



Bruselj, 29.4.2019
COM(2019) 196 final

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU
EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU, ODBORU REGIJ IN RAČUNSKEMU
SODIŠČU**

Strategija Komisije za boj proti goljufijam: okrepljeni ukrepi za zaščito proračuna EU

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

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU
EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU, ODBORU REGIJ IN RAČUNSKEMU
SODIŠČU**

Strategija Komisije za boj proti goljufijam: okrepljeni ukrepi za zaščito proračuna EU

KAZALO

Najpomembnejše kratice.....	2
1. Povzetek.....	4
2. Uvod	5
2.1 Evropska unija v boju proti goljufijam	5
2.2 Strategija Komisije za boj proti goljufijam iz leta 2011	6
2.3 Izvajanje in ocenjevanje strategije Komisije za boj proti goljufijam.....	6
2.4 Razlogi za novo strategijo Komisije za boj proti goljufijam	7
2.5 Področje uporabe strategije Komisije za boj proti goljufijam iz leta 2019.....	8
3. Ocena tveganja goljufij.....	9
4. Načela in prednostne naloge.....	11
4.1 Načela strategije Komisije za boj proti goljufijam iz leta 2011 in strategije iz leta 2019	11
4.2 Prednostne naloge nove strategije Komisije za boj proti goljufijam	12
4.2.1 Cilj št. 1: zbiranje in analiza podatkov	13
4.2.2.....	16
5. Nadaljnji cilji	18
6. Spremljanje in poročanje	19

Najpomembnejše kratice

<i>Kratika</i>	<i>Pomen</i>
AOD – Authorising Officer by Delegation	Odredbodajalec na podlagi prenosa pooblastil
CAFS – Commission Anti-Fraud Strategy	Strategija Komisije za boj proti goljufijam
DČ	Države članice
DDV	Davek na dodano vrednost
Direktiva PIF	Direktiva (EU) 2017/1371 ¹
EJT	Evropsko javno tožilstvo
ERS	Evropsko računsko sodišče
Eurojust	Agencija EU za pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah
Europol	Agencija EU za sodelovanje na področju preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj
FPDNet	Mreža za preprečevanje in odkrivanje goljufij
FU	Finančna uredba ²
GD	Generalni direktorat(-i)
GD BUDG	Generalni direktorat za proračun
GD HR	Generalni direktorat za človeške vire in varnost
GD TAXUD	Generalni direktorat za obdavčenje in carinsko unijo
GS	Generalni sekretariat
IAS – Internal Audit Service	Služba za notranjo revizijo
IBOAs – Institutions, bodies, offices and agencies	Institucije, organi, uradi in agencije EU

¹ Direktiva (EU) 2017/1371 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2017 o boju proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom Unije, z uporabo kazenskega prava (UL L 198, 28.7.2017, str. 29).

² Uredba (EU, Euratom) 2018/1046 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. julija 2018 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije, spremembi uredb (EU) št. 1296/2013, (EU) št. 1301/2013, (EU) št. 1303/2013, (EU) št. 1304/2013, (EU) št. 1309/2013, (EU) št. 1316/2013, (EU) št. 223/2014, (EU) št. 283/2014 in Sklepa št. 541/2014/EU ter razveljavitvi Uredbe (EU, Euratom) št. 966/2012 (UL L 193, 30.7.2018, str. 1).

IMS – Irregularity Management System	Sistem za upravljanje nepravilnosti
OLAF	Evropski urad za boj proti goljufijam
PDEU	Pogodba o delovanju Evropske unije
PIF ³	Zaščita finančnih interesov EU
PS	Pravna služba
SOCTA – Serious and Organised Crime Threat Assessment	Ocena ogroženosti zaradi hudih kaznivih dejanj in organiziranega kriminala
SPP – Strategic planning and programming	Strateško načrtovanje in načrtovanje programov
TLS	Tradicionalna lastna sredstva
Uredba OLAF	Uredba (EU, Euratom) št. 883/2013 ⁴
VFO	Večletni finančni okvir

³ Francoska kratica za „protection des intérêts financiers de l’Union européenne“.

⁴ Uredba (EU, Euratom) št. 883/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. septembra 2013 o preiskavah, ki jih izvaja Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF), ter razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1073/1999 Evropskega parlamenta in Sveta in Uredbe Sveta (Euratom) št. 1074/1999 (UL L 248, 18.9.2013, str. 1), kakor je bila spremenjena.

1. Povzetek

Državljeni in državljanke EU ter davkoplačevalci in davkoplačevalke si zaslužijo institucije EU, ki pri svojem delu upoštevajo najvišjo raven integritete. Njihove težko prislužene prispevke v proračun EU je treba porabiti dobro in učinkovito ter jih zaščititi pred goljufijami. EU je leta 2017 odločno okrepila boj proti goljufijam s sprejetjem direktive o boju proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom Unije, z uporabo kazenskega prava in uredbe o ustanovitvi Evropskega javnega tožilstva (v nadaljnjem besedilu: EJT). Da bi se ta pozitivni razvoj nadaljeval tudi po letu 2018 in v pripravo na novo generacijo programov za porabo sredstev v večletnem finančnem okviru (v nadaljnjem besedilu: VFO) za obdobje 2021–2027, Komisija s tem sporočilom posodablja „strategijo Komisije za boj proti goljufijam“ (CAFS) iz leta 2011. Strategija Komisije za boj proti goljufijam je notranji dokument o politiki, ki je zavezujoč za službe Komisije in izvajalske agencije pri njihovem boju proti goljufijam in korupciji, ki škodijo finančnim interesom EU.

V oceni strategije Komisije za boj proti goljufijam iz leta 2011 je bilo ugotovljeno, da je ta še vedno ustrezna in uspešna kot okvir politike Komisije pri zaščiti proračuna EU, vendar jo je treba prilagoditi spreminjajočim se razmeram (nove sheme financiranja in trendi pri goljufijah, razvoj orodij IT itd.).

Službe Komisije so prav tako izvedle oceno tveganja goljufij, v katero so bile zajete tudi izvajalske agencije. Glavni ugotovljeni ranljivosti sta (i) nezadostna analiza podatkov o goljufijah, kar omejuje Komisijino razumevanje goljufij, in (ii) nekatere vrzeli pri nadzoru Komisije nad obvladovanjem tveganja goljufij na ravni služb. Ti slabosti sta bili obravnavani tudi v priporočilih iz nedavnega posebnega poročila Evropskega računskega sodišča z naslovom „Boj proti goljufijam pri porabi EU: potrebni so ukrepi“.

Prednostni cilji strategije Komisije za boj proti goljufijam iz leta 2019 so zato okrepitev analitičnih zmogljivosti Komisije za namene preprečevanja in odkrivanja ter bolj centraliziran sistem nadzora za ukrepe za boj proti goljufijam. Poleg tega je cilj priloženega akcijskega načrta, naslovljenega na službe Komisije in izvajalske agencije, izboljšati sodelovanje pri boju proti goljufijam in potek dela na vseh ravneh, na primer s sodelovanjem Komisije in drugih organov EU z uradom OLAF in EJT, ki se trenutno vzpostavlja. Akcijski načrt tudi nadaljuje delo strategije Komisije za boj proti goljufijam iz leta 2011, zlasti kar zadeva zagotavljanje preudarnosti javnih naročil in spodbujanje mednarodnega sodelovanja.

Komisija namerava zaostriti svoje sisteme notranjega spremljanja za strategijo Komisije za boj proti goljufijam iz leta 2019 in priloženi akcijski načrt za izvajanje strategije ter razviti kazalnike, da bi postali ukrepi za boj proti goljufijam bolj merljivi. To se bo odražalo v letnih poročilih o zaščiti finančnih interesov EU, v katerih Komisija redno poroča o izvajanju svoje strategije za boj proti goljufijam.

Cilji strategije Komisije za boj proti goljufijam iz leta 2019 so navedeni v Prilogi k temu sporočilu. Sporočilo spremljata dva delovna dokumenta služb Komisije. V prvem so predstavljeni rezultati ocene tveganja goljufij, v drugem pa je naveden posodobljeni akcijski

načrt. Hkrati je v ločenem delovnem dokumentu služb Komisije objavljena ocena strategije Komisije za boj proti goljufijam iz leta 2011.

2. Uvod

2.1 Evropska unija v boju proti goljufijam

Goljufije, ki škodijo proračunu EU, lahko povzročijo, da se sredstva EU preusmerijo stran od njihovih legitimnih namenov, kar ogroža uspešnost ukrepov EU. Če so goljufije uspešne, vzbudijo dvome o integriteti delovanja EU in spodbujajo zaupanje javnosti v politike EU.

Komisija na podlagi člena 317 Pogodbe o delovanju Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: PDEU) in člena 36 finančne uredbe (v nadaljnjem besedilu: FU)⁵ izvršuje proračun EU, pri čemer upošteva načela dobrega finančnega poslovanja in izvaja uspešno in učinkovito notranjo kontrolo, kar vključuje preprečevanje, odkrivanje in odpravo⁶ goljufij in drugih nepravilnosti ter nadaljnje ukrepanje v zvezi z njimi. Pri tem sodeluje z državami članicami, ki prejmejo in porabijo do 80 % proračuna EU. V skladu s tem člen 325(1) PDEU od EU in držav članic zahteva, da preprečujejo goljufije in vsa druga nezakonita dejanja, ki škodijo finančnim interesom EU.

Vsako leto je v poročilo Komisije o zaščiti finančnih interesov EU (v nadaljnjem besedilu: poročilo PIF⁷) vključen pregled, kako odkrite nepravilnosti, vključno z goljufijami, škodijo proračunu EU. Čeprav zneski in številke iz leta v leto nihajo, je jasno, da raven znanih in sporočenih goljufij⁸ zahteva stalno ukrepanje EU.

Nepravilnosti, ki so bile v obdobju 2014–2017 sporočene kot goljufive

Proračunsko področje	2014		2015		2016		2017	
	Število goljufivih nepravilnosti	Zadevni zneski (v milijonih EUR)	Število goljufivih nepravilnosti	Zadevni zneski (v milijonih EUR)	Število goljufivih nepravilnosti	Zadevni zneski (v milijonih EUR)	Število goljufivih nepravilnosti	Zadevni zneski (v milijonih EUR)
Naravni viri	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
Predpristopne dejavnosti	31	14,47	29	7,8	28	3,0	19	3,2
Neposredni odhodki	83	4,7	5	0,2	49	6,3	65	7,3
Lastna sredstva	710	176,2	612	78	513	83	441	76,4
Skupaj	1 649	538,2	1 461	637,6	1 410	391,0	1 146	467,1

Vir: Letna poročila o zaščiti finančnih interesov EU in boju proti goljufijam iz let 2014–2017⁹.

⁵ Sklic v opombi 1.

⁶ Odprava goljufij je krovni izraz, ki se nanaša zlasti na izterjavo neupravičeno porabljenih sredstev in upravne sankcije.

⁷ Zadnje poročilo: Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu: 29. letno poročilo o zaščiti finančnih interesov Evropske unije in boju proti goljufijam (2017) (COM(2018) 553 final).

⁸ Ker neodkrite goljufije seveda niso vključene, ni mogoče ugotoviti dejanske stopnje goljufij.

⁹ Ti podatki še ne odražajo v celoti številnih primerov podcenitve blaga pri carinjenju, ki so bili nedavno odkriti v Združenem kraljestvu (glej [poročilo urada OLAF za leto 2017](#), str. 26) in katerih ocenjene proračunske posledice znašajo približno 2,5 milijarde EUR.

Evropski parlament vsako leto pregleda poročilo PIF in se nanj odzove s pripombami v resoluciji ter pri tem poudari pomen boja proti goljufijam¹⁰. Pred kratkim je Evropsko računsko sodišče (v nadaljnjem besedilu: ERS) pripravilo posebno poročilo¹¹ o institucionalnem okviru in delovnih metodah Komisije v boju proti goljufijam pri porabi sredstev EU. V poročilu je bil poudarjen pomen tega področja in priporočeni so bili nadaljnji ukrepi.

V tem okviru revidirana strategija Komisije za boj proti goljufijam določa celovit pristop k boju proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom EU, in usmerja Komisijo, njene službe in izvajalske agencije pri opravljanju njihovih pravnih in političnih nalog oziroma nalog upravljanja za zaščito proračuna EU. Države članice niso neposredno naslovljene, vendar jih Komisija poziva, naj v skladu s svojo obveznostjo iz Pogodbe prav tako sprejmejo ustrezne ukrepe za preprečevanje, odkrivanje in odpravo goljufij, ki škodijo finančnim interesom EU. Odgovorne službe Komisije in urad OLAF bodo še naprej podpirali in spremljali ukrepe držav članic za boj proti goljufijam.

2.2 Strategija Komisije za boj proti goljufijam iz leta 2011

Komisija je svojo sedanjo strategijo za boj proti goljufijam sprejela 24. junija 2011. Ta je zajemala: (i) sporočilo Komisije¹² drugim institucijam, v katerem so bili opisani strateški cilji in ključni operativni koraki za njihovo uresničitev, ter (ii) podrobnejši notranji akcijski načrt Komisije¹³.

V strategiji Komisije za boj proti goljufijam iz leta 2011 so določene tri prednostne naloge: (i) uvedba določb na področju boja proti goljufijam v predlogih Komisije o programih porabe na podlagi VFO za obdobje 2014–2020; (ii) izvajanje strategij na področju boja proti goljufijam na ravni služb Komisije ter (iii) pregled direktiv o javnih naročilih.

2.3 Izvajanje in ocenjevanje strategije Komisije za boj proti goljufijam

Komisija od leta 2013 poroča o izvajanju svoje strategije za boj proti goljufijam iz leta 2011 v poročilih PIF¹⁴. Prednostni ukrepi in vsi ukrepi iz notranjega akcijskega načrta so bili

¹⁰ Glej npr. uvodno izjavo B Resolucije Evropskega parlamenta z dne 3. maja 2018 o letnem poročilu za leto 2016 o zaščiti finančnih interesov EU – boj proti goljufijam – 2017/2216(INI), P8_TA(2018)0196: „ker bi morala biti smotna javna poraba in zaščita finančnih interesov EU osrednja elementa politike EU za zagotovitev, da se denar davkoplačevalcev uporablja smiselno, preudarno in učinkovito, zato da bi se s tem povečalo njihovo zaupanje“.
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0196+0+DOC+XML+V0//SL>.

¹¹ „Boj proti goljufijam pri porabi EU: potrebni so ukrepi“, ERS, Posebno poročilo št. 01/2019.

¹² Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru, Odboru regij in Računskemu sodišču o strategiji Komisije na področju boja proti goljufijam (COM(2011) 376 final z dne 24. junija 2011).

¹³ Sporočilo Komisiji: Notranji akcijski načrt Komisije za izvajanje strategije Komisije na področju boja proti goljufijam (SEC(2011) 787/3). Sporočilo je prav tako spremljal akcijski načrt za boj proti tihotapljenju cigaret in alkohola – Delovni dokument služb Komisije: Akcijski načrt za boj proti tihotapljenju cigaret in alkohola na vzhodni meji EU (SEC(2011) 791 final).

¹⁴ Glej opombo 7.

zaključeni ali se nadaljujejo, kar velja za ponavljajoče se ukrepe, kot je na primer usposabljanje.

Službe Komisije so izvedle oceno ustreznosti, uspešnosti, učinkovitosti in skladnosti strategije Komisije za boj proti goljufijam iz leta 2011 in njenega izvajanja. Rezultati so podrobno predstavljeni v delovnem dokumentu služb Komisije, objavljenem skupaj s tem sporočilom.

2.4 Razlogi za novo strategijo Komisije za boj proti goljufijam

Sedanji okvir Komisije za boj proti goljufijam, ki temelji na njeni strategiji za boj proti goljufijam iz leta 2011, je že dobra strateška podlaga za boj proti goljufijam. Vendar pa je priprava naslednjega VFO za obdobje po letu 2020 pravi čas, da Komisija prilagodi in okrepi svoje dejavnosti za boj proti goljufijam na področjih, na katerih je to primerno, na primer pri novih načinih financiranja. Poleg tega strategija Komisije za boj proti goljufijam iz leta 2019 krepi boj proti goljufijam, ki škodijo proračunu na strani prihodkov (npr. s preprečevanjem davčnih goljufij in bojem proti tihotapljenju)¹⁵.

Kot vodilo pri pregledu svojih politik za boj proti goljufijam so službe Komisije izvedle oceno tveganja goljufij, ki je povzeta v naslednjem poglavju. V strategiji Komisije za boj proti goljufijam iz leta 2019 so med drugim upoštevani tudi ocena strategije za obdobje 2011–2017 in rezultati nedavne revizije ERS v zvezi s smotrnostjo poslovanja z naslovom „Boj proti goljufijam pri porabi EU: potrebni so ukrepi“¹⁶.

Strategija iz leta 2019 je prav tako prilagojena dvema pomembnima dopolniloma zakonodaje EU na področju boja proti goljufijam, ki sta bili sprejeti leta 2017. Ti sta: (i) direktiva PIF¹⁷, ki določa strožje skupne standarde za kazensko pravo držav članic z namenom zaščite finančnih interesov EU, ter (ii) uredba, s katero je bilo vzpostavljeno EJT¹⁸ na podlagi okrepljenega sodelovanja 22 držav članic v tej fazi. Ko bo EJT začelo delovati (leta 2021), bo učinkoviteje preganjalo kazniva dejanja, ki škodijo finančnim interesom EU. Okvir za celovito politiko kazenskih in upravnih preiskav pa vključuje tudi predlog za spremembo uredbe OLAF¹⁹. Predlagane spremembe bodo uradu OLAF omogočile, da bo lahko tesno sodeloval z EJT in učinkoviteje izvajal lastne preiskave. Nemoteno in tesno sodelovanje med EJT, uradom OLAF, Eurojustom, Europolom in državami članicami je ključno za zagotovitev velikega obsega preiskav in popolne učinkovitosti nove institucionalne zasnove za boj proti

¹⁵ Kot je v reviziji iz leta 2016 priporočila Služba Komisije za notranjo revizijo glede smotrnosti poslovanja in usklajevanja dejavnosti za boj proti goljufijam na področju tradicionalnih lastnih sredstev, povzeto v poročilu Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu: Letno poročilo organu, odgovornemu za razrešnico, o notranjih revizijah, opravljenih leta 2016 (COM(2017) 497 final z dne 15. septembra 2017, str. 11).

¹⁶ Navedeno v oddelku 2.1 zgoraj in opombi 11.

¹⁷ Sklic v opombi 4.

¹⁸ Uredba Sveta (EU) 2017/1939 z dne 12. oktobra 2017 o izvajanju okrepljenega sodelovanja v zvezi z ustanovitvijo Evropskega javnega tožilstva (EJT) (UL L 283, 31.10.2017, str. 1).

¹⁹ Predlog Komisije z dne 23. maja 2018 za uredbo Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU, Euratom) št. 883/2013 o preiskavah, ki jih izvaja Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF), v zvezi s sodelovanjem z Evropskim javnim tožilstvom in učinkovitostjo preiskav urada OLAF (COM(2018) 338).

goljufijam²⁰. V akcijskem načrtu za izvajanje strategije Komisije za boj proti goljufijam iz leta 2019 je upoštevan tudi vpliv ustanovitve EJT za službe Komisije²¹.

2.5 Področje uporabe strategije Komisije za boj proti goljufijam iz leta 2019

Strategija Komisije za boj proti goljufijam iz leta 2019 je osredotočena na zaščito finančnih interesov EU pred goljufijami, korupcijo in drugimi namernimi nepravilnostmi ter na tveganje resnih kršitev v institucijah in organih EU. Ti področji sta v boju proti goljufijam osrednjega pomena tudi za zakonodajalca²². Zato nova strategija Komisije za boj proti goljufijam zajema:

- goljufije, vključno z goljufijami na področju DDV, korupcijo in poneverbo, ki škodijo finančnim interesom EU, kot so opredeljene v členih 3 in 4 direktive PIF;
- druga kazniva dejanja, ki škodijo finančnim interesom Unije, na primer kazniva dejanja, povezana z zlorabo postopkov javnih naročil, kadar škodijo proračunu EU;
- nepravilnosti, kot so opredeljene v členu 1(2) Uredbe (ES, Euratom) št. 2988/95²³ (če so namerne²⁴, vendar niso že zajete v zgoraj navedenih kaznivih dejanjih);
- resne kršitve poklicnih obveznosti osebja ali članov institucij in organov Unije, kot so navedene v členu 1(4) uredbe OLAF in drugem pododstavku člena 2(1) Sklepa Komisije (ES, ESPJ, Euratom) št. 352/1999²⁵.

V strategiji Komisije za boj proti goljufijam iz leta 2019 se „goljufija“ uporablja kot krovni izraz za različne vrste kaznivih in nekaznivih dejanj, kot je navedeno zgoraj. Več podrobnosti in informacij je na voljo v oceni tveganja goljufij²⁶.

Kadar to sporočilo in spremna delovna dokumenta služb Komisije navajajo zaščito proračuna EU, to smiselno vključuje tudi finančne interese EU zunaj pravnega okvira splošnega proračuna, na primer Evropski razvojni sklad²⁷.

²⁰ Kot je bilo poudarjeno v odstavku 11 Resolucije Evropskega parlamenta z dne 3. maja 2018 o letnem poročilu za leto 2016 o zaščiti finančnih interesov EU – boj proti goljufijam (sklic v opombi 10).

²¹ Oddelek B.I spremnega akcijskega načrta za izvajanje strategije Komisije za boj proti goljufijam iz leta 2019 (SWD(2019) 170).

²² Glej odstavka 1 in 4 člena 1 uredbe OLAF (sklic v opombi 2).

²³ Uredba Sveta (ES, Euratom) št. 2988/95 z dne 18. decembra 1995 o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti (UL L 312, 23.12.1995, str. 1).

²⁴ V področje uporabe uredbe OLAF so vključene vse nepravilnosti, nova strategija Komisije za boj proti goljufijam pa se osredotoča na namerne kršitve.

²⁵ Sklep Komisije (ES, ESPJ, Euratom) št. 352/1999 z dne 28. aprila 1999 o ustanovitvi Evropskega urada za boj proti goljufijam (OLAF) (UL L 136, 31.5.1999, str. 20), kot je bil spremenjen.

²⁶ SWD(2019) 171, str. 6.

²⁷ Za nadaljnje sklice glej Uredbo Sveta (EU) 2018/1877 z dne 26. novembra 2018 o finančni uredbi, ki se uporablja za 11. Evropski razvojni sklad, in razveljavitvi Uredbe (EU) 2015/323 (UL L 307, 3.12.2018, str. 1).

3. Ocena tveganja goljufij²⁸

Kvalitativna ocena tveganja goljufij je bila opravljena v tesnem posvetovanju z vsemi službami Komisije in izvajalskimi agencijami. Osredotočena je bila na ranljivosti za goljufije v sistemih notranje kontrole Komisije, opredeljeni pa sta bili dve področji, na katerih so mogoče izboljšave:

- Za boljšo oceno tveganja goljufij in obvladovanje tveganja goljufij Komisija potrebuje obsežnejšo osrednjo analitično zmogljivost, da bo lahko pregledala podatke o vzorcih goljufij, profilih goljufov in ranljivostih v sistemih notranje kontrole EU. Zaradi znatnega povečanja analitičnih zmogljivosti Komisije bi morala biti zagotovljena podpora in svetovanje finančnim udeležencem, revizorjem in preiskovalcem pri preprečevanju goljufij in boju proti njim, povečanje zmogljivosti pa bi Komisiji pomagalo pri: (i) razvoju politik za boj proti goljufijam, temelječih na dejstvih in dokazih; (ii) čim uspešnejši in učinkovitejši uporabi kontrolnih mehanizmov in virov ter (iii) omogočanju odkritja goljufij.
- V skladu s Komisijinim decentraliziranim modelom finančnega poslovanja ocenjevanje in obvladovanje tveganja goljufij izvajajo odredbodajalci na podlagi prenosa pooblastil²⁹, kar pomeni, da so zanj v prvi vrsti odgovorne službe Komisije in izvajalske agencije. Glavna prednost tega modela je možnost, da se strategije za boj proti goljufijam prilagodijo področju politike ali področju delovanja posamezne zadevne službe. Vendar pa je za zagotovitev doslednosti in največje možne učinkovitosti in uspešnosti treba decentralizirano ocenjevanje in obvladovanje tveganj goljufij usklajevati in spremljati s trdnim sistemom pregleda na osrednji ravni.

Poleg sistemskih ranljivosti so v oceni tveganja goljufij analizirani tudi vzorci goljufij. Eden najpogostejših odkritih vzorcev goljufij je zaračunavanje previsokih stroškov na podlagi lažnih izjav in/ali ponarejenih dokazil. Število goljufij te vrste naj bi po pričakovanjih upadlo, saj naj bi se z novo FU in sektorskimi programi v VFO za obdobje 2021–2027 povečal delež financiranja EU, ki ni povezan s stroški ali temelji na poenostavljenem obračunavanju stroškov, za katero se je izkazalo, da je manj dovzetno za poskuse goljufij³⁰. Morebitna nova tveganja, ki jih pomenijo te vrste financiranja in so povezana s preverjanjem rezultatov ukrepa financiranja, se bodo spremljala, po potrebi pa bodo sprejeti ukrepi za zmanjševanje teh tveganj. Novi akcijski načrt za izvajanje strategije Komisije za boj proti goljufijam iz leta 2019 zato poziva k optimizaciji kontrolnih strategij³¹.

Na področju tradicionalnih lastnih sredstev (TLS) povzročajo znatno škodo proračunu EU carinske goljufije s tihotapljenjem, nepravilnim deklariranjem ali podcenitvijo blaga. Leta 2016 je 0,33-odstotna stopnja odkrivanja goljufij na področju tradicionalnih lastnih sredstev

²⁸ Podrobno predstavljena v spremnem delovnem dokumentu služb Komisije SWD(2019) 171.

²⁹ Na podlagi drugega stavka člena 74(2) FU.

³⁰ Evropsko računsko sodišče: Letno poročilo o izvrševanju proračuna za proračunsko leto 2016 z odgovori institucij (UL C 322, 28.9.2017, str. 1, odstavek 1.10/11).

³¹ Ukrep 27 spremnega akcijskega načrta za izvajanje strategije Komisije za boj proti goljufijam iz leta 2019 (SWD(2019) 170).

preseгла 0,21-odstotno stopnjo odkrivanja goljufij na odhodkovni strani proračuna³². Čeprav je bila „vrzel“ manjša³³, se je ta trend nadaljeval tudi v letu 2017 (0,30 % v primerjavi z 0,29 %). Na področju DDV se ocenjuje, da čezmejne goljufije, kot so goljufije z neplačujočim gospodarskim subjektom ali „davčni vrtiljak“³⁴, povzročijo proračunske izgube v višini približno 50 milijard EUR letno³⁵. Vendar pa večino teh izgub utrpijo države članice.

Pri goljufijah na strani prihodkov je škoda, ki jo povzročajo organizirane kriminalne združbe, zelo velika³⁶, so pa take združbe dejavne tudi na področju goljufij pri javnih naročilih in goljufij v zvezi s subvencijami³⁷. EU je vzpostavila cikel politike za boj proti organiziranemu kriminalu in hudim oblikam mednarodnega kriminala, ki vključuje usklajevanje med institucijami in agencijami EU ter državami članicami³⁸. Več prednostnih nalog politike za obdobje 2018–2021 za to vrsto kriminala obravnava boj proti goljufijam³⁹. Tudi strategija EU za boj proti tihotapljenju cigaret in drugim oblikam nezakonite trgovine s tobaknimi izdelki⁴⁰, katere akcijski načrt je bil nedavno posodobljen⁴¹, je močno osredotočena na boj proti organiziranemu kriminalu.

³² Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu: Zaščita finančnih interesov Evropske unije – boj proti goljufijam – letno poročilo za leto 2016 (COM(2017) 383 final, str. 15). Stopnja odkrivanja goljufij meri finančne posledice odkrite goljufije kot delež skupnih prihodkov ali odhodkov. Določi se za proračun kot celoto in za posamezne sektorje.

³³ Brez primera podcenitve blaga, odkritega v Združenem kraljestvu, ki je pojasnjen v poročilu urada OLAF za leto 2017, str. 26–27: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2017_en.pdf.

³⁴ Pojasnjeno v oceni ogroženosti zaradi hudih kaznivih dejanj in organiziranega kriminala v Evropski uniji (SOCTA), ki jo je pripravil Europol leta 2017, str. 44: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment-2017>.

³⁵ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu in Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru z dne 7. aprila 2016 o akcijskem načrtu za DDV: Vzpostavitev enotnega območja DDV v EU: čas za odločitev (COM(2016) 148, str. 3).

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

³⁷ Poročilo urada OLAF za leto 2017, str. 22–23: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2017_en.pdf.

Europol: SOCTA 2017 (sklic v opombi 34), str. 45.

³⁸ Publikacija, ki jo je pripravil Generalni sekretariat Sveta: „Cikel politike EU za boj proti organiziranemu kriminalu in hudim oblikam mednarodnega kriminala“: <http://www.consilium.europa.eu/media/30232/qc0114638enn.pdf>.

³⁹ Sklepi Sveta z dne 18. maja 2017 o določitvi prednostnih nalog EU v boju proti mednarodnemu organiziranemu kriminalu in hudim oblikam mednarodnega kriminala za obdobje 2018–2021, dokument Sveta št. 9450/17:

<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9450-2017-INIT/sl/pdf>.

Prednostne naloge v zvezi z goljufijami (niso omejene na goljufije, ki škodijo proračunu EU) zadevajo kibernetško kriminaliteto, goljufije na področju trošarin in DDV, pranje denarja, izterjavo sredstev in ponaredbe listin.

⁴⁰ Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu z dne 6. junija 2013: Okrepitev boja proti tihotapljenju cigaret in drugih oblik nedovoljene trgovine s tobaknimi izdelki – Celovita strategija EU (COM(2013) 324 final).

⁴¹ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu in Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru z dne 7. decembra 2018: 2. akcijski načrt za boj proti nezakoniti trgovini s tobaknimi izdelki za obdobje 2018–2022 (COM(2018) 846 final).

**Ocena strategije Komisije za boj proti goljufijam in ocena tveganja goljufij
– prednosti in slabosti
obvladovanja tveganja goljufij s strani Komisije**

Prednosti:

- skupna strategija za boj proti goljufijam, ki določa usklajena krovna načela;
- prilagojene strategije za boj proti goljufijam na ravni služb, načrti upravljanja in poročanje, umeščenost preprečevanja in odkrivanja goljufij v notranjo kontrolo;
- podpora urada OLAF in drugih „osrednjih služb“ ter izmenjava dobrih praks v namenskih forumih za sodelovanje.

Slabosti:

- vrzeli pri zbiranju in strateški analizi podatkov o goljufijah s podporo IT;
- pomanjkanje ustreznih in zanesljivih kazalnikov za večjo merljivost dosežkov v boju proti goljufijam;
- možnosti za učinkovitejše usklajevanje in nadzor na osrednji ravni.

4. Načela in prednostne naloge

4.1 Načela strategije Komisije za boj proti goljufijam iz leta 2011 in strategije iz leta 2019

Splošni cilj strategije Komisije za boj proti goljufijam iz leta 2011⁴² je še vedno popolnoma ustrezen. Nova strategija ga ponavlja in poudarja celoviti pristop, potreben za boj proti goljufijam v EU. Ta celoviti pristop zajema celoten cikel boja proti goljufijam in vključuje: (i) izboljšanje preprečevanja, odkrivanja in pogojev za preiskovanje goljufij ter (ii) zagotavljanje zadostnega povračila škode in odvračilnega učinka s sorazmernimi in odvračilnimi sankcijami. Vodilna načela in ciljni standardi za službe Komisije in izvajalske agencije so kot taki v boju proti goljufijam še vedno veljavni⁴³.

Kot dodatno načelo strategije Komisije za boj proti goljufijam iz leta 2019⁴⁴ se Komisija zavezuje k učinkovitemu notranjemu in zunanjemu komuniciranju o boju EU proti goljufijam. Medtem ko je notranje komuniciranje ključno pri usmerjanju in podpiranju ukrepov institucije za boj proti goljufijam, zunanje komuniciranje varuje ugled EU ter je

⁴² Sklic v opombi 12, glej str. 3 strategije Komisije za boj proti goljufijam iz leta 2011.

⁴³ Glej str. 6–9 strategije Komisije za boj proti goljufijam iz leta 2011, sklic v opombi 12.

⁴⁴ Izhaja iz načel 14/15 revidiranega okvira Komisije za notranjo kontrolo (C(2017) 2373 final).

zagotovilo za javnost o integriteti in dobrem finančnem poslovanju operacij EU. Komuniciranje o boju EU proti goljufijam lahko prav tako odvrne morebitne goljufe.

**Boj proti goljufijam:
vodilna načela in ciljni standardi**

- **ničelna toleranca do goljufij;**
- **boj proti goljufijam kot sestavni del notranje kontrole;**
- **stroškovna učinkovitost kontrol;**
- **poklicna integriteta in usposobljenost osebja EU;**
- **preglednost porabe sredstev EU;**
- **preprečevanje goljufij, zlasti zaščita programov porabe pred goljufijami;**
- **učinkovite preiskovalne zmogljivosti in hitra izmenjava informacij;**
- **hitra odprava (vključno z izterjavo sredstev, pridobljenih s poneverbo, in sodnimi/upravnimi sankcijami);**
- **dobro sodelovanje med notranjimi in zunanjimi akterji,**
zlasti med EU in odgovornimi nacionalnimi organi ter med službami vseh zadevnih institucij in organov EU;
- **učinkovito notranje in zunanje komuniciranje o boju proti goljufijam.**

Za reševanje morebitnih nasprotij med prvim in tretjim načelom sta ključna dva dejavnika:

- Pri uporabi zahteve po stroškovni učinkovitosti kontrol za boj proti goljufijam je treba nujno popolnoma upoštevati vidik ugleda, zlasti v primerih notranjih goljufij.
- Goljufij ni mogoče preprečiti v celoti, vendar je hitro ukrepanje takoj, ko se pojavijo znaki morebitne goljufije, bistvenega pomena: nemudoma je treba obvestiti urad OLAF, sprejeti previdnostne ukrepe in čim prej začeti izterjavo sredstev.

4.2 Prednostne naloge nove strategije Komisije za boj proti goljufijam

Komisija je na podlagi ocene tveganja goljufij in ob upoštevanju priporočil iz zgoraj navedenega posebnega poročila ERS⁴⁵ določila dva prednostna cilja, povezana z izboljšanjem (i) zbiranja in analize podatkov ter (ii) usklajevanja, sodelovanja in postopkov.

⁴⁵ Navedeno v oddelku 2.1 zgoraj in opombi 11.

4.2.1 Cilj št. 1: zbiranje in analiza podatkov

Nadalje izboljšati razumevanje vzorcev goljufij, profilov goljufov in sistemskih ranljivosti v zvezi z goljufijami, ki škodijo proračunu EU

Zbiranje in analiza podatkov služita finančnim udeležencem, revizorjem in preiskovalcem ter prispevata k boju EU proti goljufijam, zlasti z:

- opazovanjem „okolja“ goljufij oziroma boja proti njim v EU in zunaj nje ter zagotavljanjem vpogleda v nove vzorce goljufij, ki se pojavljajo, in inovativne načine boja proti goljufijam;
- zbiranjem in analizo podatkov o potrjenih in domnevnih primerih goljufij, poglobljanjem znanja o ranljivostih, vzorcih goljufij in profilih goljufov ter pomočjo pri vzpostavitvi ali prilagoditvi kontrolnih mehanizmov in virov na čim uspešnejši in čim učinkovitejši način ter
- obdelavo podatkov o profilih tveganja in kazalnikih goljufij za odkrivanje in preprečevanje goljufij v prihodnje.

Komisija na odhodkovni strani proračuna že vodi dve zbirki podatkov, ki sta bistvenega pomena za boj proti goljufijam:

- podatkovna zbirka sistema za zgodnje odkrivanje in izključitev (EDES), v kateri se beležijo upravne sankcije za nezanesljiva podjetja pri neposrednem in posrednem upravljanju in ki opozarja na morebitna tveganja, ki jih predstavljajo posamezni subjekti, ter
- sistem za upravljanje nepravilnosti (v nadaljnjem besedilu: IMS), ki ga upravlja urad OLAF in prek katerega države članice poročajo o nepravilnostih, vključno z goljufijami, ki so bile odkrite pri deljenem upravljanju sredstev EU.

Med raznoraznimi ukrepi, navedenimi v akcijskem načrtu, bosta izboljšano spremljanje popolnosti in kakovosti podatkov ter nadaljnji razvoj sistema IMS kot analitičnega orodja povečala dodano vrednost sistema IMS, tako za Komisijo kot za države članice. Komisija je zavezana izboljšanju kakovosti in popolnosti pridobljenih podatkov ter analizi narave ali metod odkritih goljufij, in sicer:

- na splošno (z nadaljnjim razvojem analize podatkov iz sistema IMS in uporabo drugih razpoložljivih podatkov) ter
- v zvezi z določenimi sektorji in/ali državami članicami (z bolj poglobljenimi analizami, ki temeljijo na precej širšem, toda prilagojenem zbiranju podatkov in tesnem sodelovanju z ustreznimi deležniki).

Komisija je glede tega odločena, da bo razvila specifično in primerljivo znanje o okviru za boj proti goljufijam v posameznih državah članicah, ki je ozadje za razlago podatkov o odkrivanju goljufij. Namen te okrepljene analize je v končni fazi izboljšati preprečevanje (npr. boljši podatki o vzorcih goljufij in sistemskih ranljivostih, v zvezi s katerimi je mogoče ukrepati), odkrivanje (npr. razvoj kazalnikov tveganja, prilagojenih posameznim sektorjem ali regijam) in preiskovanje (npr. širjenje znanja o goljufivih dejavnostih).

Nova funkcija za pregled obveščevalnih podatkov bo prispevala k splošnemu postopku s proaktivnim proučevanjem okolja goljufij oziroma boja proti njim, kar zadeva nova medsektorska ali sektorska tveganja goljufij, ki se pojavljajo. Komisija namerava zlasti celoviteje uporabljati orodja za ocenjevanje tveganja⁴⁶ pri neposrednem upravljanju ter nadalje raziskati in spodbujati njihovo uporabo pri posrednem in deljenem upravljanju.

Na strani prihodkov Komisija na področju tradicionalnih lastnih sredstev vodi podatkovno zbirko OWNRES za nepravilnosti, ki jih sporočijo države članice. Informacijski sistem Komisije za boj proti goljufijam (AFIS) je platforma za varne stike s pristojnimi organi v državah članicah in omogoča učinkovito nadnacionalno sodelovanje v boju proti carinskim goljufijam. Komisija je poleg tega razvila več orodij za spremljanje in opredelitev sumljivih dejavnosti⁴⁷, kar je delo, ki si ga deli z državami članicami. Komisija bo še naprej izboljševala svoje analitične zmogljivosti na tem področju, da bi se raziskovala, podpirala in lajšala izmenjava znanja, dobrih praks in pridobljenih izkušenj pri analizi podatkov v korist carinskih uradnikov, ki se borijo proti goljufijam. Končni cilj je zgraditi skupnost strokovnjakov s tega področja, izboljšati sodelovanje med vsemi zadevnimi akterji in zagotoviti resnično dodano vrednost EU.

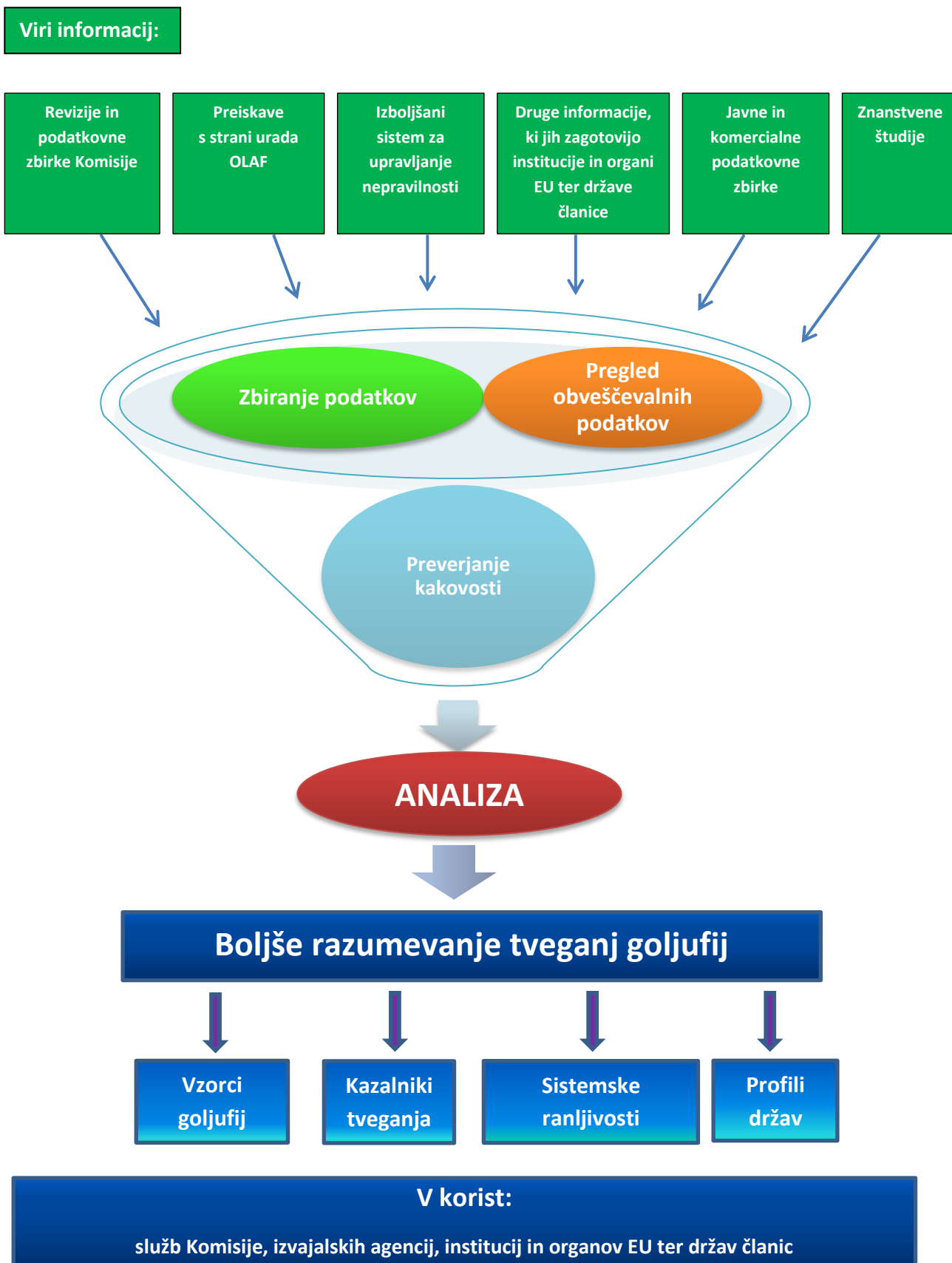
Večja razpoložljivost podatkov in nenehno izpopolnjevanje analitskih tehnik ter orodij IT lahko izboljšajo tudi kakovost in količino prejetih informacij, ki so v preiskovalnem interesu urada OLAF. To bi lahko na koncu privedlo do tega, da bo v srednje- do dolgoročnem obdobju odprtih več preiskav, ki bodo tudi bolj ciljno usmerjene.

Jasno je, da se bodo pri vsakem zbiranju in obdelavi podatkov spoštovale zakonodaja o varstvu podatkov in druge veljavne določbe.

⁴⁶ Orodja za ocenjevanje tveganja na podlagi sklopa vnaprej opredeljenih kazalnikov tveganja obdelajo in analizirajo podatke o upravičencih in izvajalcih, da se opredelijo projekti z največjim tveganjem. Vidni primeri so orodje „DAISY“ („PLUTO“ v starejši različici), razvito za storitve „raziskovalne skupnosti“, in ARACHNE, ki ga države članice vse pogosteje uporabljajo za upravljanje evropskih strukturnih in investicijskih skladov.

⁴⁷ Orodje za samodejno spremljanje (Automated Monitoring Tool – AMT) spremlja trgovinske tokove in opredeljuje sumljive spremembe obsega ali povprečne cene izdelkov, s tem pa omogoča odkrivanje primerov podcenitve blaga in drugih vrst carinskih goljufij, kot je izogibanje protidampinškim dajatvam ali nepravilno deklariranje blaga. Contraffice omogoča odkrivanje primerov lažnih izjav o poreklu z navzkrižnim preverjanjem informacij o fizičnem gibanju zabožnikov z informacijami v carinskih deklaracijah.

Zbiranje in analiza podatkov o goljufijah



4.2.2 Cilj št. 2: usklajevanje, sodelovanje in postopki

Optimizirati usklajevanje, sodelovanje in poteke dela za boj proti goljufijam, zlasti med službami Komisije in izvajalskimi agencijami

Komisija od svoje upravne reforme leta 2000⁴⁸ sledi decentraliziranemu modelu finančnega poslovanja, ki vodstvu različnih služb nalaga odgovornost in Komisiji omogoča, da kontrole za boj proti goljufijam prilagodi različnim področjem politike in operacijam ter s tem poveča njihovo uspešnost in učinkovitost. Zato sedanji pravni okvir⁴⁹ odgovornost za notranjo kontrolo nalaga odredbodajalcem na podlagi prenosa pooblastil (AOD), kar vključuje preprečevanje, odkrivanje in odpravo goljufij in drugih nepravilnosti ter nadaljnje ukrepanje v zvezi z njimi, medtem ko urad OLAF pomaga pri razvoju metod za preprečevanje goljufij in boj proti njim.

V okviru strategije Komisije za boj proti goljufijam iz leta 2011 so službe Komisije in izvajalske agencije sprejele strategije za boj proti goljufijam na področjih, za katera so odgovorne. Te strategije temeljijo na sektorskih ocenah tveganja goljufij in se osredotočajo na stroškovno učinkovite kontrole za boj proti goljufijam na področjih, ki so izpostavljena tveganjem. Urad OLAF zagotavlja metodološke usmeritve, na prošnjo pa tudi svetovanje posameznim službam glede njihovih strategij za boj proti goljufijam, ki so umeščene v Komisijin sistem notranje kontrole ter njen letni cikel strateškega načrtovanja in načrtovanja programov. V tem okviru urad OLAF sistematično pregleduje vidike boja proti goljufijam v načrtih upravljanja in letnih poročilih o dejavnostih služb Komisije. Poleg tega je mreža za preprečevanje in odkrivanje goljufij (v nadaljnjem besedilu: FPDNet), ki ji predseduje urad OLAF, forum za izmenjavo informacij med korespondenti Komisije za boj proti goljufijam in njenimi izvajalskimi agencijami.

Kljub tej znatni podpori na ravni Komisije je podporna vloga urada OLAF še naprej svetovalna, kar pomeni, da se pristopi na ravni služb lahko razlikujejo po obsegu in ambicijah. Zato bi bilo treba z institucionalnega vidika okrepiti notranji nadzor, da bi se zagotovilo, da so politike Komisije za boj proti goljufijam dosledne in podprte s trdno analizo, da bi bile na čelu boja proti goljufijam. V ta namen bi bilo treba razviti podporo urada OLAF, da bi se omogočil prožen notranji nadzor nad obvladovanjem tveganja goljufij, ki bi spoštoval odgovornosti odredbodajalcev na podlagi prenosa pooblastil, vendar bi lahko po potrebi oporekal njihovim ocenam in pristopom k upravljanju. V praksi ta pojem pomeni naslednje:

- Kjer je to mogoče, bi bilo treba strategije za boj proti goljufijam različnih služb Komisije in izvajalskih agencij s podobnimi profili združiti v skupne strategije za boj

⁴⁸ Reforma Komisije, bela knjiga, del I (COM(2000) 200 final/2, oddelek V).

⁴⁹ Skladno s členom 36(1) FU se proračun izvršuje v skladu z uspešno in učinkovito notranjo kontrolo. Eden od ciljev notranje kontrole, kot je opredeljena v členu 36(2)(d) FU, je preprečevanje, odkrivanje ter odprava goljufij in nepravilnosti ter nadaljnje ukrepanje v zvezi z njimi. V skladu s členom 74(2) FU so za notranjo kontrolo in oceno tveganja odgovorni odredbodajalci na podlagi prenosa pooblastil. Urad OLAF prispeva k razvoju in zasnovi metod preprečevanja in zatiranja goljufij, ki škodijo finančnim interesom Unije, kot je navedeno v drugem stavku člena 1(2) uredbe OLAF.

proti goljufijam. Primeri služb, ki so odgovorne za evropske strukturne in investicijske sklade, financiranje raziskav in zunanjo pomoč, so se izkazali kot koristni pri racionalizaciji politik za boj proti goljufijam na teh področjih. Druge strategije za boj proti goljufijam na ravni služb bi bilo treba posodobiti, da bi odražale pristop, opredeljen v tem sporočilu.

- Na podlagi potreb, ki jih je treba analizirati, bi bilo treba vzpostaviti podskupine mreže FPDNet, ki bi združile službe s podobnimi profili. V te podskupine bi bilo treba vključiti urad OLAF in GD BUDG, da bi se spodbudila izmenjava dobrih praks in olajšal medsebojni strokovni pregled strategij za boj proti goljufijam. Prva podskupina te vrste je bila ustanovljena leta 2017 za področje tradicionalnih lastnih sredstev.
- Obvezni pregled osnutka strategij za boj proti goljufijam na ravni služb in njihovih posodobitev s strani urada OLAF⁵⁰: urad OLAF bo službam sistematično svetoval pri zasnovi njihovih strategij za boj proti goljufijam, kar bi morale po potrebi vključevati izdajo priporočil.
- Odredbodajalec na podlagi prenosa pooblastil, ki se odloči, da takih priporočil ne bo upošteval, mora to pisno utemeljiti. O vseh vprašanjih, ki jih ni mogoče rešiti dvostransko med uradom OLAF in zadevno službo, se lahko razpravlja v ustrezni podskupini mreže FPDNet in/ali na druge ustrezne načine, brez poseganja v končno odgovornost odredbodajalca na podlagi prenosa pooblastil.
- Urad OLAF bi moral na podlagi podrobnega letnega poročanja služb Komisije in izvajalskih agencij ter na podlagi rednih izmenjav informacij z njimi spremljati izvajanje strategij za boj proti goljufijam na ravni služb in po potrebi izdati priporočila v zvezi z njimi. Kot je navedeno v prejšnji točki, je treba na podlagi takih priporočil nadalje ukrepati. Vendar vloga urada OLAF pri pregledu in spremljanju ne vključuje izvajanja revizij za boj proti goljufijam. Revizije za boj proti goljufijam na podlagi pravnega okvira (npr. FU) ter ustreznih metodologij in pristopa k oceni tveganja ostajajo v pristojnosti Službe Komisije za notranjo revizijo (IAS) in ERS.

Na namenskem sestanku mreže Komisije FPDNet na ravni direktorjev bi morala potekati letna razprava in ocena nadaljnjih ukrepov na podlagi priporočil urada OLAF glede strategij za boj proti goljufijam na ravni služb Komisije in razprava o uresničevanju akcijskega načrta za izvajanje strategije Komisije za boj proti goljufijam iz leta 2019.

Še eden od pomembnih vidikov dela Komisije na področju boja proti goljufijam je nadaljnje ukrepanje Komisije in njenih izvajalskih agencij na podlagi priporočil urada OLAF, ki jih ta urad izda po svojih preiskavah. Urad OLAF bo v sodelovanju z zadevnimi odredbodajalci izboljšal spremljanje nadaljnjega ukrepanja na podlagi svojih priporočil in osrednjim službam redno zagotavljal pregled rezultatov spremljanja. Nadaljnje ukrepanje na podlagi finančnih in upravnih priporočil urada OLAF bodo podpirali tudi redna sistematična razprava na delovni ravni v skladu z upravnimi dogovori o sodelovanju in pravočasni izmenjavi informacij, o

⁵⁰ Vključno z namero službe, da ne posodobi obstoječe strategije tri leta po zadnji posodobitvi.

katerih sta se dogovorila Komisija in urad OLAF⁵¹, sistemsko nadaljnje ukrepanje v okviru mreže FPDNet in interni upravni odbor.

Na strateški ravni bo interni upravni odbor⁵² vsako leto pregledal politike Komisije za boj proti goljufijam in o njih razpravljaj na podlagi pripravljalnega dela, ki ga bodo opravili urad OLAF, mreža FPDNet in osrednje službe. V okviru internega upravnega odbora lahko po potrebi potekajo tudi druge *ad hoc* razprave. Ta strateški pristop k notranjemu obvladovanju tveganj goljufij z internim upravnim odborom in uradom OLAF kot ključnima akterjema se odraža tudi v „svežnju o upravljanju“, ki ga je Komisija sprejela 21. novembra 2018 in ki internemu upravnemu odboru dodeljuje strateško vlogo pri notranjih vidikih boja proti goljufijam v Komisiji⁵³ ter določa, da je urad OLAF vodilna služba za zasnovo in razvoj evropske politike za boj proti goljufijam⁵⁴.

5. Nadaljnji cilji

Nadaljnji cilji, ki so podrobneje opredeljeni v Prilogi in podprti z ukrepi, natančneje določenimi v akcijskem načrtu, zajemajo naslednja področja:

- integriteto in skladnost;
- strokovno znanje in opremo;
- preglednost;
- pravni okvir ter
- boj proti goljufijam na strani prihodkov.

Ti cilji izhajajo iz vodilnih načel, opredeljenih v oddelku 4.1 zgoraj, in ocene tveganja goljufij, ki so jo izvedle službe Komisije in je pojasnjena v zadevnem delovnem dokumentu služb Komisije. Na primer, Komisija bo kot vedno še naprej spodbujala – in po potrebi nadzorovala – najvišje standarde poklicne integritete svojega osebja, saj pomen tega načela presega vprašanje boja proti goljufijam. Cilj boja proti goljufijam na strani prihodkov je zaradi ugotovljenih tveganj dobil pomembnejšo vlogo v okviru strategije Komisije za boj proti goljufijam iz leta 2019 kot v strategiji Komisije iz leta 2011.

⁵¹ Priloga k Sporočilu Komisije z dne 21. novembra 2018 o reviziji upravnih dogovorov o sodelovanju in pravočasni izmenjavi informacij med Evropsko komisijo in Evropskim uradom za boj proti goljufijam (C(2018) 7705 final).

⁵² Interni upravni odbor, ki deluje pod vodstvom predsednika, prispeva k notranjemu upravljanju Komisije z usklajevanjem, nadzorom, svetovanjem in strateškimi usmeritvami glede vprašanj notranjega upravljanja. V okviru odbora se pod predsedstvom generalnega sekretarja redno sestajajo generalni direktorji, odgovorni za proračun, človeške vire in varnost ter generalni direktor pravne službe. Člani kabineta predsednika, odgovorni za proračun in upravljanje, ter vodje kabineta članov Komisije, odgovornih za proračun, človeške vire in upravljanje, delujejo kot opazovalci. Glej oddelek 1.3 Sporočila Komisiji z dne 21. novembra 2018: Upravljanje v Evropski komisiji (C(2018) 7703 final) in Sklep Komisije z dne 21. novembra 2018 o internem upravnem odboru (C(2018) 7706 final).

⁵³ Člen 2(1) Sklepa Komisije C(2018) 7706 final.

⁵⁴ Oddelek 3.7.2 (str. 15) Sporočila C(2018) 7703 final.

6. Spremljanje in poročanje

Ukrepi Komisije za boj proti goljufijam so pomemben element njenega letnega cikla strateškega načrtovanja in načrtovanja programov (SPP)⁵⁵. Poleg tega se bodo, kot je bilo že omenjeno, različni vidiki politike Komisije za boj proti goljufijam obravnavali in ocenili na letnem namenskem sestanku mreže Komisije FPDNet na ravni direktorjev. O njih se bo prav tako razpravljalo vsaj enkrat letno v internem upravnem odboru Komisije. Te razprave bodo vključevale sistemske vidike nadaljnjega ukrepanja na podlagi priporočil urada OLAF v zvezi s strategijami služb Komisije za boj proti goljufijam in na podlagi priporočil urada OLAF, ki temeljijo na preiskavah, pa tudi splošen napredek v okviru akcijskega načrta za izvajanje strategije Komisije za boj proti goljufijam iz leta 2019. S tem se bo še povečala odgovornost Komisije za njene dejavnosti pri odkrivanju in preprečevanju goljufij.

Komisija se je s svojo pobudo „v rezultate usmerjeni proračun“⁵⁶ za VFO za obdobje 2014–2020 zavezala k politikam, usmerjenim v smotrnost, ki naj bi zagotovile čim večjo donosnost naložb davkoplačevalcev. Evropska dodana vrednost in smotrnost sta tudi med načeli, na katerih temelji posodobitev VFO za obdobje 2021–2027, kot ga je predlagala Komisija. To velja tudi za politike za boj proti goljufijam. Zato bi bilo treba uspešnost in učinkovitost teh politik spremljati z ustreznimi kazalniki, podprtimi z izhodiščnimi vrednostmi, če je to mogoče, ki odražajo izločke⁵⁷, izide ali rezultate⁵⁸ in učinke⁵⁹. Ker so za izvajanje ukrepov iz akcijskega načrta, ki je priložen temu sporočilu, odgovorne službe Komisije in izvajalske agencije, Komisija meni, da bi bilo treba kazalnike izločkov določiti na ravni služb pod nadzorom urada OLAF. Za prednostne cilje bi bilo treba do leta 2020 razviti predhodne kazalnike rezultatov na ravni Komisije. Med izvajanjem strategije Komisije za boj proti goljufijam iz leta 2019 bi bilo treba te kazalnike rezultatov izpopolniti in dopolniti v skladu z dejanskimi izkušnjami in rezultati nadaljnje analize.

⁵⁵ Službe Komisije in izvajalske agencije na podlagi svojih strateških načrtov (ki zajemajo mandat Komisije in odražajo strateške cilje predsednika) ter strategij za boj proti goljufijam na ravni služb vsako leto načrtujejo svoje ukrepe za boj proti goljufijam v svojih načrtih upravljanja, in sicer po opravljeni letni oceni tveganja, ki vključuje tveganje goljufij. Službe Komisije o svojem delu in dosežkih poročajo v letnih poročilih o dejavnostih, ki vključujejo poseben oddelek o preprečevanju in odkrivanju goljufij. Komisija na podlagi poročil služb sprejme izčrpno letno poročilo o upravljanju in smotrnosti izvrševanja proračuna EU, ki vsebuje poglavja o notranji kontroli, vključno s strategijami za boj proti goljufijam, in zaščiti finančnih interesov EU.

⁵⁶ Glej spletno stran pobude „v rezultate usmerjeni proračun“: http://ec.europa.eu/budget/budget4results/index_en.cfm; Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu z dne 14. septembra 2016: Vmesni pregled/revizija večletnega finančnega okvira za obdobje 2014–2020 – Proračun EU, usmerjen v rezultate (COM(2016) 603 final).

⁵⁷ Kazalniki izločkov se nanašajo na posebne rezultate intervencije, kot so nove zbirke podatkov za zbiranje rezultatov spremljanja ali nov evropski standard itd., glej oddelek 2.2 poglavja V Smernic za boljše pravno urejanje, delovni dokument služb Komisije (SWD(2017) 350, str. 48).

⁵⁸ Kazalniki izidov/rezultatov so enaki takojšnjim učinkom intervencije, posebej v zvezi z neposrednimi naslovniki. Glej sklic v prejšnji opombi.

⁵⁹ Kazalniki učinka se nanašajo na načrtovani izid intervencije v smislu vpliva na širše gospodarstvo/družbo poleg tistih, ki jih intervencija neposredno zadeva. Glej sklic v opombi 57.

Kot pri strategiji Komisije za boj proti goljufijam iz leta 2011 bo Komisija redno poročala o izvajanju strategije iz leta 2019 ter pravočasno poročala o razvoju ustreznih kazalnikov v okviru letnih poročil PIF, ki so naslovljena na Evropski parlament in Svet ter so na voljo širši javnosti.

Strategija Komisije za boj proti goljufijam bo naslednjič predvidoma posodobljena po vmesnem pregledu VFO za obdobje 2021–2027. V vmesnem času bo pregledan in po potrebi spremenjen akcijski načrt.