



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 19.7.2005
COM(2005)323 wersja ostateczna

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

**Ochrona interesów finansowych Wspólnot - zwalczanie nadużyć finansowych -
Sprawozdanie roczne 2004**

(SEC(2005)973)

(SEC(2005)974)

SPIS TREŚCI

Wprowadzenie.....	3
1. Ważne wydarzenia w roku 2004.....	4
1.1. Proponowana reforma Europejskiego Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych	4
1.2. Przystąpienie dziesięciu nowych Państw Członkowskich.....	4
1.3. Umowa o współpracy z Konfederacją Szwajcarską	5
1.4. Przemyt papierosów	6
1.5. Umowa z Philip Morris International	6
1.6. Traktat Konstytucyjny oraz projekt utworzenia Prokuratury Europejskiej	7
2. Wyniki walki z nadużyciami finansowymi: Analizy statystyk i nowe środki podjęte przez Komisję i Państwa Członkowskie	8
2.1. Nadużycia finansowe i inne nieprawidłowości zgłoszone przez Państwa Członkowskie na mocy rozporządzeń sektorowych	8
2.2. Udostępnienie wyników walki z nadużyciami finansowymi: informowanie społeczeństwa.....	12
2.3. Środki przyjęte przez Państwa Członkowskie	12
2.4. Środki przyjęte przez Komisję.....	16
3. Współpraca w dziedzinie rolnictwa i ceł	18
3.1. Wyniki analizy wkładu Państw Członkowskich.....	18
3.2. Środki podjęte przez Komisję w roku 2004.....	20
4. Windykacja należności.....	22
4.1. Tradycyjne zasoby własne	22
4.2. Wydatki bezpośrednie.....	23
4.3. Rolnictwo	26
4.4. Fundusze strukturalne	27

WPROWADZENIE

Odpowiedzialność w dziedzinie ochrony wspólnotowych interesów finansowych i zwalczania nadużyć finansowych jest dzielona między Wspólnotą i Państwami Członkowskimi. Każdego roku, zgodnie z art. 280 Traktatu WE, Komisja sporządza we współpracy z Państwami Członkowskimi sprawozdanie przedstawiające nowe środki przedsięwzięte w celu wypełnienia tych zobowiązań. Sprawozdanie to skierowane jest do Parlamentu Europejskiego i Rady i przeznaczone do publikacji.

Aby uczynić sprawozdanie bardziej czytelnym, środki wspólnotowe i krajowe są w tym roku przedstawione równolegle, według tematu (nie zaś w dwóch osobnych częściach, jak miało to miejsce poprzednio). Ten nowy sposób ujęcia powinien zapewnić szerszy ogląd w dziedzinie, w której kompetencje wzajemnie się uzupełniają.

Sekcja pierwsza sprawozdania przedstawia **wydarzenia z roku 2004 mające znaczenie** dla ochrony wspólnotowych interesów finansowych: projekt reformy Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), przystąpienie dziesięciu nowych Państw Członkowskich, podpisanie umowy o współpracy z Konfederacją Szwajcarską, walkę z przemytem papierosów, umowę zawartą z producentem papierosów Philip Morris International w celu zwalczania nadużyć finansowych oraz podpisanie traktatu ustanawiającego Konstytucję.

W **sekcji drugiej** dokonano podsumowania z jednej strony **wyników statystyk dotyczących przypadków nieprawidłowości zgłoszonych** przez Państwa Członkowskie na mocy rozporządzeń sektorowych oraz **środków przedsięwziętych w 2004 r.**, z drugiej zaś strony wyników śródkresowego przeglądu planu działania Komisji na lata 2004-2005 oraz wysiłków poczynionych w celu poprawy skuteczności OLAF-u. Jedną z podsekcji przedstawia kwestię informowania społeczeństwa o zwalczaniu nadużyć finansowych.

Sekcja trzecia poświęcona jest wykonaniu **rozporządzenia w sprawie wzajemnej pomocy w sprawach celnych i w dziedzinie rolnictwa**¹, Uwzględniając różnorodny charakter i poziom uprawnień dużej liczby organów, konieczna jest ich współpraca, aby skutecznie chronić interesy finansowe Wspólnoty. Wzajemna pomoc tych organów została wybrana w tym roku przez Komisję i Państwa Członkowskie jako jeden z wiodących tematów kwestionariusza służący za podstawę, na której opierają swój wkład poszczególne kraje.

W **sekcji ostatniej** przedstawiono zaś środki podjęte w celu **sprawniejszej windykacji** kwot niepobranych lub wypłaconych nieprawidłowo. Zapewnienie zorganizowanego nadzoru finansowego stanowi w istocie jedyny sposób naprawienia szkód dla budżetu europejskiego spowodowanych nadużyciami finansowymi i innymi nieprawidłowościami.

Sprawozdanie zawiera jedynie streszczenie i ogólny opis środków podjętych i wyników uzyskanych przez dwadzieścia pięć Państw Członkowskich. Komisja

¹ Rozporządzenie (WE) nr 515/97.

publikuje jednocześnie dwa dokumenty robocze²: pierwszy przedstawiający wykaz środków podjętych przez Państwa Członkowskie, drugi podający dane statystyczne. Dokumenty te zawierają dodatkowe informacje.

1. WAŻNE WYDARZENIA W ROKU 2004

1.1. Proponowana reforma Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych

W swoim przemówieniu wygłoszonym przed Parlamentem Europejskim dnia 18 listopada 2003 r., Przewodniczący Romano Prodi przedstawił wnioski, jakie należy wyciągnąć z afery „Eurostat”, dotyczące przepływu informacji oraz jasności reguł rządzących działalnością operacyjną OLAF-u. Kodeks postępowania³, opracowany przez Komisję i Urząd w lipcu 2003 r., miał już na celu usprawnienie wymiany informacji na temat dochodzeń wewnętrznych w Komisji.

W konsekwencji Komisja przyjęła w lutym 2004 r. wniosek ustanawiający jasne zasady w zakresie wymiany informacji między OLAF-em a wspólnotowymi instytucjami, organami, urzędami i agencjami, tak aby OLAF mógł się skoncentrować na swoich priorytetach operacyjnych i przyspieszyć prowadzone przez siebie dochodzenia w celu wzmocnienia swojej skuteczności. Wniosek ma na celu jasne określenie zasad w zakresie wszczynania, zamykania i przedłużania dochodzeń oraz wzmocnienie uprawnień w zakresie obrony i roli Komitetu Nadzoru. Procedura prawodawcza jest jeszcze w toku⁴.

Dnia 26 października 2004 r. Komisja opublikowała dodatkową ocenę działalności OLAF-u⁵, zawierającą przede wszystkim analizę ilościową. Niektóre dane liczbowe z tego sprawozdania ujęto w punkcie 2.4.2.

1.2. Przystąpienie dziesięciu nowych Państw Członkowskich

Dzięki funduszom przedakcesyjnym i w pełni zdecentralizowanemu zarządzaniu funduszami SAPARD i ISPA kraje przystępujące zostały dobrze przygotowane do przyjęcia na siebie pełnej odpowiedzialności finansowej za poprawne wdrożenie funduszy wspólnotowych. W dniu przystąpienia działał już Rozszerzony Zdecentralizowany System Wdrożeniowy (EDIS).

Wszystkie nowe Państwa Członkowskie utworzyły służby centralne zajmujące się zwalczaniem nadużyć finansowych (AFCOS). Służby AFCOS tworzą strukturę mającą na celu pomoc wyżej wspomnianym państwom w zaznajomieniu się z zadaniami, które na nich spoczywają w dziedzinie zapobiegania nadużyciom finansowym i ich karania. Dwa główne cele działalności tych służb to koordynowanie na obszarze własnego kraju wszystkich zobowiązań i działań legislacyjnych, administracyjnych i operacyjnych odnoszących się do ochrony

² „Wykaz środków podjętych przez Państwa Członkowskie” oraz „Analiza statystyczna nieprawidłowości”.

³ SEC(2003)871.

⁴ COM(2004)103 i 104: wnioski w sprawie zmiany rozporządzenia (WE) nr 1073 i 1074/1999.

⁵ SEC(2004)1370.

interesów finansowych Wspólnot oraz zapewnienie operacyjnej współpracy i wymiany informacji z Komisją (OLAF-em) i pozostałymi Państwami Członkowskimi.

W ramach wielonarodowego programu PHARE⁶ została zapewniona pomoc w tworzeniu struktur, środków przekazywania informacji i baz danych oraz rozwoju wiedzy operacyjnej. Komisja (OLAF) organizuje seminaria, szkolenia i staże, aby zapewnić służbom AFCOS profesjonalne podejście. W większości nowych Państw Członkowskich służby AFCOS są wydziałem lub urzędem ministerstwa finansów. W innych przypadkach stanowią one część ministerstwa sprawiedliwości (Republika Czeska i Cypr) lub ministerstwa spraw wewnętrznych (Litwa), na Słowacji zaś służby te są częścią biura rządu.

W większości nowych Państw Członkowskich zadaniem służb AFCOS jest prowadzenie lub koordynacja dochodzeń w sprawie nadużyć finansowych. W Słowenii służby te są odpowiedzialne wyłącznie za weryfikowanie adekwatności i skuteczności systemów inspekcji. Uprawnienia AFCOS w zakresie kontroli metod prowadzenia dochodzeń stosowanych przez pozostałe instytucje są ograniczone. Jedynie polskie służby AFCOS dysponują tego typu uprawnieniami, na Malcie zaś został utworzony specjalny komitet koordynujący, którego zadaniem jest kontrola metod stosowanych przez inne organy.

We wszystkich Państwach Członkowskich służby AFCOS są odpowiedzialne za zbieranie informacji dotyczących nieprawidłowości związanych z wydatkami i za przekazywanie tych informacji Komisji zgodnie z prawodawstwem wspólnotowym.

Więcej szczegółów na temat AFCOS w nowych Państwach Członkowskich podano w dokumencie roboczym opublikowanym wraz z niniejszym sprawozdaniem⁷.

1.3. Umowa o współpracy z Konfederacją Szwajcarską

W październiku 2004 r. została podpisana umowa o współpracy⁸ między Wspólnotą Europejską i jej Państwami Członkowskimi z jednej strony oraz Konfederacją Szwajcarską, z drugiej strony w celu zwalczania nadużyć finansowych i wszelkich innych niezgodnych z prawem działań naruszających interesy finansowe tych państw. Umowa ta, będąca efektem długich negocjacji, jest w chwili obecnej w trakcie ratyfikacji.

Umawiające się strony zobowiązują się do udzielania sobie pełnego wsparcia w dziedzinie sądownictwa i administracji w odniesieniu do wszystkich spraw dotyczących nadużyć finansowych i innych niezgodnych z prawem działań obejmujących również przypadki naruszenia przepisów w dziedzinie cel i podatków pośrednich w ramach wymiany towarów i usług. Współpraca w zwalczaniu zjawiska prania brudnych pieniędzy zostanie znacząco usprawniona i obejmie w szczególności poważne przypadki nadużyć finansowych i przemytu.

⁶ PH/2002/1412.

⁷ SEC(2005)973.

⁸ COM(2004)559 wersja ostateczna i 2004/0187 (CNS), oczekujące na publikację w Dz.U.

Dzięki postanowieniom umowy zasady współpracy między stronami w dziedzinie ochrony ich interesów finansowych zbliżą się w znaczącym stopniu do dorobku wspólnotowego. Współpraca administracyjna zostanie oparta na przepisach Konwencji o wzajemnej pomocy i współpracy między administracjami celnymi (Druga Konwencja Neapolitańska⁹). Mechanizmy współpracy sądowej będą podobne do określonych w Konwencji o wzajemnej pomocy w sprawach karnych między Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej oraz jej protokole dodatkowym¹⁰. Współpraca sądowa w dziedzinie środków przymusu (przeszukiwanie i przejęcie) będzie podlegać zasadzie podwójnej odpowiedzialności karnej przewidzianej i sformułowanej w tym samym kształcie, co w Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen¹¹. Przepisy dotyczące zwalczania prania brudnych pieniędzy nawiązują również do dorobku wspólnotowego w tej dziedzinie¹².

Komisja spodziewa się, że w przyszłości będzie można prowadzić negocjacje w sprawie podobnych umów z innymi krajami trzecimi.

1.4. Przemysł papierosów

Od wielu lat Komisja prowadzi energiczne działania w odniesieniu do przemysłu papierosów, który powoduje znaczące szkody dla budżetu europejskiego i dla budżetu Państw Członkowskich. W roku 2000 i 2001 Komisja wraz z dziesięcioma Państwami Członkowskimi¹³ wszczęła postępowanie cywilne przed sądami w Nowym Jorku w odniesieniu do producentów papierosów RJ Reynolds i innych, zarzucając im udział w przemyśle papierosów i w praniu brudnych pieniędzy oraz wnosząc o środki nakazu sądowego w celu niedopuszczenia do przemysłu w przyszłości.

1.5. Umowa z Philip Morris International

Dnia 9 lipca 2004 r. Komisja wraz ze wspomnianymi powyżej dziesięcioma Państwami Członkowskimi ogłosiła zawarcie umowy z producentem papierosów Philip Morris International (PMI), która to umowa przewiduje system skutecznego zwalczania przemysłu i podrabiania papierosów i która eliminuje ostatecznie różnice między stronami w tej dziedzinie. Na mocy tej umowy PMI będzie współpracować ze służbami Komisji, zwłaszcza z OLAF-em, oraz z organami sądowymi Państw Członkowskich w celu zwalczania przemysłu i podrabiania papierosów. W tym kontekście umowa zawiera również ustalenia finansowe, zgodnie z którymi PMI wpłaci w ciągu dwunastu lat sumę około 1,25 mld USD. Strony mają nadzieję, że

⁹ Akt Rady z dnia 18 grudnia 1997 r., Dz. U. C 24 z 23.1.1998, str. 1.

¹⁰ Konwencja z dnia 29 maja 2000 r., Dz.U. C197 z 12.7.2000 i Protokół dodatkowy z dnia 16 października 2001 r., Dz.U. C 326 z 21.11.2001.

¹¹ Konwencja wykonawcza do Układu z Schengen, Dz.U. L 239 z 22.9.2000. Jeśli zasada podwójnej odpowiedzialności karnej mająca zastosowanie do pomocy prawnej w celu przeszukania i przejęcia zostanie w przyszłości odrzucona przez obszar Schengen, nowe zasady Schengen będą w pełni stosowane w odniesieniu do kwestii objętych umową o współpracy, z wyjątkiem dziedziny podatków pośrednich.

¹² W szczególności dyrektywa 91/308/EWG zmieniona dyrektywą 2001/97/WE (Dz.U. L 344 z 28.12.2001). Drugi protokół do Konwencji w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz.U. C 222 z 19.7.1997).

¹³ Belgia, Niemcy, Grecja, Hiszpania, Francja, Włochy, Luksemburg, Niderlandy, Portugalia i Finlandia.

umowa ta będzie stanowiła przykład dla podobnych umów z innymi przedsiębiorstwami.

1.6. Traktat Konstytucyjny oraz projekt utworzenia Prokuratury Europejskiej

Ponadnarodowy charakter nadużyć wpływających negatywnie na wspólnotowe interesy finansowe oraz udział przestępczości zorganizowanej wymagają przekroczenia ram krajowych organów policyjnych i sądowych w celu umożliwienia współpracy na terenie całej Europy. Pomimo wielu przewidzianych w tym celu umów, podział europejskiej przestrzeni wymiaru karnego pozostaje główną przeszkodą w skutecznym ściganiu nadużyć finansowych. W 2001 r. Komisja przyjęła zieloną księgę¹⁴, której celem jest rozszerzenie dyskusji na ten temat. Konwent w sprawie przyszłości Europy¹⁵ włączył do projektu Traktatu przepis pozwalający na utworzenie Prokuratury Europejskiej.

Wreszcie Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy w art. III-274 przewiduje, że Rada, stanowiąc jednomyślnie po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może ustanowić Prokuraturę Europejską w oparciu o Eurojust w celu zwalczania przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii. Prokuratura ta będzie właściwa do spraw dochodzenia, ścigania i stawiania przed sądem sprawców tych przestępstw i ich współników. Rada, stanowiąc jednomyślnie po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego i po konsultacji z Komisją, może przyjąć decyzję europejską w celu rozszerzenia uprawnień Prokuratury, aby obejmowały poważne przestępstwa o zasięgu transgranicznym.

W maju 2005 r.¹⁶ Komisja ogłosiła w swoim wniosku w sprawie programu haskiego, że – w kontekście współpracy między europejskimi organami sądowymi i Eurojustem – zapewnia ona monitorowanie prac wstępnych i możliwości, jakie stwarza Konstytucja i które dotyczą polepszenia ochrony interesów finansowych Unii.

W odniesieniu do zwalczania nadużyć finansowych w kontekście ogólnym, Konstytucja zachowuje w swoim art. III-415 tekst obowiązującego Traktatu WE. Jednakże skreślenie części tego tekstu¹⁷ pozwoli Unii na ustanowienie instrumentów prawnych w sprawach karnych niezbędnych dla ochrony jej interesów finansowych.

¹⁴ Zielona Księga w sprawie ochrony prawno-karnej interesów finansowych Wspólnoty oraz powołania urzędu prokuratora europejskiego, COM(2001)715.

¹⁵ Konwent w sprawie przyszłości Europy, któremu przewodniczył Valéry Giscard d'Estaing, został utworzony w następstwie deklaracji z Laeken w sprawie przyszłości Unii Europejskiej w celu rozpoczęcia debaty na temat pogłębienia reformy instytucji europejskich.

¹⁶ COM(2005) 184.

¹⁷ Wykreślono ostatnią część ust. 4 w brzmieniu: „środki w dziedzinach zwalczania nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe Unii i zapobiegania tym nadużyciom nie dotyczą ani stosowania krajowego prawa karnego ani administracji wymiaru sprawiedliwości w Państwach Członkowskich”.

2. WYNIKI WALKI Z NADUŻYCAMI FINANSOWYMI: ANALIZY STATYSTYK I NOWE ŚRODKI PODJĘTE PRZEZ KOMISJĘ I PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE

2.1. Nadużycia finansowe i inne nieprawidłowości zgłoszone przez Państwa Członkowskie na mocy rozporządzeń sektorowych

Prawodawstwo wspólnotowe zobowiązuje Państwa Członkowskie do zgłaszania nadużyć finansowych i innych nieprawidłowości, które naruszają interesy finansowe we wszystkich dziedzinach działalności wspólnotowej¹⁸. Podobne zobowiązanie dotyczy krajów będących beneficjentami funduszy przedakcesyjnych. Dokument służb Komisji, opublikowany jednocześnie z niniejszym sprawozdaniem, przedstawia pogłębioną analizę statystyk uzyskanych na podstawie tych zgłoszeń¹⁹. W poniższej tabeli podsumowano liczbę nieprawidłowości zgłoszonych w 2004 r. oraz podano kwoty w odniesieniu do każdego sektora.

Tabela 2.1. – Liczba nieprawidłowości i kwoty

OGÓŁEM 2004		
Dziedzina	Liczba zgłoszonych nieprawidłowości	Całkowita kwota (kwoty w tys. EUR)
Zasoby własne	2 735	205 692
Sekcji Gwarancji EFOGR	3 401	82 064
Fundusze strukturalne i Fundusz Spójności	3 327	694 535
Ogółem	9 463	982 291

Ogólnie wzrosła liczba nieprawidłowości zgłoszonych w odniesieniu do roku 2004. Natomiast szacowany wpływ finansowy nieprawidłowości maleje we wszystkich dziedzinach za wyjątkiem działań strukturalnych; średnio wynosi on około 0,19% w odniesieniu do wydatków na rolnictwo, 1,5% w odniesieniu do zasobów własnych oraz 2% w odniesieniu do działań strukturalnych (włączając w to Fundusz Spójności). Należy jednak wprowadzić rozróżnienie między nadużyciem finansowym a nieprawidłowością. Nadużycie finansowe definiowane jest jako nieprawidłowość popełniona umyślnie, którą zakwalifikować jako taką może wyłącznie sędzia²⁰. Stanowi ona czyn przestępczy. W dziedzinie wydatków na

¹⁸ Patrz w szczególności: art. 3 ust. 1 rozporządzeń Rady (EWG) nr 595/91 z dnia 4 marca 1991 r. (Dz.U. L 67 z 14.3.1991), Komisji (WE) nr 1681/94 z dnia 11 lipca 1994 r. (Dz.U. L 178 z 12.7.1994 r.) i Komisji (WE) nr 1831/94 z dnia 26 lipca 1994 (Dz.U. L 191 z 27.7.94) w odniesieniu do wydatków, oraz art. 6 ust. 5 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1150/2000 z dnia 22 maja 2000 r. (Dz.U. L 130 z 31.5.2000) w odniesieniu do tradycyjnych zasobów własnych.

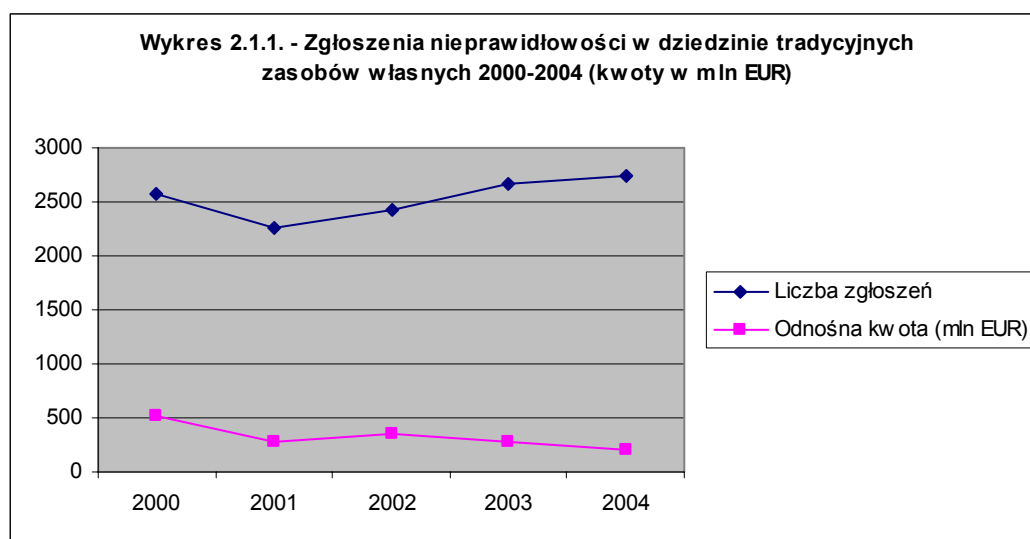
¹⁹ SEC(2005) 974.

²⁰ Patrz definicja zawarta w art. 1 Konwencji w sprawie ochrony wspólnotowych interesów finansowych z dnia 26 lipca 1995 r. (Dz.U. nr 316 z 27.11.1995), która weszła w życie dnia 17 października 2002 r.

rolnictwo podejrzenia o nadużycia finansowe przedstawiają około 11% zgłoszonych nieprawidłowości. W odniesieniu do funduszy strukturalnych nadużycia finansowe dotyczą około 20% nieprawidłowości.

2.1.1. Tradycyjne zasoby własne

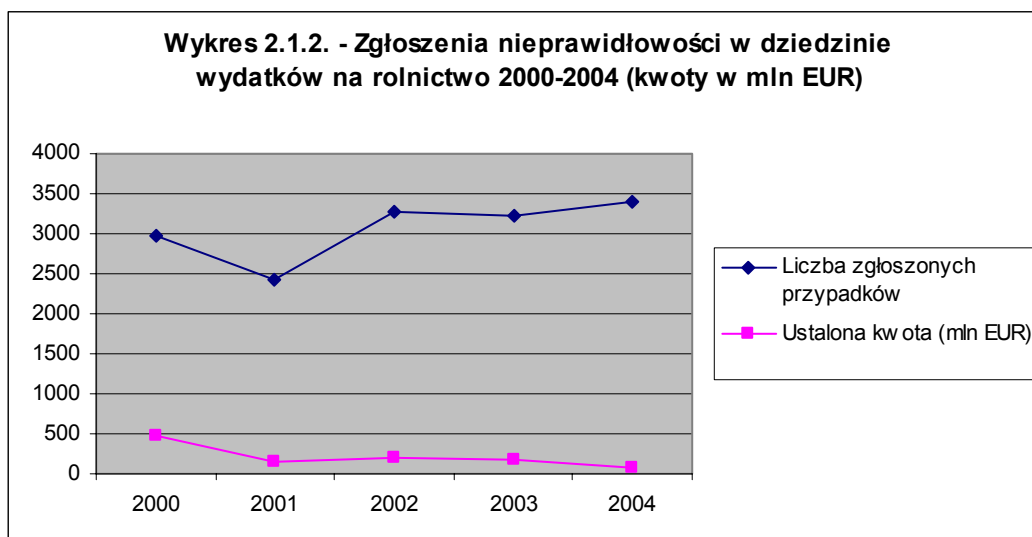
W tej dziedzinie liczba zgłaszanych przypadków (2 735 w odniesieniu do roku 2004) stale wzrasta, w przeciwieństwie do odpowiadającej im kwoty (205,7 mln EUR), która maleje od roku 2002 i stanowi około 1,5% zebranych zasobów własnych ogółem (12 307²¹ mln EUR w 2004 r.). W 2004 r. produktami, których nieprawidłowości dotyczyły w największym stopniu, były papierosy, telewizory i cukier.



2.1.2. Wydatki na rolnictwo (Sekcja Gwarancji EFOGR)

W 2004 r. liczba zgłoszonych nieprawidłowości nieznacznie wzrosła w stosunku do poprzednich lat (3 401 przypadków). Natomiast ich wpływ finansowy uległ zmniejszeniu (82 mln EUR) i odpowiada mniej więcej 0,19% środków na zobowiązania Sekcji Gwarancji EFOGR ogółem (42 935 mln EUR na rok 2004 – stwierdzono znaczną poprawę w stosunku do danych liczbowych z poprzednich lat).

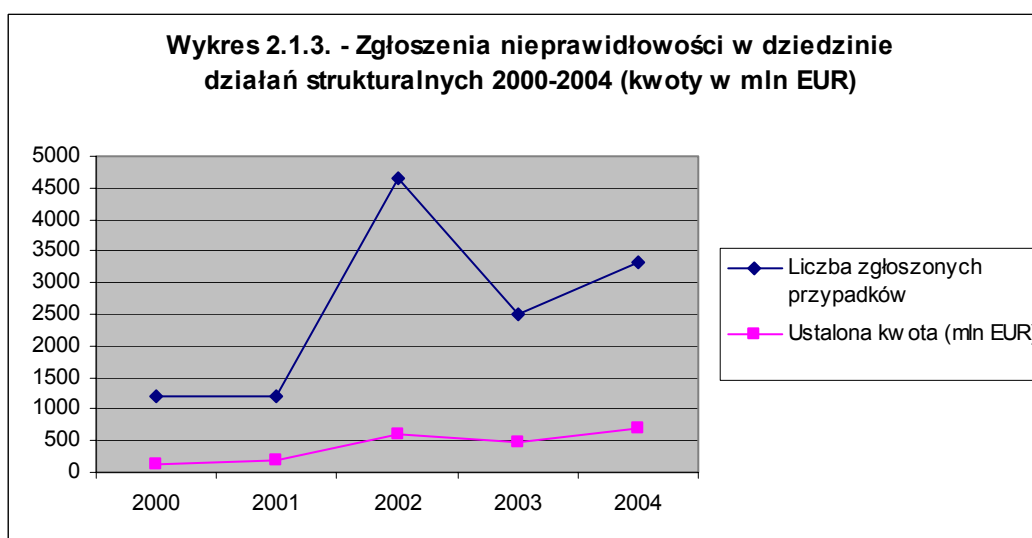
²¹ Kwota ta odpowiada długom celnym figurującym w części „rachunek A” na rok 2004 Państw Członkowskich, to jest tym długom, które zostały spłacone lub których spłata została zagwarantowana. Kwoty, które stanowią dług celny, ale które nie zostały ani spłacone, ani ich spłata nie została zagwarantowana (lub których spłata została zagwarantowana, ale które są kwestionowane), figurują w części „rachunek B”; nie zostały one uwzględnione w tych danych. Kwoty zakwestionowane w zgłoszeniach jako związane z nieprawidłowościami są podzielone między rachunek A i B.



Komisja oszacowała znaczenie nadużyć finansowych dla budżetu wspólnotowego na podstawie szacunków Państw Członkowskich z jednej strony oraz własnych analiz, z drugiej. Według szacunków Komisji 11% zgłoszonych nieprawidłowości, czyli całkowitą kwotę w wysokości około 6,8 mln EUR, można zakwalifikować jako nadużycia finansowe. Większość podejrzeń o nadużycia finansowe prawdopodobnie wynika z oświadczeń, w których podawana jest nieprawdziwa powierzchnia gruntów, oraz ze sfałszowanych dokumentów celnych i wniosków o pomoc.

2.1.3. Działania strukturalne

W 2004 r. liczba zgłoszonych nieprawidłowości (3 339 przypadków, włączając w to Fundusz Spójności) i ich wpływ finansowy (695,6 mln EUR) wzrosły w stosunku do poprzedniego roku. Zmiana ta wynika ze wzrostu liczby przypadków należących do dziedziny EFOGR. Wpływ finansowy tych nieprawidłowości odpowiada około 2% środków z funduszy strukturalnych i z Funduszu Spójności (35 665 mln EUR na rok 2004).



Według szacunków Komisji 20% zgłoszonych nieprawidłowości można zakwalifikować jako nadużycia finansowe. Wydaje się, że dotyczą one w największym stopniu Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) – około 26%.

2.1.4. Fundusze przedakcesyjne

Na mocy wieloletnich umów dla funduszy PHARE²², SAPARD²³, ISPA²⁴ oraz funduszy przyznanych Cypru i Malcie²⁵ został ustanowiony System zgłaszania nieprawidłowości podobny do systemu dotyczącego funduszy strukturalnych.

Tabela 2.1.4.: Zgłoszenia nieprawidłowości – fundusze przedakcesyjne. Kwoty w mln EUR, odpowiadające całkowitym kosztom kwalifikowanym w odniesieniu do projektów, których dotyczą nieprawidłowości

Rok	PHARE ²⁶		SAPARD		ISPA	
	Przypadki	Kwota	Przypadki	Kwota	Przypadki	Kwota
2002	30	1073	0	0	0	0
2003	12	9	26	76	20	391
2004	81	35	131	81	28	713
Ogółem	123	1.118	157	157	48	1.105

Organy odpowiedzialne za zgłaszanie nieprawidłowości muszą nadal podejmować znaczne wysiłki w celu polepszenia jakości zgłoszeń. W praktyce w ponad 90 % przypadków Komisja nie jest w stanie zaklasyfikować wykrytej nieprawidłowości czy też ustalić wysokości kwot odzyskanych i tych, które pozostają do odzyskania. Oto dlaczego w tabeli powyżej podano kwoty całkowitych kosztów kwalifikowanych w odniesieniu do danych projektów, a nie kwoty, których rzeczywiście dotyczą nieprawidłowości. Danych liczbowych udostępnionych w ten sposób nie można poddać pogłębionej analizie.

²² Polska-Węgry: pomoc przy restrukturyzacji gospodarczej, rozporządzenie (WE) nr 3906/89, Dz.U. L 375 z 23.12.1989.

²³ SAPARD (przedakcesyjny instrument z zakresu rolnictwa), rozporządzenie (WE) nr 1268/1999, Dz.U. L 161 z 26.6.1999.

²⁴ ISPA (przedakcesyjny instrument strukturalny), rozporządzenie (WE) nr 1267/1999, Dz.U. L 161 z 26.6.1999.

²⁵ Rozporządzenie (WE) nr 555/2000, Dz.U. L 68 z 16.3.2000.

²⁶ Statystyki figurujące w tej kolumnie obejmują zgłoszenia dokonane przez Cypr i Maltę na mocy rozporządzenia 555/2000.

2.2. Udostępnienie wyników walki z nadużyciami finansowymi: informowanie społeczeństwa

W celu zwiększenia przejrzystości Komisja pragnie lepiej informować o formach nadużyć finansowych i innych nieprawidłowości, które zagrażają wspólnotowym interesom finansowym, o konsekwencjach, jakie mogą one za sobą pociągać, oraz o środkach, które są podejmowane w celu ich uniknięcia.

W listopadzie 2004 r. OLAF zorganizował wraz z siecią pełnomocników w zakresie zwalczania nadużyć finansowych seminarium szkoleniowe, które zgromadziło ekspertów w dziedzinie przekazywania informacji z krajowych organów zajmujących się walką z nadużyciami finansowymi. W swoich uwagach wstępnych Komisarz Siim Kallas potwierdził, że „przejrzystość jest jednym z kluczowych elementów w walce z korupcją i złym zarządzaniem budżetowym jak również w zapobieganiu nieprawidłowościom w tej dziedzinie. Wymiana informacji stanowi aktywny składnik tej przejrzystości. Przejrzystość często sama w sobie wystarcza, aby zapobiec nadużyciom finansowym”. Podkreślił jednak, że w trakcie dochodzeń należy wziąć pod uwagę różnicę interesów.

Analiza odpowiedzi Państw Członkowskich²⁷ w niniejszym sprawozdaniu pokazuje, że zasady sądowe i prawne w tych państwach charakteryzują się znaczącymi różnicami co do sposobu przekazywania informacji na temat różnych etapów dochodzeń w sprawach administracyjnych czy karnych.

Niektóre Państwa Członkowskie są zwolennikami przekazywania społeczeństwu szerokiego zakresu informacji, w kwestii dochodzeń zarówno służb administracyjnych, jak i sądowych, i to począwszy od ich wszczęcia aż do ujawnienia szczegółów po ich zamknięciu.

Jednakże większość Państw Członkowskich ogranicza zakres informacji podawanych do wiadomości publicznej na różnych etapach dochodzeń administracyjnych. Powołują się one na zasadę, zgodnie z którą przeciwwagę dla prawa do informacji stanowi konieczność ochrony praw do obrony, życia prywatnego i godności osób. Odmawiają również rozpowszechniania szczegółów dochodzenia po jego zamknięciu. Niemniej jednak w szerszym zakresie udostępniają publicznie informacje na temat dochodzeń w sprawach karnych; informacje takie przeważnie nie są rozpowszechniane samoczynnie, lecz na prośbę mediów lub za wyraźnym zezwoleniem.

2.3. Środki przyjęte przez Państwa Członkowskie

Przedstawione poniżej przepisy podane są tytułem przykładu. Wszystkie nowe środki podjęte w roku 2004 i zgłoszone przez Państwa Członkowskie zostały wymienione w osobnym dokumencie Komisji²⁸. Nowe Państwa Członkowskie

²⁷ SEC(2005)973.

²⁸ SEC(2005)973. Państwa Członkowskie poproszono o zgłaszanie wyłącznie tych środków, które nie wynikają wprost z ze zwykłego wdrażania prawa wspólnotowego. Biorąc pod uwagę fakt, że sprawozdanie Komisji sporządzane jest co roku, braku nowych środków podjętych w roku 2004 w niektórych Państwach Członkowskich nie należy interpretować jako ogólnego wyrazu ogólnego poziomu

zgłosiły w zasadzie jedynie przepisy, które zostały przyjęte lub weszły w życie po dniu 1 maja 2004 r.

2.3.1. *Nowe środki o zasięgu horyzontalnym*

Państwa Członkowskie zgłosiły przyjęcie bardzo zróżnicowanych środków mających na celu zwiększenie ochrony wspólnotowych interesów finansowych. Są to: środki zwalczania prania brudnych pieniędzy lub korupcji, krajowa strategia zwalczania nadużyć finansowych, poszerzenie dziedziny dochodzeń celnych, rozszerzenie definicji niektórych przejawów naruszania przepisów, aby obejmowały one szkody dla budżetu europejskiego, usprawnienie kontroli finansowej lub procedur komputerowego przetwarzania danych itp.

W 2004 r. w Belgii została przyjęta nowa ustawa przeciw praniu brudnych pieniędzy. Stanowi ona, że jednostka ds. przekazywania informacji finansowych musi obecnie informować ministerstwo finansów o przekazaniu do prokuratury informacji odnoszących się do prania pieniędzy lub towarów pochodzących z przestępstwa związanego z poważnym i zorganizowanym oszustwem podatkowym. Przepis ten dotyczy również nadużyć finansowych szkodzących budżetowi Wspólnot.

Rząd łotewski przyjął obszerny program walki z korupcją na lata 2004-2008. Ustawa łotewska zezwala w szczególności urzędowi ds. zapobiegania korupcji i jej zwalczania na otrzymywanie informacji na temat toczącego się dochodzenia w sprawie karnej (za zgodą prokuratora), darowizny otrzymanej przez organizacje polityczne lub dłuogów urzędników publicznych (za zgodą prokuratora lub Prezesa Sądu Najwyższego).

Republika Czeska przyjęła krajową strategię zwalczania nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe Wspólnot²⁹.

We Francji rozszerzono zakres kompetencji krajowej służby ds. celno-prawnych na wszystkie rodzaje naruszeń przepisów odnoszące się do ochrony wspólnotowych interesów finansowych³⁰. Jej pracownicy, uprawnieni do przeprowadzania dochodzeń w sprawach karnych, mają obecnie uprawnienia także w sprawach dotyczących naruszania przepisów związanych z funduszami strukturalnymi.

Zmiana w polskim kodeksie karno-skarbowym wprowadza nową definicję obowiązku publicznoprawnego. Obecnie niepobranie zasobów z budżetu europejskiego lub z budżetu zarządzanego przez Wspólnoty lub w ich imieniu może stanowić naruszenie obowiązku publicznoprawnego, gdy występują też pozostałe elementy składowe naruszenia.

ochrony interesów finansowych w danym Państwie Członkowskim. Przeciwnie, brak ten może być wynikiem wzmoczonej działalności we wcześniejszym okresie.

²⁹ Rezolucja 456 z dnia 12 maja 2004 r.

³⁰ Ustawa nr 204/2004 z dnia 9 marca 2004 r. dostosowująca wymiar sprawiedliwości do rozwoju przestępczości

Słoweński kodeks karny zmieniono, włączając do definicji uchylania się od płacenia podatków nadużycia finansowe popełnione ze szkodą dla wspólnotowych interesów finansowych.

Na Słowacji definicję naruszenia dyscypliny budżetowej rozszerzono na nieprawidłowości popełnione podczas wydawania środków wspólnotowych³¹.

Fiński ustawodawca ustanowił funkcję kontrolera finansowego, który jest niezależny i korzysta z prawa dostępu do informacji. Jego zadaniem jest koordynowanie kontroli wewnętrznych i administracyjnych funduszy europejskich w Finlandii, sporządzanie sprawozdań obejmujących nadzór i kontrolę tych funduszy, błędy w zarządzaniu oraz nieprawidłowości. Sprawozdania te są skierowane do instytucji i innych organów Unii Europejskiej. Rząd fiński ustanowił również radę ds. kontroli wewnętrznej i zarządzania ryzykiem, do której obowiązków należy w szczególności harmonizacja procedur kontroli i usprawnienie audytu wewnętrznego.

W Portugalii przeprowadzenie audytu zewnętrznego jest obecnie obowiązkowe przynajmniej co osiem lat w odniesieniu do wydatków organów zarządzających wydatkami publicznymi (zwłaszcza funduszami europejskimi)³². Audyt musi obejmować ocenę zadań i celów organu oraz kryteria oszczędności, wydajności i skuteczności wydatków.

Zawarto odpowiednią umowę, aby ułatwić współpracę między łotewską policją finansową a estońskimi służbami celnymi.

Czeski system prawny został ulepszony w zakresie procedury wyboru podmiotu wygrywającego przetarg publiczny, przede wszystkim w celu uniknięcia nadużyć finansowych.

Komputerowe przetwarzanie danych. Wiele Państw Członkowskich zgłosiło usprawnienie komputerowego przetwarzania danych, co powinno prowadzić do wzrostu skuteczności i wiarygodności działalności poszczególnych organów. We Francji stosowanie nowej aplikacji pozwoli na zautomatyzowanie, prześledzenie i uwiarygodnienie kontroli administracyjnych, jak również na wybór inspekcji i kontroli na miejscu w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich. Litwa utworzyła informatyczny system zarządzania w celu gromadzenia i przechowywania informacji odnoszących się do planowania i korzystania z funduszy strukturalnych i dodatkowych zasobów finansowych. W Zjednoczonym Królestwie władze szkockie zakończyły wprowadzanie systemu zgłaszania wniosków i roszczeń przez Internet, który stosuje się do wszystkich funduszy strukturalnych. Na Węgrzech w 2004 r. opracowano jednolity system zarządzania przy użyciu technologii informatycznych (EMIR) w celu skutecznego i jednolitego przetwarzania informacji odnoszących się do funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

2.3.2. *Nowe środki w zakresie zasobów własnych*

Ustawa hiszpańska z lipca 2004 r. zmieniła prawo podatkowe. Wprowadza ona w szczególności możliwość skorzystania z nowych technologii i mechanizmów w celu

³¹ Ustawa nr 523/2004.

³² Ustawa nr 48/2004.

skuteczniejszego zwalczania nadużyć finansowych. Zwiększa również liczbę kontroli podatkowych oraz usprawnia procedurę windykacji należności podatkowych.

Nowa ustawa irlandzka poszerza w znacznym stopniu uprawnienia urzędników celnych w zakresie przejmowania przedmiotów i obiektów stanowiących narzędzie lub efekt naruszenia przepisów. W grudniu 2004 r. państwo irlandzkie dokonało zakupu ruchomego skanera kontenerów, który powinien znacząco polepszyć skuteczność służb celnych w walce z przemytem morskim.

W Polsce ustawodawstwo celne zostało dostosowane w celu umożliwienia kontroli podatkowych również w przypadku wspólnotowych zasobów własnych.

2.3.3. Nowe środki w zakresie wydatków na rolnictwo

W odniesieniu do wspólnej polityki rolnej Francja rozpoczęła proces zbliżania urzędów płatniczych i tworzenie jedynej agencji płatniczej przewidzianej na rok 2007.

We Włoszech przyjęto ustawę mającą na celu harmonizację i racjonalizację inspekcji. Ten akt prawny przyznaje samorządom lokalnym uprawnienia w zakresie karania sankcjami administracyjnymi nadużyć finansowych w dziedzinie produktów spożywczych popełnionych z naruszeniem przepisów prawa europejskiego.

W Polsce nowa ustawa upoważnia Prezesa Agencji Rynku Rolnego do wydania decyzji administracyjnej o traktowaniu nienależnych lub zawyżonych płatności rolnych na równi z długami celnymi, co pozwoli na ich odzyskanie zgodnie z administracyjnymi procedurami egzekucyjnymi.

2.3.4. Nowe środki w zakresie działań strukturalnych

Na Malcie ustawa I z 2004 r. zmienia system pobierania, kontroli i wypłacania środków publicznych, który obejmuje również fundusze strukturalne. Przepisy tej nowej ustawy określają także procedury stosowane w celu zwalczania nadużyć finansowych i innych nieprawidłowości.

W Niderlandach w 2004 r. zostały przyjęte liczne środki administracyjne w celu zapewnienia poprawnego korzystania z zasobów EFS i sprawniejszego zapobiegania nieprawidłowościom. Środki te dotyczą w szczególności wymiany informacji, wsparcia i kontroli, zwłaszcza w przypadku wniosków z mocą wsteczną.

W Polsce ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. ustanawia krajowe jednostki monitorująco-kontrolne dla każdego z funduszy strukturalnych.

W Portugalii zatwierdzono nowe wytyczne dotyczące audytu odnoszącego się do funduszy strukturalnych i do Funduszu Spójności; określają one metody stosowane przez Generalną Inspekcję Finansową jako organ powołany w celu wydawania oświadczenia ważności podczas kończenia różnych współfinansowanych działań.

2.4. Środki przyjęte przez Komisję

2.4.1. Podsumowanie planu działania.

Ogólna strategia na lata 2001-2005³³ została wsparta planem działania Komisji na lata 2004-2005³⁴ w sprawie ochrony interesów finansowych i zwalczania nadużyć finansowych.

W roku 2004 Komisja zrealizowała jedenaście działań na trzydzieści-siedem określonych w wyżej wymienionym planie. Do działań tych należą w szczególności:

- Wniosek w sprawie zmiany rozporządzeń nr 1073 i 1074/99³⁵ (patrz pkt 1.1);
- Wniosek w sprawie rozporządzenia dotyczącego wzajemnej pomocy administracyjnej w celu ochrony interesów finansowych Wspólnoty przed nadużyciami finansowymi i wszelkimi innymi działaniami niezgodnymi z prawem, szczególności przed praniem brudnych pieniędzy i nadużyciami finansowymi w zakresie VAT-u³⁶ (patrz pkt 3.2);
- sprawozdanie³⁷ na temat wprowadzenia w życie przez Państwa Członkowskie konwencji dotyczącej ochrony wspólnotowych interesów finansowych, która weszła w życie w 2002 r. Stwierdzono pewne luki; Komisja uważa, że istnieją istotne powody, aby przyspieszyć przyjęcie projektu dyrektywy³⁸ w sprawie ochrony wspólnotowych interesów finansowych.

2.4.2. Wzmocnienie skuteczności OLAF-u

Od momentu powstania Urząd podejmował znaczące wysiłki celem ograniczenia czasu trwania wstępnej oceny i dochodzeń. Średni czas trwania oceny informacji dotyczących podejrzeń o nieprawidłowości, który w okresie od lipca 2000 do czerwca 2001³⁹ wydłużył się do osiemnastu miesięcy, w latach 2003-2004 został skrócony do pięciu miesięcy. Średni czas trwania dochodzeń staje się coraz krótszy od roku 1999; w chwili obecnej wynosi około dwadzieścia dwa miesiące, podczas gdy pięć lat temu wynosił dwadzieścia dziewięć miesięcy.

³³ Komunikat Komisji w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot – Zwalczanie nadużyć finansowych: dla potrzeb strategii ogólnej, COM(2000)358 wersja ostateczna.

³⁴ Komunikat Komisji w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot – Zwalczanie nadużyć finansowych – Plan działania na lata 2004-2005, COM(2004)544 wersja ostateczna.

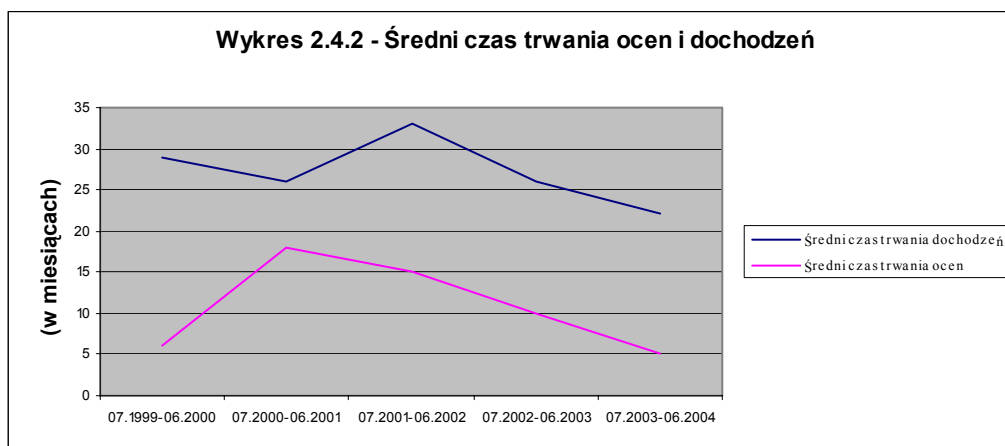
³⁵ COM(2004)103 i 104 wersja ostateczna.

³⁶ COM(2004)509 wersja ostateczna.

³⁷ COM(2004)709 wersja ostateczna.

³⁸ COM(2002)577 wersja ostateczna.

³⁹ W okresie lipiec 1999 – czerwiec 2000 średni czas trwania ocen wynosił sześć miesięcy, jednak ten okres nie może być uznawany za reprezentatywny, gdyż nowe procedury weszły w życie dopiero pod koniec roku 2000.



Odsetek dochodzeń zamkniętych decyzją o podjęciu działań następczych wzrósł (blisko jeden przypadek na dwa w okresie lipiec 2000 - czerwiec 2004, podczas gdy w okresie 1999-2000 był to jeden przypadek na pięć), przede wszystkim w odniesieniu do decyzji o przekazaniu spraw do sądów (blisko jeden przypadek na trzy w latach 2003-2004, podczas gdy w latach 1999-2000 był to jeden przypadek na dwadzieścia dwa)⁴⁰.

2.4.3. *Specjalistyczna wiedza operacyjna na usługach prawodawstwa i zarządzania umowami.*

Biała Księga dotycząca reformy Komisji⁴¹ obejmuje wszystkie środki, których celem jest lepsze korzystanie z dostępnej wiedzy specjalistycznej w celu sprawniejszego zapobiegania nieprawidłowościom i nadużyciom finansowym. Komunikat Komisji⁴² przewiduje mechanizm jak najszerszych konsultacji z OLAF-em podczas opracowywania wniosków w sprawie projektów aktów prawnych służących poprawie prawodawstwa. Przewiduje również podjęcie wspólnie z Urzędem serii środków zapobiegawczych w zakresie zarządzania umowami przez DG ds. Budżetu. System ten funkcjonuje od roku 2003.

W odniesieniu do roku 2004 dwadzieścia dziewięć środków prawnych zostało określonych jako działania niosące ze sobą ryzyko nadużyć finansowych. Urząd mógł także udostępnić swoje doświadczenie operacyjne podczas opracowywania dokumentów wspólnotowych, w szczególności Zielonej Księgi w sprawie systemów preferencyjnych i modernizacji Kodeksu Celnego, oraz rozporządzeń dotyczących bardziej konkretnych kwestii, jak wnioski w sprawie rozporządzenia dotyczącego kontyngentów grzybów lub świadectw pochodzenia czosnku przywożonego z państw trzecich.

⁴⁰ Więcej szczegółów dotyczących wyników urzędu można znaleźć w dodatkowej ocenie działań OLAF-u, SEC(2004)1370.

⁴¹ Reformowanie Komisji, Biała Księga, część I pkt V3 i część II pkt XXX, COM(2000)200 wersja ostateczna.

⁴² Komunikat Komisji w sprawie odporności aktów prawnych i zarządzania umowami na nadużycia finansowe z 7.11.2001, SEC (2001) 2029 wersja ostateczna.

W dziedzinie wydatków bezpośrednich nowy model protokołu ustaleń w sprawie uczestnictwa krajów kandydujących w programach wspólnotowych będzie zawierał klauzule zapewniające skuteczniejszą ochronę interesów finansowych.

3. WSPÓLPRACA W DZIEDZINIE ROLNICTWA I CEL

Instrument w zakresie współpracy w dziedzinie rolnictwa i cel⁴³ określa warunki, na jakich organy celne i rolnicze Państw Członkowskich współpracują między sobą oraz z organami Komisji, na prośbę organu składającego wniosek lub z własnej inicjatywy, w celu zapewnienia szczególnego nadzoru nad osobami, miejscami, przepływem towarów i przemieszczeniem się środków transportu, dochodzeniami administracyjnymi, dostarczaniem zaświadczeń itp.

Rozporządzenie ustanawia obszerny system wymiany informacji, za pomocą którego organy krajowe przekazują Komisji wszelkie użyteczne informacje dotyczące nieprawidłowości i podejrzeń o stwierdzenie nadużyć finansowych, stosowanych metod i praktyk itp. (art. 17). Rozporządzenie przewiduje również wzajemną pomoc między organami Państw Członkowskich i organami państw trzecich oraz informowanie Komisji w przypadku, gdy ma to szczególne znaczenie (art. 19-22).

Rozporządzenie ustanawia System Informacji Celnej (art. 23-41), który umożliwia szybkie przekazywanie informacji oraz zapewnia większą skuteczność procedur współpracy⁴⁴.

W roku bieżącym temat ten został wybrany przez Komisję i Państwa Członkowskie jako jeden z kluczowych tematów objętych kwestionariuszem. Poniższa sekcja przedstawia ogólny obraz sytuacji w tej dziedzinie.

3.1. Wyniki analizy wkładu Państw Członkowskich⁴⁵

Ogólnie wykonanie rozporządzenia jest zadowalające. Analiza wskazuje, że jakość danych statystycznych dostępnych na poziomie Państw Członkowskich i Komisji mogłaby zostać polepszona oraz że należałoby rozwiązać niektóre trudności praktyczne.

Statystyka dotycząca przekazywania informacji. Większość Państw Członkowskich napotkała trudności w dostarczaniu wiarygodnych i spójnych danych statystycznych na temat przekazywania informacji lub sprawozdań. Nie mają one ani

⁴³ Rozporządzenie (WE) nr 515/97, Dz.U. L 82 z 22.3.1997, uzupełnione rozporządzeniem Komisji (WE) nr 696/98, Dz.U. L 96 z 28.3.98.

⁴⁴ System ten został uzupełniony o instrument prawny trzeciego filaru: Drugą Konwencję Neapolitańską, która ustala mechanizmy wzajemnej pomocy w ramach dochodzeń w sprawach karnych dotyczących naruszeń wspólnotowych i krajowych przepisów prawa celnego. Niektóre spośród tych dochodzeń stanowią naturalne przedłużenie dochodzeń administracyjnych wszczętych na mocy rozporządzenia (WE) nr 515/97. W 2004 r. konwencję tę ratyfikowało dziesięć Państw Członkowskich (Austria, Belgia, Cypr, Węgry, Litwa, Łotwa, Portugalia, Finlandia, Słowenia, Słowacja). Dwa inne (Republika Czeska, Estonia) ratyfikowały ją na początku roku 2005. W momencie sporządzania niniejszego sprawozdania jedynie trzy Państwa Członkowskie nie złożyły jeszcze dokumentów ratyfikacyjnych.

⁴⁵ Pełną treść odpowiedzi Państw Członkowskich można znaleźć w dokumencie roboczym dołączonym do sprawozdania (SEC (2005) 973); sprawozdanie zawiera jedynie ogólne streszczenie.

scentralizowanej bazy danych dla informacji tego typu, ani jednolitej definicji pojęcia „przekazywanie informacji o wzajemnej pomocy”. Przy analizowaniu tych danych liczbowych można było przyjąć jedynie podejście ilościowe; żadna analiza nie była możliwa. Podobnie nie istnieją miarodajne statystyki odnoszące się do ilości informacji i sprawozdań, których wymagała Komisja lub które zostały jej przekazane. Należy polepszyć bazy danych, aby umożliwić korzystanie z nich w celu dokonania analizy ryzyka.

Rozpatrywanie wniosków o wzajemną pomoc. Państwa Członkowskie zgłosiły problemy dotyczące w szczególności terminów na udzielenie odpowiedzi, jakości i adekwatności odpowiedzi (a nawet ich braku, zwłaszcza ze strony niektórych państw trzecich) oraz problemów z tłumaczeniami. W rezultacie czasami dochodzi do przekroczenia terminów wyznaczonych dla poszczególnych procedur. Większość Państw Członkowskich regularnie korzysta z monitów w celu przyspieszenia procedury.

Współpraca z państwami trzecimi. Państwa Członkowskie zaproponowały zawarcie umów o współpracy z niektórymi krajami w celu rozwiązania części zgłoszonych trudności⁴⁶. Pomimo tego, że Komisja aktualizuje i rozprawdza wykaz kontaktów na każdym zebraniu komitetu ds. wzajemnej pomocy (dwa lub trzy razy do roku) zgłoszono, że czasami trudno jest określić właściwy organ państwa trzeciego lub Państwa Członkowskiego (w przypadku gdy wniosek został wysłany przez państwo trzecie).

Przekazywanie wiadomości na temat ryzyka nadużyć finansowych. Państwa Członkowskie informują Komisję o ryzyku nadużyć finansowych lub innych nieprawidłowości, gdy ma ono szczególne znaczenie na poziomie wspólnotowym, Komisja zaś przekazuje te informacje pozostałym Państwom Członkowskim⁴⁷. Niektóre Państwa Członkowskie posiadają dwie lub więcej administracji uprawnionych do stosowania przepisów prawa celnego, jednak wiadomości te są traktowane w ten sam sposób, co pozostałe wnioski o wzajemną pomoc: najczęściej to jednostka lub centralny urząd ds. koordynacji otrzymuje wiadomość oraz analizuje ją wstępnie w celu określenia właściwego organu, który powinien się nią zająć⁴⁸. Jednostka/urząd ds. koordynacji przekazuje ewentualne wyniki Komisji (OLAF-owi).

Konieczność zezwolenia sądowego. Gdy do wdrożenia działania koniecznego do rozpatrzenia wniosku o wzajemną pomoc wymagana jest zgoda organu sądowego, informacje uzyskane w ten sposób przekazywane są państwu składającemu wniosek⁴⁹. Do przekazania tych informacji może być konieczne dodatkowe

⁴⁶ Zaproponowane zostało zawarcie umów z następującymi krajami: Albanią, Armenią, Białorusią, Bośnią i Hercegowiną, Kanadą, Chinami, Chorwacją, Zjednoczonymi Emiratami Arabskimi, Indonezją, Japonią, Laosem, Malezją, Panamą, Rumunią, Rosją, Serbią i Czarnogorą, Singapurem, Tajwanem, Tajlandią, Tunezją, Wietnamem, krajami Bliskiego Wschodu, krajami bałkańskimi, krajami Afryki Północnej, krajami Azji Środkowo-Wschodniej. Weszły w życie umowy o współpracy podpisane z Indiami dnia 20.10.2004 r. i z Meksykiem dnia 26.3.2001 r.

⁴⁷ Artykuł 18 rozporządzenia 515/97.

⁴⁸ W Polsce z Komisją kontaktuje się głównie Biuro Międzynarodowych Relacji Skarbowych, ale w niektórych przypadkach konieczne jest również nawiązanie kontaktu z organami celnymi. Obie służby podlegają Ministerstwu Finansów.

⁴⁹ Artykuł 3 rozporządzenia 515/97.

zezwoleń sądowe. Istnieją znaczne rozbieżności między Państwami Członkowskimi co do rodzaju czynności dochodzenia, dla której konieczne jest zezwolenie organu sądowego; dotyczy to w szczególności uprawnień służb celnych w zakresie dochodzeń administracyjnych. Jednak z reguły za każdym razem, gdy do zakończenia danej czynności dochodzenia wymagane jest zezwolenie, drugie zezwolenie jest również wymagane do przekazania sprawozdania państwu składającemu wniosek⁵⁰. Niektóre Państwa Członkowskie stawiają również dodatkowe, nieprzewidziane rozporządzeniem warunki w odniesieniu do przekazywania uzyskanych danych.

Przekazywanie sprawozdań przedstawionych w następstwie wizyty roboczej w państwie trzecim. Po zakończeniu wizyty roboczej w państwie trzecim zainteresowanym Państwom Członkowskim, nawet jeśli nie brały one udziału w takiej wizycie, przekazywane jest sprawozdanie podpisane przez jej uczestników wraz z dokumentami uznanymi za dowody⁵¹. Komisja pragnęła uzyskać odpowiedź na pytanie, czy przekazane sprawozdania i dokumenty mogły zostać wykorzystane jako dowody podczas procedury windykacji należności przed sądami krajowymi niezależnie od tego, czy dane Państwo Członkowskie brało udział w wizycie roboczej, czy nie. Państwa Członkowskie udzieliły odpowiedzi twierdzącej. Jednakże niepodpisanie tego sprawozdania przez organy trzecie (których podpis nie jest wymagany przepisami prawa wspólnotowego) może stworzyć trudności w odniesieniu do dowodów w trakcie procedury wszczętej w Państwie Członkowskim, które nie brało udziału w wizycie.

Statystyka dotycząca działań następczych podjętych w odniesieniu do zgłoszonych przypadków. Przekazywanie decyzji administracyjnych i orzeczeń sądowych wydanych w odniesieniu do przypadków zgłoszonych na mocy rozporządzenia jest obowiązkowe⁵². Pomimo że niektóre Państwa Członkowskie planują powołanie służb, których zadaniem byłoby monitorowanie zgłoszonych przypadków i sporządzanie statystyk, większość z nich w chwili obecnej nie ma możliwości scentralizowanego zarządzania tymi informacjami, a uzyskane dane statystyczne są niepełne i mało wiarygodne. Odsetek decyzji dotyczących przestępczości zorganizowanej jest bardzo niski. Można by uzasadnić to niewielkim udziałem, jaki stanowi przestępczość zorganizowana w przypadkach naruszenia przepisów prawa celnego i rolnego, ograniczonym zakresem definicji przestępczości zorganizowanej w systemach prawnych niektórych Państw Członkowskich, zmianą kwalifikacji prawnej stwierdzonych przypadków naruszeń prawa (na przykład na „związek przestępczy”) lub przedstawieniem niewystarczających dowodów.

3.2. Środki podjęte przez Komisję w roku 2004

Poprawa współpracy w dziedzinie rolnictwa i cel. W następstwie sprawozdania tematycznego DG ds. Budżetu w sprawie przekazywania wiadomości o wzajemnej

⁵⁰ Z wyjątkiem Polski, Słowacji i Francji w przypadku dochodzeń celnych.

⁵¹ Artykuł 20 rozporządzenia.

⁵² Artykuł 49; dokonuje się tego z zasady za pośrednictwem systemu OWNRES.

współpracy⁵³ Komisja przeprowadziła konsultacje z Państwami Członkowskimi i potwierdziła potrzebę:

- wzmocnienia skuteczności metod pracy poprzez nowocześniejszą i szybszą wymianę i monitorowanie informacji;
- zapewnienia bardziej sprzyjających warunków korelacji między narzędziami wykrywania, dochodzenia i ścigania (związku między dokumentami dotyczącymi wzajemnej pomocy, SID⁵⁴ i FIDE⁵⁵);
- lepszej synergii między celami postawionymi sobie przez różne służby Komisji.

W 2004 r. rozpoczęto studium wykonalności w ramach przygotowań do utworzenia wiadomości elektronicznej „Wzajemna pomoc (WP)/ Zgłoszenie nadużycia finansowego”.

Rozszerzenie współpracy na inne dziedziny. Dnia 20 lipca 2004 r. Komisja przekazała wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wzajemnej pomocy administracyjnej⁵⁶.

Proponowane rozporządzenie zapewniało bardziej szczegółową podstawę prawną zwalczania nadużyć finansowych i wprowadzało dalsze ułatwienia dla współpracy i koordynacji na szczeblu wspólnotowym z Komisją, w szczególności OLAF-em. Wniosek dotyczący rozporządzenia ma charakter horyzontalny; obejmuje wszystkie aspekty zwalczania nadużyć finansowych, które nie są jeszcze przedmiotem prawodawstwa sektorowego, w szczególności współpracę między Państwami Członkowskimi i Komisją w zwalczaniu wewnątrzspółnotowych nadużyć finansowych związanych z podatkiem VAT⁵⁷, funduszy strukturalnych i wydatków bezpośrednich. Dotyczy on również korzystania z informacji na temat transakcji finansowych, co do których istnieje podejrzenie o pranie zysków ze wspólnotowych nadużyć finansowych. Współpraca ta powinna koncentrować się wokół spraw o szczególnym znaczeniu na szczeblu wspólnotowym, to znaczy takich, które wiążą się ze stratami sięgającymi przynajmniej 500 000 mln EUR w przypadku nadużyć podatkowych dotyczących VAT-u i 100 000 EUR w pozostałych przypadkach.

⁵³ Sprawozdanie tematyczne z 2002 r. w sprawie przekazywania wiadomości o wzajemnej pomocy w Państwach Członkowskich.

⁵⁴ Baza danych „System Informacji Celnej”, określona w Konwencji w sprawie wykorzystania technologii informatycznych do celów odpraw celnych z dnia 26 lipca 1995 r. (Dz.U. C 316 z 27.11.1995). Nowy, wspólny interfejs powinien pozwolić na przechowywanie pewnej liczby informacji zawartych we wiadomościach o wzajemnej pomocy.

⁵⁵ W Protokole Dodatkowym z dnia 8 maja 2003 r. do Konwencji w sprawie wykorzystania technologii informatycznych do celów odpraw celnych (Dz.U. C 139 z 13.6.2003) przewidziano utworzenie systemu identyfikacji akt dla dochodzeń celnych (FIDE). FIDE ma na celu zezwolenie właściwym organom Państw Członkowskich na określenie właściwych organów innych Państw Członkowskich, które prowadzą lub prowadziły dochodzenie w sprawie tych samych osób lub przedsiębiorstw.

⁵⁶ COM(2004)509 wersja ostateczna.

⁵⁷ Proponowane rozporządzenie ma na celu uzupełnienie rozporządzenia Rady (WE) nr 1798/2003 z dnia 7 października 2003 r. (Dz.U. L 264 z 15.10.2003), które dotyczy jedynie współpracy między Państwami Członkowskimi, a nie między Państwami Członkowskimi a Komisją.

4. WINDYKACJA NALEŻNOŚCI

Komisja czuwa nad windykacją kwot wypłaconych nieprawidłowo przez Wspólnoty wskutek błędu, nadużycia finansowego lub innej nieprawidłowości, jak również nad pobieraniem zasobów własnych. W dziedzinie zarządzania bezpośredniego windykacja należności należy do kompetencji Komisji. W dziedzinie zarządzania zdecentralizowanego kompetencje te są dzielone – Komisja śledzi procedury windykacji należności wszczęte przez Państwa Członkowskie i w razie potrzeby stosuje procedury rozliczeniowe.

W 2004 r. Komisja podjęła wiele środków w celu sprawniejszej windykacji zasobów własnych, środków w dziedzinie rolnictwa, funduszy strukturalnych i wydatków bezpośrednich.

4.1. Tradycyjne zasoby własne

Państwa Członkowskie są odpowiedzialne za windykację tradycyjnych zasobów własnych. Muszą prowadzić „rachunek A”⁵⁸ w celu rejestrowania długów celnych, które zostały spłacone lub których spłata została zagwarantowana, oraz „rachunek B” w celu rejestrowania długów, które nie zostały spłacone i których spłata nie została zagwarantowana (lub została zagwarantowana, ale długi są kwestionowane). Większość długów zapisanych na rachunku B to rezultat wykrytych nadużyć finansowych lub nieprawidłowości.

W sprawozdaniu⁵⁹ przeanalizowano siedemnaście przypadków windykacji należności, które były przedmiotem informacji z zakresu wzajemnej pomocy przekazanych przez OLAF i z których każdy obejmował wiele Państw Członkowskich i charakteryzował się wpływem finansowym dla budżetu wspólnotowego przewyższającym kwotę 1 mln EUR. Wybrane przypadki dotyczyły różnych towarów i różnych mechanizmów nadużyć finansowych (manipulowanie wartościami celnymi, fałszowanie cen i deklaracji pochodzenia). Komisja stwierdziła stopniową poprawę rzeczywistego poziomu odzyskanych długów (2% w odniesieniu do przypadków przebadanych w 1994 r., 12% w 1998 r. i 15% w 2003 r.).

Państwa Członkowskie są odpowiedzialne również za prowadzenie rejestru danych dotyczących wszystkich przypadków nadużyć finansowych i wykrytych nieprawidłowości w bazie OWNRES, jeśli ich potencjalny wpływ finansowy na tradycyjne zasoby własne przekracza wartość 10 000 EUR. Komisja dokonała porównania tych przypadków, które zwykle także muszą figurować w „rachunku B”. Wyniki nie były zbyt zadawalające. Gdy Komisja powtórzyła tę czynność w 2004 r., stwierdzona została znaczna poprawa.

Rozporządzenie (WE, Euratom) nr 2028/2004⁶⁰ zobowiązuje Państwa Członkowskie do traktowania jako nieściągalne kwot tradycyjnych zasobów własnych przewyższających 50 000 EUR i nieodzyskanych w ciągu pięciu lat, począwszy od dnia, w którym wniosek o płatność stał się ostatecznie prawomocny. Oznacza to, że

⁵⁸ Rozporządzenie (WE, Euratom) nr 1150/2000, Dz.U. L 130 z 31.5.2000.

⁵⁹ Sprawozdanie Komisji dotyczące monitorowania tradycyjnych zasobów własnych w przypadku nadużycia finansowego lub nieprawidłowości COM (2004) 850 z 7.1.2005.

⁶⁰ Dz.U. L 352 z 27.11.2004.

takie przypadki (łącznie z trudnymi do odzyskania długami, będącymi wynikiem nadużyć finansowych i nieprawidłowości) muszą zostać przedłożone Komisji do oceny.

4.2. Wydatki bezpośrednie

4.2.1. Nowe rozporządzenie finansowe

Nowe rozporządzenie finansowe⁶¹ znacząco polepsza skuteczność windykacji w zakresie wydatków bezpośrednich. Obecnie systematycznie zaczyna być stosowana kompensacja roszczeń, które Wspólnoty posiadają względem dłużnika, z roszczeniem które ten z kolei posiada względem Wspólnot, i które jest pewne, opiewa na ustaloną kwotę i jest wymagalne (art. 73).

Zgodnie z art. 72 ust. 2 instytucja może również „formalnie ustalić kwotę należną od osób innych niż państwa przy pomocy decyzji, która podlega wykonaniu”. Przepis ten został wcześniej określony w art. 256 Traktatu, jednak żaden akt wykonawczy nie podawał szczegółowych zasad jego wprowadzenia w życie.

Nowe rozporządzenie finansowe wprowadza także automatyczne pobieranie odsetek za zwłokę w przypadku należności niespłaconych w terminie⁶² oraz podwyższa znacząco ich kwotę⁶³.

4.2.2. Gwarancje umowne do celów lepszego zarządzania umowami.

Wypłacanie zaliczek lub rat zaliczkowych bez jakichkolwiek gwarancji spłaty w momencie ich dokonywania stanowi istotne ryzyko dla wspólnotowych interesów finansowych. Jednakże narzędzie to jest konieczne do realizowania niektórych działań zgodnych z celami polityki wspólnotowej. Nowe rozporządzenie finansowe, a w szczególności rozporządzenie ustanawiające szczegółowe zasady jego wykonania, określają pewne środki zmniejszające to ryzyko. I tak w przypadkach przewidzianych w szczegółowych zasadach wykonania wykonawcy lub beneficjenci muszą złożyć wcześniejszą gwarancję, jeszcze przed pobraniem kwoty raty zaliczkowej.

Służby Komisji upewniają się, sprawdzając standardowe przepisy umowne (łącznie z przepisami umów z krajami kandydującymi i państwami trzecimi w dziedzinie pomocy zewnętrznej lub uczestnictwa w programach wspólnotowych), że zostały w nich zawarte skuteczne przepisy w zakresie windykacji należności.

⁶¹ Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002, Dz.U. L 248 z 16.9.2002.

⁶² Rozporządzenie Komisji (WE, Euratom) nr 2342/2002 ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002, Dz.U. L 357 z 31.12.2002, art. 86.

⁶³ Mająca zastosowanie stopa procentowa jest stopą stosowaną przez Europejski Bank Centralny powiększoną o siedem punktów w ramach zamówień publicznych na usługi lub dostawy oraz o trzy i pół punktu we wszystkich innych przypadkach. Jest to wyraźny wzrost w stosunku do stopy stosowanej poprzednio, która równała się stopie referencyjnej powiększonej o 1,5%.

4.2.3. *Windykacja należności poprzez wystąpienie z powództwem cywilnym oraz zabezpieczenie powództwa w ustawodawstwie Państw Członkowskich*

Badanie opublikowane w sprawozdaniu z ubiegłego roku⁶⁴ pokazuje, że w większości Państw Członkowskich Komisja może wystąpić z powództwem cywilnym w celu uzyskania odszkodowania, aby zapewnić windykację należności z tytułu praw Wspólnot związanych z wydatkami bezpośrednimi. Wystąpienie z powództwem cywilnym w postępowaniu karnym uznawane jest za skuteczny instrument stanowiący pomoc w wysiłkach podejmowanych przez Komisję w celu windykacji długów w dziedzinie wydatków bezpośrednich. Ma ono wiele zalet, w szczególności skrócenie terminu postępowania. W Państwach Członkowskich z systemem prawnym typu *common law*⁶⁵ Komisja, mimo tego że nie może wystąpić z powództwem cywilnym, ma jednak możliwość wystąpienia z wnioskiem o kompensację.

W sprawozdaniu z 2003 r. stwierdzono również, że Komisja może w większości przypadków wystąpić z wnioskiem o zabezpieczenie powództwa⁶⁶ od momentu rozpoczęcia dochodzenia w postępowaniu karnym.

W 2004 r. Komisja miała zamiar pogłębić analizę warunków, które muszą być spełnione, aby mogła ona reprezentować Wspólnotę podczas postępowania sądowego odnoszącego się do wydatków bezpośrednich. Kwestionariusz przedłożony Państwom Członkowskim obejmował przypadek podmiotu gospodarczego, który dopuścił się nadużycia finansowego na szkodę Komisji. Dwa Państwa Członkowskie nie były w stanie dostarczyć odpowiedzi na tę część kwestionariusza⁶⁷. Pełną treść dostarczonych odpowiedzi można znaleźć w dokumencie roboczym służb Komisji.

Pomimo istniejących między nimi podobieństw krajowe systemy prawne przewidują bardzo różne warunki wszczęcia przez Komisję postępowania cywilnego. W tym kontekście konieczna staje się ścisła współpraca Komisji z organami sądowymi. Sprawozdanie z 2004 r. pozwoliło również Komisji na lepsze poznanie warunków stawianych w przepisach krajowych do celów złożenia wniosku o zabezpieczenie powództwa.

Wytoczenie powództwa cywilnego [w postępowaniu karnym]. *Wniosek o wytoczenie powództwa cywilnego.* W większości Państw Członkowskich to Komisja musi złożyć taki wniosek. W Szwecji wniosek jest zawsze przedstawiany przez prokuraturę. W Finlandii i Portugalii prokuratura może wszcząć postępowanie, jeśli uzna to za stosowne. W takim przypadku Komisja nie musi składać wniosku. Jednakże Finlandia podkreśliła, że jeśli Komisja wystąpi o odszkodowanie na podstawie faktów, które nie zostały zawarte w akcie oskarżenia przedstawionym

⁶⁴ COM(2004)573.

⁶⁵ Irlandia, Zjednoczone Królestwo.

⁶⁶ Środki zabezpieczające powództwo to środki, które prokuratura lub sędzia mogą zarządzić, aby powstrzymać oskarżonego przed zbyciem swoich aktywów, zanim sąd wyda orzeczenie. Obejmują one zablokowanie i przejęcie mienia osoby objętej postępowaniem..

⁶⁷ Luksemburg, Malta. Należy również zaznaczyć, że odpowiedzi niektórych państw Członkowskich nie były wystarczająco szczegółowe, aby umożliwić określenie zasadniczych elementów, które Komisja powinna uwzględnić, występując z powództwem cywilnym.

przez prokuraturę, musi wytoczyć powództwo, podając te fakty jak również dowody, które umożliwiają ich ustalenie.

W niektórych Państwach Członkowskich wymagane jest także przedstawienie wszystkich faktów na poparcie powództwa⁶⁸ lub podanie żądanej kwoty odszkodowania⁶⁹. Ponadto w niektórych Państwach Członkowskich⁷⁰ powództwo musi wykazać w wyraźny sposób związek przyczynowo-skutkowy między nadużyciem finansowym a stratą poniesioną przez budżet wspólnotowy. Jedyne dwa Państwa Członkowskie⁷¹ zaznaczyły, że powództwo może zostać wytoczone po otwarciu przewodu sądowego.

Wymogi dotyczące dowodów w przypadku wytoczenia powództwa cywilnego. Wszystkie Państwa Członkowskie, które udzieliły w tej kwestii odpowiedzi, stosują zasadę swobody w wyborze środków dowodowych, możliwe jest zarówno przesłuchanie świadków, jak i przedstawienie pisemnego sprawozdania. Niemniej jednak sądy obowiązują również zasada swobodnej oceny dowodów. Oznacza to, że żaden środek dowodowy przedstawiony przez Komisję w związku ze szkodą, łącznie ze sprawozdaniem z audytu sporządzonym przez uznanego eksperta, nie jest sam w sobie wystarczającym dowodem tego, że kontrahent dopuścił się naruszenia przepisów.

Nawet jeśli zasadniczo dowód może zostać przedstawiony na wszelkie sposoby, trzy Państwa Członkowskie wskazały na istnienie ograniczeń w dopuszczalności sprawozdania sporządzonego przez biegłego księgowego (czasami sprawozdanie musi zostać sporządzone przez uznanego eksperta⁷² lub biegłego powołanego przez sąd⁷³). W Republice Czeskiej orzeczenie biegłego jest dopuszczalne tylko, jeśli zawiera szczególne klauzule. We Włoszech na strony, a więc również na Komisję, nakłada się ograniczenie ilościowe: do zeznawania przed sądem może zostać wezwanych maksymalnie dwóch ekspertów.

W innych państwach Członkowskich sprawozdania biegłych księgowych są dopuszczane bez ograniczeń, ale ich ocena dokonywana jest z zachowaniem pewnych szczególnych warunków⁷⁴.

Zabezpieczenie powództwa. Wszystkie Państwa Członkowskie zezwalające na wytoczenie powództwa cywilnego przyjmują również wnioski o zabezpieczenie powództwa.

Autor wniosku o zabezpieczenie powództwa. Z reguły to strona poszkodowana, a więc Komisja, powinna złożyć wniosek do prokuratury lub przedłożyć go

⁶⁸ Republika Czeska, Grecja, Włochy, Niemcy, Szwecja.

⁶⁹ Republika Czeska, Grecja, Włochy, Łotwa, Słowacja.

⁷⁰ Francja, Węgry, Polska.

⁷¹ Niderlandy, Słowacja.

⁷² Republika Czeska.

⁷³ Polska. Biegły musi być ekspertem powołanym przez sąd lub osobą uznaną za kompetentną w danej dziedzinie.

⁷⁴ I tak w Szwecji sprawozdanie musi zostać przedstawione osobiście podczas rozprawy. W Słowenii sąd może powołać biegłego z dziedziny finansów w celu skontrolowania dokumentu.

sędziemu⁷⁵. Jedynie dwa Państwa Członkowskie zaznaczyły, że zarówno Komisja jak i prokuratura mogą podczas procesu złożyć wniosek o zabezpieczenie powództwa⁷⁶.

Wniosek o zabezpieczenie powództwa. Elementy, które musi zawierać wniosek, różnią się w znacznym stopniu w zależności od Państwa Członkowskiego. Niektóre Państwa Członkowskie⁷⁷ nie nakładają żadnych zobowiązań w tej kwestii. W przypadku innych wniosek musi czasami być bardzo szczegółowy i zawierać na przykład podstawę prawną, opis stanu faktycznego, dowód rozproszenia aktywów oraz opis znanych elementów masy majątkowej kontrahenta oraz ich stan. Słowacja wymaga, aby wniosek zawierał propozycję sposobu zabezpieczenia powództwa.

W odniesieniu do ryzyka zniknięcia części aktywów i związanej z tym niemożności przeprowadzenia windykacji, ciężar dowodu spoczywa z reguły na stronie poszkodowanej, to jest Komisji⁷⁸. Zatem w interesie Komisji jest zawsze zawierać we wniosku możliwie największą liczbą szczegółów. Należy wreszcie zauważyć, że w niektórych Państwach Członkowskich stosujących system *common law* istnieje odpowiednik zabezpieczenia powództwa. Mowa tu o poleceniu zablokowania⁷⁹ i poleceniu konfiskaty⁸⁰.

4.3. Rolnictwo

W 2002 r. całkowite zaległości w odniesieniu do kwot przeznaczonych do windykacji w związku z nieprawidłowościami w sektorze Sekcji Gwarancji EFOGR były szacowane na 2,2 mld EUR, według danych liczbowych przekazanych przez Państwa Członkowskie na mocy art. 3 i 5 rozporządzenia (EWG) nr 595/91⁸¹. W swoim komunikacie z grudnia 2002 r.⁸², który miał na celu między innymi usprawnienie windykacji należności, Komisja zdecydowała o utworzeniu specjalnej grupy ds. windykacji (Task Force Recouvrement - TFR) złożonej z urzędników OLAF i DG ds. Rolnictwa. TFR powinien wyjaśnić sytuację braku windykacji należności oraz przygotować decyzje w sprawie odpowiedzialności finansowej w ramach oficjalnej procedury rozliczenia rachunków w dziedzinie Sekcji Gwarancji EFOGR. TFR rozpoczął przeprowadzanie audytu w 2003 r. w odniesieniu do należności nieodzyskanych przed rokiem 1999, z których każda przewyższa kwotę 500 000 EUR. Podczas tego audytu, który obejmował dziewięć Państw Członkowskich, odkryto, że całkowita suma należności nieodzyskanych wynosiła

⁷⁵ Austria, Belgia, Republika Czeska, Grecja, Hiszpania, Finlandia, Francja, Węgry, Włochy, Łotwa, Portugalia, Szwecja, Słowacja.

⁷⁶ Republika Czeska i Słowacja. We wstępnym stadium postępowania sądowego prokuratura może przedłożyć taki wniosek nawet w przypadku braku prośby ze strony osoby poszkodowanej, jeśli wniosek ten leży w interesie tej osoby, a w szczególności jeśli istnieje ryzyko przeoczenia z jej strony.

⁷⁷ Austria, Belgia, Grecja, Włochy.

⁷⁸ Jedynie Finlandia wskazała na wyjątek od tej zasady: stosowanie środka tymczasowego takiego jak zakaz przekazywania lub przejęcie nie wymaga dowodu na istnienie ryzyka. Z zasady wystarczy stwierdzić we wniosku, że ryzyko jest wysoce prawdopodobne. Jednak wniosek musi opisywać, jak objawia się ryzyko w danym przypadku.

⁷⁹ Anglia i Walia.

⁸⁰ Szkocja.

⁸¹ Dz.U. L 67 z 14.3.1991.

⁸² COM(2002)671 wersja ostateczna.

765 mln EUR⁸³. W końcu roku 2004 DG ds. Rolnictwa rozpoczęła procedurę rozliczenia rachunków: Państwom Członkowskim, których to dotyczy, zostały przesłane zgodnie z art. 8 rozporządzenia (WE) nr 1663/95 oficjalne pisma w sprawie odpowiedzialności finansowej, zawierające propozycje Komisji dotyczące korekt finansowych, jakie powinny zostać wprowadzone.

TFR rozpoczął również audyt obejmujący około 3 400 przypadków odnoszących się do kwot poniżej 500 000 EUR, zgłoszonych przed rokiem 1999 i nieodzyskanych do dnia dzisiejszego (całkowity wpływ finansowy jest szacowany na około 200 mln EUR). Baza danych ECR (External Communications Registry), zarządzana przez OLAF, zawiera wszystkie zgłoszenia przekazane przez Państwa Członkowskie na mocy art. 3 i 5 rozporządzenia (EWG) nr 595/91 w sprawie nieprawidłowości dotyczących Sekcji Gwarancji EFOGR. Państwa Członkowskie zostały wezwane do sprawdzenia i uzupełnienia tych danych, do wypełnienia formularza elektronicznego dotyczącego samooceny w zakresie wyników stosowania środków służących do windykacji oraz do sformułowania propozycji dotyczącej przyjęcia odpowiedzialności finansowej za kwoty nieodzyskane. TFR podda weryfikacji dane przekazane w roku 2005; dopiero po tej weryfikacji i po zamknięciu ewentualnych dodatkowych audytów będzie można rozpocząć oficjalną procedurę rozliczenia.

Efekt prac TFR było lepsze wykorzystanie danych zgłoszonych przez Państwa Członkowskie. Wyniki te odpowiadają zamiarowi „polepszenia jakości danych dostępnych w odniesieniu do nieprawidłowych płatności w ramach WPR”, zobowiązaniu, jakiego podjęła się Komisja w swoich odpowiedziach na sprawozdanie specjalne Trybunału Obrachunkowego nr 3/2004⁸⁴.

4.4. Fundusze strukturalne

W dziedzinie funduszy strukturalnych windykację kwot wypłaconych nieprawidłowo w następstwie nieprawidłowości lub nadużyć finansowych zapewniają Państwa Członkowskie. Kwoty te mogą zostać zwrócone Komisji poprzez redukcję lub zniesienie wkładu finansowego z możliwością ponownego przyznania środków na inne działania, jeśli program, którego to dotyczy, jeszcze nie został zamknięty.

Programy współfinansowane z funduszy strukturalnych są programami wieloletnimi i funkcjonują na podstawie płatności okresowych. Windykacja kwot wypłaconych nieprawidłowo może mieć miejsce przed lub po zamknięciu programu. W odniesieniu do okresu realizacji programów w latach 1994-1999 termin przedstawienia Komisji wniosku o płatność końcową przypadał na dzień 31 marca 2003 r. W tym okresie Wspólnota współfinansowała blisko 1 000 programów na całkowitą kwotę około 159 mld EUR⁸⁵. Służby zarządzające Komisji (DG ds. Polityki Regionalnej, DG ds. Zatrudnienia, DG ds. Rolnictwa, DG ds. Rybołówstwa), wspomagane przez OLAF, zapewniają nadzór administracyjny i

⁸³ Kwota ta nie obejmuje 32 przypadków zgłoszonych przed rokiem 1999 i dotyczących kwoty wyższej niż 500 000 EUR, w przypadku których jednak stwierdzono niespójność podczas porównywania zgłoszeń z wynikami audytu. Przypadki te będą rozpatrzone w drodze pierwszeństwa w 2005 r.

⁸⁴ Sprawozdanie specjalne nr 3/2004 - Odzyskiwanie nieprawidłowych płatności w ramach wspólnej polityki rolnej, Dz.U. C 269 z 4.11.2004.

⁸⁵ Mowa tu o programach wieloletnich. Liczba ta nie obejmuje projektów bezpośrednich finansowanych w ramach funduszy strukturalnych, ani projektów współfinansowanych z Funduszu Spójności.

finansowy w celu zamknięcia tych programów. Nadzór taki jest oparty w szczególności na zgłaszaniu nieprawidłowości przez Państwa Członkowskie na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1681/94⁸⁶ i rejestrowaniu ich w bazie danych ECR (External Communications Registry).

W odniesieniu do tego okresu Państwa Członkowskie zgłosiły przypadki nieprawidłowości na kwotę 1 370 mln EUR⁸⁷, przyznana jako wkład wspólnotowy.

Rozpatrywanie 5 028 spośród tych przypadków zakończono ostatecznie na szczeblu Komisji; kwota odpowiadająca 634,6 mln EUR została potrącona podczas płatności końcowej. Ponadto w odniesieniu do 2 604 przypadków dotyczących tego samego okresu Państwa Członkowskie poinformowały Komisję o zakończeniu postępowań administracyjnych i sądowych na szczeblu krajowym. Służby Komisji przygotowują decyzje w sprawie umieszczenia kwot nieodzyskanych w budżecie.

2 694 przypadki odpowiadające kwocie do odzyskania wynoszącej około 674 mln EUR nadal są rozpatrywane.

⁸⁶ Dz.U. L 178 z 12.7.1994.

⁸⁷ Stan na dzień 18.4.2005 według danych zawartych w bazie danych ECR.