



Briuselis, 2019 10 11
COM(2019) 444 final

KOMISIJOS ATASKAITA EUROPOS PARLAMENTUI IR TARYBAI

**30-oji Europos Sąjungos finansinių interesų apsaugos ir kovos su sukčiavimu metinė
ataskaita (2018 m.)**

{SWD(2019) 361 final} - {SWD(2019) 362 final} - {SWD(2019) 363 final} -
{SWD(2019) 364 final} - {SWD(2019) 365 final}

TURINYS

KOMISIJOS ATASKAITA EUROPOS PARLAMENTUI IR TARYBAI 30-oji Europos Sąjungos finansinių interesų apsaugos ir kovos su sukčiavimu metinė ataskaita (2018 m.)

PAVEIKSLŲ SĄRAŠAS	3
1. ĮVADAS.....	6
1.1. Pirmasis dešimtmetis (1989–1998 m.). Pagrindų kūrimas	6
1.2. Antrasis dešimtmetis (1999–2008 m.). Plėtra, konsolidavimas ir veiklos reformos	7
1.3. Trečiasis dešimtmetis (2009–2018 m.). Reformos ir naujas žingsnis į priekį.....	9
2. KOVOS SU SUKČIAVIMU DERINIMAS IR STIPRINIMAS VISOJE ES. KOMPLEKSNĖS KOVOS SU SUKČIAVIMU POLITIKOS KRYPTYS, PRIEMONĖS IR REZULTATAI 2018 M.	11
2.1. ES institucijų priimti teisės aktai	11
2.1.1. Reglamentas, kuriuo įgyvendinamas tvirtesnis bendradarbiavimas Europos prokuratūros įsteigimo srityje. Dabartinė padėtis	11
2.1.2. Reglamentas „Omnibus“	11
2.2. Būsimos politikos formavimas. Europos institucijų teisėkūros ir politikos iniciatyvos	11
2.2.1. Komisijos pasiūlymas peržiūrėti Reglamentą (ES, Euratomas) Nr. 883/2013	11
2.2.2. Komisijos pasiūlymas dėl Reglamento dėl Sąjungos biudžeto apsaugos esant visuotinių teisinės valstybės principo taikymo valstybėse narėse trūkumų	12
2.2.3. Į visus Komisijos pasiūlymus dėl DFP įtrauktos kompleksinės nuostatos dėl ES finansinių interesų apsaugos (FIA nuostatos).....	12
2.2.4. Kova su korupcija Europos Sąjungoje.....	12
2.2.5. Tarptautinis bendradarbiavimas	12
2.2.6. Komisijos kovos su sukčiavimu strategija ir naujasis valdymo dokumentų rinkinys.....	13
2.2.7. Programos „Hercule“ įgyvendinimas	13
2.3. ESTT jurisprudencija	13
2.3.1. Sigma Orionis prieš Komisiją.....	13
2.3.2. Su EDES susijusi teismų praktika.....	14
2.4. Priemonės, kurių ėmėsi valstybės narės.....	14
2.4.1. Priemonių, kurių ėmėsi valstybės narės, apžvalga	14
2.4.1.1. Nacionalinės kovos su sukčiavimu strategijos (NKSS)	14
2.4.1.2. Skaidrumo didinimas, kova su korupcija ir interesų konfliktais viešųjų pirkimų srityje	14
2.4.1.3. Kitos priemonės	14
2.4.2. 2017 m. rekomendacijų įgyvendinimas.....	15
2.5. Nustatytų pažeidimų ir sukčiavimo statistikos santrauka.....	16
2.5.1. Nustatyti sukčiavimu laikomi pažeidimai	17
2.5.2. Nustatyti sukčiavimu nelaikomi pažeidimai, apie kuriuos pranešta.....	18
2.5.3. OLAF tyrimai.....	19
3. KOVOS SU SUKČIAVIMU POLITIKA, PRIEMONĖS IR REZULTATAI (PAJAMŲ SRITYJE)	19
3.1. ES institucijų kovos su sukčiavimu priemonės pajamų srityje	19

3.1.1.	Savitarpio administracinė pagalba.....	19
3.1.1.1.	Kovos su sukčiavimu informacinė sistema (AFIS)	19
3.1.1.2.	Bendros muitinės operacijos (BMO)	20
3.1.2.	Savitarpio pagalba ir kovos su sukčiavimu nuostatos tarptautiniuose susitarimuose	20
3.1.3.	Kova su neteisėta prekyba tabako gaminiais	21
3.1.4.	Bendradarbiavimas su Jungtiniu tyrimų centru (JRC) kovos su sukčiavimu srityje	21
3.1.5.	Kova su sukčiavimu PVM	22
3.2.	Valstybių narių kovos su sukčiavimu priemonės pajamų srityje.....	24
3.3.	Pajamų srityje nustatytų pažeidimų ir sukčiavimo statistika	24
3.3.1.	Nustatyti sukčiavimu laikomi pažeidimai	25
3.3.2.	Nustatyti sukčiavimu nelaikomi pažeidimai	25
4.	SEKTORIŲ KOVOS SU SUKČIAVIMU POLITIKA, PRIEMONĖS IR REZULTATAI IŠLAIDŲ SRITYJE	25
4.1.	Valstybių narių sektorių kovos su sukčiavimu politika ir priemonės, susijusios su keliais išlaidų sektoriais.....	25
4.2.	Žemės ūkio sektoriaus kovos su sukčiavimu politika, priemonės ir rezultatai	26
4.2.1.	Valstybių narių kovos su sukčiavimu priemonės žemės ūkio srityje	26
4.2.2.	Žemės ūkyje nustatytų pažeidimų ir sukčiavimo statistika	26
4.2.2.1.	Nustatyti sukčiavimu laikomi pažeidimai.....	27
4.2.2.2.	Nustatyti sukčiavimu nelaikomi pažeidimai	27
4.3.	Sanglaudos politikos ir žuvininkystės sektorių kovos su sukčiavimu politika, priemonės ir rezultatai.....	28
4.3.1.	Valstybių narių kovos su sukčiavimu priemonės sanglaudos politikos ir žuvininkystės srityje	28
4.3.2.	Sanglaudos politikos ir žuvininkystės srityse nustatytų pažeidimų ir sukčiavimo statistika	30
4.3.2.1.	Nustatyti sukčiavimu laikomi pažeidimai.....	30
4.3.2.2.	Nustatyti sukčiavimu nelaikomi pažeidimai	30
4.4.	Netiesioginio valdymo (pasirengimo narystei) srityje nustatytų pažeidimų ir sukčiavimo statistika	30
4.5.	Tiesioginio valdymo sektoriaus kovos su sukčiavimu politika, priemonės ir rezultatai	31
4.5.1.	Tiesioginio valdymo srityje nustatytų pažeidimų ir sukčiavimo statistika	31
4.5.1.1.	Nustatyti sukčiavimu laikomi pažeidimai.....	31
4.5.1.2.	Nustatyti sukčiavimu nelaikomi pažeidimai	31
5.	LĖŠŲ IŠIEŠKOJIMAS IR KITOS PREVENCINĖS BEI TAISOMOSIOS PRIEMONĖS.	31
6.	BENDRADARBIAVIMAS SU VALSTYBĖMIS NARĖMIS	31
7.	ANKSTYVOJO NUSTATYMO IR DRAUDIMO DALYVAUTI PROCEDŪROJE SISTEMA (EDES)	32
8.	TOLESNI VEIKSMAI PO EUROPOS PARLAMENTO REZOLIUCIJOS DĖL 2017 M. METINĖS ATASKAITOS.....	33
9.	IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS	33
9.1.	Pajamos	33

9.2.	Išlaidos	34
9.3.	Žvilgsnis į ateitį.....	35

Paveikslų sąrašas

1 PAV.	SUKČIAVIMU LAIKOMI PAŽEIDIMAI, APIE KURIUOS PRANEŠTA 2018 M.....	17
2 PAV.	SUKČIAVIMU LAIKOMI PAŽEIDIMAI, APIE KURIUOS PRANEŠTA, IR SUSIJUSIOS SUMOS 2014–2018 M.....	18
3 PAV.	SUKČIAVIMU NELAIKOMI PAŽEIDIMAI, APIE KURIUOS PRANEŠTA 2018 M.....	19
4 PAV.	2018 M. VYKDYTOS BENDROS MUITINĖS OPERACIJOS	20
5 PAV.	TNI. PAGRINDINIAI FAKTAI IR MODELIAI.....	25
6 PAV.	NUSTATYMO LYGIAI PAGAL BŽŪP KOMPONENTUS.....	26
7 PAV.	ŽEMĖS ŪKIO POLITIKA. PAGRINDINIAI FAKTAI IR SKAIČIAI	27
8 PAV.	RINKOS PRIEMONĖS, LABIAUSIAI SUSIJUSIOS SU PAŽEIDIMAIS (LAIKOMAIŠ SUKČIAVIMU IR NELAIKOMAIŠ SUKČIAVIMU)	27
9 PAV.	VALSTYBIŲ NARIŲ SANGLAUDOS POLITIKOS SRITYJE PRIIMTOS PRIEMONĖS.....	28
10 PAV.	SANGLAUDOS IR ŽUVININKYSTĖS POLITIKA. PAGRINDINIAI FAKTAI IR SKAIČIAI	29
11 PAV.	COCOLAF STRUKTŪRA IR POGRUPIAI.....	31

Santrauka

ES finansinių interesų apsaugos trisdešimtmetis

Šis dokumentas – tai Komisijos 30-oji ES finansinių interesų apsaugos ir kovos su sukčiavimu metinė ataskaita (FIA ataskaita). Ši trisdešimtmetis metų laikotarpį galima suskirstyti į tris maždaug dešimtmečio trukmės etapus.

Pirmuoju etapu (1989–1998 m.) buvo nustatyti kovos su sukčiavimu ir pažeidimais teisiniai pagrindai.

Antrasis dešimtmetis (1999–2008 m.) buvo konsolidavimo, veiklos reformų ir didžiausios plėtos Europos Sąjungos istorijoje laikotarpis.

Trečiąjį dešimtmetį (2009–2018 m.) ES finansinių interesų apsauga įgijo naują pagreitį. Europos institucijos susitarė dėl įvairių naujų teisės aktų ir iniciatyvų, kuriomis siekiama toliau stiprinti kovą su sukčiavimu ES lygmeniu, ir buvo sudarytos sąlygos netrukus atsirasti naujam subjektui – Europos prokuratūrai.

Pagrindinės 2018 m. patvirtintos ir išplėtos kompleksinės iniciatyvos

Siekiant supaprastinti ir racionalizuoti ES lėšų naudojimą, taip pat iš naujo apibrėžti visų finansų pareigūnų, įvairiais valdymo būdais vykdančių ES biudžetą, be kita ko, nacionaliniu lygmeniu, interesų konflikto sąvoką, 2018 m. – paskutiniiais trečiojo etapo metais, – buvo patvirtintos naujos finansinės taisyklės (*Reglamentas „Omnibus“*).

Institucijoms derantis dėl 2021–2027 m. daugiamečių finansinės programos teisinės sistemos, toliau tobulinamos į išlaidų programas įtraukiamos kovos su sukčiavimu nuostatos. Bet kuris ES lėšas gaunantis asmuo arba subjektas turės visapusiškai bendradarbiauti ES finansinių interesų apsaugos srityje. Jie turi suteikti Komisijai, OLAF, Europos prokuratūrai ir Europos Audito Rūmams būtinas prieigos teises ir užtikrinti, kad visos trečiosios šalys, dalyvaujančios naudojant ES lėšas, padarytų tą patį.

Svarbiausi įvykiai pajamų srityje

Kalbant apie pajamas, Komisija pateikė naują veiksmų planą, kuriuo siekiama toliau veiksmingai kovoti su neteisėta prekyba tabako gaminiais.

Buvo patvirtintos naujos taisyklės, kurių tikslas – pažaboti tarptautinį sukčiavimą PVM. Atsiradus naujai galimybei atlikti bendrus administracinius tyrimus ir sukūrus ES valstybių narių nacionalinių analitikų, pagal tinklo „Eurofisc“ sistemą dirbančių įvairiose sukčiavimo rizikos srityse, tinklą, valstybės narės ėmė aktyviau teikti savitarpio administracinę pagalbą.

Vadovaudamosi 2017 m. FIA ataskaitoje pateiktomis Komisijos rekomendacijomis, valstybės narės plėtojo naujas IT priemones, rizika grindžiamus metodus ir iniciatyvas, kuriomis siekiama spręsti problemas, kylančias dėl nurodomos per mažos prekių, visų pirma avalynės ir tekstilės gaminių, vertės, be kita ko, vykdant e. prekybą. Muitų (tradicinių nuosavų išteklių, TNI) srityje valstybės narės nustatė mažiau pažeidimų negu 2017 m., tačiau šių pažeidimų finansinės sąnaudos buvo didesnės. Nustatyto sukčiavimo atvejų skaičius taip pat išliko stabilus, tačiau susijęs finansinis poveikis buvo didesnis.

Kiek tai sietina su TNI, šioje ataskaitoje pateikiama rekomendacijų dėl tolesnių šios srities priemonių, siekiant išspręsti klausimus, susijusius su tarpvalstybine e. prekyba, visų pirma su galimu piktnaudžiavimu mažos vertės siuntomis.

Svarbiausi įvykiai išlaidų srityje

Kalbant apie išlaidas, valstybės narės, vadovaudamosi 2014–2020 m. DFP nuostatomis ir ankstesnėse FIA ataskaitose pateiktomis Komisijos rekomendacijomis, yra patvirtinusios keletą operatyvinių priemonių, visų pirma diegia IT rizikos vertinimo priemones (pvz., priemonę ARACHNE), atlieka sukčiavimo rizikos vertinimus ir rengia mokymo kursus bendram informuotumui apie sukčiavimą didinti.

Išlaidų srityje nustatomiems sukčiavimo atvejams ir pažeidimams būdinga panaši tendencija kaip ir pajamų srityje – kiekvienais metais nustatoma mažiau atvejų, tačiau jų finansinės sąnaudos yra didesnės.

Kadangi kelios išlaidų programos įgyvendinamos daugiamečiais ciklais, buvo atlikta sanglaudos politikos 2007–2013 m. ir 2014–2020 m. programavimo laikotarpių lyginamoji analizė. Iš jos rezultatų matyti tendencijos, kurias galėjo nulemti įdiegus patvirtintas kovos su sukčiavimu priemones sustiprinti sukčiavimo nustatymo ir pažeidimų prevencijos pajėgumai. Komisija toliau stebės šiuos rezultatus, kad galėtų įvertinti, ar juos iš tikrųjų nulėmė ne tai, kad nustatomi ne visi sukčiavimo atvejai ir kad pranešama ne apie visus tokius atvejus, o veiksmingesnės sistemos.

Šios analizės rezultatais patvirtinamos ankstesnių FIA ataskaitų išvados, susijusios su rizikos sritimis ir būtinybe gerinti administracinių ir teisminių institucijų veiksmų koordinavimą ir jų tarpusavio bendradarbiavimą. Todėl šioje FIA ataskaitoje valstybės narės dar kartą raginamos plėtoti savo kovos su sukčiavimu sistemas įgyvendinant specialias nacionalines strategijas.

Ši ataskaita – tai paskutinė ataskaita, priimta per J.-C. Junckerio vadovaujamos Komisijos kadenciją, kurios metu kova su sukčiavimu ir ES finansinių interesų apsauga įgijo naują pagreitį. Svarbiausi laimėjimai yra, be kita ko, 2017 m. priimta Direktyva dėl kovos su sukčiavimu baudžiamosios teisės priemonėmis ir tais pačiais metais priimtas Reglamentas dėl Europos prokuratūros įsteigimo vykdančią tvirtesnę bendradarbiavimą, taip pat Finansinio reglamento peržiūra, kurios metu iš naujo apibrėžta visų ES biudžetą vykdančių finansų pareigūnų interesų konflikto sąvoka. 2018 m. Komisija taip pat pateikė pasiūlymą dėl tikslinės OLAF reglamento (Reglamento (ES, Euratomas) Nr. 883/2013) peržiūros; tikimasi, kad trišalės derybos dėl šios peržiūros prasidės netrukus.

Vis dėlto Komisija supranta, kad šioje srityje negalima pasitenkinti pasiektais rezultatais. Nuolat atsiranda naujų uždavinių, tad ES ir nacionalinės institucijos, norėdamos išlaikyti visuomenės pasitikėjimą, turi parodyti, kad yra visapusiškai įsipareigojusios kovoti su neveiksmingumu ir pažeidimais.

2019 m. balandžio 29 d. Komisija, atsižvelgdama į keletą Europos Audito Rūmų 2019 m. pateiktų rekomendacijų dėl sukčiavimo rizikos valdymo, patvirtino naują kovos su sukčiavimu strategiją. Šia strategija siekiama stiprinti Komisijos analitinius gebėjimus, kad ji galėtų greitai reaguoti į nuolat kintančius uždavinius, pavyzdžiui, į kontrolės procesus integruodama naujas technologijas ir gerindama bendrą vidaus veiksmų koordinavimą, kuris tokiai sudėtingai organizacijai yra labai svarbus.

1. ĮVADAS

Šis dokumentas – tai Komisijos 30-oji ES finansinių interesų apsaugos ir kovos su sukčiavimu metinė ataskaita (FIA ataskaita). Pirmoji ataskaita buvo priimta 1990 m. sausio mėn. 1993 m. sausio 1 d. įsigaliojus Maastrichto sutarčiai, specialiaame šios sutarties straipsnyje buvo aiškiai nustatyta būtinybė kovoti su tuometinių Europos Bendrijų finansiniams interesams kenkiančiu sukčiavimu.

Nuo 1999 m. gegužės 1 d., įsigaliojus Amsterdamo sutarčiai, pagal konkrečią nuostatą (iš pradžių pagal EB sutarties 280 straipsnio 5 dalį, o šiuo metu – pagal SESV 325 straipsnio 5 dalį) Europos Parlamentui ir Tarybai teikiamos metinės ataskaitos dėl priemonių, kurių imtasi siekiant kovoti su sukčiavimu ir kita ES finansiniams interesams kenkiančia neteisėta veikla.

ES ir valstybės narės yra bendrai atsakingos už ES finansinių interesų apsaugą ir kovą su sukčiavimu. Valstybių narių valdžios institucijos valdo apie 74 proc. ES išlaidų ir renka tradicinius nuosavus išteklius. Komisija prižiūri abi šias sritis, nustato standartus ir tikrina, kaip jų laikomasi. Siekdamas užtikrinti veiksmingą ES finansinių interesų apsaugą, Komisija ir valstybės narės turi glaudžiai bendradarbiauti.

Nuo 1989 ataskaitinių metų FIA ataskaitoje vertinamas šis bendradarbiavimas, siekiant jį pagerinti. Todėl šioje ataskaitoje:

- glaustai apžvelgiamos priemonės, kurių imtasi ES ir valstybių narių lygmeniu kovojant su sukčiavimu;
- analizuojami svarbiausi nacionalinių ir Europos įstaigų pasiekimai nustatant su ES išlaidomis ir pajamomis susijusį sukčiavimą bei pažeidimus. Analizė visų pirma grindžiama nustatytais pažeidimais ir sukčiavimu, apie kuriuos valstybės narės pranešė laikydamosi sektorių reglamentų.

Šioje 30-ojoje ataskaitoje apžvelgiami svarbiausi pastarųjų 30-ies metų laimėjimai ir pateikiama informacija apie 2018 m. iniciatyvas. Tolesniuose 1.1, 1.2 ir 1.3 skirsniuose trumpai apibūdinami pastarieji trisdešimt kovos su sukčiavimu ir ES biudžeto apsaugos metų.

Prie šios ataskaitos pridedami penki Komisijos tarnybų darbiniai dokumentai, kurie išvardyti 3 priede¹.

¹ i) 325 straipsnio įgyvendinimas valstybėse narėse 2018 m.;

ii) Su nuosavais ištekliais, gamtos ištekliais, sanglaudos politika ir pagalba rengiantis narystei ir tiesioginėmis išlaidomis susijusių pažeidimų, apie kuriuos pranešta,

1.1. Pirmasis dešimtmetis (1989–1998 m.). Pagrindų kūrimas

1988 m. pabaigoje buvo įsteigtas Sukčiavimo prevencijos koordinavimo padalinys (UCLAF), kuris turėjo vadovauti visai Komisijos vykdomai sukčiavimo prevencijos veiklai ir ją prižiūrėti. Jo tikslams įgyvendinti buvo sudaryta **45 punktų darbo programa**.

Per šį pirmąjį dešimtmetį buvo patvirtinta nemažai svarbių teisėkūros procedūra priimamų aktų, kurie turėjo didelės įtakos kovos su sukčiavimu procesui iki 2017 m. **1991 m.** Taryba priėmė **Reglamentą (EEB) Nr. 595/91** dėl pranešimo apie pažeidimus, susijusius su bendra žemės ūkio politika. **1993 m.** pabaigoje įsigaliojusia **Maastrichto sutartimi** (ES sutartimi) kovos su sukčiavimu tikslai ir priemonės perkelti į aukščiausiąją teisėkūros lygmenį, o specialiaame 209a straipsnyje patvirtintas valstybių narių įpareigojimas kovojant su sukčiavimu Bendrijos finansinius interesus laikyti lygiaverčiais jų pačių finansiniams interesams, t. y. taikyti veiksmingas, proporcingas ir atgrasomąsias priemones. ES sutarties IV antraštinėje dalyje numatytas tvirtesnis bendradarbiavimas ir priemonės tokiam bendradarbiavimui užtikrinti.

1994 m. buvo įsteigtas **Sukčiavimo prevencijos koordinavimo patariamasis komitetas (COCOLAF)**². Taip pat buvo priimti reglamentai (EB) Nr. 1681/94 ir (EB) Nr. 1831/94 dėl pranešimo apie pažeidimus ir neteisingai išmokėtų struktūrinių ir sanglaudos fondų lėšų susigrąžinimo, o kiekvienoje valstybėje narėje buvo įsteigta **nemokama telefono linija**, kad asmenys galėtų padėti apsaugoti ES finansinius interesus.

1995 m. valstybės narės tarpvyriausybiniu lygmeniu pasirašė **Konvenciją dėl Europos Bendrijų finansinių interesų apsaugos pagal baudžiamąją teisę**. Šioje konvencijoje nustatyta bendra sukčiavimo ir kitų sunkių Bendrijos finansiniams interesams kenkiančių nusikaltimų apibrėžtis, įpareigojant valstybes nares juos laikyti konkrečia nusikalstama veika ir už ją skirti atitinkamas sankcijas. Tų metų pabaigoje Taryba priėmė **Reglamentą** (EB, Euratomas) **Nr. 2988/95** – pagrindų teisės aktą, kuris taikomas

statistinis įvertinimas;
iii) Tolesni veiksmai atsižvelgiant į Komisijos 2017 m. ES finansinių interesų apsaugos ir kovos su sukčiavimu ataskaitos rekomendacijas;
iv) Ankstyvojo nustatymo ir draudimo dalyvauti procedūroje sistema (EDES). Finansinio reglamento 108 straipsnyje nurodyta komisija; ir
v) Metinė programos „Hercule III“ 2018 m. apžvalga ir informacija apie jos rezultatus.

² Žr. 6 dalį.

visoms išlaidoms ir TNI (ne PVM) ir kuriuo remiantis nustatytos vienodos administracinės nuobaudos, turinčios tokią pat teisinę galią visoje Europos bendrijoje.

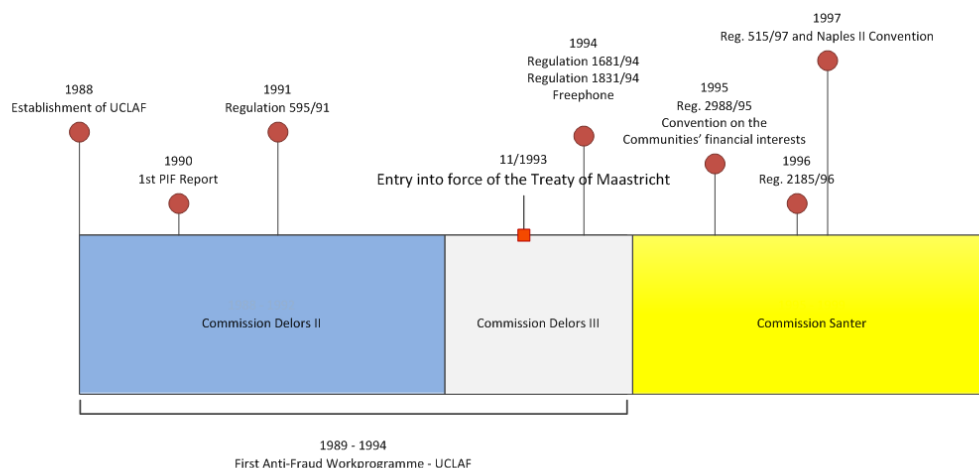
1996 m. buvo priimtas Reglamentas (EB) Nr. 2185/96 dėl Komisijos pareigūnų valstybėse narėse atliekamų patikrinimų ir inspektavimų vietoje siekiant nustatyti sukčiavimą ir pažeidimus, taip pat 1995 m. Konvencijos **pirmasis protokolas dėl kovos su korupcija**.

1997 m. buvo priimtas Reglamentas (EB) Nr. 515/97 **dėl tarpusavio pagalbos muitinės ir žemės ūkio srityse**. 1997 m. gruodžio 18 d. Briuselyje buvo pasirašyta Konvencija dėl muitinės administracijų tarpusavio pagalbos ir bendradarbiavimo (konvencija „Neapolis II“; ji įsigaliojo 2009 m. birželio 23 d.). Šia konvencija baudžiamojo persekiojimo ir baudimo už ES muitų nuostatų pažeidimus srityje papildomos

Reglamento (EB) Nr. 515/97, taip pat Reglamento (ES) Nr. 389/2012 nuostatos (dėl akcizų reikalų), susijusios su valstybių narių administracinių institucijų tarpusavio pagalba.

Tais pačiais metais valstybės narės pasirašė 1995 m. Konvencijos **antrąjį protokolą (dėl pinigų plovimo ir teismo bendradarbiavimo)**. Taryba pradėjo įgyvendinti programą „Fiscalis“, kuria patobulintos ryšių palaikymo ir keitimosi informacija priemonės, siekiant užkirsti kelią sukčiavimui PVM ir akcizų srityje. Komisija priėmė **Darbotvarkę 2000** – komunikatą, kuriame išdėstytos plačios ES plėtros ir jos politikos raidos naujojo amžiaus išvakarėse perspektyvos, plėtros sunkumai ir būsima finansinė programa.

Dėl pirmojo dešimtmečio pabaigoje įvykusių įvykių išryškėjo keletas trūkumų, dėl kurių tam tikrose srityse reikėjo imtis tolesnių veiksmų.



1.2. Antrasis dešimtmetis (1999–2008 m.). Plėtra, konsolidavimas ir veiklos reformos

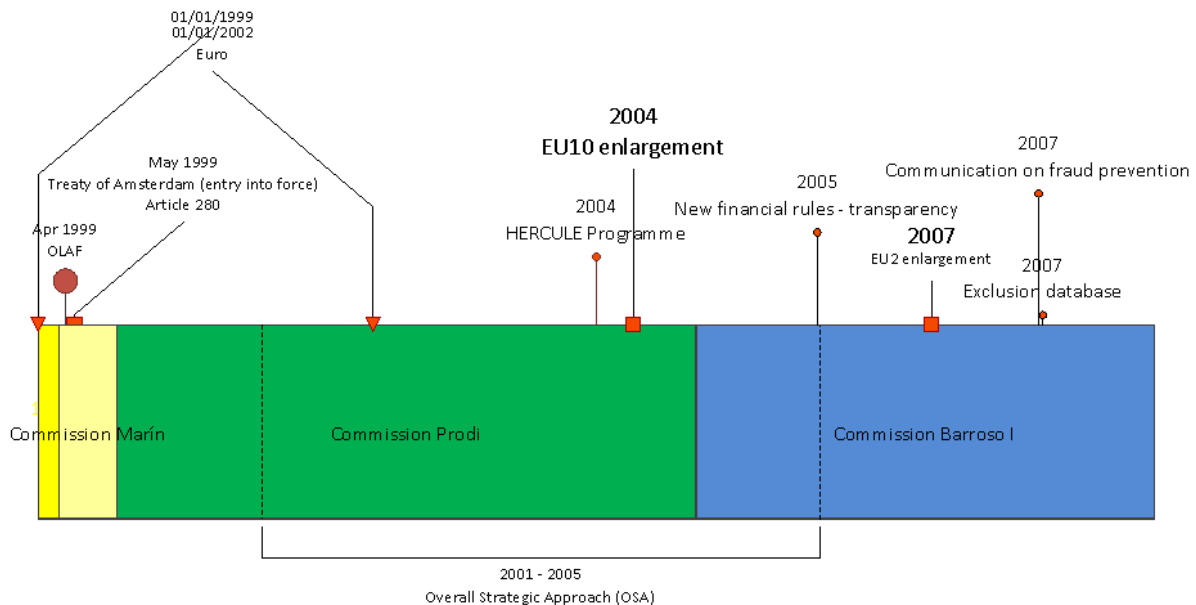
1999 m. balandžio mėn. prisijungė naujas dalyvis. Komisija nusprendė įsteigti **Europos kovos su sukčiavimu tarnybą (OLAF)** – nepriklausomą operatyvinės veiklos įstaigą, kuri perėmė Sukčiavimo prevencijos koordinavimo padalinio užduotis. 1999 m. birželio 1 d. įsigaliojo **naujasis teisės aktų rinkinys**, kuriuo išplėsta OLAF atsakomybė įtraukiant visą veiklą, susijusią su Bendrijos interesų apsauga nuo finansiniams interesams kenkiančios neteisėtos veiklos, dėl kurios gali būti pradėtas administracinis arba baudžiamasis procesas. Be to, beveik visos ES institucijos pradėjo pavesti OLAF tirti sunkius netinkamos jų narių ir darbuotojų veiklos atvejus.

Tai buvo viena iš esminės visos ES administracijos reformos ir modernizavimo, visų pirma finansų valdymo srityje, dalių, padėjusių sustiprinti Komisijos valdymo sistemą ir nustatyti aiškesnes atskaitomybės ir atsakomybės ribas. Vykdydama **2000 m.** pradėtą finansinę reformą, Komisija nusprendė peržiūrėti savo vidaus kontrolės struktūras, kad įgaliotieji leidimus suteikiantys pareigūnai būtų visiškai atsakingi už savo veiklos vidaus kontrolę, įskaitant kovą su sukčiavimu.

OLAF, kaip pirmoji Europos tyrimo įstaiga, daugiausia dėmesio skiria operatyvinei veiklai. Nepaisant to, vienoje įstaigoje sutelkus su veikla susijusią patirtį ir Komisijos politikos iniciatyvų, kuriomis siekiama kovoti su sukčiavimu, koordinavimo funkcijas, antrąjį dešimtmetį taip pat pristatyta nemažai **politikos idėjų ir projektų**,

kaip toliau stiprinti kovą su sukčiavimu. Kai kurios iš šių iniciatyvų duos rezultatų tik trečiąjį dešimtmetį, tačiau jos jau buvo išdėstytos **2001–2005 m. bendrame strateginiame požiūryje**³.

³ KOM(2000) 358 galutinis.



1999 m. gegužės mėn. įsigaliojo **Amsterdamo sutartis**, kuria iš dalies pakeistos ir išplėstos nuostatos dėl kovos su sukčiavimu; jos naujojo **280 straipsnio** 5 dalyje įtvirtintos nuostatos dėl FIA ataskaitos priėmimo.

Europos Parlamentui ir Europos Audito Rūmams pavedus atlikti svarbesnius vaidmenis, gerokai sustiprinta bendra struktūra.

Per antrąjį dešimtmetį buvo įvestas euras ir į ES įstojo dvylika naujų valstybių narių (**2004 m.** ir **2007 m.**) – tai buvo didžiausia plėtra jos istorijoje. Kiek tai sietina su kova su sukčiavimu, dėl šio proceso kiekvienoje naujoje valstybėje narėje reikėjo įsteigti nacionalinę kovos su sukčiavimu koordinavimo tarnybą (angl. AFCOS), o Komisija visose 12 šalių turėjo surengti didelio masto mokymus.

Vadovaujantis bendru strateginiu požiūriu buvo sudaryta Lėšų susigrąžinimo darbo grupė, kuriai buvo pavesta nustatyti sukčiavimo ar kitų pažeidimų atvejais susigrąžinti daugiau ES lėšų.

2003 m. Komisija pateikė pasiūlymą dėl programos „Hercule“ mokymo veiklai, techninės pagalbos priemonėms ir keitimuisi duomenimis remti. Ši programa buvo pradėta įgyvendinti **2004 m.** ir pagal **2007–2013 m.** ir **2014–2020 m. daugiamečių finansines programas (DFP)** buvo pratęsta atitinkamiems laikotarpiams.

2006 m. pradėta taikyti naujas **finansines taisykles**, pagal kurias reikalaujama, kad nacionalinės administracijos įdiegtų veiksmingas vidaus kontrolės sistemas ir atliktų būtinus jų valdomų ES lėšų patikrinimus.

Didėjant OLAF su veikla susijusiai patirčiai ir gerėjant jos veiklos rezultatams, **2007 m.** Komisija, siekdama įtraukti OLAF įgytą patirtį į reguliavimo

procesą, patvirtino komunikatą „**Sukčiavimo prevencija remiantis operatyvinės veiklos rezultatais – dinamiška apsaugos nuo sukčiavimo koncepcija**“. Juo buvo siekiama nustatyti pasiūlymų dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų, ES teisės aktų įgyvendinimo, taip pat valdymo ir kontrolės sistemų trūkumus.

1.3. Trečiasis dešimtmetis (2009–2018 m.). Reformos ir naujas žingsnis į priekį

Trečiąjį dešimtmetį ES lygmeniu buvo patvirtinta daug svarbių priemonių, kuriomis kovai su sukčiavimu visose su ES biudžetu susijusiose srityse suteiktas naujas postūmis.

Remiantis per pastaruosius dvidešimt metų pasiektais laimėjimais, šį dešimtmetį užbaigtos įgyvendinti plataus užmojo iniciatyvos, ateinančiais metais ES finansinių interesų apsaugą pakylėsiančios į naują lygį.

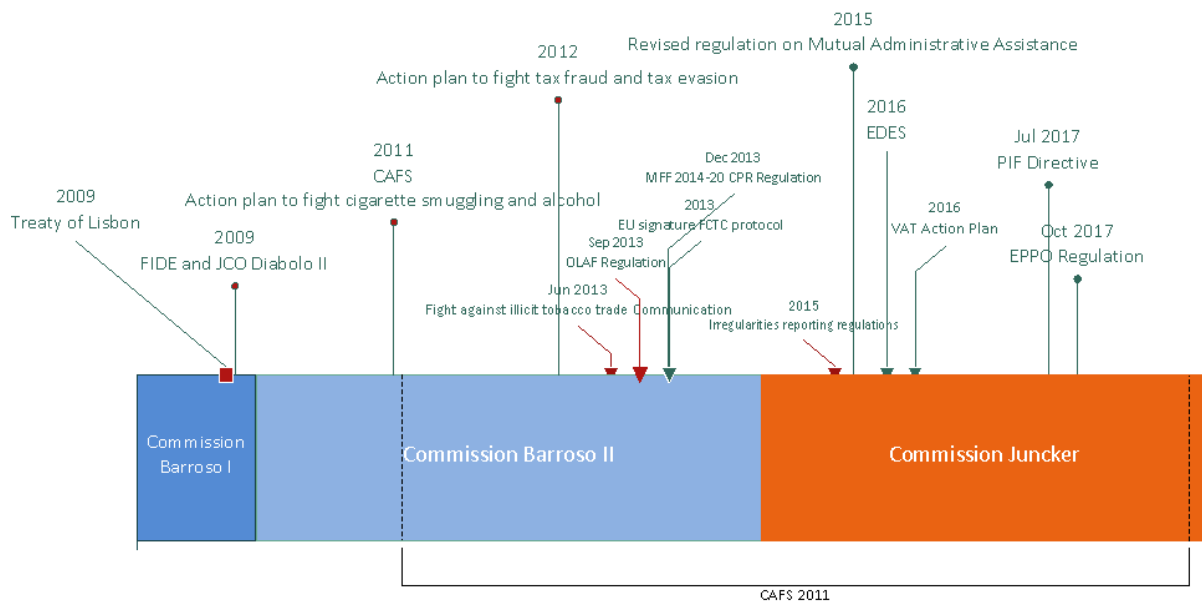
Svarbiausi laimėjimai yra teisėkūros procedūra priimti aktai, tačiau operatyvinės priemonės taip pat padėjo padaryti didelę pažangą valstybių narių ir Komisijos bei OLAF tarpusavio bendradarbiavimo pagal ES sutartį srityje. Dėl šių nuolatinių patobulinimų šį dešimtmetį Europos Audito Rūmai pateikė sąlyginę nuomonę dėl 2016 ir 2017 m. ES biudžeto.

2009 m. muitų srityje buvo įdiegta nauja duomenų bazė (FIDE) ir pradėta vykdyti **bendra muitinės operacija (BMO)** „Diabolo II“, kuri yra puikus būsimo operatyvinio bendradarbiavimo pavyzdys. Joje dalyvavo visi ASEM (Azijos ir Europos susitikimo) partneriai, o veiksmus koordinavo OLAF, padedama Europolo ir Interpolo.

Tų metų pabaigoje įsigaliojo Lisabonos sutartis. Ja nustatyta daugybė svarbių pakeitimų: be kita ko, užbaigtas integracijos į Sąjungos sistemą laisvės,

saugumo ir teisingumo erdvėje procesas (t. y. užtikrintas policijos ir teisminis

bendradarbiavimas baudžiamosiose bylose) ir numatyta galimybė įsteigti Europos prokuratūrą.



2011 m. Komisija patvirtino plataus užmojo **kovos su sukčiavimu strategiją** ir kovos su cigarečių ir alkoholio kontrabanda per rytinę ES sieną veiksmų planą. **2012 m.** ji pristatė savo **kovos su mokestiniu sukčiavimu ir mokesčių slėpimu** veiksmų planus.

2013 m. didelė pažanga padaryta ES finansinių interesų apsaugos srityje. Vadovaujantis Komisijos kovos su sukčiavimu strategijoje nustatytais tikslais, į 2014–2020 m. DFP išlaidų programas buvo įtrauktos konkrečios kovos su sukčiavimu nuostatos, kuriomis vadovaujančiosios institucijos įpareigos patvirtinti veiksmingas ir proporcingas kovos su sukčiavimu priemones. Reglamentu (ES, Euratomas) Nr. 883/2013 buvo iš naujo apibrėžta **OLAF atliekamų tyrimų** sąvoka, sustiprinant atitinkamų asmenų procedūrinės garantijas ir reikalaujant, kad visos valstybės narės paskirtų AFCOS veiksmingam bendradarbiavimui ir keitimuisi informacija su Tarnyba palengvinti. 54 šalys, įskaitant ES, pasirašė **Tabako kontrolės pagrindų konvencijos (TKPK) protokolą** dėl kovos su neteisėta prekyba tabako gaminiais. Komisija taip pat patvirtino Komunikatą dėl **kovos su tabako gaminių kontrabanda** ir veiksmų planą.

2014 m., priėmus peržiūrėtas Viešųjų pirkimų ir Komunalinio sektoriaus direktyvas ir naują Koncesijos sutarčių direktyvą, buvo užbaigtas pagal Komisijos kovos su sukčiavimu strategiją parengtas teisės aktų rinkinys. Tais pačiais metais buvo užbaigti visi Komisijos kovos su sukčiavimu strategijos prioritetiniai veiksmai.

Igytas pagreitis nesulėtėjo ir J.-C. Junckerio vadovaujamos Komisijos kadencijos laikotarpiu – siekiant sustiprinti ES biudžeto apsaugą

baudžiamosios teisės priemonėmis, šio dešimtmečio pabaigoje galiausiai buvo priimti du labai svarbūs ir ilgai laukti teisės aktai: Direktyva dėl kovos su ES finansiniams interesams kenkiančiu sukčiavimu baudžiamosios teisės priemonėmis (FIA direktyva)⁴ ir Reglamentas, kuriuo įgyvendinamas tvirtesnis bendradarbiavimas **Europos prokuratūros** įsteigimo srityje⁵.

2017 m. Komisija peržiūrėjo savo vidaus kontrolės sistemą⁶, siekdama užtikrinti, kad visos jos dalys, netgi susijusioji su kova su sukčiavimu, būtų įdiegtos ir veiksmingai veiktų visais organizacijos lygmenimis.

Kituose šios ataskaitos skyriuose daugiausia dėmesio skiriama 2018 m. padarytai pažangai.

⁴ 2017 m. liepos 5 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2017/1371 dėl kovos su Sąjungos finansiniams interesams kenkiančiu sukčiavimu baudžiamosios teisės priemonėmis, OL L 198, 2017 7 28, p. 29–41.

⁵ 2017 m. spalio 12 d. Tarybos reglamentas (ES) 2017/1939, kuriuo įgyvendinamas tvirtesnis bendradarbiavimas Europos prokuratūros įsteigimo srityje (OL L 283, 2017 10 31, p. 1).

⁶ C(2017) 2373 final.

2. KOVOS SU SUKČIAVIMU DERINIMAS IR STIPRINIMAS VISOJE ES. KOMPLEKSNĖS KOVOS SU SUKČIAVIMU POLITIKOS KRYPTYS, PRIEMONĖS IR REZULTATAI 2018 M.

2.1. ES institucijų priimti teisės aktai

2.1.1. Reglamentas, kuriuo įgyvendinamas tvirtesnis bendradarbiavimas Europos prokuratūros įsteigimo srityje. Dabartinė padėtis

Priėmus Europos prokuratūros reglamentą, 2018 m. rugpjūčio mėn. Nyderlandai ir Malta patvirtino, kad dalyvaus Europos prokuratūros veikloje, taigi bendras dalyvaujančių valstybių narių skaičius padidėjo iki 22. Europos prokuratūra bus kompetentinga tirti ES finansiniams interesams kenkiančias nusikalstamas veikas, kaip apibrėžta FIA direktyvoje, vykdyti jų vykdytojų baudžiamąjį persekiojimą ir perduoti juos teismui.

Europos prokuratūra turėtų pradėti veikti iki 2020 m. pabaigos, pasibaigus Europos prokuratūros reglamente numatytam bent trejų metų steigimo laikotarpiui. Įsteigti Europos prokuratūrą – vienas iš Komisijos prioritetų, ir šioje srityje padaryta nemaža pažanga.

2018 m. Komisija paskyrė laikinąją administracijos direktorių, atsakingą už administracinius ir biudžeto klausimus. Taip pat pradėtos Europos vyriausiojo prokuroro ir Europos prokurorų įdarbinimo procedūros. Komisija paragino valstybes nares iki 2019 m. kovo mėn. pabaigos pasiūlyti savo kandidatus eiti Europos prokuroro pareigas.

Viso šio proceso metu su dalyvaujančiomis valstybėmis narėmis konsultuojamasi pasitelkiant ekspertų grupę, sudarytą remiantis Europos prokuratūros reglamentu.

2.1.2. Reglamentas „Omnibus“

2018 m. liepos 18 d. buvo priimtas Reglamentas (ES, Euratomas) 2018/1046 (Reglamentas „Omnibus“). Reglamentu „Omnibus“ iš dalies keičiamas galiojantis Finansinis reglamentas, kuriuo nustatyta bendroji biudžeto valdymo sistema, taip pat keletas teisės aktų, kuriais reglamentuojamos įvairiose srityse, įskaitant sanglaudos politiką, įgyvendinamos ES daugiamečių programos. Todėl Reglamente „Omnibus“ peržiūrimos ES finansinės taisyklės, siekiant jas supaprastinti ir padaryti labiau orientuotas į rezultatus. Atliekant šią peržiūrą, be kita ko, supaprastinamos naudojimosi Europos struktūrinių ir investicijų fondų finansinėmis priemonėmis procedūros.

Finansinio reglamento 61 straipsnyje iš naujo apibrėžta visų finansų pareigūnų, įvairiais valdymo būdais vykdančių ES biudžetą, taip pat ir nacionaliniu lygmeniu, interesų konflikto sąvoka. Tikėtina, kad dėl šių nuostatų finansų pareigūnai gerokai dažniau teiks interesų deklaracijas, taip pat padidės skaidrumas ir visuomenės pasitikėjimas.

2.2. Būsimos politikos formavimas. Europos institucijų teisėkūros ir politikos iniciatyvos

Kitame skirsnyje apžvelgiami pagrindiniai pokyčiai, susiję su 2018 m. Komisijos politikos ir teisėkūros iniciatyvomis.

2.2.1. Komisijos pasiūlymas peržiūrėti Reglamentą (ES, Euratomas) Nr. 883/2013

2018 m. gegužės 23 d. Komisija patvirtino pasiūlymą iš dalies pakeisti tam tikras Reglamento (ES, Euratomas) Nr. 883/2013⁷ nuostatas. Šio reglamento peržiūra pirmiausia grindžiama būtinybe pritaikyti OLAF veiklą prie būsimos Europos prokuratūros veikimo. Šia peržiūra taip pat siekiama didinti OLAF tyrimo funkcijos veiksmingumą, visų pirma: i) paaiškinant, koku mastu atliekant patikrinimus ir inspektavimus vietoje bus taikoma ES ir nacionalinė teisė, taip kodifikuojant Bendrojo Teismo praktiką; ii) didinant OLAF surinktų įrodymų priimtinumą atliekant tolesnes procedūras; iii) nustatant aiškų teisinį pagrindą, kuriuo remdamasi OLAF, padedant nacionalinėms kompetentingoms institucijoms, galėtų susipažinti su banko sąskaitų informacija.

Kalbant apie būsimums santykius su Europos prokuratūra, Komisijos pasiūlyme OLAF nustatomi įpareigojimai pranešti apie galimą sukčiavimą, priskiriamą Europos prokuratūros kompetencijai. Jame taip pat paaiškinama, kaip ir kada OLAF Europos prokuratūros prašymu gali jai teikti pagalbą ir papildyti jos veiklą, taip pat kada OLAF savo iniciatyva gali pradėti arba toliau vykdyti administracinį tyrimą, kad būtų užtikrinamas kuo didesnis abiejų įstaigų veiklos tarpusavio papildomumas ir tinkama baudžiamųjų ir administracinių ES biudžeto apsaugos priemonių pusiausvyra.

Šis Komisijos pasiūlymas – tai tikslinė OLAF reglamento peržiūra, kuria siekiama užtikrinti, kad pakeitimai įsigaliotų iki 2020 m. pabaigos, kai pradės veikti Europos prokuratūra. Vėliau būtų

⁷ 2013 m. rugsėjo 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES, Euratomas) Nr. 883/2013 dėl Europos kovos su sukčiavimu tarnybos (OLAF) atliekamų tyrimų ir kuriuo panaikinami Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1073/1999 ir Tarybos reglamentas (Euratomas) Nr. 1074/1999 (OL L 248, 2013 9 18, p. 1).

galima numatyti platesnio masto peržiūrą, skirtą OLAF teisei sistemai modernizuoti.

2018 m., Bulgarijos ir Austrijos pirmininkavimo Tarybai laikotarpiais, šis Komisijos pasiūlymas buvo aptartas Tarybos Kovos su sukčiavimu darbo grupėje (angl. GAF). Tarybai pirmininkaujančiai Suomijai suteikti įgaliojimai 2019 m. rudenį pradėti neoficialias derybas su Parlamentu (trišalius dialogus). 2019 m. balandžio 16 d. Europos Parlamentas priėmė pranešimą dėl šio Komisijos pasiūlymo⁸.

2.2.2. Komisijos pasiūlymas dėl Reglamento dėl Sąjungos biudžeto apsaugos esant visuotinių teisinės valstybės principo taikymo valstybėse narėse trūkumų

2018 m. gegužės 2 d. Komisija pateikė pasiūlymą dėl Reglamento dėl Sąjungos biudžeto apsaugos esant visuotinių teisinės valstybės principo taikymo valstybėse narėse trūkumų. Šis pasiūlymas grindžiamas samprata, kad teisinės valstybės principo laikymasis yra viena iš esminių priedaidų, kad būtų laikomasi patikimo finansų valdymo principų. Pagal šį pasiūlymą ES galėtų proporcingai sustabdyti, sumažinti arba apriboti galimybes gauti ES finansavimą. Priimdama sprendimą pradėti šią procedūrą, Komisija atsižvelgs į atitinkamą informaciją, pavyzdžiui, į Europos Sąjungos Teisingumo Teismo sprendimus, Europos Audito Rūmų ataskaitas, taip pat į atitinkamų tarptautinių organizacijų išvadas. Prieš priimant bet kokią sprendimą, atitinkamai valstybei narei bus suteikta galimybė pateikti savo poziciją. Valstybės narės ir toliau turės vykdyti esamus įsipareigojimus įgyvendinti programas ir atlikti mokėjimus galutiniais naudos gavėjams arba paramos gavėjams. Šiuo metu šį pasiūlymą svarsto Taryba ir Parlamentas.

2.2.3. Į visus Komisijos pasiūlymus dėl DFP įtrauktos kompleksinės nuostatos dėl ES finansinių interesų apsaugos (FIA nuostatos)

OLAF, glaudžiai bendradarbiaudama su mokėjimus atliekančiais padaliniais ir centriniais Komisijos padaliniais, į visus Komisijos pasiūlymus dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų dėl laikotarpio po 2020 m. išlaidų programų, įgyvendinamų pagal tiesioginio, netiesioginio ir pasidalijamojo valdymo principus, įtraukė standartines nuostatas dėl ES finansinių interesų apsaugos. Remiantis šiomis nuostatomis, ES finansiniai interesai turi būti apsaugomi proporcingomis priemonėmis, įskaitant pažeidimų ir sukčiavimo prevenciją, nustatymą, ištaisymą ir tyrimą. Be to, bet kuris asmuo arba subjektas, gaunantis ES lėšas, turi visapusiškai

bendradarbiaudamas siekti apsaugoti ES finansinius interesus, suteikti būtinas prieigos teises Komisijai, OLAF, Europos prokuratūrai ir Europos Audito Rūmams ir užtikrinti, kad visos ES lėšų naudojimo procese dalyvaujančios trečiosios šalys suteiktų lygiavertes teises.

2.2.4. Kova su korupcija Europos Sąjungoje

2018 m. kova su korupcija buvo vienas iš Europos semestro ekonomikos valdymo proceso prioritetų. Keturiolikos šalių ataskaitose⁹ buvo pateiktas kovos su korupcija teisinės, politikos ir institucinės padėties įvertinimas, įskaitant padarytą pažangą ir likusias problemas.

Šešioms valstybėms narėms taip pat pateiktos konkrečioms šalims skirtos rekomendacijos stiprinti kovą su korupcija, šalinti viešųjų pirkimų trūkumus, stiprinti kovos su korupcija sistemą, veiksmingiau užkirsti kelią korupcijai ir ją suvaldyti, užkirsti kelią interesų konfliktams ir didinti baudžiamojo persekiojimo ir policijos institucijų atskaitomybę.

Paskelbus kvietimą teikti pasiūlymus, projektams, kuriuos įgyvendinant ketinama imtis veiksmų kovos su korupcija srityje, skirtos septynios dotacijos, kurių bendra vertė siekia 2,2 mln. EUR.

2018 m. Komisija, įskaitant OLAF, aktyviai dalyvavo keliuose Europos ir tarptautiniuose kovai su korupcija skirtuose forumuose, pavyzdžiui, Jungtinių Tautų konvencijos prieš korupciją, Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos, G 20 Kovos su korupcija darbo grupės ir Europos partnerių prieš korupciją (EPAC) / Europos Sąjungos valstybių narių kovos su korupcija kontaktinių punktų tinklo (EACN) veikloje.

2.2.5. Tarptautinis bendradarbiavimas

Kad būtų veiksmingiau kovojama su ES biudžetui kenkiančiu sukčiavimu už ES ribų, Komisija į susitarimus su ES nepriklausančiomis šalimis ir į susitarimų dėl įnašų su tarptautinėmis finansų įstaigomis ir kitomis tarptautinėmis organizacijomis šablonus toliau traukė kovos su sukčiavimu nuostatas.

2018 m. OLAF surengė du specialius renginius, skirtus ES nepriklausančioms šalims paremti:

- šalių kandidačių ir potencialių šalių kandidačių institucijoms partnerėms skirtą metinį seminarą, susijusį su geriausia patirtimi sėkmingo sukčiavimo tyrimo srityje (jis įvyko 2018 m. birželio mėn. Bosnijoje ir Hercegovinoje), ir
- 2018 m. liepos mėn. įvykusį praktinį seminarą, kuriame, remiantis ES ir Ukrainos asociacijos

⁸ http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0383_LT.html?redirect.

⁹ https://ec.europa.eu/info/publications/2018-european-semester-country-reports_en.

susitarimu, dalyvavo visos atitinkamos Ukrainos kovos su sukčiavimu tarnybos.

Be to, OLAF pasirašė du administracinio bendradarbiavimo susitarimus: atitinkamai su Afrikos plėtros banku ir Jungtinių Amerikos Valstijų tarptautinio vystymosi agentūros (angl. USAID) generalinio inspektoriaus biuru.

2.2.6. Komisijos kovos su sukčiavimu strategija ir naujas valdymo dokumentų rinkinys

2018 m. Komisija parengė naują kovos su sukčiavimu strategiją, kuria pakeičiama 2011 m. birželio 24 d. priimta strategija¹⁰. Jos tikslas – gerinti sukčiavimo prevenciją, nustatymą ir tyrimą ir užtikrinti, kad tinkamų sankcijų taikymas, lėšų išieškojimas ir atgrasymas nuo sukčiavimo būtų svarbūs Komisijos darbotvarkės prioritetai.

2019 m. balandžio 29 d. priimta naujoji strategija grindžiama išsamiu rizikos vertinimu, kurį atlikus nustatyta, kad pagrindinės tobulintinos sritys yra duomenų apie sukčiavimą rinkimas ir analizė, Komisijos padalinių tarpusavio bendradarbiavimas ir Komisijoje vykdoma su sukčiavimu susijusių klausimų bendra priežiūra. Todėl naujojoje Komisijos kovos su sukčiavimu strategijoje šiems aspektams skiriama daugiausia dėmesio. Jie taip pat atitinka ankstesnės strategijos vidaus vertinimo rezultatus.

Sustiprinus Komisijos organizacinio valdymo tarybos vaidmenį, atliekamą, be kita ko, kovos su sukčiavimu srityje, iki 2018 m. pabaigos įgyvendinti valdymo patobulinimai¹¹.

2.2.7. Programos „Hercule“ įgyvendinimas

Pagal 2014–2020 m. programą „Hercule III“¹² remiami veiksmai, kuriais kovojama su sukčiavimu, korupcija ir bet kokia kita ES finansiniams interesams kenkiančia neteisėta veikla. 2018 m., penktaisiais šios programos įgyvendinimo metais, 15,35 mln. EUR dydžio biudžetas¹³ buvo skirtas:

- veiksmams, kuriais stiprinami valstybių narių muitinės ir policijos pajėgų operatyviniai ir techniniai pajėgumai, ir IT paramai finansuoti (75 proc. programos biudžeto) ir

- mokymo veiklai ir konferencijoms, įskaitant skaitmeninės ekspertizės mokymo kursus valstybių narių ir šalių partnerių teisėsaugos tarnybų darbuotojams, finansuoti (25 proc. biudžeto).

Programos „Hercule III“ dotacijų gavėjai pranešė, kad, naudojant programos lėšomis finansuotą įrangą ir dalyvaujant mokymuose, pasiekta svarbių laimėjimų¹⁴, pavyzdžiui:

- konfiskuota kontrabandinių ir padirbtų cigarečių bei tabako gaminių;
- nustatytos naujos sukčiavimo schemos ir organizuotų nusikalstamų grupių tinklai ir
- patobulintos operacijos ir sparčiau atliekami ES finansiniams interesams kenkiančių pažeidimų ir korupcijos tyrimai.

2.3. ESTT jurisprudencija

2.3.1. Sigma Orionis prieš Komisiją

2018 m. teismų praktika ES finansinių interesų apsaugos srityje buvo papildyta vienu Bendrojo Teismo sprendimu dėl OLAF atliekamų patikrinimų ir inspektavimų vietoje.

Sprendime *Sigma Orionis prieš Komisiją*¹⁵ Teismas išaiškino atliekant šiuos patikrinimus ir inspektavimus vietoje taikytiną teisę.

Teismas nusprendė, kad, jeigu ekonominės veiklos vykdytojas neprieštarauja, OLAF patikrinimus ir inspektavimus vietoje atlieka pagal Reglamentą (ES, Euratomas) Nr. 883/2013 ir Reglamentą (Euratomas, EB) Nr. 2185/96, remdamasi raštišku OLAF generalinio direktoriaus įgaliojimu. Kai dalykas reglamentuojamas Reglamentu (ES, Euratomas) Nr. 883/2013 arba (Euratomas, EB) Nr. 2185/96, ES teisė yra viršesnė už nacionalinę teisę. Be to, Teismas nustatė, kad Reglamento (Euratomas, EB) Nr. 2185/96 nuostatos dėl galimo atitinkamo ekonominės veiklos vykdytojo prieštaravimo patikrinimui neapima „teisės pareikšti prieštaravimą“ – jose tiesiog numatytas padarinys, kad ekonominės veiklos vykdytojo patikrinimą galima atlikti padedant nacionalinėms valdžios institucijoms (pagal nacionalinę teisę). Dėl procedūrinių garantijų Teismas priminė, kad OLAF turi laikytis ES teisėje, ypač Chartijoje, nustatytų pagrindinių teisių.

Komisijos nuomone, šie svarbūs Teismo išaiškinimai padės didinti OLAF tyrimų veiksmingumą.

¹⁰ KOM(2011) 376 galutinis.

¹¹ Žr. Pranešimą Komisijai „Europos Komisijos bendrojo valdymo racionalizavimas ir stiprinimas“, 2018 11 21, C(2018) 7704 final.

¹² 2014 m. vasario 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 250/2014, kuriuo nustatoma programa, skirta Europos Sąjungos finansinių interesų apsaugos srities veiklai skatinti (programa „Hercule III“), ir panaikinamas Sprendimas Nr. 804/2004/EB (OL L 84, 2014 3 20, p. 6).

¹³ 2018 m. kovo 28 d. Komisijos sprendimas C(2018) 1763 final.

¹⁴ Daugiau informacijos pateikiama Komisijos tarnybų darbiname dokumente, kuris nurodytas 1 išnašos v punkte.

¹⁵ 2018 m. gegužės 3 d. Bendrojo Teismo sprendimas *Sigma Orionis SA prieš Europos Komisiją*, T-48/16.

2.3.2. Su EDES susijusi teismų praktika

Teisingumo Teismas patvirtino, kad 2016 m. sukurta ankstyvojo nustatymo ir draudimo dalyvauti procedūroje sistema (EDES)¹⁶ yra galiojanti; tai pasakytina tiek apie ankstyvąjį nustatymą (2018 m. spalio 24 d. Bendrojo Teismo sprendimas *Epsilon International SA prieš Europos Komisiją*, T-477/16), tiek apie draudimą dalyvauti procedūroje (2018 m. lapkričio 8 d. Bendrojo Teismo sprendimas „*Pro NGO!*“ prieš *Komisiją*, T-454/17)¹⁷.

2.4. Priemonės, kurių ėmėsi valstybės narės

2.4.1. Priemonių, kurių ėmėsi valstybės narės, apžvalga

Šioje santraukoje pateikiama kovos su sukčiavimu priemonių, kurias įgyvendino valstybės narės, tendencijų ir prioritetų apžvalga, tačiau ji nėra išsami. Valstybių narių buvo paprašyta pranešti ne daugiau kaip apie tris kovos su sukčiavimu priemones, tačiau kai kurios iš jų galėjo būti taikiusios daugiau kaip tris priemones¹⁸.

2018 m. valstybės narės pranešė apie 71 priemonę¹⁹, kuria siekiama apsaugoti ES finansinius interesus ir kovoti su sukčiavimu. Šios priemonės apėmė visą kovos su sukčiavimu ciklą, daugiausia pasidalijamojo valdymo ir viešųjų pirkimų srityje, tačiau taip pat buvo susijusios su interesų konfliktais, korupcija ir kovos su korupcija strategijomis, finansiniais nusikaltimais, muitais ir neteisėta prekyba. Dauguma šių priemonių buvo susijusios su prevencija ir nustatymu. Maždaug trečdalis priemonių, apie kurias pranešta, taip pat buvo susijusios su tyrimu ir baudžiamuoju persekiojimu bei lėšų išieškojimu ir sankcijomis.

Dauguma priemonių buvo taikytos pavieniauose sektoriuose (64 proc.), o ne kompleksiskai (36 proc.). Keturiolika sektoriinių priemonių buvo susijusios su pajamomis mokestinio sukčiavimo ir muitų srityse. Dar 31 priemonė buvo susijusi su išlaidomis (visose biudžeto srityse). Konkrečių sektorių priemonės bus aptariamoms įvairioms biudžeto sritims skirtose ataskaitose dalyse, o šis skirsnis skirtas kompleksinėms priemonėms.

2.4.1.1. Nacionalinės kovos su sukčiavimu strategijos (NKSS)

Iki 2018 m. pabaigos iš viso 11 valstybių narių²⁰ patvirtino nacionalines kovos su sukčiavimu strategijas ir nusiuntė jas Komisijai. **Komisija dar kartą ragina kitas valstybes nares parengti tokias strategijas** vadovaujantis Europos Audito Rūmų specialiojoje ataskaitoje Nr. 06/2019 pateiktomis išvadomis.

2.4.1.2. Skaidrumo didinimas, kova su korupcija ir interesų konfliktais viešųjų pirkimų srityje

2018 m. dešimt valstybių narių²¹ priėmė trylika priemonių dėl viešųjų pirkimų. Jomis siekiama kovoti su korupcija ir interesų konfliktais, taip pat didinti skaidrumą. Maždaug pusė šių priemonių yra, be kita ko, teisės aktai, kuriais siekiama išaiškinti ar sustiprinti galiojančias taisykles arba pritaikyti nacionalines sistemas prie ES teisės aktų pokyčių. Taip pat buvo pranešta apie organizacines ir operatyvines priemones, daugiausia susijusias su mokymo veikla ir naujų IT priemonių diegimu.

2.4.1.3. Kitos priemonės

Kitos kompleksinės priemonės, apie kurias pranešta, daugiausia susijusios su finansiniais nusikaltimais ir organizuotu nusikalstamumu²², ypač atsižvelgiant į steigiamą Europos prokuratūrą²³. Latvija tęsė trejų metų trukmės nacionalinę kovos su sukčiavimu kampaniją (#FraudOff!), kuria siekiama didinti visuomenės informuotumą apie sukčiavimą ir skatinti jo visiškai netoleruoti.

Dvi valstybės narės pranešė apie priemones, susijusias su jų vidaus kontrolės sistemomis²⁴. Švedija pateikė savo Europos Sąjungos finansinių interesų apsaugos tarybos (SEFI) metinę programą, o Kroatija pranešė apie tarptautinę konferenciją, skirtą pažeidimų valdymo klausimams.

Trys valstybės narės pranešė apie priemones, skirtas tam tikrų sektorių pajamų ir išlaidų klausimams spręsti²⁵:

- Italijos ekonominė ir finansų policija parengė konkrečius veiksmų planus, skirtus kovoti su lėšų pasisavinimu, nepagrįstais prašymais dėl ES lėšų ir (arba) nepagrįstai gautomis ES lėšomis, taip pat su sukčiavimu PVM;

¹⁶ Žr. 7 dalį.

¹⁷ Išsamesnė Teisingumo Teismo praktikos analizė pateikiama Komisijos tarnybų darbiniam dokumente, kuris nurodytas 1 išnašos v punkte.

¹⁸ Priemonės, apie kurias pranešta, išsamiai analizuojamos Komisijos tarnybų darbiniam dokumente, kuris nurodytas 1 išnašos i punkte.

¹⁹ Kai kurios jų priklausė priemonių, įskaitant, pavyzdžiui, teisėkūros, administracines, operatyvines ar organizacines priemones, kurios buvo priimtos kartu taikyti įvairiais šalies institucinės struktūros lygmenimis, rinkiniui. Todėl iš viso buvo pranešta apie 111 priemonių.

²⁰ Bulgarija, Čekija, Graikija, Italija, Kroatija, Latvija, Malta, Prancūzija, Slovakija ir Vengrija, o Rumunija anksčiau pranešė apie NKSS, tačiau dabar ši informacija nebeaktuali.

²¹ Bulgarija, Čekija, Estija, Kipras, Latvija, Lietuva, Malta, Rumunija, Suomija ir Vengrija.

²² Švedija ir Vengrija.

²³ Čekija, Rumunija ir Graikija.

²⁴ Belgija ir Švedija.

²⁵ Nors valstybės narės aiškiai nenurodė, kad šios priemonės yra kompleksinės, jos labiausiai atitinka šią kategoriją.

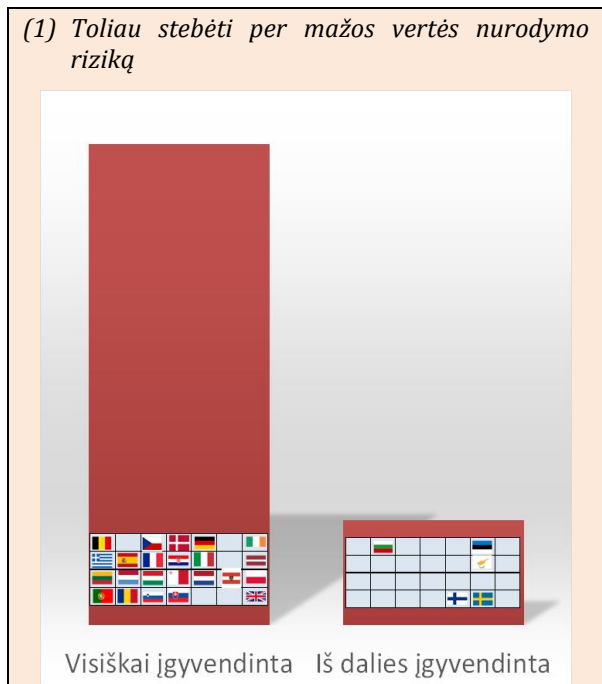
- Slovėnija sustiprino už ES finansinius interesus atsakingų institucijų ir teisėsaugos bei teisminių institucijų tarpusavio bendradarbiavimą;
- Jungtinė Karalystė pranešė apie priemonę, kuria siekiama kovoti su mokestiniu sukčiavimu ir užtikrinti Europos pagalbos labiausiai skurstantiems asmenims fondo (EPLSAF) apsaugą.

2.4.2. 2017 m. rekomendacijų įgyvendinimas

2017 m. FIA ataskaitoje Komisija valstybėms narėms pateikė dvių rūšių rekomendacijas; vienos iš jų susijusios su pajamomis, kitos – su išlaidomis.

Komisija rekomendavo valstybėms narėms²⁶:

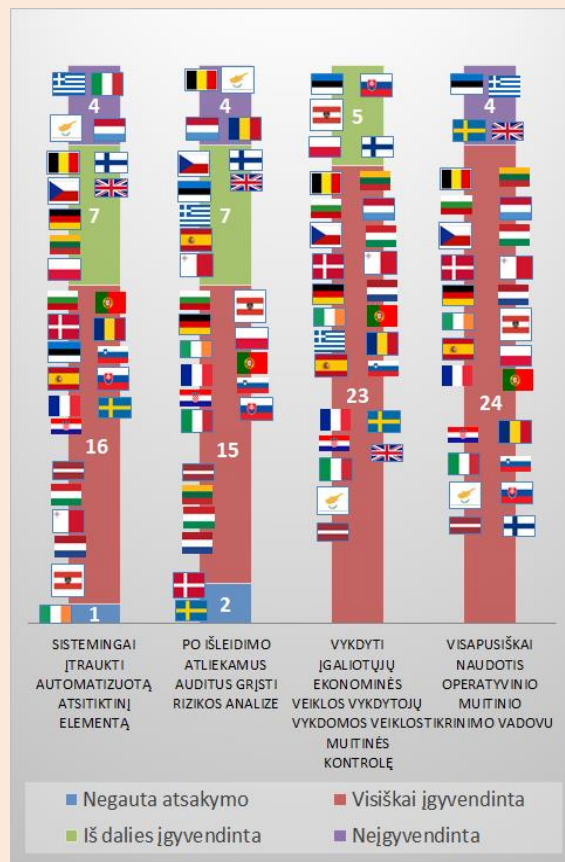
(1) Toliau stebėti per mažos vertės nurodymo riziką



(2) Stiprinti muitinės kontrolę

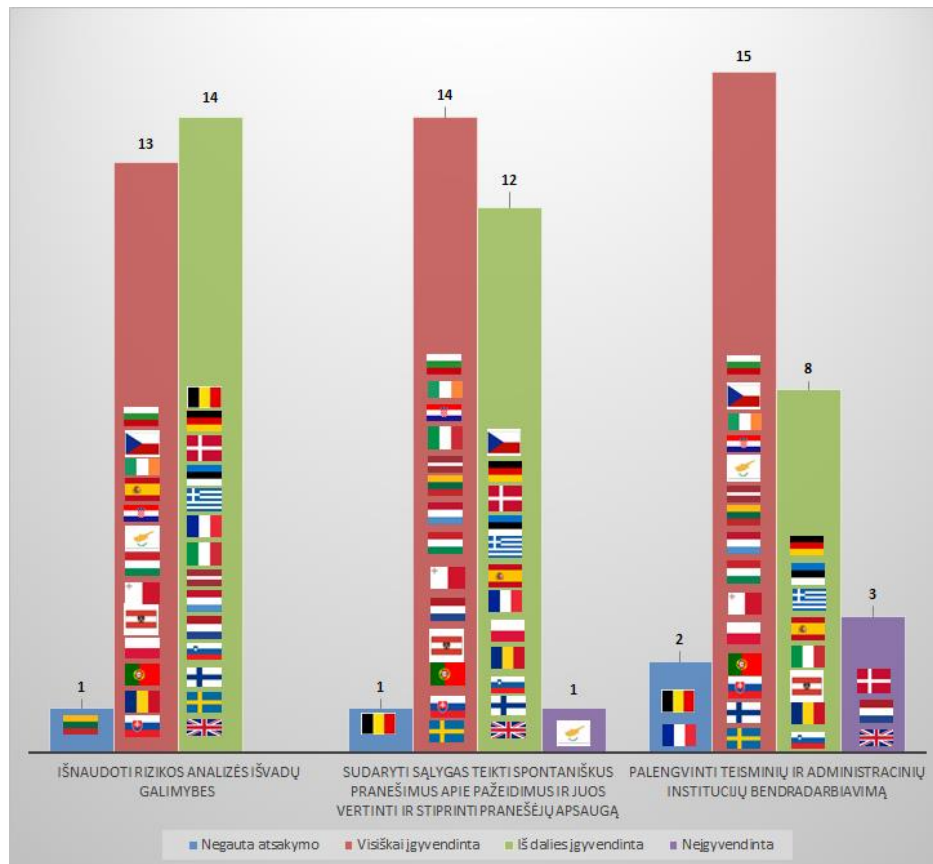


(3) Imtis kitų priemonių muitinės rizikos valdymui stiprinti



²⁶ Išsami atsakymų analizė pateikiama Komisijos tarnybų dariniame dokumente, kuris nurodytas **Error! Bookmark not defined.** išnašos iii punkte.

Išlaidų srityje valstybių narių buvo prašoma:



Apskritai iš rekomendacijų įgyvendinimo matyti, kad dauguma valstybių narių padarė pažangą. Iš rezultatų matyti, kad biudžeto pajamų srityje imtasi veiksmingų tolesnių priemonių. Vis dėlto, kalbant apie išlaidas, akivaizdu, kad vis labiau reikia užtikrinti aktyvesnę institucijų, atsakingų už ES finansinių interesų apsaugą, tarpusavio bendradarbiavimą.

Dauguma valstybių narių diegia įvairias priemones ir procedūras, kad galėtų rinkti informaciją iš pranešėjų ir užtikrinti jų anonimiškumą. Vis dėlto atrodo, kad dažnai trūksta centralizuoto taisyklių ir metodų koordinavimo ar derinimo, netgi nacionaliniu lygmeniu. Kai kurias likusias spragas padės užpildyti Direktyva dėl asmenų, pranešančių apie ES teisės pažeidimus, apsaugos (dėl jos teisėkūros institucijos susitarė 2019 m. balandžio mėn.²⁷).

Dar viena sritis, kurią būtų galima tobulinti, yra administracinių institucijų ir teisėsaugos bei teisminių institucijų tarpusavio bendradarbiavimas. Skatinant ir puoselėjant tokį bendradarbiavimą, be kita ko, turint omenyje steigiamą Europos prokuratūrą, AFCOS gali atlikti svarbų vaidmenį. Šį aspektą taip pat pabrėžė Europos Audito Rūmai savo specialiojoje ataskaitoje Nr. 06/2019.

2.5. Nustatytų pažeidimų ir sukčiavimo statistikos santrauka²⁸

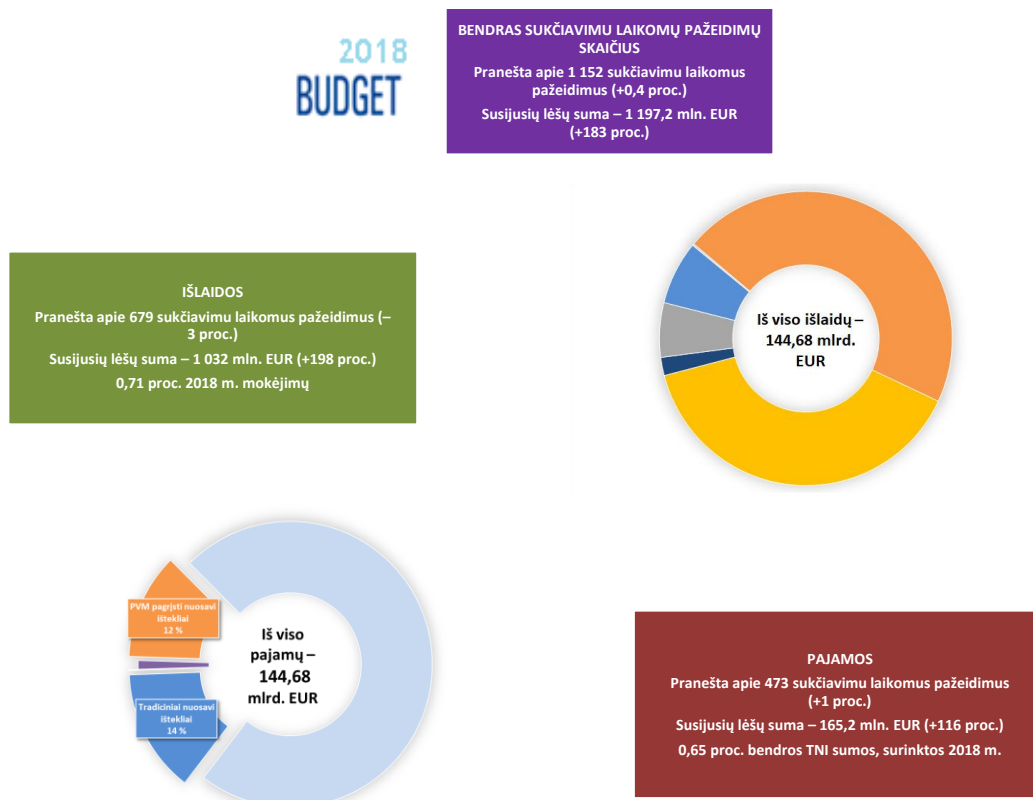
2018 m. Komisijai buvo pranešta apie 11 638 pažeidimus (laikomus ir nelaikomus sukčiavimu) – 25 proc. mažiau negu 2017 m. Su jais susijusių lėšų bendra suma siekė apie 2,5 mlrd. EUR ir, palyginti su praėjusiais metais, beveik nepasikeitė.

Pažeidimo nustatymas ir pranešimas apie jį reiškia, kad, siekiant apsaugoti ES finansinius interesus, imamas taisomųjų priemonių ir kad įtariamo sukčiavimo atvejais prireikus pradedamas baudžiamasis procesas.

²⁷ Preliminarus suderintas tekstas pateikiamas adresu http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0366_LT.html.

²⁸ Pažeidimų, apie kuriuos pranešta, išsami analizė pateikiama Komisijos tarnybų dariniame dokumente, kuris nurodytas 1 išnašos ii punkte.

1 pav. Sukčiavimu laikomi pažeidimai, apie kuriuos pranešta 2018 m.



2.5.1. Nustatyti sukčiavimu laikomi pažeidimai

Sukčiavimu laikomų pažeidimų, apie kuriuos pranešta, skaičiaus (į kurį įskaitomi tiek įtariamo, tiek nustatyto sukčiavimo atvejai) ir susijusių lėšų sumų negalima laikyti tiesioginiu ES biudžetui kenkiančio sukčiavimo masto rodikliu. Iš jų tiesiog matyti, kiek galimo sukčiavimo atvejų nustatė ir apie juos pranešė valstybės narės ir ES įstaigos.

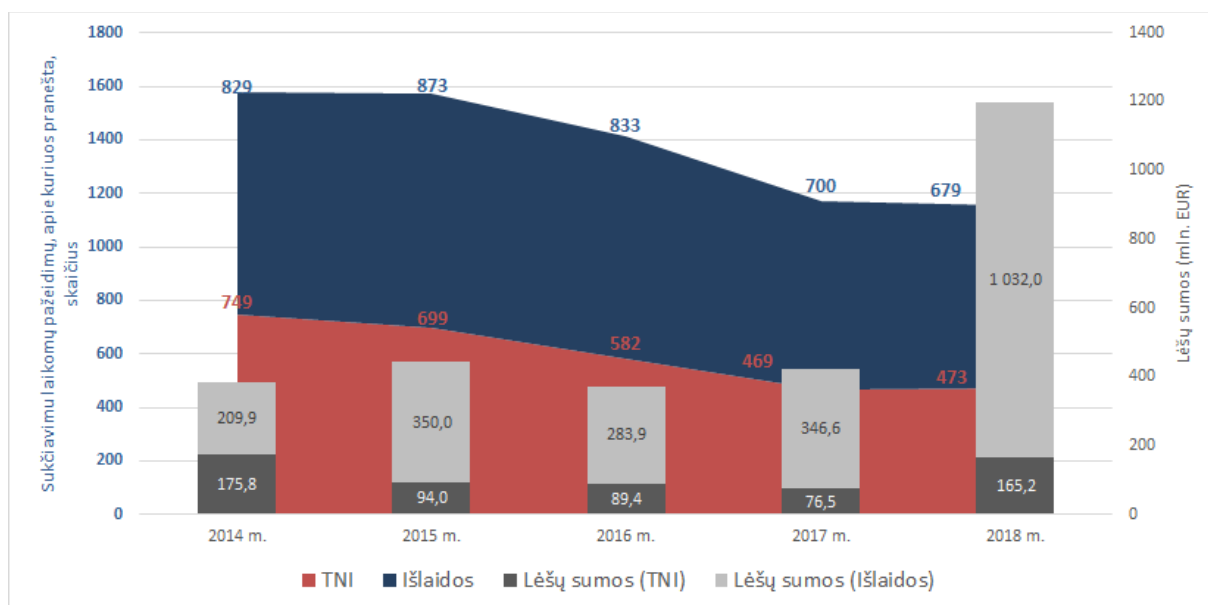
2018 m. iš viso buvo pranešta apie 1 152 sukčiavimu laikomus pažeidimus (jie sudarė 10 proc. visų nustatytų pažeidimų, apie kuriuos pranešta)²⁹; susijusių lėšų, įskaitant išlaidas ir pajamas, suma siekė apie 1 197,2 mln. EUR (t. y. sudarė 48 proc. visų lėšų sumų, su kuriomis buvo susiję pažeidimai)³⁰, kaip parodyta 1 pav.

Palyginti su 2017 m., sukčiavimu laikomų pažeidimų, apie kuriuos pranešta 2018 m., skaičius beveik nepasikeitė, o su jais susijusios lėšų sumos labai padidėjo – 183 proc. Apžvelgiant pastarųjų penkerių metų (2014–2018 m.) padėtį matyti, kad šis rodiklis 27 proc. mažesnis negu 2014 m. ir 16 proc. mažesnis už penkerių metų vidurkį. Finansinio poveikio dydis yra labai nepastovus (žr. 4 pav.), nes atitinkamas bendras sumas gali paveikti pavieniai atvejai, su kuriais susijusios didelės lėšų sumos. Staigus šio dydžio padidėjimas 2018 m. siejamas su sanglaudos politika, todėl šios priežastys nagrinėjamos 4.3.2.1 dalyje.

²⁹ Šis rodiklis yra sukčiavimo dažnis (angl. *fraud frequency level*, FFL). Žr. Komisijos tarnybų darbinio dokumento „Pažeidimų, apie kuriuos pranešta 2015 m., statistinio vertinimo metodika“ (SWD(2016) 237 final) 2.3.2 skirsnį.

³⁰ Šis rodiklis yra su sukčiavimu susijusių sumų dydis (angl. *fraud amount level*, FAL). Žr. **Error! Bookmark not defined.** išnašoje nurodyto dokumento 2.3.3 skirsnį.

2 pav. Sukčiavimu laikomi pažeidimai, apie kuriuos pranešta, ir susijusios sumos 2014–2018 m.



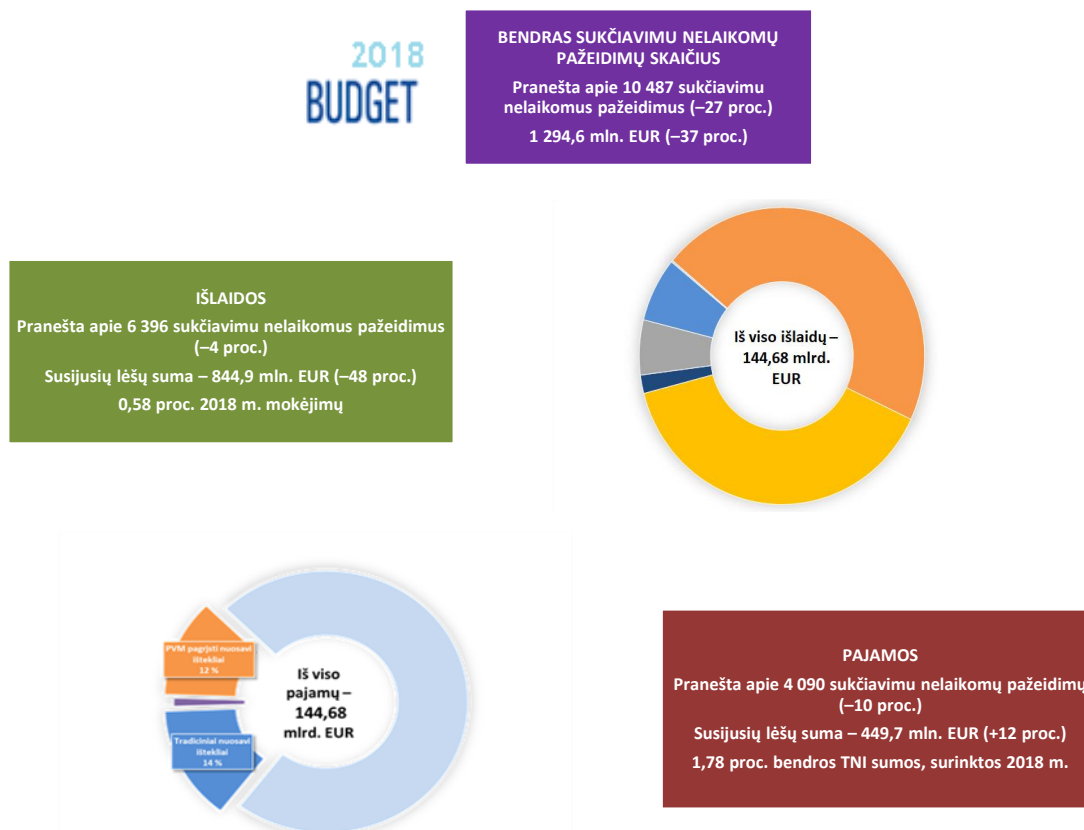
1 priede nurodyti sukčiavimu laikomi pažeidimai, apie kuriuos pranešta 2018 m., suskirstyti pagal valstybes nares ir biudžeto sektorius.

2.5.2. Nustatyti sukčiavimu nelaikomi pažeidimai, apie kuriuos pranešta

2018 m. Komisijai buvo pranešta apie 10 487 sukčiavimu nelaikomus pažeidimus (27 proc. mažiau negu 2017 m.). Atitinkami skaičiai sumažėjo visuose sektoriuose, išskyrus pasirengimo narystei, o susijusios lėšų sumos sumažėjo 37 proc. iki maždaug 1,3 mlrd. EUR, kaip parodyta 3 pav.

2 priede nurodyti sukčiavimu nelaikomi pažeidimai, apie kuriuos pranešta 2018 m., suskirstyti pagal valstybes nares ir biudžeto sektorius.

3 pav. Sukčiavimu nelaikomi pažeidimai, apie kuriuos pranešta 2018 m.



2.5.3. OLAF tyrimai

2018 m. OLAF pradėjo 219 tyrimų, užbaigė 167 tyrimus ir rekomendavo susigrąžinti 371 mln. EUR. Metų pabaigoje buvo vykdoma 414 tyrimų³¹.

3. KOVOS SU SUKČIAVIMU POLITIKA, PRIEMONĖS IR REZULTATAI (PAJAMŲ SRITYJE)

3.1. ES institucijų kovos su sukčiavimu priemonės pajamų srityje

3.1.1. Savitarpio administracinė pagalba

3.1.1.1. Kovos su sukčiavimu informacinė sistema (AFIS)

AFIS³² – tai bendras terminas, kuriuo apibūdinamos Europos Komisijos (OLAF) taikomos kovos su sukčiavimu IT programos; jomis užmezgami ryšiai su valstybių narių kompetentingomis institucijomis užtikrinant, kad kompetentingos nacionalinės ir ES institucijos laiku ir saugiai keistųsi su

sukčiavimu susijusia informacija. AFIS portalas yra viena bendra infrastruktūra, kuria naudojantis toliau nurodytos paslaugos teikiamos beveik 8 800 registruotų galutinių naudotojų daugiau kaip 1 900 kompetentingų valstybių narių tarnybų, trečiųjų šalių partnerių, tarptautinių organizacijų, Komisijos padalinių ir kitų ES institucijų AFIS projektas apima dvi pagrindines sritis: i) savitarpio pagalbą muitinės veiklos srityje ir ii) pažeidimų valdymą (apimančią kelis išlaidų sektorius).

AFIS remiama savitarpio pagalba muitinės veiklos srityje, šiuo tikslu pasitelkiant saugią keitimosi informacija tikruoju laiku sistemą VOCU (Virtualiąją operacijų koordinavimo programą), naudojamą vykdant bendras muitinės operacijas, saugų saityno paštą (AFIS-Mail), tokias duomenų bazes kaip MIS+ (Muitinės informacinė sistema) ir FIDE (Muitinės bylų identifikavimo duomenų bazė) ir tokias analizės priemones kaip ATIS (Kovos su sukčiavimu tranzito srityje informacinė sistema).

Pažeidimų valdymo sistema (IMS) yra saugi elektroninė priemonė, padedanti valstybėms narėms vykdyti įsipareigojimus pranešti apie pažeidimus, nustatytus naudojantis žemės ūkio,

³¹ <https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/olaf-report-en>

³² Jos teisinis pagrindas yra Reglamentas (EB) Nr. 515/97 su pakeitimais, padarytais Reglamentu (ES) 2015/1525.

struktūrinių, sanglaudos ir žuvininkystės fondų, Prieglobsčio, migracijos ir integracijos fondo (PMIF), policijos bendradarbiavimo, nusikalstamumo prevencijos, kovos su juo ir krizių valdymo finansinės paramos priemonės (ISF) ir Europos pagalbos labiausiai skurstantiems asmenims fondo (EPLSAF) lėšomis, taip pat pasirengimo narystei pagalba. Ji padeda valdyti ir analizuoti pažeidimus.

3.1.1.2. Bendros muitinės operacijos (BMO)

OLAF ne tik atlieka sukčiavimo pajamų srityje atvejų tyrimus, bet ir koordinuoja didelio masto BMO, kurias vykdančios dalyvauja ES ir tarptautiniai veiklos partneriai. BMO – tai ribotos trukmės tiksliniai veiksmai, kuriais siekiama kovoti su sukčiavimu ir didesnės rizikos prekių kontrabanda konkrečiose rizikos srityse ir (arba) nustatytuose prekybos maršrutuose.

2018 m. OLAF prisidėjo prie penkių BMO. Vykdančios keturias iš šių BMO saugiam keitimuisi informacija užtikrinti buvo naudojamos Kovos su sukčiavimu informacinės sistemos VOCU moduliui. OLAF ne tik teikia būtiną paramą atitinkamoms šalims, kai jos imasi koordinuojamų veiksmų naudodamosi OLAF nuolatine technine infrastruktūra, IT ir ryšių priemonėmis, bet ir atlieka strateginę analizę, taip pat teikia administracinę ir finansinę paramą.

Vykdančios šias operacijas: i) padedama didinti muitinės tarnybų veiklos veiksmingumą, šioms atliekant tikslinius patikrinimus Europos lygmeniu; ii) nustatoma, kuriose konkrečių prekybos maršrutų dalyse kyla rizika; iii) neleidžiant neteisėtiems produktams patekti į ES, apsaugoma visuomenė ir teisėtai veikiančios įmonės ir iv) apsaugomi ES viešieji finansai.

4 pav. pateikiama šių operacijų santrauka.

4 pav. 2018 m. vykdytos bendros muitinės operacijos

Operacija	Dalyvaujančios šalys	Grėsmės	Rezultatai
BMO „Poseidon“	Surengė Italijos muitinė, bendradarbiaudama su OLAF	Sukčiavimas pajamų srityje	Atliekamas vertinimas
Bendra sienų kontrolės operacija JANUS	Kartu surengė Europos Sąjungos pasienio pagalbos misija (EUBAM) Moldovoje ir Ukrainoje ir OLAF	Tabako gaminių kontrabanda prie ES rytinės sienos	Konfiskuota daugiau kaip 7 mln. cigarečių
Regioninė BMO MARCO	Regioninė jūrų stebėjimo operacija Atlanto vandenyno regione, kurią koordinavo Prancūzijos muitinė	Neteisėtas didesnės rizikos prekių gabenimas jūra	Patikrinta daugiau kaip 200 nekomercinių laivų
Bendri veiksmai „Hansa“	Vadovavo Jungtinės Karalystės muitinė, bendradarbiaudama su Europolu. OLAF suteikė galimybę saugaus keitimosi informacija tikslais naudoti sistemą AFIS ir dalyvavo vykdančią operaciją	Neteisėtų akcizais apmokestinamų prekių, daugiausia cigarečių, judėjimas vidaus rinkoje	Konfiskuota daug cigarečių ir kitų tabako gaminių
Operacija SILVER AXE III	Surengė Europolas, bendradarbiaudamas su OLAF. Operacijoje dalyvavo 27 šalių muitinės, policijos ir augalų apsaugos tarnybos	Padirbtų ir neteisėtų augalų apsaugos produktų importas į Sąjungą ir prekyba jais Sąjungoje	Konfiskuota 360 tonų neteisėtų arba padirbtų pesticidų

3.1.2. Savitarpio pagalba ir kovos su sukčiavimu nuostatos tarptautiniuose susitarimuose

Bendradarbiavimas su trečiosiomis šalimis siekiant užkirsti kelią muitų teisės aktų pažeidimams, juos nustatyti ir su jais kovoti grindžiamas susitarimais dėl savitarpio administracinės pagalbos muitinės veiklos

srityje. Šiuo metu galioja susitarimai, sudaryti su daugiau kaip 80 šalių, įskaitant pagrindines ES prekybos partneres, pavyzdžiui, Jungtines Amerikos Valstijas, Kiniją ir Japoniją. 2018 m. įsigaliojo su Naująja Zelandija sudaryto susitarimo dėl savitarpio administracinės pagalbos protokolas. Be to, užbaigtos derybos su MERCOSUR (Argentina, Brazilija, Paragvajumi ir

Urugvajumi) ir Čile ir tęsiamos derybos su Australija, Indonezija, Azerbaidžanu, Kirgizija, Uzbekistanu ir Andora.

Į laisvosios prekybos susitarimus paprastai įtraukiama nuostata dėl kovos su sukčiavimu, kuria remiantis tais atvejais, kai stambiu mastu sukčiaujama muitų srityje ir nuolat nepakankamai bendradarbiaujama kovos su šiuo reiškiniu srityje, galima laikinai panaikinti lengvatinių tam tikrai prekei taikomą muitų tarifą. OLAF aktyviai prisideda prie derybų dėl tokių nuostatų. 2018 m. techniniu lygmeniu dėl atitinkamos nuostatos buvo susitarta su MERCOSUR ir Naująja Zelandija. Ši nuostata taip pat bus įtraukta į atnaujintą laisvosios prekybos susitarimą su Meksika.

Nuo 2017 m. galioja PPO susitarimas dėl prekybos lengvinimo (Balio susitarimas), kurį yra pasirašiusi ES. Jo 12 straipsnyje dėl muitinių bendradarbiavimo numatytos papildomos galimybės keistis informacija su trečiosiomis šalimis, siekiant patikrinti importo arba eksporto deklaraciją, jeigu yra pagrįstų priežasčių abejoti tos deklaracijos teisingumu arba tikslumu.

3.1.3. Kova su neteisėta prekyba tabako gaminiais

OLAF ne tik užtikrina, kad būtų kovojama su neteisėta prekyba tabako gaminiais, bet ir padeda stiprinti ES politiką šioje srityje.

Veiksmų planas. 2018 m. gruodžio 7 d. Europos Komisija pateikė naują veiksmų planą³³, kuriuo siekiama sudaryti sąlygas Europos Sąjungai toliau kovoti su neteisėta prekyba tabako gaminiais – su reiškiniu, dėl kurio ES ir jos valstybės narės kasmet netenka maždaug 10 mlrd. EUR viešųjų pajamų. Šiame veiksmų plane išdėstyti konkretūs veiksmai, kaip mažinti neteisėtų tabako gaminių pasiūlą ir paklausą. Be to, antrajame veiksmų plane, kaip ir ankstesniajame, pateikiamos tiek politikos, tiek teisėsaugos veiklos priemonės, nes tik derinant šias priemones gali būti tvariai mažinama neteisėta prekyba tabako gaminiais. Siekiant stiprinti kovą su neteisėta prekyba tabako gaminiais, naujasis veiksmų planas grindžiamas 2013 m. strategijos analize. Juo užtikrinamas veiksmų tęstinumas, nes daugiausia dėmesio ir toliau skiriama Protokolo dėl neteisėtos prekybos tabako gaminiais panaikinimo (TKPK protokolo) įgyvendinimui visame pasaulyje ir

sėkmingam naujosios tabako gaminių atsekamumo sistemos įgyvendinimui ES.

TKPK protokolas. Šis protokolas padės veiksmingai pažaboti neteisėtą prekybą tik jeigu jį taip pat įgyvendins trečiosios šalys, kurios yra pagrindinis neteisėtų tabako gaminių šaltinis arba kontrabandos maršrutų tranzito šalys. Komisija stiprina pastangas skatinti įgyvendinti šį protokolą už ES ribų ir kartu padeda valstybėms narėms greitai užbaigti vidaus ratifikavimo procedūras. OLAF dalyvauja šiose diskusijose Europos ir tarptautiniu lygmenimis.

TKPK protokolas įsigaliojo 2018 m. rugsėjo 25 d. Europos Komisija, visų pirma OLAF, glaudžiai bendradarbiaudama su Tarybai pirmininkaujančia valstybe nare, dalyvavo 2018 m. spalio 8–10 d. įvykusiame pirmajame šio protokolo šalių susitikime. Šalys susitarė daugiau dėmesio skirti tabako gaminių tiekimo grandinės apsaugai ir tarptautiniam bendradarbiavimui, o OLAF ir toliau prisidės prie šios veiklos tarptautiniu lygmeniu.

3.1.4. Bendradarbiavimas su Jungtiniu tyrimų centru (JRC) kovos su sukčiavimu srityje

Siekdama kovos su sukčiavimu muitų srityje tikslų, OLAF glaudžiai bendradarbiauja su Komisijos JRC, visų pirma įgyvendinama toliau išvardytus didelius projektus.

Didžiųjų duomenų analizei atlikti skirta **automatizuota stebėsenos priemonė** (angl. *Automated monitoring tool*, AMT). Naudojantis šia priemone apskaičiuojamos bazinės į ES importuojamų prekių kainos, įvertinant visus produkto, trečiosios šalies, kuri yra jo kilmės šalis, ir paskirties valstybės narės derinius. Ja taip pat siunčiami automatizuoti perspėjimai dėl prekybos duomenyse atsirandančių kainų neatitikčių.

Duomenų analizė muitinės vykdomos kovos su sukčiavimu tikslais (INTEL4CUSTAF). 2018 m. OLAF, atsižvelgusi į valstybių narių prašymus, pradėjo įgyvendinti programos „Hercule III“ lėšomis finansuojamą projektą INTEL4CUSTAF. Įgyvendinant šį projektą, siekiant nustatyti būdus, kaip kuo geriau pasinaudoti naujais ir kuriamais duomenų šaltiniais ir analizės metodais, suburiami Komisijos padaliniai ir valstybių narių muitinės. Apskritai šis projektas padės sustiprinti visos ES masto analitinius gebėjimus muitinės kovos su sukčiavimu srityje. 2018 m. buvo surengti du praktiniai seminarai, kuriuose dalyvavo daug įvairių ekspertų ir šalių atstovų. Jie aptarė įvairius poreikius ir taikomus metodus. Metų pabaigoje šią bendruomenę

³³ <https://ec.europa.eu/anti-fraud/media-corner/news/07-12-2018/new-action-plan-reaffirms-commission-leading-role-fight-against-en>.

sudarė apie 100 ekspertų. Ši veikla tęsiama 2019 m.

Pranešimai apie konteinerių padėtį ir importo deklaracijų analizė. JRC mokslinė ir technologinė pagalba padėjo patikrinti, ar laikomasi Reglamento (ES) 2015/1525, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (EB) Nr. 515/97, reikalavimų, susijusių su pranešimų apie konteinerių padėtį teikimu. Siekiant nuolat stebėti jūrų pramonės sektoriaus teikiamų pranešimų apie konteinerių padėtį kokybę ir išsamumą, nustatyta keletas statistinių rodiklių. Be to, teikiant projekto „Contratiffic-SAD“ paslaugas, nuo 2017 m. sausio mėn. iki 2018 m. spalio mėn. buvo pateiktas 191 išpėjimas dėl sukčiavimo, susijusio su galimu vengimu mokėti muitus, kurių bendra vertė gali siekti 1,9 mln. EUR. Šie išpėjimai dėl sukčiavimo pateikti JRC atlikus automatinę daugiau kaip 4 mln. importo deklaracijų analizę.

Tabako gaminių analizė ir duomenų tvarkymas (TOBLAB). 2015 m. OLAF su Gelyje įsteigtu JRC padaliniu sudarė administracinį susitarimą dėl naudojimosi laboratorijos įrenginiais ir susijusio duomenų tvarkymo tabako gaminių analizei atlikti (TOBLAB), šią veiklą finansuojant programos „Hercule III“ lėšomis. Įgyvendinant projektą TOBLAB bandymų rezultatų duomenų tvarkymui bus teikiama mokslinė ir techninė parama. 2018 m. JRC buvo atliktos 103 tabako ir tabako gaminių analizės.

3.1.5. Kova su sukčiavimu PVM³⁴

Tarybos reglamento (ES) Nr. 904/2010 dėl administracinio bendradarbiavimo ir kovos su sukčiavimu pridėtinės vertės mokesčio srityje pakeitimas

2018 m. spalio mėn., siekiant padidinti valstybių narių pajėgumus išnaikinti žalingiausio sukčiavimo PVM schemas ir sumažinti PVM nepriemoką, kuri 2016 m. siekė 147,1 mlrd. EUR, buvo padaryta keletas administracinio bendradarbiavimo ir kovos su sukčiavimu PVM srityje teisinės sistemos (Tarybos reglamento (ES) Nr. 904/2010) pakeitimų³⁵. Toliau išvardijamos pagrindinės priemonės.

• Bendri administraciniai tyrimai

Administraciniai tyrimai yra viena iš neatsiejamų kovos su sukčiavimu PVM dalių. Ši nauja bendradarbiavimo priemonė buvo sukurta siekiant stiprinti mokesčių administratorių gebėjimus tikrinti tarpvalstybinį tiekimą. Ja sudaromos sąlygos dviem ar daugiau mokesčių administratorių sudaryti bendrą grupę vieno ar kelių susijusių apmokestinamųjų asmenų, kurie vykdo tarpvalstybinę veiklą, atliekamiems tarpvalstybiniams sandoriams tikrinti.

Be to, kai bent dvi valstybės narės mano, kad būtina atlikti administracinį tyrimą dėl sumų, kurias deklaravo apmokestinamasis asmuo, neįsisteigęs jų teritorijoje, bet jose apmokestinamas, valstybė narė, kurioje įsisteigęs apmokestinamasis asmuo, turėtų vykdyti tyrimą, o prašančiosios valstybės narės turėtų padėti įsisteigimo valstybei narei, aktyviai dalyvaudamos atliekant šį tyrimą. Ši priemonė itin svarbi kovojant su sukčiavimu e. prekybos sektoriuje.

• Tinklas „Eurofisc“

Tinklas „Eurofisc“ buvo sukurtas greitam valstybių narių tarpusavio keitimuisi tiksline informacija užtikrinti, siekiant kovoti su didelio masto arba naujais sukčiavimo PVM modeliais. Siekdama paspartinti bendrą duomenų tvarkymą ir analizę, Komisija šiuo metu diegia naują programinę įrangą, vadinamą Sandorių tinklų analize (STA).

Siekiant kuo geriau išnaudoti STA teikiamas galimybes nustatyti sukčiavimo tinklus visoje ES, iš dalies pakeistame Reglamente (ES) Nr. 904/2010 paaiškinama nuostata dėl bendro duomenų tvarkymo ir analizės tinkle „Eurofisc“. Dalyvavimas atliekant tokių duomenų tvarkymą ir analizę tebėra savanoriškas, tačiau valstybės narės per STA turi suteikti prieigą tinklo „Eurofisc“ pareigūnams prie savo PVM informacijos mainų sistemos (VIES) duomenų, susijusių su Sąjungos vidaus sandoriais, kad būtų galima nustatyti galimus sukčiavimo tinklus, įskaitant susijusius su prekybininkais, įsisteigusiais nedalyvaujančiose valstybėse narėse.

Remiantis 2018 m. padarytais pakeitimais, tinkle „Eurofisc“ bus koordinuojami administraciniai tyrimai, pradedami remiantis jame atliekamos rizikos analizės rezultatais. Tinklo „Eurofisc“ pareigūnai dažniausiai pirmi išpėjami apie naujus sukčiavimo tinklus ir turi daug patirties, susijusios su didelio masto sukčiavimu PVM.

³⁴ 2018 m. gegužės 25 d. Europos Komisija patvirtino pasiūlymą dėl galutinės valstybių narių tarpusavio prekybos apmokestinimo PVM sistemos veikimui skirtų išsamių techninių priemonių nustatymo (COM(2018) 329), kuris, remiantis jo aiškinamuoju memorandumu, turėtų padėti dėl tarpvalstybinio sukčiavimo PVM patiriamus nuostolius per metus sumažinti ne mažesne kaip 41 mlrd. EUR dydžio suma. Šis pasiūlymas vis dar svarstomas Taryboje.

³⁵ 2018 m. spalio 2 d. Tarybos reglamentas (ES) 2018/1541, kuriuo iš dalies keičiamos reglamentų (ES) Nr. 904/2010 ir (ES) 2017/2454 nuostatos dėl

administracinio bendradarbiavimo pridėtinės vertės mokesčio srityje stiprinimo priemonių, OL L 291, 2018 10 16, p. 1.

Todėl jie gali geriausiai koordinuoti atitinkamus administracinius tyrimus.

Reglamentu (ES) 2018/1541 tinklo „Eurofisc“ pareigūnams taip pat suteikta galimybė perduoti informaciją apie sukčiavimo PVM tendencijas, riziką ir sunkius atvejus Europolui ir OLAF, kad jie galėtų atlikti kryžminį tos informacijos patikrinimą savo registruose. Tai, visų pirma, apima žalingiausią sukčiavimą PVM, pavyzdžiui, dingusio prekiautojo sukčiavimo Bendrijoje (angl. MTIC) schemas ir piktnaudžiavimą 42 muitinės procedūra³⁶, kuris dažnai susijęs su nusikalstamomis organizacijomis. Pastarosios naudojami savo tarptautiniais tinklais sudėtingoms MTIC schemoms, kurių tikslas – gauti pinigų iš nacionalinio biudžeto, kurti.

Bendradarbiaujant su ES teisėsaugos institucijomis sudaromos sąlygos atlikti kryžminį tinklo „Eurofisc“ informacijos patikrinimą nuosprendžių registruose ir duomenų bazėse, taip pat ją palyginti su kita OLAF ir Europolo turima informacija. Be to, šis bendradarbiavimas padės nustatyti tikrąsius sukčiautojus ir jų tinklus. OLAF, atlikdama sukčiavimo muitų srityje tyrimus, visų pirma gauna svarbios informacijos, kuri yra glaudžiai susijusi su sukčiavimu PVM, pavyzdžiui, su sukčiavimu, siejamu su 42 muitinės procedūra.

- Didelio masto sukčiavimo PVM atvejų, su kuriais susijusios bent dvi valstybės narės, atskleidimas OLAF ir Europos prokuratūrai

Valstybės narės, dalyvaujančios Europos prokuratūros veikloje, turėtų jai pateikti informaciją apie sunkiausius nusikalstamas veikas PVM srityje, kaip nurodyta FIA direktyvos 2 straipsnio 2 dalyje. Tai bus atvejai, susiję su dviejose ar daugiau valstybių narių vykdoma veikla, kurios bendra žala siekia ne mažiau kaip 10 mln. EUR.

OLAF tebėra atsakinga už ES finansiniams interesams kenkiančių sukčiavimu laikomų ir sukčiavimu nelaikomų pažeidimų administracinius tyrimus. Todėl jos įgaliojimai ir kompetencija, susiję su sukčiavimu PVM, yra platesni nei tik atvejai, kurie 2 straipsnio 2 dalyje nurodyti kaip sunkiausi. Be to, kadangi ne visos valstybės narės dalyvaus Europos prokuratūros veikloje, OLAF, kaip ir anksčiau, atliks administracinius tyrimus, susijusius su nedalyvaujančiomis valstybėmis narėmis³⁷.

³⁶ 42 muitinės procedūra – tai tvarka, pagal kurią importuotojai tam tikromis sąlygomis gali būti atleidžiami nuo importo PVM, jeigu importuojamos prekės iš importuojančios valstybės narės vėliau vežamos į kitą ES valstybę narę.

³⁷ Taip pat žr. 2.2.1 dalį dėl OLAF ir Europos prokuratūros bendradarbiavimo.

Vadovaudamasi savo daugiadalykiais darbo metodais, OLAF taip pat gali palengvinti ir koordinuoti sukčiavimo PVM tyrimus, taip pat atlikti analizę ir teikti žvalgybos informaciją. Šiuo tikslu valstybės narės turėtų OLAF pateikti informaciją apie nusikalstamas veikas PVM srityje, kai, jų nuomone, tai tikslinga jos įgaliojimams vykdyti.

- Dalijimasis informacija apie 42 ir 63 muitinės procedūras su mokesčių administratoriais

Nuo 2020 m. importuojanti valstybė narė su pirkėjo valstybės narės mokesčių administratoriais dalysis atitinkama su 42 muitinės procedūra ir 63 muitinės procedūra³⁸ susijusia informacija, elektroniniu būdu pateikiama kartu su muitinės deklaracija (pvz., PVM mokėtojo kodais, informacija apie importuojamų prekių vertę, prekių rūšis ir kt.). Todėl abiejų šalių mokesčių administratoriai galės atlikti kryžminį šios informacijos patikrinimą, remdamiesi importuotojo sumuojančioje ataskaitoje ir PVM deklaracijoje pateikta informacija ir gavėjo PVM deklaracijoje nurodyta informacija. Tad tokiais atvejais, kai importuotojas neteisėtai naudojami pirkėjo PVM mokėtojo kodu, nors jis ir galiojantis, bus galima iš karto patikrinti importuotoją, o mokesčių administratoriai importo metu galės nustatyti per mažos vertės nurodymo atvejus.

- Dalijimasis transporto priemonių registracijos duomenimis su mokesčių administratoriais

2018 m. pakeitimuose taip pat numatyta keisti duomenimis apie automobilių registraciją. Šia priemone tinklo „Eurofisc“ pareigūnai naudosis siekdami kovoti su tarpvalstybiniu sukčiavimu, susijusiu su naudotų automobilių pardavimu, taip pat greitai nustatyti, kas sudarė sukčiavimo sandorius, ir jų sudarymo vietą.

ES ir Norvegijos susitarimas

2018 m. rugsėjo 1 d. įsigaliojo ES ir Norvegijos susitarimas dėl administracinio bendradarbiavimo ir pagalbos vykdant reikalavimus PVM srityje.

Šio susitarimo tikslas – stiprinti bendradarbiavimą, kovoti su sukčiavimu ir teikti pagalbą vykdant reikalavimus PVM srityje. Juo Norvegijai sudaromos sąlygos dalyvauti taikant esamas valstybių narių tarpusavio bendradarbiavimo priemones, pavyzdžiui, keisti informacija ir atlikti administracinius

³⁸ Grįžtamasis prekių, kurių tolesniam tiekimui taikomas nulinis tarifas, importas, kartu išleidžiant į laisvą apyvartą ir vidaus vartojimui.

tyrimus, gauti pagalbą administracinių pranešimų klausimais, būti administracinėse patalpose ir dalyvauti administraciniuose tyrimuose, dalyvauti tam tikrose tinklo „Eurofisc“ veiklos srityse, atlikti viena laikus patikrinimus, taip pat gauti pagalbą vykdant reikalavimus.

3.2. Valstybių narių kovos su sukčiavimu priemonės pajamų srityje

Vienuolika valstybių narių pranešė apie priemones, kuriomis siekiama kovoti su sukčiavimu muitų srityje ir mokestiniu sukčiavimu. Šios priemonės – tai, be kita ko:

- rizikos rodiklių tobulinimas, siekiant, kad importo deklaracijose nebūtų nurodoma per maža vertė³⁹;
- veiksmai e. prekybos srityje⁴⁰;
- organizacinės priemonės, kuriomis siekiama ugdyti arba stiprinti padalinių ir (arba) skyrių žvalgybos pajėgumus⁴¹;
- naujų IT priemonių diegimas⁴²;
- mokėjimo padalijimo mechanizmo diegimas siekiant sumažinti sukčiavimą PVM⁴³.

3.3. Pajamų srityje nustatytų pažeidimų ir sukčiavimo statistika

5 pav. pateikiami pagrindiniai statistiniai duomenys ir išvados dėl su TNI susijusių nustatytų pažeidimų, apie kuriuos pranešta. Tiek sukčiavimu laikomų, tiek sukčiavimu nelaikomų pažeidimų srityje atvejų, apie kuriuos pranešta, skaičius, palyginti su penkerių metų vidurkiu, sumažėjo, tačiau padidėjo su jais susijusios lėšų sumos.

³⁹ Estija, Nyderlandai, Portugalija, Slovakija ir Slovėnija.

⁴⁰ Estija ir Nyderlandai.

⁴¹ Austrija, Čekija, Latvija ir Malta.

⁴² Suomija.

⁴³ Lenkija.

5 pav. TNI. Pagrindiniai faktai ir modeliai



3.3.1. Nustatyti sukčiavimu laikomi pažeidimai⁴⁴

Sukčiavimu laikomų pažeidimų, apie kuriuos pranešta 2018 m., skaičius yra 20 proc. mažesnis už penkerių metų vidurkį (2014–2018 m. laikotarpiu – 594 pažeidimai). Apskaičiuota ir nustatyta susijusių TNI suma yra 37 proc. didesnė (120 mln. EUR).

Ankstesnėje ataskaitoje buvo pateikta informacija apie Jungtinėje Karalystėje nustatytus atvejus, kai nurodoma per maža prekių vertė, turinčius įtakos TNI pajamoms. 2018 m. kovo 1 d. paskelbtoje OLAF tyrimo ataskaitoje atskleistas sukčiavimo, kai nurodoma per maža iš Kinijos per Jungtinę Karalystę importuojamų tekstilės gaminių ir avalynės vertė, mastas.

Atsižvelgusi į šio tyrimo, taip pat į kitų nuosavų išteklų valdymo sistemos tyrimų rezultatus, 2018 m. kovo 8 d. Komisija nusprendė pradėti oficialią pažeidimo nagrinėjimo procedūrą, pagal SESV 258 straipsnį Jungtinei Karalystei išsiųsdama oficialų pranešimą. Galiausiai 2019 m. kovo 7 d. ši byla buvo perduota Europos Sąjungos Teisingumo Teismui. Todėl Biudžeto GD generalinis direktorius į 2018 m. metinę veiklos ataskaitą vėl įtraukė išlygą dėl netikslių Jungtinės Karalystės į ES biudžetą pervestų TNI sumų.

⁴⁴ Informacija apie TNI sumų, susijusių su sukčiavimu ir pažeidimais, susigražinimą pateikiama Komisijos tarnybų darbiname dokumente, kuris nurodytas 1 išnašos ii punkte.

3.3.2. Nustatyti sukčiavimu nelaikomi pažeidimai

Sukčiavimu nelaikomų pažeidimų, apie kuriuos pranešta 2018 m., skaičius yra 10 proc. mažesnis už penkerių metų vidurkį (2014–2018 m. – 4 545 pažeidimai), o susijusi suma –17 proc. didesnė (384 mln. EUR).

Sukčiavimu nelaikomi pažeidimai pirmiausia buvo nustatyti atliekant tikrinimus po prekių išleidimo. Vis dėlto tebėra būtina atlikti muitinį tikrinimą prieš išleidžiant prekes arba jų išleidimo metu, kad būtų sprendžiama per mažos vertės nurodymo problema ir nustatomi naujų rūšių ar modelių sukčiavimo atvejai ar pažeidimai. Pažeidimai vis dažniau nustatomi remiantis savanoriškų prisipažinimu.

4. SEKTORIŲ KOVOS SU SUKČIAVIMU POLITIKA, PRIEMONĖS IR REZULTATAI IŠLAIDŲ SRITYJE

4.1. Valstybių narių sektorių kovos su sukčiavimu politika ir priemonės, susijusios su keliais išlaidų sektoriais

Valstybės narės pranešė apie keletą priemonių, kurios tuo pat metu buvo taikomos skirtingiems fondams, daugiausia Europos struktūriniais ir investicijų fondams (ESI fondams)⁴⁵. Kai kurios priemonės taikomos ir kitiems fondams, kuriems taikomas pasidalijamojo valdymo principas, pavyzdžiui, Prieglobsčio ir migracijos fondui (AMIF), Europos pagalbos labiausiai skurstantiems asmenims fondui (EPLSAF) ir Europos prisitaikymo prie globalizacijos

⁴⁵ ESI fondai iš esmės susiję su kaimo plėtros, žuvininkystės ir sanglaudos politikos sritimis.

padarinių fondui (EGF). Šių priemonių pobūdis ir paskirtis yra labai skirtingi: pradedant viešųjų pirkimų naudojantis Europos Sąjungos fondų lėšomis *ex ante* kontrolės stiprinimu⁴⁶ ir baigiant lėšų susigrąžinimo ir finansinių pataisų sistemos peržiūra⁴⁷; pradedant rizikos vertinimais, grėsmių nustatymu ir IT priemonėmis (pavyzdžiui, priemone ARACHNE)⁴⁸ ir baigiant mokymo kursais konkrečiais kompleksiniais klausimais^{49,50}.

4.2. Žemės ūkio sektoriaus kovos su sukčiavimu politika, priemonės ir rezultatai

4.2.1. Valstybių narių kovos su sukčiavimu priemonės žemės ūkio srityje

Penkios valstybės narės pranešė apie žemės ūkio sektoriui skirtas kovos su sukčiavimu priemones. Šios priemonės yra:

- veiksmų planas, skirtas kaimo plėtros srityje atliekamų viešųjų pirkimų valdymui ir kontrolei stiprinti⁵¹;
- mokėjimo agentūros kovos su sukčiavimu struktūros stiprinimas⁵²;
- įspėjimo sistemos sukūrimas siekiant nustatyti faktus, kuriais remiantis galima spręsti apie sukčiavimą arba mėginimus sukčiauti⁵³;
- prevencijos stiprinimas užtikrinant žemės ūkio paskirties žemės tiesioginį valdymą, nustatymo priežiūrą ir kontrolę, taip pat nustatant finansinės paramos iš Europos žemės ūkio garantijų fondo (EŽŪGF) ir Europos žemės ūkio fondo kaimo plėtrai (EŽŪFKP) reikalavimus atitinkančius žemės plotus⁵⁴;
- sukčiavimo rizikos analizės plėtojimas, siekiant parengti įvairiems procesams kylančios sukčiavimo rizikos aprašą, šiuo tikslu naudojantis Komisijos sukčiavimo rizikos šablonu⁵⁵.

Dvi valstybės narės pranešė apie priemones, susijusias ir su žemės ūkiu, ir su žuvininkyste. Šios priemonės yra:

- išsamus nustatytų pažeidimų tikrinimas ir sankcijų už šiuos pažeidimus skyrimo metodikos sukūrimas⁵⁶;
- mokymo veikla ir sukčiavimo rodiklių, susijusių su sukčiavimo prevencija ir Žemės ūkio rinkų ir kaimo plėtros agentūros darbuotojams dirbtinai sudaromomis sąlygomis, atnaujinimas⁵⁷.

4.2.2. Žemės ūkyje nustatytų pažeidimų ir sukčiavimo statistika

Bendrą žemės ūkio politiką (BŽŪP) sudaro du pagrindiniai komponentai (žr. 7 pav.):

- tiesioginė parama (TP), kuri teikiama skiriant tiesiogines išmokas ūkininkams (TI) ir taikant rinkos rėmimo priemones (RRP) ir finansuojama EŽŪGF lėšomis;
- kaimo plėtra (KP), daugiausia finansuojama EŽŪFKP lėšomis.

EŽŪGF lėšų panaudojimo ciklas yra metinis, o EŽŪFKP lėšomis finansuojamos daugiametės programos.

Šie skirtumai nulėmė per pastaruosius penkerius metus valstybių narių nustatytų pažeidimų, apie kuriuos pranešta, tendenciją: TP būdinga stabili tiesė, o KP – kreivė, kurios aukščiausias taškas pasiektas 2015 m. Paskui pažeidimų skaičius ėmė mažėti. Atlikus valstybių narių nustatytų pažeidimų analizę patvirtinta, kad didesnė rizika būdinga RRP ir investicijoms į KP⁵⁸; tai atitinka pagrindines Europos Audito Rūmų ir Komisijos atliktų auditų išvadas. Pažeidimų, susijusių su TP, poveikis mokėjimams yra pakankamai mažas, o KP būdinga didesnė rizika. Vis dėlto, kiek tai sietina su TP, RRP srityje, palyginti su visa BŽŪP, nustatoma daugiausia pažeidimų.

6 pav. Nustatymo lygiai pagal BŽŪP komponentus

Nustatymo lygiai pagal BŽŪP komponentus		
Tiesioginės išmokos Sukčiavimo nustatymo lygis – 0,01 % Pažeidimų nustatymo lygis – 0,07 % Iš viso: 0,1 %	Rinkos rėmimo priemonės Sukčiavimo nustatymo lygis – 1,07 % Pažeidimų nustatymo lygis – 1,37 % Iš viso: 2,4 %	Kaimo plėtra Sukčiavimo nustatymo lygis – 0,23 proc. Pažeidimų nustatymo lygis – 1,13 % Iš viso: 1,4 %

⁴⁶ Ispanijoje ir Slovakijoje.

⁴⁷ Graikijoje.

⁴⁸ Rumunijoje ir Ispanijoje.

⁴⁹ Jungtinėje Karalystėje.

⁵⁰ Išsamį apžvalgą pateikiama Komisijos tarnybų darbinio dokumento, kuris nurodytas 1 išnašos i punkte, 6.1 dalyje.

⁵¹ Austrija.

⁵² Italija.

⁵³ Liuksemburgas.

⁵⁴ Slovakija.

⁵⁵ Belgija.

⁵⁶ Lietuva.

⁵⁷ Slovėnija.

⁵⁸ Visi šiame skirsnyje pateikiami vertinimai grindžiami nustatytais faktais, kurie pateikiami Komisijos tarnybų darbinio dokumento, nurodyto 1 išnašos ii punkte, 3 skyriuje.

4.2.2.1. Nustatyti sukčiavimu laikomi pažeidimai

2014–2018 ataskaitiniais metais sukčiavimu laikomų pažeidimų pagrindinės tendencijos yra gana stabilios.

Vertinant absoliučiaisiais skaičiais, dauguma nustatytų galimo sukčiavimo atvejų ir susijusios lėšų sumos susiję su KP. Ši dominavimo tendencija yra akivaizdesnė, jeigu atsižvelgiama į tai, kad KP skiriama tik apie 20 proc. BŽŪP išteklių. Vis dėlto, nepaisant keleto atvejų, susijusių su labai didelėmis sumomis, didžiausia vidutinė galimo sukčiavimo lėšų suma ir aukščiausi su sukčiavimu susiję rodikliai siejami su RRP (žr. 6 pav.).

7 pav. Žemės ūkio politika. Pagrindiniai faktai ir skaičiai



Šių metų su išmokomis susijusių pažeidimų koncentracijos nustatymo ir pranešimo apie juos valstybėse narėse specialiojoje analizėje⁵⁹ pabrėžiama, kad kelios šalys praneša apie daug sukčiavimu laikomų pažeidimų, tačiau ši pažeidimų, apie kuriuos pranešta, dalis neatitinka išmokų paskirstymo valstybėms narėms. Nors, kalbant apie tiesiogines išmokas, ši tendencija, atrodo, susijusi su konkrečiais šalių, kuriose nustatoma daugiausia pažeidimų, aspektais, kalbant apie RRP ir KP šią tendenciją būtų galima paaiškinti nevienodu požiūriu į naudojimąsi baudžiamosios teisės priemonėmis ES finansiniams interesams apsaugoti.

Ši paskutinė išvada, atrodo, taip pat pagrindžiama atmetų bylų santykio analizės išvadomis⁶⁰; šis santykis valstybėse narėse yra

labai nevienodas ir žemės ūkio srityje didesnis negu sanglaudos politikos srityje. Panašu, kad teisminės institucijos yra mažiau linkusios traukti baudžiamojon atsakomybėn už tariamus nusikaltimus šiame sektoriuje.

4.2.2.2. Nustatyti sukčiavimu nelaikomi pažeidimai

Apskritai 4.2.2 skirsnyje apibūdinti modeliai tinka ir sukčiavimu nelaikomiems pažeidimams, apie kuriuos pranešta. Su KP susiję pažeidimai dominuoja tiek pagal atvejų skaičių, tiek pagal bendrą lėšų sumą. Vis dėlto pažeidimų TP srityje vidutinė suma yra didesnė. Šį vidurkio padidėjimą vėlgi nulėmė keli atvejai, susiję su rinkos priemonėmis ir didelėmis sumomis. Vis dėlto, net ir neatsižvelgiant į šiuos išskirtinius atvejus, vidutinė sukčiavimu nelaikomų pažeidimų rinkos priemonių srityje lėšų suma

2014–2018 m. vis tiek yra didesnė nei KP atvejais. Mažiausia vidutinė sukčiavimu nelaikomų pažeidimų lėšų suma nustatyta TI srityje.

Iš dažniausiai nustatytų sukčiavimu nelaikomų pažeidimų, apie kuriuos pranešta, dažniausiai pasitaiko su remiamų veiksmų įgyvendinimu, mokėjimo prašymais ir dokumentiniais įrodymais susijusių pažeidimų.

Ir šioje srityje aukščiausias pažeidimų nustatymo lygis būdingas RRP, po kurių seka KP. Šią padėtį vėlgi nulėmė keli atvejai, susiję su didelėmis lėšų sumomis.

8 pav. Rinkos priemonės, labiausiai susijusios su pažeidimais (laikomais ir nelaikomais sukčiavimu)

⁵⁹ *Ibidem*, 3.4.3 dalis.

⁶⁰ *Ibidem*, 3.4.4 dalis.

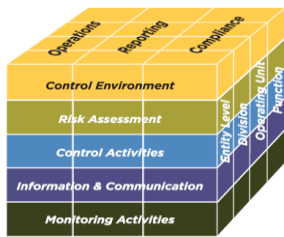
Susijusios rinkos priemonės		
Vynuogių auginimo sektoriaus produktai	Vaisiai ir daržovės	Kiauliena, kiaušiniai ir paukštiena, bitininkystė ir kiti gyvūniniai produktai

4.3. Sanglaudos politikos ir žuvininkystės sektorių kovos su sukčiavimu politika, priemonės ir rezultatai

4.3.1. Valstybių narių kovos su sukčiavimu priemonės sanglaudos politikos ir žuvininkystės srityje

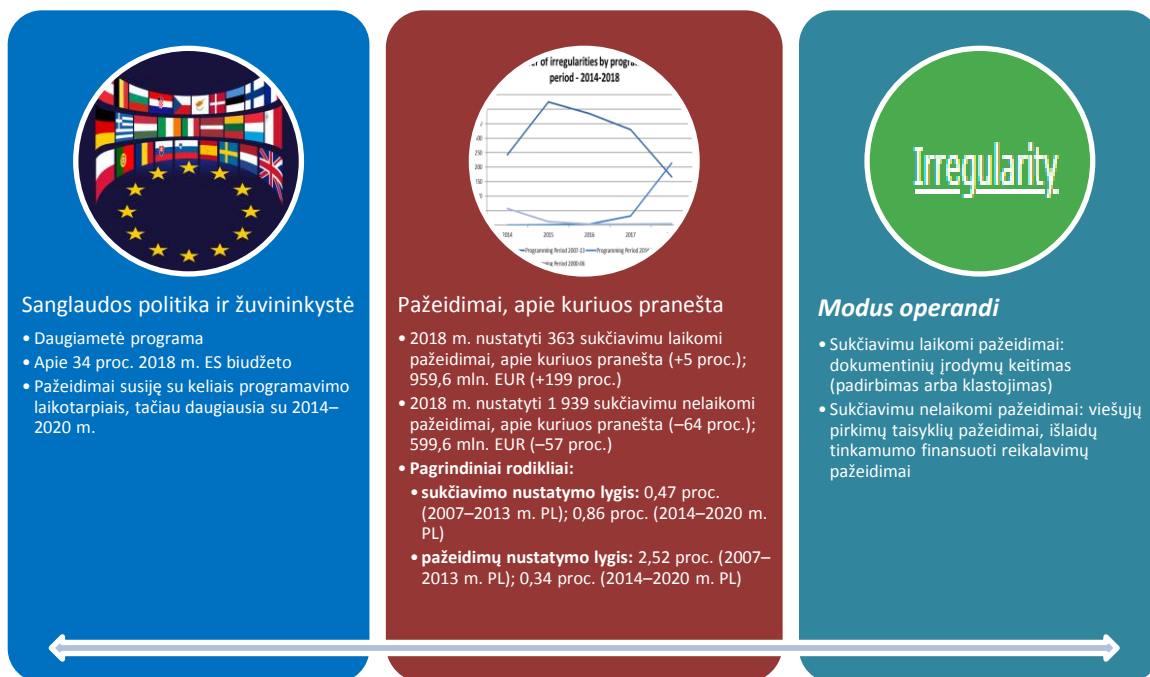
Keturiolika šalių pranešė, kad yra priėmusios sanglaudos politikos priemones. Būtent šioje srityje patvirtinta daugiausia iniciatyvų, dažniausiai susijusių su veikla.

9 pav. Valstybių narių sanglaudos politikos srityje priimtose priemonės

Priemonė ARACHNE, naujos IT priemonės arba didesnis prieinamumas	Sektorinės arba regioninės strategijos, veiksmų koordinavimas nacionaliniu lygmeniu	Kitos priemonės
 Įdiegta rizikos vertinimo priemonė ARACHNE: BE, HU, IE Sukurta naudojimosi priemonės ARACHNE pranešimais metodika: NL Kitos IT priemonės: FI, HU, LU Pranešėjams skirta priemonė: PT	 Regioninės strategijos: DE (3) Sektoriaus strategija: PT Nacionalinių institucijų susitarimo memorandumas dėl kovos su korupcija: IT	 Banko garantijų tikrinimo mechanizmas: PL Mokymai, skirti audito pajėgumams stiprinti: EL

Danija pranešė apie vieną konkrečią žuvininkystės sektoriui skirtą priemonę.

10 pav. Sanglaudos ir žuvininkystės politika. Pagrindiniai faktai ir skaičiai



4.3.2. Sanglaudos politikos ir žuvininkystės srityse nustatytų pažeidimų ir sukčiavimo statistika

Palyginti su kitais biudžeto sektoriais, sanglaudos politikos analizė yra sudėtingesnė, nes gauta informacija (pažeidimai, apie kuriuos pranešta) susijusi su įvairiais programavimo laikotarpiais (PL) ir iš dalies skirtingomis taisyklėmis.

Be to, PL yra daugiamečiai, o tai daro didelį poveikį pagrindinėms tendencijoms. Atsižvelgiant į valdymo panašumus, žuvininkystės ir sanglaudos politika analizuojamos kartu.

Pažeidimų, apie kuriuos pranešta, skaičius aukščiausią lygį pasiekė 2015 m., ir vėlesni pokyčiai, be kita ko, susijusių lėšų sumų srityje, iš esmės atitinka įgyvendinimo ciklą. Vis dėlto lėšų sumoms būdingai tendencijai didelį poveikį daro keli atvejai, susiję su itin didelėmis lėšų sumomis.

Pažeidimai, apie kuriuos pranešta 2018 m., susiję su keturiais skirtingais PL; 2007–2013 m. PL ir 2014–2020 m. PL tenka po beveik vienodą jų dalį. Lėšų sumos, apie kurias pranešta, yra gerokai didesnės už sumas, apie kurias pranešta praėjusiais metais. Ši padidėjimą daugiausia nulėmė du Slovakijos nustatyti sukčiavimu laikomi pažeidimai, susiję su labai didelėmis sumomis⁶¹.

Dabartinis PL prasidėjo 2014 m., tačiau pranešti apie pažeidimus pradėta 2016 m.; 2017 ir 2018 m. tokių pranešimų skaičius didėjo. Ši tendencija vertinama ją lyginant su pažeidimais, apie kuriuos buvo pranešta per pirmuosius penkerius 2007–2013 m. PL metus⁶².

4.3.2.1. Nustatyti sukčiavimu laikomi pažeidimai

Apskritai, kalbant apie visus fondus ir laikotarpius, sukčiavimu laikomų pažeidimų vidutinės lėšų sumos (angl. AFA) buvo gerokai didesnės negu sukčiavimu nelaikomų pažeidimų

⁶¹ Komisija dar kartą atkreipia dėmesį į poveikį, kurį keletas išskirtinių atvejų gali daryti lėšų sumoms būdingoms tendencijoms. **Error! Bookmark not defined.** išnašos ii punkte nurodytame Komisijos tarnybų dariniame dokumente atliktos vidutinių lėšų sumų analizės tikslas yra kaip tik sumažinti šį iškreipiamąjį poveikį.

⁶² Visi šiame skirsnyje pateikiami vertinimai grindžiami nustatytais faktais, kurie pateikiami Komisijos tarnybų darbinio dokumento, nurodyto 1 išnašos ii punkte, 4 skyriuje.

vidutinės lėšų sumos, taigi reikėtų atkreipti dėmesį į sukčiavimo keliamą grėsmę ir tai, kaip svarbu bendradarbiauti su teisminėmis institucijomis.

Palyginti su pažeidimais, apie kuriuos buvo pranešta per pirmuosius penkerius 2007–2013 m. PL metus, sukčiavimu laikomų pažeidimų, apie kuriuos pranešta, skaičius ir susijusios lėšų sumos 2014–2020 m. PL buvo didesnės negu 2007–2013 m. PL.

Gerokai padaugėjo atvejų, susijusių su neteisingsiais ir (arba) trūkstamais ar suklustotais dokumentais, viešųjų pirkimų taisyklių pažeidimais ir etikos ir sąžiningumo principų pažeidimais. Labiausiai sumažėjo atvejų, susijusių su išlaidų ar priemonių tinkamumo finansuoti ir (arba) teisėtumo, taip pat sutarčių nuostatų ir (arba) taisyklių pažeidimais.

Daugiausia pažeidimų buvo susiję su šiais prioritetais: *Moksliniai tyrimai ir technologinė plėtra (MTTP)*, *Darbuotojų ir bendrovių, įmonių ir verslininkų gebėjimų prisitaikyti didinimas* ir *Užimtumo ir tvarumo galimybių gerinimas*. Prioritetai *Turizmas* ir *Miesto ir kaimo vietovių atgaivinimas* išsiskyrė sukčiavimo nustatymo lygiu.

Sanglaudos politikos priemonių atveju, palyginti su žemės ūkiu, nustatyto sukčiavimo atvejų buvo daugiau, o atmestų bylų mažiau.

4.3.2.2. Nustatyti sukčiavimu nelaikomi pažeidimai

Per pirmuosius penkerius dabartinio PL metus sukčiavimu nelaikomų pažeidimų, apie kuriuos pranešta, skaičius buvo apie 60 proc. mažesnis negu 2014–2020 m.

4.4. Netiesioginio valdymo (pasirengimo narystei) srityje nustatytų pažeidimų ir sukčiavimo statistika

Analizuojant su netiesioginiu valdymu susijusius pažeidimus daugiausia dėmesio skiriama pasirengimo narystei priemonėms⁶³.

Pažeidimai, apie kuriuos pranešta, susiję su trimis laikotarpiais (2000–2006 m., 2007–2013 m. ir 2014–2020 m.); didžioji dalis pranešimų, apie kuriuos pranešta, susiję su 2007–2013 m. laikotarpiu (PNPP I).

⁶³ Žr. Komisijos tarnybų darbinio dokumento, kuris nurodytas 1 išnašos ii punkte, 5 skyrių.

Kaip ir ankstesniais metais, daugiausia sukčiavimu laikomų pažeidimų susiję su parama kaimo plėtrai.

4.5. Tiesioginio valdymo sektoriaus kovos su sukčiavimu politika, priemonės ir rezultatai

4.5.1. Tiesioginio valdymo srityje nustatytų pažeidimų ir sukčiavimo statistika

Tiesioginio valdymo statistiniai duomenys grindžiami Komisijos padalinių išduotais vykdomaisiais raštais sumoms išieškoti, kurie užregistruojami Komisijos kaupiamosios apskaitos sistemoje (ABAC).

4.5.1.1. Nustatyti sukčiavimu laikomi pažeidimai

2018 m. sistemoje ABAC užregistruoti 44 lėšų išieškojimo atvejai buvo priskirti sukčiavimo kategorijai⁶⁴. Su jais susijusios sumos siekė 6,17 mln. EUR. Palyginti su visomis faktiškai išmokėtomis lėšomis, sukčiavimo nustatymo lygis siekė 0,03 proc. ir per pastaruosius penkerius metus vidutiniškai beveik nepakito.

4.5.1.2. Nustatyti sukčiavimu nelaikomi pažeidimai

Kalbant apie sukčiavimu nelaikomus pažeidimus, 2018 m. buvo užregistruoti 1 585 lėšų išieškojimo atvejai; bendra su jais susijusi suma siekia 67,6 mln. EUR. Per penkerių metų laikotarpį pažeidimų nustatymo lygis šiek tiek sumažėjo – apie 0,46 proc.

5. LĖŠŲ IŠIEŠKOJIMAS IR KITOS PREVENCINĖS BEI TAISOMOSIOS PRIEMONĖS

Išsami informacija apie lėšų išieškojimą, finansines pataisas ir kitas prevencines bei taisomąsias priemones (mokėjimų nutraukimą ir laikiną sustabdymą) pateikiama *metinėje biudžeto valdymo ir veiklos rezultatų ataskaitoje*⁶⁵.

Nustatytiems pažeidimams, apie kuriuos pranešta, kaip nurodyta FIA ataskaitoje, taikomos taisomosios priemonės, siekiant užtikrinti, kad ES lėšos nebūtų naudojamos

neteisėtiems ar sukčiavimu grindžiamiems projektams finansuoti. Prireikus nacionalinės institucijos, atsižvelgdamos į nacionalines reguliavimo sistemas, nustato lėšų išieškojimo procedūras ir imasi tolesnių veiksmų.

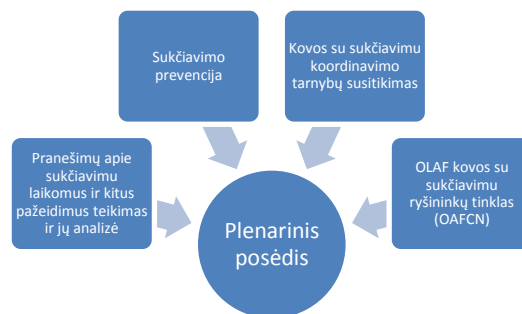
6. BENDRADARBIAVIMAS SU VALSTYBĖMIS NARĖMIS

Sukčiavimo prevencijos koordinavimo patariamąjį komitetą (COCOLAF) sudaro Komisijos (OLAF) ir valstybių narių ekspertai. Tai – forumas, kuriame aptariami svarbiausi kovos su sukčiavimu pokyčiai ir rengiama ši ataskaita, kaip reikalaujama SESV 325 straipsnio 5 dalyje. Komiteto darbas vyksta keturiose darbo grupėse ir plenariniame posėdyje (žr. 11 pav.).

COCOLAF pranešimų teikimo ir analizės pogrupis buvo puikus forumas Komisijos tarnybų darbiniam dokumente „Statistinis pažeidimų įvertinimas“ pateikiamoms analizėms aptarti ir patikslinti.

Sukčiavimo prevencijos pogrupyje pradėta rengti šalių profilių, kuriais apibūdinamos valstybių narių kovos su sukčiavimu sistemos, metodika. Ši priemonė bus toliau plėtojama kitais metais.

11 pav. COCOLAF struktūra ir pogrupiai



Kovos su sukčiavimu koordinavimo tarnybų (angl. AFCOS) susitikimas vyksta kartą per metus, pirmininkaujant OLAF. 2018 m. šis susitikimas buvo surengtas spalio 16 d. Buvo aptarti tokie klausimai kaip OLAF bendradarbiavimas su AFCOS atliekant tyrimus, visų pirma patikrinimus vietoje, ir keitimasis informacija. Kitos darbotvarkės temos buvo OLAF galutinių ataskaitų konfidencialumas, visaapimantis nacionalinių AFCOS tarpusavio bendradarbiavimas ir programos „Hercule“ 2019 m. metinė darbo programa.

OLAF kovos su sukčiavimu ryšinių tinklas (OAFCN) suburiami už informavimą atsakingi pareigūnai ir OLAF veiklos partnerių valstybėse narėse atstovai spaudai. 2018 m. OLAF kartu su Švedijos muitine surengė bendrą spaudos konferenciją kovos su pramoninių prekių

⁶⁴ Sistemoje nurodomi kaip „OLAF pranešti“ atvejai.

⁶⁵ Ši metinė biudžeto valdymo ir veiklos rezultatų ataskaita yra integruotųjų ES biudžeto finansinių ataskaitų rinkinio dalis (COM(2019) 299 final/2). Informacija apie lėšų, susijusių su pajamomis, susigrąžinimą taip pat pateikiama Komisijos tarnybų darbiniam dokumente, nurodytame 1 išnašos ii punkte.

padirbinėjimu klausimu ir socialinėje platformoje „Twitter“ Latvijos AFCOS paskyroje paskelbė specialų pranešimą, kuriuo pristatė antrąjį sėkmingos Latvijos AFCOS kampanijos, kuria žmonės skatinami netoleruoti sukčiavimo, etapą.

Bulgarijos ir Austrijos pirmininkavimo Tarybai laikotarpiais Tarybos Kovos su sukčiavimu darbo grupės (angl. GAF) susitikimuose valstybės narės ir Komisija pasikeitė nuomonėmis kovos su sukčiavimu klausimais.

7. ANKSTYVOJO NUSTATYMO IR DRAUDIMO DALYVAUTI PROCEDŪROJE SISTEMA (EDES)

EDES administruoja Europos Komisija. Nuo 2016 m., kai buvo sukurta EDES, ji pradėjo veikti visapusiškai ir, kaip paaiškėjo, yra patikima priemonė, kuria stiprinama ES finansinių interesų apsauga nuo nepatikimų ekonominės veiklos vykdytojų ir sukčiautojų (nuobaudos apima draudimą dalyvauti procedūrose, siekiant gauti ES lėšas). EDES apima įvairią praktiką, už kurią skiriamos sankcijos. Ji įtvirtinta 2018 m. peržiūrėto ES biudžetui taikomo Finansinio reglamento (toliau – FR)⁶⁶ 135–145 straipsniuose.

Visų pirma, EDES užtikrinama:

- ankstyvas ekonominės veiklos vykdytojų, su kuriais siejama rizika ES finansiniams interesams, nustatymas;
- draudimas nepatikimiems ekonominės veiklos vykdytojams gauti ES lėšas ir (arba) piniginių nuobaudų skyrimas;
- sunkiausiais atvejais – informacijos apie draudimą dalyvauti procedūroje ir (arba) piniginę nuobaudą paskelbimas Komisijos svetainėje⁶⁷.

EDES gerokai patobulintas taisyklių dėl administracinių sankcijų skyrimo taikymas laikantis atitinkamų ekonominės veiklos vykdytojų pagrindinių teisių, nepriklausomumo ir skaidrumo principų. EDES taip pat yra viena iš nusistovėjusių draudimo dalyvauti procedūroje sistemų, taikomų įvairių tarptautinių organizacijų ir daugiašalių plėtros bankų.

⁶⁶ 2018 m. liepos 18 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES, Euratomas) 2018/1046 dėl Sąjungos bendrajam biudžetui taikomų finansinių taisyklių, kuriuo iš dalies keičiami reglamentai (ES) Nr. 1296/2013, (ES) Nr. 1301/2013, (ES) Nr. 1303/2013, (ES) Nr. 1304/2013, (ES) Nr. 1309/2013, (ES) Nr. 1316/2013, (ES) Nr. 223/2014, (ES) Nr. 283/2014 ir Sprendimas Nr. 541/2014/ES, bei panaikinamas Reglamentas (ES, Euratomas) Nr. 966/2012, OL L 193, 2018 7 30, p. 1.

⁶⁷ http://ec.europa.eu/budget/edes/index_en.cfm.

Sistemos EDES išskirtinumas ir stiprybė yra Europos Komisijai arba kitoms ES institucijoms ir įstaigoms⁶⁸ suteikti įgaliojimai veikti, *jeigu nėra galutinio nacionalinio teismo sprendimo arba, kai taikytina, galutinio administracinio sprendimo*⁶⁹. Sankcijos gali būti skiriamos remiantis nustatytais faktais ir išvadamis, pateiktais atlikus auditus, patikras ar kontrolės patikrinimus, už kuriuos atsakingas kompetentingas leidimus suteikiantis pareigūnas⁷⁰, OLAF atliktais tyrimais arba nacionalinių valdžios institucijų ar tarptautinių organizacijų negalutiniais administraciniais sprendimais.

Nesant galutinio teismo sprendimo arba galutinio administracinio sprendimo, sprendimas skirti sankcijas nepatikimiems ekonominės veiklos vykdytojams gali būti priimamas tik gavus centralizuotos tarpinstitucinės komisijos rekomendaciją⁷¹, kurioje nustatomas preliminarus teisinis kvalifikavimas⁷². Ši komisija neturi įgaliojimų atlikti tyrimus. Ją sudaro nuolatinis aukšto lygio nepriklausomas pirmininkas⁷³, du nuolatiniai Komisijos (kaip sistemos savininkės) atstovai ir vienas *ad hoc* narys, atstovaujantis padalinio, kuris prašo rekomendacijos, leidimus suteikiančiam pareigūnui. Ši komisija užtikrina teisę į gynybą, šiuo tikslu keičiantis nuomonėmis su atitinkamu ekonominės veiklos vykdytoju, o jos rekomendacijos priimamos laikantis proporcingumo principo⁷⁴.

2018 m. įvairios Europos Komisijai priklausančios leidimus suteikiančios tarnybos šiai komisijai per jos nuolatinį sekretoriatą perdavė šešis priimtinus atvejus. Be šių šešių atvejų, šios komisijos sekretoriui perduotų 2018 m., į šią ataskaitą taip pat įtraukti 2017 m. perduoti keturi atvejai, nes jie buvo pateikti komisijai 2018 m.⁷⁵ Per pirmąjį 2019 m. pusmetį buvo perduoti aštuoni atvejai.

⁶⁸ Vykdančiųjų atitinkamą biudžetą.

⁶⁹ Ši formulė vartojama FR 136 straipsnyje.

⁷⁰ Tai gali būti ES institucijų, agentūrų, biurų ir įstaigų leidimus suteikiančios tarnybos.

⁷¹ Finansinio reglamento 136 straipsnio 1 dalies c–h punktuose nurodytais atvejais (t. y. sunkus profesinis nusizengimas, sukčiavimas, rimti sutartinių įsipareigojimų nesilaikymo atvejai, pažeidimai, priedangos įmonių steigimas).

⁷² Finansinio reglamento 143 straipsnyje nurodyta komisija.

⁷³ Pirmininkas turi nuolatinį aukšto lygio nepriklausomą pavaduotoją.

⁷⁴ Daugiau informacijos apie šią komisiją pateikiama Komisijos tarnybų darbiname dokumente, kuris nurodytas 1 išnašos v punkte.

⁷⁵ Iki šiol šiai komisijai buvo perduoti 52 atvejai; ji yra pateikusi 29 rekomendacijas. Daugiau informacijos

Komisija taip pat turi pranešti apie leidimus suteikiančių pareigūnų priimtus sprendimus⁷⁶, įskaitant sprendimus:

- neuždrausti ekonominės veiklos vykdytojams dalyvauti procedūroje, kai tai būtina siekiant užtikrinti tolesnį paslaugų teikimą tam tikrą apibrėžtą laikotarpį, kol atitinkami ekonominės veiklos vykdytojai imsis taisomųjų priemonių;
- neskelbti informacijos apie administracines sankcijas Komisijos svetainėje, siekiant užtikrinti tyrimų konfidencialumą arba laikytis proporcingumo principo, kai su tuo susijęs fizinis asmuo, taip pat
- bet kokius leidimus suteikiančio pareigūno sprendimus, kuriais nukrypstama nuo minėtos komisijos rekomendacijos.

Nuo 2016 m., kai ši komisija pradėjo savo veiklą, kompetentingi leidimus suteikiantys pareigūnai visapusiškai laikėsi jos rekomendacijų ir nuo jų nenukrypo.

2018 m. Komisijos vidaus audito tarnyba atliko sistemos EDES auditą ir palankiai įvertino įdiegtą sistemą. Imdamasi tolesnių veiksmų, Komisija deda daugiau pastangų, siekdama didinti vidaus⁷⁷ ir išorės suinteresuotųjų subjektų⁷⁸ informuotumą apie EDES. Visų pirma, ji:

- pradėjo įgyvendinti informavimo planą ir atlieka suinteresuotųjų subjektų apklausą;
- bendradarbiaudama su OLAF, atidžiai stebi, ar sistemingai įgyvendinamos rekomendacijos;
- naudojimosi EDES principus įtvirtina Komisijos generalinių direktoratų kovos su sukčiavimu strategijose.

8. TOLESNI VEIKSMAI PO EUROPOS PARLAMENTO REZOLIUCIJOS DĖL 2017 M. METINĖS ATASKAITOS

2019 m. sausio 31 d. Europos Parlamentas priėmė rezoliuciją dėl Komisijos 2017 m. metinės ataskaitos „ES finansinių interesų apsauga. Kova su sukčiavimu“⁷⁹. Komisija palankiai įvertino šią Europos Parlamento rezoliuciją ir atkreipė dėmesį į tai, kad

pateikiama Komisijos tarnybų darbiniame dokumente, kuris nurodytas 1 išnašos v punkte, ir jo prieduose.

⁷⁶ Duomenys pateikiami Komisijos tarnybų darbiniame dokumente, kuris nurodytas 1 išnašos v punkte.

⁷⁷ Komisijos padalinių, ES institucijų ir įstaigų.

⁷⁸ Subjektų, dalyvaujančių vykdant biudžetą pagal netiesioginio ir pasidalijamojo valdymo principus.

⁷⁹ 2018/2152(INI).

Parlamentas pripažįsta Komisijos veiksmus kovojant su sukčiavimu ir palaiko jos iniciatyvas šioje srityje, visų pirma iniciatyvą įsteigti Europos prokuratūrą ir Komisijos pasiūlymą iš dalies pakeisti Reglamentą (ES, Euratomas) Nr. 883/2013 dėl OLAF atliekamų tyrimų. Komisija galės imtis atitinkamų tolesnių veiksmų dėl daugelio Parlamento iškeltų klausimų, ypač dėl raginimo užtikrinti glaudų OLAF ir Europos prokuratūros bendradarbiavimą. Komisija taip pat toliau ragins valstybes nares, dar nedalyvaujančias Europos prokuratūros veikloje, prie jos prisijungti ir užtikrinti, kad Europos prokuratūrai būtų skiriama pakankamai išteklių jos įgaliojimams vykdyti. Išsamias pastabas dėl šios Parlamento rezoliucijos Komisija išdėstys savo oficialiame atsakyme; jis bus pateiktas vėliau šiais metais⁸⁰.

9. IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

9.1. Pajamos

2018 m., kaip ir 2017 bei 2016 m., prekių grupė, kuriai sukčiavimas ir pažeidimai padarė didžiausią poveikį finansiniu požiūriu, buvo saulės baterijų plokštės. 2018 m. Komisija, atsižvelgdama į susijusią riziką (vengimą mokėti dideles antidempingo muitų sumas), taip pat į įvairius OLAF pastaraisiais metais pateiktus pranešimus dėl savitarpio pagalbos, keliose valstybėse narėse atliko saulės baterijų plokščių kontrolės strategijos patikrinimus vietoje. Padidėjo valstybių narių informuotumas apie tai, kad, importuojant saulės baterijų plokštes, esama daug galimybių sukčiauti ir daryti pažeidimus, todėl valstybės narės 2018 m. vykdė papildomą kontrolę. Tai dar kartą parodo OLAF atliekamų tyrimų svarbą ir jos, kaip veiksmų koordinatorės, vaidmenį šioje konkrečioje srityje.

Ateinančiais metais ir toliau reikės mažinti sukčiavimo pajamų srityje, kai nurodoma per maža į ES importuojamų prekių vertė, grėsmę. OLAF atlikus atvejų, kai nurodoma mažesnė iš Kinijos importuojamų tekstilės gaminių ir avalynės vertė, tyrimus paaiškėjo, kad sukčiautojai naudojami visomis spragomis ir kad didelio masto sukčiavimas gali atsipirkti.

Dėl pasaulinės ekonomikos skaitmeninimo ir tokių naujų ekonominių modelių kaip e. prekyba sparčiai keičiasi tarpvalstybinės prekybos modelis – nuo kelių didelių ir (arba) didelių matmenų krovinių vežimo pereinama prie gausaus mažos vertės ir mažų krovinių vežimo.

Dėl tarpvalstybinės e. prekybos prekėmis kyla pavojus ES finansiniams interesams ir

⁸⁰ SP(2019) 392.

valstybėms narėms. Itin didelis pavojus kyla dėl piktnaudžiavimo mažos vertės siuntoms taikomomis lengvatomis, kai: i) nurodoma per maža prekių, kuriomis prekiaujama elektroniniu būdu, vertė; ii) siuntos padalijamos į kelias dalis, kad neviršytų ribos, kai taikoma lengvata (150 EUR); iii) importuojamos komercinės siuntos, kurios deklaruojamos kaip dovanos, arba iv) importuojamos prekės, neatitinkančios lengvatų taikymo reikalavimų.

Didėjant e. prekybos mastui būtina, kad valstybės narės pritaikytų savo muitinės kontrolės strategijas, kad būtų užtikrinama tinkama prekybos lengvinimo ir (arba) supaprastinimo ir ES finansinių interesų apsaugos pusiausvyra.

Todėl labai svarbu lanksčiai derinti skirtingas kontrolės priemones, kad būtų panaikintos bet kokios spragos, kuriomis naudojasi sukčiautojai, ir sudaromos sąlygos muitinei veiksmingai reaguoti į įvairius ekonominius modelius, taikomus naudojantis technologijomis (pvz., e. prekybos), taip pat veiksmingai apsaugoti ES finansinius interesus, kartu sudarant sąlygas palengvinti ir supaprastinti prekybą.

1 rekomendacija

Valstybių narių prašoma stiprinti ir įgyvendinti tarpvalstybinės e. prekybos srityje taikomas muitinės kontrolės strategijas, ypač kalbant apie galimą piktnaudžiavimą mažos vertės siuntų lengvatomis (angl. LVCR), ir užtikrinti, kad būtų tinkamai surenkami TNI.

Todėl valstybių narių prašoma užtikrinti, kad:

- elektroninėse muitinės deklaracijų sistemose prekės, kurių deklaruota tikroji vertė viršija 150 EUR, arba komercinės siuntos, kurios deklaruojamos kaip dovanos, taip pat prekės, kurios neatitinka lengvatų taikymo reikalavimų, nebūtų automatiškai atleidžiamos nuo muitų, kaip to prašo pareiškėjai;
- eksporto kontrolės sistemoje (angl. ECS), naudojantis rizikos profiliais arba atsitiktinės atrankos būdu, būtų sistemingai nustatomos prekės, kurių nurodyta vertė gali būti per maža, arba neteisingai deklaruotos prekės, kurioms taikomos mažos vertės siuntų lengvatos;
- būtų įdiegtos specialios kontrolės priemonės, kuriomis siekiama užkirsti kelią dirbtiniam siuntų padalijimui į dalis, taip siekiant pasinaudoti galimybėmis būti atleistiems nuo muitų;

- **vykdant *ex post* kontrolę taip pat būtų tikrinama, ar prekiautojai laikosi mažos vertės siuntų atleidimo nuo muitų sąlygų, ir kad atliekant tokius atitikties patikrinimus taip pat būtų įtraukiami įgaliojami ekonominės veiklos vykdytojai (angl. AEO).**

9.2. Išlaidos

Pagrindinėmis šioje ataskaitoje atliktos analizės išvadomis patvirtinami svarbiausi ankstesnėse ataskaitose pateikti modeliai ir išvados.

Žemės ūkio išlaidų srityje pagrindinės priemonės, kurioms kyla pavojus, yra rinkos rėmimo priemonės ir investicijos į KP. Kalbant apie tiesiogines išmokas, vietos lygmeniu gali kilti konkrečių problemų, kurias tinkamai ir laiku turi spręsti kompetentingos nacionalinės institucijos.

Sanglaudos politikos srityje padaryta pažanga, ypač dabartiniu programavimo laikotarpiu. Į Reglamentą (ES) Nr. 1303/2013 įtrauktos naujosios kovos su sukčiavimu nuostatos duoda vilčių teikiančių rezultatų, nes, atrodo, nustatoma daugiau sukčiavimo atvejų ir mažėja sukčiavimu nelaikomų pažeidimų. Komisija toliau stebės šiuos rezultatus, kad galėtų įvertinti, ar juos iš tikrųjų nulėmė ne tai, kad nustatomi ne visi sukčiavimo atvejai ir kad pranešama ne apie visus tokius atvejus (ypač kiek tai sietina su sukčiavimu nelaikomais pažeidimais), o veiksmingesnės sistemos.

2 rekomendacija

Komisija dar kartą pabrėžia, kad nacionalinių kovos su sukčiavimu strategijų dar nepatvirtinusios valstybės narės turėtų tai padaryti.

Šios strategijos turėtų būti rengiamos bendradarbiaujant su visomis įstaigomis ir institucijomis, kurios ES finansinių interesų apsaugos srityje atlieka konkretų vaidmenį ir turi specialių žinių, įskaitant teisėsaugos tarnybas ir prokuratūrą.

Atsižvelgiant į ankstesniais metais pateiktas rekomendacijas, šiose strategijose turėtų būti atsižvelgiama į:

- šioje ir ankstesnėse ataskaitose pateiktas rizikos analizės išvadas;
- būtinybę nustatyti administracinių ir baudžiamųjų patikrinimų ir tyrimų koordinavimo struktūrą;
- tai, kaip į kontrolės sistemą įtraukti žiniasklaidos ir pranešėjų pateikiamą informaciją;
- galimybę stiprinti rizikos analize grindžiamą požiūrį į pažeidimų ir

sukčiavimo nustatymą, įskaitant galimybes naudotis IT priemonėmis (pavyzdžiui, priemone ARACHNE).

9.3. Žvilgsnis į ateitį

Komisija, teisėkūros institucijos ir valstybės narės nuolat tobulina reguliavimo sistemą, kuria apsaugomas Europos biudžetas. Šioje ataskaitoje siekiama parodyti, kaip vyksta šis nuolatinis procesas, ir atkreipti dėmesį į svarbiausius laimėjimus, pasiektus per tris bendro darbo ir pastangų dešimtmečius. J.-C. Junckerio vadovaujamos Komisijos kadencijos metu šis procesas dar paspartėjo. Užbaigtos įgyvendinti pagrindinės iniciatyvos ir pasiekti veiklos rezultatai liudija, kad nuolat dedamos pastangos spręsti naujus uždavinius ir mažinti riziką.

Šis procesas tęsiamas 2019 m., nes teisės aktų leidėjai baigia priimti kitas svarbias teisėkūros iniciatyvas (joms bus toliau stiprinama kovos su sukčiavimu sistema): Direktyvą dėl pranešėjų apsaugos ir Direktyvą dėl pinigų plovimo prevencijos.

Kalbant apie ES finansinių interesų apsaugą vietoje, Europos Audito Rūmų metinėje ataskaitoje nustatyta, kad pastaraisiais metais padėtis labai pagerėjo – kai kuriose politikos srityse klaidų lygis neviršija reikšmingumo lygio. Dvejus metus iš eilės (2016 ir 2017 m.) Audito Rūmai dėl ES biudžeto pateikė sąlyginę nuomonę.

Šis procesas turi būti tęsiamas; galima ir reikia siekti dar geresnių rezultatų. Dviejuose 2019 m. priimtose specialiosiose ataskaitose⁸¹ Audito Rūmai pripažino šią pažangą, tačiau taip pat nustatė sritis, kuriose reikalingi patobulinimai. Dauguma jų grindžiamos FIA ataskaitose pateiktomis išvadomis, o kai kuriose kitose srityse raginama imtis naujų priemonių. Naująja 2019 m. balandžio 29 d. patvirtinta Komisijos kovos su sukčiavimu strategija siekiama stiprinti Komisijos analizės pajėgumus ir vidaus koordinavimo sistemą, kad būtų galima spręsti naujus uždavinius, kylančius dėl nuolat kintančios aplinkos, ir taip spręsti daugumą Audito Rūmų iškeltų susirūpinimą keliančių klausimų.

⁸¹ Specialioji ataskaita Nr. 01/2019 „Kova su sukčiavimu naudojant ES lėšas. Reikalingi veiksmas“ ir specialioji ataskaita Nr. 06/2019 „Sukčiavimo panaikinimas ES sanglaudos politikos srityje. Vadovaujančiosios institucijos turi stiprinti aptikimą, atsaką ir koordinavimą“.