



Bruselj, 11.10.2019
COM(2019) 444 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

30. letno poročilo o zaščiti finančnih interesov Evropske unije in boju proti goljufijam (2018)

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

KAZALO

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

30. letno poročilo o zaščiti finančnih interesov Evropske unije in boju proti goljufijam (2018)

1. UVOD	6
1.1. Prvo desetletje (1989–1998): postavitve temeljev	6
1.2. Drugo desetletje (1999–2008): širitev, konsolidacija in operativne reforme	7
1.3. Tretje desetletje (2009–2018): reforme in nov korak naprej	8
2. USKLAJEVANJE IN OKREPITEV BOJA PROTI GOLJUFIJAM V EU: MEDSEKTORSKE POLITIKE, UKREPI IN REZULTATI NA PODROČJU BOJA PROTI GOLJUFIJAM V LETU 2018.....	9
2.1. Zakonodajni akti, ki so jih sprejele institucije EU	9
2.1.1. Uredba o izvajanju okrepljenega sodelovanja v zvezi z ustanovitvijo EJT: trenutno stanje	9
2.1.2. Uredba omnibus	10
2.2. Oblikovanje prihodnosti: zakonodajne in politične pobude evropskih institucij.....	10
2.2.1. Predlog Komisije za revizijo Uredbe (EU, Euratom) št. 883/2013	10
2.2.2. Predlog Komisije za uredbo o zaščiti proračuna Unije v primeru splošnih pomanjkljivosti v zvezi z načelom pravne države v državah članicah.....	10
2.2.3. Medsektorske določbe o zaščiti finančnih interesov EU (določbe o zaščiti finančnih interesov) v vseh predlogih Komisije za večletni finančni okvir.....	11
2.2.4. Boj proti korupciji v EU.....	11
2.2.5. Mednarodno sodelovanje	11
2.2.6. Strategija Komisije za boj proti goljufijam in nov sveženj o upravljanju	11
2.2.7. Izvajanje programa Herkul	12
2.3. Sodna praksa Sodišča Evropske unije.....	12
2.3.1. Sigma Orionis proti Komisiji.....	12
2.3.2. Sodna praksa v zvezi s sistemom EDES	12
2.4. Ukrepi držav članic	12
2.4.1. Pregled ukrepov držav članic	12
2.4.1.1. Nacionalne strategije za boj proti goljufijam	13
2.4.1.2. Povečanje preglednosti, boj proti korupciji in navzkrižju interesov pri javnih naročilih	13
2.4.1.3. Drugi ukrepi	13
2.4.2. Izvajanje priporočil iz leta 2017.....	13
2.5. Povzetek statističnih podatkov o ugotovljenih nepravilnostih in goljufijah	15
2.5.1. Ugotovljene nepravilnosti, ki pomenijo goljufijo	16
2.5.2. Ugotovljene in sporočene nepravilnosti, ki ne pomenijo goljufije.....	16
2.5.3. Preiskave s strani urada OLAF	17
3. POLITIKE, UKREPI IN REZULTATI NA PODROČJU BOJA PROTI GOLJUFIJAM – PRIHODKI	17
3.1. Ukrepi institucij EU za boj proti goljufijam – prihodki	17
3.1.1. Medsebojna upravna pomoč.....	17
3.1.1.1. Informacijski sistem za boj proti goljufijam (AFIS)	17
3.1.1.2. Skupne carinske operacije	18
3.1.2. Določbe o medsebojni pomoči in boju proti goljufijam v mednarodnih sporazumih	18
3.1.3. Boj proti nezakoniti trgovini s tobaknimi izdelki.....	19

3.1.4.	Sodelovanje na področju boja proti goljufijam s Skupnim raziskovalnim središčem (JRC)	19
3.1.5.	Boj proti goljufijam na področju DDV	20
3.2.	Ukrepi držav članic za boj proti goljufijam – prihodki	21
3.3.	Statistični podatki o ugotovljenih nepravilnostih in goljufijah – prihodki	22
3.3.1.	Ugotovljene nepravilnosti, ki pomenijo goljufijo	23
3.3.2.	Ugotovljene nepravilnosti, ki ne pomenijo goljufije	23
4.	SEKTORSKE POLITIKE, UKREPI IN REZULTATI NA PODROČJU BOJA PROTI GOLJUFIJAM – ODHODKI	23
4.1.	Sektorske politike in ukrepi držav članic na področju boja proti goljufijam, ki vključujejo več odhodkovnih sektorjev.....	23
4.2.	Kmetijstvo – sektorske politike, ukrepi in rezultati na področju boja proti goljufijam	24
4.2.1.	Kmetijstvo – ukrepi držav članic za boj proti goljufijam	24
4.2.2.	Kmetijstvo – statistični podatki o ugotovljenih nepravilnostih in goljufijah	24
4.2.2.1.	Ugotovljene nepravilnosti, ki pomenijo goljufijo	25
4.2.2.2.	Ugotovljene nepravilnosti, ki ne pomenijo goljufije.....	25
4.3.	Kohezijska politika in ribištvo – sektorske politike, ukrepi in rezultati na področju boja proti goljufijam	26
4.3.1.	Kohezijska politika in ribištvo – ukrepi držav članic za boj proti goljufijam	26
4.3.2.	Kohezijska politika in ribištvo – statistični podatki o ugotovljenih nepravilnostih in goljufijah	28
4.3.2.1.	Ugotovljene nepravilnosti, ki pomenijo goljufijo	28
4.3.2.2.	Ugotovljene nepravilnosti, ki ne pomenijo goljufije.....	28
4.4.	Posredno upravljanje (pred pristopom) – statistični podatki o ugotovljenih nepravilnostih in goljufijah	28
4.5.	Neposredno upravljanje – sektorske politike, ukrepi in rezultati na področju boja proti goljufijam	29
4.5.1.	Neposredno upravljanje – statistični podatki o ugotovljenih nepravilnostih in goljufijah	29
4.5.1.1.	Ugotovljene nepravilnosti, ki pomenijo goljufijo	29
4.5.1.2.	Ugotovljene nepravilnosti, ki ne pomenijo goljufije.....	29
5.	IZTERJAVA TER DRUGI PREVENTIVNI IN KOREKTIVNI UKREPI	29
6.	SODELOVANJE Z DRŽAVAMI ČLANICAMI	29
7.	SISTEM ZA ZGODNJE ODKRIVANJE IN IZKLJUČITEV (EDES).....	30
8.	NADALJNJE UKREPANJE PO RESOLUCIJI EVROPSKEGA PARLAMENTA O LETNEM POROČILU ZA LETO 2017	31
9.	SKLEPNE UGOTOVITVE IN PRIPOROČILA.....	31
9.1.	Prihodki.....	31
9.2.	Odhodki	32
9.3.	Pogled v prihodnost	32

Kazalo slik

SLIKA 1:	NEPRAVILNOSTI, KI SO BILE LETA 2018 SPOROČENE KOT GOLJUFIJE.....	15
SLIKA 2:	NEPRAVILNOSTI, SPOROČENE KOT GOLJUFIJE, IN POVEZANI ZNESKI ZA OBDOBJE 2014–2018	16
SLIKA 3:	NEPRAVILNOSTI, KI NE POMENIJO GOLJUFIJE IN SO BILE SPOROČENE V LETU 2018	17
SLIKA 4:	SKUPNE CARINSKE OPERACIJE V LETU 2018	18
SLIKA 5:	TRADICIONALNA LASTNA SREDSTVA – KLJUČNA DEJSTVA IN VZORCI.....	23
SLIKA 6:	STOPNJE ODKRIVANJA GLEDE NA KOMPONENTO SKP	24
SLIKA 7:	KMETIJSKA POLITIKA – KLJUČNA DEJSTVA IN PODATKI	25
SLIKA 8:	TRŽNI UKREPI, KI SO JIH NEPRAVILNOSTI (KI POMENIJO GOLJUFIJO IN KI NE POMENIJO GOLJUFIJE) NAJBOLJ PRIZADELE	25
SLIKA 9:	UKREPI, KI SO JIH DRŽAVE ČLANICE SPREJELE NA PODROČJU KOHEZIJSKE POLITIKE.....	26
SLIKA 10:	KOHEZIJSKA IN RIBIŠKA POLITIKA – KLJUČNA DEJSTVA IN PODATKI	27
SLIKA 11:	STRUKTURA IN PODSKUPINE ODBORA COCOLAF	29

Povzetek

Trideset let zaščite finančnih interesov EU

To je 30. letno poročilo Komisije o zaščiti finančnih interesov EU in boju proti goljufijam (v nadaljnjem besedilu: poročilo o zaščiti finančnih interesov). To tridesetletno obdobje se lahko razdeli na tri faze, od katerih vsaka zajema približno eno desetletje.

V prvi fazi (1989–1998) so bili postavljeni zakonodajni temelji boja proti goljufijam in nepravilnostim.

Drugo desetletje (1999–2008) je bilo obdobje konsolidacije, operativnih reform in največje širitve v zgodovini Evropske unije.

V tretjem desetletju (2009–2018) je zaščita finančnih interesov EU dobila nov zagon. Evropske institucije so se dogovorile o vrsti novih aktov in pobud za nadaljnjo krepitev boja proti goljufijam na ravni EU in vzpostavljene so bile razmere za skorajšnji začetek delovanja novega akterja – Evropskega javnega tožilstva (EJT).

Glavne medsektorske pobude, sprejete in razvite leta 2018

Leta 2018, v zadnjem letu tretje faze, so bila sprejeta nova finančna pravila (z *uredbo omnibus*), da bi se poenostavila in racionalizirala uporaba sredstev EU ter na novo opredelilo navzkrižje interesov za vse finančne akterje, ki izvršujejo proračun EU v različnih načinih upravljanja, tudi na nacionalni ravni.

Medtem ko se institucije pogajajo o pravnem okviru večletnega finančnega okvira za obdobje 2021–2027, se določbe o boju proti goljufijam za programe za porabo sredstev dodatno izpopolnjujejo. Vse osebe ali subjekti, ki prejmejo sredstva EU, bodo morali v celoti sodelovati pri zaščiti finančnih interesov EU. Komisiji, uradu OLAF, Evropskemu javnemu tožilstvu in Evropskemu računskemu sodišču morajo podeliti potrebne pravice do dostopa ter zagotoviti, da to storijo tudi vse tretje osebe, ki so vključene v izvrševanje sredstev EU.

Najpomembnejši dogodki na področju prihodkov

Na strani prihodkov je Komisija predstavila nov akcijski načrt za nadaljevanje učinkovitega boja proti nezakoniti trgovini s tobaknimi izdelki.

Sprejeta so bila nova pravila za omejitev nadnacionalnih goljufij na področju DDV. Medsebojna upravna pomoč med državami članicami se je povečala zaradi nove možnosti vzpostavitve skupnih upravnih preiskav in mreže nacionalnih analitikov držav članic EU, ki v okviru

mreže Eurofisc delujejo na različnih področjih tveganja goljufij.

Države članice so v skladu s priporočili Komisije iz poročila o zaščiti finančnih interesov iz leta 2017 uvedle nova orodja IT, pristope na podlagi tveganja in pobude za spopadanje z izzivi, ki jih prinaša prenizko vrednotenje blaga (zlasti obutve in tekstila), tudi prek e-trgovanja. Čeprav so države članice na carinskem področju ugotovile manj nepravilnosti kot leta 2017 (tradicionalna lastna sredstva), so bili finančni stroški teh nepravilnosti višji. Podobno se ni spremenilo število odkritih goljufij, vendar je bil povezan finančni učinek večji.

Na področju tradicionalnih lastnih sredstev so v tem poročilu podana priporočila glede dodatnih ukrepov za obravnavanje vprašanj, povezanih s čezmejnimi e-trgovanjem, zlasti z morebitnimi zlorabami pošilk majhne vrednosti.

Najpomembnejši dogodki na področju odhodkov

Države članice so glede odhodkov sprejele več operativnih ukrepov v skladu z določbami večletnega finančnega okvira za obdobje 2014–2020 in priporočili Komisije iz prejšnjih poročil o zaščiti finančnih interesov, zlasti uvedbo orodij IT za ocenjevanje tveganja (kot je ARACHNE), ocene tveganja goljufij in tečaje usposabljanja za povečanje splošne ozaveščenosti o goljufijah.

Odkrivanje goljufij in nepravilnosti v odhodkovnih sektorjih sledi vzorcu, podobnemu tistemu na področju prihodkov, saj se vsako leto odkrije manj primerov, vendar z višjimi finančnimi stroški.

Ker ima več programov porabe večletni cikel, je bila na področju kohezijske politike za programski obdobji 2007–2013 in 2014–2020 pripravljena primerjalna analiza. Pokazali so se vzorci, ki bi lahko bili rezultat okrepljenih zmogljivosti za odkrivanje goljufij in preprečevanje nepravilnosti, uvedenih s sprejetimi ukrepi za boj proti goljufijam. Komisija bo še naprej spremljala te rezultate, da bi ocenila, ali so dejansko posledica učinkovitejših sistemov in ne nezadostnega odkrivanja in poročanja.

Analiza potrjuje ugotovitve iz prejšnjih poročil o zaščiti finančnih interesov glede ogroženih področij ter potrebe po izboljšanju usklajevanja in sodelovanja med upravnimi in sodnimi organi. Zato so v tem poročilu o zaščiti finančnih interesov države članice ponovno pozvane, naj v okviru namenskih nacionalnih strategij razvijejo svoje sisteme za boj proti goljufijam.

Dosežki Junckerjeve Komisije

To poročilo je zadnje, sprejeto pod Junckerjevo Komisijo, med mandatom katere sta boj proti

goljufijam in zaščita finančnih interesov EU dobila nov zagon. Najpomembnejši dosežki vključujejo direktivo o boju proti goljufijam z uporabo kazenskega prava in uredbo o ustanovitvi Evropskega javnega tožilstva z okrepljenim sodelovanjem, ki sta bili obe sprejeti leta 2017, ter revizijo finančne uredbe, s katero je bilo na novo opredeljeno navzkrižje interesov za vse finančne akterje, ki izvršujejo proračun EU. Komisija je leta 2018 predložila tudi predlog za ciljno usmerjeno revizijo uredbe o uradu OLAF (Uredba št. 883/2013), tristranska pogajanja o tem predlogu pa naj bi se začela kmalu.

Vendar se Komisija zaveda, da na tem področju ne more biti zadovoljna sama s seboj. Stalno se pojavljajo novi izzivi, institucije EU in nacionalne institucije pa morajo za ohranitev zaupanja javnosti pokazati svojo popolno zavezanost boju proti neučinkovitosti in zlorabam.

Komisija je v odziv na več priporočil Evropskega računskega sodišča za leto 2019 glede obvladovanja tveganj goljufij 29. aprila 2019 sprejela novo strategijo za boj proti goljufijam. Cilj te nove strategije je izboljšati analitično sposobnost Komisije, tako da se lahko hitro odzove na stalno spreminjajoče se izzive, na primer z vključevanjem novih tehnologij v nadzorne procese in izboljšanjem splošnega notranjega usklajevanja, ki je ključno za tako kompleksno organizacijo.

1. Uvod

To je 30. letno poročilo Komisije o zaščiti finančnih interesov EU in boju proti goljufijam (v nadaljnjem besedilu: poročilo o zaščiti finančnih interesov). Prvo poročilo je bilo sprejeto januarja 1990. Z začetkom veljavnosti Maastrichtske pogodbe 1. januarja 1993 je poseben člen pogodbe izrecno določal boj proti goljufijam, ki so vplivale na finančne interese takratnih Skupnosti.

Od 1. maja 1999, po začetku veljavnosti Amsterdamske pogodbe, je letno poročanje Evropskemu parlamentu in Svetu o ukrepih, sprejetih za preprečevanje goljufij in drugih nezakonitih dejavnosti, ki vplivajo na finančne interese EU, zajeto s posebno določbo (sprva člen 280(5) Pogodbe ES in zdaj člen 325(5) PDEU).

EU in države članice so skupaj odgovorne za zaščito finančnih interesov EU ter boj proti goljufijam. Organi držav članic upravljajo približno 74 % odhodkov EU in zbirajo tradicionalna lastna sredstva. Komisija nadzoruje obe področji, določa standarde in preverja skladnost. Za učinkovito zaščito finančnih interesov EU je potrebno tesno sodelovanje Komisije in držav članic.

V poročilu o zaščiti finančnih interesov se to sodelovanje ocenjuje od leta poročanja 1989, in sicer s ciljem njegovega izboljšanja. V ta namen poročilo:

- vsebuje povzetek ukrepov, sprejetih na ravni EU in držav članic za boj proti goljufijam;
- vključuje analizo glavnih dosežkov nacionalnih in evropskih organov pri odkrivanju goljufij in nepravilnosti v zvezi z odhodki in prihodki EU. Analiza temelji zlasti na ugotovljenih nepravilnostih in goljufijah, ki so jih države članice sporočile v skladu s sektorskimi uredbami.

30. izdaja tega poročila vsebuje pregled glavnih dosežkov v zadnjih 30 letih ter informacije o pobudah iz leta 2018. V oddelkih 1.1, 1.2 in 1.3 je opisanih preteklih 30 let boja proti goljufijam in zaščite proračuna EU.

Poročilo je priloženih pet delovnih dokumentov služb Komisije, ki so navedeni v Prilogi 3¹.

¹ (i) Izvajanje člena 325 s strani držav članic v letu 2018;
(ii) Statistična ocena nepravilnosti, sporočenih za lastna sredstva, naravne vire, kohezijsko politiko in predpristopno pomoč ter neposredne odhodke;
(iii) Upoštevanje priporočil na podlagi Poročila Komisije o zaščiti finančnih interesov EU in boju proti goljufijam (2017);
(iv) Sistem za zgodnje odkrivanje in izključitev – komisija iz člena 108 finančne uredbe; in

1.1. Prvo desetletje (1989–1998): postavitve temeljev

Konec leta 1988 je bila ustanovljena enota za usklajevanje boja proti goljufijam (**UCLAF**), da bi usmerjala in nadzirala vse dejavnosti Komisije za preprečevanje goljufij, z **delovnim programom v 45 točkah** za izvajanje svojih ciljev.

V tem prvem desetletju je bilo sprejetih več pomembnih zakonodajnih aktov, ki so bistveno oblikovali področje boja proti goljufijam do leta 2017. Svet je leta **1991** sprejel **Uredbo št. 595/91** o sporočanju nepravilnosti na področju skupne kmetijske politike. Z **Maastrichtsko pogodbo** (Pogodbo EU), ki je začela veljati konec leta **1993**, so bili s posebnim členom (209A) cilji in sredstva za boj proti goljufijam postavljeni na najvišjo zakonodajno raven in potrjena je bila obveznost držav članic, da finančne interese Skupnosti v boju proti goljufijam obravnavajo enako kot svoje finančne interese, tj. z uporabo učinkovitih, sorazmernih in odvračilnih sredstev. Naslov 4 Pogodbe EU je določal tesnejše sodelovanje in orodja za njegovo uresničevanje.

Leta **1994** je bil ustanovljen **Svetovalni odbor za usklajevanje preprečevanja goljufij (COCOLAF)**². Sprejeti sta bili tudi uredbi (ES) št. 1681/94 in 1831/94 o sporočanju nepravilnosti in izterjavi nepravilno plačanih zneskov na področju strukturnih in kohezijskih skladov, v vsaki državi članici pa je bila vzpostavljena **brezplačna telefonska številka**, da bi lahko posamezniki pomagali zaščititi finančne interese EU.

Na medvladni ravni so države članice podpisale **Konvencijo o zaščiti finančnih interesov Skupnosti na podlagi kazenskega prava (1995)**. Konvencija je določala skupno opredelitev goljufij in drugih hudih kaznivih dejanj, ki škodijo finančnim interesom Skupnosti, države članice pa zavezala, da goljufijo obravnavajo kot posebno kaznivo dejanje z ustreznimi kaznimi. Svet je konec navedenega leta sprejel **Uredbo (ES, Euratom) št. 2988/95**, okvirni zakonodajni akt z enakim pravnim učinkom po vsej Evropski skupnosti, ki se uporablja za vse odhodke in tradicionalna lastna sredstva (ne za DDV) ter s katerim se je ustvarila podlaga za oblikovanje enotnih upravnih kazni.

Uredba (ES) št. 2185/96 o pregledih in inšpekcijah na kraju samem v državah članicah, ki jih uradniki Komisije izvajajo za odkrivanje goljufij in nepravilnosti, je bila sprejeta **leta 1996**, tako kot

(v) Letni pregled z informacijami o rezultatih programa Herkul III za leto 2018.

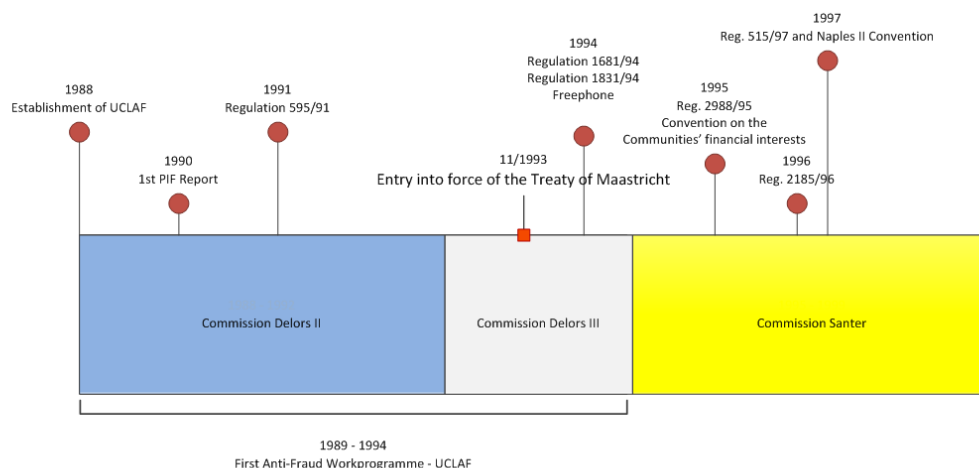
² Glej točko 6.

prvi protokol o boju proti korupciji, priložen Konvenciji iz leta 1995.

Leta **1997** je bila sprejeta Uredba (ES) št. 515/97 o **medsebojni pomoči na področju carine in kmetijstva**. Konvencija o medsebojni pomoči in sodelovanju med carinskimi upravami (v nadaljnjem besedilu: Konvencija Neapelj II) je bila podpisana v Bruslju 18. decembra 1997 (in začela veljati 23. junija 2009). Ta konvencija glede pregonov in kaznovanja kršitev carinskih določb EU dopolnjuje Uredbo (ES) št. 515/97 in tudi Uredbo št. 389/2012 (o trošarinah) o medsebojni pomoči med upravnimi organi držav članic.

Istega leta so države članice podpisale **drugi protokol (o pranju denarja in pravosodnem sodelovanju)** h Konvenciji iz leta 1995. Svet je začel izvajanje programa **FISCALIS**, ki je pripomogel k izboljšanju komunikacije in orodij za izmenjavo informacij, da bi se preprečile goljufije na področju DDV in trošarin. Komisija je sprejela sporočilo „**Agenda 2000**“, v katerem so opisani obširne napovedi za razvoj EU in njene politike tik pred novim stoletjem, izzivi širitve in prihodnji finančni okvir.

Konec prvega desetletja so zaznamovali dogodki, ki so pokazali več pomanjkljivosti, v zvezi s katerimi je bilo potrebno nadaljnje ukrepanje na določenih področjih.



1.2. Drugo desetletje (1999–2008): širitev, konsolidacija in operative reforme

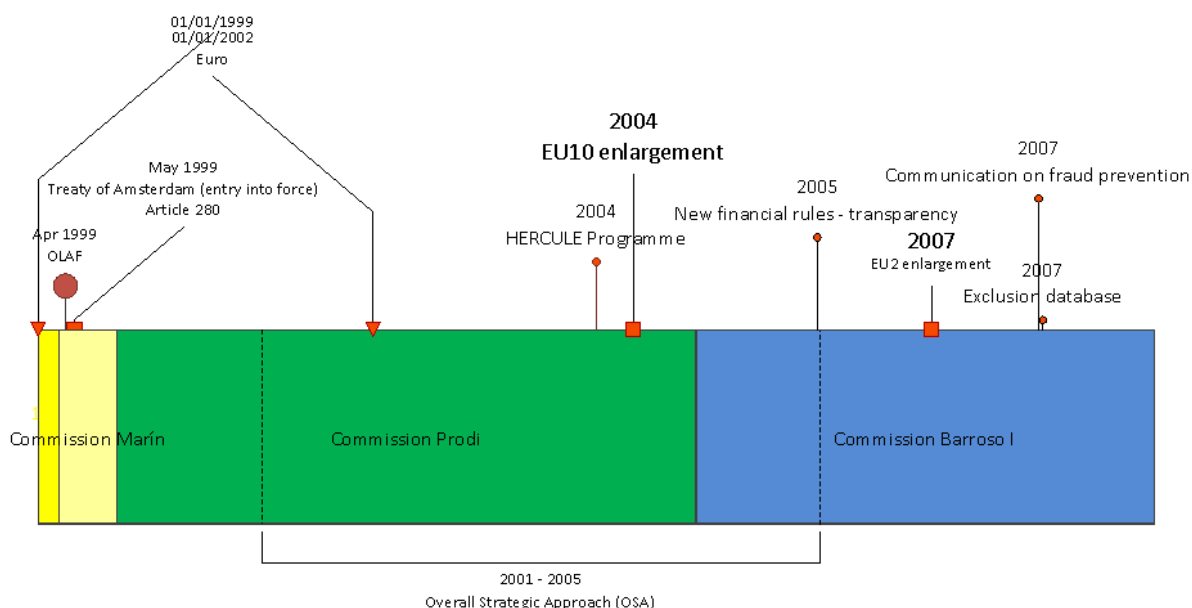
Aprila **1999** je začel delovati nov akter. Komisija se je odločila, da ustanovi **Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF)**, neodvisni organ za operative dejavnosti, ki je prevzel naloge enote za usklajevanje boja proti goljufijam (UCLAF). Z **novim zakonodajnim svežnjem**, ki je začel veljati 1. junija 1999, so bile pristojnosti urada OLAF razširjene na vse dejavnosti, povezane z zaščito interesov Skupnosti pred nezakonitim ravnanjem, ki vpliva na finančne interese in bi lahko povzročilo upravni ali kazenski pregon. Poleg tega so skoraj vse institucije EU uradu OLAF začele zaupati preiskovanje resnega neprimernega vedenja njihovih članov in osebja.

To je bilo del pomembne reforme in posodobitve celotne uprave EU, zlasti na področju finančnega poslovanja, s katerima se je okrepil sistem upravljanja Komisije ter vzpostavile jasne pristojnosti in odgovornosti. Komisija se je v okviru finančne reforme, ki se je začela leta **2000**, odločila

za revizijo svojih struktur notranje kontrole, da bi odredbodajalci na podlagi prenosa pooblastil postali v celoti pristojni za notranjo kontrolo nad svojimi dejavnostmi, vključno z bojem proti goljufijam.

Urad OLAF je kot prvi evropski preiskovalni organ osredotočen na operative dejavnosti. Kljub temu je bilo drugo desetletje zaradi združitve operativnega strokovnega znanja in usklajevanja političnih pobud Komisije za boj proti goljufijam v enem samem organu bogato tudi z **zamislimi glede politike in projekti za dodatno okrepitev boja proti goljufijam**. Nekateri od teh pobud so rezultate prinesle šele v tretjem desetletju, vendar so bile načrtane že v **splošnem strateškem pristopu (za obdobje 2001–2005)**³.

³ COM(2000) 358 final.



Maja 1999 je začela veljati **Amsterdamska pogodba**, s katero so bile spremenjene in razširjene določbe o boju proti goljufijam ter vključeno sprejetje poročila o zaščiti finančnih interesov v odstavku 5 novega **člena 280**.

Celotna arhitektura je bila znatno okrepljena z okrepljenimi vlogami Evropskega parlamenta in Evropskega računskega sodišča (ERS).

Drugo desetletje je bilo zaznamovano z uvedbo eura in največjo širitvijo v zgodovini EU s pristopom 12 novih držav članic (v letih **2004** in **2007**). Z vidika boja proti goljufijam je morala Komisija zaradi tega procesa v vsaki novi državi članici vzpostaviti službe za usklajevanje boja proti goljufijam (AFCOS) in zagotoviti obsežna usposabljanja za vseh 12 držav.

Na podlagi splošnega strateškega pristopa je bila vzpostavljena delovna skupina za izterjavo, da bi se povečala izterjava sredstev EU v primerih ugotovljenih goljufij ali drugih nepravilnosti.

Leta **2003** je Komisija predlagala **program „Herkul“** za podporo dejavnostim usposabljanja, ukrepom tehnične pomoči in izmenjavi podatkov. Program se je začel izvajati leta **2004**, razširjen pa je bil na podlagi **večletnih finančnih okvirov za obdobja 2007–2013 in 2014–2020**.

Leta **2006** so bila uvedena nova **finančna pravila**, v skladu s katerimi so morale nacionalne uprave vzpostaviti učinkovite sisteme notranje kontrole in izvesti potrebne kontrole sredstev EU, ki jih upravljajo.

Ker je urad OLAF pridobival vse več operativnih izkušenj in dosegal vse več rezultatov, je Komisija leta **2007** sprejela sporočilo z naslovom **Preprečevanje goljufij na podlagi operativnih rezultatov: dinamičen pristop k neprepustnosti**

za goljufije, da bi se strokovno znanje urada OLAF vključilo v regulativni proces. Cilj je bil ugotoviti pomanjkljivosti in zakonodajnih predlogih, pri izvajanju zakonodaje EU ter v sistemih upravljanja in kontrol.

1.3. Tretje desetletje (2009–2018): reforme in nov korak naprej

V tretjem desetletju sta število in ustreznost ukrepov, sprejetih na ravni EU, dala nov zagon za boj proti goljufijam na vseh področjih, povezanih s proračunom EU.

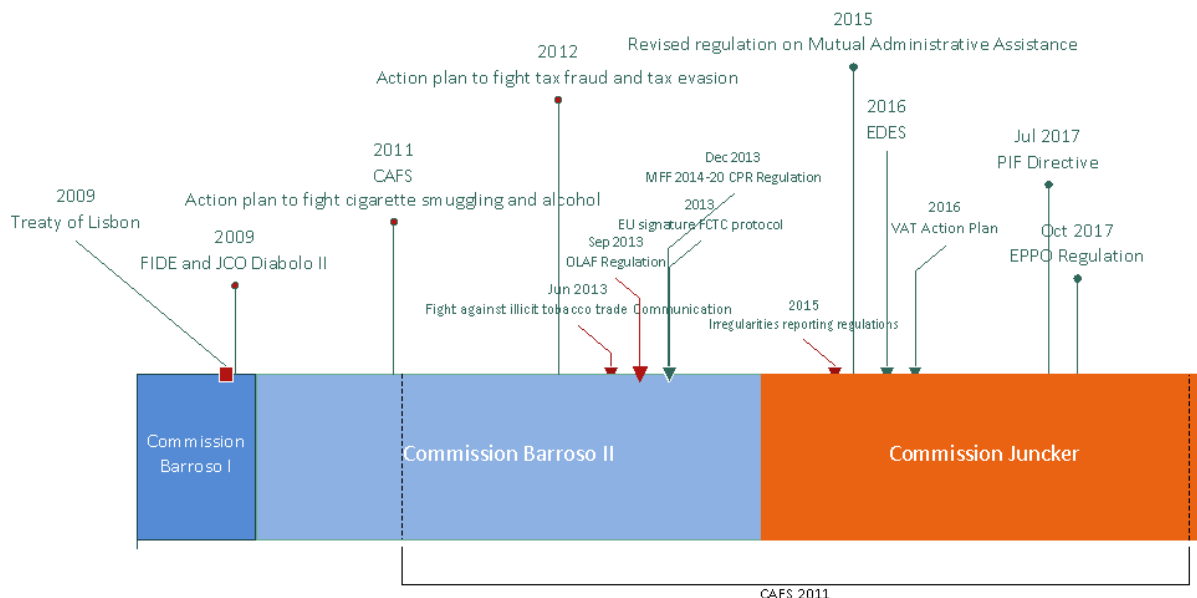
V tem desetletju so se na podlagi dosežkov v preteklih 20 letih končale ambiciozne pobude, ki bodo v prihodnjih letih zaščito finančnih interesov EU dvignile na novo raven.

Čeprav so najpomembnejši dosežki zakonodajni akti, so tudi operativni ukrepi prinesli opazen napredek na področju sodelovanja med državami članicami, Komisijo in uradom OLAF, v skladu s Pogodbo EU. Zaradi teh stalnih izboljšav v tem desetletju je Evropsko računsko sodišče podalo mnenje s pridržkom o proračunu EU za leti 2016 in 2017.

Leta **2009** je bila na področju carine vzpostavljena nova zbirka podatkov (**FIDE**) in začela se je izvajati **skupna carinska operacija Diabolo II**, ki je odličen model za prihodnje operativno sodelovanje. Vključeni so bili vsi partnerji azijsko-evropskega srečanja (ASEM), usklajeval pa jih je urad OLAF s podporo Europola in Interpola.

Ob koncu navedenega leta je začela veljati Lizbonska pogodba. Med številnimi pomembnimi spremembami, ki so bile z njo uvedene, je bil končan proces integracije v sistem Unije na področju svobode, varnosti in pravice (tj. policijsko in pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah)

ter zagotovljena možnost ustanovitve Evropskega javnega tožilstva (EJT).



Komisija je leta **2011** sprejela ambiciozno **strategijo za boj proti goljufijam** ter akcijski načrt za boj proti tihotapljenju cigaret in alkohola na vzhodni meji EU. Leta **2012** je predložila svoje načrte za **obravnavo davčnih goljufij in davčnih utaj**.

Leta **2013** je bil dosežen pomemben napredek pri zaščiti finančnih interesov EU. V skladu s cilji iz strategije Komisije za boj proti goljufijam so bile v programe porabe iz večletnega finančnega okvira za obdobje 2014–2020 uvedene posebne določbe o boju proti goljufijam, v skladu s katerimi so morali organi upravljanja sprejeti učinkovite in sorazmerne ukrepe proti goljufijam. V Uredbi (EU) št. 883/2013 so bile na novo opredeljene **preiskave, ki jih izvaja urad OLAF**, in sicer so bila na novo okrepljena postopkovna jamstva za zadevne posameznike, vse države članice pa so morale določiti službo za usklajevanje boja proti goljufijam, da bi se olajšala učinkovito sodelovanje in izmenjava informacij z uradom OLAF. **Protokol k Okvirni konvenciji Svetovne zdravstvene organizacije za nadzor nad tobakom** za boj proti nezakoniti trgovini s tobaknimi izdelki je podpisalo 54 pogodbenic, vključno z EU. Komisija je sprejela tudi sporočilo o **boju proti tihotapljenju tobaknih izdelkov** in akcijski načrt.

Zakonodajni sveženj, ki se je zahteval s strategijo Komisije za boj proti goljufijam, je bil končan leta **2014** s sprejetjem revidiranih direktiv o javnih naročilih in gospodarskih javnih službah ter nove direktive o koncesijah. Vsi prednostni ukrepi iz strategije Komisije za boj proti goljufijam so bili izvedeni v istem letu.

Zagon se je nadaljeval v okviru Junckerjeve Komisije in ko se je desetletje bližalo koncu, sta bila končno sprejeta dva pomembna in dolgo

pričakovana zakonodajna akta za okrepitev kazenskoopravne zaščite proračuna EU: direktiva o **boju proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom EU, z uporabo kazenskega prava** (direktiva o zaščiti finančnih interesov)⁴ in uredba o izvajanju okrepljenega sodelovanja v zvezi z ustanovitvijo **EJT**⁵.

Komisija je leta 2017 revidirala svoj okvir notranje kontrole⁶, da bi zagotovila, da so vse komponente, tudi tista, ki vključuje boj proti goljufijam, prisotne in učinkovite na vseh ravneh organizacije.

Naslednja poglavja tega poročila se osredotočajo na napredek, dosežen leta 2018.

2. USKLAJEVANJE IN OKREPITEV BOJA PROTI GOLJUFIJAM V EU: MEDSEKTORSKE POLITIKE, UKREPI IN REZULTATI NA PODROČJU BOJA PROTI GOLJUFIJAM V LETU 2018

2.1. Zakonodajni akti, ki so jih sprejele institucije EU

2.1.1. Uredba o izvajanju okrepljenega sodelovanja v zvezi z ustanovitvijo EJT: trenutno stanje

Po sprejetju uredbe o EJT sta Nizozemska in Malta avgusta 2018 potrdili svoje članstvo v EJT, s čimer se je skupno število sodelujočih držav članic povečalo na 22. EJT bo pristojno za preiskavo, pregon in obsodbo kaznivih dejanj, ki vplivajo na

⁴ 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).

⁵ 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).

⁶ C(2017) 2373 final.

finančne interese EU, kakor je opredeljeno v direktivi o zaščiti finančnih interesov.

Delovati naj bi začelo do konca leta 2020 po vsaj triletnem obdobju za vzpostavitev, določenem v uredbi o EJT. Ustanovitev EJT je prednostna naloga Komisije, ta proces pa dobro napreduje.

Komisija je leta 2018 imenovala začasnega upravnega direktorja, odgovornega za upravne in proračunske zadeve. Začeli so se tudi postopki za zaposlitev evropskega glavnega tožilca in evropskih tožilcev. Komisija je države članice pozvala, naj do konca marca 2019 nominirajo svoje kandidate za položaj evropskega tožilca.

V celotnem postopku se s sodelujočimi državami članicami posvetuje skupina strokovnjakov, ki je bila ustanovljena v skladu z uredbo o EJT.

2.1.2. Uredba omnibus

Uredba (EU, Euratom) 2018/1046, tj. uredba omnibus, je bila sprejeta 18. julija 2018. Spreminja obstoječo finančno uredbo, ki določa splošni okvir za upravljanje proračuna, pa tudi več aktov, ki urejajo večletne programe EU na različnih področjih, vključno s kohezijsko politiko. Z uredbo omnibus so bila torej revidirana finančna pravila EU, ki so bila poenostavljena in postala bolj usmerjena v rezultate. Vključuje revizije, s katerimi je bila poenostavljena uporaba finančnih instrumentov v okviru evropskih strukturnih in investicijskih skladov.

V členu 61 finančne uredbe je na novo opredeljeno navzkrižje interesov za vse finančne akterje, ki izvršujejo proračun EU v različnih načinih upravljanja, tudi na nacionalni ravni. To bo verjetno vodilo v veliko povečanje uporabe „izjav o interesih“ s strani finančnih akterjev, večjo preglednost in večje zaupanje javnosti.

2.2. Oblikovanje prihodnosti: zakonodajne in politične pobude evropskih institucij

Naslednji oddelek vsebuje pregled pomembnih sprememb v zvezi s politiko in zakonodajnimi pobudami Komisije v letu 2018.

2.2.1. Predlog Komisije za revizijo Uredbe (EU, Euratom) št. 883/2013

Komisija je 23. maja 2018 sprejela predlog za spremembo izbranih določb Uredbe št. 883/2013⁷. Revizija Uredbe temelji predvsem na potrebi po prilagoditvi delovanja urada OLAF delovanju

prihodnjega EJT. Namen revizije je tudi povečanje učinkovitosti preiskovalnih nalog urada OLAF, zlasti s: (i) pojasnitvijo, koliko se zakonodaja EU in nacionalna zakonodaja uporabljata pri izvajanju pregledov in inšpekcij na kraju samem, s čimer se kodificira sodna praksa Splošnega sodišča; (ii) izboljšanjem dopustnosti dokazov, ki jih urad OLAF zbere v nadaljnjih postopkih, in (iii) zagotovitvijo jasne pravne podlage za dostop urada OLAF do informacij o bančnih računih s pomočjo pristojnih nacionalnih organov.

Kar zadeva prihodnje odnose z EJT, so v predlogu Komisije določene obveznosti poročanja urada OLAF, če odkrije morebitne goljufije, ki spadajo v pristojnost EJT. Pojasnjeno je tudi, kako in kdaj lahko urad OLAF podpre ali dopolni EJT na njegovo zahtevo in kdaj lahko urad OLAF na lastno pobudo začne ali nadaljuje upravno preiskavo, da se zagotovita čim večje medsebojno dopolnjevanje obeh organov ter pravo ravnovesje kazenskih in upravnih sredstev za zaščito proračuna EU.

Predlog Komisije je ciljno usmerjena revizija uredbe o uradu OLAF, katere namen je zagotoviti, da bodo spremembe začele veljati do začetka delovanja EJT do konca leta 2020. Pozneje bi lahko bila predvidena obsežnejša revizija za posodobitev pravnega okvira urada OLAF.

Predlog Komisije je leta 2018 obravnavala skupina Sveta za boj proti goljufijam (GAF) pod bolgarskim in avstrijskim predsedstvom. Finsko predsedstvo ima mandat za začetek neuradnih pogajanj s Parlamentom (trialogi) jeseni 2019. Evropski parlament je svoje poročilo o predlogu Komisije sprejel 16. aprila 2019⁸.

2.2.2. Predlog Komisije za uredbo o zaščiti proračuna Unije v primeru splošnih pomanjkljivosti v zvezi z načelom pravne države v državah članicah

Komisija je 2. maja 2018 predložila predlog uredbe o zaščiti proračuna Unije v primeru splošnih pomanjkljivosti v zvezi z načelom pravne države v državah članicah. Predlog temelji na razumevanju, da je spoštovanje pravne države bistven pogoj za skladnost z načeli dobrega finančnega poslovanja. V skladu s predlogom bi lahko EU sorazmerno ustavila, zmanjšala ali omejila dostop do sredstev EU. Komisija bo pri odločitvi o začetku tega postopka upoštevala ustrezne informacije, kot so odločbe Sodišča Evropske unije, poročila Evropskega računskega sodišča in sklepi ustreznih mednarodnih organizacij. Zadevna država članica bo dobila možnost, da pred sprejetjem kakršne koli odločitve predstavi svoje stališče. Države članice bi

⁷ 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).

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

morale še naprej izpolnjevati veljavne obveznosti glede izvajanja programov in plačevanja končnim prejemnikom ali upravičencem. O predlogu trenutno razpravljata Svet in Parlament.

2.2.3. Medsektorske določbe o zaščiti finančnih interesov EU (določbe o zaščiti finančnih interesov) v vseh predlogih Komisije za večletni finančni okvir

Urad OLAF je v tesnem sodelovanju s službami za porabo in osrednjimi službami Komisije uvedel standardne določbe o zaščiti finančnih interesov EU v vse zakonodajne predloge Komisije za programe porabe po letu 2020 pod neposrednim, posrednim in deljenim upravljanjem. V skladu s temi določbami je treba finančne interese EU zaščititi s sorazmernimi ukrepi, ki vključujejo preprečevanje, odkrivanje, odpravljanje in preiskovanje nepravilnosti in goljufij. Poleg tega mora vsaka oseba ali subjekt, ki prejema sredstva EU, v celoti sodelovati pri zaščiti finančnih interesov EU ter Komisiji, uradu OLAF, EJT in Evropskemu računskemu sodišču podeliti potrebne pravice do dostopa, hkrati pa zagotoviti, da vse tretje osebe, ki so vključene v izvrševanje sredstev EU, podelijo enakovredne pravice.

2.2.4. Boj proti korupciji v EU

Boj proti korupciji je bil leta 2018 prednostna naloga v procesu ekonomskega upravljanja v okviru evropskega semestra. V štirinajst poročil o državah⁹ je bila vključena ocena protikorupcijske zakonodaje, politike in institucionalnega okvira, vključno z napredkom in preostalimi izzivi.

Šest držav članic je prejelo priporočila za posamezne države, naj okrepijo boj proti korupciji, odpravijo pomanjkljivosti pri javnih naročilih, okrepijo protikorupcijski okvir, učinkoviteje preprečujejo in zatirajo korupcijo, preprečujejo navzkrižja interesov ter povečajo odgovornost na ravni tožilstva in policije.

Po razpisu za zbiranje predlogov je bilo za projekte, ki predlagajo ukrepe na področju boja proti korupciji, dodeljenih sedem sklopov nepovratnih sredstev v skupni vrednosti 2,2 milijona EUR.

Leta 2018 je Komisija, vključno z uradom OLAF, dejavno sodelovala v več evropskih in mednarodnih forumih za boj proti korupciji, kot so Konvencija Združenih narodov proti korupciji, Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj, protikorupcijska delovna skupina za G20 in Evropski partnerji v boju proti korupciji (EPAC)/Mreža kontaktnih točk Evropske unije za boj proti korupciji (EACN).

2.2.5. Mednarodno sodelovanje

Za učinkovitejši boj proti goljufijam v zvezi s proračunom EU, ki presegajo meje EU, Komisija v sporazume z državami nečlanicami EU ter v predloge za sporazume o prispevkih z mednarodnimi finančnimi institucijami in drugimi mednarodnimi organizacijami še naprej vključuje določbe za boj proti goljufijam.

Urad OLAF je v letu 2018 organiziral dva posebna dogodka v podporo državam nečlanicam EU:

- letni seminar (v Bosni in Hercegovini junija 2018) za partnerske organe v državah kandidatkah in potencialnih državah kandidatkah o dobrih praksah pri uspešnem preiskovanju goljufij ter¹
- delavnico (julija 2018) s sodelovanjem vseh zadevnih služb za boj proti goljufijam v Ukrajini v okviru pridružitvenega sporazuma med EU in Ukrajino.

Urad OLAF je podpisal tudi dva dogovora o upravnem sodelovanju z Afriško razvojno banko oziroma Uradom generalnega inšpektorja Agencije Združenih držav za mednarodni razvoj (USAID).

2.2.6. Strategija Komisije za boj proti goljufijam in nov sveženj o upravljanju

Komisija je leta 2018 pripravila novo strategijo za boj proti goljufijam, da bi nadomestila strategijo, ki je bila sprejeta 24. junija 2011¹⁰ in katere cilj je izboljšati preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje goljufij ter zagotoviti, da so ustrezno sankcioniranje, izterjava in odvrčanje med prednostnimi nalogami Komisije.

Nova strategija, ki je bila sprejeta 29. aprila 2019, temelji na izčrpni oceni tveganja, v kateri so bili kot glavna področja za izboljšanje opredeljeni zbiranje in analiza podatkov o goljufijah, sodelovanje med službami Komisije in interni nadzor v zvezi z goljufijami znotraj Komisije. Ti vidiki so bili zato postavljeni v središče nove strategije Komisije za boj proti goljufijam. Skladni so tudi z interno oceno prejšnje strategije.

Do konca leta 2018 so se izvedle izboljšave upravljanja¹¹, ki so vlogo internega upravnega odbora Komisije okrepile tudi na področju boja proti goljufijam.

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

¹⁰ COM(2011) 376 final.

¹¹ Glej „Sporočilo Komisiji: Racionalizacija in krepitev korporativnega upravljanja v Evropski komisiji“ (C(2018) 7704 final z dne 21. novembra 2018).

2.2.7. Izvajanje programa Herkul

Program Herkul III za obdobje 2014–2020¹² spodbuja dejavnosti za preprečevanje goljufij, korupcije in drugih nezakonitih dejavnosti, ki vplivajo na finančne interese EU. Leta 2018, tj. v petem letu njegovega izvajanja, je bil na voljo proračun v višini 15,35 milijona EUR¹³ za:

- financiranje ukrepov za okrepitev operativnih in tehničnih zmogljivosti carinskih in policijskih sil v državah članicah ter podpore IT (75 % proračuna programa) ter
- dejavnosti usposabljanja in konference, vključno z digitalnim forenzičnim usposabljanjem za osebje, zaposleno v organih kazenskega pregona v državah članicah in partnerskih državah (25 % proračuna).

Upravičenci do nepovratnih sredstev programa Herkul III so poročali o znatnih uspehih, doseženih s pomočjo opreme in usposabljanja, ki se financirata v okviru programa¹⁴, kot so:

- zasegi pretihotapljenih in ponarejenih cigaret in tobaka;
- odkrivanje novih shem goljufij in mrež organiziranih kriminalnih združb ter
- izboljšane dejavnosti in hitrejše preiskave v zvezi z nepravilnostmi in korupcijo, usmerjenimi v finančne interese EU.

2.3. Sodna praksa Sodišča Evropske unije

2.3.1. Sigma Orionis proti Komisiji

Leta 2018 je sodno prakso o zaščiti finančnih interesov EU dopolnila sodba Splošnega sodišča, ki se je nanašala na preglede in inšpekcije na kraju samem, ki jih opravlja urad OLAF.

Splošno sodišče je v zadevi *Sigma Orionis proti Komisiji*¹⁵ pojasnilo pravo, ki se uporablja med temi pregledi in inšpekcijami na kraju samem.

Splošno sodišče je razsodilo, da urad OLAF, kadar gospodarski subjekt temu ne nasprotuje, preglede in inšpekcije na kraju samem izvede na podlagi Uredbe št. 883/2013 in Uredbe št. 2185/1996 ter pisnega pooblastila generalnega direktorja urada OLAF. Pravo EU nadomešča nacionalno pravo,

kadar zadevo ureja Uredba št. 883/2013 ali Uredba št. 2185/1996. Poleg tega je Splošno sodišče menilo, da določbe (v Uredbi št. 2185/1996), ki se nanašajo na morebitno nasprotovanje zadevnega gospodarskega subjekta pregledu, ne vključujejo obstoja „pravice do nasprotovanja“, ampak le zagotavljajo posledico, da se lahko pregled izvede s pomočjo nacionalnih organov (na podlagi nacionalnega prava). Kar zadeva procesna jamstva, je Splošno sodišče opozorilo, da mora urad OLAF spoštovati temeljne pravice iz prava EU, zlasti iz Listine.

Po mnenju Komisije bodo ta pomembna pojasnila Splošnega sodišča pripomogla k večji učinkovitosti preiskav urada OLAF.

2.3.2. Sodna praksa v zvezi s sistemom EDES

Sodišče je potrdilo veljavnost obeh delov sistema za zgodnje odkrivanje in izključitev (EDES)¹⁶, vzpostavljenega leta 2016, tj. zgodnje odkrivanje (sodba Splošnega sodišča z dne 24. oktobra 2018 v zadevi T-477/16, Epsilon International SA proti Evropski komisiji) in izključitev (sodba Splošnega sodišča z dne 8. novembra 2018 v zadevi T-454/17, „Pro NGO!“ proti Komisiji)¹⁷.

2.4. Ukrepi držav članic

2.4.1. Pregled ukrepov držav članic

Ta povzetek vsebuje pregled trendov in prednostnih nalog za ukrepe držav članic na področju boja proti goljufijam, vendar ni izčrpen. Države članice so bile pozvane, naj poročajo o največ treh ukrepih proti goljufijam, vendar so jih nekatere morda sprejele več¹⁸.

Države članice so leta 2018 poročale o 71 ukrepih¹⁹ za zaščito finančnih interesov EU in boj proti goljufijam. Ukrepi so zajemali celoten cikel boja proti goljufijam, zlasti na področju deljenega upravljanja in javnih naročil, navzkrižij interesov, strategij za boj proti korupciji in goljufijam, finančnega kriminala, carine in nezakonite trgovine. Večina ukrepov se je nanašala na „preprečevanje“ in „odkrivanje“. Približno tretjina sporočenih ukrepov je obravnavala tudi „preiskovanje in pregon“ ter „izterjave in sankcije“.

Večina ukrepov je bila sektorskih (64 %), manjšina medsektorskih (36 %). Od sektorskih ukrepov se

¹² Uredba (EU) št. 250/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o uvedbi programa za spodbujanje dejavnosti na področju zaščite finančnih interesov Evropske unije (program Herkul III) in razveljavitvi Sklepa št. 804/2004/ES (UL L 84, 20.3.2014, str. 6).

¹³ Sklep Komisije C(2018) 1763 final z dne 28. marca 2018.

¹⁴ Za podrobnosti glej delovni dokument služb Komisije iz opombe 1, točka (v).

¹⁵ Sodba Splošnega sodišča z dne 3. maja 2018 v zadevi T-48/16, Sigma Orionis SA proti Evropski komisiji.

¹⁶ Glej točko 7.

¹⁷ Za podrobnejšo analizo sodne prakse Sodišča glej delovni dokument služb Komisije iz opombe 1, točka (v).

¹⁸ Sporočeni ukrepi so podrobno analizirani v delovnem dokumentu služb Komisije iz opombe 1, točka (i).

¹⁹ Nekateri med njimi so bili del svežnja, ki na primer vključuje tudi zakonodajne, upravne, operativne ali organizacijske ukrepe, ki so bili sprejeti skupaj za uporabo na različnih ravneh institucionalne strukture države. To pomeni, da je bilo skupaj sporočenih 111 ukrepov.

jih je 14 nanašalo na prihodke na področju davčnih goljufij in carin. Dodatnih 31 ukrepov se je nanašalo na odhodke, ki zajemajo vsa področja proračuna. Sektorski ukrepi se bodo obravnavali v točkah, ki se nanašajo na različna proračunska področja, medtem ko se ta oddelek osredotoča na medsektorske ukrepe.

2.4.1.1. Nacionalne strategije za boj proti goljufijam

Do konca leta 2018 je skupno 11 držav članic²⁰ sprejelo nacionalno strategijo za boj proti goljufijam in jo poslalo Komisiji. **Komisija druge države članice ponovno poziva, naj pripravijo take strategije** v skladu z ugotovitvami Evropskega računskega sodišča v Posebnem poročilu št. 6/2019.

2.4.1.2. Povečanje preglednosti, boj proti korupciji in navzkrižju interesov pri javnih naročilih

Leta 2018 je deset držav članic²¹ sprejelo 13 ukrepov v zvezi z javnimi naročili. Namenjeni so boju proti korupciji in navzkrižjem interesov ter povečevanju preglednosti. Približno polovica teh ukrepov je zajemala zakonodajne akte za pojasnitev ali konsolidacijo veljavnih pravil ali prilagoditev nacionalnih sistemov spremembam v zakonodaji EU. Sporočeni so bili tudi organizacijski in operativni ukrepi, ki so obravnavali zlasti dejavnosti usposabljanja in uvedbo novih orodij IT.

2.4.1.3. Drugi ukrepi

Drugi sporočeni medsektorski ukrepi so se nanašali zlasti na finančni in organizirani kriminal²², zlasti zaradi ustanovitve EJT²³. Latvija je nadaljevala svojo triletno nacionalno kampanjo za ozaveščanje javnosti o goljufijah in spodbujanje ničelne tolerance do goljufij (#FraudOff!).

Dve državi članici sta sporočili ukrepe v zvezi z njunima sistemoma notranje kontrole²⁴. Švedska je poročala o letnem programu svojega Sveta za zaščito finančnih interesov Evropske unije (SEFI), Hrvaška pa o mednarodni konferenci o upravljanju nepravilnosti.

Tri države članice so poročale o ukrepih v zvezi s prihodki in odhodki v nekaterih sektorjih²⁵:

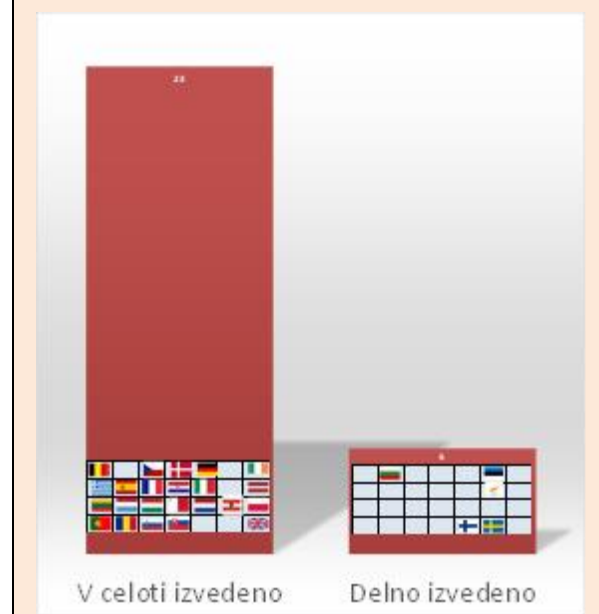
- italijanska gospodarska in finančna policija je pripravila posebne operativne načrte za boj proti poneverbi, neupravičenim zahtevam za sredstva EU in/ali njihov prejem in goljufijam na področju DDV;
- Slovenija je okrepila sodelovanje med organi, ki upravljajo finančne interese EU, ter organi kazenskega pregona in sodnimi organi ter
- Združeno kraljestvo je poročalo o ukrepu, ki obravnava davčne goljufije in zaščito Sklada za evropsko pomoč najbolj ogroženim (FEAD).

2.4.2. Izvajanje priporočil iz leta 2017

Komisija je v poročilu o zaščiti finančnih interesov za leto 2017 državam članicam predložila dva sklopa priporočil: eden od njiju je bil usmerjen v prihodke, drugi pa v odhodke.

Komisija je državam članicam priporočila, naj²⁶:

(1) bodo pozorne na tveganje prenizkega vrednotenja;



²⁰ Bolgarija, Češka, Francija, Grčija, Hrvaška, Italija, Latvija, Madžarska, Malta, Romunija in Slovaška so v preteklosti poročale o nacionalni strategiji za boj proti goljufijam, vendar je to zdaj zastarelo.

²¹ Bolgarija, Ciper, Češka, Estonija, Finska, Latvija, Litva, Madžarska, Malta in Romunija.

²² Madžarska in Švedska.

²³ Češka, Romunija in Grčija.

²⁴ Belgija in Švedska.

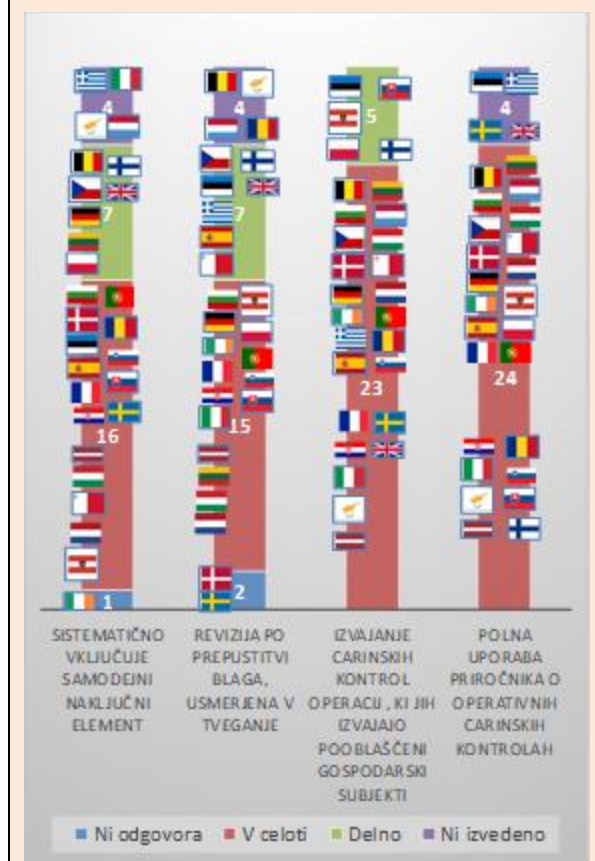
²⁵ Čeprav države članice teh ukrepov ne opredeljujejo izrecno kot „medsektorske ukrepe“, jih je najprimerneje obravnavati v tem oddelku.

²⁶ Odgovori so podrobno analizirani v delovnem dokumentu služb Komisije iz opombe **Error! Bookmark not defined.**, točka (iii).

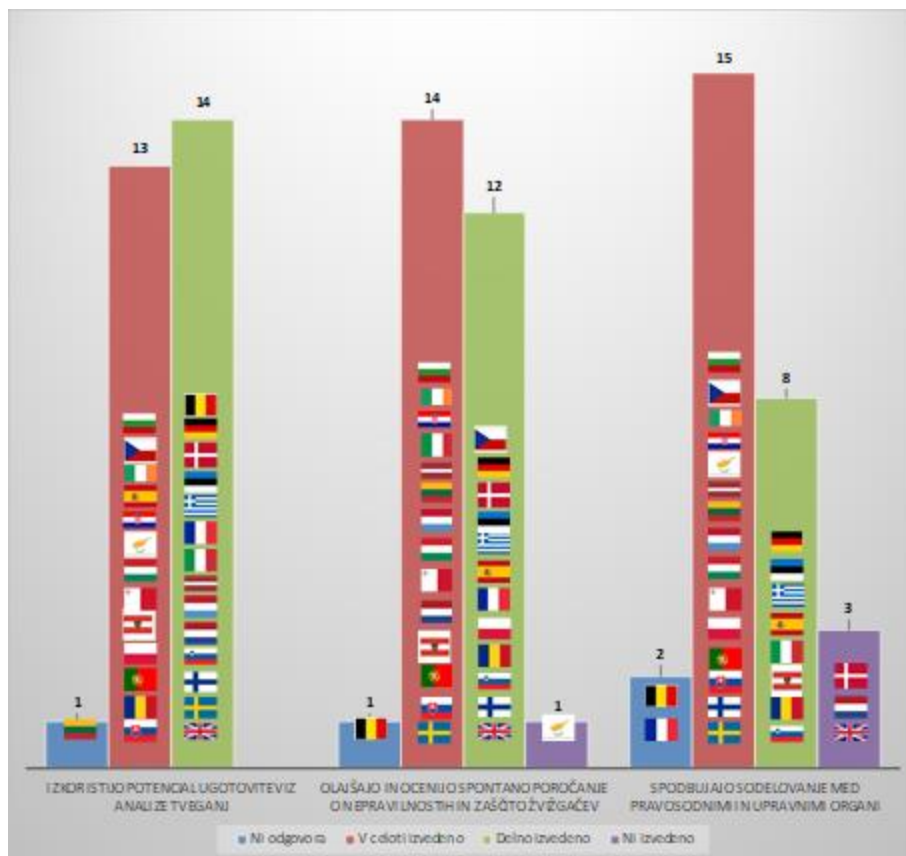
(2) okrepijo carinske kontrole;



(3) sprejmejo druge ukrepe za okrepitev obvladovanja tveganja na carinskem področju.



Na strani odhodkov so bile države članice pozvane, naj:



Na splošno je spremljanje izvajanja priporočil pokazalo, da je večina držav članic dosegla napredek. Rezultati so pokazali učinkovito spremljanje prihodkovnega dela proračuna. Vendar je na strani odhodkov vse večja potreba po večjem sodelovanju med organi, ki se ukvarjajo z zaščito finančnih interesov EU.

Večina držav članic je vzpostavila več orodij in postopkov za zbiranje namigov, ki jih priskrbijo žvižgači, ter zagotavljanje njihove anonimnosti. Vendar se zdi, da je pogosto prisotno pomanjkanje osrednjega usklajevanja ali harmonizacije pravil in pristopov, tudi na nacionalni ravni. Direktiva o zaščiti oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije, o kateri sta se sozakonodajalca dogovorila aprila 2019²⁷, bo pomagala zapolniti nekatere preostale vrzeli.

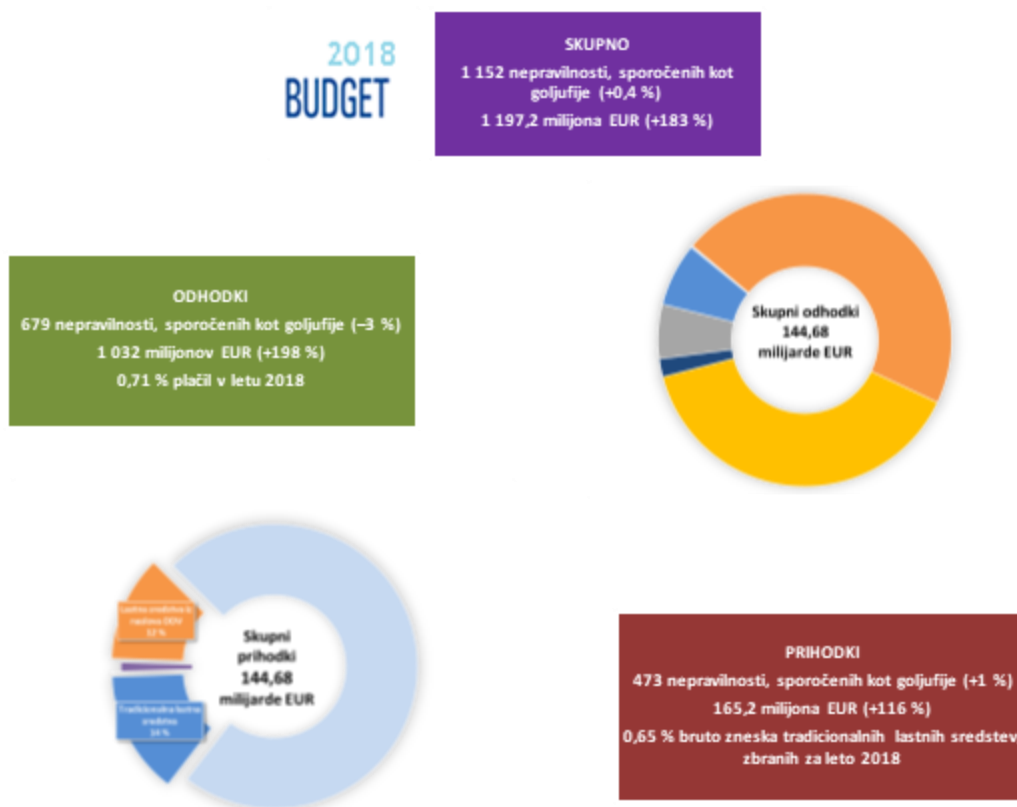
Še eno možno področje za izboljšanje je sodelovanje med upravnimi organi in organi kazenskega pregona ter sodstvom. Služba za usklajevanje boja proti goljufigam ima lahko pomembno vlogo pri pospeševanju in spodbujanju takega sodelovanja, tudi zaradi ustanovitve EJT. To je poudarilo tudi Evropsko računsko sodišče v svojem posebnem poročilu št. 6/2019.

2.5. Povzetek statističnih podatkov o ugotovljenih nepravilnostih in goljufigah²⁸

Leta 2018 je bilo Komisiji sporočenih skupaj 11 638 nepravilnosti, ki pomenijo goljufigo, in nepravilnosti, ki ne pomenijo goljufige, kar je 25 % manj kot v letu 2017. Te sporočene nepravilnosti so znašale približno 2,5 milijarde EUR, kar je stabilno v primerjavi s predhodnim letom.

Odkrivanje in sporočanje nepravilnosti pomeni, da so bili sprejeti korektivni ukrepi za zaščito finančnih interesov EU in da se je, kadar je bilo ustrezno, v primeru suma goljufige začel kazenski postopek.

Slika 1: Nepravilnosti, ki so bile leta 2018 sporočene kot goljufige



²⁷ Začasno dogovorjeno besedilo je na voljo na naslovu: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0366_SL.html.

²⁸ Za podrobno analizo sporočenih nepravilnosti glej delovni dokument služb Komisije iz opombe 1, točka (ii).

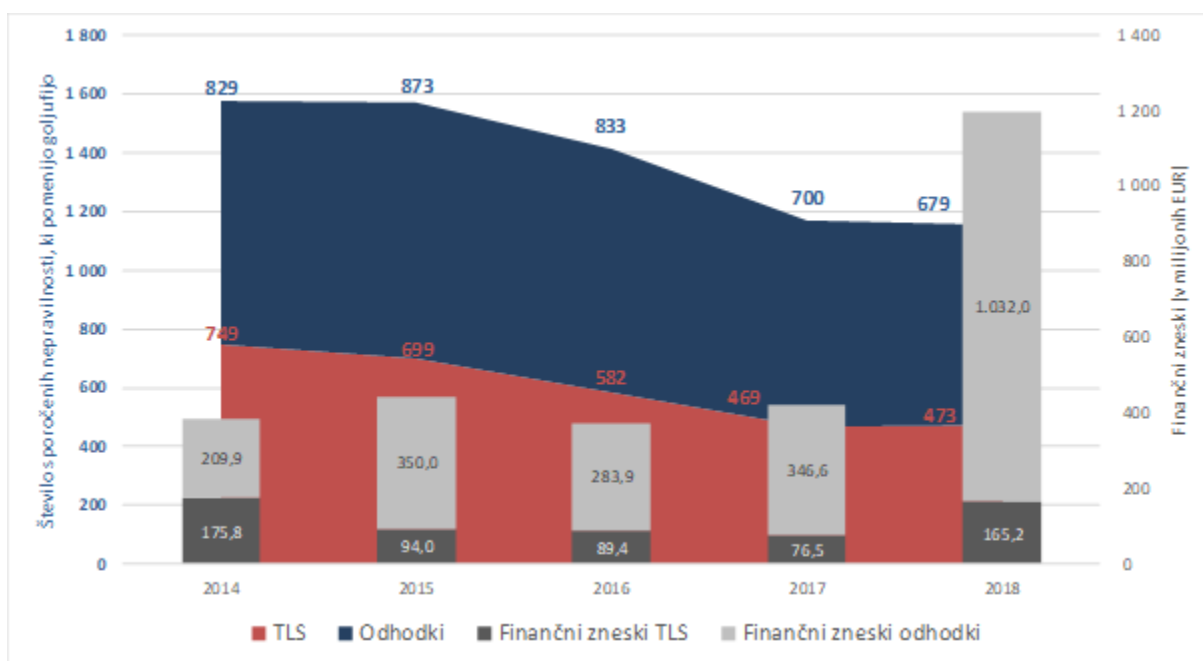
2.5.1. Ugotovljene nepravilnosti, ki pomenijo goljufijo

Število nepravilnosti, ki so bile sporočene kot goljufije (kar vključuje primere suma goljufije ali ugotovljene goljufije), in s tem povezani zneski niso neposredni kazalnik ravni goljufij, ki vplivajo na proračun EU. Kažejo le, koliko primerov morebitnih goljufij odkrijejo in sporočijo države članice in organi EU.

Leta 2018 je bilo skupaj kot goljufije sporočenih 1 152 nepravilnosti (tj. 10 % vseh ugotovljenih in sporočenih nepravilnosti)²⁹, ki vključujejo približno 1 197,2 milijona EUR (kar predstavlja 48 % vseh finančnih zneskov, na katere so vplivale nepravilnosti)³⁰ ter zajemajo odhodke in prihodke, kot je prikazano na sliki 1.

Število nepravilnosti, ki pomenijo goljufijo in so bile sporočene leta 2018, je v primerjavi z letom 2017 ostalo stabilno, zadevni finančni zneski pa so se močno povišali za 183 %. Z vidika petletnega obdobja (2014–2018) je to 27 % pod vrednostjo leta 2014 in 16 % pod petletnim povprečjem. Finančni učinek se zelo razlikuje (glej sliko 4), saj lahko nanj vplivajo posamezni primeri, ki vključujejo velike zneske. Razlogi za močno povečanje v letu 2018 so povezani s kohezijsko politiko, zato so obravnavani v točki 4.3.2.1.

Slika 2: Nepravilnosti, sporočene kot goljufije, in povezani zneski za obdobje 2014–2018



Razčlenitev nepravilnosti, ki pomenijo goljufijo in so bile sporočene v letu 2018, po državah članicah in proračunskih področjih je v Prilogi 1.

2.5.2. Ugotovljene in sporočene nepravilnosti, ki ne pomenijo goljufije

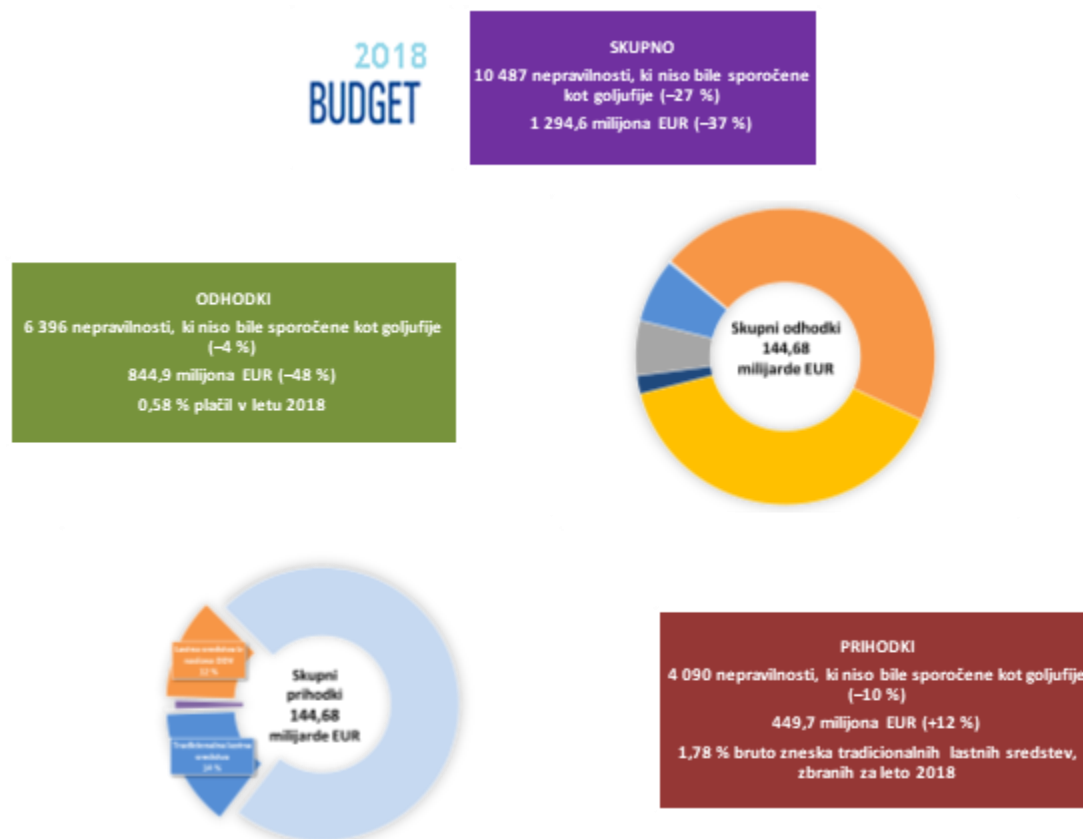
Komisija je bila v letu 2018 obveščena o 10 487 nepravilnostih, ki ne pomenijo goljufije (27-odstotno zmanjšanje glede na leto 2017). Številke so se zmanjšale za vse sektorje, razen za predpristopni proces. Zadevni finančni zneski so se znižali za 37 % na približno 1,3 milijarde EUR, kot je prikazano na sliki 3.

Razčlenitev nepravilnosti, ki ne pomenijo goljufije in so bile sporočene v letu 2018, po državah članicah in proračunskih področjih je v Prilogi 2.

²⁹ Ta kazalnik je „raven pogostosti goljufij“ (*fraud frequency level – FFL*). Glej oddelek 2.3.2 delovnega dokumenta služb Komisije z naslovom *Metodologija za statistično oceno sporočenih nepravilnosti za leto 2015* (SWD(2016) 237 final).

³⁰ Ta kazalnik je „raven zneskov goljufij“ (*fraud amount level – FAL*). Glej oddelek 2.3.3 dokumenta iz opombe **Error! Bookmark not defined.**

Slika 3: Nepravilnosti, ki ne pomenijo goljufije in so bile sporočene v letu 2018



2.5.3. Preiskave s strani urada OLAF

Urad OLAF je leta 2018 začel 219 preiskav in jih končal 167, pri čemer je priporočil finančne izterjave v višini 371 milijonov EUR. Ob koncu leta je potekalo 414 preiskav³¹.

3. POLITIKE, UKREPI IN REZULTATI NA PODROČJU BOJA PROTI GOLJUFIJAM – PRIHODKI

3.1. Ukrepi institucij EU za boj proti goljufijam – prihodki

3.1.1. Medsebojna upravna pomoč

3.1.1.1. Informacijski sistem za boj proti goljufijam (AFIS)

AFIS³² je krovni izraz za sklop aplikacij IT za boj proti goljufijam, ki ga upravlja Evropska komisija (urad OLAF), s katerimi se vzpostavijo stiki s pristojnimi organi v državah članicah ter zagotovi pravočasna in varna izmenjava informacij, povezanih z goljufijami, med pristojnimi nacionalnimi upravami in

pristojnimi upravami EU. Portal AFIS je enotna in skupna infrastruktura za zagotavljanje storitev, navedenih v nadaljevanju, skoraj 8 800 registriranim končnim uporabnikom v več kot 1 900 pristojnih službah iz držav članic, partnerskih tretjih držav, mednarodnih organizacij, služb Komisije in drugih institucij EU. Projekt AFIS zajema dve pomembni področji: (i) medsebojno pomoč v carinskih zadevah in (ii) upravljanje nepravilnosti (ki zajema več odhodkovnih sektorjev).

Sistem AFIS podpira medsebojno pomoč v carinskih zadevah s sistemom za varno izmenjavo informacij v realnem času VOCU (virtualna enota za usklajevanje operacij), ki se uporablja za skupne carinske operacije, varno spletno pošto (AFIS-Mail), zbirke podatkov, kot sta CIS+ (carinski informacijski sistem) in FIDE (identifikacijska podatkovna baza carinskih datotek), in orodja za analizo, kot je A-TIS (tranzitni informacijski sistem za boj proti goljufijam).

Sistem za upravljanje nepravilnosti (IMS) je varno elektronsko orodje, ki državam članicam pomaga pri izpolnjevanju njihove obveznosti poročanja o nepravilnostih, ugotovljenih v kmetijskem skladu, strukturnih skladih,

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

³² Njegova pravna podlaga je Uredba št. 515/97, kakor je bila spremenjena z Uredbo (EU) 1525/2015.

kohezijskem skladu in skladu za ribištvo, Skladu za azil, migracije in vključevanje, instrumentu za finančno podporo na področju policijskega sodelovanja, preprečevanja kriminala in boja proti njemu ter obvladovanja kriz in Skladu za evropsko pomoč najbolj ogroženim (FEAD), pa tudi predpristopni pomoči. Podpira upravljanje in analizo nepravilnosti.

3.1.1.2. Skupne carinske operacije

Urad OLAF poleg izvajanja preiskav primerov goljufij na strani prihodkov usklajuje obsežne skupne carinske operacije, ki vključujejo EU in mednarodne operativne partnerje. Skupne carinske operacije so časovno omejeni ciljni ukrepi, katerih namen je boj proti goljufijam in tihotapljenju občutljivega blaga na določenih ogroženih območjih in/ali na določenih trgovinskih poteh.

Urad OLAF je leta 2018 zagotovil podporo v petih skupnih carinskih operacijah. Modul VOCU sistema AFIS se je uporabil za varno izmenjavo informacij v štirih od teh skupnih carinskih operacij. Urad OLAF poleg potrebne podpore ustreznim državam pri izvajanju usklajenih ukrepov s svojo stalno tehnično infrastrukturo ter orodji IT in komunikacijskimi orodji zagotavlja tudi strateško analizo ter upravno in finančno podporo.

S temi operacijami se: (i) pomaga izboljšati učinkovitost carinskih služb pri izvajanju ciljno usmerjenih pregledov na evropski ravni; (ii) opredeli, kje so prisotna tveganja na določenih trgovinskih poteh; (iii) zaščitijo javna in zakonita podjetja s preprečevanjem vstopa nezakonitih proizvodov v EU ter (iv) zaščitijo javne finance EU.

Slika 4 prikazuje povzetek teh operacij.

Slika 4: Skupne carinske operacije v letu 2018

Operacija	Sodelujoče države	Obseg	Rezultati
Skupna carinska operacija Poseidon	organizirali so jo italijanski carinski organi v sodelovanju z uradom OLAF	goljufija v zvezi s prihodki	ocena poteka
Operacija za skupni nadzor meja JANUS	soorganizirala sta jo misija Evropske unije za pomoč na meji med Moldavijo in Ukrajino (EUBAM) ter urad OLAF	tihotapljenje tobačnih izdelkov na vzhodni meji EU	zaseg več kot 7 milijonov cigaret
Regionalna skupna carinska operacija MARCO	regionalna operacija za pomorski nadzor, ki so jo usklajevali francoski carinski organi, na območju Atlantika	odkrivanje nedovoljene trgovine z občutljivim blagom	preverjenih je bilo več kot 200 nekomercialnih plovil
Skupna carinska operacija Hansa	vodili so jo carinski organi Združenega kraljestva v sodelovanju z Europolom; urad OLAF je zagotovil sistem AFIS za varno izmenjavo informacij in sodeloval v operaciji	notranji premik nezakonitega trošarinskega blaga, predvsem cigaret	zasegi velikega števila cigaret in drugih tobačnih izdelkov
Operacija SILVER AXE III	organiziral jo je Europol s sodelovanjem urada OLAF in udeležbo carinskih in policijskih organov ter služb za varstvo rastlin iz 27 držav	uvoz ponarejenih in prepovedanih fitofarmaceutskih sredstev ter trgovina z njimi znotraj Unije	zaseg 360 ton nezakonitih ali ponarejenih pesticidov

3.1.2. Določbe o medsebojni pomoči in boju proti goljufijam v mednarodnih sporazumih

Sodelovanje s tretjimi državami za preprečevanje in odkrivanje kršitev carinske zakonodaje ter boj proti njim temelji na sporazumih o medsebojni upravni pomoči v carinskih zadevah. Trenutno veljajo sporazumi z več kot 80 državami, tudi z večjimi trgovinskimi

partnerji EU, kot so Združene države Amerike, Kitajska in Japonska. Leta 2018 je začel veljati Protokol k sporazumu o medsebojni upravni pomoči z Novo Zelandijo. Poleg tega so bila zaključena pogajanja z državami Mercosurja (Argentino, Brazilijo, Paragvajem in Urugvajem) in Čilom, nadaljevala pa so se z Avstralijo, Indonezijo, Azerbajdžanom, Kirgizistanom, Uzbekistanom in Andoro.

Sporazumi o prosti trgovini po navadi vsebujejo klavzulo o boju proti goljufijam, ki omogoča začasen preklic tarifnih preferencialov za proizvod v primeru resnih carinskih goljufij in vztrajnega pomanjkanja ustreznega sodelovanja pri boju proti njim. Urad OLAF dejavno prispeva k pogajanjem o takih klavzulah. Leta 2018 je bil glede klavzule sprejet dogovor na tehnični ravni z državami Mercosurja in Novo Zelandijo. Klavzula bo vključena tudi v posodobljen sporazum o prosti trgovini z Mehiko.

Sporazum STO o olajševanju trgovine (sporazum z Balija), katerega pogodbenica je EU, velja od leta 2017. Člen 12 o carinskem sodelovanju zagotavlja dodatne možnosti za izmenjavo informacij s tretjimi državami za preverjanje uvozne ali izvozne deklaracije, če obstajajo utemeljeni razlogi za dvom o resničnosti ali točnosti deklaracije.

3.1.3. Boj proti nezakoniti trgovini s tobačnimi izdelki

Urad OLAF poleg svoje izvršilne vloge v boju proti nezakoniti trgovini s tobačnimi izdelki pomaga tudi krepiti politiko EU na tem področju.

Akcijski načrt – Evropska komisija je 7. decembra 2018 predložila nov akcijski načrt³³, ki bo Evropski uniji omogočil nadaljevanje boja proti nezakoniti trgovini s tobačnimi izdelki, zaradi katere so EU in njene države članice vsako leto prikrajšane za približno 10 milijard EUR javnih prihodkov. V akcijskem načrtu so opredeljeni konkretni ukrepi za obravnavanje ponudbe nezakonitih tobačnih izdelkov in povpraševanja po njih. Poleg tega drugi akcijski načrt, podobno kot njegov predhodnik, predlaga tako ukrepe politike kot tudi operativne ukrepe kazenskega pregona, saj lahko le s kombinacijo obeh vrst ukrepov pride do trajnega zmanjšanja nezakonite trgovine s tobačnimi izdelki. Novi akcijski načrt temelji na analizi strategije iz leta 2013 za okrepitev boja proti nezakoniti trgovini s tobačnimi izdelki. Zagotavlja kontinuiteto z ohranjanjem osredotočenosti na Protokol za odpravo nezakonite trgovine s tobačnimi izdelki (Protokol FCTC) na svetovni ravni in uspešnim izvajanjem novega sistema sledljivosti tobačnih izdelkov v EU.

Protokol FCTC – Protokol bo učinkovito pomagal omejiti nezakonito trgovino le, če ga bodo izvajale tudi tretje države, ki so glavni vir nezakonitih tobačnih izdelkov ali tranzitne

države na tihotapskih poteh. Komisija krepi svoja prizadevanja za promocijo Protokola zunaj EU ter hkrati državam članicam pomaga pri hitrem zaključku njihovih notranjih postopkov ratifikacije. Urad OLAF sodeluje v teh razpravah na evropski in mednarodni ravni.

Protokol FCTC je začel veljati 25. septembra 2018. Evropska komisija je pod vodstvom urada OLAF v tesnem sodelovanju s predsedstvom Sveta sodelovala na prvem zasedanju pogodbenic Protokola, ki je potekalo od 8. do 10. oktobra 2018. Pogodbenice so se odločile, da se bodo osredotočile na varnost dobavne verige tobačnih izdelkov in mednarodno sodelovanje, urad OLAF pa bo še naprej prispeval k tem prizadevanjem na mednarodni ravni.

3.1.4. Sodelovanje na področju boja proti goljufijam s Skupnim raziskovalnim središčem (JRC)

Urad OLAF pri doseganju ciljev boja proti goljufijam na carinskem področju tesno sodeluje s Skupnim raziskovalnim središčem Komisije, zlasti pri naslednjih velikih projektih:

Orodje za samodejno spremljanje (AMT) za analizo „velepodatkov“. Z orodjem AMT se izračunajo osnovne cene za blago, uvoženo v EU, za vsako kombinacijo izdelka, porekla iz tretjih držav in namembne države članice. Orodje tudi ustvari avtomatizirana opozorila za odstopanja cen v trgovinskih podatkih.

Analiza podatkov za namene boja proti goljufijam na carinskem področju (INTEL4CUSTAF) – projekt INTEL4CUSTAF, ki se financira v okviru programa Herkul III, je leta 2018 vzpostavil urad OLAF na zahtevo držav članic. Projekt združuje službe Komisije in carinske organe držav članic, da bi ugotovili, kako najbolje izkoristiti nove in nastajajoče vire podatkov ter analitske tehnike. Na splošno bo ta projekt privedel do izboljšanih analitskih zmogljivosti na ravni EU na področju boja proti goljufijam na carinskem področju. Dveh delavnic, organiziranih leta 2018, so se udeležili najrazličnejši strokovnjaki in države, ki so razpravljali o številnih potrebah in obstoječih pristopih. Ob koncu leta je bilo v skupnosti približno 100 strokovnjakov. Delo se nadaljuje tudi v letu 2019.

Sporočila o statusu zaboju in analiza uvoznih deklaracij – znanstvena in tehnološka podpora Skupnega raziskovalnega središča je bila ključna za preverjanje skladnosti z Uredbo (EU) 2015/1525 o spremembi Uredbe (ES) št. 515/97 glede posredovanja sporočil o statusu zaboju. Za stalno spremljanje kakovosti in

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

popolnosti sporočil o statusu zabožnikov, ki jih posreduje pomorska industrija, je bilo razvitih več statističnih kazalnikov. Poleg tega je bilo v okviru storitev orodja Contraffice-SAD v obdobju od januarja 2017 do oktobra 2018 ustvarjenih 191 sporočil o goljufiji za skupno možno utajo carin v višini 1,9 milijona EUR. Ta sporočila o goljufiji so bila rezultat samodejne analize več kot štirih milijonov uvoznih deklaracij, ki jo je izvedlo Skupno raziskovalno središče.

Analiza tobaka in upravljanje podatkov (TOBLAB) – urad OLAF je leta 2015 s Skupnim raziskovalnim središčem v Geelu sklenil upravni dogovor za „*upravljanje laboratorija in povezanih podatkov za analizo tobačnih izdelkov*“ (TOBLAB), financiran v okviru programa Herkul III. TOBLAB bo zagotovil znanstveno in tehnično podporo za upravljanje podatkov rezultatov testiranja. Leta 2018 so v Skupnem raziskovalnem središču opravili 103 analize tobaka in tobačnih izdelkov.

3.1.5. Boj proti goljufijam na področju DDV³⁴

Sprememba Uredbe Sveta (EU) št. 904/2010 o upravnem sodelovanju in boju proti goljufijam na področju DDV

Oktobra 2018 je bil v pravni okvir za upravno sodelovanje in boj proti goljufijam na področju DDV (Uredba Sveta (EU) št. 904/2010) uveden sklop sprememb³⁵, da bi se povečala zmogljivost držav članic za obravnavanje najškodljivejših sistemov goljufij na področju DDV in zmanjšala vrzel pri pobiranju DDV, ki je leta 2016 znašala 147,1 milijarde EUR. Glavni ukrepi so:

- Skupne upravne preiskave

Izvajanje upravne preiskave je sestavni del boja proti goljufijam na področju DDV. Ta novi instrument sodelovanja je bil uveden za povečanje zmogljivosti davčnih uprav za preverjanje čezmejnih dobav. Dvema ali več davčnim upravam omogoča, da oblikujejo eno samo ekipo za pregled čezmejnih transakcij enega ali več povezanih davčnih zavezancev, ki opravljajo čezmejne dejavnosti.

³⁴ Evropska komisija je 25. maja 2018 sprejela predlog COM(2018) 329 glede uvedbe podrobnih tehničnih ukrepov za delovanje dokončnega sistema DDV za obdavčevanje trgovine med državami članicami, ki naj bi v skladu z obrazložitvenim memorandumom predloga čezmejne goljufije na področju DDV zmanjšal za do 41 milijard EUR letno. O tem predlogu se še vedno razpravlja v Svetu.

³⁵ Uredba Sveta (EU) 2018/1541 z dne 2. oktobra 2018 o spremembi uredb (EU) št. 904/2010 in (EU) 2017/2454 glede ukrepov za okrepitev upravnega sodelovanja na področju davka na dodano vrednost (UL L 291, 16.10.2018, str. 1).

Poleg tega, kadar najmanj dve državi članici menita, da je potrebna uradna preiskava zneskov, ki jih izkaže davčni zavezanec, ki nima sedeža na njunem ozemlju, vendar je tam obdavčljiv, bi morala država članica, v kateri ima davčni zavezanec sedež, opraviti preiskavo, države članice, ki preiskavo zahtevajo, pa bi morale državi članici sedeža pomagati z aktivnim sodelovanjem pri preiskavi. Ta ukrep je zlasti pomemben za boj proti goljufijam v sektorju e-trgovanja.

- Mreža Eurofisc

Mreža Eurofisc je bila ustanovljena za hitro izmenjavo ciljno usmerjenih informacij med državami članicami za boj proti obsežnim ali novim vzorcem goljufij na področju DDV. Komisija za pospešitev skupne obdelave in analize podatkov trenutno razvija novo programsko opremo za mrežno analizo poslov.

Da bi se čim bolj povečal potencial programske opreme za mrežno analizo poslov za odkrivanje goljufivih mrež po celotni EU, sta v spremenjeni Uredbi (EU) št. 904/2010 jasneje določena skupna obdelava in analiza podatkov znotraj mreže Eurofisc. Sodelovanje pri taki obdelavi in analizi je še naprej prostovoljno, vendar morajo države članice uradnikom mreže Eurofisc odobriti dostop do svojih podatkov sistema izmenjave podatkov s področja DDV (VIES) o transakcijah znotraj EU prek programske opreme za mrežno analizo poslov, da se lahko identificirajo potencialne goljufive mreže, vključno s tistimi, v katerih sodelujejo trgovci s sedežem v nesodelujočih državah članicah.

Mreža Eurofisc bo na podlagi sprememb iz leta 2018 koordinirala upravne preiskave, ki se izvajajo na podlagi njenih analiz tveganj. Uradniki mreže Eurofisc so pogosto prvi opozorjeni o novih goljufivih mrežah in imajo veliko strokovnega znanja o hudih goljufijah na področju DDV, zato so najprimernejši za koordiniranje upravnih preiskav v zvezi s tem.

Uredba (EU) 2018/1541 je prav tako odprla možnost za uradnike mreže Eurofisc, da Evropolu in uradu OLAF posredujejo informacije o trendih pri goljufijah na področju DDV, tveganjih in hujših primerih za navzkrižno preverjanje s svojo evidenco. To zajema zlasti najškodljivejše goljufije na področju DDV, kot so sheme utaje znotraj Skupnosti z neobstoječim trgovcem in zlorabe carinskega postopka 42³⁶, v katerih so pogosto udeležene kriminalne združbe, ki izkoriščajo svoje mednarodne mreže za vzpostavitev naprednih shem utaje znotraj

³⁶ Carinski postopek 42 je mehanizem, ki uvoznikom pod določenimi pogoji omogoča pridobitev oprostitve plačila DDV, kadar se uvoženo blago iz države članice uvoza nato prepelje v drugo državo članico EU.

Skupnosti z neobstoječim trgovcem z namenom izsiljevanja denarja iz nacionalnih proračunov.

Sodelovanje z organi kazenskega pregona EU omogoča navzkrižno preverjanje informacij mreže Eurofisc s kazenskimi evidencami, zbirkami podatkov in drugimi informacijami, ki jih hranita urad OLAF in Europol, ter bo pomagalo pri identifikaciji dejanskih storilcev goljufij in njihovih mrež. Urad OLAF pridobiva zlasti ustrezne informacije v okviru svojih preiskav carinskih goljufij, neločljivo povezanih z goljufijami na področju DDV, kot so goljufije v zvezi s carinskim postopkom 42.

- Razkritje primerov hudih goljufij na področju DDV, ki zadevajo vsaj dve državi članici, uradu OLAF in EJT

Države članice, ki sodelujejo v EJT, bi mu morale sporočiti informacije o najhujših kaznivih dejanjih na področju DDV iz člena 2(2) direktive o zaščiti finančnih interesov. To bodo primeri, ki zajemajo dejavnost v dveh ali več državah članicah in pri katerih skupna škoda znaša vsaj 10 milijonov EUR.

Urad OLAF je še naprej odgovoren za upravne preiskave nepravilnosti, ki ne pomenijo goljufije, in nepravilnosti, ki pomenijo goljufijo, ki vplivajo na finančne interese EU. Njegova mandat in pristojnost v zvezi z goljufijami na področju DDV torej presegata primere, ki so v členu 2(2) opredeljeni kot najhujši. Ker vse države članice ne bodo del EJT, urad OLAF upravne preiskave v zvezi z nesodelujočimi državami članicami nadaljuje enako kot doslej³⁷.

Urad OLAF lahko tudi olajšuje in usklajuje preiskave goljufij na področju DDV, pri čemer uporabi svoj multidisciplinarni pristop, ter zagotavlja analize in obveščevalne podatke. V ta namen bi morale države članice uradu OLAF sporočiti informacije o kaznivih dejanjih na področju DDV, kadar menijo, da je to primerno za izvajanje njegovega mandata.

- Sporočanje podatkov o carinskih postopkih 42/63 davčnim organom

Država članica uvoza si bo od leta 2020 ustrezne informacije v zvezi s carinskim „postopkom 42“ in „postopkom 63“³⁸, ki se pošiljajo v elektronski obliki s carinsko deklaracijo (npr. identifikacijske številke za DDV, vrednost uvoženega blaga, vrsta proizvodov itd.), izmenjevala z davčnimi organi v državi članici naročnika. Davčni organi v obeh državah bodo zato lahko te informacije navzkrižno preverjali z

informacijami, ki jih uvoznik navede v rekapitulacijskem poročilu in obračunu DDV, prejemnik pa v svojem obračunu DDV. To bo omogočilo takojšnje preverjanje uvoznika, če je uvoznik ugrabil identifikacijsko številko za DDV naročnika, ki je sicer veljavna, in bo davčnim organom omogočalo, da odkrijejo primere pre nizkega vrednotenja v času uvoza.

- Sporočanje podatkov iz registrov vozil davčnim organom

S spremembami iz leta 2018 je bila uvedena tudi izmenjava podatkov o registracijah avtomobilov. Uradniki mreže Eurofisc bodo to uporabljali za boj proti čezmejnimi goljufijam pri prodaji rabljenih vozil ter hitro ugotovitev, kdo je izvedel goljufive transakcije in kje.

Sporazum med EU in Norveško

Sporazum med EU in Norveško o upravnem sodelovanju in pomoči pri izterjavah na področju DDV je začel veljati 1. septembra 2018.

Namen sporazuma je okrepljeno sodelovanje, boj proti goljufijam in pomoč pri izterjavi terjatev na področju DDV. Norveški omogoča sodelovanje v obstoječih orodjih za sodelovanje med državami članicami, kot so izmenjava informacij in upravne preiskave, pomoč pri upravnih obvestilih, prisotnost v upravnih uradih in sodelovanje v upravnih preiskavah, sodelovanje na nekaterih delovnih področjih mreže Eurofisc in sočasne kontrole, pa tudi pomoč pri izterjavi terjatev.

3.2. Ukrepi držav članic za boj proti goljufijam – prihodki

Enajst držav članic je poročalo o ukrepih za boj proti carinskim in davčnim goljufijam. Ti so vključevali:

- izboljšanje kazalnikov tveganja za obravnavo pre nizkega vrednotenja uvoznih deklaracij³⁹;
- usmerjenost v e-trgovanje⁴⁰;
- organizacijske ukrepe za oblikovanje ali povečanje obveščevalnih zmogljivosti oddelkov/enot⁴¹;
- uvedbo novih orodij IT⁴² in
- uvedbo mehanizma deljenega plačila za zmanjšanje goljufij na področju DDV⁴³.

³⁷ Glej tudi točko 2.2.1 o sodelovanju med uradom OLAF in EJT.

³⁸ Ponovni uvoz s hkratno sprostitvijo v prosti promet in domačo uporabo blaga, za katerega se uporablja nadaljnja dobava po ničelni stopnji.

³⁹ Estonija, Nizozemska, Portugalska, Slovaška in Slovenija.

⁴⁰ Estonija in Nizozemska.

⁴¹ Avstrija, Češka, Latvija in Malta.

⁴² Finska.

3.3. Statistični podatki o ugotovljenih nepravilnostih in goljufijah – prihodki

Slika 5 prikazuje glavne statistične podatke in ugotovitve o nepravilnostih, ugotovljenih in sporočenih za tradicionalna lastna sredstva. Pri nepravilnostih, ki pomenijo goljufijo, in tistih, ki ne pomenijo goljufije, zmanjšanje števila sporočenih primerov v primerjavi s petletnim povprečjem spremlja zvišanje povezanih zneskov.

⁴³ Poljska.

Slika 5: Tradicionalna lastna sredstva – ključna dejstva in vzorci



3.3.1. Ugotovljene nepravilnosti, ki pomenijo goljufijo⁴⁴

Število nepravilnosti, ki pomenijo goljufijo in so bile sporočene v letu 2018, je za 20 % manjše od petletnega povprečja (594 nepravilnosti za obdobje 2014–2018). Zadevni znesek ocenjene in ugotovljene vrednosti tradicionalnih lastnih sredstev je za 37 % višji od petletnega povprečja (120 milijonov EUR).

V prejšnjem poročilu so bili predstavljeni odkriti primeri prenizkega vrednotenja v Združenem kraljestvu, ki vplivajo na prihodke v zvezi s tradicionalnimi lastnimi sredstvi. V poročilu urada OLAF o preiskavi, objavljenem 1. marca 2018, je bila pojasnjena razsežnost goljufije s prenizkim vrednotenjem tekstila in čevljev, uvoženih iz Kitajske prek Združenega kraljestva.

Komisija se je na podlagi te preiskave in tistih, ki jih je izvedla v okviru upravljanja lastnih sredstev, 8. marca 2018 odločila, da bo začela formalni postopek za ugotavljanje kršitev, ter je Združenemu kraljestvu poslala uradni opomin na podlagi člena 258 PDEU. Zadevni primer je bil na koncu 7. marca 2019 predložen Sodišču Evropske unije. Zato je generalni direktor GD za proračun v letnem poročilu o dejavnostih za leto 2018 izrazil pridržek v zvezi z netočnostjo zneskov tradicionalnih lastnih sredstev, ki jih je Združeno kraljestvo nakazalo v proračun EU.

⁴⁴ Za informacije o izterjavi zneskov tradicionalnih lastnih sredstev, ki so jih prizadele goljufije in nepravilnosti, glej delovni dokument služb Komisije iz opombe 1, točka (ii).

3.3.2. Ugotovljene nepravilnosti, ki ne pomenijo goljufije

Število nepravilnosti, ki ne pomenijo goljufije in so bile sporočene v letu 2018, je za 10 % manjše od petletnega povprečja (4 545 za obdobje 2014–2018), zadevni znesek pa je za 17 % višji (384 milijonov EUR).

Nepravilnosti, ki ne pomenijo goljufije, so bile odkrite zlasti s kontrolami po prepustitvi blaga. Vendar so carinske kontrole pred prepustitvijo ali v času prepustitve blaga še vedno nepogrešljive za obravnavanje prenizkega vrednotenja ter odkrivanje novih vrst ali vzorcev goljufij ali nepravilnosti. Prostovoljna priznanja so postala vse pomembnejši vir odkrivanja nepravilnosti.

4. SEKTORSKE POLITIKE, UKREPI IN REZULTATI NA PODROČJU BOJA PROTI GOLJUFIJAM – ODHODKI

4.1. Sektorske politike in ukrepi držav članic na področju boja proti goljufijam, ki vključujejo več odhodkovnih sektorjev

Države članice so poročale o več ukrepih, ki hkrati obravnavajo različne sklade, zlasti evropske strukturne in investicijske sklade (skladi ESI)⁴⁵. Nekateri ukrepi zajemajo tudi druge sklade deljenega upravljanja, kot so Sklad za azil, migracije in vključevanje, Sklad za evropsko pomoč najbolj ogroženim (FEAD) in Evropski sklad za prilagoditev globalizaciji (ESPG). Ukrepi se po naravi in namenu zelo

⁴⁵ Skladi ESI na splošno zajemajo politiko razvoja podeželja ter ribiško in kohezijsko politiko.

razlikujejo ter segajo od okrepitve predhodnih kontrol nad javnimi naročili v okviru evropskih skladov⁴⁶ do pregleda sistema izterjave in finančnih popravkov⁴⁷; od ocen tveganja, zbirke opozoril in orodij IT (kot je ARACHNE)⁴⁸ do tečajev usposabljanja o posebnih medsektorskih vprašanjih^{49,50}.

4.2. Kmetijstvo – sektorske politike, ukrepi in rezultati na področju boja proti goljufijam

4.2.1. Kmetijstvo – ukrepi držav članic za boj proti goljufijam

Pet držav članic je poročalo o ukrepih za boj proti goljufijam, ki so namenjeni kmetijstvu. Ti ukrepi zajemajo:

- akcijski načrt za izboljšanje upravljanja javnih naročil in nadzora nad njimi na področju razvoja podeželja⁵¹;
- krepitev strukture plačilne agencije za boj proti goljufijam⁵²;
- vzpostavitev sistema opozarjanja za odkrivanje dejstev, ki kažejo na goljufijo ali poskus goljufije⁵³;
- krepitev preprečevanja z zagotavljanjem neposrednega upravljanja in nadzora nad identifikacijo in nadzorom kmetijskih zemljišč ter določitvijo območij, upravičenih do finančne podpore v okviru Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada (EKJS) in Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP)⁵⁴ ter
- razvoj analize tveganja goljufij za pripravo seznama tveganj goljufij v različnih postopkih z uporabo predloge Komisije za tveganje goljufij⁵⁵.

Dve državi članici sta sporočili ukrepe v zvezi s kmetijstvom in ribištvo. Taki ukrepi se nanašajo na:

- poglobljeno proučitev odkritih kršitev in razvoj metodologije za njihovo sankcioniranje⁵⁶ ter

- dejavnosti usposabljanja, posodabljanje kazalnikov goljufij na področju preprečevanja goljufij in umetno ustvarjene pogoje za zaposlene v Agenciji za kmetijske trge in razvoj podeželja⁵⁷.

4.2.2. Kmetijstvo – statistični podatki o ugotovljenih nepravilnostih in goljufijah

Skupna kmetijska politika (SKP) ima dve glavni komponenti (glej sliko 7):

- neposredno podporo z neposrednimi plačili kmetom in ukrepi za podporo trgu, ki jih financira EKJS, ter
- razvoj podeželja, ki se večinoma financira iz EKSRP.

EKJS sledi letnemu ciklu izvajanja, medtem ko EKSRP financira večletne programe.

Te razlike vplivajo na trend ugotovljenih nepravilnosti, ki so jih države članice sporočile v zadnjih petih letih: neposredna podpora kaže stabilen, nespremenjen trend, medtem ko razvoj podeželja sledi krivulji, z vrhom, doseženim leta 2015, ki nato pada. Analiza nepravilnosti, ki so jih ugotovile države članice, potrjuje večje tveganje, povezano z ukrepi za podporo trgu in naložbami v razvoj podeželja⁵⁸, v skladu z glavnimi ugotovitvami Evropskega računskega sodišča in revizijami, ki jih je izvedla Komisija. Učinek nepravilnosti, ki vplivajo na neposredno podporo, na plačila je sprejemljivo majhen, razvoj podeželja pa predstavlja višjo stopnjo tveganja. Vendar ukrepi za podporo trgu v okviru neposredne podpore kažejo najvišje stopnje odkrivanja za celotno skupno kmetijsko politiko.

Slika 6: Stopnje odkrivanja glede na komponento SKP

Stopnje odkrivanja glede na komponento SKP		
Neposredna plačila:	Tržni ukrepi:	Razvoj podeželja:
stopnja odkrivanja goljufij: 0,01 %	stopnja odkrivanja goljufij: 1,07 %	stopnja odkrivanja goljufij: 0,23 %
stopnja odkrivanja nepravilnosti: 0,07 %	stopnja odkrivanja nepravilnosti: 1,37 %	stopnja odkrivanja nepravilnosti: 1,13 %
Skupaj: 0,1 %	Skupaj: 2,4 %	Skupaj: 1,4 %

⁴⁶ Španija in Slovaška.

⁴⁷ Grčija.

⁴⁸ Romunija in Španija.

⁴⁹ Združeno kraljestvo.

⁵⁰ Za popoln pregled glej točko 6.1 delovnega dokumenta služb Komisije iz opombe 1, točka (i).

⁵¹ Avstrija.

⁵² Italija.

⁵³ Luksemburg.

⁵⁴ Slovaška.

⁵⁵ Belgija.

⁵⁶ Litva.

⁵⁷ Slovenija.

⁵⁸ Vse ocene, predstavljene v tem oddelku, temeljijo na ugotovitvah iz poglavja 3 delovnega dokumenta služb Komisije iz opombe 1, točka (ii).

4.2.2.1. Ugotovljene nepravilnosti, ki pomenijo goljufijo

Za obdobje poročanja 2014–2018 so glavni trendi za nepravilnosti, ki pomenijo goljufijo, precej stabilni.

V absolutnih številkah je večina odkritih morebitnih goljufij in z njimi povezanih finančnih zneskov prizadela razvoj podeželja. Ta prevlada je očitnejša ob upoštevanju, da je za razvoj podeželja namenjenih le približno 20 % sredstev skupne kmetijske politike. Vendar so iz ukrepov za podporo trgu, ne glede na nekaj primerov, ki vključujejo zelo visoke zneske, razvidni najvišji povprečni finančni znesek morebitnih goljufij in najvišji kazalniki, povezani z goljufijo (glej sliko 6).

Slika 7: Kmetijska politika – ključna dejstva in podatki



V letošnji posebni analizi o koncentraciji odkrivanja/poročanja⁵⁹ s strani držav članic v zvezi s prejetimi plačili je poudarjeno, da nekaj držav poroča o velikem deležu nepravilnosti, ki pomenijo goljufijo, nesorazmernem s porazdelitvijo plačil med državami članicami. Pri neposrednih plačilih se zdi to povezano s posebnimi vprašanji držav, kjer je stopnja odkrivanja najvišja, v zvezi z ukrepi za podporo trgu in razvojem podeželja pa je to morda mogoče pojasniti z nehomogenimi pristopi k

uporabi kazenskega prava za zaščito finančnih interesov EU.

Zdi se, da je ta zadnji sklep okrepljen tudi z analizo števila opuščenih primerov⁶⁰, ki se med državami članicami zelo razlikuje in je večje v kmetijstvu kot na področju kohezijske politike. Zdi se, da so se sodne oblasti manj nagibale k preganjanju domnevnih kaznivih dejanj v tem sektorju.

4.2.2.2. Ugotovljene nepravilnosti, ki ne pomenijo goljufije

Na splošno se vzorci, opisani v oddelku 4.2.2, uporabljajo tudi za nepravilnosti, ki so bile sporočene in ne pomenijo goljufije. Nepravilnosti, povezane z razvojem podeželja, prevladujejo tako po številu kot tudi v smislu skupnih finančnih zneskov. Vendar je povprečni znesek, vključen v primerih v zvezi z neposredno

pomočjo, višji. K temu višjemu povprečju je prispevalo tudi nekaj primerov v zvezi s tržnimi ukrepi, ki so vključevali visoke zneske. Vendar je tudi brez teh izrednih primerov povprečni finančni znesek nepravilnosti, ki ne pomenijo goljufije, pri tržnih ukrepih v obdobju 2014–2018 še vedno višji kot pri primerih v zvezi z razvojem podeželja. Povprečni finančni znesek nepravilnosti, ki ne pomenijo goljufije, v zvezi z neposrednimi plačili je najnižji.

⁵⁹ Prav tam, točka 3.4.3.

⁶⁰ Prav tam, točka 3.4.4.

Med najpogostejše ugotovljenimi in sporočenimi nepravilnostmi, ki ne pomenijo goljufije, prevladujejo tiste v zvezi z izvajanjem podprtega ukrepa, zahtevki za plačilo in dokazili.

Pri ukrepih za podporo trgu je najvišja tudi stopnja odkrivanja nepravilnosti, sledi pa jim razvoj podeželja. Tudi na to vpliva le nekaj primerov, ki vključujejo visoke finančne zneske.

Slika 8: Tržni ukrepi, ki so jih nepravilnosti (ki pomenijo goljufijo in ki ne pomenijo goljufije) najbolj prizadele

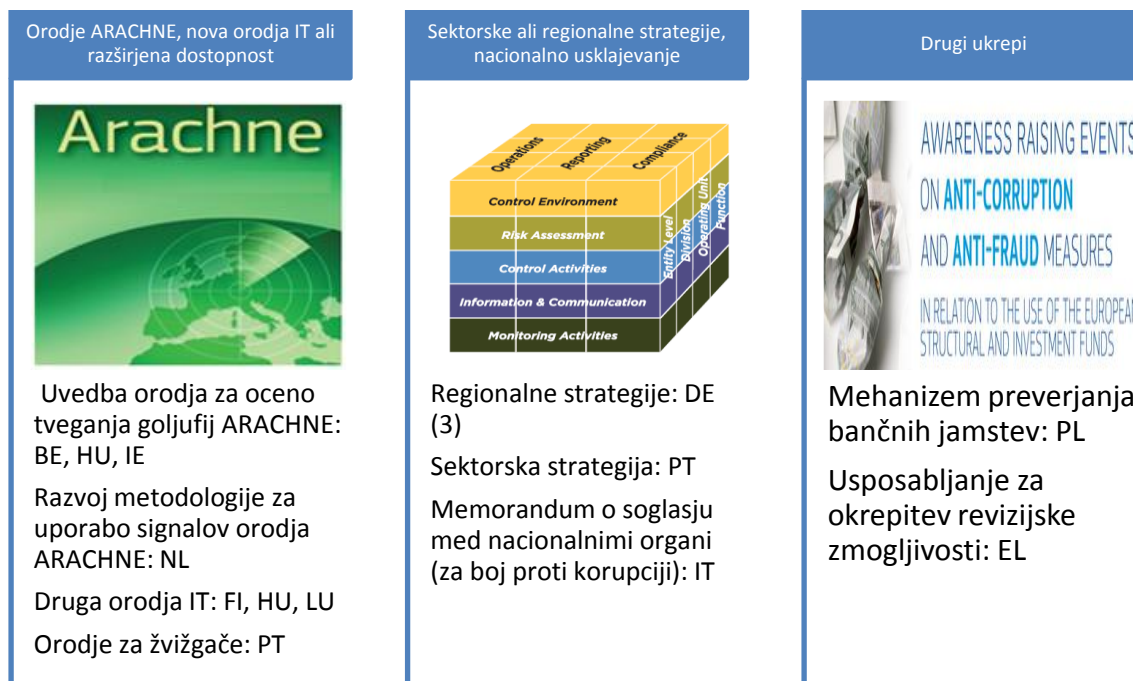
Zadevni tržni ukrepi		
proizvodi vinskega sektorja	sadje in zelenjava	prašičje meso, jajca in perutninsko meso ter čebelarški in drugi živalski izdelki

4.3. Kohezijska politika in ribištvo – sektorske politike, ukrepi in rezultati na področju boja proti goljufijam

4.3.1. Kohezijska politika in ribištvo – ukrepi držav članic za boj proti goljufijam

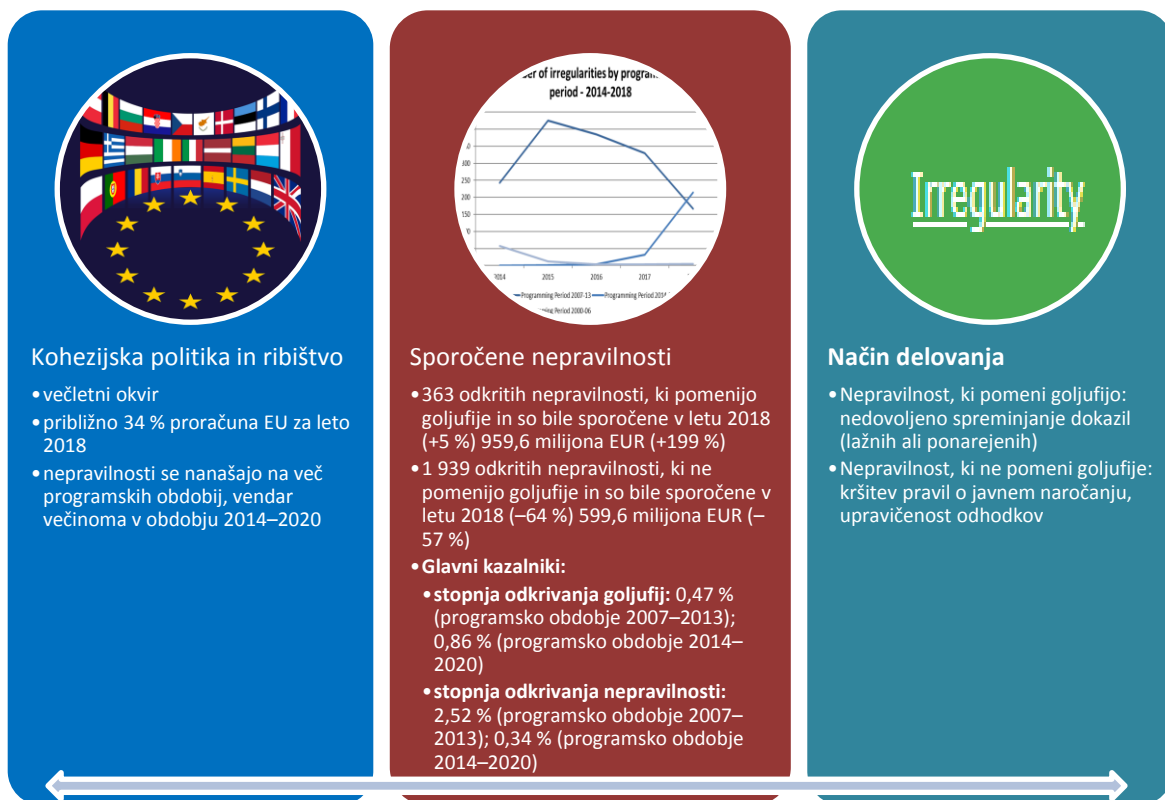
Štirinajst držav članic je sporočilo, da so sprejele ukrepe kohezijske politike. Na tem področju je bilo sprejetih največ pobud, zlasti operativnih.

Slika 9: Ukrepi, ki so jih države članice sprejele na področju kohezijske politike



Danska je sporočila en poseben ukrep, namenjen ribištvu.

Slika 10: Kohezijska in ribiška politika – ključna dejstva in podatki



4.3.2. Kohezijska politika in ribištvo – statistični podatki o ugotovljenih nepravilnostih in goljufijah

Analiza kohezijske politike je bolj zapletena kot analiza drugih proračunskih sektorjev, saj se prejete informacije (sporočene nepravilnosti) nanašajo na različna programska obdobja in delno različna pravila.

Poleg tega so programska obdobja večletna, kar pomembno vpliva na osnovne trende. Glede na podobnosti pri upravljanju se ribiška in kohezijska politika analizirata skupaj.

Število sporočenih nepravilnosti je bilo največje leta 2015 in naknadne spremembe, tudi za povezane finančne zneske, so na splošno v skladu s ciklom izvajanja. Vendar na trend finančnih zneskov močno vpliva nekaj primerov, ki vključujejo visoke finančne zneske.

Nepravilnosti, sporočene v letu 2018, zadevajo štiri različna programska obdobja, s skoraj enako porazdelitvijo med programskim obdobjem 2007–2013 in programskim obdobjem 2014–2020. Sporočeni finančni zneski so bistveno višji kot v predhodnem letu. To povišanje je posledica zlasti dveh nepravilnosti, ki pomenita goljufijo, ki ju je odkrila Slovaška in sta vključevali zelo visoke zneske⁶¹.

Sedanje programsko obdobje se je začelo leta 2014, sporočanje nepravilnosti pa se je začelo leta 2016 ter povečalo v letih 2017 in 2018. Ta trend se obravnava s pravega vidika, tako da se primerja z nepravilnostmi, sporočenimi v prvih petih letih programskega obdobja 2007–2013⁶².

4.3.2.1. Ugotovljene nepravilnosti, ki pomenijo goljufijo

Na splošno so bili za vse sklade in obdobja povprečni finančni zneski nepravilnosti, ki pomenijo goljufijo, znatno višji od povprečnih finančnih zneskov nepravilnosti, ki ne pomenijo goljufije, kar kaže na to, kakšno grožnjo predstavljajo goljufije, in poudarja pomen sodelovanja s sodnimi organi.

Število nepravilnosti, sporočenih kot goljufije, in povezani finančni zneski so bili v primerjavi z nepravilnostmi, zabeleženimi v prvih petih letih programskega obdobja 2007–2013, večji za programsko obdobje 2014–2020 kot za programsko obdobje 2007–2013.

Znatno se je povečalo število primerov, povezanih z nepravilnimi/manjkajočimi ali lažnimi dokumenti, kršitvami pravil javnega naročanja ter etiko in integriteto. Najbolj so se zmanjšale kršitve, povezane z upravičenostjo/legitimnostjo odhodkov ali ukrepov in kršitvijo pogodbenih določb/pravil.

Zadevne „prednostne naloge“ so bile „Raziskave in tehnološki razvoj“, „Povečevanje prilagodljivosti delavcev in gospodarskih družb, podjetij in podjetnikov“ in „Izboljšati dostop do zaposlitve in trajnostno udeležbo“. Prednostni nalogi „Turizem“ ter „Obnova mest in podeželja“ sta izstopali, kar zadeva stopnjo odkrivanja goljufij.

Stopnja ugotovljenih goljufij je bila višja, število opuščenih primerov pa je bilo manjše za ukrepe kohezijske politike kot za kmetijstvo.

4.3.2.2. Ugotovljene nepravilnosti, ki ne pomenijo goljufije

V prvih petih letih izvajanja sedanjega programskega obdobja je bilo število sporočenih nepravilnosti, ki ne pomenijo goljufije, za približno 60 % manjše kot v obdobju 2014–2020.

4.4. Posredno upravljanje (pred pristopom) – statistični podatki o ugotovljenih nepravilnostih in goljufijah

Analiza nepravilnosti v zvezi s posrednim upravljanjem se osredotoča na predpristopne instrumente⁶³.

Sporočene nepravilnosti se nanašajo na tri obdobja (2000–2006, 2007–2013 in 2014–2020), pri čemer je večina sporočenih nepravilnosti povezana z obdobjem 2007–2013 (IPA I).

Podobno kot prejšnja leta je glavno področje, na katerega so vplivale nepravilnosti, ki pomenijo goljufijo, podpora za razvoj podeželja.

⁶¹ Komisija ponovno poudarja učinek, ki ga lahko ima nekaj izjemnih primerov na trende, povezane s finančnimi zneski. Namen analize povprečnih finančnih zneskov v delovnem dokumentu služb Komisije iz opombe **Error! Bookmark not defined.**, točka (ii), je prav omejevanje teh izkrivljajočih učinkov.

⁶² Vse ocene, predstavljene v tem oddelku, temeljijo na ugotovitvah iz poglavja 4 delovnega dokumenta služb Komisije iz opombe 1, točka (ii).

⁶³ Glej poglavje 5 delovnega dokumenta služb Komisije iz opombe 1, točka (ii).

4.5. Neposredno upravljanje – sektorske politike, ukrepi in rezultati na področju boja proti goljufijam

4.5.1. Neposredno upravljanje – statistični podatki o ugotovljenih nepravilnostih in goljufijah

Statistični podatki o neposrednem upravljanju temeljijo na nalogih za izterjavo, ki jih izdajo službe Komisije in so evidentirani v računovodskem sistemu Komisije na podlagi nastanka poslovnega dogodka (ABAC).

4.5.1.1. Ugotovljene nepravilnosti, ki pomenijo goljufijo

V letu 2018 je bilo 44 postavk za izterjavo, evidentiranih v sistemu ABAC, označenih kot goljufije⁶⁴, kar je znašalo 6,17 milijona EUR. V primerjavi s skupnim zneskom dejansko izplačanih sredstev je stopnja odkrivanja goljufij 0,03-odstotna, tj. blizu stabilnega petletnega povprečja.

4.5.1.2. Ugotovljene nepravilnosti, ki ne pomenijo goljufije

Kar zadeva nepravilnosti, ki ne pomenijo goljufije, je bilo leta 2018 evidentiranih 1 585 postavk za izterjavo v skupni vrednosti 67,6 milijona EUR. V petletnem obdobju se je stopnja odkrivanja nepravilnosti nekoliko znižala, in sicer za približno 0,46 %.

5. IZTERJAVA TER DRUGI PREVENTIVNI IN KOREKTIVNI UKREPI

Podrobne informacije o izterjavah, finančnih popravkih ter drugih preventivnih in korektivnih ukrepih (prekinitve in začasna ustavitev plačil) so objavljene v *letnem poročilu o upravljanju in smotrnosti izvrševanja proračuna*⁶⁵.

Ugotovljene in sporočene nepravilnosti, kakor so navedene v poročilu o zaščiti finančnih interesov, so predmet korektivnih ukrepov za zagotovitev, da se sredstva EU ne bodo uporabila za financiranje nepravilnih ali goljufivih projektov. Po potrebi nacionalni organi

vzpostavijo postopke izterjave in jih spremljajo v skladu z nacionalnimi regulativnimi okviri.

6. SODELOVANJE Z DRŽAVAMI ČLANICAMI

Svetovalni odbor za usklajevanje preprečevanja goljufij (COCOLAF) združuje strokovnjake Komisije (OLAF) in držav članic. Zagotavlja forum za razpravo o glavnih spremembah v boju proti goljufijam in pripravi tega poročila v skladu s členom 325(5) PDEU. Njegovo delo je razdeljeno na štiri delovne skupine in plenarno zasedanje (glej sliko 11).

Podskupina odbora COCOLAF za poročanje in analizo je bila najustreznejši forum za razpravo in izpopolnjevanje analiz, predstavljenih v delovnem dokumentu služb Komisije o „statistični oceni nepravilnosti“.

V okviru podskupine za preprečevanje goljufij se je začelo delo za razvoj metodologije za profile držav, ki opisuje sisteme držav članic za boj proti goljufijam. To orodje se bo še naprej razvijalo v naslednjih letih.

Slika 11: Struktura in podskupine odbora COCOLAF



Službe za usklajevanje boja proti goljufijam (AFCOS) se sestajajo letno pod vodstvom urada OLAF. Leta 2018 je sestanek potekal 16. oktobra. Razpravljalo se je o preiskovalnem sodelovanju urada OLAF s službami za usklajevanje boja proti goljufijam – zlasti pri pregledih na kraju samem – in izmenjavi informacij. Druge teme dnevnega reda so vključevale zaupnost končnih poročil urada OLAF, splošno sodelovanje med nacionalnimi službami za usklajevanje boja proti goljufijam in letni delovni program programa Herkul za leto 2019.

Mreža komunikatorjev za boj proti goljufijam urada OLAF (OAFCN) združuje strokovne sodelavce za obveščanje in predstavnike operativnih partnerjev urada OLAF za odnose z

⁶⁴ V sistemu navedene kot primeri „prijava urada OLAF“.

⁶⁵ Letno poročilo o upravljanju in smotrnosti izvrševanja proračuna je del celostnega svežnja finančnih poročil o proračunu EU (COM(2019) 299 final/2). Informacije o izterjavah na strani prihodkov so podane tudi v delovnem dokumentu služb Komisije iz opombe 1, točka (ii).

javnostmi v državah članicah. Urad OLAF je leta 2018 s švedskimi carinskimi organi organiziral skupno tiskovno konferenco o boju proti ponarejanju industrijskega blaga in na Twitterju z latvijsko službo za usklajevanje boja proti goljufijam objavil gostujoče objave, da bi predstavil nadaljevanje njune uspešne kampanje, ki ljudi spodbuja, da goljufijam rečejo „ne“.

Države članice in Komisija so izmenjale stališča o zadevah v zvezi z bojem proti goljufijam na sestankih delovne skupine Sveta za boj proti goljufijam (GAF) pod bolgarskim in avstrijskim predsedstvom.

7. SISTEM ZA ZGODNJE ODKRIVANJE IN IZKLJUČITEV (EDES)

Sistem EDES upravlja Evropska komisija. Od vzpostavitve leta 2016 je dosegel zrelost in se izkazal za močno orodje za okrepitev zaščite finančnih interesov EU pred nezanesljivimi gospodarskimi subjekti in goljufi (kazni vključujejo izključitev iz sodelovanja pri pridobivanju sredstev EU). Zajema najrazličnejše prakse, ki jih je treba sankcionirati. Temelji na finančni uredbi, ki se uporablja za proračun EU, revidirani leta 2018 (v nadaljnjem besedilu: finančna uredba)⁶⁶ (členi 135 do 145).

Sistem EDES zagotavlja zlasti:

- zgodnje odkrivanje gospodarskih subjektov, ki pomenijo tveganje za finančne interese EU;
- izključitev nezanesljivih gospodarskih subjektov iz možnosti pridobivanja sredstev EU in/ali naložitev denarne kazni ter
- v najhujših primerih, objavo informacij v zvezi z izključitvijo in/ali denarno kaznijo na spletišču Komisije⁶⁷.

Sistem EDES precej izboljšuje uporabo pravil o upravnih sankcijah, kar zadeva temeljne pravice zadevnih gospodarskih subjektov, neodvisnost in preglednost. Je tudi eden od uveljavljenih sistemov za izključitev med tistimi, ki jih zagotavljajo različne mednarodne organizacije in multilateralne razvojne banke.

⁶⁶ 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).

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

Posebnost in prednost sistema EDES je pooblastilo Evropske komisije ali drugih institucij in organov EU⁶⁸, da ukrepajo, „če ni pravnoomočne nacionalne sodbe ali, če je ustrezno, pravnoomočne upravne odločbe“⁶⁹. Uvedba sankcij lahko temelji na ugotovljenih „dejavstvih in ugotovitvah“, ki izhajajo iz revizij, pregledov ali kontrol, ki se izvedejo pod odgovornostjo pristojnega odredbodajalca⁷⁰, preiskav, ki jih izvaja urad OLAF, ali nepravnoomočnih upravnih odločb nacionalnih organov ali mednarodnih organizacij.

Če ni pravnoomočne sodbe ali pravnoomočne upravne odločbe, je mogoče odločitev o naložitvi sankcije nezanesljivim gospodarskim subjektom sprejeti šele po pridobitvi priporočila⁷¹ centralne medinstitucionalne komisije⁷², ki določi predhodno pravno opredelitev. Ta komisija nima preiskovalnih pooblastil. Sestavljajo jo neodvisni predsednik na visoki ravni⁷³, dva stalna člana, ki zastopata Komisijo kot lastnico sistema, in en *ad hoc* član, ki zastopa odredbodajalca službe, ki je zaprosila za priporočilo. Komisija je odgovorna za pravico do obrambe z izmenjavo nasprotujočih si stališč z zadevnim gospodarskim subjektom, njena priporočila pa so v skladu z načelom sorazmernosti⁷⁴.

Leta 2018 so različne odredbodajalske službe, ki so bile vse iz Evropske komisije, komisiji prek njenega stalnega sekretariata posredovale šest dopustnih zadev. Poleg teh šestih zadev, ki so bile leta 2018 poslani sekretariatu komisije, so v to poročilo vključene še štiri zadeve iz leta 2017, ker so bile komisiji predložene leta 2018⁷⁵. V prvem semestru leta 2019 je bilo predloženih osem zadev.

Evropska komisija mora poročati tudi o odločitvah, ki jih sprejmejo odredbodajalci⁷⁶, vključno z:

⁶⁸ Pri njihovem ustreznem izvrševanju proračuna.

⁶⁹ Besedilo, uporabljeno v členu 136 finančne uredbe.

⁷⁰ Odredbodajalske službe so lahko službe institucij, agencij, uradov in organov EU.

⁷¹ Za primere iz člena 136(1)(c) do (h) finančne uredbe (tj. huda kršitev poklicnih pravil, goljufija, resne kršitve pogodbenih obveznosti, nepravilnosti, ustanovitev slamatih družb).

⁷² Posebna komisija iz člena 143 finančne uredbe.

⁷³ Predsednik ima stalnega neodvisnega namestnika na visoki ravni.

⁷⁴ Več informacij o komisiji je vključenih v delovni dokument služb Komisije iz opombe 1, točka (v).

⁷⁵ Do danes je bilo komisiji predloženih 52 zadev, komisija pa je izdala 29 priporočil. Za dodatne podrobnosti glej delovni dokument služb Komisije, opomba 1, točka (v) in njegove priloge.

⁷⁶ Podatki v delovnem dokumentu služb Komisije iz opombe 1, točka (v).

- neizključitvijo gospodarskih subjektov, če je to za omejeno obdobje do sprejetja popravnih ukrepov s strani zadevnih gospodarskih subjektov nujno za zagotovitev neprekinjenega dela;
- neobjavo informacij o upravnih sankcijah na spletišču Komisije, in sicer bodisi zaradi potrebe po ohranitvi zaupnosti preiskave bodisi zaradi upoštevanja načela sorazmernosti v primeru fizičnih oseb, ter
- vsemi odločitvami odredbodajalca, ki odstopajo od priporočila komisije.

Odkar je komisija začela delovati leta 2016, ni bilo odstopanj od njenih priporočil, ki so jih pristojni odredbodajalci v celoti upoštevali.

Leta 2018 je sistem EDES revidirala Služba Komisije za notranjo revizijo in izdala pozitivno mnenje o vzpostavljenem sistemu. Komisija je nato okrepila svoja prizadevanja za povečanje ozaveščenosti o sistemu EDES med notranjimi⁷⁷ in zunanjimi deležniki⁷⁸, in sicer zlasti z:

- uvedbo komunikacijskega načrta in anketo med deležniki;
- natančnim spremljanjem sistematičnega spremljanja priporočil v sodelovanju z uradom OLAF in
- vključitvijo uporabe sistema EDES v strategije generalnih direktorats Komisije za boj proti goljufijam.

8. NADALJNE UKREPANJE PO RESOLUCIJI EVROPSKEGA PARLAMENTA O LETNEM POROČILU ZA LETO 2017

Evropski parlament je 31. januarja 2019 sprejel resolucijo o *letnem poročilu Komisije za leto 2017 o zaščiti finančnih interesov EU – boj proti goljufijam*⁷⁹. Komisija je pozdravila resolucijo Evropskega parlamenta in ugotovila, da Parlament priznava ukrepe Komisije v boju proti goljufijam in podpira njene pobude na tem področju, zlasti ustanovitev Evropskega javnega tožilstva (EJT) in predlog Komisije za spremembo Uredbe št. 883/2013 o preiskavah, ki jih izvaja urad OLAF. Komisija bo lahko pozitivno nadalje ukrepala v zvezi s številnimi temami, ki jih je izpostavil Parlament, zlasti pozivom k tesnemu sodelovanju med uradom OLAF in EJT. Prav tako bo še naprej spodbujala države članice, ki še ne sodelujejo v EJT, naj se pridružijo in zagotovijo, da ima EJT ustrezna

sredstva za izvajanje svojega mandata. Resolucijo Parlamenta bo podrobno komentirala v svojem uradnem odgovoru, ki ga bo poslala pozneje letos⁸⁰.

9. SKLEPNE UGOTOVITVE IN PRIPOROČILA

9.1. Prihodki

V letu 2018 so bili sončni paneli tako kot v letih 2016 in 2017 blago, ki so ga goljufije in nepravilnosti v finančnem smislu najbolj prizadele. Komisija je leta 2018 zaradi povezanih tveganj (utaje visokih zneskov protidampinskih dajatev) in različnih obvestil o medsebojni pomoči, ki jih je urad OLAF izdal v preteklih letih, v več državah članicah izvedla inšpekcije na kraju samem v zvezi s strategijo kontrol za sončne panele. Ozaveščenost držav članic glede ranljivosti uvoza sončnih panelov za goljufije in nepravilnosti se je povečala, zaradi česar so države članice leta 2018 izvedle nadaljnje kontrole. To poudarja pomen preiskav, ki jih izvaja urad OLAF, in njegovo usklajevalno vlogo na tem področju.

Goljufije na strani prihodkov s prenizkim vrednotenjem blaga, uvoženega v EU, bodo ostale grožnja, ki jo je treba obravnavati v prihodnjih letih. Preiskave urada OLAF v zvezi s prenizkim vrednotenjem tekstila in obutve, uvožene s Kitajske, so pokazale, da goljufi izkoriščajo morebitne vrzeli in da se lahko obsežna goljufija splača.

Čezmejna trgovina se zaradi digitalizacije svetovnega gospodarstva in novih gospodarskih modelov, kot je e-trgovanje, z nekaj velikih pošiljk v razsutem stanju hitro preusmerja na veliko število majhnih pošiljk majhne vrednosti.

Čezmejno e-trgovanje z blagom predstavlja tveganje za finančne interese EU in države članice. Posebno tveganje je zloraba oprostitev za pošiljke majhne vrednosti s: (i) prenizkim vrednotenjem blaga, s katerim se elektronsko trguje; (ii) delitvijo pošiljk tako, da so pod pragom za oprostitve (150 EUR); (iii) uvažanjem komercialnih pošiljk, prijavljenih kot darila, ali (iv) uvažanjem blaga, ki ni upravičeno do oprostitev.

Države članice morajo zaradi povečevanja e-trgovanja prilagoditi svoje strategije carinskega nadzora, da bi dosegle pravo ravnovesje med olajšanjem/poenostavitvijo trgovine in zaščito finančnih interesov EU.

Prilagodljiva kombinacija različnih kontrol je zato ključna za zapiranje vseh vrzeli, ki jih izkoristijo goljufi, omogočanje carini, da se

⁷⁷ Službe Komisije, institucije in organi EU.

⁷⁸ Subjekti, vključeni v posredno in deljeno izvrševanje proračuna.

⁷⁹ 2018/2152(INI).

⁸⁰ SP(2019)392.

uspešno odzove na različne gospodarske modele, ki se izvajajo prek tehnologije (kot je e-trgovanje), in učinkovito zaščito finančnih interesov EU ter hkrati omogočanje olajšanja in poenostavitve trgovanja.

Priporočilo 1

Države članice so pozvane, naj izboljšajo in uveljavijo svoje strategije carinskega nadzora za čezmejno e-trgovanje, zlasti zaradi morebitne zlorabe oprostitve za pošiljke majhne vrednosti, in zagotovijo pravilno zbiranje tradicionalnih lastnih sredstev.

Zato morajo države članice zagotoviti, da:

- sistemi za predložitev elektronskih carinskih deklaracij samodejno ne odobrijo zahtevane oprostitve carine za blago s prijavljeno realno vrednostjo nad 150 EUR pri komercialnih pošiljkah, prijavljenih kot darila, in blagu, ki ni upravičeno do oprostitve;
- sistemi za predložitev elektronskih carinskih deklaracij na podlagi profilov tveganja ali naključno sistematično odkrivajo morebitno pre nizko vrednoteno ali nepravilno prijavljeno blago na podlagi oprostitve za pošiljke majhne vrednosti;
- so vzpostavljeni posebni kontrolni ukrepi za preprečevanje umetne razdelitve pošiljk, katere namen je oprostitvev carin, in
- naknadne kontrole vključujejo preverjanje skladnosti trgovcev z oprostitvijo carin za pošiljke majhne vrednosti in da pooblaščen gospodarski subjekti niso izključeni iz takih preverjanj skladnosti.

9.2. Odhodki

Glavne ugotovitve analize iz tega poročila potrjujejo najpomembnejše vzorce in zaključke, predstavljene v prejšnjih poročilih.

Kar zadeva odhodke za kmetijstvo, so glavni zadevni ukrepi tržni ukrepi in naložbe v okviru razvoja podeželja. Kar zadeva neposredna plačila, se lahko na lokalni ravni pojavijo posebne težave, ki jih morajo pristojni nacionalni organi pravilno in takoj obravnavati.

Na področju kohezijske politike je bil opazen napredek, zlasti v sedanjem programskem obdobju. Nove določbe o boju proti goljufijam iz Uredbe št. 1303/2013 kažejo obetavne rezultate, saj se zdi, da se odkrivanje goljufij izboljšuje, število nepravilnosti, ki ne pomenijo goljufije, pa se očitno zmanjšuje. Komisija bo še naprej

spremljala te rezultate, da bi ocenila, ali so dejansko posledica učinkovitejših sistemov in ne nezadostnega odkrivanja in poročanja (zlasti za nepravilnosti, ki ne pomenijo goljufije).

Priporočilo 2

Komisija ponovno poudarja, da bi bilo primerno, da države članice, ki tega še niso storile, sprejmejo nacionalne strategije za boj proti goljufijam.

Te strategije bi bilo treba razviti v sodelovanju z vsemi organi, ki imajo posebno vlogo in strokovno znanje na področju zaščite finančnih interesov EU, vključno z organi kazenskega pregona in tožilstvi.

V skladu s priporočili iz prejšnjih let bi bilo treba pri teh strategijah upoštevati:

- ugotovitve analize tveganj iz tega poročila in prejšnjih poročil;
- potrebo po strukturiranju usklajevanja med upravnimi in kazenskimi pregledi in preiskavami;
- način, kako namige medijev in žvižgačev vključiti v sistem kontrol, ter
- priložnost za okrepitev pristopa, ki temelji na analizi tveganja, za odkrivanje nepravilnosti in goljufij, vključno z uporabo orodij IT (kot je ARACHNE).

9.3. Pogled v prihodnost

Komisija, sozakonodajalca in države članice nenehno izpopolnjujejo regulativni okvir, s katerim je zaščiten evropski proračun. To poročilo je poskušalo ponazoriti ta stalni proces in pomembne napredke, ki so se zgodili v treh desetletjih skupnega dela in prizadevanj. V času Junckerjeve Komisije se je ta proces celo pospešil. Končane so večje pobude in doseženi so operativni rezultati, iz katerih so razvidna nenehna prizadevanja za odpravo nastajajočih izzivov in tveganj.

Ta proces se nadaljuje tudi v letu 2019, ko sozakonodajalca zaključujeta sprejetje drugih pomembnih zakonodajnih pobud, in sicer direktive o zaščiti žvižgačev in direktive o preprečevanju pranja denarja, ki bosta še okrepili okvir boja proti goljufijam.

Kar zadeva zaščito finančnih interesov EU na terenu, je letno poročilo Evropskega računskega sodišča v zadnjih letih pokazalo pomembne izboljšave, saj so stopnje napak na nekaterih področjih politik pod pragom pomembnosti. Evropsko računsko sodišče je za dve zaporedni leti (2016 in 2017) podalo mnenje s pridržkom o proračunu EU.

Ta proces se mora nadaljevati, dodatne izboljšave pa se lahko dosežejo in se morajo

doseči. Evropsko računsko sodišče je v dveh posebnih poročilih, sprejetih leta 2019⁸¹, priznalo ta napredek, vendar je tudi opredelilo področja, na katerih so potrebne izboljšave. Večina temelji na sklepih, predstavljenih v poročilih o zaščiti finančnih interesov, za nekatere druge pa bo treba sprejeti nove ukrepe. Nova strategija za boj proti goljufijam, ki jo je Komisija sprejela 29. aprila 2019, obravnava večino pomislekov Evropskega računskega sodišča, njen namen pa je okrepiti zmožnost Komisije za analizo in okvir notranjega usklajevanja za spopadanje z novimi izzivi, ki jih prinaša nenehno spreminjajoče se okolje.

⁸¹ Posebno poročilo št. 1/2019, „Boj proti goljufijam pri porabi EU: potrebni so ukrepi“ in Posebno poročilo št. 6/2019, „Boj proti goljufijam pri porabi EU za kohezijo: organi upravljanja morajo okrepiti odkrivanje, odzivanje in usklajevanje“.