



Bruxelles, 11.10.2019.
COM(2019) 444 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

30. godišnje izvješće o zaštiti financijskih interesa Europske unije i borbi protiv prijevара - 2018.

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

SADRŽAJ

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

30. godišnje izvješće o zaštiti financijskih interesa Europske unije i borbi protiv prijevara (2018.)

1. UVOD	6
1.1. Prvo desetljeće (1989.–1998.): postavljanje temelja.....	6
1.2. Drugo desetljeće (1999.–2008.): proširenje, konsolidacija i operativne reforme	7
1.3. Treće desetljeće (2009.–2018.): reforme i novi korak naprijed	9
2. USKLADIVANJE I JAČANJE BORBE PROTIV PRIJEVARA U EU-U: MEĐUSEKTORSKE POLITIKE, MJERE I REZULTATI U BORBI PROTIV PRIJEVARA 2018.....	10
2.1. Zakonodavni akti koje su donijele institucije EU-a	10
2.1.1. Uredba o provedbi pojačane suradnje u vezi s osnivanjem EPPO-a: trenutačno stanje	10
2.1.2. Skupna uredba	11
2.2. Izgradnja budućnosti: zakonodavne i političke inicijative europskih institucija	11
2.2.1. Prijedlog Komisije za reviziju Uredbe (EU, Euratom) br. 883/2013	11
2.2.2. Komisijin Prijedlog uredbe o zaštiti proračuna Unije u slučaju općih nedostataka u pogledu vladavine prava u državama članicama	11
2.2.3. Međusektorske odredbe o zaštiti financijskih interesa EU-a (odredbe PIF) u svim prijedlozima Komisije o višegodišnjem financijskom okviru	12
2.2.4. Borba protiv korupcije u EU-u.....	12
2.2.5. Međunarodna suradnja	12
2.2.6. Strategija Komisije za borbu protiv prijevara (CAFS) i novi paket za upravljanje	12
2.2.7. Provedba programa Hercule	13
2.3. Sudska praksa Suda EU-a	13
2.3.1. Sigma Orionis protiv Komisije	13
2.3.2. Sudska praksa koja se odnosi na sustav ranog otkrivanja i isključenja (EDES)	13
2.4. Mjere koje poduzimaju države članice	13
2.4.1. Pregled mjera koje poduzimaju države članice.....	13
2.4.1.1. Nacionalne strategije za borbu protiv prijevara (NAFS)	14
2.4.1.2. Poboljšanje transparentnosti, borba protiv korupcije i sukoba interesa u javnoj nabavi	14
2.4.1.3. Ostale mjere	14
2.4.2. Provedba preporuka iz 2017.	14
2.5. Sažetak statističkih podataka o otkrivenim nepravilnostima i prijevarama	16
2.5.1. Otkrivene nepravilnosti koje se smatraju prijevarom.....	17
2.5.2. Otkrivene i prijavljene nepravilnosti koje se ne smatraju prijevarom.....	17
2.5.3. Istrage OLAF-a	18
3. POLITIKE, MJERE I REZULTATI U BORBI PROTIV PRIJEVARA – PRIHODI	18
3.1. Mjere institucija EU-a za borbu protiv prijevara – prihodi	18
3.1.1. Uzajamna administrativna pomoć	18
3.1.1.1. Informacijski sustav za borbu protiv prijevara (AFIS)	18
3.1.1.2. Zajedničke carinske operacije (JCO-i)	19
3.1.2. Odredbe o uzajamnoj pomoći i borbi protiv prijevara u međunarodnim sporazumima	19
3.1.3. Borba protiv nezakonite trgovine duhanskim proizvodima	20
3.1.4. Suradnja sa Zajedničkim istraživačkim centrom (JRC) u području borbe protiv prijevara.....	20

3.1.5.	Borba protiv prijevara povezanih s PDV-om.....	21
3.2.	Mjere država članica za borbu protiv prijevara – prihodi.....	22
3.3.	Statistički podaci o otkrivenim nepravilnostima i prijevarama – prihodi	23
3.3.1.	Otkrivene nepravilnosti koje se smatraju prijevaram.....	24
3.3.2.	Otkrivene nepravilnosti koje se ne smatraju prijevaram.....	24
4.	SEKTORSKE POLITIKE, MJERE I REZULTATI U BORBI PROTIV PRIJEVARA – RASHODI	24
4.1.	Sektorske politike i mjere država članica za borbu protiv prijevara koje uključuju nekoliko sektora rashoda	24
4.2.	Poljoprivreda – sektorske politike, mjere i rezultati u borbi protiv prijevara.....	25
4.2.1.	Poljoprivreda – mjere država članica za borbu protiv prijevara	25
4.2.2.	Poljoprivreda – statistički podaci o otkrivenim nepravilnostima i prijevarama	25
4.2.2.1.	Otkrivene nepravilnosti koje se smatraju prijevaram.....	26
4.2.2.2.	Otkrivene nepravilnosti koje se ne smatraju prijevaram.....	26
4.3.	Kohezijska politika i ribarstvo – sektorske politike, mjere i rezultati u borbi protiv prijevara.....	27
4.3.1.	Kohezijska politika i ribarstvo – mjere država članica za borbu protiv prijevara.....	27
4.3.2.	Kohezijska politika i ribarstvo – statistički podaci o otkrivenim nepravilnostima i prijevarama .	29
4.3.2.1.	Otkrivene nepravilnosti koje se smatraju prijevaram.....	29
4.3.2.2.	Otkrivene nepravilnosti koje se ne smatraju prijevaram.....	29
4.4.	Neizravno upravljanje (u pretpristupnoj fazi) – statistički podaci o otkrivenim nepravilnostima i prijevarama	29
4.5.	Izravno upravljanje – sektorske politike, mjere i rezultati u borbi protiv prijevara.....	30
4.5.1.	Izravno upravljanje – statistički podaci o otkrivenim nepravilnostima i prijevarama	30
4.5.1.1.	Otkrivene nepravilnosti koje se smatraju prijevaram.....	30
4.5.1.2.	Otkrivene nepravilnosti koje se ne smatraju prijevaram.....	30
5.	POVRAT I DRUGE PREVENTIVNE I KOREKTIVNE MJERE	30
6.	SURADNJA S DRŽAVAMA ČLANICAMA	30
7.	SUSTAV RANOG OTKRIVANJA I ISKLJUČENJA (EDES)	31
8.	DALJNJE DJELOVANJE U POGLEDU REZOLUCIJE EUROPSKOG PARLAMENTA O GODIŠNJE IZVJEŠĆU ZA 2017.....	32
9.	ZAKLJUČCI I PREPORUKE	32
9.1.	Prihodi.....	32
9.2.	Rashodi	33
9.3.	Pogled unaprijed	33

Popis slika

SLIKA 1.:	NEPRAVILNOSTI PRIJAVLJENE KAO PRIJEVARA 2018.....	16
SLIKA 2.:	NEPRAVILNOSTI PRIJAVLJENE KAO PRIJEVARA I POVEZANI IZNOSI 2014.–2018.....	17
SLIKA 3.:	NEPRAVILNOSTI KOJE SU 2018. PRIJAVLJENE KAO NEPRAVILNOSTI KOJE SE NE SMATRAJU PRIJEVAROM	18
SLIKA 4.:	ZAJEDNIČKE CARINSKE OPERACIJE 2018.	19
SLIKA 5.:	TVS – KLJUČNE ČINJENICE I OBRASCI.....	24
SLIKA 6.:	STOPE OTKRIVANJA PO SASTAVNICAMA ZPP-A	25
SLIKA 7.:	POLJOPRIVREDNA POLITIKA – KLJUČNE ČINJENICE I BROJKE.....	26
SLIKA 8.:	TRŽIŠNE MJERE NAJVIŠE POGOĐENE NEPRAVILNOSTIMA (KOJE SE SMATRAJU PRIJEVAROM I KOJE SE NE SMATRAJU PRIJEVAROM)	26
SLIKA 9.:	MJERE KOJE SU DRŽAVE ČLANICE DONIJELE U PODRUČJU KOHEZIJSKE POLITIKE	27
SLIKA 10.:	KOHEZIJSKA POLITIKA I RIBARSTVO – KLJUČNE ČINJENICE I BROJKE	28
SLIKA 11.:	STRUKTURA I PODSKUPINE COCOLAF-A.....	30

Sažetak

Trideset godina zaštite financijskih interesa EU-a

Ovo je Komisijino 30. godišnje izvješće o zaštiti financijskih interesa Europske unije i borbi protiv prijevара („Izvješće PIF”). Tih se trideset godina može podijeliti na tri faze od kojih svaka obuhvaća otprilike jedno desetljeće.

U prvoj su fazi (1989.–1998.) utvrđeni zakonodavni temelji za borbu protiv prijevара i nepravilnosti.

Drugo je desetljeće (1999.–2008.) bilo razdoblje konsolidacije, operativnih reformi i najvećeg proširenja Europske unije u njezinoj povijesti.

Tijekom trećeg desetljeća (2009.–2018.) zaštita financijskih interesa EU-a dobila je novi poticaj. Europske institucije usuglasile su niz novih akata i inicijativa za daljnje jačanje borbe protiv prijevара na razini EU-a te su stvoreni uvjeti za skoro uključivanje novog dionika, a to je Ured europskog javnog tužitelja (EPPO).

Glavne međusektorske inicijative koje su donesene i razvijene 2018.

U posljednjoj godini treće faze, 2018., donesena su nova financijska pravila (u „Skupnoj uredbi”) kako bi se pojednostavnila i racionalizirala upotreba sredstava EU-a te iznova definirao sukob interesa za sve financijske dionike koji izvršavaju proračun EU-a u raznim načinima upravljanja, uključujući na nacionalnoj razini.

Dok se institucije dogovaraju o pravnom okviru za višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021.–2027., dodatno se razrađuju i odredbe o borbi protiv prijevара za programe potrošnje. Svaka osoba ili subjekt koji prima sredstva EU-a morat će u potpunosti surađivati u zaštiti financijskih interesa EU-a. Mora Komisiji, OLAF-u, EPPO-u i Europskom revizorskom sudu dodijeliti potrebna prava pristupa te osigurati da to isto učini svaka treća strana koja je uključena u korištenje sredstava EU-a.

Najvažniji pomaci u području prihoda

Kad je riječ o prihodovnoj strani, Komisija je predstavila novi akcijski plan za nastavak učinkovite borbe protiv nezakonite trgovine duhanom.

Donesena su nova pravila za sprječavanje transnacionalnih prijevара povezanih s PDV-om. Uzajamna administrativna pomoć među državama članicama povećana je zahvaljujući novoj mogućnosti pokretanja zajedničkih istražnih radnji te mreži nacionalnih analitičara iz država članica

EU-a koji u okviru Eurofisca rade u raznim područjima izloženima riziku od prijevара.

U skladu s preporukama koje je Komisija iznijela u svojem izvješću PIF za 2017. države članice uvele su nove informatičke alate, pristupe koji se temelje na procjeni rizika te inicijative za rješavanje problema umanjavanja vrijednosti robe (posebno obuće i tekstila), među ostalim i u e-trgovini. Iako su u području carina (tradicionalna vlastita sredstva – TVS) države članice otkrile manje nepravilnosti nego 2017., financijski trošak tih nepravilnosti bio je veći. Slično tomu, broj otkrivenih prijevара ostao je stabilan, ali je njihov financijski učinak bio veći.

Kad je riječ o području TVS-a, u ovom se Izvješću preporučuju daljnje mjere za rješavanje problema povezanih s prekograničnom e-trgovinom, posebno potencijalnim zlorupabama povezanim s pošiljkama male vrijednosti.

Najvažniji pomaci u području rashoda

Kad je riječ o rashodovnoj strani, države članice donijele su nekoliko operativnih mjera, među kojima treba posebno istaknuti uvođenje informatičkih alata za procjenu rizika (kao što je ARACHNE), procjene rizika od prijevара te osposobljavanja u svrhu općeg informiranja o prijevarama, u skladu s odredbama višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje 2014.–2020. i preporukama Komisije iznesenima u prethodnim izvješćima PIF.

U otkrivenim slučajevima prijevара i nepravilnosti u sektorima rashoda primjećuje se obrazac sličan onome u području prihoda, to jest godišnji broj otkrivenih slučajeva manji je, ali je njihov financijski trošak veći.

S obzirom na to da nekoliko programa potrošnje ima višegodišnji ciklus, razvijena je komparativna analiza za programska razdoblja kohezijske politike 2007.–2013. i 2014.–2020. Ona pokazuje obrasce koji su možda rezultat toga što su donesenim mjerama za borbu protiv prijevара povećane sposobnosti otkrivanja prijevара i sprečavanja nepravilnosti. Komisija će i dalje pratiti te rezultate kako bi ocijenila jesu li oni stvarno rezultat učinkovitijih sustava, a ne nedovoljnog otkrivanja ili nedovoljnog prijavljivanja.

U toj se analizi potvrđuju nalazi iz prijašnjih izvješća PIF u pogledu područja rizika i potrebe za poboljšanjem koordinacije i suradnje između upravnih i pravosudnih tijela. Stoga se i u ovom Izvješću PIF poziva države članice da u okviru posebnih nacionalnih strategija razviju svoje sustave za borbu protiv prijevара.

Postignuća Junckerove Komisije

Ovo je Izvješće posljednje koje donosi Junckerova Komisija za čijeg je mandata dan novi zamah borbi protiv prijevара i zaštiti finansijskih interesa EU-a. Najvažnija postignuća uključuju Direktivu o suzbijanju prijevара kaznenopravnim sredstvima i Uredbu o provedbi pojačane suradnje u vezi s osnivanjem EPPO-a, koje su donesene 2017., te reviziju Financijske uredbe kojom se iznova definira sukob interesa za sve finansijske dionike koji izvršavaju proračun EU-a. Komisija je 2018. donijela i prijedlog o ciljanoj reviziji Uredbe o OLAF-u (Uredba 883/2013), te se očekuje da će pregovori o tom prijedlogu u okviru trijaloga započeti uskoro.

Unatoč tome, Komisija je svjesna da ne može biti spokojna u tom području. Neprestano se pojavljuju nova otvorena pitanja te institucije EU-a i nacionalne institucije, da bi zadržale povjerenje javnosti, moraju pokazati da su odlučne u borbi protiv neučinkovitosti i nedopuštenih radnji.

Komisija je 29. travnja 2019. donijela novu strategiju za borbu protiv prijevара (CAFS) kako bi odgovorila na neke od preporuka koje je 2019. izdao Europski revizorski sud u pogledu upravljanja rizikom od prijevара. Cilj je te strategije povećati analitičke sposobnosti Komisije kako bi mogla brzo reagirati na izazove koji se stalno mijenjaju, na primjer, uključivanjem novih tehnologija u procese kontrole te poboljšanjem cjelokupne unutarnje koordinacije, koja je ključna za tako složenu organizaciju.

1. Uvod

Ovo je Komisijino 30. godišnje izvješće o zaštiti financijskih interesa Europske unije i borbi protiv prijevара („Izvješće PIF”). Prvo je izvješće doneseno u siječnju 1990. U Ugovoru iz Maastrichta, koji je stupio na snagu 1. siječnja 1993., posebnim se člankom izričito predviđala borba protiv prijevара usmjerenih protiv financijskih interesa tadašnjih Zajednica.

Od 1. svibnja 1999., nakon stupanja na snagu Ugovora uz Amsterdama, podnošenje godišnjih izvješća Europskom parlamentu i Vijeću o mjerama poduzetima za suzbijanje prijevара i drugih nezakonitih djelovanja koja su usmjerena protiv financijskih interesa EU-a obuhvaćeno je posebnom odredbom (prvotno člankom 280. stavkom 5. Ugovora o EZ-u, a sada člankom 325. stavkom 5. UFEU-a).

EU i države članice zajedno su odgovorni za zaštitu financijskih interesa EU-a i borbu protiv prijevара. Tijela država članica upravljaju s otprilike 74 % rashoda EU-a i prikupljaju tradicionalna vlastita sredstva. Komisija nadzire oba područja, određuje standarde i provjerava sukladnost. Kako bi djelotvorno štitile financijske interese EU-a, Komisija i države članice moraju blisko surađivati.

Od izvještajne godine 1989. ta se suradnja u izvješću PIF ocjenjuje radi njezina poboljšanja. U tu svrhu ovo izvješće:

- sadržava sažetak mjera provedenih u okviru borbe protiv prijevара na razini EU-a i država članica,
- uključuje analizu glavnih postignuća nacionalnih i europskih tijela u otkrivanju prijevара i nepravilnosti u vezi s rashodima i prihodima EU-a. To se posebno temelji na otkrivenim nepravilnostima i prijevarama koje su države članice prijavile u skladu sa sektorskim propisima.

U 30. izdanju izvješća iznosi se pregled glavnih postignuća u posljednjih 30 godina te informacije o inicijativama iz 2018. U odjeljcima 1.1., 1.2. i 1.3. prikazan je pregled djelovanja u posljednjih 30 godina u području borbe protiv prijevара i zaštite proračuna EU-a.

Izvješću je priloženo pet radnih dokumenata službi Komisije (SWD), koji su navedeni u Prilogu 3.¹

1.1. Prvo desetljeće (1989.–1998.): postavljanje temelja

Krajem 1988. uspostavljena je Jedinica za koordinaciju borbe protiv prijevара (**UCLAF**) sa zadaćom da usmjerava i nadzire sve Komisijine aktivnosti za sprečavanje prijevара, a koja je u svrhu ispunjavanja svojih ciljeva imala **program rada u 45 točaka**.

Tijekom tog prvog desetljeća donesen je niz važnih zakonodavnih akata koji su do 2017. znatno oblikovali područje borbe protiv prijevара. Vijeće je **1991.** donijelo **Uredbu 595/91** o prijavljivanju nepravilnosti u području zajedničke poljoprivredne politike. **Ugovorom iz Maastrichta** (UEU), koji je stupio na snagu krajem **1993.**, zahvaljujući njegovu posebnom članku (209.a) ciljevi i sredstva borbe protiv prijevара stavljeni su na najvišu zakonodavnu razinu te je potvrđena obveza država članica da u borbi protiv prijevара postupaju prema financijskim interesima Zajednice kao prema svojim vlastitim, tj. primjenjujući djelotvorna, proporcionalna i odvraćajuća sredstva. Glavom IV. UEU-a predviđena je bliža suradnja i alati za njezino ostvarivanje.

Godine **1994.** osnovan je **Savjetodavni odbor za koordinaciju sprečavanja prijevара (COCOLAF)**². Donesene su i uredbe (EZ) br. 1681/94 i 1831/94 o prijavljivanju nepravilnosti i o povratu neosnovano isplaćenih iznosa u području strukturnih i kohezijskih fondova te je u svakoj državi članici uspostavljena **besplatna telefonska linija** kako bi pojedinci mogli pomoći u zaštiti financijskih interesa EU-a.

Na međuvladinoj razini države članice potpisale su **Konvenciju o kaznenopravnoj zaštiti financijskih interesa Zajednice (1995.)**. Konvencijom se utvrđuje zajednička definicija prijevара i drugih teških kaznenih djela kojima se nanosi šteta financijskim interesima Zajednice te se države članice obvezuju da ih smatraju posebnim kaznenim djelima i kažnjavaju odgovarajućim sankcijama. Krajem te godine Vijeće je donijelo **Uredbu** (EZ, Euratom) **br. 2988/95**, okvirni zakonodavni akt primjenjiv na sve rashode i tradicionalna vlastita sredstva (ali ne za PDV), kojim je stvoren temelj za formuliranje ujednačenih upravnih sankcija koje imaju istu pravnu snagu u cijeloj Europskoj zajednici.

¹ i. Provedba članka 325. u državama članicama u 2018.;
ii. Statističko vrednovanje nepravilnosti prijavljenih u odnosu na vlastita sredstva, prirodne resurse, kohezijsku politiku, pretpristupnu pomoć i izravne rashode;
iii. Mjere poduzete na temelju preporuka iz izvješća Komisije o zaštiti financijskih interesa EU-a – borba protiv

prijevара, 2017.;
iv. Sustav ranog otkrivanja i isključenja (EDES) – povjerenstvo iz članka 108. Financijske uredbe; i
v. Godišnji pregled s informacijama o rezultatima programa Hercule III 2018.

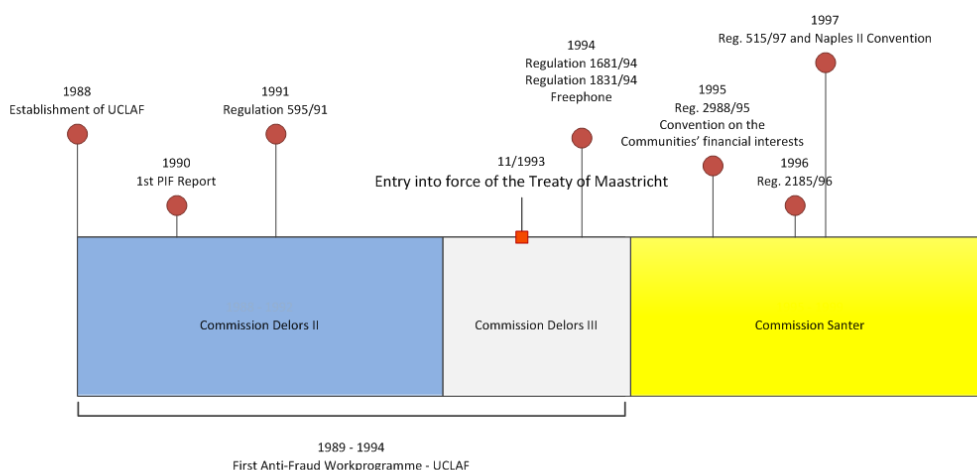
² Vidjeti točku 6.

Godine **1996.** donesena je Uredba (EZ) br. 2185/96 o provjerama i inspekcijama na terenu koje u državama članicama provode službenici Komisije radi otkrivanja prijevara i nepravilnosti, te **prvi protokol o borbi protiv korupcije** koji je priložen Konvenciji iz 1995.

Godine **1997.** donesena je Uredba (EZ) br. 515/97 o **uzajamnoj pomoći u području carine i poljoprivrede**. Konvencija o uzajamnoj pomoći i suradnji među carinskim upravama („Napuljska konvencija II”) potpisana je u Bruxellesu 18. prosinca 1997. (i stupila je na snagu 23. lipnja 2009.). Njome se, kad je riječ o progonu i kažnjavanju povreda carinskih odredaba EU-a, dopunjuju Uredba (EZ) br. 515/97 i Uredba br. 389/2012 (o pitanjima trošarina) u pogledu uzajamne pomoći među upravnim tijelima država članica.

Iste su godine države članice potpisale **drugi protokol (o pranju novca i pravosudnoj suradnji)** uz Konvenciju iz 1995. Vijeće je pokrenulo program **FISCALIS** kojim se poboljšavaju alati za komunikaciju i razmjenu informacija u svrhu sprečavanja prijevara u području PDV-a i trošarina. Komisija je donijela komunikaciju „**Agenda 2000**” u kojoj se iz šire perspektive opisuju izgledi za razvoj EU-a i njegovih politika na pragu novog stoljeća, otvorena pitanja u pogledu proširenja i buduću financijski okvir.

Kraj prvog desetljeća obilježili su događaji koji su pokazali da postoji niz slabosti koje zahtijevaju daljnje djelovanje u određenim područjima.



1.2. Drugo desetljeće (1999.–2008.): proširenje, konsolidacija i operativne reforme

U travnju **1999.** pojavio se novi dionik. Komisija je odlučila osnovati **Europski ured za borbu protiv prijevara (OLAF)**, neovisno tijelo za operativne aktivnosti koje je preuzelo zadaće UCLAF-a. **Novim zakonodavnim paketom**, koji je stupio na snagu 1. lipnja 1999., odgovornosti OLAF-a proširene su na sve aktivnosti povezane sa zaštitom interesa Zajednice od nepravilnog postupanja koje utječe na financijske interese i može dovesti do upravnog ili kaznenog postupka. Osim toga, gotovo sve institucije EU-a počele su povjeravati OLAF-u provođenje istraga o teškim povredama dužnosti njihovih članova i osoblja.

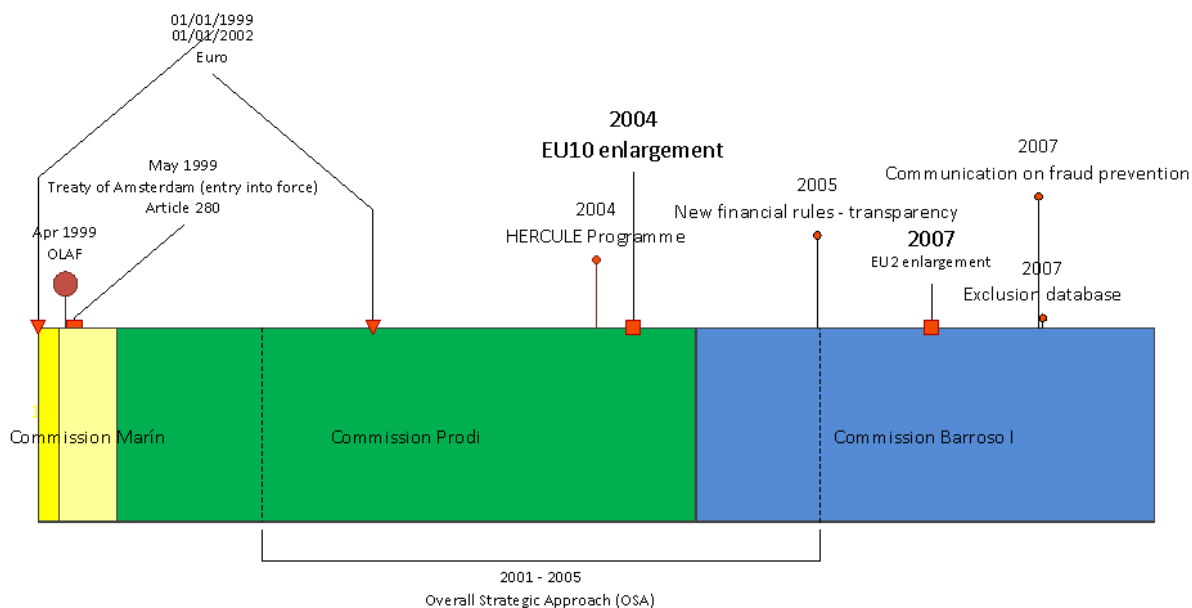
To je bio dio velike reforme i modernizacije cjelokupne uprave EU-a, posebno u području

financijskog upravljanja, kojom je ojačan sustav upravljanja Komisije i kojom su uspostavljene jasnije linije dužnosti i odgovornosti. U okviru financijske reforme pokrenute **2000.** Komisija je odlučila revidirati svoje strukture unutarnje kontrole kako bi njezini dužnosnici za ovjeravanje na osnovi delegiranja bili u potpunosti odgovorni za unutarnju kontrolu svojih aktivnosti, uključujući borbu protiv prijevara.

Djelovanje OLAF-a, kao prvog europskog istražnog tijela, usmjereno je na operativne aktivnosti. Unatoč tome, zahvaljujući činjenici da je jedinstveno tijelo koje posjeduje operativna stručna znanja zaduženo i za koordinaciju inicijativa politike Komisije za borbu protiv prijevara, drugo je desetljeće obilovalo **idejama i projektima politike za daljnje poboljšanje** borbe protiv prijevara. Iako će neke od tih inicijativa donijeti rezultate tek u trećem desetljeću, bile su

predstavljene već u **cjelovitom strateškom pristupu (za razdoblje 2001.–2005.)**³.

³ COM(2000) 358 final.



U svibnju **1999.** stupio je na snagu **Ugovor iz Amsterdama** kojim su izmijenjene i proširene odredbe o borbi protiv prijevара, a stavkom 5. novog **članka 280.** utvrđena je obveza podnošenja izvješća PIF.

Cjelokupna je struktura znatno ojačana zahvaljujući proširenoj ulozi Europskog parlamenta i Europskog revizorskog suda.

Drugo je desetljeće obilježilo uvođenje eura i najveće proširenje u povijesti EU-a u kojem je pristupilo 12 novih država članica (**2004.** i **2007.**). Iz perspektive borbe protiv prijevара taj je proces zahtijevao uspostavu nacionalne službe za usklađivanje borbe protiv prijevара (AFCOS) u svakoj novoj državi članici te velik rad Komisije na osposobljavanju svih 12 zemalja.

U okviru cjelovitog strateškog pristupa osnovana je Radna skupina za povrat sredstava kako bi se povećali povrati sredstava EU-a u slučajevima otkrivenih prijevара ili drugih nepravilnosti.

Komisija je **2003.** predložila **program „Hercule”** radi pružanja potpore aktivnostima osposobljavanja, mjerama tehničke pomoći i razmjeni podataka. Program je počeo **2004.** te je produljen u okviru **višegodišnjih financijskih okvira (VFO) za razdoblja 2007.-2013. i 2014.-2020.**

Godine **2006.** uvedena su nova **financijska pravila** kojima se od nacionalnih uprava zahtijeva da uspostave učinkovite sustave unutarnje kontrola te da provode potrebne kontrole sredstava EU-a kojima upravljaju.

S obzirom na to da je OLAF stjecao sve veće operativno iskustvo i ostvarivao sve veće rezultate, Komisija je **2007.** donijela Komunikaciju „**Sprečavanje prijevара na temelju operativnih**

rezultata: dinamičan pristup zaštiti od prijevара” kako bi OLAF-ovo stručno znanje uključila u regulatorni proces. Cilj je bio utvrditi nedostatke u zakonodavnim prijedlozima, u provedbi zakonodavstva EU-a te u sustavima kontrole.

1.3. Treće desetljeće (2009.-2018.): reforme i novi korak naprijed

U trećem su desetljeću broj i relevantnost mjera donesenih na razini EU-a dali novi zamah borbi protiv prijevара u svim područjima povezanim s proračunom EU-a.

Na temelju postignuća ostvarenih u prethodnih 20 godina, u tom je desetljeću došlo do ostvarenja ambicioznih inicijativa koje će zaštitu financijskih interesa EU-a podići na novu razinu u nadolazećim godinama.

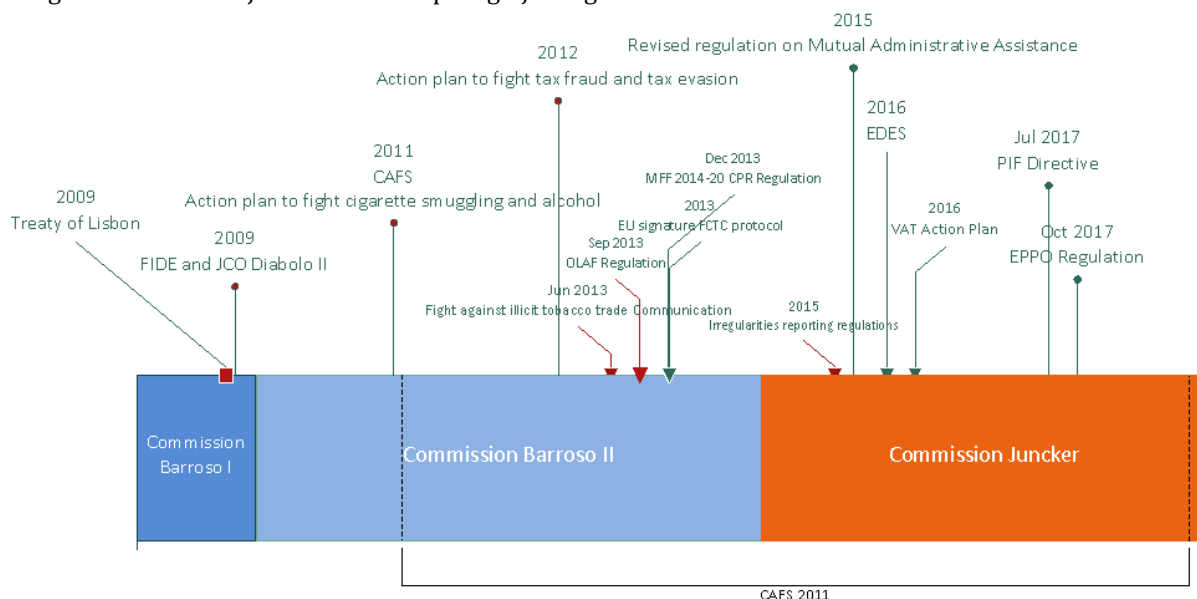
Iako su najznačajnija postignuća zakonodavni akti, i operativne mjere donijele su značajan napredak u smislu suradnje između država članica i Komisije te OLAF-a u skladu s Ugovorom o EU-u. Kao rezultat tih kontinuiranih poboljšanja, u tom je desetljeću Europski revizorski sud dao uvjetno mišljenje o proračunu EU-a za 2016. i 2017.

Godine **2009.** u području carina uvedena je nova baza podataka (**FIDE**) te je pokrenuta **zajednička carinska operacija** Diabolo II, koja je izvrstan model za buduću operativnu suradnju. U operaciju su bili uključeni svi partneri ASEM-a (azijsko-europskog sastanka), a koordinirao ju je OLAF uz potporu Europol i Interpola.

Krajem te godine na snagu je stupio Ugovor iz Lisabona. Njime je, među brojnim značajnim promjenama koje su uvedene, završen i proces integracije u sustav Unije u području slobode, sigurnosti i pravde (tj. policijska i pravosudna

suradnja u kaznenim stvarima) te je predviđena mogućnost osnivanja Ureda europskog javnog

tužitelja (EPPO).



Komisija je **2011.** donijela ambicioznu **strategiju za borbu protiv prijevара** (CAFS) i akcijski plan za borbu protiv krijumčarenja cigareta i alkohola duž istočne granice EU-a, a **2012.** predstavila je svoje planove **za rješavanje problema poreznih prijevара i utaje poreza.**

Godine **2013.** ostvareno je nekoliko znatnih pomaka u zaštiti financijskih interesa EU-a. U skladu s ciljevima utvrđenima u strategiji za borbu protiv prijevара, u programe potrošnje u okviru VFO-a za razdoblje 2014.–2020. unesene su posebne odredbe o borbi protiv prijevара, kojima se od upravljačkih tijela zahtijeva da donesu djelotvorne i proporcionalne mjere za borbu protiv prijevара. Uredbom (EU) br. 883/2013 iznova su definirane **istrage koje provodi OLAF**, pojačana su postupovna jamstva za umiješane osobe te se od svih država članica zahtijeva da odrede službu za usklađivanje borbe protiv prijevара (AFCOS) kako bi se olakšala djelotvorna suradnja i razmjena informacija s Uredom. EU je jedna od 54 stranke koje su potpisale **Protokol protiv nezakonite trgovine duhanom uz Okvirnu konvenciju o nadzoru nad duhanom (FCTC)**. Komisija je donijela i Komunikaciju o **borbi protiv krijumčarenja duhana** i akcijski plan.

Zakonodavni paket propisan strategijom za borbu protiv prijevара završen je **2014.** donošenjem revidiranih direktiva o javnoj nabavi i komunalnim uslugama te nove direktive o koncesijama. Te su godine završene i sve prioritetne mjere iz strategije za borbu protiv prijevара.

Pozitivni pomaci nastavili su se ostvarivati i za mandata Junckerove Komisije te su na izmaku desetljeća konačno donesena dva važna i dugo očekivana zakonodavna akta u cilju jačanja kaznenopravne zaštite proračuna EU-a: Direktiva o

suzbijanju prijevара počinjenih protiv financijskih interesa Unije kaznenopravnim sredstvima (Direktiva PIF)⁴ i Uredba o provedbi pojačane suradnje u vezi s osnivanjem **EPPO-a**⁵.

Komisija je 2017. revidirala svoj okvir za unutarnju kontrolu⁶ kako bi osigurala da na svim razinama organizacije postoje i učinkovito djeluju sve komponente, pa i one koje uključuje borbu protiv prijevара.

Sljedeća poglavlja ovog Izvješća usmjerena su na napredak ostvaren 2018.

2. USKLAĐIVANJE I JAČANJE BORBE PROTIV PRIJEVARA U EU-U: MEĐUSEKTORSKE POLITIKE, MJERE I REZULTATI U BORBI PROTIV PRIJEVARA 2018.

2.1. Zakonodavni akti koje su donijele institucije EU-a

2.1.1. Uredba o provedbi pojačane suradnje u vezi s osnivanjem EPPO-a: trenutačno stanje

Nakon donošenja Uredbe o EPPO-u, u kolovozu 2018. Nizozemska i Malta potvrdile su da se pridružuju EPPO-u, čime se ukupan broj država članica sudionica povećao na 22. EPPO će biti nadležan za istragu, kazneni progon i podizanje optužnica u slučaju kaznenih djela usmjerenih

⁴ Direktiva (EU) 2017/1371 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. srpnja 2017. o suzbijanju prijevара počinjenih protiv financijskih interesa Unije kaznenopravnim sredstvima, SL L 198, 28.7.2017., str. 29.–41.

⁵ Uredba Vijeća (EU) 2017/1939 od 12. listopada 2017. o provedbi pojačane suradnje u vezi s osnivanjem Ureda europskog javnog tužitelja („EPPO“) (SL L 283, 31.10.2017., str. 1.)

⁶ C(2017) 2373 final.

protiv financijskih interesa Unije, kako je utvrđeno Direktivom PIF.

Očekuje se da će EPPO početi s radom do kraja 2020., po isteku faze uspostave u trajanju od najmanje tri godine kako je predviđeno Uredbom o EPPO-u. Uspostava EPPO-a jedan je od prioriteta Komisije te je u tom pogledu ostvaren velik napredak.

Komisija je 2018. imenovala privremenog upravnog direktora, koji je odgovoran za administrativna i proračunska pitanja. Pokrenuti su i postupci za zapošljavanje glavnog europskog tužitelja i europskih tužitelja. Komisija je pozvala države članice da do kraja ožujka 2019. predlože svoje kandidate za mjesto europskog tužitelja.

Tijekom cijelog procesa provodila su se savjetovanja s državama članicama sudionicama u okviru skupine stručnjaka uspostavljene u skladu s Uredbom o EPPO-u.

2.1.2. Skupna uredba

Uredba (EU, Euratom) 2018/1046 („Skupna uredba”) donesena je 18. srpnja 2018. Skupnom uredbom mijenja se postojeća Financijska uredba kojom se utvrđuje sveukupni okvir za upravljanje proračunom, te niz akata kojima se uređuju višegodišnji programi EU-a u različitim područjima, uključujući kohezijsku politiku. Skupnom uredbom revidiraju se financijska pravila EU-a kako bi ih se učinilo jednostavnijima i usmjerenijima na rezultate. Sadržava izmjene kojima se pojednostavnjuje upotreba financijskih instrumenata u okviru europskih strukturnih i investicijskih fondova.

Člankom 61. Financijske uredbe iznova se definira sukob interesa za sve financijske dionike koji izvršavaju proračun EU-a u raznim načinima upravljanja, uključujući na nacionalnoj razini. Izgledno je da će to dovesti do povećanja upotrebe „izjava o financijskim interesima” u slučaju financijskih dionika, do veće transparentnosti i većeg povjerenja javnosti.

2.2. Izgradnja budućnosti: zakonodavne i političke inicijative europskih institucija

U idućem odjeljku prikazan je pregled važnih zbivanja u pogledu političkih i zakonodavnih inicijativa Komisije tijekom 2018.

2.2.1. Prijedlog Komisije za reviziju Uredbe (EU, Euratom) br. 883/2013

Komisija je 23. svibnja 2018. donijela Prijedlog o izmjeni odabranih odredbi Uredbe br. 883/2013⁷.

⁷ Uredba (EU, Euratom) br. 883/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. rujna 2013. o istragama koje provodi Europski

Reviziju Uredbe potaknula je u prvom redu potreba da se djelovanje OLAF-a prilagodi funkcioniranju budućeg EPPO-a. Cilj je revizije i povećanje djelotvornosti istražne funkcije OLAF-a, konkretno tako što se: i. objašnjava u kojoj se mjeri pravo EU-a i nacionalno pravo primjenjuju pri provedbi provjera i inspekcijskih pregleda na terenu, čime se kodificira sudska praksa Općeg suda; ii. poboljšava prihvatljivost dokaza koje je OLAF prikupio u daljnjim postupcima; te iii. pruža jasna pravna osnova na temelju koje OLAF može pristupiti informacijama o bankovnim računima uz pomoć nacionalnih nadležnih tijela.

Kad je riječ o budućoj suradnji s EPPO-om, Prijedlogom Komisije utvrđuju se OLAF-ove obveze izvješćivanja u slučajevima kada naide na moguću prijevaru koja je u nadležnosti EPPO-a. Objašnjava se i na koji način i kada OLAF može na zahtjev EPPO-a podupirati ili nadopunjavati njegove aktivnosti te kada OLAF može na vlastitu inicijativu pokrenuti ili nastaviti administrativnu istragu, kako bi se osiguralo da se ta dva tijela što više međusobno nadopunjuju te da se u zaštiti proračuna EU-a na uravnotežen način primjenjuju kaznenopravna i administrativna sredstva.

Prijedlog Komisije ciljana je revizija Uredbe o OLAF-u i njime se nastoji osigurati da izmjene stupe na snagu prije nego što EPPO do kraja 2020. započne s radom. U kasnijoj bi se fazi mogla predvidjeti dalekosežnija revizija radi osuvremenjivanja pravnog okvira OLAF-a.

O Prijedlogu Komisije raspravljalo se 2018. u okviru radne skupine Vijeća za borbu protiv prijevara (GAF) tijekom bugarskog i austrijskog predsjedništva. Finsko predsjedništvo ovlašteno je započeti neformalne razgovore s Parlamentom (trijalog) u jesen 2019. Europski parlament donio je izvješće o prijedlogu Komisije 16. travnja 2019.⁸

2.2.2. Komisijin Prijedlog uredbe o zaštiti proračuna Unije u slučaju općih nedostataka u pogledu vladavine prava u državama članicama

Komisija je 2. svibnja 2018. predložila Uredbu o zaštiti proračuna Unije u slučaju općih nedostataka u pogledu vladavine prava u državama članicama. Prijedlog se temelji na shvaćanju da je vladavina prava ključan preduvjet za poštovanje načela dobrog financijskog upravljanja. U skladu s tim prijedlogom EU bi mogao suspendirati, smanjiti ili ograničiti pristup financijskim sredstvima EU-a na

ured za borbu protiv prijevara (OLAF) i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1073/1999 Europskog parlamenta i Vijeća te Uredbe Vijeća (Euratom) br. 1074/1999 (SL L 248, 18.9.2013., str. 1.)

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

razmjernan način. Kada bude odlučivala o pokretanju tog postupka, Komisija će uzeti u obzir sve relevantne informacije, kao što su odluke Suda Europske unije, izvješća Revizorskog suda i zaključci relevantnih međunarodnih organizacija. Prije donošenja odluke dotična država članica moći će iznijeti svoje stajalište. Na države članice i dalje bi se primjenjivale postojeće obveze provedbe programa i izvršavanja plaćanja krajnjim primateljima ili korisnicima. O tom se prijedlogu trenutačno raspravlja u Vijeću i Parlamentu.

2.2.3. Međusektorske odredbe o zaštiti financijskih interesa EU-a (odredbe PIF) u svim prijedlozima Komisije o višegodišnjem financijskom okviru

OLAF je u bliskoj suradnji sa službama koje vrše plaćanja i središnjim službama Komisije uveo standardne odredbe o zaštiti financijskih interesa EU-a u sve zakonodavne prijedloge Komisije za programe potrošnje za razdoblje nakon 2020. koji se provode u okviru izravnog, neizravnog i podijeljenog upravljanja. Prema tim odredbama financijske interese EU-a treba štiti razmjernim mjerama, među ostalim i sprečavanjem, otkrivanjem, ispravljanjem i istragom nepravilnosti i prijevara. Osim toga, svaka osoba ili subjekt koji prima sredstva EU-a mora u potpunosti surađivati u zaštiti financijskih interesa EU-a te dodijeliti Komisiji, OLAF-u i Europskom revizorskom sudu potrebna prava pristupa i osigurati da sve treće strane koje su uključene u korištenje sredstava EU-a dodijele jednakovrijedna prava.

2.2.4. Borba protiv korupcije u EU-u

Borba protiv korupcije bila je tijekom 2018. prioritet u procesu gospodarskog upravljanja u okviru europskog semestra. Četrnaest izvješća za pojedine zemlje⁹ uključivalo je ocjenu pravnog, političkog i institucionalnog okvira u borbi protiv korupcije, uključujući napredak i preostale probleme.

Šest je država članica primilo i preporuke, izdane za svaku državu posebno, da pojačaju borbu protiv korupcije, uklone nedostatke u javnoj nabavi, ojačaju okvir za borbu protiv korupcije, učinkovitije sprečavaju i suzbijaju korupciju, sprečavaju sukobe interesa te povećaju odgovornost na razini tužiteljstva i policije.

Nakon poziva na podnošenje prijedloga, dodijeljeno je sedam paketa bespovratnih sredstava u ukupnoj vrijednosti od 2,2 milijuna EUR za projekte kojima se predlažu mjere u području borbe protiv korupcije.

Komisija i OLAF 2018. aktivno su sudjelovali na nekoliko europskih i međunarodnih foruma za

borbu protiv korupcije, kao što su Konvencija Ujedinjenih naroda protiv korupcije, Organizacija za gospodarsku suradnju i razvoj, Radna skupina za borbu protiv korupcije skupine G20 i Europski partneri protiv korupcije (EPAC)/Europska mreža kontaktnih točaka protiv korupcije (EACN).

2.2.5. Međunarodna suradnja

Kako bi borba protiv prijevara na štetu proračuna EU-a bila djelotvornija i izvan granica EU-a, Komisija je nastavila uključivati odredbe o borbi protiv prijevara u sporazume s trećim zemljama i u predložke sporazuma o doprinosu s međunarodnim financijskim institucijama i drugim međunarodnim organizacijama.

OLAF je 2018. organizirao dva posebna događaja za potporu trećim zemljama:

- svoj godišnji seminar (održan u Bosni i Hercegovini u lipnju 2018.) za partnerska tijela u zemljama kandidatkinjama i potencijalnim zemljama kandidatkinjama o najboljim praksama za uspješno istraživanje prijevara, i¹
- radionicu (u srpnju 2018.) na kojoj su sudjelovale sve mjerodavne ukrajinske službe za borbu protiv prijevara u okviru Sporazuma o pridruživanju između EU-a i Ukrajine.

OLAF je potpisao i dva sporazuma o suradnji, i to s Afričkom razvojnom bankom te s Uredom glavnog inspektora Agencije Sjedinjenih Američkih Država za međunarodni razvoj (USAID).

2.2.6. Strategija Komisije za borbu protiv prijevara (CAFS) i novi paket za upravljanje

Komisija je 2018. pripremila novi CAFS kojim je zamijenjena strategija donesena 24. lipnja 2011.¹⁰, čiji je cilj poboljšati sprečavanje, otkrivanje i istragu prijevara te osigurati da odgovarajuće sankcije, povrat i odvratanje zauzimaju važno mjesto u programu Komisije.

Nova strategija, koja je donesena 29. travnja 2019., temelji se na iscrpnoj procjeni rizika kojom su utvrđena sljedeća glavna područja koje bi trebalo poboljšati: prikupljanje i analiza podataka o prijevarama, suradnja među službama Komisije te korporativni nadzor nad aktivnostima u vezi s borbom protiv prijevara unutar Komisije. Tim je pitanjima stoga dano središnje mjesto u novom CAFS-u. Ona su i u skladu s internom evaluacijom prethodne strategije.

Poboljšanja upravljanja provedena su¹¹ do kraja 2018., čime je pojačana uloga Korporativnog

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

¹⁰ COM(2011) 376 final.

¹¹ Vidjeti Komunikaciju Komisiji „Pojednostavnjenje i jačanje korporativnog upravljanja unutar Europske komisije”, C(2018) 7704 final od 21.11.2018.

upravnog odbora Komisije i u području borbe protiv prijevара.

2.2.7. Provedba programa Hercule

Programom Hercule III (2014.–2020.)¹² promiču se aktivnosti za borbu protiv prijevара, korupcije i svih drugih nezakonitih aktivnosti koje su usmjerene protiv financijskih interesa EU-a. U petoj godini njegove provedbe, 2018., osiguran je proračun od 15,35 milijuna EUR¹³ za sljedeće:

- financiranje mjera za jačanje operativnog i tehničkog kapaciteta carinskih i policijskih snaga u državama članicama te informatičke potpore (75 % proračuna programa), i
- aktivnosti osposobljavanja i konferencije, uključujući osposobljavanje u području digitalne forenzike za osoblje u agencijama za izvršavanje zakonodavstva u državama članicama i partnerskim zemljama (25 % proračuna).

Korisnici bespovratnih sredstava u okviru programa Hercule III izvijestili su o znatnim uspjesima postignutima uz pomoć opreme i osposobljavanja koji su financirani u okviru tog programa¹⁴, kao što su:

- zapljena krijumčarenih i krivotvorenih cigareta i duhana,
- otkrivanje novih mehanizama prijevара i mreža organiziranog kriminala, i
- poboljšane operacije i brže istrage nepravilnosti i korupcije počinjene na štetu financijskih interesa EU-a.

2.3. Sudska praksa Suda EU-a

2.3.1. Sigma Orionis protiv Komisije

Godine 2018. jedna je presuda Općeg suda pridonijela sudskoj praksi o zaštiti financijskih interesa EU-a u pogledu provjera i inspekcija na terenu koje provodi OLAF.

U predmetu *Sigma Orionis protiv Komisije*¹⁵ Sud je pojasnio koje je pravo mjerodavno tijekom tih provjera i inspekcija na terenu.

Sud je presudio da ako se gospodarski subjekt ne protivi provjeri ili inspekciji na terenu, provjere i inspekcije na terenu OLAF provodi na temelju Uredbe br. 883/2013 i Uredbe br. 2185/1996 te na temelju pisanog odobrenja glavnog direktora OLAF-a. Pravo EU-a ima prednost pred nacionalnim pravom ako se pitanje uređuje Uredbom br. 883/2013 ili Uredbom br. 2185/1996. Osim toga, Sud je utvrdio da odredbe (u Uredbi br. 2185/1996) koje se odnose na moguće protivljenje predmetnog gospodarskog subjekta provjeri ne uključuju postojanje „prava na protivljenje”, nego samo predviđaju posljedicu takvog protivljenja, odnosno da im se provjera može nametnuti uz pomoć nacionalnih tijela (na temelju nacionalnog prava). U pogledu postupovnih jamstava Sud je podsjetio da OLAF mora poštovati temeljna prava, kako su utvrđena pravom EU-a, a posebno Poveljom.

Komisija smatra da će ta važna pojašnjenja koja je dao Sud pridonijeti povećanju učinkovitosti OLAF-ovih istraga.

2.3.2. Sudska praksa koja se odnosi na sustav ranog otkrivanja i isključenja (EDES)

Sud Europske unije potvrdio je valjanost sustava ranog otkrivanja i isključenja (EDES)¹⁶ uspostavljenog 2016. kako u pogledu ranog otkrivanja (presuda Općeg suda od 24. listopada 2018. u predmetu T-477/16, Epsilon International SA protiv Europske komisije) tako i u pogledu isključenja (presuda Općeg suda od 8. studenoga 2018. u predmetu T-454/17, „Pro NGO!” protiv Komisije)¹⁷.

2.4. Mjere koje poduzimaju države članice

2.4.1. Pregled mjera koje poduzimaju države članice

U ovom se sažetku donosi pregled kretanja i prioriteta mjera za borbu protiv prijevара u državama članicama, ali nije sveobuhvatan. Od država članica tražilo se da izvijeste o najviše tri mjere za borbu protiv prijevара, ali moguće je da su neke poduzele i više mjera¹⁸.

Države članice izvijestile su 2018. o 71 mjeri¹⁹ za zaštitu financijskih interesa EU-a i borbu protiv prijevара. Tim je mjerama obuhvaćen cijeli ciklus borbe protiv prijevара, ponajprije u području

¹² Uredba (EU) br. 250/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o uspostavi programa za promicanje mjera u području zaštite financijskih interesa Europske unije (program „Hercule III”) i stavljanju izvan snage Odluke br. 804/2004/EZ (SL L 84, 20.3.2014., str. 6.)

¹³ Odluka Komisije C(2018) 1763 final od 28. ožujka 2018.

¹⁴ Za više pojedinosti vidjeti radni dokument službi Komisije naveden u bilješki 1. točki v.

¹⁵ Presuda Općeg suda od 3. svibnja 2018. u predmetu T-48/16, Sigma Orionis SA protiv Europske komisije.

¹⁶ Vidjeti točku 7.

¹⁷ Za detaljniju analizu sudske prakse Suda Europske unije vidjeti radni dokument službi Komisije, bilješka 1. točka v.

¹⁸ Priopćene mjere detaljno su analizirane u radnom dokumentu službi Komisije iz bilješke 1. točke i.

¹⁹ Neke od njih bile su dio paketa koji je primjerice uključivao zakonodavne, administrativne, operativne ili organizacijske mjere koje su donesene zajedno kako bi se primijenile na različitim razinama institucionalne strukture neke zemlje. Stoga je ukupno bilo prijavljeno 111 mjera.

podijeljenog upravljanja i javne nabave, ali i u pogledu sukoba interesa, korupcije i strategija za borbu protiv korupcije, financijskog kriminala, carina i nezakonite trgovine. Većina se mjera odnosila na sprečavanje i otkrivanje. Otprilike trećina priopćenih mjera odnosila se i na istragu i kazneni progon te na povrat i sankcije.

Većina njih (64 %) bila je sektorska, dok su manji dio bile međusektorske mjere (36 %). Od sektorskih mjera 14 ih se odnosilo na prihode u području poreznih prijevара i carine. S druge strane, 31 mjera odnosila se na rashode, i to u svim područjima proračuna. O mjerama povezanim s određenim sektorima bit će riječ u odlomcima posvećenima različitim proračunskim područjima, dok se ovaj odjeljak bavi međusektorskim mjerama.

2.4.1.1. Nacionalne strategije za borbu protiv prijevара (NAFS)

Do kraja 2018. ukupno je 11 država članica²⁰ donijelo nacionalnu strategiju za borbu protiv prijevара i poslalo je Komisiji. **Komisija još jednom poziva i ostale države članice da izrade takve strategije**, u skladu s nalazima Europskog revizorskog suda navedenima u njegovu Tematskom izvješću br. 06/2019.

2.4.1.2. Poboljšanje transparentnosti, borba protiv korupcije i sukoba interesa u javnoj nabavi

Deset je država članica²¹ 2018. donijelo trinaest mjera o javnoj nabavi. Te su mjere usmjerene na rješavanje problema korupcije i sukoba interesa te poboljšanje transparentnosti. Oko polovine tih mjera uključivalo je donošenje zakonodavnih akata radi pojašnjenja ili konsolidiranja postojećih pravila ili prilagodbe sustava promjenama u zakonodavstvu EU-a. Prijavljene su i organizacijske i operativne mjere, koje su se uglavnom odnosile na aktivnosti osposobljavanja i uvođenje novih informatičkih alata.

2.4.1.3. Ostale mjere

Ostale prijavljene međusektorske mjere uglavnom su se odnosile na financijski i organizirani kriminal²², posebno s obzirom na osnivanje EPPO-a²³. Latvija je nastavila svoju trogodišnju nacionalnu kampanju za borbu protiv prijevара (#FraudOff!) kako bi se senzibilizirala javnost te promicala nulta razina tolerancije za prijevare.

Dvije države članice izvjestile su o mjerama koje se odnose na njihove sustave unutarnje kontrole²⁴. Švedska je obavijestila o godišnjem programu svojeg Vijeća za zaštitu financijskih interesa Europske unije (SEFI), a Hrvatska o međunarodnoj konferenciji na temu upravljanja nepravilnostima.

Tri države članice izvjestile su o mjerama usmjerenima na prihode i rashode u određenim sektorima²⁵:

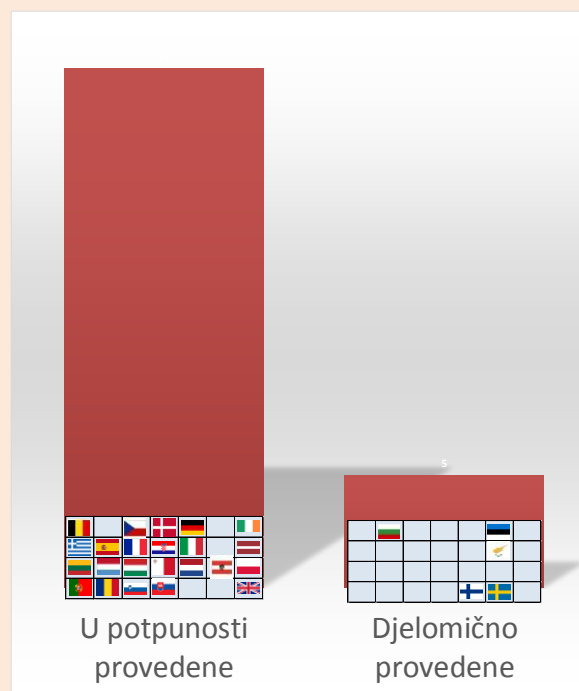
- talijanska gospodarska i financijska policija izradila je posebne operativne planove za suzbijanje pronevjera, neopravdanih zahtjeva za sredstva EU-a i/ili neopravdanih primitaka sredstava EU-a te prijevара povezanih s PDV-om,
- Slovenija je povećala suradnju između tijela koja upravljaju financijskim interesima EU-a i tijela za izvršavanje zakonodavstva te pravosudnih tijela, a
- Ujedinjena Kraljevina izvjestila je o mjerama za borbu protiv poreznih prijevара i zaštitu fonda za najpotrebitije (FEAD).

2.4.2. Provedba preporuka iz 2017.

U izvješću PIF za 2017. Komisija je iznijela dva skupa preporuka za države članice; jedan se odnosio na prihode, a drugi na rashode.

Komisija je preporučila da države članice²⁶:

(1) *ostanu na oprezu u pogledu rizika od umanjenja vrijednosti*



²⁰ Bugarska, Hrvatska, Češka, Francuska, Grčka, Mađarska, Italija, Latvija, Malta i Slovačka, dok je Rumunjska već prije dostavila strategiju NAFS, no ona je zastarjela.

²¹ Bugarska, Cipar, Češka, Estonija, Finska, Mađarska, Latvija, Litva, Malta i Rumunjska.

²² Mađarska i Švedska.

²³ Češka, Rumunjska i Grčka.

²⁴ Belgija i Švedska.

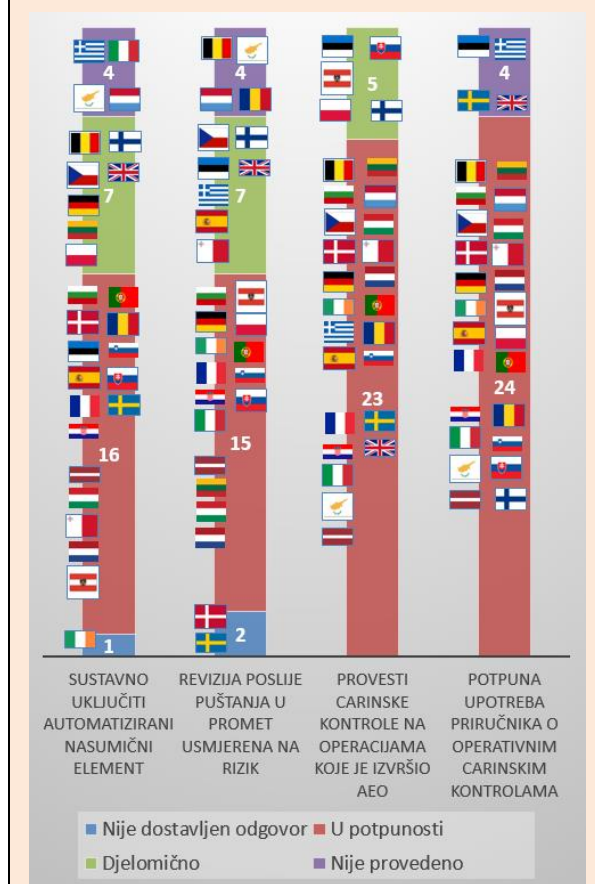
²⁵ Iako države članice ove mjere ne definiraju izričito kao međusektorske, najbolje se uklapaju u ovaj odjeljak.

²⁶ Podrobna analiza odgovora može se pronaći u radnom dokumentu službi Komisije iz bilješke **Error! Bookmark not defined.** točke iii.

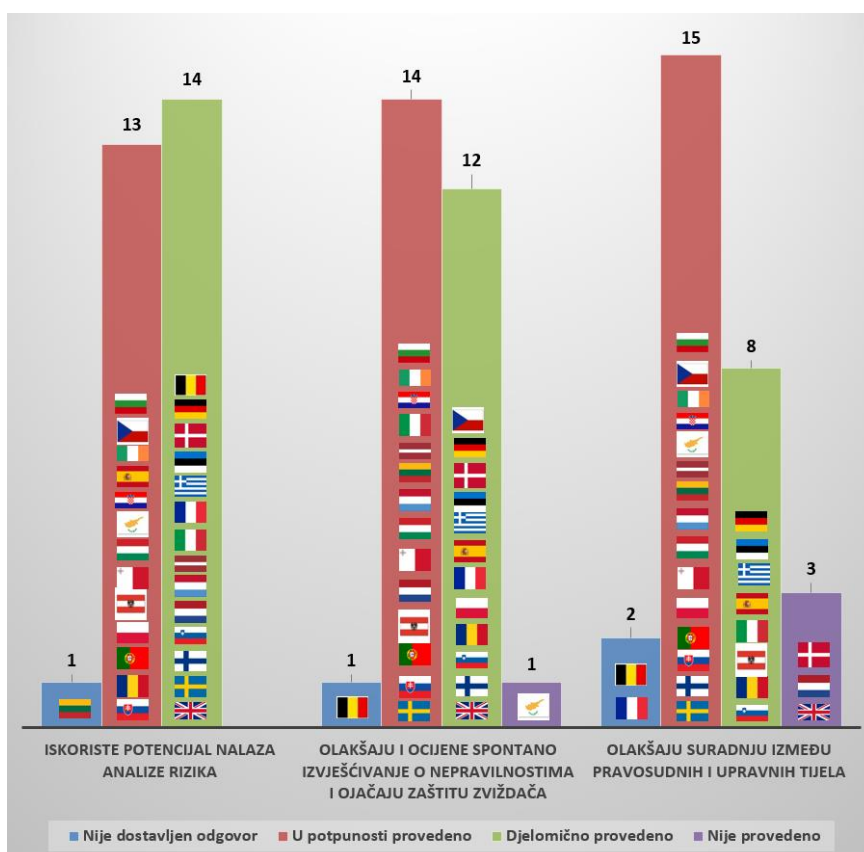
(2) poboljšaju carinski nadzor



(3) donesu ostale mjere za jačanje upravljanja carinskim rizicima



Kad je riječ o rashodima, od država članica zatraženo je da:



Mjere poduzete na temelju tih preporuka općenito su pokazale da je većina država članica ostvarila napredak. Iz rezultata je vidljivo da se na prihodovnoj strani proračuna poduzimaju učinkovite daljnje mjere. Međutim, kad je riječ o rashodovnoj strani, očito je da postoji sve veća potreba za većom suradnjom među tijelima koja se bave zaštitom financijskih interesa EU-a.

Većina je država članica uvela niz alata i postupaka za primanje dojava od zviždača i za jamčenje njihove anonimnosti. Međutim, čini se da često nedostaje centralizirana koordinacija ili usklađivanje pravila i pristupa, čak i na nacionalnoj razini. Direktiva o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava EU-a, o kojoj su se suzakonomodavci usuglasili u travnju 2019.²⁷, pridonijet će popunjavanju nekih od preostalih praznina.

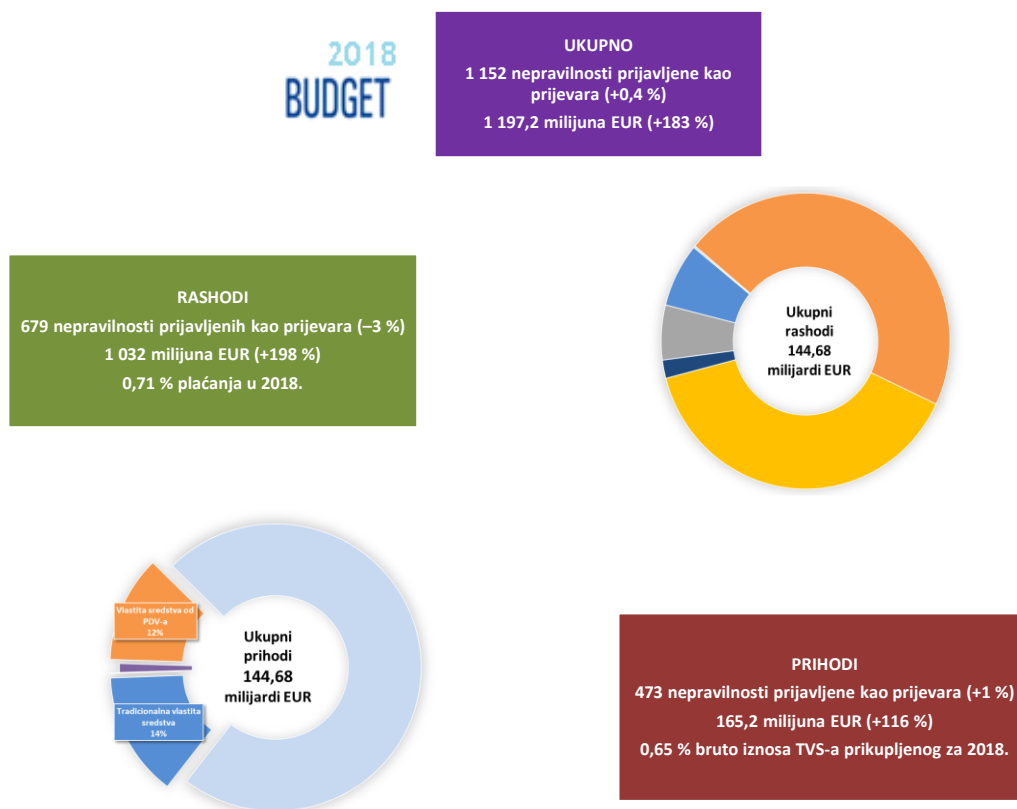
Drugo je potencijalno područje u kojemu su potrebna poboljšanja suradnja između upravnih tijela te tijela za izvršavanje zakonodavstva i pravosudnih tijela. AFCOS može imati važnu ulogu u jačanju i njegovanju te suradnje, među ostalim i s obzirom na osnivanje EPPO-a. To je u svojem Tematskom izvješću br. 06/2019 istaknuo i Europski revizorski sud.

2.5. Sažetak statističkih podataka o otkrivenim nepravilnostima i prijevarama²⁸

Komisiji je 2018. prijavljeno ukupno 11 638 nepravilnosti koje se smatraju prijevarom i onih koje se ne smatraju prijevarom, što je za 25 % manje nego 2017. Uključivale su približno 2,5 milijarde EUR, što znači da je iznos ostao stabilan u usporedbi s prethodnom godinom.

Otkrivanje i prijavljivanje nepravilnosti podrazumijeva da su provedene korektivne mjere radi zaštite financijskih interesa EU-a te da je, kad god je to relevantno, pokrenut kazneni postupak u slučaju sumnje na prijevaru.

Slika 1.: Nepravilnosti prijavljene kao prijevara 2018.



²⁷ Privremeno usuglašeni tekst dostupan je na http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0366_HR.html.

²⁸ Za podrobniju analizu prijavljenih nepravilnosti vidjeti radni dokument službi Komisije iz bilješke 1. točke ii.

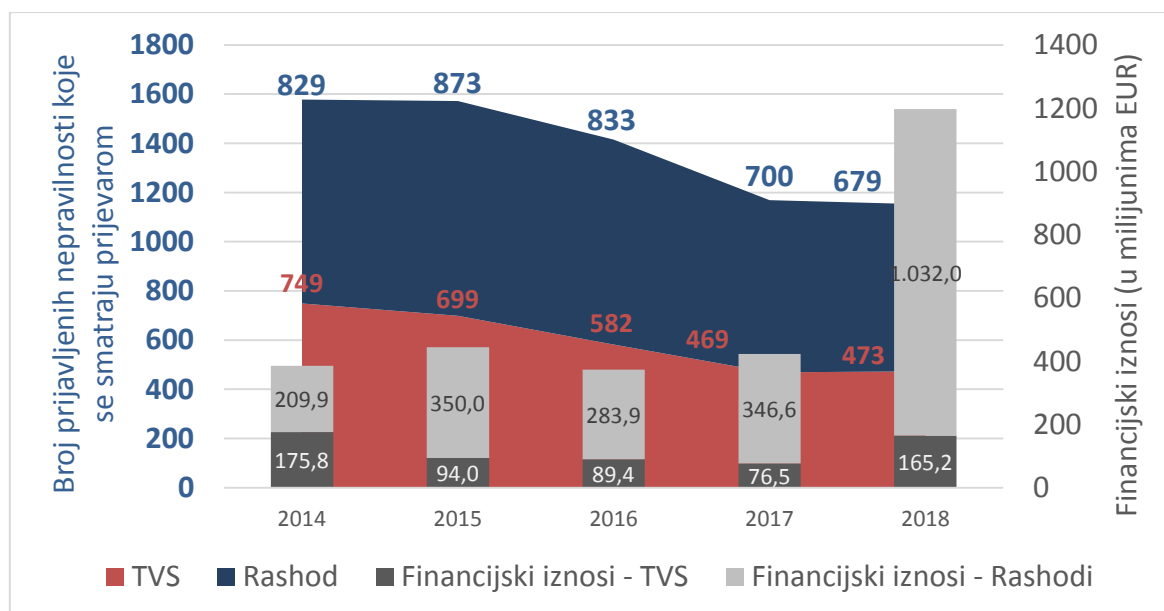
2.5.1. Otkrivene nepravilnosti koje se smatraju prijevarom

Broj nepravilnosti prijavljenih kao prijevara (čime su obuhvaćeni slučajevi u kojima se sumnja na prijevaru ili u kojima je prijevara utvrđena) i povezani iznosi nisu izravan pokazatelj razine prijevara kojima se utječe na proračun EU-a. Oni samo pokazuju broj slučajeva mogućih prijevara koje su države članice ili tijela EU-a otkrili i prijavili.

Kao prijevara su 2018. prijavljene ukupno 1 152 nepravilnosti (tj. 10 % svih otkrivenih i prijavljenih nepravilnosti)²⁹, koje uključuju iznos od 1 197,2 milijuna EUR (što je 48 % ukupnih financijskih iznosa na koje su utjecale nepravilnosti)³⁰, a obuhvaćaju i rashode i prihode, kako je prikazano na slici 1.

U 2018. broj prijavljenih nepravilnosti koje se smatraju prijevarom ostao je stabilan u odnosu na 2017., a financijski iznosi povezani s njima povećali su se za znatnih 183 %. Ako se promotri petogodišnje razdoblje (2014.–2018.), to je za 27 % manje nego 2014. i 16 % niže od petogodišnjeg prosjeka. Financijski učinak uvelike se mijenja (vidjeti sliku 4.) jer na njega mogu utjecati pojedinačni slučajevi koji uključuju velike iznose. Razlozi za snažno povećanje 2018. odnose se na kohezijsku politiku i stoga se obrađuju u točki 4.3.2.1.

Slika 2.: Nepravilnosti prijavljene kao prijevara i povezani iznosi 2014.–2018.



Raščlamba nepravilnosti koje se smatraju prijevarom prijavljenih 2018. prema državi članici i dijelu proračuna nalazi se u Prilogu 1.

2.5.2. Otkrivene i prijavljene nepravilnosti koje se ne smatraju prijevarom

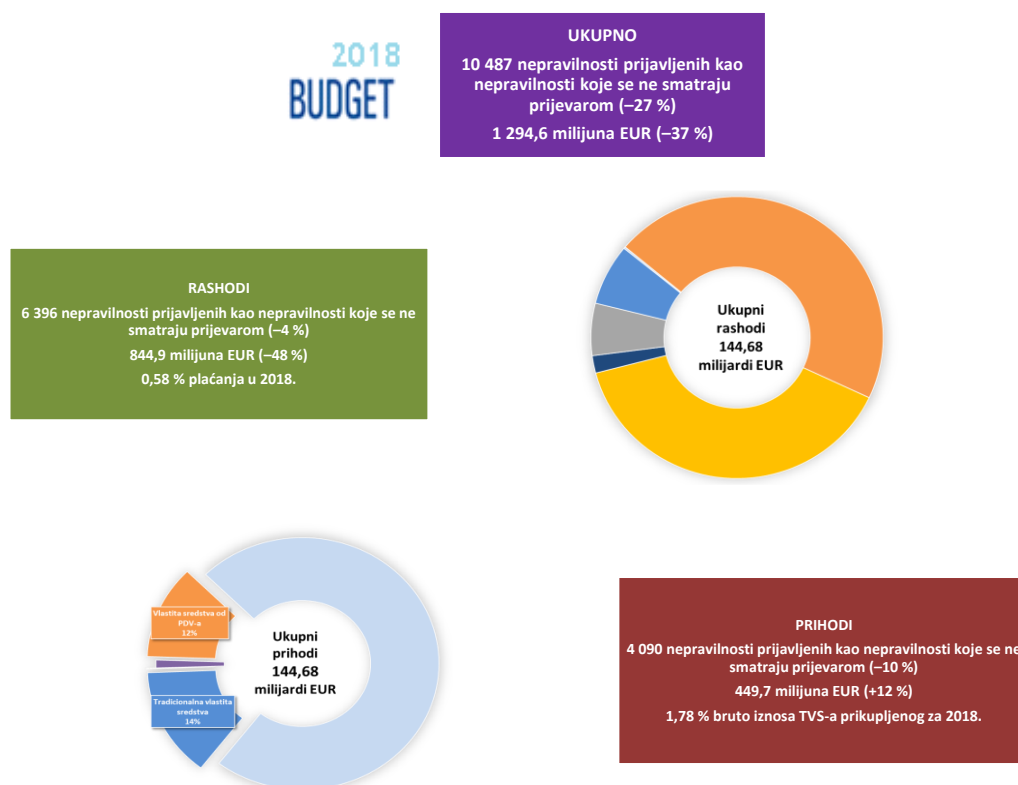
Komisiji je 2018. prijavljeno 10 487 nepravilnosti koje se ne smatraju prijevarom (27 % manje nego 2017.). Iznosi su se smanjili za sve dijelove osim za pretpristupnu fazu. Povezani financijski iznosi smanjili su se za 37 % na približno 1,3 milijarde EUR, kako je prikazano na slici 3.

Raščlamba nepravilnosti koje su 2018. prijavljene kao nepravilnosti koje se ne smatraju prijevarom prema državi članici i dijelu proračuna nalazi se u Prilogu 2.

²⁹ Taj se pokazatelj naziva razinom učestalosti prijevara (eng. *fraud frequency level* – FFL). Vidjeti odjeljak 2.3.2. radnog dokumenta službi Komisije *Metodologija statističkog vrednovanja prijavljenih nepravilnosti za 2015.* (SWD(2016) 237 final).

³⁰ Taj se pokazatelj naziva razinom iznosa prijevara (eng. *fraud amount level* – FAL). Vidjeti odjeljak 2.3.3. dokumenta navedenog u bilješki **Error! Bookmark not defined.**

Slika 3.: Nepravilnosti koje su 2018. prijavljene kao nepravilnosti koje se ne smatraju prijevarom



2.5.3. Istrage OLAF-a

OLAF je 2018. pokrenuo 219 istraga i zaključio njih 167, izdajući preporuke o povratu sredstava u vrijednosti od 371 milijun EUR. Krajem godine u tijeku je bilo 414 istraga³¹.

3. POLITIKE, MJERE I REZULTATI U BORBI PROTIV PRIJEVARA – PRIHODI

3.1. Mjere institucija EU-a za borbu protiv prijevara – prihodi

3.1.1. Uzajamna administrativna pomoć

3.1.1.1. Informacijski sustav za borbu protiv prijevara (AFIS)

AFIS³² je krovni izraz za skup IT aplikacija za borbu protiv prijevara kojima upravlja Europska komisija (OLAF) i koje služe za uspostavljanje kontakata s nadležnim tijelima u državama članicama, čime se osigurava pravodobna i sigurna razmjena informacija o prijevarama između nadležnih nacionalnih tijela i nadležnih tijela EU-a. Portal AFIS jedinstvena je i

zajednička infrastruktura za isporuku prethodno navedenih usluga za gotovo 8 800 registriranih krajnjih korisnika u više od 1 900 nadležnih službi u državama članicama, partnerskim trećim zemljama, međunarodnim organizacijama, odjelima Komisije i drugim institucijama EU-a. Projekt AFIS obuhvaća dva glavna područja: i. uzajamnu pomoć u carinskim pitanjima; te ii. upravljanje nepravilnostima (koje obuhvaća više sektora rashoda).

AFIS omogućuje pružanje uzajamne pomoći u carinskim pitanjima s pomoću sustava za sigurnu razmjenu informacija u stvarnom vremenu VOCU (virtualna jedinica za koordinaciju operacija) koji se upotrebljava u zajedničkim carinskim operacijama, te s pomoću sigurne e-pošte (AFIS-Mail), baza podataka kao što su CIS+ (carinski informacijski sustav) i FIDE (identifikacijska baza podataka carinske evidencije) i analitičkih alata kao što su A-TIS (informacijski sustav za borbu protiv prijevara u pogledu provoza).

Sustav za upravljanje nepravilnostima (IMS) siguran je elektronički alat koji državama članicama pomaže u ispunjavanju obveze prijavljivanja otkrivenih nepravilnosti povezanih s fondovima za poljoprivredu i ribarstvo,

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

³² Pravna mu je osnova Uredba 515/97 kako je izmijenjena Uredbom 1525/2015.

strukturnim i kohezijskim fondovima, Fondom za azil, migracije i integraciju (AMIF), Instrumentom za financijsku potporu u području policijske suradnje, sprečavanja i suzbijanja kriminala te upravljanja krizama (ISF), Fondom europske pomoći za najpotrebitije (FEAD) te pretprijetnom pomoći. Sustav podržava analizu nepravilnosti te upravljanje njima.

3.1.1.2. Zajedničke carinske operacije (JCO-i)

Osim što provodi istrage o prijevarama u području prihoda, OLAF koordinira zajedničke carinske operacije velikih razmjera u kojima sudjeluju EU i međunarodni operativni partneri. Zajedničke carinske operacije ciljane su mjere ograničena trajanja koje se provode u cilju suzbijanja prijevara i krijumčarenja osjetljive robe u posebnim područjima rizika i/ili na utvrđenim trgovinskim pravcima.

OLAF je 2018. pružio potporu u pet zajedničkih carinskih operacija. U četirima od njih za sigurnu razmjenu informacija upotrijebljen je modul VOCU u okviru AFIS-a. Osim toga što relevantnim zemljama pruža potporu za provođenje koordiniranih mjera s pomoću stalne tehničke infrastrukture te informatičkih i komunikacijskih alata, OLAF pruža podršku i u obliku strateških analiza te administrativne i financijske potpore.

Tim se operacijama: i. pridonosi poboljšanju djelotvornosti carinskih službi u provedbi ciljanih provjera na europskoj razini; ii. utvrđuje koja su područja na određenim trgovinskim pravcima rizična; iii. štiti građane i legitimna poduzeća time što se sprečava ulazak nezakonitih proizvoda u EU; te iv. štite javne financije EU-a.

Na slici 4. prikazan je sažetak tih operacija.

Slika 4.: Zajedničke carinske operacije 2018.

Operacija	Zemlje sudionice	Opseg	Rezultati
JCO Poseidon	Tu je operaciju organizirala talijanska carinska uprava u suradnji s OLAF-om	Prijevare u području prihoda	Procjena je u tijeku
Zajednička operacija nadzora državne granice JANUS	Zajednički su je organizirali Misija EU-a za pomoć na granici između Moldove i Ukrajine (EUBAM) i OLAF	Krijumčarenje duhanskih proizvoda na istočnoj granici EU-a	Zaplijenjeno više od 7 milijuna komada cigareta
Regionalni JCO MARCO	Regionalna operacija pomorskog nadzora, koju je koordinirala francuska carinska uprava, na području Atlantika	Otkrivanje nezakonite trgovine osjetljivom robom morskim putem	Provjereno više od 200 nekomercijalnih plovila
Zajednička akcija Hansa	Pokrenula ju je carinska uprava Ujedinjene Kraljevine u suradnji s Europolom. OLAF je omogućio korištenje sustavom AFIS za sigurnu razmjenu informacija te je sudjelovao u operaciji	Unutarnji promet nezakonite trošarinske robe, uglavnom cigareta	Zapljenjena velikog broja cigareta i drugih duhanskih proizvoda
Operacija SILVER AXE III	Organizirao ju je Europol u suradnji s OLAF-om i u njoj su sudjelovala carinska i policijska tijela te tijela za zaštitu bilja iz 27 zemalja	Uvoz krivotvorenih i nezakonitih sredstava za zaštitu bilja i trgovina njima unutar Unije	Zapljenjena 360 tona nezakonitih ili krivotvorenih pesticida

3.1.2. Odredbe o uzajamnoj pomoći i borbi protiv prijevara u međunarodnim sporazumima

Suradnja s trećim zemljama u sprečavanju, otkrivanju i suzbijanju slučajeva povreda carinskog zakonodavstva temelji se na sporazumima o uzajamnoj administrativnoj pomoći u carinskim pitanjima. Trenutačno su na

snazi sporazumi s više od 80 zemalja, među ostalim i s važnim trgovinskim partnerima EU-a kao što su SAD, Kina i Japan. Protokol o uzajamnoj administrativnoj pomoći sklopljen s Novim Zelandom stupio je na snagu 2018. Osim toga, dovršeni su pregovori sa zemljama Mercosura (Argentina, Brazil, Paragvaj i Urugvaj) i Čileom, a u tijeku su bili pregovori s

Australijom, Indonezijom, Azerbajdžanom, Kirgistanom, Uzbekistanom i Andorom.

Sporazumi o slobodnoj trgovini obično sadržavaju klauzulu o borbi protiv prijevara, koja omogućuje privremeni opoziv carinskih povlastica za određeni proizvod u slučajevima ozbiljnih carinskih prijevara i stalnog nedostatka odgovarajuće suradnje za suzbijanje tih prijevara. OLAF aktivno pridonosi pregovorima o tim klauzulama. Ta je klauzula 2018. usuglašena na tehničkoj razini s Mercosurom i s Novim Zelandom. Klauzula će biti uključena i u modernizirani sporazum o slobodnoj trgovini s Meksikom.

Sporazum WTO-a o olakšavanju trgovine (Sporazum iz Balija), kojega je EU jedna od stranaka, na snazi je od 2017. Člankom 12., koji se odnosi na carinsku suradnju, predviđene su dodatne mogućnosti razmjene informacija s trećim zemljama radi provjere uvozne ili izvozne deklaracije ako postoje opravdani razlozi za sumnju u istinitost ili točnost izjave.

3.1.3. Borba protiv nezakonite trgovine duhanskim proizvodima

Osim toga što ima provedbenu ulogu u borbi protiv nezakonite trgovine duhanom, OLAF pomaže i u jačanju politike EU-a u tom području.

Akcijski plan – Europska komisija predstavila je 7. prosinca 2018. novi akcijski plan³³ kako bi Europskoj uniji omogućila da nastavi borbu protiv nezakonite trgovine duhanom, pojave zbog koje EU i njezine države članice godišnje ostaju bez oko 10 milijardi EUR javnih prihoda. U akcijskom se planu navode konkretni koraci kojima se nastoji smanjiti ponuda nezakonitih duhanskih proizvoda i potražnja za njima. Nadalje, u tom drugom akcijom planu, kao i u prethodnom, predlažu se mjere politike i operativne mjere za izvršavanje zakonodavstva jer će samo njihova kombinacija dovesti do trajnog smanjenja nezakonite trgovine duhanom. Novi se akcijski plan temelji na analizi strategije iz 2013. za intenzivniju borbu protiv nezakonite trgovine duhanom. Njime se osigurava kontinuitet jer se i dalje oslanja na Protokol o uklanjanju nezakonite trgovine duhanskim proizvodima (Protokol uz Okvirnu konvenciju o nadzoru nad duhanom – Protokol uz FCTC) na globalnoj razini i na uspješnu provedbu novog sustava sljedivosti za duhanske proizvode u EU-u.

Protokol uz FCTC – Protokol će djelotvorno pridonijeti suzbijanju nezakonite trgovine jedino ako ga provedu i treće zemlje koje su glavni izvor nezakonitih duhanskih proizvoda ili zemlje provoza na rutama za krijumčarenje. Komisija pojačava svoje djelovanje na promicanju Protokola izvan EU-a te istodobno pomaže državama članicama da što brže završe svoje unutarnje postupke ratifikacije. OLAF sudjeluje u tim raspravama na europskoj i međunarodnoj sceni.

Protokol uz FCTC stupio je na snagu 25. rujna 2018. Europska komisija, predvođena OLAF-om te u bliskoj suradnji s predsjedništvom Vijeća, sudjelovala je na prvom sastanku stranaka Protokola održanom od 8. do 10. listopada 2018. Stranke su odlučile da će svoje djelovanje usmjeriti na osiguravanje lanca opskrbe duhanskim proizvodima i međunarodne suradnje, a OLAF će nastaviti pridonositi tim aktivnostima na međunarodnoj razini.

3.1.4. Suradnja sa Zajedničkim istraživačkim centrom (JRC) u području borbe protiv prijevara

U ostvarivanju ciljeva borbe protiv prijevara u području carine OLAF blisko surađuje s Komisijinim JRC-om, posebno u sljedećim velikim projektima:

Automatizirani alat za praćenje (AMT) za analizu „velikih podataka“. AMT izračunava procjene polaznih cijena za robu koja se uvozi u EU, i to za svaku kombinaciju proizvoda, treće zemlje podrijetla i države članice odredišta. Generira i automatizirana upozorenja kada se u trgovinskim podacima pojave netipične vrijednosti cijena.

Analiza podataka za carinske svrhe borbe protiv prijevara (INTEL4CUSTAF) – Projekt INTEL4CUSTAF, koji se financira iz programa Hercule III, pokrenuo je OLAF 2018. na temelju zahtjeva država članica. U projektu sudjeluju službe Komisije i carinska tijela država članica kako bi utvrdili na koji način najbolje iskoristiti nove i novonastajuće izvore podataka i analitičke tehnike. Taj će projekt općenito dovesti do poboljšanja analitičkih kapaciteta za borbu protiv prijevara u području carine u cijelom EU-u. Na dvjema radionicama organiziranim 2018., na kojima se raspravljalo o nizu potreba i postojećih pristupa, sudjelovali su brojni stručnjaci i zemlje. Krajem godine projekt je okupljao oko 100 stručnjaka. Rad je nastavljen i 2019.

Poruke o statusu kontejnera i analiza uvoznih deklaracija – Znanstvena i tehnološka

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

potpora JRC-a bila je ključna za provjeru usklađenosti s Uredbom 2015/1525 o izmjeni Uredbe 515/97 u pogledu dostavljanja poruka o statusu kontejnera (CSM). Razvijeno je nekoliko statističkih pokazatelja za kontinuirano praćenje kvalitete i cjelovitosti CSM-ova o kojima izvješćuje pomorska industrija. Osim toga, u razdoblju od siječnja 2017. do listopada 2018. u okviru sustava Contraffic-SAD generirano je 191 upozorenje o prijevarama povezanim s mogućim izbjegavanjem plaćanja carina u iznosu od ukupno 1,9 milijuna EUR. Ta su upozorenja o prijevarama rezultat automatske analize koju je JRC proveo na više od 4 milijuna uvoznih deklaracija.

Analiza duhana i upravljanje podacima o duhanu (TOBLAB) – OLAF je 2015. sklopio administrativni sporazum s JRC-om u Geelu „Vođenje laboratorija i upravljanje pripadajućim podacima za analizu duhanskih proizvoda” (TOBLAB), koji se financira iz programa Hercule III. TOBLAB će pružati znanstvenu i tehničku podršku za upravljanje podacima o rezultatima testiranja. Tijekom 2018. u JRC-u su provedene 103 analize duhana i duhanskih proizvoda.

3.1.5. Borba protiv prijevara povezanih s PDV-om³⁴

Izmjena Uredbe Vijeća 904/2010 o administrativnoj suradnji i suzbijanju prijevara u području PDV-a

U listopadu 2018. uveden je niz izmjena³⁵ u pravni okvir za administrativnu suradnju i borbu protiv prijevara u području PDV-a (Uredba Vijeća 904/2010) kako bi se povećale sposobnosti država članica za suzbijanje najštetnijih mehanizama prijevara u području PDV-a te umanjila razina jaza PDV-a, koja je 2016. iznosila 147,1 milijardu EUR. Najvažnije su mjere navedene u nastavku.

- Zajedničke istražne radnje

Provođenje istražnih radnji sastavni je dio borbe protiv prijevara u području PDV-a. Taj je novi instrument suradnje uveden kako bi se osnažile sposobnosti poreznih uprava za provjere

prekograničnih isporuka. Njime se dvjema carinskim upravama ili većem broju njih omogućuje da formiraju jedan tim koji će ispitati prekogranične transakcije jednog ili više povezanih poreznih obveznika koji obavljaju prekogranične aktivnosti.

Osim toga, ako najmanje dvije države članice smatraju da je potrebna istražna radnja u pogledu iznosa koje je prijavio porezni obveznik koji nema poslovni nastan na njihovu državnom području, ali je taj iznos na tom državnom području oporeziv, država članica poslovnog nastana tog poreznog obveznika trebala bi provesti istražnu radnju, a države članice koje su podnijele zahtjev trebale bi pomoći državi članici poslovnog nastana aktivnim sudjelovanjem u istražnoj radnji. Ta je mjera posebno važna za suzbijanje prijevara u sektoru e-trgovine.

- Mreža Eurofisc

Eurofisc je uspostavljen radi brze razmjene ciljanih informacija među državama članicama u svrhu borbe protiv velikih ili novih vrsta prijevara u području PDV-a. Kako bi se ubrzala zajednička obrada i analiza podataka, Komisija trenutačno razvija novi računalni program za analize transakcijskih mreža (TNA).

Kako bi se u najvećoj mogućoj mjeri iskoristio potencijal TNA-a u utvrđivanju mreža prijevara diljem EU-a, izmijenjenom Uredbom (EU) br. 904/2010 pojašnjavaju se odredbe o zajedničkoj obradi i analizi podataka u okviru Eurofisc-a. Sudjelovanje u takvoj obradi i analizama i dalje je dobrovoljno, no sve države članice moraju putem TNA-a omogućiti službenicima Eurofisc-a pristup svojim podacima o transakcijama unutar Unije koji su sadržani u sustavu za razmjenu informacija o PDV-u (VIES), tako da se mogu utvrditi sve potencijalne mreže prijevara, među ostalim i one koje uključuju trgovce s nastanom u državama članicama koje ne sudjeluju u tom sustavu.

U skladu s izmjenama iz 2018. Eurofisc će koordinirati istražne radnje pokrenute na temelju njegovih analiza rizika. Službenici Eurofisc-a često su prvi upozoreni o postojanju novih mreža prijevara i posjeduju veliko stručno znanje o teškim prijevarama u području PDV-a. Stoga su u najboljem položaju za koordinaciju odgovarajućih istražnih radnji.

Uredbom 2018/1541 stvorena je i mogućnost da službenici Eurofisc-a prosljeđuju Europolu i OLAF-u informacije o trendovima prijevara u području PDV-a, rizicima i teškim slučajevima radi unakrsne provjere s njihovim evidencijama. To konkretno obuhvaća najštetnije prijevare u području PDV-a, kao što su prijevare s nepostojećim trgovcem unutar Zajednice (MTIC)

³⁴ Europska komisija donijela je 25. svibnja 2018. Prijedlog COM(2018) 329 u pogledu uvođenja detaljnih tehničkih mjera za funkcioniranje konačnog sustava PDV-a za oporezivanje trgovine između država članica, kojima bi se, kako je navedeno u njegovu obrazloženju, smanjile prekogranične prijevare u području PDV-a za do 41 milijardu EUR godišnje. O tom se prijedlogu još raspravlja u Vijeću.

³⁵ Uredba Vijeća (EU) 2018/1541 od 2. listopada 2018. o izmjeni uredbi (EU) br. 904/2010 i (EU) 2017/2454 u pogledu mjera za jačanje administrativne suradnje u području poreza na dodanu vrijednost, SL L 291, 16.10.2018., str. 1.

i zlouporabe carinskog „postupka 42”³⁶, u kojima često sudjeluju kriminalne organizacije koje iskorištavaju svoje međunarodne mreže za stvaranje naprednih prijevara MTIC radi izvlačenja sredstava iz nacionalnih proračuna.

Suradnja s tijelima EU-a za izvršavanje zakonodavstva omogućuje unakrsne provjere informacija iz Eurofisca s kaznenim evidencijama, bazama podataka i drugim informacijama koje posjeduju OLAF i Europol te pomaže u utvrđivanju stvarnih počinitelja prijevara i njihovih mreža. OLAF konkretno dobiva relevantne informacije u okviru svojih istraga carinskih prijevara koje su neodvojivo povezane s prijevarama u području PDV-a, kao što su prijevare povezane sa zlouporabom carinskog postupka 42.

- Obavješćivanje OLAF-a i EPPO-a o teškim slučajevima prijevara u području PDV-a koje uključuju najmanje dvije države članice

Države članice koje sudjeluju u radu EPPO-a trebale bi tom uredu dostavljati informacije o najtežim kaznenim djelima u području PDV-a iz članka 2. stavka 2. Direktive PIF. Riječ je o slučajevima koji uključuju aktivnosti u dvije ili više država članica i prouzročili su ukupnu štetu od najmanje 10 milijuna EUR.

OLAF je i dalje odgovoran za administrativne istrage nepravilnosti koje se ne smatraju prijevarom kao i onih koje se smatraju prijevarom, a koje utječu na financijske interese EU-a. Njegove zadaće i nadležnosti u odnosu na prijevare u području PDV-a stoga nadilaze slučajeve koji su u članku 2. stavku 2. definirani kao najteži. Osim toga, s obzirom na to da u EPPO-u ne sudjeluju sve države članice, OLAF će u pogledu država članica koje ne sudjeluju u EPPO-u nastaviti s administrativnim istragama kao i dosad³⁷.

OLAF može isto tako olakšati i koordinirati istrage prijevara u području PDV-a primjenom svojeg interdisciplinarnog pristupa, te pružati analize i obavještajne podatke. U tu bi svrhu države članice trebale OLAF-u dostavljati informacije o kaznenim djelima povezanim s PDV-om ako to smatraju potrebnim kako bi OLAF izvršio svoje zadaće.

- Dijeljenje podataka o carinskim postupcima 42 i 63 s poreznim tijelima

Od 2020. država članica uvoza dijelit će s poreznim tijelima države članice kupca

relevantne informacije o carinskom postupku 42 i carinskom postupku 63³⁸ podnesene elektroničkim putem zajedno s carinskom deklaracijom (kao što su PDV brojevi, vrijednost uvezene robe, vrsta proizvoda itd.). Stoga će porezna tijela u obje države moći unakrsno provjeriti te informacije s informacijama koje uvoznik navede u rekapitulacijskom izvješću i prijavi PDV-a, kao i primatelj u svojoj prijavi PDV-a. Tako će se, u slučaju da je uvoznik zloupotrebio PDV broj kupca koji je valjan, moći odmah izvršiti provjera uvoznika, a porezna će tijela moći otkriti slučajeve umanjivanja vrijednosti u trenutku uvoza.

- Dijeljenje podataka o registracijama vozila s poreznim tijelima

Izmjenama iz 2018. uvedena je i razmjena podataka o registracijama vozila. Njome bi se koristili službenici Eurofisca radi suzbijanja prekograničnih prijevara koje uključuju prodaju rabljenih automobila te brzog utvrđivanja počinitelja prijevare i mjesta počinjenja.

Sporazum između EU-a i Norveške

Sporazum između EU-a i Norveške o administrativnoj suradnji i pomoći pri naplati potraživanja povezanih s PDV-om stupio je na snagu 1. rujna 2018.

Svrha je tog sporazuma jačanje suradnje, borba protiv prijevara i pružanje pomoći pri naplati potraživanja u području PDV-a. Njime se Norveškoj omogućuje sudjelovanje u postojećim instrumentima suradnje među državama članicama, kao što su razmjena informacija i upravne istražne radnje, pomoć kod upravnih obavijesti, prisutnost u službenim prostorijama i sudjelovanje u upravnim istražnim radnjama, sudjelovanje u nekim područjima rada Eurofisca, usporedni nadzori, te pomoć pri naplati potraživanja.

3.2. Mjere država članica za borbu protiv prijevara – prihodi

O mjerama za borbu protiv carinskih i poreznih prijevara izvijestilo je jedanaest država članica. Te su mjere uključivale:

- poboljšanje pokazatelja rizika kako bi se riješio problem umanjivanja vrijednosti uvoznih deklaracija³⁹,
- mjere usmjerene na e-trgovinu⁴⁰,

³⁶ Carinski postupak 42 režim je koji uvoznicima omogućuje da pod određenim uvjetima budu oslobođeni plaćanja PDV-a u trenutku uvoza ako se uvezena roba potom prevozi iz države članice uvoza u drugu državu članicu.

³⁷ Vidjeti i točku 2.2.1. o suradnji OLAF-a i EPPO-a.

³⁸ Ponovni uvoz uz istodobno puštanje u slobodni promet i domaću upotrebu robe koja je oslobođena plaćanja PDV-a jer je namijenjena drugoj državi članici.

³⁹ Estonija, Nizozemska, Portugal, Slovačka i Slovenija.

⁴⁰ Estonija i Nizozemska.

- organizacijske mjere usmjerene na stvaranje ili povećanje obavještajne sposobnosti⁴¹,
- uvođenje novih informatičkih alata⁴², i
- uvođenje mehanizma razdvojenog plaćanja radi smanjenja prijevara u području PDV-a⁴³.

3.3. Statistički podaci o otkrivenim nepravilnostima i prijevarama – prihodi

Na slici 5. prikazani su glavni statistički podaci i nalazi o otkrivenim i prijavljenim nepravilnostima u pogledu TVS-a. Kod nepravilnosti koje se smatraju prijevarom kao i kod onih koje se ne smatraju prijevarom smanjenje broja prijavljenih slučajeva u odnosu na petogodišnji prosjek popraćeno je, međutim, povećanjem povezanih iznosa.

⁴¹ Austrija, Češka, Latvija i Malta.

⁴² Finska.

⁴³ Poljska.

Slika 5.: TVS – ključne činjenice i obrasci



3.3.1. Otkrivene nepravilnosti koje se smatraju prijevarom⁴⁴

Broj nepravilnosti prijavljenih kao prijevara za 2018. manji je za 20 % od petogodišnjeg prosjeka (594 nepravilnosti za razdoblje 2014.–2018.). Procijenjeni i utvrđeni iznos TVS-a na koji su utjecale prijave veći je za 37 % (120 milijuna EUR).

U prethodnom su izvješću iznesene informacije o otkrivenim slučajevima umanjivanja vrijednosti u Ujedinjenoj Kraljevini koji utječu na prihode na osnovi TVS-a. U OLAF-ovu izvješću o istrazi objavljenom 1. ožujka 2018. rasvijetljen je opseg prijevara povezanih s umanjivanjem vrijednosti, a koje se odnose na tekstil i obuću uvezene iz Kine preko Ujedinjene Kraljevine.

Na temelju te istrage, a i na temelju istraga koje je Komisija provela u okviru upravljanja vlastitim sredstvima, Komisija je 8. ožujka 2018. odlučila pokrenuti formalni postupak zbog povrede slanjem službene opomene Ujedinjenoj Kraljevini u skladu s člankom 258. UFEU-a. Slučaj je na kraju upućen Sudu EU-a 7. ožujka 2019. Glavni direktor GU-a za proračun u Godišnjem izvješću o aktivnostima za 2018. izrazio je rezervu u pogledu netočnosti iznosa TVS-a koje je Ujedinjena Kraljevina prenijela u proračun EU-a.

3.3.2. Otkrivene nepravilnosti koje se ne smatraju prijevarom

Broj prijavljenih nepravilnosti koje se ne smatraju prijevarom za 2018. manji je za 10 % od petogodišnjeg prosjeka (4 545 za razdoblje 2014.–2018.), dok je iznos na koji su te prijave utjecale 17 % veći (384 milijuna EUR).

Nepravilnosti koje se ne smatraju prijevarom uglavnom su otkrivene kontrolama nakon puštanja u promet. Međutim, carinske provjere prije ili u trenutku puštanja robe u promet i dalje su neophodne za rješavanje problema umanjivanja vrijednosti te za otkrivanje novih vrsta ili obrazaca prijevara ili nepravilnosti. Dobrovoljna priznanja postala su sve važniji izvor otkrivanja nepravilnosti.

4. SEKTORSKE POLITIKE, MJERE I REZULTATI U BORBI PROTIV PRIJEVARA – RASHODI

4.1. Sektorske politike i mjere država članica za borbu protiv prijevara koje uključuju nekoliko sektora rashoda

Države članice izvijestile su o nekoliko mjera koje su istodobno usmjerene na različite fondove, i to većinom na europske strukturne i investicijske fondove (fondovi ESI)⁴⁵. Neke od mjera obuhvaćaju i druge fondove s podijeljenim upravljanjem, kao što su Fond za azil, migracije i integraciju (AMIF), Fond europske pomoći za najpotrebitije (FEAD) i Europski fond za prilagodbu globalizaciji (EGF). Po svojoj su

⁴⁴ Za informacije o povratu iznosa TVS-a na koje su utjecale prijave i nepravilnosti vidjeti radni dokument službi Komisije iz bilješke 1. točke ii.

⁴⁵ Europski strukturni i investicijski fondovi općenito pokrivaju politike ruralnog razvoja te ribarstvene i kohezijske politike.

prirodi i svrsi vrlo različite i obuhvaćaju mjere od jačanja *ex ante* kontrola javne nabave u okviru europskih fondova⁴⁶ do revizije sustava povrata i financijskih korekcija⁴⁷; od procjena rizika, upozoravajućih znakova i informatičkih alata (kao što je ARACHNE)⁴⁸ do osposobljavanja o specifičnim međusektorskim pitanjima⁴⁹⁵⁰.

4.2. Poljoprivreda – sektorske politike, mjere i rezultati u borbi protiv prijevara

4.2.1. Poljoprivreda – mjere država članica za borbu protiv prijevara

Pet država članica izvijestilo je o mjerama za borbu protiv prijevara koje su posebno usmjerene na poljoprivredu. Te se mjere odnose na:

- akcijski plan za jačanje upravljanja i kontrole javne nabave u ruralnom razvoju⁵¹,
- jačanje strukture za borbu protiv prijevara unutar agencije za plaćanja⁵²,
- uspostavu sustava upozoravanja za otkrivanje činjenica koje upućuju na prijevaru ili pokušaj prijevare⁵³,
- jačanje prevencije osiguravanjem izravnog upravljanja i nadzora nad određivanjem i kontrolom poljoprivrednog zemljišta te određivanjem površina prihvatljivih za potporu iz Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP) i Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR)⁵⁴, i
- razvoj analize rizika od prijevara radi sastavljanja popisa rizika od prijevara u raznim procesima, koristeći se Komisijinim obrascem za rizik od prijevara⁵⁵.

Dvije države članice izvijestile su o mjerama koje se odnose i na poljoprivredu i na ribarstvo. Te se mjere odnose na:

- detaljno ispitivanje otkrivenih prekršaja te razvoj metodologije za njihovo sankcioniranje⁵⁶, i

- aktivnosti osposobljavanja i ažuriranje pokazatelja prijevara u području sprečavanja prijevara i umjetno stvorenih uvjeta, namijenjene zaposlenicima Agencije za poljoprivredna tržišta i ruralni razvoj⁵⁷.

4.2.2. Poljoprivreda – statistički podaci o otkrivenim nepravilnostima i prijevarama

Zajednička poljoprivredna politika (ZPP) sastoji se od dvije glavne sastavnice (vidjeti sliku 7.):

- izravne potpore, u okviru izravnih plaćanja poljoprivrednicima i mjera potpore tržištu, koje financira EFJP, i
- ruralnog razvoja, koji je uglavnom financiran iz EPFRR-a.

EFJP se provodi na godišnjoj osnovi, dok se iz EPFRR-a financiraju višegodišnji programi.

Te razlike utječu na kretanja u pogledu nepravilnosti koje su države članice otkrile i prijavile u posljednjih pet godina: područje izravnih potpora pokazuje stabilna, jednolična kretanja, dok ruralni razvoj prati krivulju, koja je bila na vrhuncu 2015 te od tada opada. Analiza nepravilnosti koje su otkrile države članice potvrđuje veći rizik povezan s mjerama potpore tržištu i ulaganjima u ruralni razvoj⁵⁸, što je u skladu s glavnim nalazima revizija koje su proveli Europski revizorski sud i Komisija. Učinak koji nepravilnosti u području izravne potpore imaju na plaćanja prihvatljivo je nizak, dok ruralni razvoj pokazuje veću razinu rizika. Međutim, u okviru izravne potpore, mjere potpore tržištu pokazuju najveće stope otkrivanja u odnosu na čitav ZPP.

Slika 6.: Stope otkrivanja po sastavnicama ZPP-a

Stope otkrivanja po sastavnicama ZPP-a		
Izravna plaćanja FDR: 0,01 % IDR: 0,07 % Ukupno: 0,1 %	Tržišne mjere: FDR: 1,07 % IDR: 1,37 % Ukupno: 2,4 %	Ruralni razvoj: FDR: 0,23 % IDR: 1,13 % Ukupno: 1,4 %

4.2.2.1. Otkrivene nepravilnosti koje se smatraju prijevarom

Za izvještajne godine od 2014. do 2018. glavna kretanja u pogledu nepravilnosti koje se smatraju prijevarom prilično su stabilna.

⁴⁶ Španjolska i Slovačka.

⁴⁷ Grčka.

⁴⁸ Rumunjska i Španjolska.

⁴⁹ Ujedinjena Kraljevina.

⁵⁰ Za potpun pregled vidjeti točku 6.1. radnog dokumenta službi Komisije iz bilješke 1. točke i.

⁵¹ Austrija.

⁵² Italija.

⁵³ Luksemburg.

⁵⁴ Slovačka.

⁵⁵ Belgija.

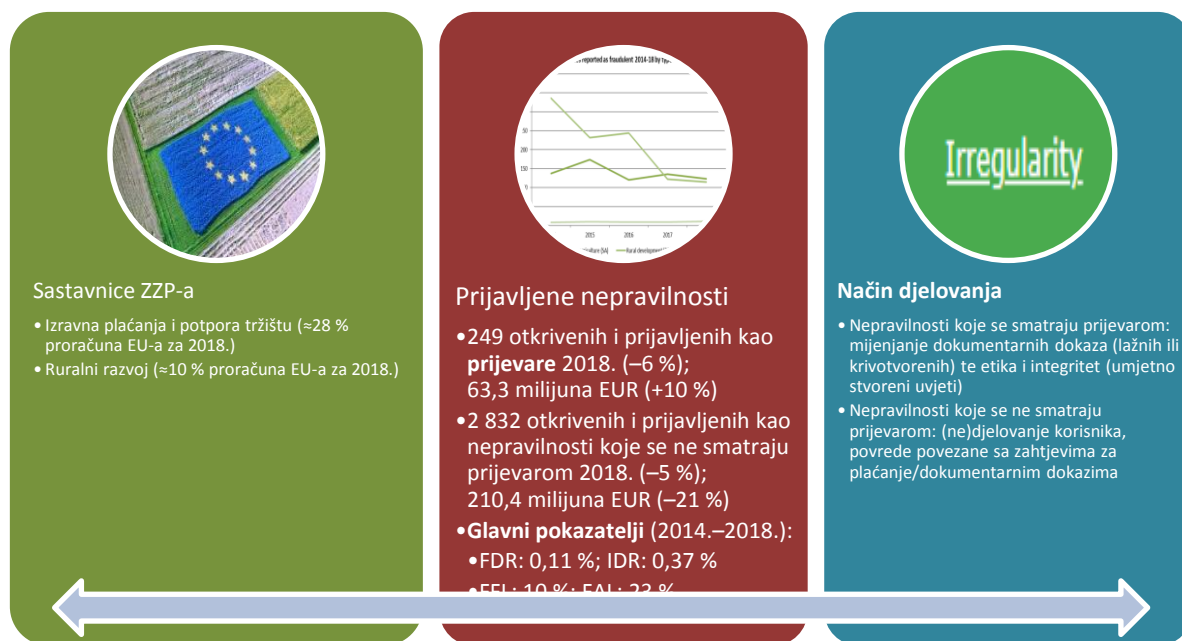
⁵⁶ Litva.

⁵⁷ Slovenija.

⁵⁸ Sve ocjene predstavljene u ovom odjeljku temelje se na nalazima koji su detaljno izloženi u poglavlju 3. radnog dokumenta službi Komisije iz bilješke 1. točke ii.

U apsolutnim brojevima, većina otkrivenih potencijalnih prijevара i povezanih financijskih iznosa bila je usmjerena na ruralni razvoj. Ta je dominantna usmjerenost još očitija ako se ima u vidu da samo oko 20 % sredstava ZPP-a ide ruralnom razvoju. Međutim, mjere potpore tržištu, bez obzira na nekolicinu slučajeva koji uključuju vrlo velike iznose, pokazuju najveće prosječne financijske iznose potencijalnih prijevара i najveće pokazatelje povezane s prijevarama (vidjeti sliku 6.).

Slika 7.: Poljoprivredna politika – ključne činjenice i brojeke



U ovogodišnjoj posebnoj analizi koncentracije otkrića/prijava⁵⁹ po državama članicama u odnosu na primljena plaćanja istaknuto je da svega nekoliko država izvješćuje o znatnom udjelu nepravilnosti koje se smatraju prijevarom, što nije proporcionalno raspodjeli plaćanja među državama članicama. Iako se čini da je u slučaju izravnih plaćanja to povezano s posebnim problemima u državama u kojima je stopa otkrivanja najveća, kad je riječ o tržišnim mjerama i ruralnom razvoju to se može objasniti nehomogenim pristupima primjeni kaznenog prava u svrhu zaštite financijskih interesa EU-a.

Čini se da posljednji zaključak podupire i analiza omjera odbačenih slučajeva⁶⁰, koji se znatno razlikuje među državama članicama i viši je u poljoprivredi nego u području kohezijske politike. Čini se da su pravosudna tijela u pogledu tog sektora manje sklona kaznenom progonu zbog sumnji na kaznena djela.

4.2.2.2. Otkrivene nepravilnosti koje se ne smatraju prijevarom

Općenito gledajući, obrasci opisani u odjeljku 4.2.2. odnose se i na prijavljene nepravilnosti koje se ne smatraju prijevarom. Nepravilnosti povezane s ruralnim razvojem prevladavaju i brojčano i u pogledu ukupnih financijskih iznosa. No slučajevi povezani s izravnim potporama uključuju viši prosječan iznos. Nekoliko slučajeva koji se odnose na tržišne mjere i koji uključuju visoke iznose ponovno su pridonijeli tom višem prosjeku. No čak i bez tih iznimnih slučajeva, prosječan financijski iznos nepravilnosti koje se ne

smatraju prijevarama u području tržišnih mjera u razdoblju od 2014. do 2018. i dalje viši od onoga u slučajevima povezanim s ruralnim razvojem. Prosječan financijski iznos nepravilnosti koje se ne smatraju prijevarama, a koje se odnose na izravna plaćanja, najniži je.

Među najučestalijim otkrivenim i prijavljenim nepravilnostima koje se ne smatraju prijevarom prevladavaju nepravilnosti koje se odnose na provedbu podupiranih mjera, zahtjeve za plaćanje i dokumentarne dokaze.

Stope otkrivanja nepravilnosti (IDR) najviše su u području tržišnih mjera, potom u području ruralnog razvoja. Na to je ponovno utjecalo nekoliko slučajeva koji uključuju velike financijske iznose.

Slika 8.: Tržišne mjere najviše pogođene nepravilnostima (koje se smatraju prijevarom i koje se ne smatraju prijevarom)

⁵⁹ Ibidem, točka 3.4.3.

⁶⁰ Ibidem, točka 3.4.4.

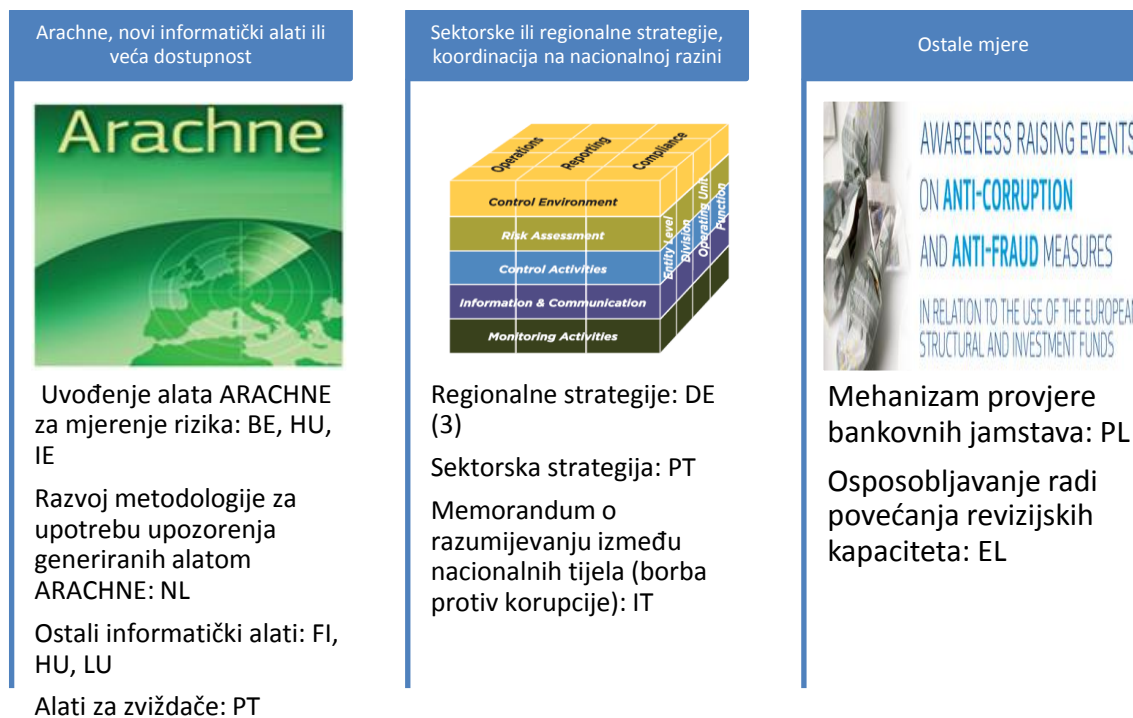
Pogođene tržišne mjere		
Proizvodi u sektoru vinogradarstva	Voće i povrće	Svinjsko meso, jaja i perad, pčelarstvo i ostali proizvodi životinjskog podrijetla

4.3. Kohezijska politika i ribarstvo – sektorske politike, mjere i rezultati u borbi protiv prijevara

4.3.1. Kohezijska politika i ribarstvo – mjere država članica za borbu protiv prijevara

Četrnaest je zemalja izvijestilo da su donijele mjere kohezijske politike. U tom je području donesen i najveći broj inicijativa, uglavnom operativnih.

Slika 9.: Mjere koje su države članice donijele u području kohezijske politike



Danska je izvijestila o jednoj posebnoj mjeri usmjerenoj na ribarstvo.

Slika 10.: Kohezijska politika i ribarstvo – ključne činjenice i brojke



4.3.2. Kohezijska politika i ribarstvo – statistički podaci o otkrivenim nepravilnostima i prijevarama

Analiza kohezijske politike složenija je od analize ostalih dijelova proračuna jer se primljene informacije (prijavljene nepravilnosti) odnose na različita programska razdoblja i djelomično različita pravila.

Osim toga, programska su razdoblja višegodišnja, što znatno utječe na temeljna kretanja podataka. S obzirom na sličnosti u upravljanju sredstvima ribarstvo i kohezijska politika analiziraju se zajedno.

Najviše nepravilnosti bilo je prijavljeno 2015., a kasnije promjene, uključujući i one koje se odnose na povezane financijske iznose, uglavnom su u skladu s ciklusom provedbe. No na kretanja u pogledu financijskih iznosa znatno utječe nekoliko slučajeva s iznimno visokim iznosima.

Nepravilnosti prijavljene 2018. odnose se na četiri različita programska razdoblja te imaju gotovo jednak udio u programskom razdoblju 2007.–2013. i programskom razdoblju 2014.–2020. Prijavljeni financijski iznosi znatno su viši od onih iz prethodne godine. Do tog je povećanja u velikoj mjeri došlo zbog dviju nepravilnosti koje se smatraju prijevarom, a otkrila ih je Slovačka i uključuju vrlo visoke iznose⁶¹.

Trenutačno programsko razdoblje počelo je 2014., ali je prijavljivanje nepravilnosti započelo 2016. te se povećalo 2017. i 2018. Taj se trend promatra uspoređujući ga s nepravilnostima prijavljenima u prvih pet godina programskog razdoblja 2007.–2013.⁶²

4.3.2.1. Otkrivene nepravilnosti koje se smatraju prijevarom

Općenito, za sve fondove i razdoblja prosječni financijski iznosi nepravilnosti koje se smatraju prijevarom bili su znatno veći od prosječnih financijskih iznosa nepravilnosti koje se ne smatraju prijevarom, što je snažan pokazatelj

prijetnje koju predstavljaju prijevare i važnosti suradnje s pravosudnim tijelima.

Uspoređujući ih s nepravilnostima zabilježenima u prvih pet godina programskog razdoblja 2007.–2013., broj nepravilnosti prijavljenih kao prijevara i uključeni financijski iznosi bili su veći u programskom razdoblju 2014.–2020. nego u programskom razdoblju 2007.–2013.

Došlo je do znatnog povećanja broja slučajeva povezanih s neispravnim/nedostajućim ili lažnim dokumentima, kršenjima pravila o javnoj nabavi te etikom i integritetom. Najznačajnija smanjenja odnosila su se na prekršaje povezane s prihvatljivošću/zakonitošću rashoda ili mjera te kršenjem ugovornih odredaba/pravila.

Najviše su bila pogođena prioritetna područja „Istraživanje i tehnološki razvoj (ITR)”, „Povećanje prilagodljivosti radnika, poduzeća i poduzetnika” i „Poboljšanje pristupa zapošljavanju i održivost”. Prioriteti „Turizam” i „Obnova urbanih i ruralnih područja” isticali su se u pogledu FDR-a.

Omjer utvrđenih prijevara bilo je viši za mjere kohezijske politike nego za poljoprivredu, dok je omjer odbacivanja slučajeva bio niži.

4.3.2.2. Otkrivene nepravilnosti koje se ne smatraju prijevarom

U prvih pet godina provedbe trenutačnog programskog razdoblja broj prijavljenih nepravilnosti koje se ne smatraju prijevarom za 60 % je manji nego za razdoblje 2014.–2020.

4.4. Neizravno upravljanje (u pretpristupnoj fazi) – statistički podaci o otkrivenim nepravilnostima i prijevarama

Analiza nepravilnosti povezanih s neizravnim upravljanjem usmjerena je na instrumente pretpristupne pomoći⁶³.

Prijavljene nepravilnosti odnose se na tri razdoblja (2000.–2006., 2007.–2013. i 2014.–2020.), pri čemu ih se većina odnosi na razdoblje 2007.–2013. (IPA I).

Kao i prethodnih godina, potpora ruralnom razvoju glavno je područje u kojem su zabilježene nepravilnosti koje se smatraju prijevarom.

⁶¹ Komisija ponovno naglašava da nekoliko iznimnih slučajeva može utjecati na trendove povezane s financijskim iznosima. Upravo je i svrha analize prosječnih financijskih iznosa u radnom dokumentu službi Komisije iz bilješke **Error! Bookmark not defined.** točke ii. ograničiti te iskrivljujuće učinke.

⁶² Sve ocjene predstavljene u ovom odjeljku temelje se na nalazima koji su detaljno izloženi u poglavlju 4. radnog dokumenta službi Komisije iz bilješke 1. točke ii.

⁶³ Vidjeti poglavlje 5. radnog dokumenta službi Komisije iz bilješke 1. točke ii.

4.5. Izravno upravljanje – sektorske politike, mjere i rezultati u borbi protiv prijevара

4.5.1. Izravno upravljanje – statistički podaci o otkrivenim nepravilnostima i prijevarama

Statistički podaci o izravnom upravljanju temelje se na nalogima za povrat koje izdaju službe Komisije i koji su zabilježeni u Komisijinu računovodstvenom sustavu koji se temelji na nastanku poslovnih događaja (ABAC).

4.5.1.1. Otkrivene nepravilnosti koje se smatraju prijevaram

Godine 2018. 44 stavke povrata zabilježene u sustavu ABAC klasificirane su kao prijevара⁶⁴, a odnosile su se na iznos od 6,17 milijuna EUR. U odnosu na stvarno isplaćena ukupna sredstva, FDR je iznosio 0,03 %, što približno odgovara stabilnom petogodišnjem prosjeku.

4.5.1.2. Otkrivene nepravilnosti koje se ne smatraju prijevaram

Kad je riječ o nepravilnostima koje se ne smatraju prijevaram, 2018. zabilježeno je 1 585 stavki povrata u ukupnom iznosu od 67,6 milijuna EUR. IDR se u proteklih pet godina blago smanjio za oko 0,46 %.

5. POVRAT I DRUGE PREVENTIVNE I KOREKTIVNE MJERE

Podrobne informacije o povratima sredstava, financijskim korekcijama te drugim preventivnim i korektivnim mjerama (prekidima i privremenim obustavama plaćanja) objavljene su u godišnjem izvješću o upravljanju proračunom i uspješnosti njegova izvršenja⁶⁵.

Nepravilnosti koje su otkrivene i prijavljene kako je navedeno u Izvješću PIF predmet su korektivnih mjera kako bi se osiguralo da se sredstva EU-a ne upotrebljavaju za financiranje nezakonitih ili prijevernih projekata. Nacionalna tijela prema potrebi pokreću postupke povrata sredstava i poduzimaju daljnje mjere u skladu s nacionalnim regulatornim okvirima.

⁶⁴ Ti slučajevi u sustavu imaju oznaku „prijavljeno OLAF-u“.

⁶⁵ Godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i uspješnosti njegova izvršenja dio je integriranog paketa financijskih izvještaja o proračunu EU-a (COM(2019) 299 final/2). Informacije o povratu sredstava u području prihoda navedene su i u radnom dokumentu službi Komisije iz bilješke 1. točke ii.

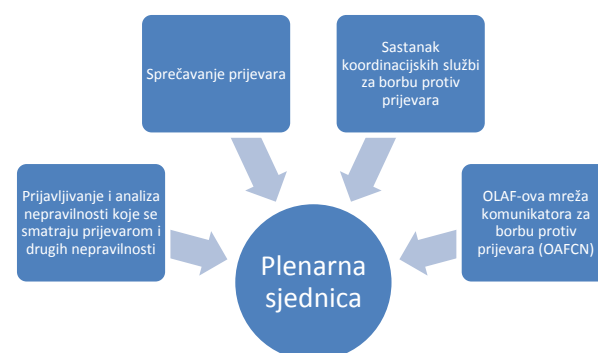
6. SURADNJA S DRŽAVAMA ČLANICAMA

U Savjetodavnom odboru za koordinaciju sprečavanja prijevара (COCOLAF) sudjeluju Komisija (OLAF) i stručnjaci iz država članica. To je forum za raspravu o glavnim događajima u borbi protiv prijevара i za izradu ovog Izvješća, kako se zahtijeva člankom 325. stavkom 5. UFEU-a. Njegove su aktivnosti strukturirane u okviru četiri radne skupine i plenarne sjednice (vidjeti sliku 11.).

COCOLAF-ova podskupina za izvješćivanje i analizu bila je idealan forum za raspravu o analizama predstavljenima u radnom dokumentu službi Komisije o „statističkom vrednovanju nepravilnosti” te za prilagodbu tih analiza.

U okviru podskupine za sprečavanje prijevара započeo je rad na razvoju metodologije za izradu profila zemalja u kojima se opisuju sustavi za borbu protiv prijevара u državama članicama. Taj će se alat nastaviti razvijati u sljedećim godinama.

Slika 11.: Struktura i podskupine COCOLAF-a



Službe za usklađivanje borbe protiv prijevара (AFCOS) sastaju se svake godine pod predsjedavanjem OLAF-a. Sastanak za 2018. održan je 16. listopada. Na njemu se raspravljalo o OLAF-ovoj istražnoj suradnji s AFCOS-om – posebno tijekom provjera na terenu – te o razmjeni informacija. Ostale teme koje su bile na dnevnom redu uključivale su povjerljivost OLAF-ovih završnih izvješća, sveobuhvatnu suradnju među nacionalnim AFCOS-ima te godišnji program rada za provedbu programa Hercule za 2019.

OLAF-ova mreža komunikatora za borbu protiv prijevара (OAFCN) okuplja službenike za komunikaciju i glasnogovornike iz OLAF-ovih operativnih partnera u državama članicama.

OLAF je 2018. organizirao zajedničku konferenciju za medije sa švedskom carinskom upravom o borbi protiv krivotvorenja industrijske robe te je s latvijskim AFCOS-om sudjelovao na prezentaciji kojom je putem Twittera predstavljeno 2. izdanje njihove uspješne kampanje kojom se ljude potiče da se usprotive prijevarama.

Države članice i Komisija razmijenile su stajališta o pitanjima povezanim s borbom protiv prijevara na sastancima Radne skupine Vijeća za borbu protiv prijevara (GAF) tijekom bugarskog i austrijskog predsjedništva.

7. SUSTAV RANOG OTKRIVANJA I ISKLJUČENJA (EDES)

EDES-om upravlja Europska komisija. Od pokretanja 2016. sustav EDES postigao je svoju punu funkcionalnost i dokazao se kao snažan alat za jačanje zaštite financijskih interesa EU-a od nepouzdanih gospodarskih subjekata i počinitelja prijevara (sankcije uključuju isključivanje iz dobivanja sredstava EU-a). EDES obuhvaća širok raspon kažnjivih praksi. Temelji se na Financijskoj uredbi koja se primjenjuje na proračun EU-a revidiranoj 2018. (dalje u tekstu „FU”)⁶⁶ (članci od 135. do 145.).

Konkretno, EDES osigurava:

- rano otkrivanje gospodarskih subjekata koji predstavljaju rizike za financijske interese EU-a,
- isključivanje nepouzdanih gospodarskih subjekata iz dobivanja sredstava EU-a i/ili određivanje financijske kazne, i
- u najtežim slučajevima, objavu informacija o isključenju i/ili financijskoj sankciji na internetskim stranicama Komisije⁶⁷.

EDES pridonosi znatnom poboljšanju primjene pravila o upravnim sankcijama u pogledu temeljnih prava predmetnih gospodarskih subjekata, neovisnosti i transparentnosti. Među sustavima koje provode razne međunarodne organizacije i multilateralne razvojne banke EDES se ističe kao jedan od dobro uspostavljenih sustava.

⁶⁶ Uredba (EU, Euratom) 2018/1046 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. srpnja 2018. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije, o izmjeni uredaba (EU) br. 1296/2013, (EU) br. 1301/2013, (EU) br. 1303/2013, (EU) br. 1304/2013, (EU) br. 1309/2013, (EU) br. 1316/2013, (EU) br. 223/2014, (EU) br. 283/2014 i Odluke br. 541/2014/EU te o stavljanju izvan snage Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012, SL L 193 od 30.7.2018., str. 1.

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

Posebnost i snaga sustava EDES leži u ovlasti danoj Europskoj komisiji i drugim institucijama i tijelima EU-a da⁶⁸ djeluju „u nedostatku pravomoćne presude ili, ako je to primjenjivo, konačne upravne odluke”⁶⁹. Sankcije se mogu izreći na temelju „činjenica i nalaza” utvrđenih revizijama, provjerama ili kontrolama provedenima pod odgovornošću odgovornog dužnosnika za ovjeravanje⁷⁰, istragama koje je proveo OLAF ili nepravomoćnim upravnim odlukama nacionalnih tijela ili međunarodnih organizacija.

Odluka o izricanju sankcije nepouzdanom gospodarskom subjektu može se donijeti tek nakon dobivanja preporuke⁷¹ od centraliziranog međuinstitucijskog povjerenstva koje utvrđuje preliminarnu pravnu ocjenu u nedostatku pravomoćne presude ili konačne upravne odluke⁷². To povjerenstvo nema istražne ovlasti. Sastoji se od stalnog neovisnog predsjednika na visokoj razini⁷³, dvaju stalnih članova koji predstavljaju Komisiju kao vlasnika sustava i jednog *ad hoc* člana koji predstavlja dužnosnika za ovjeravanje iz službe koja traži preporuku. Povjerenstvo je zaduženo osigurati predmetnom gospodarskom subjektu pravo na obranu putem kontradiktornog postupka, a preporuke povjerenstva moraju biti u skladu s načelom proporcionalnosti⁷⁴.

Različite službe za ovjeravanje, sve iz Europske komisije, 2018. uputile su povjerenstvu šest prihvatljivih predmeta putem njegova stalnog tajništva. Osim tih šest predmeta koji su poslani tajništvu povjerenstva 2018., u ovo su Izvješće uključena i četiri predmeta upućena 2017. jer su predstavljena povjerenstvu 2018⁷⁵. U prvom polugodištu 2019. povjerenstvu je upućeno osam predmeta.

⁶⁸ Za provedbu njihovih proračuna.

⁶⁹ Tekst iz članka 136. Financijske uredbe.

⁷⁰ Službe za ovjeravanje mogu biti službe institucija, agencija, ureda i tijela EU-a.

⁷¹ Za situacije navedene u članku 136. stavku 1. točkama od (c) do (h) Financijske uredbe (tj. tešku povredu dužnosti, prijevaru, ozbiljno kršenje ugovornih obveza, nepravilnosti, otvaranje fiktivnih poduzeća).

⁷² Povjerenstvo iz članka 143. Financijske uredbe.

⁷³ Predsjednik ima stalnog neovisnog zamjenika na visokoj razini.

⁷⁴ Više informacija o povjerenstvu navedeno je u radnom dokumentu službi Komisije iz bilješke 1. točke v.

⁷⁵ Za 52 predmeta koja su mu upućena povjerenstvo je do danas dalo 29 preporuka. Za više pojedinosti vidjeti radni dokument službi Komisije iz bilješke 1. točke v. i njegove priloge.

Komisija isto tako mora izvješćivati o odlukama koje su donijeli dužnosnici za ovjeravanje,⁷⁶ među ostalim i o:

- neisključenju gospodarskih subjekata ako je to nužno kako bi se osiguralo neprekidno pružanje usluge u ograničenom razdoblju dok predmetni gospodarski subjekti ne donesu korektivne mjere,
- neobjavljivanju informacija o administrativnim sankcijama na internetskim stranicama Komisije zbog potrebe za povjerljivošću istraga ili kako bi se poštovalo načelo proporcionalnosti ako je riječ o fizičkoj osobi, i
- svakoj odluci dužnosnika za ovjeravanje koja odstupa od preporuke povjerenstva.

Od početka rada povjerenstva 2016. nije bilo odstupanja od njegovih preporuka i odgovorni dužnosnici za ovjeravanje u potpunosti su postupali u skladu s njima.

Komisijina služba za unutarnju reviziju provela je 2018. reviziju sustava EDES te je dala pozitivno mišljenje o uspostavljenom sustavu. Komisija je potom intenzivirala svoje aktivnosti informiranja o EDES-u među unutarnjim⁷⁷ i vanjskim dionicima⁷⁸, posebice putem sljedećih aktivnosti:

- provođenjem komunikacijskog plana i ankete među dionicima,
- pomnim praćenjem, u suradnji s OLAF-om, sustavnog postupanja u skladu s preporukama, i
- uključivanjem upotrebe EDES-a u strategije za borbu protiv prijevара glavnih uprava Komisije.

8. DALJNJE DJELOVANJE U POGLEDU REZOLUCIJE EUROPSKOG PARLAMENTA O GODIŠNJEM IZVJEŠĆU ZA 2017.

Europski parlament donio je 31. siječnja 2019. rezoluciju o Komisijinu Godišnjem izvješću za 2017. o zaštiti financijskih interesa EU-a – borba protiv prijevара⁷⁹. Komisija je pozdravila rezoluciju Europskog parlamenta i primila na znanje da je Parlament prepoznao njezine aktivnosti u borbi protiv prijevара i potporu koju pruža u tom području, posebno uspostavu Ureda europskog javnog tužitelja (EPPO) i prijedlog

Komisije za izmjenu Uredbe br.883/2013 o OLAF-ovim istragama. Komisija će moći na pozitivan način poduzeti daljnje mjere u pogledu brojnih pitanja iznesenih u rezoluciji, posebno poziva na blisku suradnju između OLAF-a i EPPO-a. Komisija će isto tako nastaviti poticati države članice koje još ne sudjeluju u EPPO-u da mu se pridruže te će osigurati da EPPO raspolaže odgovarajućim sredstvima za izvršavanje svojih zadaća. Komisija će se o rezoluciji Parlamenta detaljno očitovati u svojem službenom odgovoru, koji će biti dostavljen kasnije ove godine⁸⁰.

9. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

9.1. Prihodi

U 2018. solarne ploče bile su, kao i 2017. i 2016., roba koja je najviše bila pogođena prijevarama i nepravilnostima u financijskim pogledu. Komisija je 2018. u nekoliko država članica provela inspekcije na terenu koje se odnose na strategije kontrole za solarne ploče zbog uključenih rizika (izbjegavanja plaćanja velikih iznosa antidampinških pristojbi) te zbog raznih obavijesti o uzajamnoj pomoći koje je OLAF izdao prošlih godina. Države članice postale su svjesnije koliko je uvoz solarnih ploča osjetljiv na prijevare i nepravilnosti, što je dovelo do toga da su tijekom 2018. provodile dodatne kontrole. To naglašava važnost istraga koje provodi OLAF i važnost njegove koordinacijske uloge u tom konkretnom području.

Prijevare u području prihoda počinjene umanjnjenjem vrijednosti robe uvezene u EU i u nadolazećim godinama bit će prijetnja s kojom se treba suočiti. OLAF-ove istrage o umanjenju vrijednosti tekstila i obuće uvezanih iz Kine potvrdile su da će počinitelji prijevара iskoristiti sve rupe u propisima i da prijevare koje uključuju velike količine mogu biti isplative.

Digitalizacija svjetskog gospodarstva i novi gospodarski modeli kao što je e-trgovina ubrzano mijenjaju prekograničnu trgovinu, u kojoj se umjesto velikih pošiljaka istovrsne robe danas šalje velik broj malih pošiljaka niže vrijednosti.

Prekogranična e-trgovina robom predstavlja rizike za financijske interese EU-a i za države članice. Poseban je rizik od zlorabe sustava oslobođanja od carine za pošiljke male vrijednosti: i. umanjenjem vrijednosti robe u e-trgovini; ii. dijeljenjem pošiljki na manje dijelove tako da budu ispod praga za oslobođenje (150 EUR); iii. uvozom komercijalnih pošiljki koje su prijavljene kao darovi; ili iv. uvozom robe koja ne ispunjuje uvjete za oslobođenje od carine.

⁷⁶ Podaci se nalaze u radnom dokumentu službi Komisije iz bilješke 1. točke v.

⁷⁷ Službe Komisije, institucije i tijela EU-a.

⁷⁸ Subjekti uključeni u izravno i podijeljeno izvršavanje proračuna.

⁷⁹ 2018/2152(INI).

⁸⁰ SP(2019)392.

Rastuća e-trgovina zahtijeva da države članice prilagode svoje strategije carinskog nadzora kako bi uspostavile pravu ravnotežu između olakšavanja/pojednostavnjenja trgovine i zaštite financijskih interesa EU-a.

Stoga je fleksibilna kombinacija različitih oblika kontrole ključna kako bi se uklonile rupe u propisima koje iskorištavaju počinitelji prijevara te carinskim tijelima omogućilo da uspješno odgovore na različite gospodarske modele koji se primjenjuju s pomoću tehnologije (kao što je e-trgovina) i djelotvorno zaštitili financijski interesi EU-a te istodobno omogućilo olakšavanje i pojednostavnjenje trgovine.

Preporuka 1.

Države članice pozivaju se da prošire i pojačaju svoje strategije carinskog nadzora prekogranične e-trgovine, posebno u pogledu moguće zlouporabe sustava oslobađanja od carine za pošiljke male vrijednosti, te da osiguraju propisno prikupljanje TVS-a.

Stoga se od država članica zahtijeva da osiguraju sljedeće:

- da se za komercijalne pošiljke koje su prijavljene kao darovi i za robu koja ne ispunjuje uvjete za oslobađanje od carine u sustavima elektroničkih carinskih deklaracija (ECS) ne primjenjuje automatski traženo oslobađanje od carine za robu čija je prijavljena stvarna vrijednost veća od 150 EUR,
- da sustav ECS, na temelju profila rizičnosti i nasumično, sustavno otkriva moguća umanjena vrijednosti robe ili neispravno prijavljenu robu u okviru sustava oslobađanja od carine za pošiljke male vrijednosti,
- da su uspostavljene posebne mjere kontrole za sprečavanje umjetnog dijeljenja pošiljki na manje dijelove radi oslobađanja od carine, i
- da se u okviru *ex post* kontrola provjerava postupaju li trgovci u skladu sa sustavom oslobađanja od carine za pošiljke male vrijednosti te da ovlašteni gospodarski subjekti ne budu isključeni iz takvih provjera usklađenosti.

9.2. Rashodi

Glavni nalazi analize iz ovog Izvješća potvrđuju najznačajnije obrasce i zaključke predstavljene u prethodnim izvješćima.

Kad je riječ o poljoprivrednim rashodima, glavne mjere koje su u opasnosti jesu tržišne mjere i ulaganja u okviru ruralnog razvoja. U području izravnih plaćanja mogu se pojaviti posebni

problemi na lokalnoj razini te ih nadležna nacionalna tijela moraju ispravno i brzo riješiti.

U području kohezijske politike primijećen je napredak, posebno u trenutačnom programskom razdoblju. Nove odredbe o borbi protiv prijevara u Uredbi 1303/2013 pokazuju obećavajuće rezultate jer se čini da dovode do poboljšanja u otkrivanju prijevara, a izgleda da se nepravilnosti koje se ne smatraju prijevarom smanjuju. Komisija će nastaviti pratiti te rezultate kako bi procijenila jesu li oni stvarno rezultat učinkovitijih sustava, a ne nedovoljnog otkrivanja ili nedovoljnog prijavljivanja (posebno u slučaju nepravilnosti koje se ne smatraju prijevarom).

Preporuka 2.

Komisija ponavlja da bi bilo primjereno da države članice koje još nisu donijele nacionalnu strategiju za borbu protiv prijevara to učine.

Te bi strategije trebalo izraditi u suradnji sa svim tijelima koja imaju posebnu ulogu i stručno znanje u području zaštite financijskih interesa EU-a, uključujući tijela za izvršavanje zakonodavstva i tijela progona.

U skladu s onim što je bilo preporučeno prethodnih godina, u tim bi strategijama trebalo uzeti u obzir sljedeće:

- zaključke analiza rizika navedene u ovom i prethodnim izvješćima,
- potrebu da se strukturira koordinacija upravnih i kaznenih provjera i istraga,
- način uključivanja dojava primljenih od medija i zviždača u sustav kontrole, i
- mogućnost jačanja pristupa otkrivanju nepravilnosti i prijevara koji se temelji na analizi rizika, uključujući upotrebu informatičkih alata (kao što je ARACHNE).

9.3. Pogled unaprijed

Komisija, suzakonodavci i države članice kontinuirano dorađuju regulatorni okvir putem kojeg se štiti europski proračun. U ovom se Izvješću nastojao prikazati taj proces koji je u tijeku te glavna postignuća ostvarena u tri desetljeća zajedničkog rada i nastojanja. U mandatu Junckerove Komisije taj se proces ubrzao. Završene su glavne inicijative i ostvareni su operativni rezultati, što dokazuje da se kontinuirano radi na suzbijanju novih izazova i rizika.

Taj se proces nastavlja i 2019. jer suzakonodavci završavaju donošenje ostalih važnih zakonodavnih inicijativa koje će dodatno ojačati

okvir za borbu protiv prijevара, а то су директива о заштити звијздача и директива о спречавању пранја новца.

Kad je riječ о заштити финансијских интереса EU-a на терену, годишње извјеšće Европског ревизorskog суда показало је да су задњих година остварена знатна побољшанја те да у неким подручјима политика стопе погрешке не прелазе праг значајности. Двије узастопне године (2016. и 2017.) Суд је дао увјетно мишљење о прорачуну EU-a.

Taj се процес мора наставити те се могу и морaju постићи даљња побољшанја. У двама тематским извјеšćима донесенима 2019.⁸¹ Суд је препознао та постигнуća, али је utvrdio и подручја у којима су потребна побољшанја. Већину тих постигнуća потврђују и закључци изнесени у извјеšćима PIF, док су у неким подручјима потребне нове мјере. Nova strategija за борбу против приjevара (CAFS), коју је Комисија donijela 29. travnja 2019., usmjerena је и на питања у pogledu којих је Суд izrazio zabrinutost, а cilj joj је оjačати аналитичке способности и унутарњи koordinacijski окvir Комисије ради suočavanja с novim izazovima који се појављују у окружењу које се неprestаno мијења.

⁸¹ Tematsko извјеšće 01/2019 Борба против приjevара у rashodima EU-a: потребно је одлучно djelovati; и Tematsko извјеšće 06/2019 Suzbijanje приjevара при potrošnji sredstava EU-a за koheziju: upravljačka tijela moraju побољшати otkrivanje приjevара, poduzimanje odgovarajućih мјера и koordinaciju relevantnih активности