



Rada
Evropské unie

Brusel 25. července 2014
(OR. en)

12213/14

GAF 40
FIN 516

PRŮVODNÍ POZNÁMKA

Odesílatel:	Jordi AYET PUIGARNAU, ředitel, za generální tajemnici Evropské komise
Datum přijetí:	17. července 2014
Příjemce:	Uwe CORSEPIUS, generální tajemník Rady Evropské unie
Č. dok. Komise:	COM(2014) 474 final
Předmět:	ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ Ochrana finančních zájmů Evropské unie — Výroční zpráva za rok 2013 o boji proti podvodům

Delegace naleznou v příloze dokument COM(2014) 474 final.

Příloha: COM(2014) 474 final



V Bruselu dne 17.7.2014
COM(2014) 474 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

Ochrana finančních zájmů Evropské unie — Výroční zpráva za rok 2013 o boji proti podvodům

{SWD(2014) 243 final}

{SWD(2014) 244 final}

{SWD(2014) 245 final}

{SWD(2014) 246 final}

{SWD(2014) 247 final}

{SWD(2014) 248 final}

OBSAH

<u>Shrnutí</u>	5
<u>1. Úvod</u>	8
<u>2. Podvody a jiné nesrovnalosti</u>	8
<u>2.1. Nahlášené nesrovnalosti, celkový trend a tendence, 2009–2013</u>	8
<u>2.2. Nahlášené nesrovnalosti podvodného charakteru s dopadem na rozpočet EU</u>	9
<u>2.2.1. Příjmy</u>	12
<u>2.2.2. Výdaje</u>	13
<u>2.2.2.1. Přírodní zdroje (zemědělství, rozvoj venkova a rybolov)</u>	15
<u>2.2.2.2. Politika soudržnosti (programové období 2007–2013 a 2000–2006)</u>	16
<u>2.2.2.3. Předvstupní politika (předvstupní pomoc a nástroj předvstupní pomoci (NPP))</u>	16
<u>2.2.2.4. Výdaje přímo řízené Komisí</u>	17
<u>2.2.3. Výsledky úřadu OLAF</u>	17
<u>2.3. Nahlášené nesrovnalosti nepodvodného charakteru</u>	17
<u>2.3.1. Příjmy</u>	18
<u>2.3.2. Výdaje</u>	19
<u>3. Zpětné získávání a inkaso finančních prostředků a další preventivní a nápravná opatření</u>	19
<u>3.1. Výdaje: preventivní mechanismy</u>	20
<u>3.1.1. Přerušování plateb v roce 2013</u>	20
<u>3.1.2. Pozastavení plateb</u>	21
<u>3.2. Výdaje: finanční opravy a zpětné získávání finančních prostředků v roce 2013</u>	21
<u>3.3. Inkaso příjmů z vlastních zdrojů</u>	22
<u>4. Strategie boje proti podvodům na úrovni EU</u>	23
<u>4.1. Iniciativy v oblasti boje proti podvodům přijaté Komisí v roce 2013</u>	23
<u>4.1.1. Nařízení č. 883/2013 o vyšetřování prováděném úřadem OLAF</u>	23
<u>4.1.2. Návrh směrnice o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie</u>	23
<u>4.1.3. Návrh na zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce</u>	23
<u>4.1.4. Boj proti korupci v EU</u>	23

4.1.5.	Boj proti podvodům v celní oblasti	24
4.1.5.1.	Vzájemná správní pomoc – návrh na změnu nařízení č. 515/97	24
4.1.5.2.	Společné celní operace	24
4.1.5.3.	Iniciativa proti podhodnocování zboží	25
4.1.5.4.	Informační systém pro boj proti podvodům (AFIS)	26
4.1.6.	Boj proti podvodům v oblasti DPH	26
4.1.7.	Ustanovení o boji proti podvodům v mezinárodních dohodách	26
4.1.8.	Boj proti nedovolenému obchodu s tabákovými výrobky	27
4.1.8.1.	Sdělení o zintenzivnění boje proti pašování cigaret a jiným formám nedovoleného obchodu s tabákovými výrobky	27
4.1.8.2.	Rámcová úmluva Světové zdravotnické organizace o kontrole tabáku – protokol o odstranění nezákonného obchodu	27
4.1.8.3.	Dohody o spolupráci mezi Evropskou unií, členskými státy a čtyřmi výrobci cigaret	28
4.1.9.	Pravidla pro zadávání veřejných zakázek	28
4.1.10.	Návrh směrnice o trestněprávní ochraně eura a jiných měn proti padělání	28
4.1.11.	Strategie Komise proti podvodům (CAFS)	29
4.1.12.	Programy Hercule a Pericles	30
4.1.12.1.	Provádění programů Hercule II a Pericles	30
4.1.12.2.	Víceletý finanční rámec 2014–2020	30
4.2.	Poradní výbor pro koordinaci boje proti podvodům (COCOLAF)	30
4.3.	Usnesení Evropského parlamentu ze dne 3. července 2013 o výroční zprávě za rok 2011 o ochraně finančních zájmů EU – boji proti podvodům	31
5.	Opatření přijatá členskými státy za účelem boje proti podvodům a jiným protiprávním činnostem poškozujícím finanční zájmy EU	32
5.1.	Opatření v boji proti podvodům a dalším nesrovnalostem poškozujícím finanční zájmy EU	32
5.2.	Uplatňování čl. 3 odst. 4 nového nařízení o úřadu OLAF, jenž upravuje určení koordinační služby pro boj proti podvodům (AFCOS)	33
5.3.	Plnění doporučení z roku 2012	34
6.	Závěry a doporučení	35
6.1.	Dosud nebývalý soubor opatření proti podvodům	36
6.1.1.	První kroky: strategie Komise proti podvodům	36

6.1.2. Reforma úřadu OLAF	36
6.1.3. Opatření v boji proti podvodům a korupci při zadávání veřejných zakázek	36
6.1.4. Odvětvová opatření: příjmy	37
6.1.5. Odvětvová opatření: výdaje	37
6.1.6. Co nás čeká	38
6.2. Operativní výsledky: odlišné tempo	38
6.2.1. Příjmy: kvalita informací a strategie kontroly	38
6.2.2. Výdaje: oblast v pohybu	39
PŘÍLOHA č. 1 – Nahlášené nesrovnalosti podvodného charakteru	41
PŘÍLOHA č. 2 – Nahlášené nesrovnalosti nepodvodného charakteru	42
PŘÍLOHA č. 3 – Finanční opravy provedené v roce 2013 v rámci sdíleného řízení (v milionech EUR)	43

SHRNUTÍ

Tuto výroční zprávu o ochraně finančních zájmů Evropské unie v roce 2013 předkládá Komise ve spolupráci s členskými státy na základě článku 325 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU). Jejím předmětem jsou opatření, jež Komise a členské státy přijaly v oblasti boje proti podvodům, a dosažené výsledky. Jelikož se jedná o poslední zprávu, kterou předkládá Komise ve svém stávajícím složení, jsou v ní pojednány výsledky dosažené za posledních pět let. Závěry a doporučení, jež zpráva prezentuje, se opírají o analýzu dostupných informací za posledních pět let a rozbor problémů a rizik, jež byly za tuto dobu zjištěny.

Opatření na ochranu finančních zájmů EU v letech 2009–2013

V letech 2009–2013 přijala Komise dosud nebyvalá právní a správní opatření, jež mají posílit ochranu finančních zájmů EU.

Jejich uplatňování započalo v roce 2011, kdy Komise přijala svou víceletou strategii proti podvodům (CAFS). Tato strategie, jež byla původně určena útvarům Komise, sehrála zásadní roli při zvyšování povědomí odpovědných vnitrostátních orgánů o riziku podvodů. Na základě strategie byly dále do nových výdajových programů na období 2014–2020 zapracovány zvláštní právní pojistky proti podvodům.

Druhým milníkem v posilování boje proti podvodům bylo přijetí nového nařízení o úřadu OLAF¹ v roce 2013. Toto nařízení jednak zjednodušilo postupy tohoto úřadu a zefektivnilo jeho činnost, jednak posílilo procesní záruky osob dotčených vyšetřováním úřadu.

V letech 2012 a 2013 se Komise ve spojitosti s ochranou finančních zájmů EU zaměřila na trestněprávní aspekty a v této souvislosti přijala tyto dokumenty:

- návrh směrnice o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům, která by měla odstranit mezery v právní úpravě členských států v oblasti boje proti podvodům, jež brání účinnému stíhání osob dopustivších se podvodů (červenec 2012);
- návrh nařízení o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce (červenec 2013). Na poli ochrany finančních zájmů EU je návrh na zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce jedním z nejdůležitějších legislativních počínů.

Komise dále přijala několik významných opatření, jež mají konkrétním způsobem chránit příjmovou stranu rozpočtu EU. Patří k nim:

- návrh na změnu nařízení č. 515/97 o vzájemné pomoci mezi správními orgány v celní oblasti;
- směrnice o mechanismu rychlé reakce proti podvodům v oblasti DPH a o přenesení daňové povinnosti;
- podpis Protokolu o odstranění nezákonnému obchodu s tabákovými výrobky připojeného k Rámcové úmluvě o kontrole tabáku; a

¹ Úř. věst. L 248, 18.9.2013, s. 1.

- sdělení o boji proti pašování tabáku z roku 2013.

Těmito opatřeními nastavila Komise zcela nové podmínky politiky boje proti podvodům na úrovni EU.

Odhalování a hlášení nesrovnalostí (podvodného i nepodvodného charakteru) s dopadem na rozpočet EU

V roce 2013 bylo jako podvod nahlášeno 1 609 nesrovnalostí (jednalo se o potvrzené podvody i případy podezření na podvod). Jejich finanční dopad na finanční prostředky EU dosahoval 309 milionů EUR. V počtu hlášených nesrovnalostí podvodného charakteru se členské státy od sebe nadále výrazně liší, což může být dáno odlišností přístupu k odhalování podvodů a v některých případech nejednotným výkladem při uplatňování právního rámce. Ubývá hlášených nesrovnalostí podvodného charakteru, které ovlivňují příjmovou stranu rozpočtu. Na straně výdajů jejich počet v letech 2009–2011 prudce klesl, nyní však opět vzrůstá.

Některé tendence v posledních dvou letech zesílily: do odhalování nesrovnalostí podvodného charakteru se stále více zapojují správní orgány a nejběžnějším způsobem podvádění se stalo používání pozměněné dokumentace.

Naopak zejména v hodnotovém vyjádření přibývá hlášených nesrovnalostí, jež nemají podvodný charakter. Tento stav je dán především tím, že je na výdajové programy přidělováno více zdrojů, že je prováděno více programů a že evropské orgány a vnitrostátní kontrolní útvary věnují hospodaření s prostředky více pozornosti.

Preventivní a nápravná opatření

V roce 2013 přijala Komise několik rozhodnutí s cílem zajistit, aby byly zdroje EU vynakládány v souladu se zásadou řádného finančního řízení a aby byly chráněny finanční zájmy Unie. V oblasti politiky soudržnosti vydala 217 rozhodnutí o přerušení plateb (v objemu přes 5 miliard EUR), z nichž bylo koncem roku 2013 nadále v účinnosti 131 (přerušené platby dosahovaly zhruba 2 miliard EUR). Komise dále vydala čtyři nová rozhodnutí o pozastavení plateb (koncem roku byla nadále účinná tři).

Komise provedla finanční opravy v objemu přes 2,5 miliardy EUR a na 955 milionů EUR byly vydány inkasní příkazy.

Tato opatření z roku 2013 dokládají, že Komise bere ochranu finančních zájmů EU vážně a že zavedené mechanismy jsou při plnění tohoto cíle účinné. Nyní jsou to však vnitrostátní rozpočty, které jsou vystaveny riziku, že nebudou vymoženy prostředky, jež byly vyplaceny příjemcům a jsou nyní předmětem finančních oprav.

Koordinační služby pro boj proti podvodům (AFCOS)

Letošní zpráva se podrobně věnuje požadavku, aby každý členský stát zřídil v souladu s čl. 3 odst. 4 nařízení (EU) č. 883/2013 koordinační službu pro boj proti podvodům (AFCOS). Zřízení této služby má napomoci účinné spolupráci a výměně informací s úřadem OLAF.

Čtyři členské státy službu dosud formálně neustavily, ale mají v plánu tak učinit do konce roku 2014.

Povinnosti těchto vnitrostátních služeb se v jednotlivých zemích liší. Všechny členské státy svěřily službě koordinační funkci, byť různého rozsahu, avšak jen několik službu zmocnilo i vedením vyšetřování.

1. Úvod

Na základě čl. 325 odst. 5 SFEU předkládá Komise ve spolupráci s členskými státy každým rokem Evropskému parlamentu a Radě zprávu o opatřeních přijatých k boji proti podvodům a dalšímu protiprávnímu jednání poškozujícímu finanční zájmy Unie.

Smlouva stanoví, že odpovědnost za ochranu finančních zájmů EU a boj proti podvodům nesou společně EU a členské státy. Vnitrostátní orgány spravují zhruba 80 % výdajů EU a vybírají tradiční vlastní zdroje (TVZ). Komise na obě oblasti dohlíží, stanoví standardy a ověřuje jejich dodržování. Mají-li být finanční zájmy EU chráněny účinně, je zcela nezbytné, aby Komise a členské státy úzce spolupracovaly. Jedním z hlavních cílů této zprávy je zhodnotit, jak účinná tato spolupráce v roce 2013 byla a jak by bylo možno ji zkvalitnit.

Kromě popisu opatření přijatých na úrovni EU v roce 2013 podává zpráva přehled o krocích, jež v boji proti podvodu přijaly členské státy, a tyto kroky vyhodnocuje. Součástí zprávy je i analýza nejdůležitějších výsledků vnitrostátních a evropských orgánů při odhalování a hlášení podvodů a nesrovnalostí ve výdajích a příjmech EU. Zpráva podrobně pojednává zejména o ustavování koordinačních služeb pro boj proti podvodům (AFCOS) v členských státech, které zjednoduší výměnu důležitých informací mezi členskými státy a úřadem OLAF s vazbou na finanční zájmy EU.

Spolu se zprávou je vydáváno šest pracovních dokumentů útvarů Komise². Dokumenty nazvané „Provádění článku 325 členskými státy v roce 2013“ a „Statistická analýza nesrovnalostí“ obsahují souhrnné tabulky s hlavními výsledky opatření boje proti podvodům, která jednotlivé členské státy přijaly.

2. PODVODY A JINÉ NESROVNALOSTI

2.1. Nahlášené nesrovnalosti, celkový trend a tendence, 2009–2013

V roce 2013 bylo Komisi nahlášeno 15 779 nesrovnalostí (podvodného i nepodvodného charakteru). Jejich celkový finanční dopad dosahuje zhruba 2,14 miliardy EUR, z nichž přibližně 1,76 miliardy EUR připadá na výdaje z rozpočtu EU. Odhalené nesrovnalosti představují 1,34 % plateb na straně výdajů a 1,86 % vybraných hrubých tradičních vlastních zdrojů TVZ.

Ve srovnání s rokem 2012 tak počet nesrovnalostí vzrostl o 17 %. Finanční hodnota zjištěných nesrovnalostí však klesla o 36 %.

² i) Provádění článku 325 členskými státy v roce 2013; ii) Statistická analýza nesrovnalostí ohlášených v roce 2013 v oblasti vlastních zdrojů, přírodních zdrojů, politiky soudržnosti a předvstupní pomoci; iii) Doporučení navazující na zprávu Komise o ochraně finančních zájmů EU – boj proti podvodům za rok 2012; iv) Metodika statistické analýzy ohlášených nesrovnalostí v roce 2013; v) Roční přehled s informacemi o výsledcích programu Hercule II v roce 2013; vi) Provádění strategie Komise proti podvodům(CAFS).

V posledních pěti letech se podstatně změnil způsob, jakým členské státy a Komise nesrovnalosti hlásí. Pro tento účel byly vyvinuty dvě platformy³, díky nimž jsou informace o nesrovnalostech s dopadem na unijní rozpočet nyní častěji předkládány ve lhůtě a v lepší celkové kvalitě i množství.

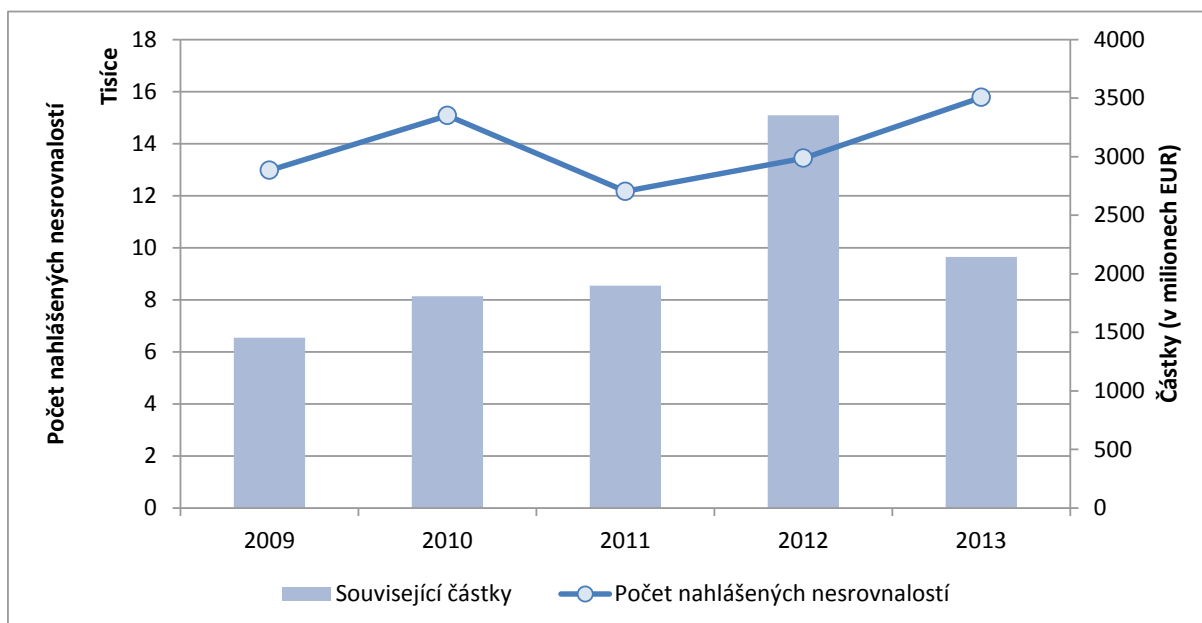
Díky dostupnosti uvedených údajů se podstatně mění i informace prezentované v této zprávě, jejíž pozornost se z nesrovnalostí obecně přesouvá na hlášené nesrovnalosti podvodného charakteru.

Za období 2009–2013 počet ohlášených nesrovnalostí vzrostl o 22 % a jejich hodnota o 48 %.

Tento nárůst je částečně dán objemem prostředků, jež jsou v unijním rozpočtu k dispozici, neboť v roce 2013 činil objem rozpočtu o 10 % více než v roce 2009. Nejpravděpodobnější příčinou tohoto nárůstu je však skutečnost, že orgány EU (Evropská komise a Účetní dvůr) a vnitrostátní útvary věnovaly hospodaření s prostředky EU více pozornosti a podrobovaly jej větší kontrole.

Přestože tedy nahlášených nesrovnalostí podvodného charakteru (jejichž odhalování spadá převážně do pravomoci členských států a je obtížnější) za posledních pět let do určité míry ubylo (viz oddíl 2.2 a graf č. 2 níže), počet nahlášených nesrovnalostí nepodvodného charakteru postupně narůstá.

Graf č. 1: Nahlášené nesrovnalosti (podvodného i nepodvodného charakteru) a související částky, 2009–2013



2.2. Nahlášené nesrovnalosti podvodného charakteru s dopadem na rozpočet EU

Počet nahlášených nesrovnalostí podvodného charakteru a související částky nejsou přímým měřítkem podvodovosti s dopadem na rozpočet EU. Indikují však výsledky, jichž členské

³ Systém pro řízení nesrovnalostí (IMS), jehož prostřednictvím jsou hlášeny nesrovnalosti v oblastech sdíleného řízení, a režim zpětného získávání prostředků, na něž upozorňuje účetní systém Komise (ABAC) v případě jí spravovaných výdajů.

státy a orgány EU při odhalování možných případů podvodu dosáhly. Konečné rozhodnutí o tom, zda se v daném případě skutečně jedná o podvod, je věcí příslušného (justičního) orgánu dotčeného členského státu⁴.

V roce 2013 členské státy nahlásily celkem 1 609 nesrovnalostí podvodného charakteru, jejichž předmětem byly prostředky EU v celkovém objemu 309 milionů EUR. Z těchto nahlášených případů se 25 týkalo prostředků v objemu 1,2 milionu EUR spravovaných v rámci přímého řízení rozpočtu. Osm nesrovnalostí podvodného charakteru v hodnotě zhruba 1 milionu EUR pak nahlásily kandidátské země.

Počet nesrovnalostí podvodného charakteru nahlášených v roce 2013⁵ oproti předchozímu roku vzrostl o 30 %, jejich finanční dopad naopak klesl o 21 %. Je třeba poznamenat, že roční kolísání hodnot je méně významné než odchylky v počtu nahlášených případů (částky totiž mohou být zejména ovlivněny individuálními případy, v nichž jde o vysoké částky). Významné rozdíly lze vyzorovat v odvětvovém srovnání, jak dokládá tabulka č. 1. Graf č. 2 znázorňuje celkový trend za posledních pět let. Patrný je z něj určitý pokles počtu nahlášených případů i souvisejících částek.

Rozdíly jsou znát i mezi (klesajícím) trendem na straně příjmů a na straně výdajů (kde jsou výkyvy podle všeho spjaty s vývojem víceletého programového cyklu a kde došlo od roku 2012 k nárůstu).

⁴ Znamená to, že případy, jež členské státy původně nahlásí jako možný podvod, mohou justiční orgány zamítnout.

⁵ Definice viz příloha č. IV (Metodika).

Tabulka č. 1: Nesrovnalosti podvodného charakteru nahlášené v roce 2013⁶

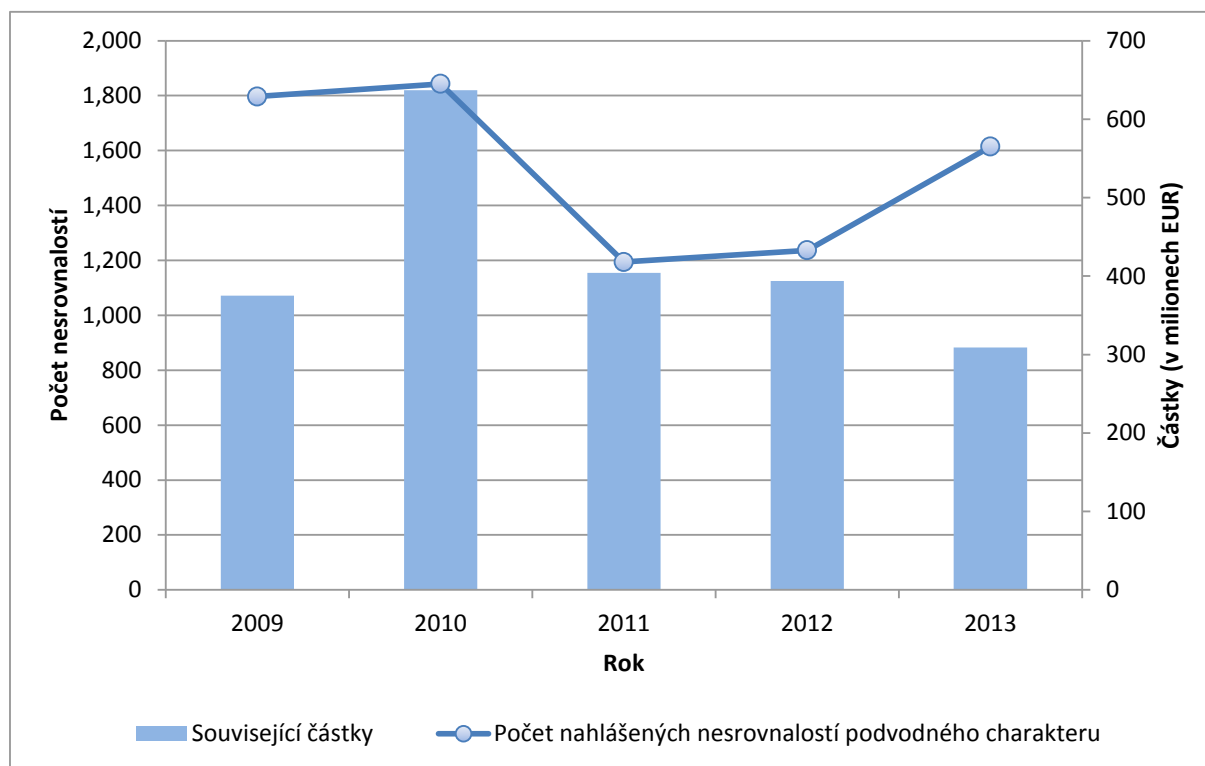
Rozpočtová oblast (výdaje)	Počet nahlášených nesrovnalostí podvodného charakteru	Změna oproti roku 2012	Související částky (v mil. EUR)	Změna oproti roku 2012	Vyjádřeno jako % plateb
Přírodní zdroje	588	175%	75,6	10%	0,13%
<i>Zemědělství: podpora trhu a přímé platby</i>	279	87%	48,5	-18%	0,11%
<i>Rozvoj venkova</i>	184	202%	13,7	53%	0,11%
<i>Obojí</i>	102	N/A	4,3	N/A	N/A
<i>Rybolov</i>	23	475%	9,1	1200%	1,89%
Politika soudržnosti	321	15%	155,7	-22%	0,27%
<i>Soudržnost 2007–2013</i>	248	25%	124,0	-22%	0,23%
<i>Strukturální fondy 2000–2006 (včetně Fondu soudržnosti)</i>	73	-10%	31,8	-23%	0,95%
Předvstupní pomoc	42	27%	15,57	-65%	1,87%
<i>Předvstupní pomoc (2000–2006)</i>	33	22%	14,4	-68%	51,14%
<i>Nástroj předvstupní pomoci (2007–2013)</i>	9	50%	1,2	300%	0,15%
Přímé výdaje	25	-14%	1,2	-40%	0,01%
Výdaje celkem	976	76%	248,1	-21%	0,19%

Rozpočtová oblast (příjmy)	Počet nahlášených nesrovnalostí podvodného charakteru	Změna oproti roku 2012	Související částky	Změna oproti roku 2012	Vyjádřeno jako % hrubé výše TVZ vyměřených za rok 2013
Příjmy (tradiční vlastní zdroje)*	633	-7%	61	-22%	0,29%
* Včetně odhadů z členských států					
CELKEM	1,609	30%	309,1	-21%	/

Přehled všech nesrovnalostí podvodného charakteru, jež byly v roce 2013 nahlášený, je v členění podle členských států a rozpočtových oblastí uveden v příloze č. 1.

⁶ Z celkových plateb předvstupní pomoci zaujímají vysoký procentní podíl částky, jež byly předmětem nahlášených nesrovnalostí podvodného charakteru (poslední sloupec tabulky č. 1). Tato skutečnost je způsobena výlučně tím, že platby v této oblasti byly v roce 2013 velmi nízké (28 milionů EUR), neboť programy pomoci byly již téměř dokončeny. Nesrovnalosti podvodného charakteru, jež byly v roce 2013 odhaleny a nahlášený, se týkají operací, jež byly financovány z rozpočtů minulých let.

Graf č. 2: Nahlášené nesrovnalosti podvodného charakteru a související částky – 2009–2013



2.2.1. Příjmy

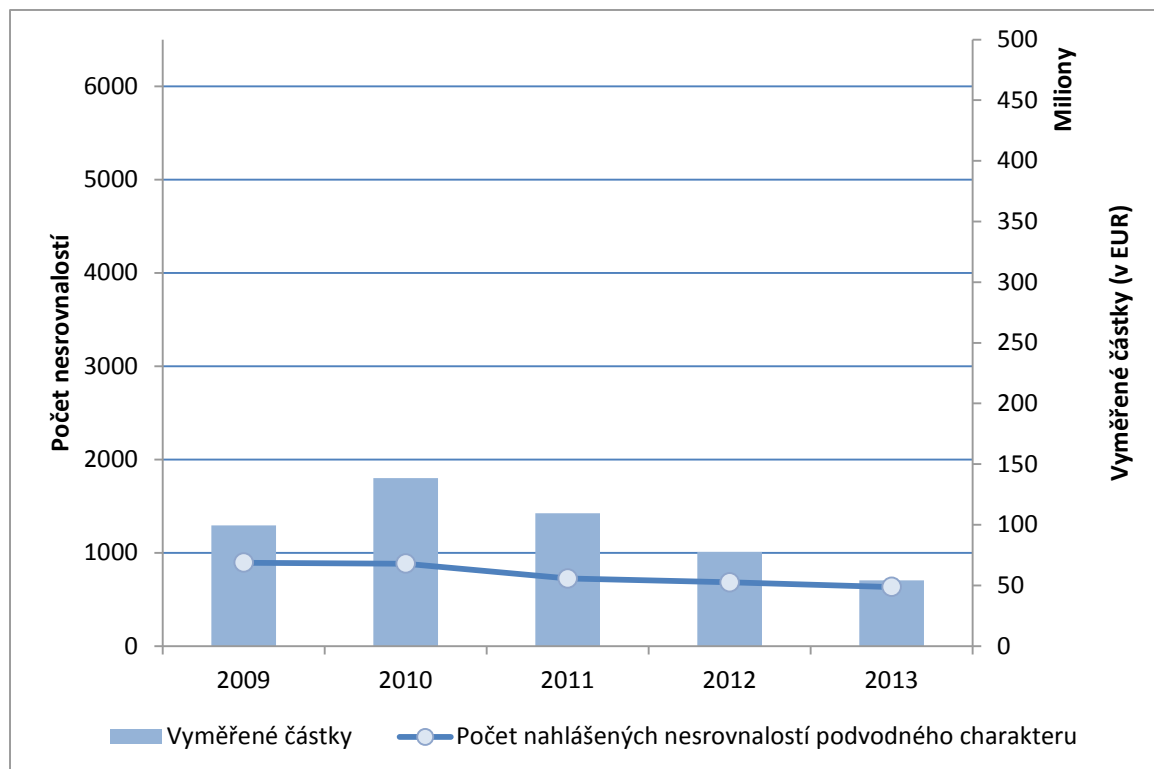
Počet podvodů nahlášených za rok 2013 (633) je o 17 % nižší, než kolik činí průměr za celé období 2009–2013 (763). Celkový objem vyměřených tradičních vlastních zdrojů, které byly v roce 2013 předmětem hlášení (54 milionů EUR, 61 milionů EUR včetně odhadů), je o 44 % nižší než průměr za období 2009–2013 (96 milionů EUR)⁷.

V roce 2013 byla téměř polovina podvodů (47 %) odhalena při kontrolách, jež provádějí útvary pro boj proti podvodům, a 29 % jich bylo zjištěno během celních kontrol při odbavování zboží. Zhruba 56 % tradičních vlastních zdrojů, jež byly předmětem podvodu, bylo vyměřeno při kontrolách, které provádějí útvary pro boj proti podvodům.

Z analýzy vyplývá, že počet podvodů za období 2009–2013 klesl. Tento vývoj zachycuje graf č. 3.

⁷ Z důvodů srovnatelnosti vychází údaje za roky 2009–2012 z dat použitých ve zprávách za dané roky.

Graf č. 3: Tradiční vlastní zdroje — podvody a vyměřené související částky (2009–2013)



2.2.2. Výdaje

Značně, o plných 76 %, vzrostl počet nahlášených nesrovnalostí podvodného charakteru s dopadem na výdaje EU. Tento nárůst se týká zejména oblasti přírodních zdrojů, kde činil 175 % (viz bod 2.2.2.1). Zvýšení však lze pozorovat i v oblasti politiky soudržnosti (15 %) a předstupní pomoci (27 %). Naopak ke snížení došlo u přímých výdajů (14 %). Jak již bylo vysvětleno, má kolísání souvisejících částek menší vypovídací hodnotu, neboť k jejich poklesu dochází ve všech odvětvích s výjimkou zemědělství (+10 %).

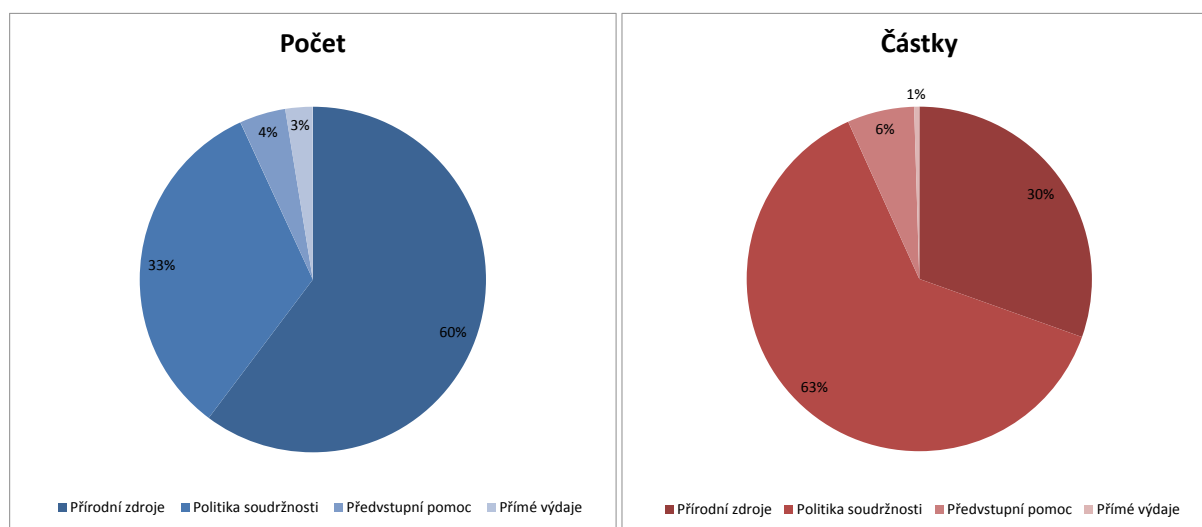
Oznámené nesrovnalosti se nezdá, že týkají operací, jež se uskutečnily v jiném rozpočtovém roce, než v kterém byly odhaleny či nahlášený. Mezi okamžikem, kdy je (možný) podvod spáchán, a okamžikem, kdy je nahlášen Komisi⁸, uplynou v průměru zhruba čtyři roky.

Grafy č. 4 a 5 znázorňují nahlášené nesrovnalosti podvodného charakteru a související částky v členění podle výdajových oblastí.

Na rozdíl od předchozích let bylo nejvíce nesrovnalostí podvodného charakteru (60 %) nahlášeno z odvětví zemědělství. Stejně jako v předchozích letech však nejvyšší podíl částek, které jsou předmětem nesrovnalostí (63 %), pochází z oblasti politiky soudržnosti.

⁸ Mezi spácháním podvodného činu a jeho odhalením uplynou v průměru dva roky a devět měsíců. Než je nesrovnalost nahlášena Komisi, uběhne v průměru dalších patnáct měsíců. Tyto údaje jsou však výrazně ovlivněny nesrovnalostmi nahlášenými v zemědělství (dvacet měsíců po odhalení). V oblasti politiky soudržnosti je prodleva mnohem kratší (osm měsíců).

Grafy č. 4 a 5: Nahlášené nesrovnalosti podvodného charakteru v členění podle rozpočtových oblastí (výdaje) – počet a objem



Odhalené způsoby spáchání podvodů se ve srovnání s předchozími lety nijak výrazně nelišily. Nejrozšířenějším způsobem tak zůstává používání padělaných či pozměněných dokladů a prohlášení.

Pouze tři nahlášené nesrovnalosti podvodného charakteru mají co do činění s korupcí⁹.

Zhruba 48 % nesrovnalostí podvodného charakteru, jež byly nahlášený v roce 2013, bylo odhaleno útvary pro boj proti podvodům nebo v rámci trestního vyšetřování či jiných vnějších kontrol. 52 % pak odhalily správní kontrolní systémy, jejichž zřízení vyžadují odvětvové předpisy. Z těchto údajů je patrné, jak velký význam připadá v boji proti podvodům vnějším kontrolám a těsné koordinaci s řídicími a auditními orgány. Z uvedených údajů též vyplývá, že se tato koordinace výrazně zlepšila. Při trestním vyšetřování a vyšetřování vedeném v rámci boje proti podvodům byly odhaleny možné podvody, v nichž šlo o vysoké finanční částky. Tato skutečnost dokládá nejen schopnost vyšetřovatelů zacílit svou činnost, ale též jejich silné vyšetřovací pravomoci.

V roce 2013 neposoudil pouze jeden členský stát, Irsko, žádnou z jím odhalených nesrovnalostí jako podvod. Členské státy se v odhalování nesrovnalostí nadále vzájemně liší¹⁰. Nejvíce nesrovnalostí podvodného charakteru odhalily a nahlásily Itálie, Rumunsko, Bulharsko, Polsko, Dánsko a Řecko (mezi 302 a 55). Nejvyšší související částky pak nahlásily Itálie, Polsko, Rumunsko, Řecko a Německo (mezi 68 a 24 miliony EUR). Jen velmi málo nesrovnalostí podvodného charakteru (méně než tři za všechny výdajové oblasti) oznámily Belgie, Litva, Lucembursko, Maďarsko, Nizozemsko, Finsko a Švédsko. Tyto rozdíly jsou dány několika faktory a promítají se v nich velmi odlišné přístupy, a to nejen jednotlivých členských států, ale i různých správních orgánů v rámci jedné země. Některé

⁹ Dvě z nich spadají do oblasti politiky soudržnosti, jedna do oblasti zemědělství. Odhalení těchto případů ohlásily Komisi tři členské státy: Česká republika, Lotyšsko (politika soudržnosti) a Nizozemsko (zemědělství). Nizozemský případ pochází z roku 1999 a souvisí s dalšími podobnými případy, jež v minulých letech nahlásily Francie a Belgie. Vzhledem ke složitosti a utajení vyšetřování byl případ nahlášen až v roce 2013.

¹⁰ Viz příloha č. 1.

členské státy vyčleňují na boj proti podvodům nemalé zdroje, jiné dávají přednost finančním opravám bez dalšího vyšetření možného trestného činu.

Z nesrovnalostí, jež byly za posledních pět let nahlášený jako nesrovnalost podvodného charakteru, bylo jako podvod skutečně klasifikováno 8 % (podíl potvrzených podvodů)¹¹. Tento poměr se ve srovnání se stavem v roce 2012 zdvojnásobil.

2.2.2.1. Přírodní zdroje (zemědělství, rozvoj venkova a rybolov)

Prudký nárůst v odvětví rybolovu (+475 %) se očekával vzhledem ke zpoždění v provádění programů a nízkému počtu nesrovnalostí hlášenému až do loňského roku.

V zemědělství je obrázek již složitější. Zhruba 75 % z celkového počtu nahlášených nesrovnalostí podvodného charakteru zde připadá na nesrovnalosti nahlášené ze čtyř členských států (Bulharska, Dánska, Itálie a Rumunska), avšak současně vzrostl i počet tohoto druhu nesrovnalostí v dalších pěti zemích (České republice, Řecku, Španělsku, Francii a Polsku).

V případě Dánska plynou nahlášené případy z pokračujících vyšetřování, jež byla zahájena v roce 2012. Tyto případy podezření z podvodu souvisejí s nedodržením vnitrostátních limitů na používání hnojiv a požadavků týkajících se podmíněnosti. Ve věci podmíněnosti jsou vedena správní řízení a v mnoha případech vydá konečné rozhodnutí soud.

V případě Rumunska a Bulharska byla zjištěna řada nedostatků v systému. Následné zvýšení počtu kontrol pak vedlo k odhalení dalších nesrovnalostí.

Vůbec nejvíce nesrovnalostí podvodného charakteru ohlásila Itálie (213). Přibližně třetina z nich je výsledkem rozsáhlého probíhajícího vyšetřování. Mnoho jich však mohlo být zapříčiněno i tím, že jsou nesrovnalosti klasifikovány jako podvodné v přehnané míře. Tento vývoj bude dále sledován v nadcházejících letech.

Nárůst počtu nahlášených nesrovnalostí podvodného charakteru se týká jak Evropského zemědělského záručního fondu¹², tak Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova¹³. 18 % hlášených případů se pak týká obou fondů.

V téměř 30 % nahlášených nesrovnalostí podvodného charakteru hrálo roli použití padělaných či pozměněných dokladů a prohlášení.

Podíl nesrovnalostí potenciálně podvodného charakteru, jež odhalily útvary pro boj proti podvodům, v roce 2013 oproti letům předchozím vzrostl na 44 %. Naopak podíl trestních vyšetřování zůstal stabilní (8 %). V těchto procentních poměrech se odrážejí zejména údaje, jež oznámily Itálie a Dánsko.

¹¹ Podílem potvrzených podvodů se rozumí procentní podíl, který zaujímá počet potvrzených podvodů na celkovém počtu nesrovnalostí, jež byly během uvedených pěti let nahlášený jako nesrovnalost podvodného charakteru (jedná se o podezření na podvod či potvrzené podvody).

¹² EZZF.

¹³ EZFRV.

Podíl potvrzených podvodů v zemědělství oproti roku 2012 vzrostl a v počtu všech případů nahlášených v letech 2009–2013 dosahoval 7 % (v roce 2012 pak 6 %).

2.2.2.2. Politika soudržnosti (programové období 2007–2013 a 2000–2006)

Ačkoli nesrovnalostí podvodného charakteru bylo v této oblasti politiky nahlášeno o 15 % více než v roce 2012, stalo se vůbec poprvé, že tato výdajová oblast rozpočtu nevykazovala nejvíce nesrovnalostí tohoto druhu ze všech. Související částky se sice snižují, avšak nadále na ně připadá nejvyšší podíl z celkového objemu.

V souladu s trendy roku 2012 připadal nejvyšší podíl nahlášených nesrovnalostí podvodného charakteru v roce 2013 na Evropský fond pro regionální rozvoj (EFRR). V posledních pěti letech však byly nesrovnalosti podvodného charakteru nahlášeny zhruba ve stejném počtu i v případě Evropského sociálního fondu (ESF). Ze souvisejících částek připadal nejvyšší podíl vždy na EFRR, neboť z něj jsou podporovaným projektům vypláceny vyšší částky.

Odhalení mnoha nesrovnalostí podvodného charakteru (55 %) lze připsat kontrolním systémům, jež vyžadují právní předpisy EU, a nikoli trestnímu vyšetřování nebo činnosti útvarů pro boj proti podvodům. Tento trend se objevil již v roce 2012, ale představuje nápadnou změnu oproti předchozímu programovému období (2000–2006), kdy byly nesrovnalosti podvodného charakteru odhalovány téměř výlučně při trestním vyšetřování a vyšetřování v rámci boje proti podvodům.

Podle všeho se tak vyplácí úsilí, jež Komise v posledních letech vynaložila ke zvýšení povědomí o riziku podvodů v oblasti politiky soudržnosti, avšak bylo by žádoucí, aby výše popsaný trend dále posílil¹⁴. Finančně nejvýznamnější nesrovnalosti podvodného charakteru byly nadále odhalovány při trestním vyšetřování a vyšetřování v rámci boje proti podvodům (76 %).

Doba potřebná k nahlášení odhalených podvodů zůstává stejná, v průměru osm měsíců. Odhalit nesrovnalost trvalo v průměru dva roky a šest měsíců od jejího vzniku.

Poměr potvrzených podvodů v oblasti politiky soudržnosti ve srovnání s rokem 2012 vzrostl; z nesrovnalostí podvodného charakteru nahlášených v letech 2009–2013 jich bylo 11 % potvrzeno konečnými rozhodnutími řeckých, německých, polských a slovenských orgánů (v roce 2012 činil tento poměr 3 %).

2.2.2.3. Předvstupní politika (předvstupní pomoc a nástroj předvstupní pomoci (NPP))

Počet nesrovnalostí podvodného charakteru nahlášených v oblasti předvstupní pomoci zůstal na úrovni předchozího roku, přestože od roku 2009 klesá. Zejména v oblasti rozvoje venkova nahlásily tento druh nesrovnalostí Rumunsko a Bulharsko¹⁵.

¹⁴ Útvary Komise odpovědné za politiku soudržnosti uplatňují spolu s úřadem OLAF od roku 2008 společnou strategii pro boj proti podvodům.

¹⁵ SAPARD.

Počet nesrovnalostí podvodného charakteru i objem neoprávněně vyplacených prostředků z NPP ve srovnání s rokem 2012 vzrostly. Tento nárůst lze pokládat za normální, neboť nesrovnalosti v oblasti NPP začaly být oznamovány teprve v posledních letech. Většinu nesrovnalostí podvodného charakteru nahlásilo Turecko. Nejvyšší částky, jež byly předmětem podvodu, pak byly zaznamenány v oblasti pomoci při transformaci, budování institucí a rozvoje venkova.

2.2.2.4. Výdaje přímo řízené Komisí

Výdaje přímo řízené Komisí jsou analyzovány na základě údajů o inkasních příkazech, které vydaly útvary Komise.

Podle údajů v systému ABAC, v němž je vedeno aktuální účetnictví, bylo v roce 2013 jako podezření na podvod útvary Komise vyhodnoceno a následně úřadu OLAF oznámeno celkem 25 případů, v nichž Komise vymáhala zpět vyplacené prostředky. Objem těchto prostředků dosahoval 1,2 milionu EUR, tedy méně než v předchozím roce.

2.2.3. Výsledky úřadu OLAF¹⁶

V roce 2013 zahájil OLAF 253 vyšetřování a 34 případů koordinovaného šetření a uzavřel jich 293 (z toho 164 s doporučením).

Vnitrostátním orgánům zaslal 85 doporučení, aby zahájily soudní řízení. Doporučil dále, aby bylo inkasováno, resp. zpětně získáno zhruba 402,8 milionu EUR. Z této částky připadalo 84,9 milionu EUR na příjmy a 317,9 milionu EUR na výdaje (viz tabulka č. 2).

Tabulka č. 2: Částky, jejichž zpětné získání či inkaso doporučil OLAF na základě svého vyšetřování v roce 2013¹⁷

Oblast	Doporučená částka
	v milionech EUR
Celní podvody	84,9
Strukturální fondy	111,7
Zemědělské fondy	34,4
Vnější pomoc	100,4
Centralizované výdaje	4,5
Nové finanční nástroje	66,3
Zaměstnanci EU	0,6
CELKEM	402,8

2.3. Nahlášené nesrovnalosti nepodvodného charakteru

V roce 2013 bylo Komisi oznámeno 14 170 nesrovnalostí, které neměly podvodný charakter (tedy zhruba o 16 % více než v roce 2012). Jejich počet vzrostl ve všech odvětvích s výjimkou předvstupní pomoci. Související finanční dopad klesl na přibližně 1,84 miliardy EUR (o 38 % méně než v roce 2012), naopak k výraznému nárůstu došlo v zemědělství (viz bod 2.3.2). Uvedený vývoj zachycuje tabulka č. 3.

¹⁶ Úplný popis viz zpráva úřadu OLAF za rok 2013, která je k dispozici na adrese http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/reports-olaf/2013/olaf_report_2013_en.pdf

¹⁷ Tamtéž, obr. 16, s. 21.

Tabulka č. 3: Nesrovnalosti nepodvodného charakteru nahlášené v roce 2013¹⁸

Rozpočtová oblast (výdaje)	Počet nahlášených nesrovnalostí nepodvodného charakteru	Změna oproti roku 2012	Související částky (v mil. EUR)	Změna oproti roku 2012	Vyjádřeno jako % plateb
Přírodní zdroje	2,947	26%	202,3	58%	0,35%
<i>Zemědělství: podpora trhu a přímé platby</i>	1,031	0%	110,0	75%	0,25%
<i>Rozvoj venkova</i>	1,748	42%	76,0	49%	0,59%
<i>Další / neuv.</i>	35	289%	2,0	100%	
<i>Rybolov</i>	133	80%	14,3	10%	2,97%
Politika soudržnosti	4,672	15%	1,178,0	-49%	2,06%
<i>Soudržnost 2007–2013</i>	4,223	31%	1,012,4	-36%	1,88%
<i>Strukturální fondy 2000–2006 (včetně Fondu soudržnosti)</i>	449	-48%	165,6	-77%	4,95%
Předvstupní pomoc	187	-15%	46,6	1%	5,60%
<i>Předvstupní pomoc (2000–2006)</i>	148	-27%	45,4	1%	161,57%
<i>Nástroj předvstupní pomoci (2007–2013)</i>	39	129%	1,2	20%	0,15%
Přímé výdaje	2,220	35%	80,7	-32%	0,55%
Výdaje celkem	10,026	21%	1,507,6	-42%	1,15%

Rozpočtová oblast (příjmy)	Počet nahlášených nesrovnalostí nepodvodného charakteru	Změna oproti roku 2012	Související částky	Změna oproti roku 2012	Vyjádřeno jako % hrubé výše TVZ vyměřených za rok 2013
Příjmy (tradiční vlastní zdroje)*	4,144	6%	327,4	-12%	1,57%
* Včetně odhadů z členských států					
CELKEM	14,170	16%	1,835,0	-38%	/

Nesrovnalosti nepodvodného charakteru nahlášené v roce 2013 jsou v členění podle členských států a rozpočtových oblastí rozepsány v příloze č. 2.

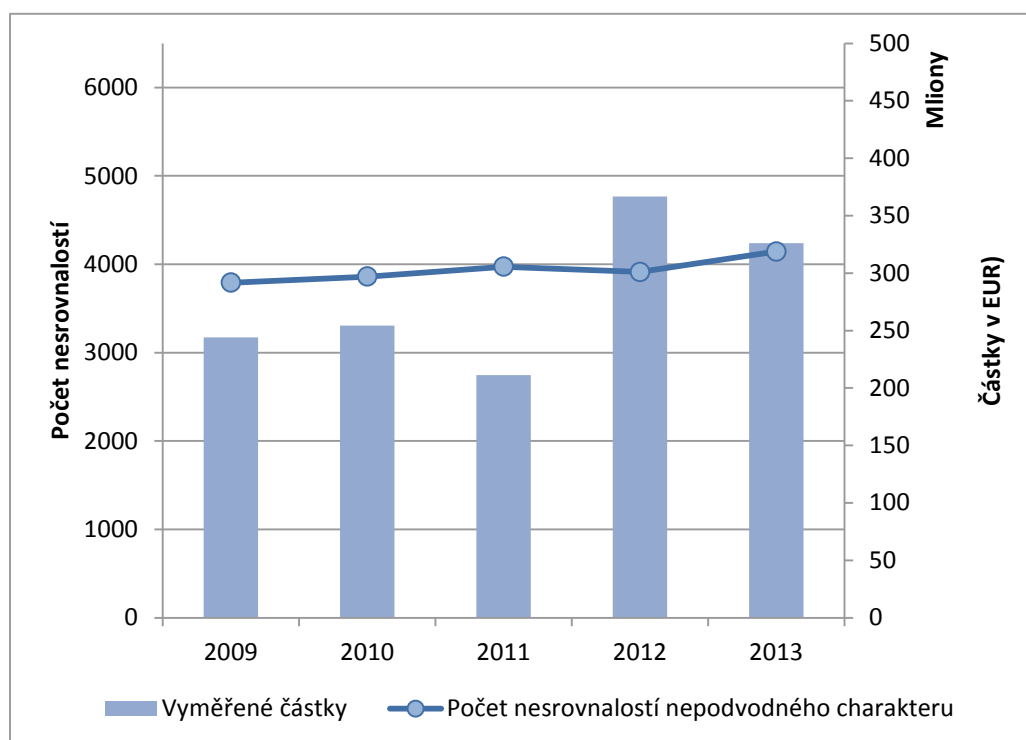
2.3.1. Příjmy

V roce 2013 bylo nahlášeno o 5 % více nesrovnalostí (4 144), než kolik činí průměr za celé období 2009–2013 (3 936)¹⁹. Celkový objem souvisejících vyměřených TVZ (326 milionů EUR – 327 milionů EUR včetně odhadů) pak překračuje průměr za období 2009–2013 (280 milionů EUR) o 16 %.

¹⁸ Viz poznámka pod čarou č. 4.

¹⁹ Z důvodů srovnatelnosti vychází údaje za roky 2009–2012 z dat, s nimiž pracují zprávy za uvedené roky.

GRAF č. 6: Tradiční vlastní zdroje – případy nahlášených nesrovnalostí nepodvodného charakteru a související částky (2009–2013)



V roce 2013 byla většina nesrovnalostí (56 %) i vyměřených TVZ (56 %) odhalena při kontrolách po propuštění zboží.

2.3.2. Výdaje

Nárůst počtu nahlášených nesrovnalostí nepodvodného charakteru je patrný ve všech výdajových oblastech rozpočtu EU, s výjimkou předvstupní pomoci.

Tento nárůst je však doprovázen podstatným poklesem souvisejících částek, zejména v oblasti politiky soudržnosti. Značný nárůst byl zaznamenán v oblasti přírodních zdrojů (uvedené se týká zejména rozvoje venkova; uvedený vývoj je dán mj. postupujícím prováděním programů rozvoje venkova a dále zintenzivněním kontrol, jež požadovaly Evropský účetní dvůr a Komise v uplynulých letech v návaznosti na svá zjištění). Značný nárůst dále zaznamenaly nesrovnalosti v přímých výdajích.

3. ZPĚTNÉ ZÍSKÁVÁNÍ A INKASO FINANČNÍCH PROSTŘEDKŮ A DALŠÍ PREVENTIVNÍ A NÁPRAVNÁ OPATŘENÍ

Mezi důležité aspekty ochrany finančních zájmů EU patří využívání mechanismů k prevenci a nápravě podvodů a dalších nesrovnalostí s cílem zajistit, aby byl rozpočet plněn v souladu se zásadami řádného finančního řízení²⁰.

²⁰ Údaje prezentované v tomto oddíle vycházejí z údajů, jež byly zveřejněny v ročních účetních závěrkách Komise, tj. ve vysvětlivce č. 6 v příloze účetní závěrky Unie. Tyto údaje dosud neauditoval Evropský účetní dvůr.

V rámci sdíleného řízení je Komise oprávněna přijmout následující opatření:

- preventivní opatření: přerušení plateb (posunutí platební lhůty až o šest měsíců)²¹, úplné či částečné pozastavení průběžných plateb příslušnému členskému státu²²,
- nápravná opatření: pokud členský stát nepodnikne požadovaná opatření, může Komise rozhodnutím uložit finanční opravu²³. Na výdaje, jež nejsou v souladu s platnými pravidly, je buď vydán inkasní příkaz, nebo jsou tyto výdaje započteny s částkou v následující žádosti o platbu.

Údaje o případech, kdy členské státy získaly přímo od příjemců neoprávněně vynaložené prostředky zpět, jsou k dispozici pouze částečně²⁴ a jsou uvedeny v pracovním dokumentu útvarů Komise nazvaném „Statistická analýza nesrovnalostí“.

Údaje o režimech řízení s výjimkou řízení sdíleného (zejména údaje o přímých výdajích) se týkají především inkasních příkazů, jež vydaly útvary Komise, nebo zápočtů s částkami uvedenými v žádostech o úhradu nákladů.

3.1. Výdaje: preventivní mechanismy

3.1.1. Přerušení plateb v roce 2013

V roce 2013 přijala Komise 217 rozhodnutí o přerušení plateb v oblasti politiky soudržnosti (tyto platby dosahovaly téměř 5 miliard EUR, podobně jako v předcházejícím roce). Koncem roku 2013 z nich bylo stále otevřeno 131 (předmětné platby dosahovaly téměř 2 miliard EUR).

Tabulka č. 4 podává přehled o případech přerušení plateb, jež se řešily v roce 2013. Je z ní patrná významná aktivita na poli prevence, zejména pokud jde o EFRR / Fond soudržnosti, na něž připadá přes 72 % případů a zhruba 87 % z celkového objemu souvisejících částek.

²¹ V programovém období 2007–2013 se tato opatření týkají významných nedostatků v řídicích a kontrolních systémech členských států nebo certifikovaných výdajů, které jsou předmětem závažných nesrovnalostí.

²² Toto opatření je uplatňováno ve třech případech: a) je prokázán závažný nedostatek v řídicím a kontrolním systému a nebyla přijata žádná nápravná opatření, b) certifikovaný výdaj vykazuje závažnou nesrovnalost nebo c) členský stát závažným způsobem porušil své řídicí a kontrolní povinnosti.

²³ Finanční opravy sestávají ze tří hlavních kroků: a) *projednávaná oprava*: možnost změny, kterou členský stát dosud formálně neakceptoval; b) *potvrzená/schválená oprava*: přijatá členským státem nebo rozhodnutím Komise; c) *provedená oprava*: finanční oprava byla provedena a neoprávněné výdaje opraveny.

²⁴ V důsledku následných úprav právního rámce se výrazně změnila pravidla oznamování pro současné programové období.

Tabulka č. 4: Případy přerušení plateb, jimiž se zabývaly útvary Komise v roce 2013

Programové období 2007–2013	EFRR/Fond soudržnosti		ESF		ERF		Celkem	
	Počet případů	Částka (mil. EUR)	Počet případů	Částka (mil. EUR)	Počet případů	Částka (mil. EUR)	Počet případů	Částka (mil. EUR)
Ke dni 31. 12. 2012 otevřeno	38	1,638	15	181	30	108	83	1,927
Nové případy v roce 2013	220	4,242	25	349	20	339	265	4,930
Uzavřené případy v roce 2013	157	4,272	20	258	40	350	217	4,880
Ke dni 31.12.2013 otevřeno	101	1,608	20	272	10	97	131	1,977

3.1.2. Pozastavení plateb

Jedno z obou rozhodnutí o pozastavení plateb z EFRR, jež byla koncem roku 2012 stále účinná, bylo do konce roku 2013 zrušeno²⁵. Druhé rozhodnutí je stále účinné²⁶. V roce 2013 byla přijata čtyři nová rozhodnutí o pozastavení plateb²⁷ a další dvě byla přijata v lednu 2014²⁸.

Jedno z obou rozhodnutí z roku 2012 o pozastavení plateb z ESF, jež byla koncem roku 2012 stále v účinnosti, bylo v roce 2013 zrušeno²⁹. Druhé rozhodnutí zůstává účinné³⁰. Z jedenácti nových rozhodnutí o pozastavení plateb, jež byla přijata v roce 2013, byla koncem roku s výjimkou jednoho³¹ všechna stále v účinnosti³². Dále bylo koncem roku 2013 nadále účinné jedno rozhodnutí o pozastavení plateb z roku 2011³³.

3.2. Výdaje: finanční opravy a zpětné získávání finančních prostředků v roce 2013

Oproti předchozímu roku přibylo o 20 % nápravných opatření, o nichž Komise v roce 2013 rozhodla vůči členským státům a příjemcům. Naopak o 24 % ubylo provedených opatření, zejména v oblasti politiky soudržnosti, a zvláště pak ve spojitosti s EFRR (kde došlo k jejich poklesu o 40 %, viz tabulka č. 5).

²⁵ Německo.

²⁶ Itálie.

²⁷ Tři rozhodnutí týkající se Španělska byla koncem roku 2013 stále účinná, jedno rozhodnutí (Estonsko) bylo před koncem roku zrušeno.

²⁸ Španělsko.

²⁹ Česká republika.

³⁰ Slovensko.

³¹ Německo.

³² Belgie, Česká republika, Španělsko, Francie, Itálie, Slovensko a Spojené království.

³³ Francie.

Tabulka č. 5: Finanční opravy a zpětné získání finančních prostředků v členění podle rozpočtových oblastí, 2013–2012

Rozpočtová oblast	Potvrzeno/rozhodnuto (v mil. EUR)				Provedeno (v mil. EUR)			
	Finanční opravy	Zpětné získání	Celkem	Změna 2013/2012	Finanční opravy	Zpětné získání	Celkem	Změna 2013/2012
Zemědělství	1,090	380	1,470	71%	711	312	1,023	3%
<i>EZZF</i>	843	171	1,014	59%	481	155	636	-18%
<i>Rozvoj venkova</i>	247	209	456	106%	230	157	387	72%
Politika soudržnosti	1,402	83	1,485	-10%	1,759	81	1,840	-40%
<i>EFRR</i>	337	1	338	-65%	622		622	-74%
<i>Fond soudržnosti</i>	220		220	8%	277		277	34%
<i>ESF</i>	834	40	874	106%	842	40	882	105%
<i>FNOR/ERF</i>	10	24	34	1600%	4	23	27	2600%
<i>EZOZF záruční sekce</i>	1	2	3	-91%	14	2	16	-20%
<i>Další</i>		16	16	-16%		16	16	45%
Vnitřní oblasti politiky	3	393	396	57%	3	398	401	74%
Vnější oblasti politiky		93	93	-13%		93	93	-6%
Správa		6	6	-14%		6	6	-33%
Celkem za rok 2013	2,495	955	3,450	20%	2,473	890	3,363	-24%
<i>Celkem za rok 2012</i>	2,172	695	2,867		3,742	678	4,419	
<i>Změna 2013/2012</i>	15%	37%	20%		-34%	31%	-24%	

V příloze č. 3 jsou finanční opravy z roku 2013, jejichž předmětem jsou výdaje spravované v režimu sdíleného řízení, uvedeny v členění podle členských států.

3.3. Inkaso příjmů z vlastních zdrojů

Zhruba 98 % všech vyměřených TVZ je vybráno bez zvláštních problémů. Zbývající 2 % jsou předmětem podvodů či nesrovnalostí. Členské státy jsou povinny neuhrazené částky inkasovat a zaevidovat je v databázi OWNRES. Částka, kterou je nutno inkasovat za rok 2013 v návaznosti na podvod či nesrovnalost, jejichž předmětem jsou TVZ přesahující 10 000 EUR, činí 380 milionů EUR. Z této částky se členským státům podařilo inkasovat již 234 milionů EUR, jež vymáhaly v případech odhalených v roce 2013. Výtěžnost tohoto druhu pohledávek za rok 2013 tak dosahuje 62 %, což je nejlepší výsledek za poslední desetiletí. Členské státy též pokračovaly s inkasem TVZ za předchozí léta. Ve spojitosti s případy podvodů a nesrovnalostí, jež byly odhaleny v období 1989–2012, se jim podařilo v roce 2013 inkasovat celkem zhruba 130 milionů EUR.

Celková výtěžnost pohledávek za celé sledované období (1989–2010) činí 75 % za předpokladu, že výpočet bere v úvahu pouze uzavřené případy inkasa v členských státech.

Klasifikaci případu jako podvodu lze použít jako vodítko, s jehož pomocí lze výsledek inkasa předpovědět. V případech podvodů má inkaso TVZ obecně mnohem menší vyhlídky na úspěch (24% výtěžnost) než v případech nesrovnalostí (68% výtěžnost).

Ke kontrole úsilí, jež členské státy při inkasu TVZ vyvíjejí, slouží jednak kontroly TVZ, jednak postup, jenž členským státům ukládá povinnost oznamovat Komisi všechny případy, v nichž s konečnou platností prohlásí částky nad 50 000 EUR za nedobytné. Za ztráty TVZ, k nimž dojde v důsledku nedostatků zjištěných při jejich inkasu, nesou členské státy finanční odpovědnost.

4. STRATEGIE BOJE PROTI PODVODŮM NA ÚROVNI EU

4.1. Iniciativy v oblasti boje proti podvodům přijaté Komisí v roce 2013

4.1.1. Nařízení č. 883/2013 o vyšetřování prováděném úřadem OLAF

Nařízení o úřadu OLAF, jímž se činnost tohoto úřadu řídí, vstoupilo v platnost dne 1. října 2013³⁴. Tento akt posiluje práva osob dotčených vyšetřováním úřadu, upřesňuje práva svědků a vyjasňuje způsob, jakým by měly být vedeny vyšetřovací postupy. Zpřísňuje též povinnosti při výměně informací mezi úřadem OLAF a členskými státy EU. Členské státy jsou nyní povinny určit koordinační službu pro boj proti podvodům (AFCOS), která bude napomáhat účinné spolupráci a výměně informací s úřadem OLAF, včetně informací operační povahy. Při plnění této nové povinnosti je OLAF členským státům nápomocen a radí jim. Nařízení upravuje též spolupráci s donucovacími orgány EU a se třetími zeměmi³⁵.

4.1.2. Návrh směrnice o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie

Komise předložila v roce 2012 návrh směrnice o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie³⁶. Záměrem je posílit příslušný stávající právní rámec a za tímto účelem nastavit společná minimální pravidla, jimiž se má řídit vymezování trestných činů, sankcí a promlčecích lhůt těchto činů. Rada schválila obecný přístup dne 6. června 2013 a Evropský parlament přijal svou zprávu dne 16. dubna 2014 v prvním čtení.

4.1.3. Návrh na zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce

Dne 17. července 2013 Komise přijala návrh nařízení Rady o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce³⁷. Tento návrh vychází z článku 86 SFEU. Úřad evropského veřejného žalobce by měl mandát vyšetřovat, stíhat a předkládat soudům trestné činy poškozující finanční zájmy Unie, které budou vymezeny v budoucí směrnici o boji proti podvodům³⁸. Úřad by měl dále zajistit, aby se tak dělo harmonizovaným, nezávislým a efektivním způsobem. Podle návrhu by Úřad evropského veřejného žalobce sestával z ústřední úrovně, na níž by působilo několik evropských veřejných žalobců, a z decentralizované úrovně v členských státech, na níž by působili evropské pověřené žalobci. Vyšetřování by probíhala zejména na decentralizované úrovni pověřených žalobců, avšak některá důležitá rozhodnutí by byla přijímána na centrální úrovni. Pravomoci úřadu by vyvažovalo silné právo na obhajobu, které je zaručeno právním řádem členských států, právem EU a Listinou základních práv. Jednání o návrhu v Radě koncem roku 2013 stále probíhala.

4.1.4. Boj proti korupci v EU

V roce 2011 Komise představila celkovou protikorupční strategii EU³⁹ a vyzvala k důslednějšímu zaměření na korupci v několika politických oblastech. Zdůraznila přitom

³⁴ Další podrobnosti jsou k dispozici na adrese http://ec.europa.eu/anti_fraud/about-us/legal-framework/memo_en.htm.

³⁵ Viz též dokument SWD „Implementation of Article 325 by the Member States in 2013“ („Provádění článku 325 členskými státy v roce 2013“).

³⁶ COM(2012) 363 final.

³⁷ COM(2013) 532.

³⁸ Viz bod 4.1.2.

³⁹ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě a Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru ze dne 6. června 2011 o boji proti korupci v EU — KOM(2011) 308 v konečném znění.

těsnější spolupráci, aktualizovanou právní úpravu zabavování majetku z trestné činnosti, revidované právní předpisy o zadávání veřejných zakázek, lepší statistiky trestné činnosti a důslednější využívání podmíněnosti v oblastech politiky spolupráce a rozvoje.

Komise se zavázala zveřejňovat každé dva roky zprávu o boji proti korupci v EU. První zprávu přijala v únoru 2014⁴⁰. Smyslem zprávy je zintenzivnit v EU protikorupční opatření a posílit vzájemnou důvěru mezi členskými státy. Zpráva konstatuje celounijní trendy, vyslovuje se za výměnu osvědčených postupů a připravuje půdu pro budoucí opatření unijní politiky. Tématem, jež se celou první zprávou prolíná, je korupce při zadávání veřejných zakázek. V tomto ohledu zpráva doplňuje studii o nákladech korupce při zadávání veřejných zakázek, kterou představil OLAF v roce 2013⁴¹.

4.1.5. *Boj proti podvodům v celní oblasti*

4.1.5.1. Vzájemná správní pomoc – návrh na změnu nařízení č. 515/97

Dne 25. listopadu 2013 Komise přijala návrh na změnu nařízení (ES) č. 515/97⁴². Smyslem návrhu je zlepšit odhalování celních podvodů a boj proti nim. Za tímto účelem má být rozšířena dostupnost údajů, řešena neefektivnost dvojího dohledu nad ochranou osobních údajů, zajištěna přípustnost důkazů v soudních řízeních v členských státech a posílena důvěrnost údajů.

Evropský parlament přijal k tomuto návrhu v dubnu 2014 usnesení⁴³. Související jednání v Radě dosud probíhají.

4.1.5.2. Společné celní operace

Společné celní operace jsou koordinovaná, cílená a časově omezená operativní opatření, jež celní orgány členských států a třetích zemí provádějí za účelem boje proti nedovolenému přeshraničnímu obchodu se zbožím.

Při společných celních operacích mohou členské státy využívat platformy a aplikací IT a operační místnosti, které jim dává k dispozici OLAF v kontextu vzájemné pomoci mezi celními správami v EU a Komisí. V roce 2013 OLAF poskytoval podporu dále uvedeným společným celním operacím nebo se podílel na jejich organizaci:

Společná celní operace HELIOS⁴⁴: Cílem bylo zakročit proti nezákonné činnosti na moři⁴⁵, jejímž předmětem jsou nelegální drogy a zboží zatížené vysokou daňovou sazbou, a případně další zakázané či citlivé zboží.

Společná celní operace HALYARD⁴⁶: Jejím hlavním cílem bylo identifikovat, lokalizovat a zadržet jachty a další plavidla⁴⁷ podezřelá z přepravy nelegálních drog

⁴⁰ COM(2014) 38 final, 3. 2. 2014.

⁴¹ http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/anti-fraud-policy/research-and-studies/pwc_olaf_study_en.pdf

⁴² COM(2013) 796.

⁴³ A7-2041/2014.

⁴⁴ Regionální námořní společná celní operace, na níž se podílela italská, španělská a francouzská celní služba.

⁴⁵ V západním Středozezemním moři mezi Gibraltarem a Sicílií.

či dalšího zakázaného nebo citlivého zboží (včetně cigaret). Dalším cílem bylo posílit nad těmito plavidly kontrolu. Celní orgány Spojeného království zabavily 124 kg kokainu.

Společná celní operace WAREHOUSE⁴⁸: Cílem operace bylo zboží podléhající spotřební dani, které se nachází v režimu tranzitu nebo je dováženo v celním režimu 42 a je následně sledováno pomocí systému EMCS (systému pro kontrolu přepravy zboží podléhajícího spotřebním daním) v režimu podmíněného osvobození od spotřební daně a DPH. Vůbec poprvé byly do celého průběhu společné celní operace zapojeny na evropské úrovni daňové orgány. Podařilo se zabavit téměř 45 milionů pašovaných cigaret, téměř 140 000 litrů motorové nafty a přibližně 14 000 litrů vodky. Ušlé clo je odhadováno na 9 milionů EUR.

Společná celní operace ROMOLUK⁴⁹: Touto operací, jejímž cílem byly pašované cigarety a alkohol, odstartovalo i posilování meziútvarové spolupráce⁵⁰. Díky spolupráci s pohraniční stráží a agenturou Frontex se mobilním kontrolním skupinám na zelené hranici a ve vnitrozemí podařilo zabavit více nelegálního zboží. Zabaveno bylo zhruba 23 milionů kusů pašovaných cigaret, čímž bylo zamezeno potenciálním ztrátám na clech a daních v EU ve výši přibližně 4,6 milionu EUR.

Kromě společných celních operací poskytoval úřad OLAF podporu i při projektu PCA DISMANTLE⁵¹, jenž probíhal po celý rok 2013.

4.1.5.3. Iniciativa proti podhodnocování zboží

Podvody s podhodnocováním zboží v celní oblasti jsou způsobeny uváděním nesprávné hodnoty zboží za účelem vyhnout se při dovozu do EU úhradě cla v plné výši. Tento druh podvodů má přímý dopad jak na rozpočet EU, tak na daňové příjmy členských států a přispívá k narušení obchodu. Penalizovány jsou tak členské státy, které provádějí přísnější kontroly deklarované celní hodnoty.

OLAF společně s několika členskými státy zahájil iniciativu, jež má tento přetrvávající a složitý jev řešit a posílit koordinaci, resp. spolupráci a rovnocennou ochranu finančních zájmů EU. Iniciativa se opírá o analýzu obchodních toků. Jejím cílem je odhalovat podezřelé vzorce, identifikovat specifické cíle kontrol prováděných na základě profilů rizika, koordinovat strategie kontrol a v konečném důsledku vést k vyšetření a stíhání.

⁴⁶ Regionální společná celní operace námořního dohledu, na níž se podílely Belgie, Francie, Irsko, Nizozemsko, Portugalsko, Španělsko, Německo a Spojené království (včetně Gibraltaru, Guernsey, Jersey a ostrova Man).

⁴⁷ Plující z Jižní Ameriky, Karibiku, západní a severní Afriky do evropského prostoru.

⁴⁸ Tuto společnou celní operaci, jíž se účastnilo všech 28 členských států, pořádaly společně OLAF a Litva.

⁴⁹ Tuto regionální společnou celní operaci, jež probíhala na rumunsko-moldavské a rumunsko-ukrajinské hranici, uspořádaly společně OLAF a Rumunsko.

⁵⁰ Do operace byly zapojeny agentura Frontex, Europol a mise Evropské unie pro pomoc na hranicích.

⁵¹ Projekt PCA (*Priority Control Area, prioritní oblast kontroly*) DISMANTLE vytvořilo GR TAXUD v těsné koordinaci s úřadem OLAF a za jeho podpory. Projekt se zaměřoval na riziko pašování a přesměrovávání cigaret a alkoholu z určitých třetích zemí na východní hranici. Podchycoval i zvláštní rizika tranzitu a spotřební daně, která identifikovali odborníci z členských států. Projekt PCA probíhal od 1. února 2013 do 31. prosince 2013. Tento projekt, jež schválil Výbor pro celní kodex, vycházel z celního kodexu.

Zahájení její operační fáze je plánováno na rok 2014.

4.1.5.4. Informační systém pro boj proti podvodům (AFIS)

Hlavním cílem systému AFIS je zkvalitnit spolupráci s partnerskými subjekty a pomoci jim se správnou aplikací celních předpisů EU. Členské státy používají AFIS k oznamování případů podvodů a nesrovnalostí. Ke konci roku 2013 měl AFIS 8 642 registrovaných koncových uživatelů ze 1 670 útvarů v členských státech, třetích zemích, mezinárodních organizacích, při Komisi a v dalších orgánech EU.

V roce 2013 si uživatelé systému vyměnili v režimu MAB⁵² 10 978 e-mailových zpráv. V databázích a modulech AFIS pro vzájemnou pomoc bylo zveřejněno celkem 8 598 případů⁵³. V databázi informací o tranzitu (ATIS) byly zaevidovány informace o sedmi milionech nových tranzitních zásilek, a v databázi je tak vedeno na 35 milionů pohybů zboží. V systému pro řízení nesrovnalostí (IMS) bylo zaevidováno 23 282 nových sdělení o nesrovnalostech, jež předložily členské státy a kandidátské země (z toho se 9 998 sdělení týkalo nových případů a 12 740 aktualizovalo údaje o případech stávajících). Koncem roku 2013 tak systém za dobu od svého zprovoznění evidoval 174 000 sdělení. S využitím koordinační jednotky virtuálních operací (*Virtual Operations Coordination Unit*, VOCU) systému AFIS jakožto komunikačního prostředku byly v roce 2013 provedeny celkem čtyři společné celní operace, z toho tři regionální a jedna celounijní.

4.1.6. *Boj proti podvodům v oblasti DPH*

V roce 2013 byla přijata směrnice 2013/42⁵⁴, jejímž záměrem je zajistit uplatňování mechanismu rychlé reakce, a řešit tak náhlé a rozsáhlé formy daňových podvodů, jimž nelze zamezit tradičními prostředky. Směrnice též rozšířila oblast působnosti mechanismu přenesení daňové povinnosti⁵⁵. Byla vydána dvě doporučení Radě, o nichž se v současnosti jedná. Pokud by byla splněna, bylo by možné zahájit s Ruskem a Norskem jednání o dohodě s EU o správní spolupráci v oblasti DPH. Síť Eurofisc je již plně funkční a hledají se nové způsoby, jak zintenzivnit její činnost, mj. prostřednictvím nového projektu analýzy přeshraničních rizik. Pololetní studie o výpadku příjmů z DPH zveřejněná v roce 2013⁵⁶ nabízí lepší porozumění aktuálním tendencím v podvodech s DPH.

4.1.7. *Ustanovení o boji proti podvodům v mezinárodních dohodách*

V zájmu ochrany finančních zájmů Unie a řádného uplatňování celních právních předpisů obsahují mezinárodní dohody, jež EU uzavírá, ustanovení o vzájemné správní pomoci v oblasti cel a o opatřeních k prosazování preferenčního zacházení.

V roce 2013 bylo v účinnosti 46 dohod, jež upravují vzájemnou správní pomoc s 69 třetími zeměmi, a s dalšími 51 zeměmi probíhala jednání na bilaterální či regionální úrovni. V roce 2013 nabyly účinnosti dohody mezi EU a Peru, Kolumbií

⁵² Zabezpečená poštovní služba systému AFIS.

⁵³ Z toho bylo 1 779 případů na žádost členských států postoupeno (bez uvedení jmen) Světové celní organizaci.

⁵⁴ Úř. věst. L 201, 26.7.2013, s. 1.

⁵⁵ Směrnice 2013/43.

⁵⁶ 19. září 2013.

a zeměmi Střední Ameriky, jež obsahují ustanovení o volném obchodu. Jednání o podobných dohodách byla iniciována se Singapurem, Moldavskem a Gruzíí. Dále je třeba poznamenat, že v roce 2013 přijala Rada EU revidované rozhodnutí o přidružení zámoří⁵⁷, jehož předmětem je 25 zámořských zemí a území EU a jež vůbec poprvé stanoví i opatření k prosazování preferenčního zacházení.

4.1.8. *Boj proti nedovolenému obchodu s tabákovými výrobky*

4.1.8.1. Sdělení o zintenzivnění boje proti pašování cigaret a jiným formám nedovoleného obchodu s tabákovými výrobky

V červnu 2013 byla přijata ucelená strategie EU a akční plán⁵⁸. Související sdělení vychází ze strategie proti pašování, která je uplatňována na východních hranicích EU. Sdělení navrhuje opatření, jak posílit spolupráci s hlavními zeměmi původu a překládky pašovaných tabákových výrobků, a opatření, jimiž lze řetěz dodávek tabákových výrobků zabezpečit, např. sledování⁵⁹ a dohledávání⁶⁰. Sdělení dále navrhuje pořádat cílené celní operace, zvýšit kapacitu k prosazování práva a současně lépe koordinovat financování, nabízet technickou pomoc a školení a vyměňovat si osvědčené postupy. Pozornost věnuje i tomu, jak řešit problém korupce, jak omezit pobídky k nedovolenému obchodu, které jsou důsledkem nedostatků a mezer v předpisech o spotřební dani, jak posílit sankce a jak o rizicích, která jsou s nelegálními cigaretami spojena, zvyšovat povědomí ve veřejnosti. Většina opatření plánovaných na rok 2013 byla splněna a provádění akčního plánu bude pokračovat v roce 2014.

4.1.8.2. Rámcová úmluva Světové zdravotnické organizace o kontrole tabáku – protokol o odstranění nezákonného obchodu

V roce 2013⁶¹ podepsalo 54 smluvních stran včetně EU protokol Rámcové úmluvy o kontrole tabáku⁶². Protokol nabude účinnosti, jakmile jej ratifikuje 40 zemí, kterým tak dosud zbývá učinit. EU a její členské státy nyní připravují uzavření protokolu a přijetí souvisejícího rozhodnutí.

Záměrem protokolu je potírat nezákonný obchod s tabákovými výrobky celou škálou opatření. Patří k nim mimo jiné povinnost všech výrobců tabáku zaznamenávat informace, které umožňují vysledovat a dohledat jejich výrobek, poskytovat úředníkům přístup k těmto informacím a na žádost je poskytovat místu globální výměny informací. Protokol dále stanoví pravidla, jimiž se řídí udělování licencí výrobcům a osobám zapojeným do dovozu a vývozu tabákových výrobků. Výrobcům stanoví též povinnost řádné péče ve spojitosti s tím, jak jejich zákazníci dodržují použitelné právní a správní předpisy. Tato ustanovení o kontrole dodavatelského řetězce jsou doplněna ustanoveními o trestných činech, spolupráci

⁵⁷ (2013/755/EU), Úř. věst. L 344, 19.12.2013, s. 1.

⁵⁸ COM(2013) 324 final, 6.6.2013.

⁵⁹ Sledování pohybu.

⁶⁰ Určení okamžiku, v němž výrobek opustil legální dodavatelský řetězec.

⁶¹ 20. prosince 2013.

⁶² Protokol představuje mezinárodní smlouvu, která je připojena k Rámcové úmluvě Světové zdravotnické organizace o kontrole tabáku.

při vymáhání práva, o vzájemné správní a právní pomoci, vydávání osob a mezinárodní spolupráci.

Komise se plně zasazuje za protokol Rámcové úmluvy o kontrole tabáku a jeho ratifikaci v celosvětovém měřítku.

4.1.8.3. Dohody o spolupráci mezi Evropskou unií, členskými státy a čtyřmi výrobci cigaret

EU, členské státy a čtyři výrobci tabáku⁶³ uzavřeli závazné dohody. Dohoda s PMI byla uzavřena v roce 2004, dohoda s JTI v roce 2007 a dohody s BAT a ITL pak v roce 2010. K těmto dohodám o spolupráci přistoupily všechny členské státy EU s výjimkou Švédska, které dosud neuzavřelo dohody s BAT⁶⁴ a ITL. K dohodám o spolupráci přistoupilo též Chorvatsko⁶⁵. Provádění dohod sleduje OLAF, mj. z hlediska dodržování pravidel celosvětového sledování a dohledávání výrobků, tak aby neskončily na nelegálním trhu.

4.1.9. Pravidla pro zadávání veřejných zakázek

Zadávání veřejných zakázek je z hlediska podvodů a korupce značně rizikovou oblastí. První zpráva o boji proti korupci v EU, jež byla vydána počátkem roku 2014, dokonce vyhradila tomuto tématu zvláštní kapitulu⁶⁶. K prevenci, odhalování a nápravě korupce přispívají pravidla EU pro zadávání veřejných zakázek. Nové směrnice o zadávání veřejných zakázek a koncesí⁶⁷ posilují transparentnost, neboť např. stanoví povinnost elektronického zadávání veřejných zakázek, regulují koncese a ve větších podrobnostech upravují citlivou fázi po udělení zakázky či koncese. Záměr potírat korupci zdůrazňují tyto normy např. tím, že definují střet zájmů a že mezi důvody pro vyloučení ze zadávacího řízení zahrnují i tajnou dohodu mezi uchazeči a nepřípustné ovlivňování veřejného zadavatele. V zájmu boje proti podvodům a dalším závažným nesrovnalostem při zadávání veřejných zakázek pak směrnice zavádějí povinnost monitorování a předkládání zpráv.

4.1.10. Návrh směrnice o trestněprávní ochraně eura a jiných měn proti padělání

V roce 2013 předložila Komise návrh směrnice⁶⁸, která má posílit trestněprávní ochranu eura a jiných měn proti padělání. Směrnice 2014/62/EU⁶⁹ byla přijata v první polovině roku 2014⁷⁰.

⁶³ Philip Morris International (PMI), Japan Tobacco (JTI), British American Tobacco (BAT) a Imperial Tobacco Limited (ILT).

⁶⁴ Znění dohod je k dispozici na adrese: http://ec.europa.eu/anti_fraud/investigations/eu-revenue/cigarette_smuggling_en.htm.

⁶⁵ Viz též zpráva úřadu OLAF za rok 2013.

⁶⁶ Viz též bod 4.1.4.

⁶⁷ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/23/EU ze dne 26. února 2014 o udělování koncesí, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES, jakož i směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/25/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb a o zrušení směrnice 2004/17/ES.

⁶⁸ COM(2013) 42 final.

⁶⁹ Úř. věst. L 151, 21.5.2014, s. 1.

⁷⁰ Rada schválila obecný přístup v říjnu 2013 a Evropský parlament vydal své stanovisko v prosinci 2013.

Tato směrnice vychází z rámcového rozhodnutí Rady 2000/383/SVV o zvýšené ochraně trestními a jinými sankcemi proti padělání, jež bylo přijato ve spojitosti se zaváděním eura, a toto rámcové rozhodnutí nahrazuje. Právní úpravu rámcového rozhodnutí zachovává a současně zavádí tato nová ustanovení:

- v případě padělání měny jsou dány k dispozici účinné vyšetřovací nástroje, jakých se využívá například při vyšetřování organizované trestné činnosti a jiných závažných případů,
- jsou stanoveny společné nejvyšší tresty za nejzávažnější trestné činy padělání, včetně trestu odnětí svobody na dobu nejméně osmi let v případě výroby padělaných peněz a nejméně pěti let v případě jejich distribuce,
- v průběhu trestního řízení je nutno zabavené padělané eurobankovky a euromince předat národnímu analytickému středisku a národnímu mincovnímu analytickému středisku za účelem analýzy a identifikace, jež umožní rozpoznat další padělky v oběhu, a
- každé dva roky je Komisi nutno předkládat údaje o počtu trestných činů padělání a o počtu odsouzených osob.

4.1.11. Strategie Komise proti podvodům (CAFS)

Strategie Komise proti podvodům (CAFS) byla přijata v červnu roku 2011⁷¹ a určena je zejména útvarům Komise. K dnešnímu dni je provedena, a Komise je povinna předložit o jejím provedení v tomto roce zprávu.

Stručně řečeno byla uskutečněna tři prioritní opatření⁷², jež měla být dokončena do roku 2013:

- Do nového právního rámce, jímž se řídí výdajové programy víceletého finančního rámce na období 2014–2020, byla zapracována ustanovení o ochraně prostředků EU proti podvodu.
- Všechny útvary Komise s výjimkou jednoho vypracovaly vlastní strategie proti podvodům, v nichž navrhuje, jak podvody potírat specifickým způsobem ve své oblasti činnosti. Jeden útvar Komise na své strategii nadále pracuje a dokončí ji v brzké době.
- Do směrnic o zadávání veřejných zakázek byla v rámci revize zapracována ustanovení o prevenci, odhalování a nápravě podvodů⁷³.

⁷¹ KOM(2011) 376 v konečném znění.

⁷² Viz pracovní dokument útvarů Komise o provádění strategie proti podvodům, kterou Komise přijala (CAFS).

⁷³ Viz bod 4.1.9.

4.1.12. Programy Hercule a Pericles

4.1.12.1. Provádění programů Hercule II a Pericles

Prostřednictvím programu Hercule II (2007–2013) byla i v roce 2013 podporována opatření, jež mají posílit operační a vyšetřovací kapacitu celních a donucovacích orgánů v boji proti podvodům poškozujícím zájmy EU. Z programu byly financovány granty na pomoc (7 milionů EUR), školicí aktivity včetně dvou školení o digitálních forenzních operacích (3 miliony EUR), školení a studie v právní oblasti (0,7 milionu EUR) a informačně-technologická podpora při nákupu dat a informací, jež jsou poskytovány orgánům členských států (3,3 milionu EUR). Příjemci těchto prostředků uvedli, že díky vybavení pořízenému v rámci programu bylo dosaženo významných výsledků, zejména v boji proti pašování cigaret a korupci, které poškozují finanční zájmy EU.

Co se týče programu Pericles, jehož smyslem je chránit eurobankovky a euromince před podvody a paděláním, zapojila se Komise (úřad OLAF) v roce 2013 do třinácti akcí, například konferencí, seminářů a výměny zaměstnanců, které organizovala sama Komise (OLAF) nebo členské státy. Tyto akce se zaměřovaly zejména na posílení regionální spolupráce a vytváření sítí v citlivých oblastech, jakož i na zintenzivnění spolupráce mezi odborníky z různých oblastí, kteří se podílejí na ochraně eura proti paděláním. Do konce roku 2013 bylo z rozpočtu programu Pericles v objemu 1 milionu EUR přiděleno na rozpočtové závazky 95,42 % prostředků.

4.1.12.2. Víceletý finanční rámec 2014–2020

Úspěšně byla završena jednání o návrhu⁷⁴ programu Hercule III. Jejich výsledkem je politická dohoda z listopadu 2013 a přijetí nařízení (EU) č. 250/2014⁷⁵. V případě programu Pericles 2020⁷⁶ pak bylo dne 11. března 2014 přijato nařízení (EU) č. 331/2014⁷⁷, kterým se zřizuje program výměny, pomoci a odborného vzdělávání za účelem ochrany eura proti paděláním. Dále se očekává, že do konce roku 2014 bude přijat návrh nařízení Rady, kterým se použitelnost nařízení (EU) č. 331/2014 rozšíří na nezúčastněné členské státy.

4.2. Poradní výbor pro koordinaci boje proti podvodům (COCOLAF)

V souladu s článkem 325 SFEU členské státy nadále vyvíjely těsnou a pravidelnou spolupráci mezi svými orgány, jež odpovídají za předcházení podvodům. Podporu jim poskytovala Komise, mj. na půdě Poradního výboru pro koordinaci boje proti podvodům (COCOLAF)⁷⁸, který je hlavním koordinátorem činností v členských státech a jehož schůze pořádá OLAF.

V roce 2013 se výbor COCOLAF sešel dvakrát. OLAF jej konzultoval k nejdůležitějšímu vývoji legislativních a politických iniciativ v boji proti podvodům, k nimž patří např.

⁷⁴ KOM(2011) 914 v konečném znění.

⁷⁵ Úř. věst. L 84, 20.3.2014, s. 6.

⁷⁶ KOM(2011) 913 v konečném znění.

⁷⁷ Úř. věst. L 103, 5.4.2014, s. 1.

⁷⁸ Zřízený rozhodnutím Komise 94/140/ES ze dne 23. února 1994, ve znění ze dne 25. února 2005.

iniciativa v oblasti trestněprávní ochrany finančních zájmů EU a zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce.

COCOLAF přednesl své názory na provádění nového nařízení o úřadu OLAF⁷⁹, zejména pokud jde o určování koordinačních služeb pro boj proti podvodům (AFCOS) ve všech členských státech, jež mají napomáhat účinné spolupráci a výměně informací. K určení služeb AFCOS podal OLAF správním orgánům členských států doporučení.

Expertní skupiny výboru COCOLAF byly reorganizovány s cílem dále zlepšit celkové fungování výboru.

4.3. Usnesení Evropského parlamentu ze dne 3. července 2013 o výroční zprávě za rok 2011 o ochraně finančních zájmů EU – boji proti podvodům

Usnesení⁸⁰ ocenilo práci, kterou vykonal OLAF na realizaci akčního plánu proti pašování cigaret⁸¹, a přijetí Protokolu o odstranění nezákonného obchodu s tabákovými výrobky.

Usnesení zmiňuje návrh Komise na zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce a návrh v oblasti boje vedeného trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy EU. Tyto iniciativy mají pomoci při vyšetřování, stíhání trestných činů a zavedení společných definic trestných činů, sankcí a promlčecích lhůt trestných činů.

Byly podniknuty kroky k harmonizaci právního rámce, jež má řešit problémy srovnatelnosti systémů boje proti podvodům. Je obtížné vypracovat standardní kritéria hodnocení, neboť pojem „nesrovnalost“ je definován ve vnitrostátních právních předpisech. Problém tak vzniká i při srovnávání údajů o plnění povinnosti hlásit podvody.

Komise podporuje doporučení zjednodušit daňovým orgánům přístup k celním údajům, jež Evropský parlament adresoval členským státům.

Komise přijala nová ustanovení o neoprávněných platbách a vyhověla tak požadavku, jež Parlament vnesl v rozpravě o systému zpětného získávání prostředků v odvětví zemědělství.

V září 2012 sjednal OLAF se svým dozorčím výborem nejprve dočasné a následně v lednu 2014 trvalé pracovní ujednání. Úlohu výboru zpřesnilo nové nařízení o úřadu OLAF, jež vstoupilo v platnost dne 1. října 2013.

Komise oceňuje podporu, kterou Parlament vyjádřil strategii proti podvodům, již mají zohledňovat správní ujednání se třetími zeměmi a mezinárodními organizacemi.

Komise plně souhlasí s Parlamentem v jeho důrazu na význam politického nevměšování do probíhajících soudních řízení a na zásadu zachování mlčenlivosti. Poznává, že dozorčí výbor úřadu OLAF neshledal případy porušení základních práv a procesních záruk.

⁷⁹ Viz bod 4.1.1.

⁸⁰ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0318+0+DOC+XML+V0//CS>.

⁸¹ Úspěšný výsledek operace „Barrel“ v podobě zabavení 1,2 milionu cigaret je dílem spolupráce 24 členských států a několika vnějších aktérů.

OLAF poznamenává, že do postupu výběru případů k vyšetření nezaváděl v rámci priorit politiky vyšetřování žádné prahy finančního dopadu.

Komise souhlasí s tím, že je celním podvodům nutno věnovat zvláštní pozornost. Nesdílí však názor Parlamentu, že lze většinu celních případů připsat korupci. Mezi případy vyšetřování, jež OLAF provádí v celní oblasti, jsou totiž podezření na korupci nebo případy potvrzené korupce přítomny v méně než 1 % případů.

Komise nesouhlasí s Parlamentem v tom, že od roku 2011 nebyla podniknuta žádná další opatření ohledně vnitrostátních prohlášení. Povinnost předkládat zprávy v rámci sdíleného řízení byla zapracována do nového finančního nařízení v roce 2012.

Zjednodušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek neproběhlo v takovém rozsahu, v jaký Parlament doufal. Komise bude i nadále podporovat členské státy v úsilí o zjednodušení této právní úpravy.

5. OPATŘENÍ PŘIJATÁ ČLENSKÝMI STÁTY ZA ÚČELEM BOJE PROTI PODVODŮM A JINÝM PROTIPRÁVNÍM ČINNOSTEM POŠKOZUJÍCÍM FINANČNÍ ZÁJMY EU

5.1. Opatření v boji proti podvodům a dalším nesrovnalostem poškozujícím finanční zájmy EU

Členské státy Komisi každoročně oznamují hlavní opatření, která přijaly na základě článku 325 SFEU za účelem boje proti podvodům a jiným protiprávním činnostem poškozujícím finanční zájmy EU. Ve snaze lépe předcházet podvodům a potírat je uplatňovaly členské státy v roce 2013 nejrůznější obecná i specifická ustanovení.

Převážná většina legislativních opatření, která tyto státy – ať již samostatně či jako součást balíčků opatření – přijaly⁸², se týkala zadávání veřejných zakázek. Přijímána byla většinou spolu s dalšími opatřeními proti finanční trestné činnosti, střetu zájmů, korupci, podvodům a organizované trestné činnosti s horizontálními či odvětvovými účinky⁸³. Deset členských států zavedlo na poli veřejných zakázek zvláštní opatření nebo jejich soubory, které mají omezit korupci, posílit transparentnost a zvýšit účinnost řízení, kontroly a auditu⁸⁴. Jedná se mj. o operační opatření s odvětvovým účinkem⁸⁵.

Některé členské státy⁸⁶ rovněž nahlásily, jak probíhá realizace samostatných obecných opatření proti korupci, finanční trestné činnosti (včetně praní peněz) a organizované trestné činnosti. Česká republika a Řecko zavedly protikorupční opatření v rámci své národní protikorupční strategie.

⁸² Legislativní, správní, organizační či operační opatření.

⁸³ Samostatná legislativní opatření na poli zadávání veřejných zakázek přijaly Bulharsko, Česká republika, Litva, Malta, Španělsko, Rumunsko a Švédsko. Balíčky opatření (legislativní, správní, organizační či operační povahy) přijaly Estonsko a Řecko.

⁸⁴ Německo, Řecko, Itálie, Kypr, Lotyšsko, Maďarsko, Malta, Rumunsko, Slovinsko a Spojené království.

⁸⁵ Německo, Kypr, Lotyšsko, Maďarsko, Slovinsko a Spojené království.

⁸⁶ Belgie, Bulharsko, Dánsko, Kypr, Lotyšsko, Malta, Polsko, Rumunsko a Finsko.

Většina členských států uvedla, že zavedla správní opatření⁸⁷, která obecně souvisejí s přísnějším monitorováním a dokumentárními kontrolami, jež provádějí řídicí orgány, agentury či subjekty zapojené do finančního auditu a vyšetřování. Tyto státy vydaly mimo jiné nové hlavní směry, pokyny a příručky.

Předmětem většiny organizačních opatření členských států byla reorganizace stávajících subjektů a úprava jejich kompetencí, jakož i meziútvarová spolupráce⁸⁸ a školení obecná i zaměřená na zvyšování povědomí o podvodech⁸⁹.

Mnohé členské státy zavedly operační opatření, jejichž předmětem byly zejména nové nebo modernizované nástroje informačních technologií, internetová hlášení a horké linky⁹⁰, jakož i zpřísněné ukazatele rizik a zvýšení počtu kontrol⁹¹. Čtyři členské státy zavedly posílenou spolupráci mezi donucovacími a justičními orgány⁹².

5.2. Uplatňování čl. 3 odst. 4 nového nařízení o úřadu OLAF, jenž upravuje určení koordinační služby pro boj proti podvodům (AFCOS)

Specifickým tématem dotazníku za rok 2013 bylo provádění čl. 3 odst. 4 nového nařízení o úřadu OLAF⁹³, který požaduje, aby členské státy určily koordinační službu pro boj proti podvodům (AFCOS), která bude napomáhat účinné spolupráci a výměně informací s úřadem OLAF, včetně informací operační povahy.

Služba AFCOS může odpovídat za koordinaci veškerých vnitrostátních legislativních, správních a vyšetřovacích povinností a činností, jež s ochranou finančních zájmů EU souvisejí, a musí zajišťovat spolupráci s úřadem OLAF a ostatními členskými státy. Tato služba může v případě, že jsou jí svěřeny vyšetřovací pravomoci (v oblasti správní či trestní), užitečným způsobem doplňovat a podporovat vyšetřování (kontroly na místě), jež OLAF provádí v členských státech.

Službu AFCOS dosud⁹⁴ určilo 23 členských států⁹⁵. Jedná se o všechny členské státy přistouplé k EU od roku 2004 a dále Belgie, Dánsko, Řecko, Francie, Itálie, Nizozemsko, Rakousko, Portugalsko, Finsko a Spojené království⁹⁶.

Zbývající čtyři členské státy, které službu AFCOS dosud formálně neurčily, oznámily, že příslušné postupy probíhají⁹⁷ a že by měly být dle očekávání završeny do konce roku 2014,

⁸⁷ Belgie, Dánsko, Německo, Estonsko, Irsko, Řecko, Francie, Chorvatsko, Itálie, Lotyšsko, Lucembursko, Nizozemsko, Rumunsko, Slovinsko, Slovensko, Finsko a Spojené království.

⁸⁸ Řecko, Španělsko, Francie, Lucembursko, Maďarsko, Polsko, Portugalsko a Rumunsko.

⁸⁹ Řecko, Španělsko, Itálie, Lotyšsko a Spojené království.

⁹⁰ Bulharsko, Estonsko, Irsko, Řecko, Lucembursko, Maďarsko, Rumunsko a Slovinsko.

⁹¹ Bulharsko, Irsko, Řecko, Polsko a Slovinsko.

⁹² Francie, Litva, Malta a Rumunsko.

⁹³ Nařízení (EU, Euratom) č. 883/2013, čl. 3 odst. 4.

⁹⁴ Do června 2014.

⁹⁵ Dánsko, Řecko, Rakousko, Portugalsko a Spojené království jmenovaly službu AFCOS v roce 2014.

⁹⁶ Finsko oznámilo prozatímní řešení.

⁹⁷ Irsko, Španělsko, Lucembursko a Švédsko.

resp. v horizontu dvou let⁹⁸. Německo uvedlo, že vnitrostátní koordinací záležitostí týkajících se úřadu OLAF zůstává pověřeno Spolkové ministerstvo financí⁹⁹.

Všem jmenovaným službám AFCOS jsou uloženy koordinační povinnosti, které jsou pojaty zvláště široce v případě Bulharska, České republiky, Estonska, Chorvatska, Kypru, Itálie, Litvy, Maďarska, Malty, Rumunska, Slovinska, Slovenska a Portugalska.

V osmi členských státech¹⁰⁰ jsou službě AFCOS svěřeny též určité vyšetřovací pravomoci. Kypr, Rumunsko, Portugalsko a Malta uvedly v této oblasti široké pravomoci. Kypr, Litva a Rumunsko upřesnily, že jejich služba AFCOS plní vyšetřovací pravomoci v oblasti trestního vyšetřování.

Dohody o spolupráci mezi službou AFCOS a justičními orgány byly uzavřeny v Bulharsku, České republice, Estonsku, Chorvatsku, Lotyšsku, na Maltě, v Rumunsku a Slovinsku. Na bázi *ad hoc* probíhá tato spolupráce v Belgii, Francii, Itálii, na Kypru, v Litvě, Maďarsku, Nizozemsku, Polsku, Portugalsku a Finsku.

Služby AFCOS fungují jako kontaktní místo při vyšetřováních, jež vede OLAF v Belgii, Bulharsku, na Kypru, v Litvě, na Maltě, v Portugalsku, Rumunsku a na Slovensku. Německo potvrdilo svou dohodu o spolupráci s úřadem OLAF¹⁰¹.

Komise bude pečlivě sledovat, zda jednotlivé určené služby AFCOS plní požadavky čl. 3 odst. 4 nařízení o úřadu OLAF a zda zajišťují efektivní a účinnou spolupráci s tímto úřadem.

5.3. Plnění doporučení z roku 2012

Ve zprávě o ochraně finančních zájmů Unie za rok 2012 vyslovila Komise na adresu členských států několik doporučení, jež se týkala zejména určení služby AFCOS, potřeby vhodných trestněprávních postihů za podvody, rychlého přijetí a provedení směrnic o zadávání veřejných zakázek, nápravy nízkého počtu hlášených nesrovnalostí podvodného charakteru, potřeby účinných systémů hodnocení rizik pro účely kontrol vysoce rizikových dovozů, jakož i přijetí a provedení ustanovení víceletého finančního rámce, která jsou věnována prevenci podvodů ve výdajových programech. Plnění těchto doporučení, jež státy popsaly ve svých zprávách za rok 2013, bylo celkově adekvátní, i když na některé problémy členské státy nezareagovaly v dostatečné míře.

Většina členských států určila službu AFCOS, některé však na jmenování stále pracují a vedou ve veřejné správě diskuse o umístění této služby. Některé státy nepřijaly k určení služby dosud žádné kroky¹⁰².

Přestože většina členských států přijala a provedla trestněprávní předpisy proti podvodům, vyplývá z jejich následných zpráv, že postihy za podvod a promlčecí doby stíhání nejsou v EU dosud vzájemně sladěny.

⁹⁸ Španělsko.

⁹⁹ Odbor EA6.

¹⁰⁰ Belgie, Bulharsko, Kypr, Litva, Malta, Portugalsko, Rumunsko a Slovensko.

¹⁰¹ Dohoda byla uzavřena v dubnu 2008 a uvádí název kontaktního místa pro styk s úřadem OLAF.

¹⁰² Viz oddíl 5.2.

Řada členských států vyjádřila své odhodlání uvést v život reformy na poli zadávání veřejných zakázek ihned po přijetí příslušného souboru opatření, jež upravují zadávací směrnice, a poukázala na posun, jehož bylo při provádění těchto směrnic dosaženo.

Ve spojitosti s nedostatečným hlášením nesrovnalostí podvodného charakteru, k nimž dochází v oblasti politiky soudržnosti, byly ve zprávě za rok 2012 jmenovitě uvedeny tři členské státy. Řecko popsalo způsob, jakým aktualizovalo své vnitřní postupy, a uvedlo, že bylo tímto způsobem dosaženo znatelného pokroku. Španělsko zkoumá, jak by mohlo zaujmout ucelenější přístup k mechanismům analýzy rizik v programovém období 2014–2020. Francie zdůraznila, že kontroly Komise a Účetního dvora nezjistily žádné podezření na podvod.

Většina členských států uvedla, že při přípravě kontrol v oblasti politiky soudržnosti přihlíží k analýze, kterou zpráva a související pracovní dokumenty útvarů Komise obsahují. Několik členských států nastínilo změny, které vzhledem ke zjištěním ve zprávě již zavedly či zavést chystají¹⁰³.

Členské státy byly vyzvány, aby zintenzivnily úsilí o eliminaci rizik, jimiž jsou zatíženy investiční projekty rozvoje venkova. Švédsko oznámilo, že v roce 2013 zavedlo v systémech podstatná vylepšení a že zlepšilo i situaci v platbách poté, co v návaznosti na přezkum postupů v roce 2012 odhalilo „závažné či velmi závažné nedostatky“. Španělsko stručně popsalo vylepšení, jež zavedlo na doporučení Komise a Účetního dvora. Jedná se mj. o zlepšení v kontrolních postupech a ve školeních kontrolorů. Slovinsko ve své zprávě o porušení právních předpisů za rok 2013 zdůraznilo významné nedostatky, zejména v oblasti zadávání veřejných zakázek. Uvedlo rovněž, že uspořádalo semináře, jež mají zlepšit používané postupy.

Co se týká příjmů z vysoce rizikových dovozů a souvisejících celních kontrol, téměř všechny členské státy uvedly, že již mají zavedeny náležité systémy analýzy rizik a že od roku 2012 nedošlo k žádným změnám.

Ve většině případů je mezi řídicími orgány a příslušnými útvary pro boj proti podvodům nastolen vztah strukturované spolupráce. Co se týče zvláštních nástrojů IT, s jejichž pomocí je riziko podvodu analyzováno, oznámila Belgie svůj záměr používat v příštím programovém období aplikaci ARACHNE. Dánsko uvedlo, že zvažuje používat ARACHNE v případě strukturálních fondů a že se pokusí využívat nástrojů IT i pro oblast zemědělství.

Většina členských států ve svých zprávách uvedla, že postupuje s přípravami na plnění víceletého finančního rámce na období 2014–2020 a že zůstává odhodlána plnit jeho ustanovení.

6. ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

Jelikož se chýlí ke konci funkční období Komise v jejím současném složení, stojí za to se ohlédnout za nejvýznamnějšími iniciativami, jež byly za posledních pět let

¹⁰³ Kypr oznámil, že nemá žádné formální postupy k zohledňování těchto dokumentů, ale vyjádřil záměr to změnit. Slovensko se domnívá, že toto doporučení neodráží rizikové oblasti, na něž se musí jeho kontrolní úřad zaměřit.

k ochraně finančních zájmů EU a boji proti podvodům přijaty, a za výsledky, jež tyto iniciativy přinesly.

6.1. Dosud nebývalý soubor opatření proti podvodům

Byla přijata dosud nebývalá právní a správní opatření a návrhy, jež mají hluboký dopad na způsob, jakým Komise a členské státy k ochraně finančních zájmů EU přistupují.

6.1.1. První kroky: strategie Komise proti podvodům

V roce 2011 Komise přijala svou víceletou strategii proti podvodům¹⁰⁴. Tato strategie, jež byla původně určena útvarům Komise, sehrála zásadní roli při zvyšování povědomí o riziku podvodů a při zaměření pozornosti na problematiku jejich odhalování a prevence.

Na základě této strategie přijaly útvary Komise a agentury EU strategie boje proti podvodům v nejrůznějších odvětvích. Významným počinem bylo i zapracování pojistných mechanismů proti podvodům do nové právní úpravy výdajových programů období 2014–2020¹⁰⁵.

Akce, jež byly v rámci strategie provedeny, zvýšily povědomí mezi pracovníky Komise i vnitrostátních orgánů a posílily kapacitu těchto orgánů.

6.1.2. Reforma úřadu OLAF

V roce 2012 prošel OLAF rozsáhlou reorganizací, jejímž smyslem bylo zefektivnit postup vyšetřování a racionalizovat řízení a správu úřadu i politická opatření.

Zkvalitnění právního rámce, jímž se OLAF řídí, přineslo přijaté nařízení (EU) č. 883/2013, které posiluje práva osob dotčených vyšetřováním úřadu a zlepšuje potřebnou spolupráci s členskými státy prostřednictvím určených služeb AFCOS.

Doporučení č. 1:

Čtyři členské státy, které dosud neurčily službu AFCOS, jsou vyzvány, aby tak učinily do konce roku 2014.

6.1.3. Opatření v boji proti podvodům a korupci při zadávání veřejných zakázek

Zadávání veřejných zakázek je z hlediska podvodů a korupce značně rizikovou oblastí. V roce 2012 zahájila Komise modernizaci stávajících pravidel s cílem zdůraznit jejich protikorupční účel a zvýšit transparentnost. V únoru 2014 byly přijaty tři směrnice¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Viz bod 4.1.11.

¹⁰⁵ Viz bod 6.1.5.

¹⁰⁶ Viz bod 4.1.9.

V roce 2013 předložil OLAF studii týkající se nákladů korupce při zadávání veřejných zakázek a v únoru 2014 byla vydána první zpráva o boji proti korupci v EU¹⁰⁷. Obě zprávy podávají doporučení a prezentují osvědčené postupy.

Členské státy dále oznámily celou škálu legislativních a správních opatření, jež mají úsilí v této oblasti zintenzivnit.

Doporučení č. 2:

Členské státy se vyzývají, aby braly v úvahu doporučení a osvědčené postupy, jež uvedené zprávy o boji proti korupci popisují.

6.1.4. Odvětvová opatření: příjmy

Boj proti podvodům s DPH má zintenzivnit směrnice přijatá v roce 2013 za účelem uplatňování mechanismu rychlé reakce na náhlé a rozsáhlé formy těchto daňových podvodů. V roce 2010 byla ustavena¹⁰⁸ a v roce 2011 svou činnost zahájila síť Eurofisc, která postupně zavedla čtyři pracovní domény a zvláštní projekty na analýzu rizik.

Na razanci nabral boj proti nelegálním tabákovým výrobkům. V roce 2010 byly sjednány další dvě dohody o spolupráci s výrobcí tabáku. V roce 2011 Komise vypracovala akční plán boje proti pašování cigaret a alkoholu na východních hranicích EU. V červnu 2013 byly přijaty ucelená strategie EU a akční plán boje proti pašování a dalším formám nedovoleného obchodu s tabákovými výrobky. Koncem roku 2013 EU podepsala finalizovaný Protokol o odstranění nezákonného obchodu s tabákovými výrobky připojený k Rámcové úmluvě Světové zdravotnické organizace o kontrole tabáku.

6.1.5. Odvětvová opatření: výdaje

V roce 2013 byla přijata hlavní regulatorní úprava, jíž se mají řídit výdajové programy období 2014–2020. Vůbec poprvé obsahuje tato úprava specifický požadavek, aby vnitrostátní orgány s ohledem na zjištěná rizika zavedly účinná a přiměřená opatření proti podvodům.

Vnitrostátní kontrolní orgány a Komise budou monitorovat, jsou-li tyto požadavky správně naplňovány. Dále byly ve spolupráci s vnitrostátními orgány vyhotoveny pokyny, jimiž se mají kromě hodnocení rizika podvodů řídit účinná a přiměřená opatření proti podvodům¹⁰⁹.

Členské státy je budou muset dodržovat a zajistit tak, aby byly proti podvodům chráněny finanční zájmy EU.

Doporučení č. 3:

¹⁰⁷ Viz bod 4.1.4.

¹⁰⁸ Nařízení (EU) č. 904/2010.

¹⁰⁹ V letech 2013 a 2014.

Komise doporučuje, aby členské státy plnily právní požadavky podle přijatých pokynů.

6.1.6. *Co nás čeká*

V uplynulých letech byly spoluzákonodárcům předloženy tři významné legislativní návrhy, jež nyní čekají na schválení:

- 1) směrnice o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům,
- 2) nařízení o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce,
- 3) změna nařízení č. 515/97 o vzájemné pomoci mezi správními orgány v celní oblasti.

Přijetím těchto návrhů by byl doplněn a posílen právní rámec utvářený v letech 2009–2013. Zintenzivněn by byl i boj proti podvodům a byla by zajištěna těsnější koordinace s členskými státy i mezi nimi navzájem.

Doporučení č. 4:

Komise vyzývá spoluzákonodárce, aby urychleně dokončili započatou legislativní práci a aby přijali uvedené návrhy.

6.2. **Operativní výsledky: odlišné tempo**

Ačkoli se legislativní prostředí za posledních několik let podstatně změnilo, je z analýzy v oddíle 2.2 této zprávy zřejmé, že tato opatření nepřinášejí viditelný efekt, jaký bychom očekávali.

Na straně jedné vykazuje odhalování a hlášení potenciálních nesrovnalostí podvodného charakteru za posledních pět let celkově mírně klesající trend, který se však od roku 2012 podle všeho ubírá opačným směrem. Na straně druhé je hlášeno stále více nesrovnalostí nepodvodného charakteru. Trend poklesu je patrnější na straně příjmů než na straně výdajů.

6.2.1. *Příjmy: kvalita informací a strategie kontroly*

Na straně příjmů není zřejmé, je-li tento trend dán posunem směrem k odhalování nesrovnalostí, nebo způsobem, jakým členské státy případy klasifikují. Dalšími možnými důvody mohou být: nová preventivní opatření proti podvodům, jež členské státy uplatňují k identifikaci slabých míst, možnost, že členské státy hájí finanční zájmy, aniž by dále vyšetřovaly potenciální trestné činy, či možnost, že by do kontrolních strategií členských států měly být zapracovány dynamičtější faktory, které by je lépe adaptovaly na měnící se prostředí.

Doporučení č. 5:

S ohledem na snižující se počet hlášených případů podvodu Komise členskými státním doporučuje, aby přezkoumaly své kontrolní strategie, tak aby byly

zavedeny přesně cílené celní kontroly prováděné na základě profilů rizika, jimiž by bylo možno účinně odhalovat podvodné dovozní operace.

Po analýze nahlášených údajů však byly zjištěny určité nedostatky v kvalitě. Porovnáme-li počet případů podvodů a nesrovnalostí za období 2009–2013 s údaji z předchozích zpráv, zjistíme, že mezi okamžikem odhalení a okamžikem nahlášení případu prostřednictvím aplikace OWNRES vzniká časová prodleva. Ačkoli lze jen uvítat, že členské státy pravidelně aktualizují údaje o případech podvodů a nesrovnalostí, nemění to nic na tom, že je tyto případy nutno ohlašovat v krátké lhůtě.

Doporučení č. 6:

Členské státy by měly zintenzivnit úsilí o to, aby byly případy podvodů a nesrovnalostí hlášeny a aktualizovány v krátké lhůtě. V zájmu účinného monitorování a následných opatření by měly být do aplikace OWNRES zanášeny spolehlivé údaje o případech podvodů a nesrovnalostí.

6.2.2. *Výdaje: oblast v pohybu*

Na výdajové straně lze změny v počtu nesrovnalostí podvodného charakteru, jež byly nahlášený za posledních pět let, interpretovat již obtížněji (v letech 2009–2011 jejich počet klesal a v následujících dvou letech rostl). Tento vývoj je nejspíše dán skutečností, že většina výdajových programů (strukturální fondy, fondy pro rozvoj venkova a předvstupní pomoc) má víceletý charakter.

V roce 2013 byla zaznamenána nečekaná změna v odvětví zemědělství (kdy bylo odhaleno a nahlášeno výrazně více případů potenciálního podvodu). Příčinou by mohla být vyšetřování *ad hoc* a v budoucích letech by se tento jev nemusel opakovat.

Úloha řídicích orgánů v odhalování podvodů však roste, zejména od roku 2012. Tato úloha by měla posilovat i v nadcházejících letech, a to díky nedávno vypracovaným strategiím proti podvodům, které budou v plném rozsahu uplatněny v období 2014–2020.

Doporučení č. 7:

Komise členským státům doporučuje, aby správně uplatňovaly pravidla EU pro boj proti podvodům, aby přitom vycházely z pečlivě zpracovaného a aktualizovaného hodnocení rizika podvodů a aby využívaly podpory vhodných nástrojů IT, které jim pomohou lépe zacílit své kontroly.

Strukturovaná koordinace (výměna dat a informací) mezi útvary pro boj proti podvodům a řídicími orgány se osvědčila a měly by ji uplatňovat všechny členské státy.

Postupy k odhalování podvodů se v členských státech nadále výrazně liší. Komise zůstává znepokojena tím, že některé země oznamují jen málo nesrovnalostí

potenciálně podvodného charakteru. Komise bude nadále zvyšovat povědomí o rizicích podvodů a bude nabízet vodítka, s jejichž pomocí lze těsněji sblížit vnitrostátní systémy, tak aby byly finanční zájmy EU chráněny proti podvodům efektivněji.

Doporučení č. 8

Vzhledem k tomu, že některé členské státy oznamují velmi málo nesrovnalostí podvodného charakteru, Komise jim doporučuje, aby své úsilí při odhalování či oznamování podvodů zintenzivnily:

- **v oblasti politiky soudržnosti: Francie, Španělsko, Irsko, Maďarsko, Dánsko a Nizozemsko,**
- **v oblasti zemědělství: Litva, Nizozemsko, Portugalsko a Finsko.**

PŘÍLOHA č. 1 – Nahlášené nesrovnalosti podvodného charakteru

(Počet nahlášených nesrovnalostí podvodného charakteru měří výsledky, jichž dosahují členské státy v boji proti podvodům a dalším protiprávním činnostem, které poškozují finanční zájmy EU. Neměl by být vykládán jako míra podvodovosti na území daného členského státu.)¹¹⁰

Členský stát	Zemědělství		Rybolov		Politika soudržnosti		Předvstupní pomoc		CELKEM		PŘÍJMY	
	Počet	EUR	Počet	EUR	Počet	EUR	Počet	EUR	Počet	EUR	Počet	EUR
Belgique/België					2	0			2	0	34	10,257,534
Bulgaria	82	2,930,979	2	477,927	5	528,970	8	5,455,219	97	9,393,095	8	300,422
Česká republika	15	1,509,736			20	11,588,466			35	13,098,203	3	45,098
Danmark	66	2,555,374				0			66	2,555,374	4	711,748
Deutschland	9	915,590			38	22,838,370			47	23,753,960	70	7,856,134
Eesti	4	1,220,196			3	5,645,673			7	6,865,869		0
Éire/Ireland						0			0	0	5	566,258
Ellada	25	1,844,031			30	1,557,248			55	3,401,279	20	2,187,041
España	12	801,903				0			12	801,903	121	12,160,427
France	15	1,460,097			1	197,681			16	1,657,777	84	5,124,158
Hrvatska						0	2	12,113	2	12,113	5	109,626
Italia	213	36,666,995	17	7,433,523	72	24,395,501			302	68,496,019	137	12,485,615
Kypros			3	203,450	3	111,735			6	315,185	1	76,603
Latvija	3	274,528			27	10,957,478			30	11,232,006	11	517,936
Lietuva					2	106,391			2	106,391	24	1,931,919
Luxembourg	1	252,050				0			1	252,050		0
Magyarország					2	226,808			2	226,808	6	131,689
Malta	5	113,814			14	246,439			19	360,253	4	444,171
Nederland	1	6,349,557				0			1	6,349,557	19	951,905
Österreich	6	53,167				0			6	53,167	13	301,255
Polska	42	4,382,479	1	1,034,465	48	35,770,370			91	41,187,314	17	2,544,607
Portugal					4	994,602			4	994,602	1	108,890
Romania	60	4,397,573			23	23,107,715	26	9,059,616	109	36,564,903	15	288,581
Slovenija	2	213,708			4	6,168,418			6	6,382,126	4	324,517
Slovensko	1	520,942			4	237,024			5	757,966		0
Suomi/Finland					2	179,375			2	179,375	5	351,061
Sverige	2	32,411				0			2	32,411		0
United Kingdom	1	14,278			17	10,878,059			18	10,892,337	22	741,066
CELKEM	565	66,509,407	23	9,149,365	321	155,736,322	36	14,526,948	945	245,922,042	633	60,518,262

¹¹⁰ K částkám v odvětví zemědělství v Nizozemsku viz poznámka pod čarou č. 9 a bod 3.4.1 pracovního dokumentu útvarů Komise „Statistická analýza nesrovnalostí“.

PŘÍLOHA č. 2 – Nahlášené nesrovnalosti nepodvodného charakteru

Členský stát	Zemědělství		Rybolov		Politika soudržnosti		Předvstupní pomoc		CELKEM VÝDAJE		PŘÍJMY	
	Počet	EUR	Počet	EUR	Počet	EUR	Počet	EUR	Počet	EUR	Počet	EUR
Belgique/België	24	939,877			70	2,524,864			94	3,464,741	128	9,202,531
Bulgaria	6	1,171,207			58	13,195,366	26	1,595,814	90	15,962,386	13	2,320,240
Česká republika	61	1,443,547	1	1,113,878	998	356,518,778			1,060	359,076,203	54	2,990,937
Danmark	18	731,486	13	2,287,911	5	70,106			36	3,089,502	36	1,425,161
Deutschland	173	5,252,533			220	22,409,261			393	27,661,793	1,310	98,989,081
Eesti	37	1,215,724	6	388,015	75	9,901,878			118	11,505,617	4	348,729
Éire/Ireland	139	4,058,132			167	52,559,106			306	56,617,238	19	1,504,686
Ellada	57	3,648,198	1	14,377	194	152,746,607			252	156,409,182	0	0
España	215	15,245,207	28	3,713,821	277	86,834,854			520	105,793,883	236	16,965,571
France	146	9,930,695			13	194,218			159	10,124,913	207	17,645,859
Hrvatska						0	19	244,806	19	244,806	3	54,764
Italia	188	7,422,239	4	469,956	331	37,185,218			523	45,077,413	135	12,599,046
Kypros	20	962,878	1	11,516	5	126,693			26	1,101,087	16	1,008,764
Latvija	20	497,353	3	156,007	79	31,542,662			102	32,196,021	8	507,947
Lietuva	78	2,243,509			142	29,912,978			220	32,156,487	23	768,756
Luxembourg						0			0	0	0	0
Magyarország	381	13,837,519	1	17,339	156	18,091,359	3	3,174	541	31,949,391	54	1,547,596
Malta					10	836,470			10	836,470	0	0
Nederland	125	57,996,815	2	150,676	62	8,833,503			189	66,980,994	405	39,922,499
Österreich	12	537,448	1	17,645	9	564,071			22	1,119,164	49	3,305,185
Polska	282	13,325,663	16	1,022,798	685	107,518,991	1	89,357	984	121,956,809	90	6,406,122
Portugal	106	3,924,486	8	448,165	171	19,517,973			285	23,890,624	18	1,005,056
Romania	509	30,802,914	25	3,408,417	242	44,643,607	128	43,740,166	904	122,595,105	65	4,266,685
Slovenija	11	383,467			46	7,474,094			57	7,857,561	8	227,567
Slovensko	34	7,342,186			152	121,074,694			186	128,416,879	8	1,744,504
Suomi/Finland	11	509,009			6	341,593			17	850,602	38	2,078,425
Sverige	37	1,825,448	2	20,578	29	1,284,837			68	3,130,863	61	11,507,877
United Kingdom	124	2,870,444	21	1,106,944	472	52,116,514			617	56,093,902	1,156	89,018,202
CELKEM	2,814	188,117,982	133	14,348,044	4,674	1,178,020,295	177	45,673,317	7,798	1,426,159,637	4,144	327,361,789

PŘÍLOHA č. 3 – Finanční opravy provedené v roce 2013 v rámci sdíleného řízení (v milionech EUR)¹¹¹

Členský stát	EZZF	Rozvoj venkova	EFRR	Fond soudržnosti	ESF	Další*	Celkem 2013	Celkem 2012
	Mil. EUR	Mil. EUR	Mil. EUR	Mil. EUR	Mil. EUR	Mil. EUR	Mil. EUR	Mil. EUR
Belgique/België	7	0	12		5		24	14
Bulgaria	13	2	3	0	0	0	19	30
Česká republika	5	6	22	2	41		76	125
Danmark	10	1	0		0	1	12	22
Deutschland	7	5	3		23	0	39	10
Eesti	0		10		1		10	1
Éire/Ireland	5	2	1			0	9	9
Ellada	-1		86	7	-110	0	-18	262
España	4	2	193	46	459	14	717	2,172
France	6	35	17		36	1	96	123
Hrvatska				1			1	-
Italia	111	6	157		106	2	382	275
Kypros	0	0					0	8
Latvija	0	1	19	8	-5	0	24	12
Lietuva	0	8	0	0	0	0	8	10
Luxembourg	0	0	0				0	0
Magyarország	15	4	51	89	1		160	6
Malta	0	0					0	0
Nederland	2				44	1	47	20
Österreich	1				0		1	1
Polska	24	118	8	33	11	0	195	162
Portugal	0		3	22	6	0	31	134
Romania	28	17	0	21	219		285	139
Slovenija	4	5	12	2	0		23	0
Slovensko	1	4	23	45	1		73	57
Suomi/Finland	5	1	0		0	0	6	1
Sverige	20				0	1	22	74
United Kingdom	211	12	2		3	0	228	50
Interreg/Cross-Border			1				1	24
PROVEDENO CELKEM	481	230	622	277	842	21	2,472	3,742

* Do této kategorie jsou řazeny finanční opravy.

Pozn.: Tyto údaje jsou prozatímní, dokud neproběhne audit Evropského účetního dvora.

¹¹¹ Součty jednotlivých řádků a sloupců nemusí v důsledku zaokrouhlení odpovídat součtu zobrazovaných číselných údajů.