



Bruxelles, 29.4.2019.
COM(2019) 196 final

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM
PARLAMENTU, VIJEĆU, EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM
ODBORU, ODBORU REGIJA I REVIZORSKOM SUDU**

**Strategija Komisije za borbu protiv prijevara: pojačano djelovanje radi zaštite
proračuna EU-a**

{SWD(2019) 170 final} - {SWD(2019) 171 final}

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM
PARLAMENTU, VIJEĆU, EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM
ODBORU, ODBORU REGIJA I REVIZORSKOM SUDU**

**Strategija Komisije za borbu protiv prijevara: pojačano djelovanje radi zaštite
proračuna EU-a**

SADRŽAJ

Glavne pokrate.....	2
1. Sažetak	4
2. Uvod.....	5
2.1. Borba Europske unije protiv prijevara	5
2.2. Strategija Komisije za borbu protiv prijevara iz 2011.	6
2.3. Provedba i evaluacija strategije Komisije za borbu protiv prijevara.....	6
2.4. Argumenti za novu strategiju Komisije za borbu protiv prijevara	7
2.5. Opseg strategije Komisije za borbu protiv prijevara iz 2019.	8
3. Procjena rizika od prijevara	9
4. Načela i prioriteti	11
4.1. Načela strategije Komisije za borbu protiv prijevara iz 2011. i strategije Komisije za borbu protiv prijevara iz 2019.	11
4.2. Prioriteti nove strategije Komisije za borbu protiv prijevara.....	13
4.2.1. Cilj br. 1: prikupljanje i analiza podataka	13
4.2.2. Cilj br. 2: koordinacija, suradnja i procesi	16
5. Daljnji ciljevi	18
6. Praćenje i izvješćivanje.....	19

Glavne pokrate

<i>Pokrata</i>	<i>Značenje</i>
GU	Glavna uprava
GU BUDG	Glavna uprava za proračun
GU HR	Glavna uprava za ljudske resurse i sigurnost
GU TAXUD	Glavna uprava za oporezivanje i carinsku uniju
EPPO	Ured Europskog javnog tužitelja
Eurojust	Agencija EU-a za suradnju u kaznenom pravosuđu
Europol	Agencija EU-a za suradnju tijela za izvršavanje zakonodavstva
FPDNet	Mreža za sprječavanje i otkrivanje prijevara
FU	Financijska uredba ¹
IAS	Služba za unutarnju reviziju
IMS	Sustav za upravljanje nepravilnostima
VFO	Višegodišnji financijski okvir
OLAF	Europski ured za borbu protiv prijevara
Uredba o OLAF-u	Uredba (EU, Euratom) br. 883/2013 ²
PIF ³	Zaštita financijskih interesa EU-a
Direktiva PIF	Direktiva (EU) 2017/1371 ⁴
SG	Glavno tajništvo

¹ Uredba (EU, Euratom) 2018/1046 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. srpnja 2018. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije, o izmjeni uredbi (EU) br. 1296/2013, (EU) br. 1301/2013, (EU) br. 1303/2013, (EU) br. 1304/2013, (EU) br. 1309/2013, (EU) br. 1316/2013, (EU) br. 223/2014, (EU) br. 283/2014 i Odluke br. 541/2014/EU te o stavljanju izvan snage Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012, SL L 193, 30.7.2018., str. 1.

² Uredba (EU, Euratom) br. 883/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. rujna 2013. o istragama koje provodi Europski ured za borbu protiv prijevara (OLAF) i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1073/1999 Europskog parlamenta i Vijeća te Uredbe Vijeća (Euratom) br. 1074/1999, SL L 248, 18.9.2013., str. 1., kako je izmijenjena.

³ Francuska pokrata za „protection des intérêts financiers de l’Union européenne”.

⁴ Direktiva (EU) 2017/1371 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. srpnja 2017. o suzbijanju prijevara počinjenih protiv financijskih interesa Unije kaznenopravnim sredstvima, SL L 198, 28.7.2017., str. 29.

SJ	Pravna služba
SOCTA	Procjena prijetnje teškog i organiziranog kriminala
SPP	Strateško planiranje i programiranje
UFEU	Ugovor o funkcioniranju Europske unije
TVS	Tradicionalna vlastita sredstva
PDV	Porez na dodanu vrijednost

1. Sažetak

Građani i porezni obveznici EU-a zaslužuju da institucije EU-a posluju s najvećom razinom integriteta. Doprinos proračunu EU-a koji su ostvarili napornim radom trebao bi se trošiti na razborit i učinkovit način i zaštititi od prijevара. EU je 2017. odlučno pojačao svoju borbu protiv prijevara donošenjem Direktive o suzbijanju prijevara počinjenih protiv financijskih interesa Unije kaznenopravnim sredstvima i Uredbe o osnivanju Ureda europskog javnog tužitelja (EPPO). Kako bi se taj pozitivan razvoj nastavio i nakon 2018. te kako bi se pripremilo na novu generaciju programa potrošnje na temelju višegodišnjeg financijskog okvira (VFO) za razdoblje 2021.–2027., Komisija ovom Komunikacijom ažurira svoju strategiju za borbu protiv prijevara iz 2011. Strategija Komisije za borbu protiv prijevara interni je dokument politike koji službe Komisije i izvršne agencije moraju slijediti u borbi protiv prijevara i korupcije koje utječu na financijske interese EU-a.

U evaluaciji strategije Komisije za borbu protiv prijevara iz 2011. zaključeno je da je ta strategija i dalje relevantan i djelotvoran okvir politike na temelju kojeg Komisija štiti proračun EU-a, no da ju je potrebno prilagoditi razvoju situacije (novi programi financiranja i kretanja u području prijevara, razvoj informatičkih alata itd.).

Službe Komisije provele su i procjenu rizika od prijevara, u kojoj su sudjelovale i izvršne agencije. Glavne su dvije utvrđene slabosti i. nedovoljna analiza podataka o prijevarama, što ograničava Komisijino poimanje prijevara i ii. određeni nedostaci u nadzoru koji Komisija provodi nad upravljanjem rizicima od prijevara na razini odjela. O tim je slabostima riječ i u preporukama iz nedavnog tematskog izvješća Europskog revizorskog suda pod naslovom „Borba protiv prijevara u rashodima EU-a: potrebno je odlučno djelovati”.

Stoga su prioritetni ciljevi ove strategije Komisije za borbu protiv prijevara iz 2019. povećati analitičke sposobnosti Komisije za potrebe sprječavanja i otkrivanja te uspostaviti centraliziraniji nadzorni sustav za njezino djelovanje protiv prijevara. Osim toga, pratećim akcijskim planom upućenim službama i izvršnim agencijama Komisije namjerava se poboljšati suradnju i tijek djelovanja u području borbe protiv prijevara na svim razinama, na primjer suradnju Komisije i drugih tijela EU-a s OLAF-om i Uredom europskog javnog tužitelja (EPPO), koja se trenutačno uspostavlja. Akcijskim planom unaprjeđuje se i rad u okviru strategije Komisije za borbu protiv prijevara iz 2011., posebno kad je riječ o dobroj javnoj nabavi i poticanju međunarodne suradnje.

Komisija namjerava ojačati svoje sustave internog praćenja za potrebe strategije za borbu protiv prijevara iz 2019. i pratećeg akcijskog plana te razviti pokazatelje zahvaljujući kojima će se djelovanje protiv prijevara moći bolje mjeriti. To će se odraziti u godišnjim izvješćima o zaštiti financijskih interesa EU-a, u kojima Komisija redovito izvješćuje o provedbi svoje strategije za borbu protiv prijevara.

Ciljevi strategije Komisije za borbu protiv prijevara iz 2019. navedeni su u Prilogu ovoj Komunikaciji. Komunikaciji su priložena dva radna dokumenta službi, jedan u kojem se iznose rezultati procjene rizika od prijevara i drugi u kojem se utvrđuje ažurirani akcijski

plan. Evaluacija strategije Komisije za borbu protiv prijevара iz 2011. istodobno je objavljena u zasebnom radnom dokumentu službi.

2. Uvod

2.1. Borba Europske unije protiv prijevара

Prijevare koje utječu na proračun EU-a mogu prouzročiti da se sredstva EU-a zloupotrijebe i ne iskoriste za svoju zakonitu svrhu, čime se umanjuje djelotvornost mjera EU-a. Kad prijevара uspije, dovodi se u pitanje integritet djelovanja EU-a i narušava povjerenje javnosti u politiku EU-a.

Na temelju članka 317. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) i članka 36. Financijske uredbe⁵ Komisija izvršava proračun EU-a u skladu s načelima dobrog financijskog upravljanja te uz primjenu djelotvorne i učinkovite unutarnje kontrole, koja uključuje sprječavanje, otkrivanje i ispravljanje⁶ prijevара i nepravilnosti te daljnje postupanje u vezi s njima. Komisija to čini u suradnji s državama članicama, koje prikupljaju i troše do 80 % proračuna EU-a. U skladu s tim, u članku 325. stavku 1. UFEU-a propisano je da EU i države članice suzbijaju prijevare i sva druga nezakonita djelovanja koja su usmjerena protiv financijskih interesa EU-a.

Svake se godine u Komisijinu izvješću o zaštiti financijskih interesa EU-a, izvješću PIF⁷, daje pregled načina na koji otkrivene nepravilnosti, uključujući prijevара, utječu na proračun EU-a. Iako su iznosi i brojke svake godine drukčiji, jasno je da razina poznatih i prijavljenih prijevара⁸ zahtijeva stalno djelovanje EU-a.

Nepravilnosti prijavljene kao prijevара, 2014.–2017.

Dio proračuna	2014.		2015.		2016.		2017.	
	Broj nepravilnosti koje se smatraju prijevaram	Iznosi o kojima je riječ (u milijunima E UR)	Broj nepravilnosti koje se smatraju prijevaram	Iznosi o kojima je riječ (u milijunima E UR)	Broj nepravilnosti koje se smatraju prijevaram	Iznosi o kojima je riječ (u milijunima E UR)	Broj nepravilnosti koje se smatraju prijevaram	Iznosi o kojima je riječ (u milijunima EUR)
Prirodni resursi	519	68,6	444	74,1	413	61,8	276	59,9
Kohezijska politika	306	274,2	371	477,5	407	236,9	345	320,4
Pretpristupna faza	31	14,47	29	7,8	28	3,0	19	3,2
Izravni rashodi	83	4,7	5	0,2	49	6,3	65	7,3
Vlastita sredstva	710	176,2	612	78	513	83	441	76,4
Ukupno	1 649	538,2	1 461	637,6	1 410	391,0	1 146	467,1

Izvor: godišnja izvješća od 2014. do 2017. o zaštiti financijskih interesa Europske unije i borbi protiv prijevара⁹

⁵ Upućivanje u bilješci 1.

⁶ Ispravljanje prijevара krovni je pojam koji se posebno odnosi na povrat nepropisno potrošenih iznosa i na administrativne sankcije.

⁷ Najnovije izvješće: Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću, 29. godišnje izvješće o zaštiti financijskih interesa Europske unije i borbi protiv prijevара – 2017., COM(2018) 553 final.

⁸ Budući da to, naravno, ne uključuje neotkrivene prijevare, nije moguće utvrditi stvarnu razinu prijevара.

⁹ U tim se brojkama još ne odražavaju u potpunosti veliki slučajevi umanjenja carinske vrijednosti nedavno otkriveni u Ujedinjenoj Kraljevini (vidjeti [izvješće OLAF-a za 2017.](#), str. 26.), čiji se učinak na proračun procjenjuje na oko 2,5 milijardi EUR.

Europski parlament svake godine ispituje izvješće PIF i iznosi primjedbe na njega u rezoluciji te pritom ističe važnost borbe protiv prijevара¹⁰. Nedavno je Europski revizorski sud objavio tematsko izvješće¹¹ o institucijskom okviru i radnim metodama na kojima se temelji Komisijina borba protiv prijevара u rashodima EU-a. U izvješću je istaknuta važnost te teme i preporučeno je daljnje djelovanje.

U tom se kontekstu u revidiranoj strategiji Komisije za borbu protiv prijevара utvrđuje sveobuhvatan pristup borbi protiv prijevара koje utječu na financijske interese EU-a te se Komisiju, njezine odjele i izvršne agencije usmjerava u izvršavanju pravnih, političkih odnosno upravljačkih ovlasti kako bi se zaštitio proračun EU-a. Nema izravnog obraćanja državama članicama, no Komisija ih poziva da isto tako poduzmu odgovarajuće mjere za sprječavanje, otkrivanje i ispravljanje prijevара koje utječu na financijske interese EU-a u skladu sa svojim obvezama na temelju Ugovora. Odgovorni odjeli Komisije i OLAF nastavit će podupirati i pratiti mjere koje države članice poduzimaju za suzbijanje prijevара.

2.2. Strategija Komisije za borbu protiv prijevара iz 2011.

Komisija je 24. lipnja 2011. donijela svoju trenutačnu strategiju za borbu protiv prijevара. Nju su činili: i. Komunikacija Komisije drugim institucijama¹² u kojoj se opisuju strateški ciljevi i ključni operativni koraci za njihovo ostvarivanje i ii. detaljniji interni akcijski plan Komisije¹³.

U strategiji Komisije za borbu protiv prijevара iz 2011. utvrđena su tri prioriteta: i. uvođenje odredbi o borbi protiv prijevара u Komisijine prijedloge programa potrošnje na temelju VFO-a za razdoblje 2014.–2020.; ii. provedba strategija za borbu protiv prijevара na razini službi; i iii. revizija direktiva o javnoj nabavi.

2.3. Provedba i evaluacija strategije Komisije za borbu protiv prijevара

Komisija od 2013. u izvješćima PIF¹⁴ izvješćuje o provedbi strategije Komisije za borbu protiv prijevара iz 2011. Prioritetna djelovanja i sve mjere utvrđene u internom akcijskom

¹⁰ Vidjeti, na primjer, uvodnu izjavu B. rezolucije Europskog parlamenta od 3. svibnja 2018. o godišnjem izvješću o zaštiti financijskih interesa EU-a – borba protiv prijevара za 2016., 2017/2216(INI), P8_TA(2018)0196: „budući da bi razumna javna potrošnja i zaštita financijskih interesa EU-a trebali biti ključni elementi politike EU-a, čiji je cilj povećati povjerenje građana osiguravajući da se njihov novac koristi ispravno i učinkovito”.
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2018-0196&format=XML&language=HR>

¹¹ „Borba protiv prijevара u rashodima EU-a: potrebno je odlučno djelovati”, [Europski revizorski sud, Tematsko izvješće br. 01/2019.](#)

¹² Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru, Odboru regija i Revizorskom sudu od 24. rujna 2011. o strategiji Komisije za borbu protiv prijevара, COM(2011) 376 final.

¹³ Komunikacija Komisiji, Interni akcijski plan Komisije za provedbu strategije Komisije za borbu protiv prijevара, SEC(2011) 787/3. Komunikaciji je priložen akcijski plan za borbu protiv krijumčarenja cigareta i alkohola: Radni dokument službi Komisije, Akcijski plan za borbu protiv krijumčarenja cigareta i alkohola uz istočnu granicu EU-a, SEC(2011) 791 final.

¹⁴ Vidjeti bilješku 7.

planu dovršeni su ili se, u slučaju mjera koje se ponavljaju (npr. osposobljavanje), nastavljaju provoditi.

Službe Komisije provele su evaluaciju kako bi ocijenile relevantnost, djelotvornost, učinkovitost i usklađenost strategije Komisije za borbu protiv prijevара iz 2011. te njezine provedbe. Rezultati evaluacije detaljno su izloženi u radnom dokumentu službi Komisije objavljenom zajedno s ovom Komunikacijom.

2.4. Argumenti za novu strategiju Komisije za borbu protiv prijevара

Trenutačni okvir Komisije za borbu protiv prijevара, utemeljen na strategiji Komisije za borbu protiv prijevара iz 2011., već služi kao dobra strateška osnova za suzbijanje prijevара. Međutim, priprema sljedećeg VFO-a za razdoblje nakon 2020. dobra je prilika da Komisija prilagodi i ojača svoje aktivnosti borbe protiv prijevара gdje je to primjereno, na primjer kad je riječ o novim načinima financiranja. Osim toga, strategijom Komisije za borbu protiv prijevара iz 2019. jača se borba protiv prijevара koje štete proračunu na prihodovnoj strani (npr. sprječavanjem poreznih prijevара i suzbijanjem krijumčarenja)¹⁵.

Kako bi se usmjerila revizija njezinih politika za borbu protiv prijevара, službe Komisije provele su procjenu rizika od prijevара, sažetu u sljedećem poglavlju. U strategiji Komisije za borbu protiv prijevара iz 2019. uzimaju se, među ostalim, u obzir i evaluacija strategije Komisije za borbu protiv prijevара za razdoblje 2011.–2017. te rezultati nedavno provedene revizije uspješnosti Revizorskog suda „Borba protiv prijevара u rashodima EU-a: potrebno je odlučno djelovati”¹⁶.

Osim toga, strategija Komisije za borbu protiv prijevара iz 2019. prilagođena je s obzirom na dvije važne novosti u zakonodavstvu EU-a o borbi protiv prijevара donesene 2017. To su: i. Direktiva PIF¹⁷, u kojoj su utvrđeni stroži zajednički standardi za kaznena prava država članica kako bi se zaštitili financijski interesi EU-a; i ii. Uredba kojom je osnovan Ured Europskog javnog tužitelja (EPPO)¹⁸ na temelju pojačane suradnje između 22 država članica u ovoj fazi. Kad započne s radom (2021.), EPPO će djelotvornije pokretati kazneni progon kaznenih djela koja štete financijskim interesima EU-a. Naposljetku, okvir za integriranu politiku kaznenih i administrativnih istraga uključuje prijedlog za izmjenu Uredbe o OLAF-u¹⁹. Predloženim izmjenama OLAF-u će se omogućiti da blisko surađuje s EPPO-om i djelotvornije provodi vlastite istrage. Neometana i snažna suradnja između EPPO-a, OLAF-a, Eurojusta, Europol a i država članica ključna je kako bi se osigurali sveobuhvatan opseg

¹⁵ U skladu s preporukom Komisijine službe za unutarnju reviziju iz revizije uspješnosti i koordinacije aktivnosti borbe protiv prijevара u području tradicionalnih vlastitih sredstava provedene 2016., sažete u Izvješću Komisije Europskom parlamentu i Vijeću; Godišnje izvješće Komisije tijelu koje daje razrješnicu u vezi s unutarnjim revizijama provedenima 2016., COM(2017) 497 final od 15. rujna 2017., str. 11.

¹⁶ Navedena u prethodnom odjeljku 2.1. i bilješki 11.

¹⁷ Upućivanje u bilješki 4.

¹⁸ Uredba Vijeća (EU) 2017/1939 od 12. listopada 2017. o provedbi pojačane suradnje u vezi s osnivanjem Ureda europskog javnog tužitelja („EPPO”), SL L 283, 31.10.2017., str. 1.

¹⁹ Komisijin Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU, Euratom) br. 883/2013 o istragama koje provodi Europski ured za borbu protiv prijevара (OLAF) u pogledu suradnje s Uredom europskog javnog tužitelja i djelotvornosti istraga koje provodi OLAF od 23. svibnja 2018., COM(2018) 338.

istraga i potpuna djelotvornost novog institucijskog ustroja za borbu protiv prijevара²⁰. Značenje osnivanja EPPO-a za odjele Komisije isto je tako uzeto u obzir u akcijskom planu uz strategiju Komisije za borbu protiv prijevара iz 2019.²¹

2.5. Opseg strategije Komisije za borbu protiv prijevара iz 2019.

Strategija Komisije za borbu protiv prijevара iz 2019. usmjerena je na zaštitu finansijskih interesa EU-a od prijevара, korupcije i drugih namjernih nepravilnosti te na rizik od ozbiljnih prijestupa u institucijama i tijelima EU-a. Ta su područja ključna i za zakonodavca u okviru borbe protiv prijevара²². Zbog toga je novom strategijom Komisije za borbu protiv prijevара obuhvaćeno sljedeće:

- prijevара, uključujući prijevара povezane s PDV-om, korupcija i pronevjera koje utječu na finansijske interese EU-a, kako su definirane u člancima 3. i 4. Direktive PIF,
- druga kaznena djela koja utječu na finansijske interese Unije, npr. kaznena djela povezana sa zlouporabom postupaka javne nabave koja utječu na proračun EU-a,
- nepravilnosti definirane u članku 1. stavku 2. Uredbe (EZ, Euratom) br. 2988/95²³ (koje su namjerne²⁴, ali još nisu obuhvaćene prethodno navedenim kaznenim djelima),
- ozbiljne povrede profesionalnih dužnosti osoblja ili članova institucija i tijela Unije, kako su navedene u članku 1. stavku 4. Uredbe o OLAF-u i članku 2. stavku 1. drugom podstavku Odluke Komisije (EZ, EZUČ, Euratom) br. 352/1999²⁵.

Kad se u strategiji Komisije za borbu protiv prijevара iz 2019. upućuje na „prijevара”, ta se riječ upotrebljava kao krovni pojam za različite vrste kaznenih i nekaznenih prijestupa, kako je prethodno utvrđeno. Više pojedinosti i konteksta nalazi se u procjeni rizika od prijevара²⁶.

Kad se u ovoj Komunikaciji i pratećim radnim dokumentima službi upućuje na zaštitu proračuna EU-a, time su *mutatis mutandis* obuhvaćeni finansijski interesi EU-a izvan pravnog okvira općeg proračuna, kao što je Europski razvojni fond²⁷.

²⁰ Kao što je istaknuto u točki 11. Rezolucije Europskog parlamenta od 3. svibnja 2018. o godišnjem izvješću o zaštiti finansijskih interesa EU-a – borba protiv prijevара za 2016. (upućivanje u bilješci 10.).

²¹ Odjeljak B.I. pratećeg akcijskog plana uz strategiju Komisije za borbu protiv prijevара iz 2019., SWD(2019) 170.

²² Vidjeti članak 1. stavke 1. i 4. Uredbe o OLAF-u (upućivanje u bilješci 2.).

²³ Uredba Vijeća (EZ, Euratom) br. 2988/95 od 18. prosinca 1995. o zaštiti finansijskih interesa Europskih zajednica, SL L 312, 23.12.1995., str. 1.

²⁴ Sve su nepravilnosti obuhvaćene područjem primjene Uredbe o OLAF-u, ali nova strategija Komisije za borbu protiv prijevара usmjerena je na namjerne prijestupe.

²⁵ Odluka Komisije (EZ, EZUČ, Euratom) br. 352/1999 od 28. travnja 1999. o osnivanju Europskog ureda za borbu protiv prijevара (OLAF), SL L 136, 31.5.1999., str. 20., kako je izmijenjena.

²⁶ SWD(2019) 171, str. 6.

²⁷ Vidjeti, uz daljnja upućivanja, Uredbu Vijeća (EU) 2018/1877 od 26. studenoga 2018. o finansijskoj uredbi koja se primjenjuje na 11. europski razvojni fond i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) 2015/323, SL L 307, 3.12.2018., str. 1.

3. Procjena rizika od prijevара²⁸

Kvalitativna procjena rizika od prijevара provedena je uz intenzivno savjetovanje sa svim službama i izvršnim agencijama Komisije. Bila je usmjerena na elemente Komisijinih sustava unutarnje kontrole podložne prijevarama i njome su utvrđena dva područja u kojima bi trebalo uvesti poboljšanja:

- za unaprjeđenje procjene rizika od prijevара i upravljanja rizicima od prijevара Komisiji su potrebne sveobuhvatnije središnje analitičke sposobnosti kako bi mogla pomno pregledavati podatke o obrascima prijevара, profilima počinitelja prijevара i slabostima u sustavima unutarnje kontrole EU-a. Znatno povećanje analitičkih sposobnosti Komisije trebalo bi omogućiti potporu i savjete financijskim dionicima, revizorima i istražiteljima pri sprječavanju i suzbijanju prijevара te pomoći Komisiji da: i. razvije politike za borbu protiv prijevара utemeljene na činjenicama i dokazima; ii. što djelotvornije i učinkovitije upotrebljava svoje nadzorne mehanizme i resurse; i iii. omogući otkrivanje prijevара,
- u skladu s Komisijinim decentraliziranim modelom financijskog upravljanja procjenu rizika od prijevара i upravljanje tim rizicima provode dužnosnici za ovjeravanje na osnovi delegiranja²⁹, tj. oni su glavna odgovornost službi i izvršnih agencija Komisije. Glavna je prednost tog modela mogućnost prilagodbe strategija za borbu protiv prijevара području politike ili području djelatnosti pojedinog odjela o kojem je riječ. Međutim, kako bi se osigurala dosljednost te optimizirale učinkovitost i djelotvornost, decentraliziranu procjenu rizika od prijevара i upravljanje tim rizicima potrebno je koordinirati i pratiti u okviru snažnog središnjeg sustava revizije.

Osim sustavnih slabosti, u procjeni rizika od prijevара analizirani su i obrasci prijevара. Prekomjerna naplata troškova na temelju lažnih izjava i/ili falsificirane popratne dokumentacije jedan je od najčešćih otkrivenih obrazaca prijevара. Očekuje se da će ta vrsta rizika od prijevара postati manje važna jer se novom financijskom uredbom i programima iz VFO-a za razdoblje 2021.–2027. usmjerenima na pojedine sektore namjerava povećati udio sredstava EU-a koja nisu povezana s troškovima ni utemeljena na pojednostavnjenim mogućnostima obračuna troškova te koja su dokazano manje izložena pokušajima prijevара³⁰. Potencijalni novi rizici koje donose te nove vrste financiranja povezani s provjerom rezultata mjere financiranja pratit će se i ublažavati prema potrebi. Stoga se u novom akcijskom planu uz strategiju Komisije za borbu protiv prijevара iz 2019. poziva na optimizaciju strategija kontrole³¹.

U području tradicionalnih vlastitih sredstava carinske prijevара počinjene krijumčarenjem, pogrešnim izjavama ili umanjenjem vrijednosti prouzročuju znatnu štetu proračunu EU-a. Stopa otkrivanja prijevара u tradicionalnim vlastitim sredstvima od 0,33 % premašila je 2016.

²⁸ Detaljno opisana u pratećem radnom dokumentu službi, SWD(2019) 171.

²⁹ U skladu s člankom 74. stavkom 2. drugom rečenicom Financijske uredbe.

³⁰ Europski revizorski sud, Godišnje izvješće o izvršenju proračuna za financijsku godinu 2016., s odgovorima institucija, SL C 322, 28.9.2017., str. 1., točke 1.10. i 1.11.

³¹ Mjera 27. pratećeg akcijskog plana uz strategiju Komisije za borbu protiv prijevара iz 2019., SWD(2019) 170.

stopu otkrivanja prijevare na rashodovnoj strani proračuna od 0,21 %³². Iako se razlika smanjila³³, stope su se tako nastavile razvijati i 2017. (0,30 % u odnosu na 0,29 %). U području PDV-a procjenjuje se da zbog prekograničnih prijevara, kao što su prijevare s „nepostojećim trgovcem” ili „kružne” prijevare³⁴, nastaju gubici za proračun u iznosu od oko 50 milijardi EUR godišnje³⁵. Međutim, većinu tih gubitaka snose države članice.

U području prijevara povezanih s prihodima šteta koju prouzrokuju zločinačke organizacije vrlo je velika³⁶, iako se takve zločinačke skupine bave i prijevarama povezanim s nabavom i subvencijama³⁷. EU je uspostavio ciklus politika za borbu protiv organiziranog i ozbiljnog međunarodnog kriminala, koji uključuje koordinaciju između institucija i agencija EU-a te država članica³⁸. Nekoliko prioriteta politike za razdoblje 2018.–2021. za tu vrstu kriminala odnosi se na borbu protiv prijevara³⁹. Strategija EU-a za borbu protiv krijumčarenja cigareta i drugih oblika nezakonite trgovine duhanskim proizvodima⁴⁰, čiji je akcijski plan nedavno ažuriran⁴¹, isto je tako uvelike usmjerena na suzbijanje organiziranog kriminala.

³² Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću, Zaštita financijskih interesa Europske unije – borba protiv prijevara, Godišnje izvješće za 2016., COM(2017) 383 final, str. 15. Stopom otkrivanja prijevare financijski učinak otkrivene prijevare mjeri se kao udio ukupnih prihoda ili rashoda; ona se utvrđuje za cijeli proračun i za konkretne dijelove.

³³ Bez uključivanja slučaja umanjenja carinske vrijednosti u Ujedinjenoj Kraljevini, slučaj objašnjen u Izvješću OLAF-a za 2017., str. 26.–27.: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2017_en.pdf.

³⁴ Objašnjeno u: Europol, Procjena prijetnje teškog i organiziranog kriminala u Europskoj uniji (SOCTA), 2017., str. 44.: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment-2017>.

³⁵ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru od 7. travnja 2016. o akcijskom planu o PDV-u, Put k jedinstvenom europskom području PDV-a – vrijeme je za donošenje odluka, COM(2016) 148, str. 3.

³⁶ Izvješće OLAF-a za 2016., str. 19.: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2016_en.pdf

³⁷ Izvješće OLAF-a za 2017., str. 22.–23.: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2017_en.pdf
Europol, SOCTA, 2017. (upućivanje u bilješci 34.), str. 45.

³⁸ Publikacija Glavnog tajništva Vijeća, „Ciklus politika EU-a za borbu protiv organiziranog i teškog međunarodnog kriminala”: <http://www.consilium.europa.eu/media/30232/qc0114638enn.pdf>

³⁹ Zaključci Vijeća od 18. svibnja 2017. o utvrđivanju prioriteta EU-a u borbi protiv organiziranog i teškog međunarodnog kriminala između 2018. i 2021., dokument Vijeća 9450/17: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9450-2017-INIT/hr/pdf>

Prioriteti povezani s prijevarama (ne samo s prijevarama kojima se šteti proračunu EU-a) odnose se na kiberkriminal, prijevare povezane s trošarinama i PDV-om, pranje novca i povrat imovine te krivotvorenje isprava.

⁴⁰ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu i Vijeću, „Jačanje borbe protiv krijumčarenja cigareta i drugih oblika nezakonite trgovine duhanskim proizvodima – sveobuhvatna strategija EU-a” od 6. lipnja 2013., COM(2013) 324 final.

⁴¹ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru od 7. prosinca 2018., Drugi akcijski plan za borbu protiv nezakonite trgovine duhanom za razdoblje od 2018. do 2022., COM(2018) 846 final.

**Evaluacija strategije Komisije za borbu protiv prijevара i procjena rizika od
prijevара
– prednosti i nedostaci
u Komisijinu upravljanju rizicima od prijevара**

Prednosti:

- korporativna strategija za borbu protiv prijevара kojom se utvrđuju usklađena sveobuhvatna načela,
- prilagođene strategije za borbu protiv prijevара na razini službi, planovi upravljanja i izvješćivanje, uključivanje sprječavanja i otkrivanja prijevара u unutarnje kontrole,
- potpora OLAF-a i drugih „središnjih službi” te razmjena najbolje prakse u okviru posebnih foruma za suradnju.

Nedostaci:

- nedostaci u prikupljanju i strateškoj analizi podataka povezanih s prijevarama putem informatičkih alata,
- nedostatak relevantnih i pouzdanih pokazatelja s pomoću kojih bi se bolje mogli mjeriti uspjesi u borbi protiv prijevара,
- potencijal za djelotvorniju središnju koordinaciju i nadzor.

4. Načela i prioriteti

4.1. Načela strategije Komisije za borbu protiv prijevара iz 2011. i strategije Komisije za borbu protiv prijevара iz 2019.

Opći cilj strategije Komisije za borbu protiv prijevара iz 2011.⁴² i dalje je u potpunosti relevantan. U novoj strategiji on se ponavlja te se ističe potreba za sveobuhvatnim pristupom suzbijanju prijevара na razini EU-a. Taj sveobuhvatni pristup odnosi se na cijeli ciklus borbe protiv prijevара i obuhvaća: i. poboljšanje sprječavanja i otkrivanja prijevара te uvjeta za istraživanje prijevара; i ii. osiguravanje dovoljnog ispravljanja prijevара i odvrćanja od njih s pomoću proporcionalnih i odvrćajućih sankcija. Zbog toga se i dalje primjenjuju vodeća načela i ciljni standardi za službe i izvršne agencije Komisije u borbi protiv prijevара⁴³.

Kao dodatno načelo strategije Komisije za borbu protiv prijevара iz 2019.⁴⁴ Komisija se obvezuje na djelotvornu unutarnju i vanjsku komunikaciju o borbi EU-a protiv prijevара.

⁴² Upućivanje u bilješci 12., vidjeti str. 3. strategije Komisije za borbu protiv prijevара iz 2011.

⁴³ Vidjeti str. 6.–9. strategije Komisije za borbu protiv prijevара iz 2011., upućivanje u bilješci 12.

⁴⁴ Na temelju načela 14. i 15. Komisijina revidiranog okvira za unutarnju kontrolu, C(2017) 2373 final.

Unutarnja komunikacija ključna je za usmjeravanje i podupiranje djelovanja institucija usmjerenog protiv prijevара, dok vanjska komunikacija služi zaštiti ugleda EU-a i povećanju povjerenja javnosti u integritet operacija EU-a i dobro financijsko upravljanje njima. Osim toga, obavješćavanje o borbi EU-a protiv prijevара možda i odvрати potencijalne počinitelje od prijevара.

**Borba protiv prijevара:
vodeća načela i ciljni standardi**

- **nulta tolerancija u pogledu prijevара,**
- **borba protiv prijevара kao sastavni dio unutarnje kontrole,**
- **troškovna učinkovitost kontrolа,**
- **profesionalni integritet i stručnost osoblja EU-a,**
- **transparentna upotreba sredstava EU-a,**
- **sprječavanje prijevара, posebno povećanje otpornosti programa potrošnje na prijevare,**
- **djelotvorni istražni kapaciteti i pravodobna razmjena informacija,**
- **brzo ispravljanje (uključujući povrat imovine obuhvaćene prijevaram i sudske/administrativne sankcije),**
- **dobra suradnja između unutarnjih i vanjskih dionika,**
posebno između EU-a i odgovornih nacionalnih tijela te između odjela svih obuhvaćenih institucija i tijela EU-a,
- **djelotvorna unutarnja i vanjska komunikacija o borbi protiv prijevара.**

Za uklanjanje mogućih nesukladnosti između prvog i trećeg načela ključna su dva čimbenika:

- nužno je u cijelosti uzeti u obzir aspekt ugledа pri primjeni zahtjeva troškovne učinkovitosti na kontrole usmjerene protiv prijevара, posebno u slučajevima unutarnje prijevare,
- nije moguće u potpunosti spriječiti prijevare, no čim se pojave naznake za to da je došlo do prijevare, bitno je brzo djelovati: bez odgode bi trebalo obavijestiti OLAF, možda će se morati poduzeti mjere predostrožnosti, a

4.2. Prioriteti nove strategije Komisije za borbu protiv prijevara

Na temelju procjene rizika od prijevara i s obzirom na preporuke iz prethodno navedenog tematskog izvješća Revizorskog suda⁴⁵ Komisija je utvrdila dva prioriteta cilja, povezana s boljim i. prikupljanjem i analizom podataka i ii. koordinacijom, suradnjom i procesima.

4.2.1. Cilj br. 1: prikupljanje i analiza podataka

Dodatno poboljšati poimanje obrazaca prijevare, profila počinitelja prijevare i sustavnih slabosti povezanih s prijevarama koje utječu na proračun EU-a.

Prikupljanje i analiza podataka koriste financijskim dionicima, revizorima i istražiteljima te pridonose borbi EU-a protiv prijevara, posebno na sljedeće načine:

- promatranje „okvira (za borbu protiv) prijevara” u EU-u i izvan njega te omogućivanje uvida u nove obrasce prijevara i inovativne načine za suzbijanje prijevara,
- prikupljanje i analiza podataka o utvrđenim prijevarama i slučajevima sumnje na prijevaru, produbljivanje znanja o slabostima, obrascima prijevara i profilima počinitelja prijevare te pomoć u što djelotvornijoj i učinkovitijoj uspostavi ili prilagodbi nadzornih mehanizama i resursa, i
- obrada podataka o profilima rizika i pokazateljima prijevare kako bi se otkrile i spriječile prijevare u budućnosti.

Na rashodovnoj strani proračuna Komisija već održava dvije baze podataka koje su od iznimne važnosti za borbu protiv prijevara:

- baza podataka sustava ranog otkrivanja i isključenja (EDES), u kojoj se bilježe administrativne sankcije uvedene za nepouzdana poduzeća u području izravnog i neizravnog upravljanja te se upozorava na potencijalne rizike za koje su odgovorni pojedinačni subjekti, i
- sustav za upravljanje nepravilnostima (IMS), kojim upravlja OLAF, putem kojeg države članice izvješćuju o nepravilnostima, uključujući prijevare, otkrivenima u podijeljenom upravljanju sredstvima EU-a.

Među raznim mjerama detaljno opisanim u akcijskom planu poboljšanim praćenjem cjelovitosti i kvalitete podataka te daljnjim razvojem IMS-a kao analitičkog alata povećat će se dodana vrijednost IMS-a za Komisiju i države članice. Komisija je predana povećanju kvalitete i cjelovitosti dobivenih podataka te poboljšanju analize prirode ili metoda otkrivenih prijevara:

- općenito (stalnim razvojem analize podataka IMS-a i upotrebom drugih dostupnih podataka), i
- u odnosu na određene sektore i/ili države članice (detaljnijim analizama koje se temelje na opširnijem, no prilagođenijem prikupljanju podataka i intenzivnoj suradnji s relevantnim dionicima).

⁴⁵ Navedeno u prethodnom odjeljku 2.1. i bilješci 11.

U tom je kontekstu Komisija predana razvoju konkretnog i usporedivog znanja o okviru za borbu protiv prijevara u različitim državama članicama, u odnosu na koje bi se trebali tumačiti podaci o otkrivenim prijevarama. U konačnici, tom pojačanom analizom namjerava se poboljšati sprječavanje (npr. bolji podaci o obrascima prijevare i sustavnim slabostima, na temelju kojih se može djelovati), otkrivanje (npr. razvoj pokazatelja rizika, prilagođenih određenim sektorima ili regijama) i istraživanje (npr. povećanjem znanja o aktivnostima koje se smatraju prijevarama).

Novom funkcijom skeniranja informacija pridonosit će se cjelokupnom postupku proaktivnim istraživanjem okvira (za borbu protiv) prijevara kako bi se otkrili novi općeniti rizici od prijevara ili rizici specifični za određeni sektor. Konkretno, Komisija namjerava opsežnije⁴⁶ upotrebljavati alate za mjerenje rizika u izravnom upravljanju te dodatno istražiti i promicati njihovu upotrebu u neizravnom i podijeljenom upravljanju.

Na prihodovnoj strani, točnije u području tradicionalnih vlastitih sredstava, Komisija održava bazu podataka OWNRES o nepravilnostima koje prijave države članice. Komisijin informacijski sustav za borbu protiv prijevara (AFIS) služi kao platforma za sigurnu uspostavu kontakta s nadležnim tijelima u državama članicama te omogućuje djelotvornu transnacionalnu suradnju u suzbijanju carinskih prijevara. Osim toga, Komisija je razvila nekoliko alata za praćenje i utvrđivanje sumnjivih aktivnosti⁴⁷. Na tome radi zajedno s državama članicama. Komisija će dodatno unaprijediti svoje analitičke sposobnosti u tom području. Cilj je istraživati, podupirati i olakšavati dijeljenje znanja, dobre prakse i pouka o analizi podataka koji će koristiti carinskim službenicima u borbi protiv prijevara. Konačni je cilj izgraditi zajednicu stručnjaka u tom području, poboljšati suradnju među svim uključenim dionicima i donijeti stvarnu dodanu vrijednost EU-a.

Povećanom dostupnošću podataka te stalnim poboljšavanjem tehnika analize i informatičkih alata mogu se poboljšati i kvaliteta i kvantiteta primljenih informacija koje bi OLAF mogao istražiti. To bi, u konačnici, moglo dovesti do pokretanja većeg broja bolje usmjerenih istraga u srednjem i dugom roku.

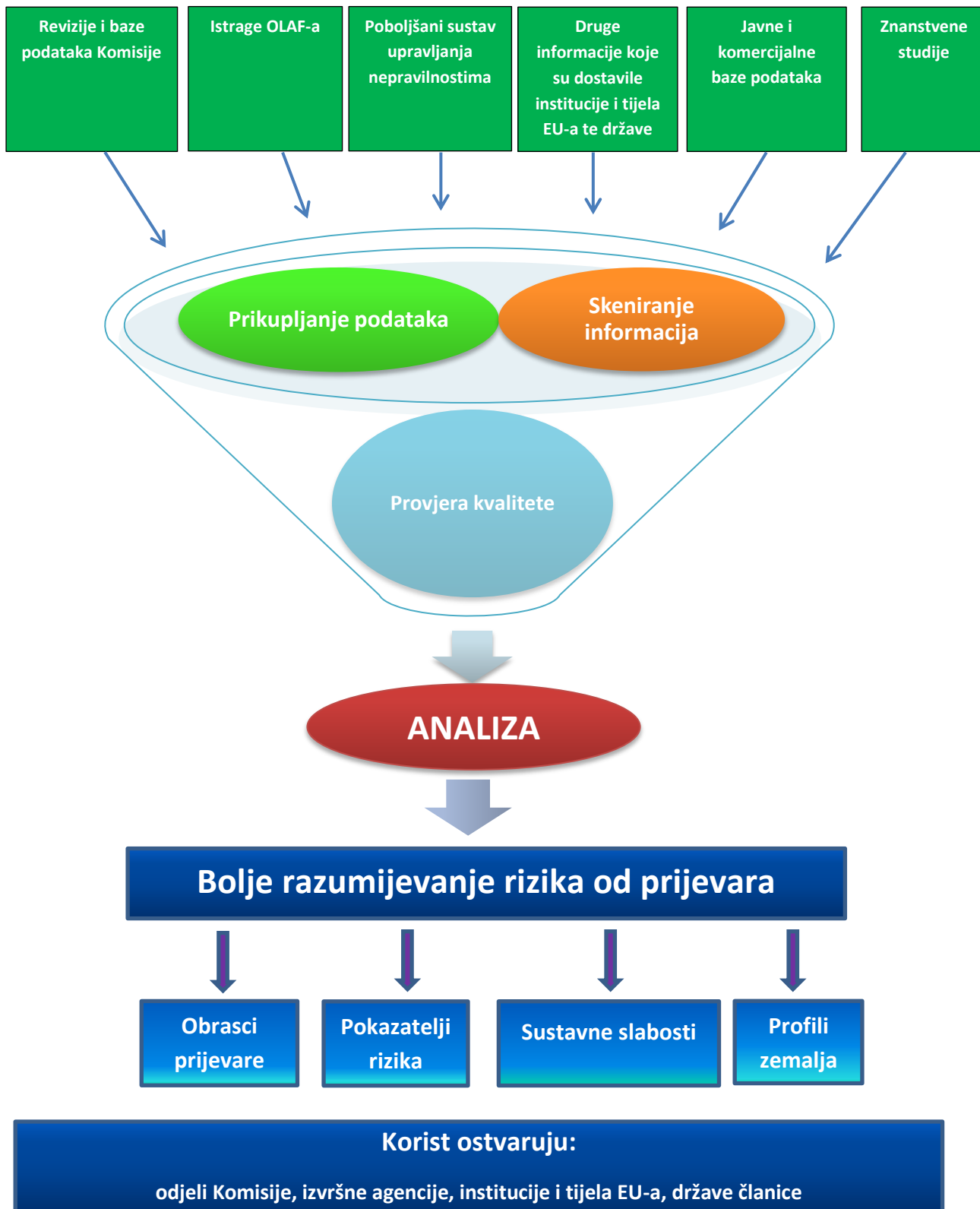
Podrazumijeva se da će se pri svakom prikupljanju i obradi podataka poštovati zakonodavstvo o zaštiti podataka i druge primjenjive odredbe.

⁴⁶ Na temelju skupa prethodno utvrđenih pokazatelja rizika alati za mjerenje rizika obrađuju i analiziraju podatke o korisnicima i ugovarateljima kako bi utvrdili projekte koji su najizloženiji rizicima. Istaknuti su primjeri alati „DAISY” (novija verzija alata „PLUTO”), razvijen za službe u području istraživanja, i ARACHNE, koji države članice sve više upotrebljavaju za upravljanje europskim strukturnim i investicijskim fondovima.

⁴⁷ Automatiziranim alatom za praćenje (AMT) prate se trgovinski tokovi i utvrđuju sumnjive promjene u količini ili prosječnoj cijeni proizvoda, čime se omogućuje otkrivanje slučajeva umanjenja vrijednosti i drugih oblika carinskih prijevara, kao što je izbjegavanje antidampinških pristojbi ili davanje pogrešnih izjava o proizvodu. Contraffic omogućuje otkrivanje slučajeva pogrešnih izjava o podrijetlu unakrsnim provjeravanjem informacija o fizičkom kretanju kontejnera i informacija iz carinskih deklaracija.

Prikupljanje i analiza podataka povezanih s prijevarama

Izvori informacija:



4.2.2. Cilj br. 2: koordinacija, suradnja i procesi

Optimizirati koordinaciju, suradnju i tijekove djelovanja u borbi protiv prijevara, posebno među službama i izvršnim agencijama Komisije

Od svoje administrativne reforme provedene 2000.⁴⁸ Komisija primjenjuje decentralizirani model financijskog upravljanja, u skladu s kojim su odgovorni upravitelji u različitim odjelima i koji Komisiji omogućuje da kontrole usmjerene protiv prijevara prilagodi različitim područjima politike i operacijama, čime se povećavaju njihova djelotvornost i učinkovitost. Stoga se trenutačnim pravnim okvirom⁴⁹ dužnosnicima za ovjeravanje na osnovi delegiranja dodjeljuje odgovornost za unutarnju kontrolu, koja uključuje sprječavanje, otkrivanje i ispravljanje prijevara i drugih nepravilnosti te daljnje postupanje u vezi s njima, dok OLAF pomaže u razvoju metoda za sprječavanje i suzbijanje prijevara.

U skladu sa strategijom Komisije za borbu protiv prijevara iz 2011. odjeli i izvršne agencije Komisije donijeli su strategije za borbu protiv prijevara u svojim područjima odgovornosti. Te se strategije temelje na sektorskim procjenama rizika od prijevara i odnose se na troškovno učinkovite kontrole usmjerene protiv prijevara u područjima izloženima rizicima. OLAF pruža metodološke smjernice i, na zahtjev, pojedinačne savjete za strategije službi za borbu protiv prijevara, koje su uključene u Komisijin sustav unutarnje kontrole i njezin godišnji ciklus strateškog planiranja i programiranja. U tom kontekstu OLAF sustavno preispituje aspekte planova upravljanja i godišnjih izvješća o aktivnostima odjela Komisije koji se odnose na borbu protiv prijevara. Nadalje, mreža za sprječavanje i otkrivanje prijevara (FPDNet), kojom predsjedava OLAF, služi kao forum za razmjene između korespondenata u Komisiji zaduženih za borbu protiv prijevara i njezinih izvršnih agencija.

Unatoč toj znatnoj potpori na razini Komisije OLAF-ova potpora i dalje je samo savjetodavna, što znači da se pristupi na razini odjela mogu razlikovati s obzirom na opseg i ciljeve koji se nastoje ostvariti. Stoga bi se korporativni nadzor trebao pojačati s institucijskog stajališta kako bi se osiguralo da su politike Komisije za borbu protiv prijevara dosljedne i utemeljene na pouzdanoj analizi te da zauzmu glavnu ulogu u borbi protiv prijevara. U tu bi svrhu OLAF-ovu potporu trebalo razviti kako bi se omogućio fleksibilan korporativni nadzor za upravljanje rizicima od prijevara kojim se poštuju odgovornosti dužnosnika za ovjeravanje na osnovi delegiranja, ali se, prema potrebi, njihove procjene i pristupi upravljanju mogu osporiti. U praksi taj pojam podrazumijeva sljedeće:

- ako je moguće, strategije službi i izvršnih agencija Komisije sličnog profila za borbu protiv prijevara trebalo bi objediniti u zajedničke strategije za borbu protiv prijevara.

⁴⁸ Reforma Komisije, Bijela knjiga, dio I., COM(2000) 200 final/2, odjeljak V.

⁴⁹ U skladu s člankom 36. stavkom 1. Financijske uredbe proračun se izvršava u skladu s djelotvornom i učinkovitom unutarnjom kontrolom. Jedan je od ciljeva unutarnje kontrole, kako je utvrđeno člankom 36. stavkom 2. točkom (d) Financijske uredbe, sprječavanje, otkrivanje i ispravljanje prijevara i nepravilnosti te daljnje postupanja u vezi s njima. Člankom 74. stavkom 2. Financijske uredbe odgovornost za unutarnju kontrolu i procjenu rizika dodjeljuje se dužnosnicima za ovjeravanje na osnovi delegiranja. OLAF pridonosi oblikovanju i razvoju metoda za sprječavanje prijevara kojima se šteti financijskim interesima Unije i borbu protiv njih, u skladu s člankom 1. stavkom 2. drugom rečenicom Uredbe o OLAF-u.

Primjeri djelovanja odjela odgovornih za europske strukturne i investicijske fondove, za financiranje istraživanja i vanjsku potporu pokazali su se korisnima za pojednostavnjenje politika za borbu protiv prijevara u tim područjima. Druge strategije za borbu protiv prijevara na razini službi trebalo bi ažurirati kako bi se uzeo u obzir pristup utvrđen u ovoj Komunikaciji,

- na temelju potreba koje će se analizirati trebalo bi osnovati podskupine mreže FPDNet, u kojima bi se okupili odjeli sličnih profila. OLAF i GU BUDG trebalo bi uključiti u te podskupine kako bi se poticala razmjena najbolje prakse i olakšala istorazinska ocjena strategija za borbu protiv prijevara. Prva podskupina te vrste osnovana je 2017. za područje tradicionalnih vlastitih resursa,
- obvezno preispitivanje nacrti i ažuriranja strategija za borbu protiv prijevara na razini službi koje provodi OLAF⁵⁰: OLAF će sustavno savjetovati službe pri oblikovanju njihovih strategija za borbu protiv prijevara, što bi prema potrebi trebalo uključivati izdavanje preporuka,
- dužnosnik za ovjeravanje na osnovi delegiranja koji odluči da neće slijediti te preporuke mora tu odluku opravdati pisanim putem. O svim pitanjima koja OLAF i relevantni odjel ne mogu bilateralno riješiti može se razgovarati u okviru odgovarajuće podskupine mreže FPDNet i/ili u okviru drugih prikladnih platformi, ne dovodeći u pitanje krajnju odgovornost dužnosnika za ovjeravanje na osnovi delegiranja,
- na temelju detaljnih godišnjih izvješća službi i izvršnih agencija Komisije te redovitih razmjena s njima OLAF bi trebao pratiti provedbu strategija za borbu protiv prijevara na razini službi i prema potrebi izdavati preporuke o njima. U pogledu tih preporuka potrebno je poduzeti daljnje mjere kako su utvrđene u prethodnoj točki. Međutim, OLAF-ovo preispitivanje i praćenje ne uključuje provedbu revizija usmjerenih na suzbijanje prijevara. Za revizije u području borbe protiv prijevara i dalje su ovlašteni Komisijina služba za unutarnju reviziju i Revizorski sud, na temelju pravnog okvira (npr. Financijske uredbe) te svojih metodologija i pristupa procjeni rizika.

Godišnja rasprava o daljnjim mjerama na temelju preporuka OLAF-a u pogledu strategija Komisije za borbu protiv prijevara na razini službi i na temelju provedbe akcijskog plana uz strategiju Komisije za borbu protiv prijevara iz 2019. te evaluacija tih mjera trebale bi se provesti na posebnom sastanku Komisijine mreže FPDNet na razini direktorâ.

Drugi važan aspekt Komisijina rada na suzbijanju prijevara daljnje su mjere koje Komisija i njezine izvršne agencije provode na temelju OLAF-ovih preporuka proizašlih iz istraga koje je proveo. U suradnji s odgovarajućim dužnosnicima za ovjeravanje OLAF će unaprijediti praćenje provedbe daljnjih mjera na temelju njegovih preporuka te središnjim službama redovito dostavljati pregled rezultata praćenja. Daljnje mjere na temelju OLAF-ovih financijskih i administrativnih preporuka podupirat će se i redovitim sustavnim raspravama

⁵⁰ Uključujući namjeru nekog odjela da ne ažurira postojeću strategiju nakon isteka razdoblja od tri godine od posljednjeg ažuriranja.

na radnoj razini u skladu s administrativnim dogovorima Komisije i OLAF-a⁵¹ o suradnji i pravodobnoj razmjeni informacija te sustavnom provedbom daljnjih mjera u okviru mreže FPDNet i Korporativnog upravnog odbora.

Na strateškoj razini Korporativni upravni odbor⁵² svake će godine razgovarati o Komisijinim politikama za borbu protiv prijevара i preispitivati ih na temelju pripremnog rada u okviru OLAF-a, mreže FPDNet i središnjih službi. Prema potrebi mogu se održati i druge *ad hoc* rasprave u okviru Korporativnog upravnog odbora. Taj strateški pristup korporativnom upravljanju rizicima od prijevара, u kojem Korporativni upravni odbor i OLAF imaju ključnu ulogu, primijenjen je i u „paketu za upravljanje” koji je Komisija donijela 21. studenoga 2018. U okviru paketa strateška se uloga s obzirom na korporativne aspekte Komisijine borbe protiv prijevара dodjeljuje Korporativnom upravnom odboru⁵³ te se OLAF imenuje kao glavna služba za pokretanje i razvoj europske politike za borbu protiv prijevара⁵⁴.

5. Daljnji ciljevi

Daljnji ciljevi, koji su opširnije navedeni u Prilogu i potkrijepljeni mjerama navedenima u akcijskom planu, odnose se na sljedeća područja:

- integritet i sukladnost,
- znanje i iskustvo te oprema,
- transparentnost;
- pravni okvir i
- borba protiv prijevара povezanih s prihodima.

Ti se ciljevi temelje na vodećim načelima utvrđenima u odjeljku 4.1. te na procjeni rizika od prijevара koju su provele službe Komisije i koja je objašnjena u odgovarajućem radnom dokumentu službi. Na primjer, Komisija će nastaviti poticati i prema potrebi nadzirati poštovanje najviših standarda profesionalnog integriteta među svojim osobljem, kao što je u načelu uvijek činila, jer on nije važan samo kad je riječ o borbi protiv prijevара. Cilj borbe

⁵¹ Prilog Komunikaciji Komisiji od 21. studenoga 2018. o reviziji administrativnih dogovora o suradnji i pravodobnoj razmjeni informacija između Europske komisije i Europskog ureda za borbu protiv prijevара, C(2018) 7705 final.

⁵² Korporativni upravni odbor, na temelju nadležnosti predsjednika, pridonosi korporativnom upravljanju Komisije tako što osigurava koordinaciju, nadzor, savjetovanje i strateške orijentacije u pogledu pitanja korporativnog upravljanja. Njime predsjeda glavni tajnik i u okviru njega redovito se sastaju glavni direktori odgovorni za proračun, ljudske resurse i sigurnost te glavni direktor Pravne službe. Promatrači su članovi Kabineta predsjednika odgovorni za proračun i administraciju te šefovi kabineta članova Komisije zaduženih za proračun, ljudske resurse i administraciju. Vidjeti odjeljak 1.3. Komunikacije Komisiji od 21. studenoga 2018., Upravljanje u Europskoj komisiji, C(2018) 7703 final, i Odluku Komisije od 21. studenoga 2018. o Korporativnom upravnom odboru, C(2018) 7706 final.

⁵³ Članak 2. stavak 1. Odluke Komisije C(2018) 7706 final.

⁵⁴ Odjeljak 3.7.2. (str. 15.) Komunikacije C(2018) 7703 final.

protiv prijevara povezanih s prihodima zbog utvrđenih rizika zauzima važnije mjesto u strategiji Komisije za borbu protiv prijevara iz 2019. nego u strategiji iz 2011.

6. Praćenje i izvješćivanje

Komisijino djelovanje usmjereno protiv prijevara neodvojivi je dio njezina godišnjeg ciklusa strateškog planiranja i programiranja⁵⁵. Osim toga, kao što je već spomenuto, o različitim aspektima Komisijine politike za borbu protiv prijevara razgovarat će se na posebnom sastanku Komisijine mreže FPDNet na razini direktorâ, na kojem će se ti aspekti ocijeniti. Nadalje, o njima će se barem jednom godišnje razgovarati u okviru Korporativnog upravnog odbora Komisije. Ti će razgovori uključivati sustavne aspekte daljnjih mjera na temelju preporuka OLAF-a u pogledu strategija Komisije za borbu protiv prijevara na razini službi i na temelju preporuka OLAF-a proizašlih iz istraga te ukupni napredak u ostvarenju akcijskog plana uz strategiju Komisije za borbu protiv prijevara iz 2019. Time će se dodatno povećati Komisijina odgovornost za njezine aktivnosti otkrivanja i sprječavanja prijevara.

U okviru svoje inicijative „Proračun usmjeren na rezultate”⁵⁶ Komisija se obvezala na provedbu politika usmjerenih na rezultate za potrebe višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje 2014.–2020., iz kojih bi trebao proizaći najveći mogući povrat ulaganja poreznih obveznika. Među načelima na kojima se temelji modernizacija višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje 2021.–2027., u skladu s prijedlogom Komisije, su i europska dodana vrijednost i uspješnost. To se primjenjuje i na politike za borbu protiv prijevara. Stoga bi djelotvornost i učinkovitost tih politika trebalo pratiti putem odgovarajućih pokazatelja, u odnosu na osnovni scenarij ako je moguće, u kojima se odražavaju ostvarenja⁵⁷, ishodi ili rezultati⁵⁸ te učinci⁵⁹. Budući da su službe i izvršne agencije Komisije odgovorne za provedbu mjera utvrđenih u akcijskom planu uz ovu Komunikaciju, Komisija smatra da bi pokazatelje ostvarenja trebalo odrediti na razini odjela, pod nadzorom OLAF-a. Kad je riječ o prioritetnim ciljevima, preliminarne pokazatelje rezultata na razini Komisije trebalo bi razviti do 2020. Tijekom provedbe strategije Komisije za borbu protiv prijevara iz 2019. te bi

⁵⁵ Na temelju svojih strateških planova (koji se odnose na ovlasti Komisije i u kojima se uzimaju u obzir strateški ciljevi predsjednika) i strategija za borbu protiv prijevara na razini službi odjeli i izvršne agencije Komisije planiraju svoje djelovanje usmjereno protiv prijevara na godišnjoj razini u svojim planovima upravljanja, nakon godišnje procjene rizika koja uključuje rizike od prijevara. Službe Komisije izvješćuju o svojem radu i rezultatima u godišnjim izvješćima o aktivnostima, koja sadržavaju poseban odjeljak o sprječavanju i otkrivanju prijevara. Na temelju izvješća odjela Komisija donosi svoje sveobuhvatno godišnje izvješće o upravljanju i izvršenju, koje sadržava poglavlje o unutarnjoj kontroli, uključujući strategije za borbu protiv prijevara, i o zaštiti financijskih interesa EU-a.

⁵⁶ Vidjeti [web-mjesto inicijative Proračun usmjeren na rezultate: http://ec.europa.eu/budget/budget4results/index_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/budget4results/index_en.cfm); Komunikacija Komisije Europskom parlamentu i Vijeću od 14. rujna 2016., Preispitivanje/revizija u sredini razdoblja višegodišnjeg financijskog okvira 2014.–2020., Proračun EU-a usmjeren na rezultate, COM(2016) 603final.

⁵⁷ Pokazatelji ostvarenja odnose se na konkretne rezultate intervencije, kao što su nova baza podataka za prikupljanje rezultata praćenja ili nova europska norma itd.; vidjeti poglavlje V. odjeljak 2.2., str. 48. Smjernica za bolju regulativu, radni dokument službi Komisije, SWD(2017) 350.

⁵⁸ Pokazatelji ishoda/rezultata odgovaraju neposrednim učincima intervencije uz posebno upućivanje na izravne adresate. Za upućivanje vidjeti prethodnu bilješku.

⁵⁹ Pokazatelji učinka odnose se na željeni ishod intervencije s obzirom na učinak na šire gospodarstvo/društvo, a ne samo na one na koje se intervencija izravno odnosi. Za upućivanje vidjeti bilješku 57.

pokazatelje rezultata trebalo poboljšati i dopuniti u skladu sa stvarnim iskustvima i rezultatima daljnje analize.

Kao i u slučaju strategije Komisije za borbu protiv prijevara iz 2011. Komisija će redovito izvješćivati o svojoj strategiji iz 2019. i, pravodobno, o razvoju relevantnih pokazatelja na temelju svojih godišnjih izvješća PIF upućenih Europskom parlamentu i Vijeću te dostupnih široj javnosti.

Sljedeće ažuriranje strategije Komisije za borbu protiv prijevara očekuje se nakon preispitivanja višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje 2021.–2027. u sredini razdoblja. U međuvremenu će se akcijski plan preispitati i izmijeniti prema potrebi.