 98 % visų nustatytų TNI sumų surenkama be ypatingų problemų.

3.2. Valstybių narių valdomos išlaidos

3.2.1. Gamtos ištekliai (žemės ūkis ir Europos žuvininkystės fondas)

Žemės ūkio srityje įgyvendinant atitikties patvirtinimo procedūras buvo surengti audito vizitai, po kurių Komisija atliko finansinių klaidų ištaisymus; ištaisymų vertė – 822 mln. EUR iš 1 068 mln. EUR, dėl kurių buvo priimti sprendimai (77 %).

Be to, Europos žemės ūkio garantijų fondo (EŽŪGF) srityje valstybės narės 2011 finansiniais metais iš gavėjų išieškojo 173 mln. EUR. Todėl iki 2011 finansinių metų pabaigos valstybės narės jau buvo išieškojusios 44 %²⁰ EŽŪGF skolų, nustatytų 2007 ir vėlesniais metais. Reglamentu (EB) Nr. 1290/2005 įvestas sąskaitų patvirtinimo mechanizmas (50/50 taisyklė)²¹

¹⁹ Ši kategorija „Kitos valdymo rūšys“ apima dalį ES biudžeto, kuri valdoma pagal tiesioginį valdymo būdą. Į šią kategoriją patenka pasirengimo narystei pagalba (išskyrus kaimo plėtrą). Šios srities pažeidimai, apie kuriuos pranešta, nagrinėjami 2.1.2.3 dalyse, Komisijos išduoti vykdomieji raštai sumoms išieškoti – 2.2 dalyje.

²⁰ Šis procentinis dydis nurodo tik išieškojimus.

²¹ 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

yra didelė paskata valstybėms narėms kuo sparčiau iš paramos gavėjų išieškoti nepagrįstai išmokėtas sumas.

Tačiau nacionalinių institucijų iš paramos gavėjų dar neišieškota susikaupusi EŽŪGF suma 2011 finansinių metų pabaigoje buvo 1,2 mlrd. EUR. Vis dėlto likusi į ES biudžetą neįmokėta suma yra mažesnė, nes taikydamos 50/50 taisyklę nuo 2006 m. valstybės narės į ES biudžetą jau įmokėjo didelę dalį neišieškotų sumų (0,45 mlrd. EUR).

2008–2011 m. Komisija atliko naujo sąskaitų patvirtinimo mechanizmo auditą – patikras vietoje nacionalinėse valdžios institucijose, kurios atsakingos už 18 mokėjimo agentūrų 13-oje valstybių narių; patikros apėmė 90 % visos 2011 finansinių metų pabaigoje likusios skolos.

3.2.2. *Sanglaudos politika*

Sanglaudos politikos srityje 2011 m. Komisija jau atliko finansinių klaidų ištaisymų, kurių vertė – 624 mln. EUR iš 673 mln. EUR, dėl kurių buvo priimti sprendimai (93 %).

Bendras finansinių klaidų ištaisymų rodiklis (įskaitant visus metus iki 2011 m.) padidėjo iki 72 %, likusi neišieškota suma – 2,5 mlrd. EUR.

Valstybės narės pirmiausia atsakingos už neteisėtai išmokėtų sumų, ir, jei taikoma, delspinigių už pavėluotą mokėjimą, išieškojimą. Valstybių narių išieškotos sumos neįtrauktos į šią ataskaitą, kurioje nurodomi tik Komisijos atlikti finansinių klaidų ištaisymai.

2007–2013 m. valstybės narės privalo Komisijai pateikti duomenis apie sumas, išbrauktas iš bendrojo finansavimo prieš užbaigiant nacionalinę išieškojimo procedūrą, ir apie sumas, nacionaliniu lygmeniu faktiškai išieškotas iš lėšų gavėjų. Šie duomenys (kurie yra daliniai bendrų išieškojimų ir finansinių klaidų ištaisymų sumų duomenys) pateikiami Komisijos tarnybų darbiniam dokumente „*Statistical Evaluation of Irregularities reported in 2011*“.

3.2.3. *Kitos valdymo rūšys*

Kalbant apie tą ES biudžeto dalį, kuriai taikomas tiesioginio valdymo principas, galiojančių taisyklių ir reglamentų neatitinkančios išlaidos turi būti išieškotos pagal Komisijos pateiktą vykdomąjį raštą sumoms išieškoti arba išskaitytos iš paskesnės išlaidų ataskaitos²².

Patvirtinti vykdomieji raštai sumoms išieškoti, susiję su biudžeto dalimi, vykdoma ne pagal pasidalijamojo valdymo principą, sudaro 377 mln. EUR. Iš šios sumos buvo išieškoti 346 mln. EUR (92 %).

²² nacionaliniame teisme vyko bylos nagrinėjimas), tuomet atliekant metinį EŽŪGF ir EŽŪFKP finansinių sąskaitų patvirtinimą 50 % neišieškotos sumos padengiama iš atitinkamos valstybės narės biudžeto. Jeigu atitinkamą sumą iš išlaidų ataskaitos išskaito pats lėšų gavėjas, ši informacija negali būti registruojama Komisijos apskaitos sistemoje.

3.2.3.1. Pasirengimo narystei pagalba

Pasirengimo narystei pagalbos atveju valstybės narės pirmiausia atsakingos už nepagrįstai išmokėtų sumų, ir, jei taikoma, delspinigių už pavėluotą mokėjimą, išieškojimą. Šioje ataskaitoje pateikiama informacija yra pagrįsta įtariamo sukčiavimo atvejais ir pažeidimais, apie kuriuos pranešė pagalbą gaunančios šalys.

Kalbant apie atvejus, apie kuriuos pranešta 2011 m., palyginti su ankstesniais metais, išieškojimo rodiklis labai pagerėjo – iš viso išieškota beveik 26 mln. EUR (46 %).

Bendras suvestinis išieškojimas (visų sumų, apie kurias pranešta, įskaitant ir ankstesnius metus) taip pat pagerėjo – išieškota daugiau nei 100 mln. EUR, o išieškojimo rodiklis – didesnis nei 60 %.

Šie teigiami rezultatai yra tiesiogiai susiję su pasirengimo narystei pagalbos programų užbaigimu.

3.2.3.2. Komisijos valdomos išlaidos

Kalbant apie 2011 m. vykdomuosius raštus sumoms išieškoti, susijusius su sukčiavimu laikomais ir kitais pažeidimais, beveik visais 922 pažeidimų atvejais išieškotos visos sumos arba jų dalis. Sukčiavimu laikomų pažeidimų, apie kuriuos pranešta, atveju, išieškojimo rodiklis yra 50 %, o kitų pažeidimų atveju – 64 %.

4. KOVOS SU SUKČIAVIMU POLITIKA ES LYGMENIU

4.1. Kovos su sukčiavimu politikos priemonės, kurių Komisija ėmėsi 2011 m.

4.1.1. OLAF reformos pasiūlymas

Pagrindinis OLAF reglamentas, kuriame apibrėžiamas tarnybos vaidmuo ir kompetencija atlikti administracinius tyrimus²³, šiuo metu peržiūrimas. Remdamasi 2010 m. vykusiais svarstymais, 2011 m. kovo mėn. Komisija teisės aktų leidėjams – Europos Parlamentui ir Europos Sąjungos Tarybai pateikė iš dalies pakeistą pasiūlymą dėl teisės aktų sistemos, reglamentuojančios OLAF darbą, tobulinimo.

Iš dalies pakeisto pasiūlymo tikslas – užtikrinti, kad OLAF tyrimai būtų veiksmingesni, ir kartu aiškiau išdėstyti susijusių asmenų procesines teises.

Pasiūlymas buvo nagrinėjamas Tarybos darbo grupėje, o 2012 m. birželio mėn. aptartas neoficialiame Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos trišaliame susitikime.

²³ Reglamentas (EB) Nr. 1073/1999.

4.1.2. Komisijos kovos su sukčiavimu strategija

Siekdama pagerinti sukčiavimo prevenciją ir nustatymą ES lygmeniu, 2011 m. birželio mėn. Komisija priėmė komunikatą dėl Komisijos kovos su sukčiavimu strategijos²⁴. Komunikatas visų pirma skirtas ES lėšas valdantiems Komisijos departamentams; jame nustatomi tokie prioritetai:

- į Komisijos pasiūlymus dėl išlaidų programų pagal naują daugiamečę finansinę programą įtraukti kovos su sukčiavimu nuostatas;
- su OLAF pagalba Komisijos departamentuose plėtoti ir įgyvendinti kovos su sukčiavimu strategijas;
- peržiūrėti viešųjų pirkimų direktyvas siekiant supaprastinti reikalavimus ir sumažinti sukčiavimo vykdant viešuosius pirkimus valstybėse narėse riziką.

2011 m. ir 2012 m. pradžioje padaryta pažanga į finansines programas įtraukiant kovos su sukčiavimu nuostatas, įsteigiant sukčiavimo prevencijos tinklą ir sukuriant sukčiavimo prevencijai skirtą interneto svetainę, kuria naudotis gali visi Komisijos departamentai. Strategija turi būti baigta įgyvendinti iki 2014 m.

4.1.3. Kovos su cigarečių ir alkoholio kontrabanda per rytinę ES sieną Komisijos veiksmų planas

Dėl dideliais mokesčiais apmokestinamų prekių, daugiausia cigarečių ir alkoholio, kontrabandos prarandama daug ES ir jos valstybių narių biudžetų įplaukų. Apskaičiuota, kad dėl cigarečių kontrabandos ES kasmet patiriamas tiesioginis 10 mlrd. EUR muitų įplaukų nuostolis. Kad padėtų išspręsti šią problemą, 2011 m. birželio mėn. Komisija pradėjo įgyvendinti aktyvesnės kovos su cigarečių ir alkoholio kontrabanda per rytinę ES sieną veiksmų planą²⁵.

Veiksmų plane analizuojamos esamos iniciatyvos ir problemos ir siūlomi tiksliniai veiksmai, kuriuos reikėtų įgyvendinti iki 2014 m., padedant valstybėms narėms, Rusijai ir Rytų partnerystės šalims (Armėnijai, Azerbaidžanui, Baltarusijai, Gruzijai, Moldovai ir Ukrainai). Tarp šių veiksmų: remti vykdymo užtikrinimo pajėgumus, teikti techninę pagalbą ir rengti mokymus; stiprinti atgrasomąsias priemones ir ugdyti sąmoningumą; stiprinti regiono kompetentingų tarnybų operatyvinį bendradarbiavimą, įskaitant keitimąsi žvalgybos duomenimis ir glaudesnę tarptautinį bendradarbiavimą.

Kai kurios iš šių priemonių jau pradėtos įgyvendinti. Pavyzdžiui, 2011 m. birželio mėn. pabaigoje Rumunijoje surengta tikslinė regioninė operatyvinė konferencija dėl tabako kontrabandos; siekiant stiprinti bendradarbiavimą su kompetentingomis Ukrainos teisėsaugos tarnybomis, į ES delegaciją Kijeve komandiruotas OLAF ryšių palaikymo pareigūnas; pirmą kartą surengta bendra muitinių operacija, kurios tikslas – kovoti su tabako gaminių ir sintetinių narkotikų prekursorių kontrabanda geležinkeliu per rytinę ES sieną (žr. šios ataskaitos 4.2.5.3 skirsnį).

²⁴ COM(2011) 376 galutinis.
²⁵ SEC(2011) 791.

Siekti veiksmų plano tikslų buvo vienas iš pagrindinių 2011 m. prioritetų ir išlieka vienas iš svarbiausių 2012 m. tikslų.

4.1.4. Komisijos priemonės siekiant apsaugoti Europos Sąjungos finansinius interesus taikant baudžiamosios teisės normas ir atliekant administracinius tyrimus

Saugodamos ES finansus valstybės narės taiko nacionalines taisykles. Todėl priimtų nuosprendžių skaičius bylose dėl nusikaltimų ES biudžetui įvairiose ES valstybėse narėse labai skiriasi ir svyruoja nuo 14 % iki 80 %. Be to, valstybių narių baudžiamosios teisės sistemos suderintos labai nedaug²⁶, teisminis bendradarbiavimas nėra pakankamai veiksmingas ir pastebima tendencija apsiriboti baudžiamuoju persekiojimu šalies viduje, neatsižvelgiant į Europos aspektą.

Apskritai nepakanka atgrasomųjų priemonių siekiant užkirsti kelią netinkamam ES biudžeto panaudojimui. Todėl Komisija paskelbė, kad ji ketina stiprinti ES finansinių interesų apsaugos įvairiose srityse teisės sistemą²⁷, visų pirma:

- svarbiausių ES finansiniams interesams kenkiančių pažeidimų (pvz., sukčiavimo) ir kitos susijusios nusikalstamos veikos (pvz., lėšų pasisavinimo) apibrėžimą;
- procedūrų sistemą, taikomą, kai reikia imtis veiksmų siekiant pagerinti visų kompetentingų institucijų bendradarbiavimą ir keitimąsi informacija;
- ES finansinių interesų pažeidimų tyrimo, jų vykdytojų baudžiamojo persekiojimo ir kaltinimo palaikymo teisme institucinę struktūrą. Tam reikia sustiprinti dabartines įstaigas – Eurojustą ir OLAF – ir įsteigti specializuotą Europos prokuratūrą.

Kalbant apie pirmąjį punktą, 2012 m. liepos 11 d. Komisija pateikė teisės akto pasiūlymą²⁸. Šiuo metu Komisija nagrinėja įvairius pasiūlymų kitose srityse variantus.

Be to, Komisija mano, kad reikalinga stipresnė euro banknotų ir monetų apsauga taikant baudžiamąsias sankcijas, kaip numatyta Komisijos darbo programoje. To siekiant būtų galima visoms valstybėms narėms suteikti galimybę taikyti vienodus tyrimo metodus ir nustatyti minimalias sankcijas. Šia tema Komisija rengia teisės akto pasiūlymą.

4.1.5. 2014–2020 m. daugiametė finansinė programa (DPF). Programos „Hercule III“ ir „Pericles 2020“

Siekdama sustiprinti prevenciją ir kovą su sukčiavimu, 2011 m. gruodžio mėn. Komisija priėmė pasiūlymus dėl dviejų programų – „Hercule III“²⁹ ir „Pericles 2020“³⁰ – finansavimo.

²⁶ „Second Report on implementation of the Convention on the Protection of the EU’s Financial Interests“, COM(2008) 77.

²⁷ 2011 m. gegužės 26 d. Komisijos komunikatas „Europos Sąjungos finansinių interesų apsauga taikant baudžiamosios teisės normas ir atliekant administracinius tyrimus. Integruota mokesčių mokėtojų lėšų apsaugos politika“, COM(2011) 293, ir prie komunikato pridodamas Komisijos tarnybų darbinis dokumentas, SEC(2011) 621.

²⁸ COM(2012) 363 *final*.

²⁹ COM(2011) 914 galutinis.

³⁰ COM(2011) 913 galutinis.

Abu pasiūlymai pateikti atsižvelgiant į naują daugiametę 2014–2020 m. finansinę programą; jais pratęsimos šiuo metu vykdomos programos, kurios bus užbaigtos 2013 m. pabaigoje.

„Hercule III“ – tai finansavimo programa, kurioje daugiausia dėmesio skiriama kovai su sukčiavimu, korupcija ir bet kokia kita neteisėta ES finansiniams interesams kenkiančia veikla. Joje numatyti specialios įrangos ir duomenų bazių, kuriomis naudosis nacionalinės teisės saugos institucijos, ir kovos su sukčiavimu specialistams rengiamų mokymų viešieji pirkimai. Bendras siūlomas septynerių metų laikotarpio biudžetas – 110 mln. EUR.

Lyginant su dabartine programa, programos „Hercule III“ papildymais siekiama racionalizuoti programos tikslus ir supaprastinti įgyvendinimą. Kalbant apie techninę pagalbą valstybėms narėms, pasiūlyme numatyta bendro finansavimo normą padidinti nuo 50 % iki 80 %, kaip prašė daugelis suinteresuotųjų šalių, kad mažiau bendro finansavimo galimybių turinčios valstybės narės taip pat galėtų pasinaudoti šia programa.

Pagal programą „Pericles“ rengiami mokymai ir teikiama pagalba saugant euro banknotus ir monetas nuo sukčiavimo ir padirbinėjimo. Pagal ją remiami daugiadalykiai ir tarptautiniai praktiniai mokymai, susitikimai ir seminarai, tikslinis įdarbinimas ir nacionalinių institucijų darbuotojų mainai ES ir visame pasaulyje, taip pat teikiama techninė, mokslinė ir operatyvinė parama.

Į „Pericles 2020“ pasiūlymą įtrauktos naujos nuostatos, pavyzdžiui, numatyta galimybė pirkti atitinkamą įrangą ir padidinti bendro finansavimo normą (išimtiniais atvejais – iki 90 %). Bendras siūlomas septynerių metų laikotarpio biudžetas – 7,7 mln. EUR.

Europos Parlamentas ir Taryba abu pasiūlymus turi svarstyti 2012 m.

4.1.6. Nauja OLAF organizacinė struktūra ir jos tyrimo procedūros

2011 m. kovo mėn. OLAF pradėjo vidaus peržiūrą, kuriai vykstant daugiausia dėmesio skirta OLAF organizacinės struktūros ir jos tyrimo procedūrų tobulinimui.

Atsižvelgiant į peržiūrą, 2012 m. vasario 1 d. įsigaliojo nauja OLAF organizacinė struktūra. Dėl naujos struktūros sumažėjo pridėtinės išlaidos ir administracinė našta, 30 % padidėjo darbuotojų, paskirtų atlikti tyrimus, skaičius ir sustiprintas OLAF kaip Komisijos tarnybos, atsakingos už bendrą kovos su sukčiavimu politiką, vaidmuo. Tyrimo procedūros buvo supaprastintos, nustatyti nauji tyrimų politikos prioritetai.

4.2. Kitos kovojant su sukčiavimu svarbios politikos priemonės, kurių Komisija ėmėsi 2011 m.

4.2.1. Komisijos komunikatas „Kova su korupcija Europos Sąjungoje“

Kovos su korupcija teisinės sistemos įgyvendinimas ES valstybėse narėse išlieka netolygus ir apskritai nepatenkinamas. Todėl Komisija pasiūlė bendrą ES kovos su korupcija politiką

ateinantiems keleriems metams³¹. Komisija paragino daugiau dėmesio skirti korupcijai keliose politikos srityse ir nurodė keletą priemonių, tarp kurių – glaudesnis bendradarbiavimas, atnaujintos nusikalstamu būdu įgyto turto konfiskavimo ES taisyklės, atnaujinti viešųjų pirkimų teisės aktai, geresnė nusikalstamumo statistika ir dažnesnis sąlygų nustatymas bendradarbiavimo ir vystymosi politikos srityse.

Nuo 2013 m. ES kovos su korupcija ataskaitas Komisija rengs kas dvejus metus. Ataskaita bus siekiama stiprinti kovos su korupcija priemones ir sustiprinti valstybių narių tarpusavio pasitikėjimą, taip pat nustatyti ES tendencijas, palengvinti dalijimąsi geriausia patirtimi ir pasirengti būsimoms ES politikos priemonėms.

4.2.2. *Viešųjų pirkimų taisyklių atnaujinimas*

Remdamasi viešų konsultacijų rezultatais, 2011 m. gruodžio 20 d. Komisija priėmė viešųjų pirkimų direktyvų atnaujinimo pasiūlymus³². Pasiūlymų tikslas – užtikrinti, kad valstybės narės įdiegtų veiksmingas priemones, kuriomis būtų užkertamas kelias nesažiningai verslo praktikai ir didinamas skaidrumas. Komisija mano, kad tokiomis priemonėmis užtikrinama ne tik sąžininga pasiūlymus teikiančių subjektų konkurencija, bet ir veiksmingas valdžios institucijų valdomų mokesčių mokėtojų pinigų panaudojimas.

Kartu Komisija pasiūlė sudarant koncesijos sutartis taikytinas elementaraus skaidrumo priemones ir procedūrinius reikalavimus³³, kad kandidatams, pripažintiems kaltais dėl korupcijos, pinigų plovimo ir sukčiavimo, nebūtų leidžiama dalyvauti konkurse, ir priemones siekiant išvengti interesų konfliktų.

4.2.3. *Sanglaudos politika*

Kalbant apie sanglaudos politiką po 2013 m., Komisija mano, kad kovos su sukčiavimu aspektus reikia stiprinti šiomis priemonėmis: pradėti taikyti nacionalinės akreditacijos sistemą, rengti valdymo patikinimo deklaraciją ir atlikti metinį sąskaitų tvirtinimą, kad padidėtų patikinimo lygis. Dėl finansų valdymo ir kontrolės programų Komisija visų pirma pasiūlė, kad atsižvelgdama į nustatytą riziką vadovaujančioji institucija pradėtų taikyti veiksmingas ir proporcingas kovos su sukčiavimu priemones³⁴.

4.2.4. *Tiesioginės išlaidos*

Kalbant apie sukčiavimo tiesioginių išlaidų ir išorės pagalbos srityse prevenciją, nustatymą ir tyrimą, Komisija pasiūlė į visus naujus 2014–2020 m. DFP pasiūlymus įtraukti standartinę

³¹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee of 6 June 2011 on Fighting Corruption in the EU — COM(2011) 308 final.

³² Direktyvos dėl viešųjų pirkimų pasiūlymas, COM(2011) 896 galutinis, 2011/438 (COD), ir Direktyvos dėl subjektų, vykdančių veiklą vandens, energetikos, transporto ir pašto paslaugų sektoriuose, vykdomų pirkimų pasiūlymas, COM (2011) 895 galutinis, 2011/439 (COD).
http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/modernising_rules/reform_proposals_en.htm.

³³ Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos dėl koncesijos sutarčių skyrimo pasiūlymas, COM(2011) 897 galutinis, 2011/0437 (COD).

³⁴ Visų pirma, pasiūlymo COM(2011) 615 114 straipsnio c punktas.

Sąjungos finansinių interesų apsaugos nuostata³⁵, siekiant užtikrinti išlaidų programų suderinimą.

4.2.5. *Muitinė*

4.2.5.1. Kovos su sukčiavimu tranzito srityje informacinė sistema

Stiprinant kovą su sukčiavimu muitinės srityje svarbu, kad visos susijusios institucijos praneštų apie tranzitu gabenamų prekių judėjimą ES teritorijoje. Todėl Komisija (OLAF) sukūrė ir įdiegė centrinę saugyklą, kurioje laikoma tokia informacija – vadinamąją Kovos su sukčiavimu tranzito srityje informacinę sistemą (ATIS). Nuo 2011 m. rugsėjo 1 d. Komisija, valstybės narės ir ELPA šalys³⁶ prie ATIS turi prieigą realiuoju laiku.

4.2.5.2. Tarpusavio administracinė pagalba ir susiję susitarimai su trečiosiomis šalimis dėl kovos su sukčiavimu

Siekiant užtikrinti tinkamą muitų teisės aktų taikymą, į įvairius susitarimus, pavyzdžiui, lengvatinės prekybos ir (arba) bendradarbiavimo susitarimus, nepreferencinius susitarimus ir muitinės susitarimus įtrauktos tarpusavio administracinės pagalbos nuostatos ir muitų teisės aktų pažeidimų prevencijos, tyrimo ir kovos su jais nuostatos.

2011 m. pabaigoje galiojo 43 susitarimai su 58 šalimis ir vykdo derybos dėl lengvatinės prekybos su Indija, Kanada, Singapūru, Malaizija, MERCOSUR regiono šalimis, Gruzija, Moldova ir šešiais EPS (ekonominės partnerystės susitarimo) regionais.

4.2.5.3. Bendros muitinės operacijos

ES valstybių narių ir kai kurių ES nepriklausančių šalių muitinės, bendradarbiaudamos su OLAF, reguliariai vykdo ribotos trukmės bendras operacijas, kurių tikslas – kovoti su didesnės rizikos prekių kontrabanda ir sukčiavimu tam tikrose rizikingose srityse ir (arba) nustatytuose prekybos maršrutuose. Komisija (OLAF) rengia šias bendras muitinės operacijas ir (arba) teikia reikalingą paramą.

2011 m. balandžio mėn. Vengrijos muitinė ir Komisija (OLAF), glaudžiai bendradarbiaudamos su Europolu, surengė operaciją „Fireblade“. Joje dalyvauti buvo pakviestos visos ES valstybės narės ir Kroatija, Ukraina ir Moldova. Vykdam operaciją buvo sulaikyta daugiau nei 28 000 vienetų / porų suklastotų tekstilės gaminių ir aksesuarų, kuriuos kelių transportu per rytinę sieną mėginta įvežti į ES. Šių operacijų finansinis poveikis vertinamas ne mažesne nei 1 mln. EUR suma, skaičiuojant sulaikytų suklastotų prekių rinkos verte, ir ne mažiau nei 1,5 mln. EUR išvengtų muitų ir mokesčių už vykdam operaciją aptiktas kontrabandines cigaretes.

³⁵ Žr., pavyzdžiui, 2011 m. lapkričio 9 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento dėl vartotojų programos 2014–2020 m. pasiūlymą, COM(2011) 707 galutinis, ir 2011 m. lapkričio 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo sukuriamas Bendroji mokslinių tyrimų ir inovacijų programa „Horizontas 2020“ (2014–2020 m.), pasiūlymą, COM(2011) 809 galutinis.

³⁶ Išskyrus Šveicariją.

2011 m. spalio mėn. Lenkijos muitinės tarnyba, glaudžiai bendradarbiaudama su OLAF, pradėjo vykdyti bendrą muitinių operaciją „Barrel“. Operacijoje dalyvavo 24 ES valstybės narės, Kroatija, Turkija, Norvegija ir Šveicarija. Tai buvo pirmą bendrą muitinių operaciją, kurios tikslas – tabako gaminių kontrabanda ir sintetinių narkotikų prekursorių kontrabanda geležinkeliais per rytinę ES sieną. Medieną ir geležį gabenančiuose prekinuose traukiniuose aptikta ir konfiskuota maždaug 1,2 mln. cigarečių. Jų nekonfiskavus būtų likę nesurinkta 205 000 EUR muitų ir mokesčių.

4.2.6. PVM

Remdamasi viešų konsultacijų³⁷ ir diskusijų su valstybėmis narėmis rezultatais ir Europos institucijų pareikštomis nuomonėmis, 2011 m. gruodžio mėn. Komisija priėmė komunikatą „Dėl PVM ateities. Paprastesnės, patikimesnės bei veiksmingesnės PVM sistemos kūrimas ir pritaikymas prie bendrosios rinkos“³⁸.

Bus ieškoma naujų būdų pagerinti kovą su sukčiavimu, kaip antai sustiprinti administracinį bendradarbiavimą su trečiosiomis šalimis, nustatyti greitojo reagavimo mechanizmą, skirtą kovai su naujais sukčiavimo būdais, ir atlikti naujų mokesčių rinkimo sistemų tyrimus.

Komisija taip pat teiks techninę ir gebėjimų stiprinimo pagalbą, kad padėtų valstybėms narėms savo mokesčių administracijas padaryti veiksmingesnes, efektyvesnes ir atsparesnes sukčiavimui. Be to, Komisija kuria nuolatinį ES forumą, kuriame mokesčių institucijos, verslo atstovai ir Komisija aptarinės su PVM sistemos valdymu susijusius kovos su sukčiavimu klausimus.

4.2.7. Tarptautinės konvencijos, priemonės ir administracinio bendradarbiavimo susitarimai

Globalizuotame pasaulyje pasitaiko vis daugiau tarptautinio sukčiavimo atvejų. Todėl svarbu stiprinti bendradarbiavimą su tomis pasaulio šalimis ir tarptautinėmis organizacijomis, kurios yra ES lėšų gavėjos ir / arba kartu su Europos Sąjunga pagalbą teikiančios šalys.

Užtikrinant patikimą lėšų, kurias jos gauna iš ES, valdymą ir bendradarbiavimą su ES kovojant su sukčiavimu ir korupcija, reikalingas tvirtas teisinis pagrindas su aiškiais šalių partnerių įsipareigojimais. Siekdama nustatyti tokį pagrindą, naujuose arba persvarstytuose dvišaliuose susitarimuose Europos Komisija pasiūlė kontrolės ir kovos su sukčiavimu nuostatas.

2011 m. tokios nuostatos³⁹ pasiūlytos susitarimų su paramą gaunančiomis šalimis, pavyzdžiui, Afganistanu ir Kazachstanu, projektuose ir Asociacijos susitarimų su trimis Rytų partnerystės šalimis – Armėnija, Azerbaidžanu ir Gruzija – projektuose. Be to, pagrindinėms pagalbam teikiančioms šalims, pvz., Australijai, buvo pasiūlytos supaprastintos nuostatos, kuriose daugiausia dėmesio skiriama keitimuisi informacija. Europos išorės veiksmų tarnyba ir

³⁷ COM(2010) 695. Viešos konsultacijos baigtos 2011 m. gegužės 31 d.

³⁸ COM(2011) 851.

³⁹ Šios nuostatos skiriasi nuo 4.2.5.2 skirsnyje nurodytų nuostatų, nes jos susijusios su ES išlaidomis, o pirmiau minėtos – su muitine (įplaukomis).

Europos Komisija atkakliai sieks, kad vykstant 2012 m. deryboms tokios nuostatos būtų įtrauktos į naujus susitarimus su šiomis šalimis.

2011 m. Komisija (OLAF) pradėjo svarbią kampaniją, kurios tikslas – paspartinti bendradarbiavimą ir ypač keitimąsi kovos su sukčiavimu informacija su tarptautinėmis organizacijomis, kaip antai su Pasaulio banko pirmininko pavaduotoju, atsakingu už profesinę etiką.

4.2.8. Kova su neteisėta prekyba tabako gaminiais tarptautiniu lygmeniu

Komisija koordinavo ES poziciją ir kartu su Tarybai pirmininkaujančia valstybe nare atstovavo ES derybose dėl Protokolo dėl neteisėtos prekybos tabako gaminiais nutraukimo pagal Pasaulio sveikatos organizacijos (PSO) Tabako kontrolės pagrindų konvenciją.

Surengti penki tarpvyriausybės derybų institucijos posėdžiai; paskutinis posėdis įvyko Ženevoje 2012 m. kovo 28 d.–balandžio 4 d. Po intensyvių paskutinį posėdį vykusių derybų susitarta dėl Protokolo dėl neteisėtos prekybos tabako gaminiais nutraukimo projekto.

2012 m. lapkričio mėn. protokolo projektas bus pateiktas svarstyti ir priimti PSO Tabako kontrolės pagrindų konvencijos šalių konferencijoje Seule (Pietų Korėja).

4.3. Kovos su sukčiavimu programų įgyvendinimas

4.3.1. Programa „Hercule II“

2011 m. pagal programą „Hercule II“ daugiausia dėmesio ir toliau buvo skiriama tarptautinio ir daugiadalykio valstybių narių ir Komisijos bendradarbiavimo gerinimui kovojant su ES finansiniams interesams kenkiančiu sukčiavimu ir vykdant jo prevenciją.

Ypatingas dėmesys skirtas: neteisėto nelegalių arba suklastotų gaminių, įskaitant cigaretes ir tabaką, importo nustatymui ir prevencijai (5,1 mln. EUR); konferencijoms, seminarams ir mokymams (4,8 mln. EUR); mokėjimams už naudojamą išorės duomenų bazėmis tyrimo tikslais (apie 2,9 mln. EUR) ir moksliniams tyrimams (0,7 mln. EUR).

4.3.2. Programa „Pericles“

Pagal programą „Pericles“ rengiami mokymai ir teikiama techninė pagalba nacionalinėms institucijoms, atsakingoms už euro banknotų ir monetų apsaugą nuo sukčiavimo ir padirbinėjimo. 2011 m. Komisija (OLAF) dalyvavo 15-oje veiklų pagal programą „Pericles“, tarp kurių – konferencijos, seminarai ir darbuotojų mainai, kuriuos surengė valstybės narės ir (arba) Komisija (OLAF). Programos „Pericles“ strategija skirta ES valstybėms narėms, jos tikslas – stiprinti regioninį bendradarbiavimą svarbiausiose srityse. 2011 m. programai „Pericles“ numatyta skirti 1 mln. EUR; visos lėšos buvo skirtos.

4.3.3. Kovos su sukčiavimu informacinė sistema (AFIS)

Kovos su sukčiavimu informacinė sistema (AFIS) – tai kovos su sukčiavimu programų rinkinys, kurį naudodamos kompetentingos nacionalinės ir ES administracijos laiku ir saugiai

keičiasi su sukčiavimu susijusia informacija. AFIS valdo Komisija (OLAF) ir ji apima dvi pagrindines sritis: tarpusavio pagalbą muitinės klausimais (bendros muitinės operacijos, saugus el. paštas, Kovos su sukčiavimu tranzito srityje informacinė sistema ir kt.) ir valstybių narių bei lėšas gaunančių šalių teikiamų pranešimų apie pažeidimus administravimą.

AFIS vartotojų skaičius nuolat augo; dabar daugiau nei 1 200-uose kompetentingų valstybių narių ir trečiųjų šalių partnerių institucijų, tarptautinių organizacijų, Komisijos departamentų ir kitų ES institucijų kompetentingose institucijose yra beveik 10 000 vartotojų.

2011 m. iš veiklos biudžeto AFIS buvo skirta 6 mln. EUR; didžioji dalis panaudota techninei priežiūrai, plėtros ir gamybos paslaugoms (4,8 mln. EUR), o likusi dalis – techninei pagalbai, mokymui ir aparatinei įrangai (1,2 mln. EUR). 2011 m. AFIS biudžetas buvo visiškai įgyvendintas (skirta 99 % asignavimų).

4.4. 2011 m. balandžio 6 d. Europos Parlamento rezoliucija dėl Bendrijų finansinių interesų apsaugos. Kova su sukčiavimu. 2009 m. metinė ataskaita

2011 m. balandžio 6 d. Europos Parlamentas priėmė rezoliuciją dėl Komisijos 2009 m. ataskaitos⁴⁰. Rezoliucijoje pateikti konkretūs prašymai, pastabos ir pasiūlymai visose biudžeto srityse. Ji skirta Komisijai ir valstybėms narėms, joje aptariamos įvairios temos, pvz., ES lėšų gavėjų skelbimas, nacionalinės valdymo deklaracijos ir viešieji pirkimai. Rezoliucijoje kritiškai vertinama ES lėšų išieškojimo padėtis visose srityse ir nedidelis pažeidimų, apie kuriuos valstybės narės pranešė tam tikruose sektoriuose, skaičius.

Europos Parlamentas palankiai įvertino pradėtą taikyti Pažeidimų valdymo sistemą ir pripažino, kad kai kuriose srityse padaryta pažanga, pvz., pagerėjo bendra valstybių narių drausmė joms teikiant pranešimus apie pažeidimus žemės ūkio srityje. Joje taip pat atkreipiamas dėmesys į sėkmingus bendros muitinių operacijos „Diabolo II“, kurią per OLAF koordinavo Europos Komisija, rezultatus.

Komisija Parlamentui pateikė tolesnių priemonių ataskaitą, joje nurodydama praktinius veiksmus, kurių ji ketina imtis reaguodama į rezoliuciją. Pirmiausia Komisija atkreipė dėmesį į tai, kad, siekdama sumažinti valstybių narių darbo krūvį, pasidalijamojo valdymo srityje ji ėmėsi supaprastinimų. Todėl tikimasi, kad dėl to pagerės valstybių narių teikiamų pranešimų apie pažeidimus kokybė, jie bus teikiami laiku ir išsamūs.

4.5. Sukčiavimo prevencijos koordinavimo patariamasis komitetas (COCOLAF)

Pagal Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 325 straipsnį, valstybės narės kartu su Komisija organizuoja glaudų ir reguliarių kompetentingų institucijų bendradarbiavimą. Šis bendradarbiavimas vyksta per Sukčiavimo prevencijos koordinavimo patariamąjį komitetą⁴¹.

2011 m. Komitetas posėdžiavo du kartus⁴². Jam buvo pateikta informacija apie įgyvendinant Komisijos kovos su sukčiavimu programą pasiektą pažangą; komitetas pateikė savo

⁴⁰ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0142+0+DOC+XML+V0//LT>.

⁴¹ COCOLAF buvo įkurtas 1994 m., 1994 m. vasario 23 d. Komisijos sprendimu 94/140, kuris vėliau iš dalies pakeistas 2005 m. vasario 25 d. Komisijos sprendimu, OL L 71, 2005 3 17, p. 67–68.

pasiūlymų. Buvo aptarti šie klausimai: veiksmingas ES sukčiavimo prevencijos teisės aktų įgyvendinimas ir jų taikymas nacionaliniu lygmeniu; metinės ataskaitos ir valstybių narių bei Komisijos keitimasis informacija, visų pirma apie įtariamus ir nustatytus sukčiavimo atvejus ir pažeidimus; rizikos analizė.

Komitetas išnagrinėjo būdus, kaip sustiprinti valstybių narių taikomas kovos su sukčiavimu priemones, pirmiausia įsteigiant struktūriniams veiksams skirtą COCOLAF pogrupį. Valstybės narės pabrėžė tokių susitikimų pridėtinę vertę, visų pirma, galimybę keistis geriausia patirtimi.

5. PRIEMONĖS, KURIŲ VALSTYBĖS NARĖS ĖMĖSI KOVODAMOS SU SUKČIAVIMU IR KITA ES FINANSINIAMS INTERESAMS KENKIANČIA NETEISĖTA VEIKLA

5.1. Klausimyno apie kontrolės priemones, kuriomis kovojama su ES finansiniams interesams sanglaudos politikos srityje kenkiančiais pažeidimais ir sukčiavimu, rezultatai

Kiekvienais metais Komisija ir valstybės narės pasirenka vieną labai svarbų ir aktualų klausimą (pvz., rizikos sritys), kuris išplėtojamas kitų metų kovos su sukčiavimu ataskaitoje, remiantis atsakymais į Komisijos valstybėms narėms pateiktą klausimyną. Toks dėmesio sutelkimas į vieną klausimą palengvina valstybių narių keitimąsi informacija ir geriausia patirtimi ir kovos su sukčiavimu priemonių stebėjimą.

Konkreči šių metų tema – kontrolės priemonės, kuriomis kovojama su ES finansiniams interesams sanglaudos politikos srityje kenkiančiais pažeidimais ir sukčiavimu⁴³. Ji apima informaciją apie kovos su sukčiavimu tyrimus, taikomus teisės aktus, administracines priemones ir strategijas, naudojamus sukčiavimo rodiklius, atliekant kovos su sukčiavimu tyrimus išieškotas sumas ir duomenis apie darbuotojus, kurie paskirti atlikti kovos su sukčiavimu tyrimus arba su tais tyrimais susiję.

Visos valstybės narės pranešė apie teisineis arba administracines priemones, kurių jos ėmėsi 2007–2011 m. Valstybių narių nuomone, šios priemonės padėjo iš esmės pagerinti sukčiavimo prevenciją sanglaudos politikos srityje ir (arba) patobulinti rizikos valdymo sistemą.

Jos yra susijusios, be kita ko, su tinkamumo finansuoti taisyklėmis, patikromis vietoje ir kontrole, pranešimu apie sukčiavimą ir bendrus pažeidimus ir jų nagrinėjimu, išieškojimo procedūromis, kryžminėmis patikromis siekiant nustatyti ir panaikinti dvigubą projektų finansavimą, viešųjų pirkimų procedūromis, sankcijų nustatymu, kova su sukčiavimu ir korupcija, kovą su ES finansiniams interesams kenkiančiu sukčiavimu koordinuojančių įstaigų steigimu, darbuotojų dalyvavimu mokymo kursuose ir seminaruose, lėšų gavėjų ir kitų asmenų, susijusių su įtariamo sukčiavimo ir korupcijos atvejais, baudžiamuoju persekiojimu.

⁴² Kasmėt surengiamas vienas papildomas *ad hoc* posėdis ir vienas rizikos analizės darbo pogrupio posėdis.

⁴³ Išsamesnė nacionalinės praktikos analizė pateikta atitinkamame Komisijos tarnybų darbiniam dokumente.

Kalbant apie veiksmingumą ir efektyvumą, beveik visos valstybės narės⁴⁴ nurodė, kad taikant prevencines priemones naudojamas griežtas ir iniciatyvus metodas, todėl daugiau pažeidimų nustatoma prieš mokėjimą, taigi galiausiai pranešama apie mažiau pažeidimų. Kai kurios valstybės narės⁴⁵ nurodė, smarkiai sumažėjo įtariamo sukčiavimo atvejų, pasitaiko mažiau klaidų teikiant konkursų pasiūlymus, o visas procesas tapo daug skaidresnis. Kalbant apie finansinės atskaitomybės patikimumą, dauguma valstybių narių⁴⁶ nurodė proporcingai didesnę patvirtintų tinkamų finansuoti sumų dalį.

Dėl taisyklių laikymosi kai kurios valstybės narės⁴⁷ nurodė Komisijos gairių dėl viešųjų pirkimų⁴⁸, Komisijos pranešimo apie sukčiavimo rodiklius⁴⁹, nacionalinių viešųjų pirkimų nuostatų, Pranešimo apie pažeidimus vadovo ir Reglamento (EB) Nr. 1828/2006 27–36 straipsnių (Pažeidimai) nuostatų prevencinį poveikį.

Dauguma valstybių narių⁵⁰ nurodė naudojančios nacionalines arba regionines strategijas arba operacijų rūšis⁵¹, pvz., priemones arba planus, kuriais siekiama užkirsti kelią sukčiavimui ir geriau nustatyti sukčiavimo atvejus, susijusius su finansavimu iš Sanglaudos fondo lėšų. Likusios valstybės narės⁵² patenkintos dabartine padėtimi, atliekant apklausą jos neįgyvendino ir neplanavo įgyvendinti naujų sukčiavimo rizikos mažinimo strategijų.

Dauguma valstybių narių⁵³ atsakė, kad jos naudoja bendrus rodiklius savo patikrinimams perorientuoti, ir kad šie rodikliai padeda nustatyti sukčiavimą ir pagerinti kovos su sukčiavimu kontrolės veiklos rezultatus.

Visos valstybės narės pranešė apie kovos su sukčiavimu tyrimus ir baudžiamąsias bylas, susijusias su sanglaudos politikos projektais, finansuotais 2000–2006 m. ir 2007–2013 m. programavimo laikotarpiais. Kai kurios valstybės narės įtraukė privalomas patikras vietoje, numatytas ES reglamentuose vykdant administracinius kovos su sukčiavimu tyrimus. Kai kurios valstybės narės ieško galimų sukčiavimo atvejų atlikdamos patikras vietoje, tikrindamos mokėjimo prašymus, atlikdamos preliminarinius viešųjų pirkimų patikras ir sistemų auditų bei patirties atrankinius patikrinimus. Jeigu kyla įtarimų, atliekamos papildomos patikros ir, jei reikia, perduodamas pranešimas nacionalinės teisėsaugos institucijoms.

Visos valstybės narės mano, kad jų finansinė kontrolė gerai pritaikyta sukčiavimui nustatyti.

Kai kurios didelės valstybės narės⁵⁴ pranešė apie labai nedaug atliekamų baudžiamųjų tyrimų. Kai kurios valstybės narės⁵⁵ pateikė vertingų duomenų apie atliktus kovos su sukčiavimu

⁴⁴ Išskyrus Graikiją ir Prancūziją.

⁴⁵ BG, CZ, EL, EE ir UK.

⁴⁶ DE, ES, IE, IT, CY, LV, LT, LU, HU, NL, PL, PT, RO, FI ir UK.

⁴⁷ BG, DE, EE, EL, ES, LT, LU, HU, MT, NL, AT, RO, SI, SK, SE ir UK.

⁴⁸ Rekomendacijos dėl finansinių pataisų, taikytinų iš struktūrinių fondų ir Sanglaudos fondo bendrai finansuojamoms išlaidoms kai nesilaikyta viešojo pirkimo taisyklių, nustatymo, COCOF 07/0037/03-LT.

⁴⁹ Informacinis pranešimas apie sukčiavimo rodiklius ERPF, ESF ir SF (COCOF 09/0003/00-LT).

⁵⁰ BG, CZ, EE, ES, FR, IT, CY, LT, LU, HU, MT, NL, AT, PT, RO, SI, SK ir FI.

⁵¹ DE, EL ir LV.

⁵² NL ir UK.

⁵³ BG, CZ, DE, EE, EL, ES, IE, HU, MT, PL, RO, SI, SK ir UK.

⁵⁴ DE, FR ir ES.

tyrimus ir išnagrinėtas baudžiamąsias bylas, tačiau kitos šalys⁵⁶ nepateikė jokių duomenų apie išnagrinėtas baudžiamąsias bylas ir teismo sprendimus. Galiausiai iš valstybių narių pateiktos informacijos apie sumas, išieškotas atliekant 2000–2006 m. ir 2007–2013 m. programavimo laikotarpių kovos su sukčiavimu tyrimus, matyti, kad išieškojimo ataskaitos gali būti laikomos klaidinančiomis, ir kad veiksmus šioje srityje reikėtų tobulinti. Iš tiesų sumų, apie kurias pranešta pagal Pažeidimų valdymo sistemą, ir tų, apie kurias pranešta rengiant šią ataskaitą, negalima niekaip susieti. Dvi valstybės narės⁵⁷ pranešė apie dideles sumas ir tik trečdalis⁵⁸ pranešė, kad atlikus kovos su sukčiavimu tyrimus buvo išieškotos didesnės nei 1 mln. EUR sumos. Kitas trečdalis valstybių narių⁵⁹ pranešė apie labai nedideles sumas, o kai kurios valstybės narės⁶⁰ nepranešė apie išieškotas sumas arba nurodė „netaikoma“.

Valstybių narių atsakymai į klausimyną rodo, kad pagerėjo finansų kontrolės ir rizikos valdymo sistema, skirta sukčiavimo sanglaudos politikos srityje prevencijai. Tarp patobulinimų – teisinės nuostatos ir gairės, nacionalinės ar regioninės strategijos, rizikos rodiklių naudojimas, administracinės procedūros ir nacionalinių institucijų bendradarbiavimas.

Tačiau būtina didesnę pažangą stebint valstybių narių administracinių ir baudžiamųjų kovos su sukčiavimu tyrimų, įskaitant sumų išieškojimą, rezultatus⁶¹.

Be to, kad Komisija ir valstybės narės galėtų sutelkti savo pastangas didelės rizikos srityse, akivaizdu, jog reikalingi geresnės kokybės statistiniai duomenys apie sukčiavimą. Todėl Komisija ketina skirti daugiau dėmesio ataskaitų teikimui šioje srityje.

Valstybės narės raginamos stebėti baudžiamųjų tyrimų rezultatus ir pagerinti savo teikiamus statistinius duomenis apie sukčiavimą.

5.2. 2010 m. rekomendacijų įgyvendinimas

2010 m. ataskaitoje dėl Sąjungos finansinių interesų apsaugos Komisija pateikė keletą rekomendacijų valstybėms narėms, ypač dėl sukčiavimo ir kitų pažeidimų atvejų, apie kuriuos pranešta, neteisėtai išmokėtų sumų išieškojimo ir naudojimosi pagal Finansinio reglamento 95 straipsnį nustatyta centrine draudimo dalyvauti viešųjų pirkimų procedūroje elektronine baze.

Rengdama 2011 m. ataskaitą Komisija stebėjo, kaip valstybės narės įgyvendina šias rekomendacijas. Pastebėta tam tikra pažanga, ypač taikant IMS. Tik viena valstybė narė⁶² dar

⁵⁵ BG, CZ, EE, HU, PL, PT, SK ir SE.

⁵⁶ DE, EL, ES, FR, IT, LT, LU, HU, AT ir RO.

⁵⁷ IT ir PT.

⁵⁸ BG, EE, ES, IT, LV, LT, PT, SK, FI ir UK.

⁵⁹ BE, CZ, IE ir RO.

⁶⁰ DE, EL, FR, HU, MT, AT, SE ir SI.

⁶¹ Žr. kartu su šia ataskaita pateikiamo atitinkamo Komisijos tarnybų darbinio dokumento 1 ir 2 lenteles (p. 9–11), kuriose apibendrinti valstybių narių pateikti duomenys.

⁶² FR.

nepradėjo visapusiškai taikyti IMS. Kalbant apie pranešimų teikimo įpareigojimus⁶³ žemės ūkio srityje, atitinkamos valstybės narės padarė tam tikrą pažangą, visų pirma kiek tai susiję su (sukčiavimu laikomus ir sukčiavimu nelaikomus) pažeidimus įvykdžiusių asmenų asmens duomenimis ir reikalavimų laikymosi rodikliais, tačiau, sprendžiant iš nedidelio pranešimų apie įtariamą sukčiavimą skaičiaus, didelės valstybės narės turi padaryti didesnę pažangą.

Dėl įplaukų daugelis valstybių narių patvirtino, kad įgyvendinant nacionalines strategijas nuolat vertinama rizika visoje muitų srityje ir kad kovojant su galimu sukčiavimu bus imtasi iniciatyvių ir prevencinių priemonių.

Kalbant apie rekomendaciją naudotis centrine draudimo dalyvauti viešųjų pirkimų procedūroje elektronine baze⁶⁴, ja naudojasi nedaug valstybių narių⁶⁵; jos pateikė pažangos ataskaitas. Kitos valstybės narės arba ėmėsi preliminarių priemonių nustatydamos ryšių centrą, arba ketina pradėti naudoti duomenų bazę kitu programavimo laikotarpiu⁶⁶. Iki šiol Komisija negavo jokių pranešimų šiuo klausimu.

6. IŠVADOS

Iš šios ataskaitos matyti, kad 2011 m. padaryta pažanga Komisijai ir valstybėms narėms priimant politikos priemones, kurias taikant ES finansiniai interesai bus geriau apsaugomi. Norint visapusiškai įgyvendinti šias priemones, ES institucijos ir valstybės narės turės glaudžiai bendradarbiauti, o Komisija privalės šį bendradarbiavimą nuolat stebėti.

Iš 2011 m. pažeidimų analizės matyti, kad pažeidimų, apie kuriuos pranešta, skaičius apskritai sumažėjo, ir pagerėjo neteisėtai išmokėtų ES lėšų išieškojimo rezultatai. Po ankstesniais metais labai padidėjusio pažeidimų skaičiaus buvo tikėtasi, kad jis mažės; šis sumažėjimas taip pat susijęs su geresne kontrole ir jos priemonėmis.

Analizė taip pat rodo, kad vis dar reikia dėti pastangas kiekviename biudžeto sektoriuje, siekiant išlaikyti pažangą ir kovoti su galimu neigiamu dabartinės finansų krizės poveikiu – padidėjusiu sukčiavimu, dėl kurio nukentėtų ES biudžetas. Todėl Komisija rekomenduoja, kad visos valstybės narės taikytų tinkamas kovos su sukčiavimu priemones, kurių tikslas – sukčiavimo prevencija ir nustatymas; tai ypač rekomenduojama valstybėms narėms, kurios šiose srityse nieko nepasiekė arba jų rezultatai yra nepakankami.

Iš gautų duomenų taip pat akivaizdu, kad reikalinga didesnė pažanga, ypač išieškojimo srityje, kurioje procedūros trunka vis dar palyginti ilgai.

⁶³ Visi valstybių narių atsakymai į rekomendacijas pateikti trečiame prie šios ataskaitos pridėtame tarnybų darbiniam dokumente.

⁶⁴ Pagal Finansinio reglamento 95 straipsnį, į kurią įtraukiami kandidatai ir konkurso dalyviai, patekę į padėtį, dėl kurios pagal tą patį reglamentą jiems neleidžiama dalyvauti konkurse.

⁶⁵ BG, CZ, MT, AT ir PL.

⁶⁶ Žr. kartu su šia ataskaita pateikiamo atitinkamo Komisijos tarnybų darbinio dokumento lentelę (p. 6), kurioje apibendrinta visų valstybių narių padėtis.