

Bruxelles, 30. svibnja 2018.
(OR. en)

9539/18

**Međuinstitucijski predmet:
2018/0211 (COD)**

**GAF 22
FIN 414
UD 114
AGRI 258
ENFOCUSTOM 114
JAI 544
ENFOPOL 287
EPPO 13
CADREFIN 52
CODEC 902**

PRIJEDLOG

Od:	Glavni tajnik Europske komisije, potpisao g. Jordi AYET PUIGARNAU, direktor
Datum primitka:	30. svibnja 2018.
Za:	g. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, glavni tajnik Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	COM(2018) 386 final
Predmet:	Prijedlog UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA o uspostavi programa EU-a za borbu protiv prijevara

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2018) 386 final.

Priloženo: COM(2018) 386 final



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 30.5.2018.
COM(2018) 386 final

2018/0211 (COD)

Prijedlog

UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA

o uspostavi programa EU-a za borbu protiv prijevara

{SWD(2018) 294 final}

OBRAZLOŽENJE

1. KONTEKST PRIJEDLOGA

U kontekstu izrade sljedećeg višegodišnjeg financijskog okvira (VFO) potrebno je uspostaviti program za potporu zaštiti financijskih interesa EU-a i za uzajamnu administrativnu pomoć između carinskih tijela.

Ex ante evaluacija novog programa provedena je u skladu s člankom 30. stavkom 4. Financijske uredbe iz 2016., u obliku radnog dokumenta službi.

Ovim se prijedlogom predviđa početak njegove primjene od 1. siječnja 2021. te je on upućen Uniji od 27 država članica u skladu s obavijesti Ujedinjene Kraljevine o njezinoj namjeri da se povuče iz EU-a i Euratoma na temelju članka 50. Ugovora o Europskoj uniji koju je Europsko vijeće primilo 29. ožujka 2017.

• Razlozi i ciljevi

Člankom 325. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) predviđena je zajednička obveza država članica i EU-a u pogledu zaštite financijskih interesa EU-a. Člankom 33 UFEU-a predviđeno je jačanje carinske suradnje među državama članicama te između njih i Komisije. Provedbu prijašnjih višegodišnjih proračuna Unije pratio je niz mjera potpore državama članicama i Uniji kao cjelini u sprječavanju i suzbijanju prijevara koje štete financijskim interesima Unije te potpore za uzajamnu administrativnu pomoć i suradnju u području carine i poljoprivrede. Te mjere obuhvaćaju i. program potrošnje Hercule III¹ kojim se podupiru djelovanja protiv prijevara, korupcije i svih drugih nezakonitih radnji koje štete financijskim interesima Unije, ii. informacijski sustav za borbu protiv prijevara (AFIS) koji je operativna aktivnost i u biti obuhvaća skup carinskih IT aplikacija unutar zajedničkog informacijskog sustava kojim upravlja Komisija, namijenjen obavljanju zadaća koje su Komisiji dodijeljene Uredbom 515/97² i iii. Sustav za upravljanje nepravilnostima (IMS), tj. alat za sigurnu elektroničku komunikaciju kojim se državama članicama olakšava izvršavanje njihove obveze prijave nepravilnosti, uključujući prijevare, i podupire upravljanje nepravilnostima i njihova analiza. Iako je teško kvantificirati njihov financijski učinak, te su mjere pridonijele vraćanju znatnih iznosa u proračun EU-a. Primjerice, u okviru programa „Hercule” financiran je razvoj automatiziranog alata za praćenje (AMT), informacijskog alata koji omogućuje otkrivanje anomalija u trgovinskim tokovima. Taj je alat korišten u više carinskih operacija te je bio od ključne važnosti pri otkrivanju znatnih sustavih prijevara počinjenih iskazivanjem umanjenje vrijednosti pri uvozu tekstilnih proizvoda i obuće iz trećih zemalja.

Prethodno iskustvo pokazuje da financijskim interesima Unije štete i prijevare i nepravilnosti. Svake se godine u godišnjem izvješću o zaštiti financijskih interesa EU-a³ pokazuje da je obujam tih nepravilnosti, uključujući prijevare, takav da usprkos promjenjivosti nalaže djelovanje na razini Unije. Osim toga, sljedeći višegodišnji financijski okvir (VFO) provodit će se u kontekstu znatnih promjena zakonodavnog i institucijskog okvira za zaštitu financijskih interesa Unije, posebno osnivanja Ureda europskog javnog tužitelja (EPPO) i provedbe Direktive (EU) 2017/1371 Europskog parlamenta i

¹ 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.).

² Uredba Vijeća (EZ) br. 515/97 od 13. ožujka 1997. o uzajamnoj pomoći upravnih tijela država članica i o suradnji potonjih s Komisijom radi osiguravanja pravilne primjene propisa o carinskim i poljoprivrednim pitanjima kako je zadnje izmijenjena Uredbom 2015/1525 (SL L 82, 22.3.1997., str. 1.).

³ Sva izvješća o zaštiti financijskih interesa EU-a dostupna su na web-mjestu Komisije: https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/communities-reports_en.

Vijeća od 5. srpnja 2017. o suzbijanju prijevара počinjenih protiv financijskih interesa Unije kaznenopravnim sredstvima (direktiva PIF)⁴.

Iz perspektive izvršenja proračuna IMS nije program financiranja, nego operativna aktivnost. Komisiji je dodijeljena zadaća provedbe aktivnosti IMS-a na temelju sektorskog zakonodavstva. Sustav IMS potrebno je na odgovarajući način održavati i razvijati kako bi se državama članicama omogućilo da ispunjavaju svoje obveze izvješćivanja i da Komisiji dostavljaju podatke neophodne za analizu bitnih rezultata u otkrivanju i prijavljivanju nepravilnosti, uključujući prijevare, koje se odnose na proračun Unije u okviru podijeljenog upravljanja i u području pretpristupne pomoći.

Iz perspektive izvršenja proračuna AFIS je, poput IMS-a, operativna aktivnost. S obzirom na sve veću sofisticiranost kriminalnih skupina i nove izazove s kojima se suočava borba protiv prijevара, među ostalim i zbog tehnološkog razvoja, potreba za uzajamnom administrativnom pomoći između carinskih tijela i suradnja s Komisijom i dalje je snažna.

Uspostavom Programa EU-a za borbu protiv prijevара u velikoj će se mjeri obnoviti program Hercule III, uz određena poboljšanja kao što je mogućnost financiranja novih inicijativa (npr. u području analize podataka) i kombiniranjem tog financiranja s financijskom osnovicom za AFIS i IMS. Program će punoj mjeri iskoristiti sve mogućnosti koje proizlaze iz nove financijske uredbe. Programom EU-a za borbu protiv prijevара osigurat će se kontinuitet potpore Unije aktivnostima koje države članice i Komisija provode radi zaštite financijskih interesa Unije i potpore uzajamnoj administrativnoj pomoći država članica i njihovoj suradnji s Komisijom u području carine i poljoprivrede.

Programom EU-a za borbu protiv prijevара ojačat će se i pojednostavniti postojeća potpora Unije naporima za zaštitu financijskih interesa Unije i uzajamnoj administrativnoj pomoći država članica u području carine te iskoristiti sinergije i stvoriti fleksibilnost među postojećim djelovanjima.

Dva su **opća cilja** Programa:

- (1) Zaštita financijskih interesa Europske unije
- (2) Potpora uzajamnoj pomoći upravnih tijela država članica i njihovoj suradnji s Komisijom radi osiguravanja pravilne primjene propisa o carinskim i poljoprivrednim pitanjima.

Izravno iz općih ciljeva slijede tri **posebna cilja** Programa:

- (1) sprečavanje i suzbijanje prijevара, korupcije i svih ostalih nezakonitih radnji koje štete financijskim interesima Unije.
- (2) potpora prijavljivanju nepravilnosti, uključujući prijevare, u vezi sa sredstvima u okviru podijeljenog upravljanja i sredstvima pretpristupne pomoći iz proračuna Unije.
- (3) osiguravanje alata za razmjenu informacija i potporu operativnim aktivnostima u području uzajamne administrativne pomoći u carinskim i poljoprivrednim pitanjima.

• **Dosljednost s postojećim odredbama politike u određenom području**

Više pravnih akata na razini Unije uređuje pitanja zaštite financijskih interesa Unije, prije svega: Uredba 883/2013⁵ o utvrđivanju pravila za istrage koje provodi Europski ured za borbu protiv prijevара (OLAF), Uredba 515/97 o uzajamnoj administrativnoj pomoći u području carine i

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.).

⁵ Uredba (EU, Euratom) br. 883/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. rujna 2013. o istragama koje provodi Europski ured za borbu protiv prijevара (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.).

poljoprivrede ili, u skorije vrijeme, Uredba 1939/2017⁶ o provedbi pojačane suradnje u vezi s osnivanjem Ureda europskog javnog tužitelja i Direktiva PIF. Sektorsko zakonodavstvo također sadržava odredbe o zaštiti financijskih interesa Unije. Programom EU-a za borbu protiv prijevара osigurat će se pomoć državama članicama i relevantnim tijelima Unije kako bi bolje zaštitili financijske interese Unije. Namjena mu je podupirati navedene instrumente politika.

U području carine komponenta AFIS Programa EU-a za borbu protiv prijevара i dalje će obuhvaćati zadaće koje su Komisiji dodijeljene Uredbom 515/97. Napokon, komponenta IMS obuhvaćat će zadaće koje su Komisiji dodijeljene na temelju sektorskog zakonodavstva.

- **Dosljednost u odnosu na druge politike Unije**

U okviru višegodišnjeg financijskog okvira uspostaviti će se novi instrument za nabavu opreme za carinske kontrole radi potpore djelotvornoj carinskoj uniji, uključujući i potporu za kupnju opreme za kontrole namijenjene carinskim tijelima. Program EU-a za borbu protiv prijevара i Program za opremu za carinske kontrole međusobno će se nadopunjavati jer će se svaki od njih usmjeriti na različiti vrstu potpore carini: programom EU-a za borbu protiv prijevара podupirat će se, među ostalim, kupnja opreme, uključujući sitnu carinsku opremu za carinska i necarinska tijela, ako je izričito namijenjena zaštiti financijskih interesa Unije, a novi program za carinsku opremu namijenjen je financiranju nabave veće carinske opreme kako bi se povećala ujednačenost u provedbi carinskih kontrola u svim državama članicama.

Sljedeća oprema mogla bi primjerice biti obuhvaćena Programom EU-a za borbu protiv prijevара bez preklapanja s područjem primjene instrumenta za nabavu opreme za carinske kontrole: digitalna forenzička oprema, oprema za nadzor, oprema za prikupljanje informacija, oprema za suzbijanje nezakonite prodaje cigareta te psi za detekciju. Za razliku od instrumenta za nabavu opreme za carinske kontrole, u okviru Programa EU-a za borbu protiv prijevара potpora će se dodjeljivati i necarinskim tijelima, primjerice poreznim tijelima, pravosudnim tijelima, policijskim inspektoratima i pograničnoj policiji, ministarstvima, raznim istražnim tijelima, tijelima za borbu protiv korupcije itd.

Drugim politikama Unije u područjima kao što su pravosuđe, carina i unutarnji poslovi te njihovim relevantnim programima rješavat će se konkretna pitanja u tim područjima, koja su blisko povezana sa zaštitom financijskih interesa Unije. Ne očekuju se preklapanja između tih programa i Programa EU-a za borbu protiv prijevара. U okviru izrade godišnjih programa rada uložiti će se naponi da se izbjegnu udvostručavanja i pronađu sinergije između Programa EU-a za borbu protiv prijevара i ostalih relevantnih programa u područjima kao što su pravosuđe, carina i unutarnji poslovi.

2. PRAVNA OSNOVA, SUPSIDIJARNOST I PROPORCIONALNOST

- **Pravna osnova**

Pravna osnova Programa EU-a za borbu protiv prijevара objedinit će odredbe **članka 325. UFEU-a**, u kojem se ističe zajednička obveza država članica i EU-a u pogledu zaštite financijskih interesa Unije i **članka 33. UFEU-a** o carinskoj suradnji s obzirom na to da se Uredba 515/97, kojom su predviđeni operativni aspekti koji se financiraju iz komponente AFIS Programa EU-a za borbu protiv prijevара, temelji na članku 33. UFEU-a (uz članak 325. UFEU-a)⁷.

⁶ 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.).

⁷ AFIS pokriva aktivnosti koje nisu obuhvaćene člankom 325. UFEU-a (npr. carinska suradnja u vezi s nezakonitim proizvodima).

- **Supsidijarnost**

Nepravilnosti, uključujući prijevare, koje se odnose na proračun Unije po definiciji su pojava na razini Unije i nisu ograničeni na pojedinačne države članice. To je osobito vidljivo ako prijevara na rashodovnoj strani ima prekograničnu dimenziju ili primjerice na prihodovnoj strani, u slučajevima kada se vrijednosti uvezene robe smanjuje kako bi se izbjegla carina, što izravno šteti tradicionalnim vlastitim sredstvima Unije.

U pogledu komponente Hercule Programa EU-a za borbu protiv prijevara intervencija na razini Unije radi zaštite financijskih interesa opravdana je u smislu supsidijarnosti ako olakšava suradnju između Unije i država članica ili među državama članicama, bez narušavanja nadležnosti država članica (na primjer, u pogledu izrade i provedbe njihovih vlastitih sustava za borbu protiv prijevara). Potporom u okviru ove inicijative ojačat će se prekogranična suradnja.

Dodana vrijednost Unije za sustav AFIS temelji se na njegovoj koordinacijskoj dimenziji, posebno u smislu prikupljanja podatka i pristupa podacima što se ne može ostvariti na nacionalnoj razini, poticanja dobrih rezultata misija koje provode nacionalne carinske uprave i njihove uzajamne pomoći te suradnje s Komisijom.

IMS je jedina baza podataka na razini Unije u kojoj se su objedinjeni prijavljeni podaci o nepravilnostima, uključujući prijevare, u vezi sa sredstvima u okviru podijeljenog upravljanja i sredstvima pretpristupne pomoći, razvrstani prema područjima djelovanja Unije i po državama članicama. Ta baza podataka omogućuje razne vrste analiza i potiče razvoj politike Unije za borbu protiv prijevara koja se temelji na dokazima. Dodana je vrijednost takve sveobuhvatne perspektive na razini Unije da ona omogućuje utvrđivanje zajedničkih rizika i obrazaca te definiranje i provedbu zajedničkih pristupa u borbi protiv prijevara u cilju učinkovite i jednake zaštite financijskih interesa Unije.

Nadalje, djelovanja u okviru komponenata AFIS i IMS Programa EU-a za borbu protiv prijevara provode se na razini Unije kao što je predviđeno relevantnim zakonodavstvom Unije, koji su same po sebi usklađeni s načelom proporcionalnosti.

- **Proporcionalnost**

Komponenta Hercule Programa EU-a za borbu protiv prijevara pruža državama članicama namjensku pomoć pri ostvarivanju njihove obveze zaštite financijskih interesa Unije. Ograničena je na ono što je nužno za ostvarenje predloženih ciljeva i stoga je u skladu s načelom proporcionalnosti.

Komponente AFIS i IMS u okviru Programa obuhvaćaju samo financijske obveze Komisije utvrđene sekundarnim zakonodavstvom i ne odnose se na operativne aspekte AFIS-a i IMS-a. One su u tom smislu usklađene s načelom proporcionalnosti.

- **Odabir instrumenta**

Pravna osnova za prethodni program Hercule (Uredba 250/2014) istječe krajem 2020. Stoga će biti nužno uspostaviti Program EU-a za borbu protiv prijevara na temelju nove uredbe kako bi se osiguralo kontinuitet potpore Unije za djelovanja koja Komisija i države članice provode u cilju pružanja pomoći u području borbe protiv prijevara. Donošenjem Programa EU-a za borbu protiv prijevara objedinile bi se komponenta Hercule i financijska osnova AFIS-a i IMS-a radi pojednostavnjenja i stvaranja operativnih, administrativnih i proračunskih sinergija.

3. REZULTATI RETROSPEKTIVNIH EVALUACIJA, SAVJETOVANJA I DIONICIMA I PROCJENE UČINAKA

• Retrospektivne evaluacije/provjere primjerenosti postojećeg zakonodavstva

Program Hercule posljednjih je godina prošao dvije evaluacije. Komisijino *ex post* izvješće o evaluaciji programa Hercule II (2007.–2013.) doneseno je i proslijeđeno Europskom parlamentu i Vijeću u svibnju 2015.⁸. Komisijino evaluacijsko izvješće na sredini razdoblja programa Hercule III (od 1 siječnja 2014. do lipnja 2017., tj. prva polovina sedmogodišnjeg trajanja programa) doneseno je i proslijeđeno početkom siječnja 2018.⁹. U evaluaciji je utvrđeno da je program Hercule III uglavnom ispunio svoju misiju zaštite financijskih interesa Unije. Zaključeno je da je program bio učinkovit. Pokazalo se da je program relevantan, razmotreno je moguće produljenje operativnih ciljeva programa te da postoje mehanizmi koji osiguravaju njegovu usklađenost. Potvrđeno je da je program u cjelini učinkovit. U okviru evaluacije predložena su poboljšanja kako bi se olakšalo opterećenje koje nameću postupci podnošenja zahtjeva i izvješćivanja. Komisija je radi toga uvela sustav elektroničkog upravljanja za podnošenje i obradu zahtjeva za bespovratna sredstva te upravljanje njima u okviru programa. Postoji jasna dodana vrijednost u provedbi takvog programa na razini Unije i smatra se da su aktivnosti programa održive.

Budući da AFIS i IMS nisu financijski programi, oni ne podliježu primjeni odgovarajućih evaluacijskih ciklusa. Međutim, njihova uspješnost u pogledu povezanih operativnih aktivnosti može se ocijeniti na temelju određenih pokazatelja¹⁰. Osim toga, Komisija redovito izrađuje izvješća o ispitivanju za sustav AFIS. U posljednjem takvom izvješću navodi se da je više od 80 % korisnika iz država članica zadovoljno razinom funkcionalnosti i učinkovitosti raznih aplikacija u okviru AFIS-a te osposobljavanjem za taj program.

Europski revizorski sud zaključio je u svojem tematskom izvješću 19/2017 o uvoznim postupcima da su posebne aplikacije AFIS-a učinkoviti alati za utvrđivanje mogućih slučajeva prijevare povezanih s netočnim opisom podrijetla i umanjenjem vrijednosti/umanjenjem iznosa računa u odnosu na stvarnu vrijednost robe. Te su aplikacije korisne za procjenu veličine gubitka carinskih prihoda¹¹. Europski revizorski sud u istom tematskom izvješću navodi da alati i programi Unije za razmjenu carinskih informacija i poboljšanje suradnje još nisu dosegli svoj puni potencijal. Jedan je od zaključaka tematskog izvješća i da određeni carinski informacijski sustavi u okviru AFIS-a nisu dovoljno iskorišteni. U tematskim izvješćima 10/2015 i 24/2016 Europskog revizorskog suda iznesene su preporuke u pogledu IMS-a.

Podrobnije o retrospektivnim evaluacijama tekućih programa u dijelu 1.2. *ex ante* evaluacije priložene zakonodavnom prijedlogu.

⁸ Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o ostvarenju ciljeva programa „Hercule II”, COM(2015) 221 final.

⁹ Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću, Evaluacija u sredini razdoblja Uredbe (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, COM(2018) 3 final.

¹⁰ Osobito na temelju Komisijinih godišnjih izvješća o aktivnostima AFIS-a (na temelju članka 51.a Uredbe 515/97) u okviru izvješća Komisije o zaštiti financijskih interesa EU-a (Izvješće o PIF-u). IMS je evaluiran u radnom dokumentu službi pod naslovom „Provedba članka 325. UFEU-a po državama članicama” i izvješću „Mjere poduzete na temelju preporuka iz izvješća Komisije o zaštiti financijskih interesa EU-a” koji su priloženi ovom izvješću. Za izvješće 2016. vidjeti COM (2017) 383 final i SWD(2017) 266, 267 i 270 final.

¹¹ Tematsko izvješće Revizorskog suda br. 19/2017. „Uvozni postupci: nedostaci u pravnom okviru i nedjelotvorna provedba utječu na financijske interese EU-a”, 5. prosinca 2017.

- **Savjetovanja s dionicima**

Komisija je 13. ožujka 2018. organizirala jednodnevnu radionicu za dionike u državama članicama (uglavnom predstavnike službi za usklađivanje borbe protiv prijevара i carinskih uprava) radi rasprave o opcijama za aktivnosti u okviru budućeg programa. Rezultati savjetovanja potvrdili su potrebu za kontinuiranom potporom u obliku programa Unije za borbu protiv prijevара. U Prilogu 2. *ex ante* evaluacije sažeto se iznose zaključci tog ciljanog savjetovanja s dionicima.

Komisija je provela i otvoreno javno savjetovanje u okviru pripreme budućeg sektorskog zakonodavstva uz prijedlog VFO-a za razdoblje nakon 2020. Samo se vrlo mali broj zaprimljenih odgovora odnosio na Program EU-a za borbu protiv prijevара.

- **Vanjsko stručno znanje**

Ocjena uspješnosti programa Hercule III povjerena je vanjskom ugovornom suradniku, u skladu s Uredbom 250/2014. Vanjski ugovorni suradnik izradio je neovisnu studiju¹² i temeljito ocijenio uspješnost programa Hercule III na sredini razdoblja i iznio prijedloge mogućih ciljeva i aktivnosti programa u budućnosti, posebno u području prekogranične suradnje između država članica, suradnje s partnerima iz trećih zemalja te suočavanja s izazovima novih tehnoloških razvoja. Utvrđeno je i da je samo mali broj mjera uključivao razmjenu zaposlenika između nacionalnih uprava i međunarodnu suradnju.

- **Procjena učinka**

Budući da je Program EU-a za borbu protiv prijevара nastavak postojećih inicijativa (Hercule, AFIS i IMS), uz neke prilagodbe, te uzimajući u obzir njegovu strukturu i ograničenost njegova proračuna, procijenjeno je da nije potrebno provesti procjenu učinka. Umjesto toga, provedena je *ex ante* evaluacija u skladu s člankom 30. stavkom 4. Financijske uredbe iz 2016, u obliku radnog dokumenta službi.

- **Pojednostavnjivanje**

Program Hercule II, operativna aktivnost AFIS i sustav izvješćivanja IMS svaki za sebe znatno pridonosi zaštiti financijskih interesa Unije i uzajamnoj administrativnoj pomoći u području carine. Programom EU-a za borbu protiv prijevара objedinit će se financiranje ta tri instrumenta u okviru jednog programa, a prednost je toga da će, s jedne strane, svaka komponenta zasebno i dalje pružati specijaliziranu uslugu za koju je namijenjena, a s druge strane, stvorit će se uvjeti za pojednostavnjenje i nastanak sinergija te za smanjenje administrativnog opterećenja i pojednostavnjenja upravljanja.

4. UTJECAJ NA PRORAČUN

Financijska omotnica za provedbu Programa EU-a za borbu protiv prijevара za razdoblje 2021.–2027. iznosi 181 207 000 EUR u tekućim cijenama.

Detaljna godišnja raspodjela, uključujući odobrena sredstva za plaćanje i potrebne ljudske i administrativne resurse, navedeni su u zakonodavnom financijskom izvještaju koji je priložen ovom prijedlogu.

¹² Evaluacija u sredini programskog razdoblja programa Hercule III, Konačno izvješće, CEPS, Economisti Associati, CASE, wedoIT, 2017. (https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/herculeiii_midterm_evaluation_en.pdf).

5. OSTALI DIJELOVI

• Planovi provedbe i mehanizmi praćenja, evaluacije i izvješćivanja

U nacrtu uredbe o uspostavi Programa EU-a za borbu protiv prijevara navode se tri glavna pokazatelja za posebne ciljeve programa:

- (1) Potpora sprečavanju i suzbijanju prijevara, korupcije i svih ostalih nezakonitih radnji koje štete financijskim interesima Unije.
 - Stopa zadovoljstva u pogledu aktivnosti koje su organizirane i (su)financirane u okviru programa.
 - Postotak država članica koje primaju potporu svake godine trajanja programa.
- (2) Stopa zadovoljstva korisnika Sustava za upravljanje nepravilnostima.
- (3) Obujam informacija o uzajamnoj pomoći koje su stavljene na raspolaganje i broj aktivnosti povezanih s uzajamnom pomoći.

U skladu sa stavcima 22. i 23. Međuinstitucijskog sporazuma od 13. travnja 2016.¹³, u kojima su tri institucije potvrdile da se procjene učinka opcija za daljnje djelovanje trebaju temeljiti na evaluacijama postojećeg zakonodavstva i politika, Komisija će provesti privremenu i konačnu evaluaciju. U njima će se ocijeniti učinak Programa na temelju njegovih pokazatelja i ciljeva te detaljno analizirati njegova relevantnost, djelotvornost, učinkovitost, stupanj dodane vrijednosti EU-a te usklađenost s drugim politikama EU-a. Evaluacije će obuhvaćati i stečena iskustva kako bi se prepoznali problemi ili mogućnosti za dodatno unaprjeđenje aktivnosti ili njihovih rezultata. Komisija će zaključke evaluacija i svoje primjedbe dostaviti Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru te Odboru regija i Europskom revizorskom sudu.

• Detaljno obrazloženje posebnih odredbi prijedloga

U poglavlju I. Uredbe navode se osnovni parametri Programa EU-a za borbu protiv prijevara za razdoblje 2021.–2027. sljedećeg VFO-a, uključujući područje primjene i financijsku omotnicu programa, raščlanjenu u skladu s njegove tri komponente (Hercule, AFIS i IMS). U Poglavlju I. navode se i uvjeti za sudjelovanje trećih zemalja u Programu. U pogledu provedbe programa Poglavlje I. uglavnom upućuje na Financijsku uredbu. U pogledu troškova koji su obuhvaćeni AFIS-om u Prilogu I. Uredbe navodi se okvirni popis troškova koji su obuhvaćeni Programom.

U Poglavlju II. navode se detalji provedbe Programa u obliku bespovratnih sredstava i posebno detalji mogućih korisnika bespovratnih sredstava. Oni uključuju tijela javne vlasti koja mogu doprinijeti ostvarenju jednog od ciljeva Programa iz bilo koje od sljedećih zemalja: država članica ili prekomorska zemlja ili područje koji su s njom povezani, treća zemlja pridružena Programu ili treća zemlja koja je navedena u programu rada.

U Poglavlju III. utvrđuju se aspekti Programa u pogledu programiranja, praćenja i evaluacije. Konkretno, navode se pokazatelji i primijenjene metode izvješćivanja te utvrđuje postupak privremene evaluacije. U njemu se utvrđuje i ovlast Komisije za donošenje delegiranih akata za usko definirane svrhe.

U Poglavlju IV. navode se prijelazne i završne odredbe i utvrđuje stavljanje izvan snage Uredbe Hercule III te odredbe o financiranju AFIS-a u okviru Uredbe 515/97.

¹³ Međuinstitucijski sporazum Europskog parlamenta, Vijeća Europske unije i Europske komisije o boljoj izradi zakonodavstva od 13. travnja 2016. (SL L 123, 12.5.2016., str. 1.).

Prijedlog

UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA**o uspostavi programa EU-a za borbu protiv prijevара**

EUROPSKI PARLAMENT I VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegove članke 33. i 325.,

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

nakon prosljeđivanja nacрта zakonodavnog akta nacionalnim parlamentima,

uzimajući u obzir mišljenje Revizorskog suda ⁽¹⁴⁾,

u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom,

budući da:

- (1) U članku 325. Ugovora o funkcioniranju Europske unije propisano je da Unija i države članice moraju suzbijati prijevара, korupciju i sva druga nezakonita djelovanja koja su usmjerena protiv financijskih interesa Unije. Unija bi trebala podupirati mjere u tim područjima.
- (2) Dosadašnja potpora tim mjerama putem Odluke br. 804/2004/EZ Europskog parlamenta i Vijeća¹⁵ (program „Hercule”), koja je izmijenjena i produljena Odlukom br. 878/2007/EZ Europskog parlamenta i Vijeća¹⁶ (program „Hercule II”), koja je stavljena izvan snage i zamijenjena Uredbom br. 250/2014 Europskog parlamenta i Vijeća¹⁷ (program „Hercule III”) omogućila je jačanje mjera Unije i država članica usmjerenih na suzbijanje prijevара, korupcije i svih drugih nezakonitih djelovanja koja štete financijskim interesima Unije.
- (3) Potpora državama članicama, zemljama kandidatkinjama i potencijalnim zemljama kandidatkinjama pri izvješćivanju o nepravilnostima i prijevarama koje štete financijskim interesima Unije putem Sustava za upravljanje nepravilnostima (IMS) propisana je sektorskim zakonodavstvom o Europskom fondu za jamstva u poljoprivredi i Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj¹⁸, Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu,

¹⁴ [ref]

¹⁵ Odluka br. 804/2004/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. travnja 2004. o utvrđivanju akcijskog programa Zajednice za poticanje mjera u području zaštite financijskih interesa Zajednice (program „Hercule”) (SL L 143, 30.4.2004., str. 9.).

¹⁶ Odluka br. 878/2007/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. srpnja 2007. o izmjeni i produljenju Odluke br. 804/2004/EZ o utvrđivanju akcijskog programa Zajednice za poticanje mjera u području zaštite financijskih interesa Zajednice (program „Hercule II.”) (SL L 193, 25.7.2007., str. 18.).

¹⁷ 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.).

¹⁸ Delegirana uredba Komisije (EU) 2015/1971 od 8. srpnja 2015. o dopuni Uredbe (EU) br. 1306/2013 Europskog parlamenta i Vijeća posebnim odredbama o izvješćivanju o nepravilnostima povezanim s Europskim fondom za jamstva u poljoprivredi i Europskim poljoprivrednim fondom za ruralni razvoj te o stavljanju izvan snage Uredbe Komisije (EZ) br. 1848/2006 i Provedbena uredba Komisije (EU) 2015/1975 od 8. srpnja 2015. o utvrđivanju učestalosti i formata za izvješćivanje o nepravilnostima povezanim s Europskim fondom za jamstva u

Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo¹⁹, Fondu za azil, migracije i integraciju i instrumentu za financijsku potporu u području policijske suradnje, sprečavanja i suzbijanja kriminala te upravljanje krizama²⁰, Fondu europske pomoći za najpotrebitije²¹ te pretprijetnoj pomoći²² u programskom razdoblju 2014.–2020. i nakon toga. IMS je alat za sigurnu elektroničku komunikaciju kojim se državama članicama, zemljama kandidatkinjama i potencijalnim zemljama kandidatkinjama olakšava izvršavanje obveze prijave otkrivenih nepravilnosti te podupire upravljanje nepravilnostima i njihova analiza.

- (4) Uredbom Vijeća (EZ) br. 515/97²³ i Odlukom Vijeća 2009/917/JHA²⁴ propisano je da Unija treba pružiti potporu uzajamnoj pomoći upravnih tijela država članica i njihovoj suradnji s Komisijom radi osiguravanja pravilne primjene propisa o carinskim i poljoprivrednim pitanjima
- (5) Ta se potpora pruža za niz operativnih aktivnosti. Potpora se među ostalim pruža u obliku informacijskog sustava za borbu protiv prijevara (AFIS), informacijske platforme koja se sastoji od skupa aplikacija unutar zajedničkog informacijskog sustava kojim upravlja Komisija. U okviru platforme AFIS djeluje i sustav IMS. Takav sustav zahtijeva stabilno i predvidljivo financiranje tijekom godina kako bi se osigurala njegova održivost.
- (6) Potporu Unije u području zaštite financijskih interesa Unije, izvješćivanja o nepravilnostima i uzajamne administrativne pomoći i suradnje u carinskim i poljoprivrednim pitanjima trebalo bi pojednostavniti i obuhvatiti jedinstvenim programom, odnosno Programom EU-a za borbu protiv prijevara (dalje u tekstu „Program”), radi povećanja sinergijskog učinka i proračunske fleksibilnosti te pojednostavnjenja upravljanja.
- (7) U Programu su stoga spojene tri komponenti: prva komponenta koja se oslanja na program „Hercule”, druga komponenta kojom se osigurava financiranje IMS-a i treća komponenta

poljoprivredi i Europskim poljoprivrednim fondom za ruralni razvoj, u skladu s Uredbom (EU) br. 1306/2013 Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 293, 10.11.2015., str. 6.).

¹⁹ Delegirana uredba Komisije (EU) 2015/1970 od 8. srpnja 2015. o dopuni Uredbe (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća posebnim odredbama o izvješćivanju o nepravilnostima povezanim s Europskim fondom za regionalni razvoj, Europskim socijalnim fondom, Kohezijskim fondom i Europskim fondom za pomorstvo i ribarstvo i Provedbena uredba Komisije (EU) 2015/1974 od 8. srpnja 2015. o utvrđivanju učestalosti i formata za izvješćivanje o nepravilnostima povezanim s Europskim fondom za regionalni razvoj, Europskim socijalnim fondom, Kohezijskim fondom i Europskim fondom za pomorstvo i ribarstvo, u skladu s Uredbom (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 293, 10.11.2015., str. 1.).

²⁰ Delegirana uredba Komisije (EU) 2015/1973 o dopuni Uredbe (EU) br. 514/2014 Europskog parlamenta i Vijeća posebnim odredbama o izvješćivanju o nepravilnostima povezanim s Fondom za azil, migracije te integraciju i instrumentom za financijsku potporu u području policijske suradnje, sprečavanja i suzbijanja kriminala te upravljanja krizama; Provedbena uredba Komisije (EU) 2015/1977 o utvrđivanju učestalosti i formata za izvješćivanje o nepravilnostima povezanim s Fondom za azil, migracije te integraciju i s Instrumentom za financijsku potporu u području policijske suradnje, sprečavanja i suzbijanja kriminala te upravljanja krizama, u skladu s Uredbom (EU) br. 514/2014 Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 293, 10.11.2015., str. 15.).

²¹ Delegirana uredba Komisije (EU) 2015/1972 od 8. srpnja 2015. o dopuni Uredbe (EU) br. 223/2014 Europskog parlamenta i Vijeća posebnim odredbama o izvješćivanju o nepravilnostima povezanim s Fondom europske pomoći za najpotrebitije i Provedbena uredba Komisije (EU) 2015/1976 od 8. srpnja 2015. o utvrđivanju učestalosti i formata za izvješćivanje o nepravilnostima povezanim s Fondom europske pomoći za najpotrebitije, u skladu s Uredbom (EU) br. 223/2014 Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 293, 10.11.2015., str. 11.).

²² Članak 16. Provedbena uredba Komisije (EU) br. 447/2014 o posebnim pravilima primjene Uredbe (EU) br. 231/2014 Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi instrumenta pretprijetne pomoći (IPA II) (SL L 132, 3.5.2014., str. 32.).

²³ Uredba Vijeća (EZ) br. 515/97 od 13. ožujka 1997. o uzajamnoj pomoći upravnih tijela država članica i o suradnji potonjih s Komisijom radi osiguravanja pravilne primjene propisa o carinskim i poljoprivrednim pitanjima kako je zadnje izmijenjena Uredbom 2015/1525 (SL L 82, 22.3.1997., str. 1.).

²⁴ Odluka Vijeća 2009/917/JHA o uporabi informacijske tehnologije u carinske svrhe (SL L 323/20, 10.12.2009., str. 20.).

kojom se financiraju aktivnosti za koje je zadužena Komisija na temelju Uredbe (EZ) br. 515/97, što uključuje i platformu AFIS.

- (8) Platforma AFIS obuhvaća nekoliko informacijskih sustava, uključujući Carinski informacijski sustav (CIS). CIS je automatizirani informacijski sustav koji je namijenjen kao pomoć državama članicama u sprečavanju, istrazi i kaznenom progonu postupanja kojima se krši carinsko ili poljoprivredno zakonodavstvo jer omogućuje učinkovitiju suradnju i postupke kontrole carinskih uprava država članica zahvaljujući bržoj razmjeni informacija. CIS-om je u okviru iste infrastrukture obuhvaćena i administrativna i policijska suradnja. Za potrebe administrativne suradnje CIS je uspostavljen Uredbom (EZ) br. 515/97, koja je donesena na temelju članaka 33. i 325. Ugovora o funkcioniranju Europske unije. Za potrebe policijske suradnje CIS je uspostavljen Odlukom 2009/917/JHA, koja je donesena na temelju članka 30. stavka 1. točke (a) i članka 34. stavka 2. točke (c) Ugovora o Europskoj uniji. Primjena CIS-a za potrebe policijske suradnje ne može se tehnički odvojiti od njegove primjene za potrebe administrativne suradnje s obzirom na to da se oba aspekta odvijaju u okviru istog informacijskog sustava. Budući da je CIS samo jedan od nekoliko informacijskih sustava koji se upotrebljavaju u okviru AFIS-a te da je broj slučajeva policijske suradnje manji od broja slučajeva administrativne suradnje u CIS-u, primjena AFIS-a za potrebe policijske suradnje smatra se dopunskom funkcijom u odnosu na njegovu administrativnu funkciju.
- (9) Ovom Uredbom utvrđuje se financijska omotnica za cjelokupno trajanje Programa, koja predstavlja primarni referentni iznos u smislu [upućivanje prema potrebi ažurirati u skladu s novim međuinstitucijskim sporazumom: točke 17. Međuinstitucionalnog sporazuma od 2. prosinca 2013. između Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije o proračunskoj disciplini, o suradnji u vezi s proračunskim pitanjima i o dobrom financijskom upravljanju²⁵], za Europski parlament i Vijeće tijekom godišnjeg proračunskog postupka.
- (10) Na ovu se Uredbu primjenjuju horizontalna financijska pravila koja su donijeli Europski parlament i Vijeće na temelju članka 322. Ugovora o funkcioniranju Europske unije. Ta su pravila utvrđena u Financijskoj uredbi i njima se posebice utvrđuje postupak za utvrđivanje i izvršenje proračuna putem bespovratnih sredstava, javne nabave, nagrada i neizravnog izvršenja, te predviđaju kontrole u pogledu odgovornosti financijskih izvršitelja. Pravila donesena na temelju članka 322. Ugovora o funkcioniranju Europske unije odnose se i na zaštitu proračuna Unije u slučaju općih nedostataka u pogledu vladavine prava u državama članicama jer je poštovanje vladavine prava bitan preduvjet za dobro financijsko upravljanje i učinkovito financiranje sredstvima EU-a.
- (11) Vrste financiranja i načine izvršenja na temelju ove Uredbe trebalo bi odabrati u skladu s time koliko je njima moguće postići posebne ciljeve djelovanja i ostvariti rezultate, uzimajući u obzir posebice troškove kontrola, administrativno opterećenje i očekivani rizik od nepoštovanja propisa. To bi trebalo uključivati mogućnost uporabe jednokratnih iznosa, paušalnih stopa i jediničnih troškova te financiranje koje nije povezano s troškovima, kako je navedeno u članku 125. stavku 1. Financijske uredbe.
- (12) Kako bi se u okviru Programa osigurao kontinuitet financiranja svih aktivnosti za koje je na temelju Uredbe (EZ) br. 515/97 zadužena Komisija, uključujući platformu AFIS, u Prilogu I. naveden je okvirni popis aktivnosti koje se financiraju.
- (13) Nabava opreme u okviru instrumenta Unije za financijsku potporu za nabavu opreme za carinske kontrole²⁶ mogla bi imati pozitivan učinak na borbu protiv prijevara koje utječu na

²⁵ Upućivanje ažurirati: SL C 373, 20.12.2013., str. 1. Sporazum je dostupan na: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2013.373.01.0001.01.ENG&toc=OJ:C:2013:373:TOC.

²⁶ [ref]

financijske interese EU-a. Zajednička je obveza instrumenta Unije za financijsku potporu za nabavu opreme za carinske kontrole i Programa spriječiti dupliciranje potpore Unije. Potpora u okviru Programa trebala bi prvenstveno biti usmjerena na nabavu vrsta opreme koje nisu obuhvaćene instrumentom Unije za financijsku potporu za nabavu opreme za carinske kontrole ili opreme čiji su korisnici tijela koja nisu tijela obuhvaćena instrumentom Unije za financijsku potporu za nabavu opreme za carinske kontrole. Izbjegavanje preklapanja osobito bi trebalo osigurati u kontekstu pripreme godišnjih programa rada.

- (14) U Programu bi trebale moći sudjelovati zemlje Europskog udruženja za slobodnu trgovinu (EFTA) koje su članice Europskoga gospodarskog prostora (EGP). Osim toga, u Programu bi trebale moći sudjelovati i zemlje pristupnice, zemlje kandidatkinje i potencijalni kandidati te zemlje na koje se odnosi europska politika susjedstva, u skladu s općim načelima i općim uvjetima sudjelovanja tih zemalja u programima Unije uspostavljenima u odgovarajućim okvirnim sporazumima i odlukama Vijeća o pridruživanju ili sličnim sporazumima. Program bi trebao biti otvoren i za ostale treće zemlje pod uvjetom da sklope poseban sporazum kojim se uređuje njihovo sudjelovanje u programima Unije.
- (15) Uzimajući u obzir prethodne evaluacije programa „Hercule” te radi jačanja Programa, sudjelovanje pravnih subjekata osnovanih u trećoj zemlji koja nije pridružena Programu trebalo bi iznimno biti moguće bez potrebe da ti subjekti snose troškove sudjelovanja.
- (16) Program bi se trebao provesti uzimajući u obzir preporuke i mjere navedene u Komunikaciji Komisije od 6. lipnja 2013. naslovljene „Jačanje borbe protiv krijumčarenja cigareta i drugih oblika nezakonite trgovine duhanskim proizvodima – cjelovita strategija EU-a”²⁷ te izvješću o napretku u provedbi te komunikacije od 12. svibnja 2017.²⁸
- (17) Unija je 2016. ratificirala Protokol o uklanjanju nezakonite trgovine duhanskim proizvodima uz Okvirnu konvenciju Svjetske zdravstvene organizacije o nadzoru nad duhanom (dalje u tekstu „Protokol”). Protokolom bi se trebali štiti financijski interesi Unije u mjeri u kojoj se odnosi na borbu protiv prekogranične nezakonite trgovine duhanom koja dovodi do gubitka prihoda. U okviru Programa trebala bi se pružati potpora Tajništvu Okvirne konvencije Svjetske zdravstvene organizacije o nadzoru nad duhanom pri obavljanju njegovih funkcija povezanih s Protokolom. Trebale bi se podupirati i druge aktivnosti Tajništva u vezi s borbom protiv nezakonite trgovine duhanom.
- (18) U skladu s Financijskom uredbom, Uredbom (EU, Euratom) br. 883/2013 Europskog parlamenta i Vijeća²⁹, Uredbom Vijeća (Euratom, EZ) br. 2988/95³⁰, Uredbom Vijeća (Euratom, EZ) br. 2185/96³¹ i Uredbom Vijeća (EU) 2017/1939³², financijski interesi Unije trebaju se štiti razmjernim mjerama, među ostalim i sprečavanjem, otkrivanjem, ispravljanjem i istragom nepravilnosti, uključujući prijevare, povratom izgubljenih, pogrešno plaćenih ili nepravilno upotrijebljenih sredstava te, prema potrebi, izricanjem administrativnih sankcija. Konkretno, u skladu s Uredbom (EU, Euratom) br. 883/2013 i Uredbom (Euratom, EZ)

²⁷ COM(2013) 324 final

²⁸ COM(2017) 235 final

²⁹ Uredba (EU, Euratom) br. 883/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. rujna 2013. o istragama koje provodi Europski ured za borbu protiv prijevara (OLAF) i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1073/1999 Europskog parlamenta i Vijeća te Uredbe Vijeća (Euratom) br. 1074/1999, (SL L 248, 18.9.2013., str. 1.).

³⁰ SL L 312, 23.12.1995., str. 1.

³¹ Uredba Vijeća (Euratom, EZ) br. 2185/96 od 11. studenoga 1996. o provjerama i inspekcijama na terenu koje provodi Komisija s ciljem zaštite financijskih interesa Europskih zajednica od prijevara i ostalih nepravilnosti (SL L 292, 15.11.1996., str. 2.).

³² 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.).

br. 2185/96 Europski ured za borbu protiv prijevvara (OLAF) može provoditi administrativne istrage, uključujući provjere i inspekcije na terenu, kako bi se ustanovilo je li došlo do prijevare, korupcije ili bilo koje druge nezakonite aktivnosti kojom se šteti financijskim interesima Unije. U skladu s Uredbom (EU) 2017/1939 Ured europskog javnog tužitelja („EPPO”) može provoditi istrage i kazneni progon u slučaju prijevvara i drugih kaznenih djela kojima se šteti financijskim interesima Unije, kako je predviđeno u Direktivi (EU) 2017/1371 Europskog parlamenta i Vijeća³³. U skladu s Financijskom uredbom svaka osoba ili subjekt koji primaju sredstva Unije moraju u potpunosti surađivati u zaštiti financijskih interesa Unije, dodijeliti Komisiji, OLAF-u, EPPO-u i Europskom revizorskom sudu nužna prava i pristup te se pobrinuti da sve treće strane koje su uključene u izvršavanje sredstava Unije osiguraju jednakovrijedna prava.

- (19) Treće zemlje koje su članice EGP-a mogu sudjelovati u programima Unije u okviru suradnje uspostavljene na temelju Sporazuma o EGP-u, kojim se predviđa provedba programâ na temelju odluke donesene u skladu s tim sporazumom. Treće zemlje mogu sudjelovati i na temelju drugih pravnih instrumenata. U ovoj bi Uredbi trebalo uvesti posebnu odredbu o dodjeli potrebnih prava i pristupa odgovornom dužnosniku za ovjeravanje, OLAF-u i Europskom revizorskom sudu za sveobuhvatno izvršavanje njihovih nadležnosti.
- (20)
- (21) U skladu s [upućivanje prema potrebi ažurirati u skladu s novom odlukom o PZP-ovima: člankom 94. Odluke Vijeća 2013/755/EU³⁴] osobe i subjekti s boravištem odnosno poslovnim nastanom u prekomorskim zemljama i područjima ispunjavaju uvjete za financiranje, podložno pravilima i ciljevima Programa i mogućem režimu koji se primjenjuje na državu članicu s kojom su relevantna prekomorska zemlja ili područje povezani.
- (22) U skladu sa stavcima 22. i 23. Međuinstitucijskog sporazuma o boljoj izradi zakonodavstva od 13. travnja 2016.³⁵, potrebno je provesti evaluaciju ovog Programa na temelju podataka prikupljenih putem posebnih zahtjeva za praćenje, izbjegavajući pritom prekomjerne propise i administrativna opterećenja, posebice za države članice. Ti zahtjevi, prema potrebi, mogu uključivati mjerljive pokazatelje kao temelj za evaluaciju učinaka Programa na terenu.
- (23) Komisiji bi trebalo delegirati ovlast za donošenja akata u skladu s člankom 290. Ugovora o funkcioniranju Europske unije radi utvrđivanja odredbi o okviru za praćenje i evaluaciju Programa. Posebno je važno da Komisija tijekom svojeg pripremnog rada provede odgovarajuća savjetovanja, uključujući ona na razini stručnjaka, te da se ta savjetovanja provedu u skladu s načelima utvrđenima u Međuinstitucijskom sporazumu o boljoj izradi zakonodavstva od 13. travnja 2016. Osobito, s ciljem osiguravanja ravnopravnog sudjelovanja u pripremi delegiranih akata, Europski parlament i Vijeće primaju sve dokumente istodobno kada i stručnjaci iz država članica te njihovi stručnjaci sustavno imaju pristup sastancima stručnih skupina Komisije koji se odnose na pripremu delegiranih akata.
- (24) Pravna osnova za financiranje AFIS-a predviđena je člankom 42.a stavcima 1. i 2. Uredbe (EZ) br. 515/97. Ovom bi se Uredbom trebala zamijeniti ta pravna osnova i predvidjeti nova. Stoga bi trebalo izbrisati članak 42.a stavke 1. i 2. Uredbe (EZ) br. 515/97.

³³ Direktiva (EU) 2017/1371 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. srpnja 2017. o suzbijanju prijevvara počinjenih protiv financijskih interesa Unije kaznenopravnim sredstvima (SL L 198, 28.7.2017., str. 29.).

³⁴ Odluka Vijeća 2013/755/EU od 25. studenoga 2013. o pridruživanju prekomorskih zemalja i područja Europskoj uniji („Odluka o prekomorskom pridruživanju”) (SL L 344, 19.12.2013., str. 1.).

³⁵ Međuinstitucijski sporazum Europskog parlamenta, Vijeća Europske unije i Europske komisije o boljoj izradi zakonodavstva od 13. travnja 2016. (SL L 123, 12.5.2016., str. 1.).

- (25) Uredbom (EU) br. 250/2014 o uspostavi programa „Hercule III” obuhvaćeno je razdoblje od 1. siječnja 2014. do 31. prosinca 2020. Tom je uredbom predviđen nasljednik programa „Hercule III” od 1. siječnja 2021. Uredbu (EU) br. 250/2014 trebalo bi stoga staviti izvan snage,

DONIJELI SU OVU UREDBU:

POGLAVLJE I.

OPĆE ODREDBE

Članak 1.

Predmet

Ovom se Uredbom uspostavlja Program EU-a za borbu protiv prijevara („Program”).

Njome se određuju ciljevi Programa, proračun za razdoblje 2021.–2027., oblici financiranja koje osigurava Unija i pravila za osiguravanje tog financiranja.

Članak 2.

Ciljevi Programa

1. Opći su ciljevi Programa sljedeći:
 - (a) zaštita financijskih interesa Unije;
 - (b) potpora uzajamnoj pomoći upravnih tijela država članica i njihovoj suradnji s Komisijom radi osiguravanja pravilne primjene propisa o carinskim i poljoprivrednim pitanjima.
2. Posebni su ciljevi Programa sljedeći:
 - (a) sprečavanje i suzbijanje prijevara, korupcije i svih ostalih nezakonitih radnji koje štete financijskim interesima Unije.
 - (b) potpora prijavljivanju nepravilnosti, uključujući prijevare, u vezi sa sredstvima u okviru podijeljenog upravljanja i sredstvima pretpriступne pomoći iz proračuna Unije.
 - (c) osiguravanje alata za razmjenu informacija i potporu operativnim aktivnostima u području uzajamne administrativne pomoći u carinskim i poljoprivrednim pitanjima.

Članak 3.

Proračun

1. Financijska omotnica za provedbu Programa za razdoblje 2021.–2027. iznosi 181,207 milijuna EUR u tekućim cijenama.
2. Indikativna raspodjela iznosa iz stavka 1.:
 - (a) 114,207 milijuna EUR za cilj iz članka 2. stavka 2. točke (a);
 - (b) 7 milijuna EUR za cilj iz članka 2. stavka 2. točke (b);
 - (c) 60 milijuna EUR za cilj iz članka 2. stavka 2. točke (c).

3. Iznos naveden u stavku 1. može se upotrijebiti za tehničku i administrativnu pomoć za provedbu Programa, kao što su aktivnosti pripreme, praćenja, kontrole, revizije i evaluacije koje uključuju korporativne informacijske sustave.

Članak 4.

Treće zemlje pridružene Programu

Program je otvoren za sljedeće treće zemlje:

- (a) članice Europskog udruženja za slobodnu trgovinu (EFTA) koje su članice Europskog gospodarskog prostora (EGP) u skladu s uvjetima utvrđenima u Sporazumu o EGP-u;
- (b) zemlje pristupnice, zemlje kandidatkinje i potencijalne kandidate u skladu s općim načelima i općim uvjetima sudjelovanja tih zemalja u programima Unije uspostavljenima u odgovarajućim okvirnim sporazumima i odlukama Vijeća o pridruživanju ili sličnim ugovorima te u skladu s posebnim uvjetima utvrđenima u sporazumima između Unije i tih zemalja;
- (c) zemlje na koje se odnosi europska politika susjedstva u skladu s općim načelima i općim uvjetima sudjelovanja tih zemalja u programima Unije uspostavljenima u odgovarajućim okvirnim sporazumima i odlukama Vijeća o pridruživanju ili sličnim ugovorima te u skladu s posebnim uvjetima utvrđenima u sporazumima između Unije i tih zemalja;
- (d) ostale treće zemlje, u skladu s uvjetima utvrđenima u relevantnom sporazumu kojim je obuhvaćena suradnja treće zemlje u programima Unije, pod uvjetom da se sporazumom
 - (a) osigurava pravedna ravnoteža u pogledu doprinosa i koristi trećih zemalja koje sudjeluju u programima Unije;
 - (b) utvrđuju uvjeti za sudjelovanje u programima, uključujući izračun financijskih doprinosa za pojedinačne programe i njihove administrativne troškove. Ti doprinosi čine namjenske prihode u skladu s člankom [21. stavkom 5.] Financijske uredbe;
 - (c) državi članici ne dodjeljuju ovlasti donošenja odluka o programima;
 - (d) jamče prava Unije da osigura dobro financijsko upravljanje i zaštiti svoje financijske interese.

Članak 5.

Provedba i oblici Unijina financiranja

- 1. Program se provodi u okviru izravnog upravljanja u skladu s Financijskom uredbom ili neizravnog upravljanja s tijelima navedenima u članku 62. stavku 1. točki (c) Financijske uredbe.
- 2. Programom se može omogućiti financiranje u bilo kojem obliku navedenom u Financijskoj uredbi, posebice u obliku bespovratnih sredstava i javne nabave te u obliku nadoknade putnih troškova i troškova boravka kako je predviđeno člankom 238. Financijske uredbe.
- 3. Programom se može omogućiti financiranje djelovanja koja se provode u skladu s Uredbom (EZ) br. 515/97, posebno za pokrivanje vrsta troškova navedenih u okvirnom popisu u Prilogu I.

4. Ako djelovanje koje se podupire uključuje nabavu opreme, Komisija prema potrebi uspostavlja koordinacijski mehanizam kojim se osigurava učinkovitost i interoperabilnost sve opreme nabavljene uz potporu iz programâ Unije.

Članak 6.

Zaštita financijskih interesa Unije

Treće zemlje koje sudjeluju u Programu na temelju odluke donesene u okviru međunarodnog sporazuma ili na temelju drugog pravnog instrumenta odgovornom dužnosniku za ovjeravanje, Europskom uredu za borbu protiv prijevara i Europskom revizorskom sudu dodjeljuju potrebna prava i pristup koji su nužni za sveobuhvatno izvršavanje njihovih nadležnosti. U slučaju Europskog ureda za borbu protiv prijevara ta prava uključuju pravo provođenja istraga, uključujući provjere i inspekcije na licu mjesta u skladu s Uredbom (EU, Euratom) br. 883/2013 Europskog parlamenta i Vijeća o istragama koje provodi Europski ured za borbu protiv prijevara.

POGLAVLJE II.

BESPOVRATNA SREDSTVA

Članak 7.

Bespovratna sredstva u okviru Programa dodjeljuju se te se njima upravlja u skladu s glavom VIII. Financijske uredbe.

Članak 8.

Prihvatljiva djelovanja

Samo djelovanja kojima se provode ciljevi navedeni u članku 2. prihvatljiva su za financiranje.

Članak 9.

Prihvatljivi subjekti

1. Osim kriterija iz članka 197. Financijske uredbe primjenjuju se kriteriji prihvatljivosti iz stavka 2.
2. Sljedeći su subjekti prihvatljivi:
 - (a) tijela javne vlasti koja mogu doprinijeti ostvarenju jednog od ciljeva iz članka 2. i imaju poslovni nastan u nekoj od sljedećih zemalja:
 - (a) državi članici ili prekomorskoj zemlji ili području koji su s njom povezani;
 - (b) trećoj zemlji pridruženoj Programu;
 - (c) trećoj zemlji navedenoj u programu rada pod uvjetima navedenima u stavku 3.

- (b) istraživačke i obrazovne ustanove i neprofitni subjekti koji mogu doprinijeti ostvarenju ciljeva iz članka 2., pod uvjetom da najmanje godinu dana imaju poslovni nastan i djeluju u državi članici ili trećoj zemlji pridruženoj programu, ili trećoj zemlji navedenoj u programu rada pod uvjetima navedenima u stavku 3.
 - (c) svaki pravni subjekt osnovan u skladu s pravom Unije ili svaka međunarodna organizacija.
- 3. Subjekti iz stavka 2. osnovani u trećoj zemlji koja nije pridružena Programu iznimno su prihvatljivi za sudjelovanje ako je to potrebno radi ostvarenja ciljeva određenog djelovanja.
 - 4. Subjekti iz stavka 2. osnovani u trećoj zemlji koja nije pridružena Programu trebali bi u načelu snositi troškove svojeg sudjelovanja.

POGLAVLJE III.

PROGRAMIRANJE, PRAĆENJE I EVALUACIJA

Članak 10.

Program rada

Program se provodi prema programima rada iz članka 110. Financijske uredbe.

Članak 11.

Praćenje i izvješćivanje

- 1. Pokazatelji za izvješćivanje o napretku Programa prema ostvarivanju općih i posebnih ciljeva iz članka 2. navedeni su u prilogu II.
- 2. Kako bi se osigurala učinkovita procjena napretka Programa prema ostvarenju njegovih ciljeva, Komisija je ovlaštena donijeti delegirane akte u skladu s člankom 14. kako bi prema potrebi izmijenila Prilog II. radi preispitivanja ili nadopune pokazatelja te kako bi dopunila ovu Uredbu odredbama o uspostavi okvira za praćenje i evaluaciju.
- 3. Sustavom za izvješćivanje o uspješnosti osigurava se da se podaci za praćenje provedbe programa i rezultati prikupljaju djelotvorno, učinkovito i pravodobno. U tom cilju uvode se razmjerne obveze izvješćivanja za korisnike sredstava Unije i, ako je potrebno, države članice.

Članak 12.

Evaluacija

- 1. Evaluacije se provode pravodobno kako bi se njihovi rezultati uzeli u obzir tijekom postupka odlučivanja.
- 2. Privremena evaluacija Programa provodi se nakon što bude dostupno dovoljno informacija o njegovoj provedbi, a najkasnije četiri godine nakon početka provedbe Programa.

3. Na kraju provedbe Programa, a najkasnije četiri godine nakon završetka razdoblja navedenog u članku 1. Komisija provodi završnu evaluaciju Programa.
4. Komisija dostavlja zaključke evaluacija i svoje primjedbe Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru, Odboru regija te Europskom revizorskom sudu.

Članak 13.

Delegiranje ovlasti

Komisija je ovlaštena donijeti delegirane akte u skladu s člankom 14. radi utvrđivanja odredbi o okviru za praćenje i evaluaciju kako je predviđeno u članku 11.

Članak 14.

Postupak delegiranja

1. Ovlast za donošenje delegiranih akata dodjeljuje se Komisiji podložno uvjetima utvrđenima u ovom članku.
2. Ovlast za donošenje delegiranih akata iz članka 13. dodjeljuje se Komisiji s trajanjem do 31. prosinca 2028.
3. Europski parlament ili Vijeće u svakom trenutku mogu opozvati delegiranje ovlasti iz članka 13. Odlukom o opozivu prekida se delegiranje ovlasti koje je u njoj navedeno. Opoziv počinje proizvoditi učinke sljedećeg dana od dana objave spomenute odluke u *Službenom listu Europske unije* ili na kasniji dan naveden u spomenutoj odluci. On ne utječe na valjanost delegiranih akata koji su već na snazi.
4. Prije donošenja delegiranog akta Komisija se savjetuje sa stručnjacima koje je imenovala svaka država članica u skladu s načelima utvrđenima u Međuinstitucijskom sporazumu o boljoj izradi zakonodavstva od 13. travnja 2016.
5. Čim donese delegirani akt, Komisija ga istodobno priopćuje Europskom parlamentu i Vijeću.

POGLAVLJE IV.

PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Članak 15.

Informiranje, priopćavanje i promidžba

1. Korisnici sredstava Unije priznaju porijeklo i jamče vidljivost financiranja Unije (posebice pri promicanju djelovanja i njihovih rezultata) pružajući usklađene, učinkovite i proporcionalne ciljne informacije različitoj publici, uključujući medije i javnost. Priznavanje porijekla i jamčenje vidljivosti financiranja Unije nije potrebno ako postoji rizik od ugrožavanja djelotvornog izvršavanja aktivnosti suzbijanja prijevara i operativnih carinskih aktivnosti.

2. Komisija provodi aktivnosti obavješćivanja i priopćivanja u pogledu Programa, djelovanja i rezultata. Financijski izvori dodijeljeni Programu također pridonose institucijskom priopćavanju političkih prioriteta Unije ako se odnose na ciljeve navedene u članku 2.

Članak 16.

Izmjena Uredbe (EZ) br. 515/97

U članku 42.a Uredbe (EZ) br. 515/97 brišu se stavci 1. i 2.

Članak 17.

Stavljanje izvan snage

3. Uredba 250/2014 stavlja se izvan snage s učinkom od 1. siječnja 2021.

Članak 18.

Prijelazne odredbe

1. Ova Uredba ne utječe na nastavak ili izmjenu predmetnih djelovanja do njihova zaključenja, na temelju Uredbe 250/2014 i na temelju članka 42.a Uredbe (EZ) br. 515/97, koje se nastavljaju primjenjivati na predmetna djelovanja do njihova zaključenja.
2. Financijskom omotnicom za Program mogu se pokriti i troškovi tehničke i administrativne pomoći potrebne radi osiguravanja prijelaza između Programa i mjera donesenih na temelju Uredbe 250/2014 i na temelju članka 42.a Uredbe (EZ) br. 515/97.

Članak 19.

Stupanje na snagu

Ova Uredba stupa na snagu [\[dvadesetog\]](#) dana od dana objave u *Službenom listu Europske unije*.

Primjenjuje se od 1. siječnja 2021.

Ova je Uredba u cijelosti obvezujuća i izravno se primjenjuje u svim državama članicama.

Sastavljeno u Bruxellesu,

*Za Europski parlament
Predsjednik*

*Za Vijeće
Predsjednik*

ZAKONODAVNI FINACIJSKI IZVJEŠTAJ

1. OKVIR PRIJEDLOGA/INICIJATIVE

- 1,1. Naslov prijedloga/inicijative
- 1,2. Predmetna područja politike (*klaster programa*)
- 1,3. Vrsta prijedloga/inicijative
- 1,4. Osnova prijedloga/inicijative
- 1,5. Trajanje i finacijski učinak
- 1,6. Predviđeni načini upravljanja

2. MJERE UPRAVLJANJA

- 2,1. Pravila nadzora i izvješćivanja
- 2,2. Sustav upravljanja i kontrole
- 2,3. Mjere za sprečavanje prijevara i nepravilnosti

3. PROCIJENJENI FINACIJSKI UČINAK PRIJEDLOGA/INICIJATIVE

- 3,1. Naslovi višegodišnjeg finacijskog okvira i proračunske linije rashoda na koje prijedlog/inicijativa ima učinak
- 3,2. Procijenjeni učinak na rashode
 - 3.2.1. *Sažetak procijenjenog učinka na rashode*
 - 3.2.2. *Procijenjeni učinak na administrativna odobrena sredstva*
 - 3.2.3. *Doprinos trećih strana*
- 3,3. Procijenjeni učinak na prihode

ZAKONODAVNI FINACIJSKI IZVJEŠTAJ

1. OKVIR PRIJEDLOGA/INICIJATIVE

1.1. Naslov prijedloga/inicijative

Program EU-a za borbu protiv prijevara

1.2. Predmetna područja politike (*klaster programa*)

03 Jedinstveno tržište

03 03 Program EU-a za borbu protiv prijevara

1.3. Prijedlog/inicijativa odnosi se na:

☐ novo djelovanje

☐ novo djelovanje nakon pilot-projekta / pripremnog djelovanja³⁶

☒ produženje postojećeg djelovanja

☐ spajanje ili preusmjeravanje jednog ili više djelovanja u drugo/novo djelovanje

1.4. Osnova prijedloga/inicijative

1.4.1. *Zahtjevi koje treba ispuniti u kratkoročnom ili dugoročnom razdoblju, uključujući detaljan vremenski plan provedbe inicijative*

U članku 325. UFEU-a propisano je da Unija i države članice suzbijaju prijevare i svaki drugi oblik nezakonitih aktivnosti koje utječu na financijske interese Unije. U članku 33. UFEU-a predviđeno je jačanje carinske suradnje između država članica te između njih i Komisije, što je dodatno razrađeno u Uredbi 515/97 o uzajamnoj administrativnoj pomoći i provedeno, među ostalim, putem platforme AFIS. Obveze izvješćivanja IMS-u predviđene su u relevantnom sektorskom zakonodavstvu. Unutar tog okvira Program EU-a za borbu protiv prijevara korisnicima će pružiti potporu kako bi im se olakšala zaštita financijskih interesa EU-a i pružila uzajamna administrativna pomoći u carinskim pitanjima.

Program će se provoditi putem godišnjih programa rada tijekom razdoblja 2021.–2027.

1.4.2. *Dodana vrijednost angažmana Unije (može proizlaziti iz raznih čimbenika, npr. bolje koordinacije, pravne sigurnosti, veće djelotvornosti ili komplementarnosti). Za potrebe ove točke „dodana vrijednost angažmana Unije” vrijednost je intervencije Unije koja je dodana vrijednosti koju bi inače ostvarile države članice svojim zasebnim djelovanjima.*

Razlozi za djelovanje na europskoj razini (*ex ante*)

Prijevale koje utječe na financijske interese EU-a prekogranični su fenomen koji utječe na sve države članice EU-a, kako je prikazano statističkim podacima objavljenima u godišnjim Izvješćima o borbi protiv prijevara („PIF izvješća”). Postoji potreba za usklađenim djelovanjem protiv prijevara i za olakšavanje pružanja uzajamne administrativne pomoći u carinskim pitanjima. Hercule, AFIS i IMS

³⁶

Kako je navedeno u članku 58. stavku 2. točkama (a) ili (b) Financijske uredbe.

dugogodišnji su alati kojima se u tom pogledu podupire države članice i Uniju. Cilj je ovog prijedloga pojednostavniti financijsku potporu za te alate za vrijeme trajanja sljedećeg višegodišnjeg financijskog okvira.

Očekivana dodana vrijednost Unije (*ex post*)

Očekuje se da će se programom i dalje podupirati države članice i Uniju u borbi protiv prijevara koje štete financijskim interesima Unije financiranjem aktivnosti (tehnička pomoć i osposobljavanje) koja inače možda ne bi bile dostupne na nacionalnoj razini, u svim državama članicama. U okviru programa pružat će usluge (AFIS i IMS) koje bi se u cilju ispunjavanja svojih ciljeva trebale pružati centralizirano i horizontalno za sve države članice. Programom će se omogućiti i uštede, kao što je bio slučaj s centraliziranom kupnjom pristupa raznim relevantnim bazama podataka.

1.4.3. Pouke iz prijašnjih sličnih iskustava

Hercule, AFIS i IMS dugogodišnji su alati EU-a za suzbijanje prijevara i nepravilnosti koje štete proračunu EU-a, za poticanje uzajamne administrativne pomoći između carinskih uprava te za suradnju s Komisijom. Ti programi prolaze redovite evaluacije i ankete o zadovoljstvu korisnika koje su u velikoj mjeri dokazale dodanu vrijednost tih alata.

U slučaju Hercula, najrecentnija evaluacija za Hercule III provedena je na sredini razdoblja provedbe, a uključivala je i neovisnu evaluaciju koja je objavljena u siječnju 2018. U evaluaciji se pokazalo da je program relevantan, djelotvoran i učinkovit te da postoje mehanizmi koji osiguravaju njegovu usklađenost. Utvrđeno je i da postoji jasna dodana vrijednost u provedbi takva programa na razini EU-a i smatra se da su aktivnosti programa bile uglavnom održive.

Za AFIS su u okviru operativne aktivnosti provedene ankete o zadovoljstvu korisnika, aktivnosti unutarnje revizije te evaluacije sudionika u slučaju zajedničkih carinskih operacija. AFIS je ocijenjen pozitivno; najnoviji dostupni podatci pokazuju su da je stopa zadovoljstva korisnika u području funkcionalnosti, uspješnosti i aktivnosti osposobljavanja viša od 80 %. Osim toga, Europski revizorski sud zaključio je da su informacije o porukama o statusu kontejnera i poštenim cijenama dobivene iz registra CSM-a aplikacije AFIS i automatiziranog alata za praćenje učinkoviti alati za prepoznavanje mogućih slučajeva prijevara povezanih s netočnim opisom podrijetla i umanjenjem vrijednosti/umanjenjem iznosa računa u odnosu na stvarnu vrijednost robe.

IMS se analizira u bliskoj suradnji s državama članicama, u okviru sastavnog dijela stručne skupine COCOLAF-a pod nazivom „Prijava i analiza”.

1.4.4. Usklađenost i moguća sinergija s ostalim odgovarajućim instrumentima

Hercule je jedini program EU-a isključivo posvećen podupiranju borbe protiv prijevara koje utječu na financijske interese EU-a. AFIS i IMS su operativne aktivnosti putem kojih se državama članicama pružaju specijalizirane usluge. Evaluacije Hercula pokazuju da je potpora koju on pruža jedinstvena po područje primjene i sadržaju.

U okviru budućeg višegodišnjeg programskog razdoblja, uspostaviti će se novi instrument Unije za financijsku potporu za opremu za carinske kontrole u cilju rješavanja relevantnih problema u području carinskih kontrola pružanjem potpore pri kupnji opreme za kontrole u korist carinskih tijela. Novim instrumentom nadopunit

će se Program EU-a za borbu protiv prijevara te će se količinski ograničiti potpora za nabavu opreme u cilju zaštite financijskih interesa EU-a i u korist carinskih i necarinskih tijela.

1.5. Trajanje i financijski učinak

☒ **ograničeno trajanje**

- ☒ na snazi od 1.1.2021. do 31.12.2027.
- ☒ Financijski učinak od 2021. do 2027.
- ☒ Financijski učinak od 2021. do 2030. samo za odobrena sredstva za plaćanje
- ☐ **neograničeno trajanje**
- provedba s početnim razdobljem od GGGG do GGGG,
- nakon čega slijedi redovna provedba.

1.6. Predviđeni načini upravljanja³⁷

☒ **Izravno upravljanje** koje provodi Komisija

- ☒ putem svojih službi, uključujući osoblje u delegacijama Unije;
- ☐ putem izvršnih agencija

☐ **Podijeljeno upravljanje** s državama članicama

☒ **Neizravno upravljanje** povjeravanjem zadaća izvršenja proračuna:

- ☐ trećim zemljama ili tijelima koja su one odredile;
- ☒ međunarodnim organizacijama i njihovim agencijama: Tajništvo Okvirne konvencije o kontroli duhana (FCTC);
- ☐ EIB-u i Europskom investicijskom fondu;
- ☐ tijelima iz članaka 70. i 71. Financijske uredbe;
- ☐ tijelima javnog prava;
- ☐ tijelima uređenima privatnim pravom koja pružaju javne usluge u mjeri u kojoj daju odgovarajuća financijska jamstva;
- ☐ tijelima uređenima privatnim pravom države članice kojima je povjerena provedba javno-privatnog partnerstva i koja daju odgovarajuća financijska jamstva;
- ☐ osobama kojima je povjerena provedba određenih djelovanja u području ZVSP-a u skladu s glavom V. UEU-a i koje su navedene u odgovarajućem temeljnom aktu.
- *Ako je označeno više načina upravljanja, pojedinosti navesti u odjeljku „Napomene”.*

Napomene

Program će se provoditi u okviru izravnog upravljanja. Međutim postoji mogućnost da će se određeno djelovanje provoditi u okviru neizravnog upravljanja u vezi s financiranjem tajništva FCTC-a.

³⁷

Informacije o načinima upravljanja i upućivanja na Financijsku uredbu dostupni su na internetskim stranicama BudgWeb:
<https://myintracomm.ec.europa.eu/budgweb/EN/man/budgmanag/Pages/budgmanag.aspx>

2. MJERE UPRAVLJANJA

2.1. Pravila nadzora i izvješćivanja

Navesti učestalost i uvjete.

Pokazatelji za praćenje provedbe i napretka programa nalaze se u Prilogu II. nacrtu Uredbe. Za korisnike financijske potpore uvode se razmjerne obveze izvješćivanja u okviru godišnjih programa rada.

2.2. Sustavi upravljanja i kontrole

2.2.1. *Obrazloženje načina upravljanja, mehanizama provedbe financiranja, načina plaćanja i predložene strategije kontrole*

OLAF će provoditi program izravnim upravljanjem. Međutim postoji mogućnost da će se određeno djelovanje provoditi u okviru neizravnog upravljanja u vezi s financiranjem tajništva FCTC-a.

Programom EU-a za borbu protiv prijevара uglavnom će se obnoviti postojeći program Hercule, u kombinaciji s AFIS-om i IMS-om. Mehanizama provedbe financiranja, načini plaćanja i kontrolne mjere pokazali su se učinkovitima i proporcionalnima. Zbog toga će se nastaviti njihova primjena u okviru Programa EU-a za borbu protiv prijevара, uz iskorištavanje fleksibilnosti uvedene u Financijskoj uredbi, koja će biti donesena u 2018. (npr. uporaba jednokratnih plaćanja, paušalnih iznosa i jediničnih troškova).

Financijski tok koji će se primijeniti jest djelomično decentraliziran model s protutežom iz OLAF-ova odjela za proračun za sve transakcije osim za plaćanja pretfinanciranja na koja će se primijeniti centralizirano upravljanje.

U OLAF-u glavni direktor svakom načelniku odjela i direktoru dodjeljuje daljnje delegiranje ovlasti (dužnosnik za ovjeravanje na osnovi delegiranja) stoga u skladu s uvjetima internih pravila za izvršenje proračuna imenovani dužnosnik za ovjeravanje na osnovi daljnjeg delegiranja (AOSD) preuzima punu odgovornost za financijsku i operativnu provedbu programa te nakon što je provjerio jesu li službenici za pokretanje i provjeru proveli potrebne zadaće i provjere, AOSD mora odlučiti hoće li odobriti ili odbiti provedbu.

Posebности dokumentacije o bespovratnim sredstvima:

– Bespovratnim sredstvima upravljat će se elektronički, od objave poziva za podnošenje prijedloga do konačne isplate, s pomoću Komisijinog sustava za upravljanje elektroničkim bespovratnim sredstvima (eGrants).

– Bespovratna sredstva bit će pojednostavnjena kako je predviđeno novom Financijskom uredbom koja će se donijeti u 2018.:

- jednokratni iznosi;
- paušalne stope;
- jedinični troškovi.

Pojednostavnjeni oblici bespovratnih sredstava omogućit će odgovornim OLAF-ovim dužnosnicima za ovjeravanje da se usredotoče na pravilnu provedbu djelovanja, a ne na stvarne troškove.

- U standardnom sporazumu o dodjeli bespovratnih sredstava utvrđuju se uvjeti koji se primjenjuju na financiranje i na aktivnosti obuhvaćene bespovratnim sredstvima, uključujući poglavlje o metodama kontrole.
- Ovisno o raznim varijablama (iznos ugovora, složenost dokumenta) osoblje zaduženo za financijska i operativna pitanja obavljat će *ex post* kontrole na licu mjesta. Tijekom tih kontrola ocjenjivat će se kvaliteta i financijski učinak rezultata.
- Načini plaćanja primjenjivat će se ujednačeno, na temelju pretfinanciranja. Isplata preostalog iznosa provest će se unutar 60 dana od dana podnošenja završnog izvješća.

Posebnosti OLAF-ove dokumentacije o nabavi:

- Izradit će se detaljne upute za ponuditelje koje čine temelj posebnog ugovora. Mjere protiv prijevara predviđene su u svim ugovorima koji su zaključeni između OLAF-a i vanjskih ugovornih stranaka.
- OLAF će provoditi kontrolu nad svim konačnim rezultatima i nadgledat će sve operacije i usluge koje izvršava izvođač okvirnog ugovora.
- Većina zadaća u postupku nabave obavljat će se elektronički putem različitih aplikacija za elektroničku nabavu kao što su eTendering, eSubmission, eInvoice itd.

Sažetak:

Prošlo iskustvo povezano s programima Hercule I, II, III i AFIS pokazuje da načini plaćanja i metode kontrole funkcioniraju vrlo dobro i da je usklađenost s Financijskom uredbom osigurana.

2.2.2. *Informacije o utvrđenim rizicima i sustavima unutarnje kontrole uspostavljenima radi smanjivanja tih rizika*

OLAF je uspostavio postupke unutarnje kontrole kako bi se osiguralo odgovarajuće upravljanje rizicima u pogledu zakonitosti i pravilnosti temeljnih transakcija, uzimajući u obzir višegodišnju narav programa kao i narav dotičnih plaćanja.

Cilj kontrole je osigurati da procijenjena stopa pogreške ne prelazi 2 % godišnje.

Za sporazume o dodjeli bespovratnih sredstava razina rizika smatra se niskom s obzirom na to da su u oko 90 % dražbi korisnici javne uprave ili službe za provedbu zakona u državama članicama.

Razina rizika za sporazume koji se dodjeljuju na temelju postupka nabave smatra se niskom s obzirom na to da je važan dio rashoda zakonski i financijski pokriven okvirnim ugovorom zaključenim na jednu godinu s mogućnošću produženja tri puta. Taj pristup, koji uključuje konferencije, studije, potencijalno osposobljavanje u području digitalne forenzike, okvirne ugovore koji se upotrebljavaju u okviru AFIS-a i sastanke i osposobljavanje u skladu s Uredbom 515/97, primjenjivat će se i u budućnosti.

U skladu sa zahtjevima Komisije, svake godine provest će se procjena rizika.

Sustavi unutarnje kontrole:

Operativne jedinice odgovorne su za operativne provjere. U OLAF-u svu dokumentaciju provjeravaju barem tri osobe (dva financijska i jedan operativni službenik) prije nego je prihvati i obradi dužnosnik za ovjeravanje na osnovi daljnjeg delegiranja (AOSD).

Osoblje OLAF-a odgovorno za provjeru financijskih radnji koje određuje dužnosnik za ovjeravanje bira se na temelju znanja, vještina i određene osposobljenosti koja se dokazuje diplomama ili odgovarajućim stručnim iskustvom, ili onim stečenim na temelju odgovarajućeg programa izobrazbe. Oni se kontinuirano stručno osposobljavaju i usavršavaju kako bi održali potrebnu razinu osposobljenosti.

Ex ante kontrole provode službenici za financijsku provjeru iz OLAF-ova odjela za proračun za svaku transakciju (dokumentacija o bespovratnim sredstvima i javnoj nabavi) za koju je potrebno odobrenje dužnosnika za ovjeravanje na osnovi daljnjeg delegiranja (AOSD). Tijekom tih *ex ante* kontrola provjerava se zakonitost i pravilnost transakcija na temelju kontrolnih popisa. Kad se utvrde pogreške i/ili nedostaci, kontrolni se popisi ažuriraju kako bi se pokrio utvrđeni rizik.

Financijske izvještaje jednom mjesečno provjerava računovodstveni korespondent kojeg nadzire dužnosnik za ovjeravanje na osnovi daljnjeg delegiranja (AOSD) iz odjela za proračun.

OLAF osim toga svake godine ocjenjuje djelotvornost svojih ključnih sustava unutarnje kontrole, uključujući postupke koje provode provedbena tijela u skladu s primjenjivim smjernicama Komisije. Ocjenjivanje se temelji na nizu nadzornih mjera i izvorima informacija, uključujući procjenu rizika za upravljanje, praćenje prijavljenih iznimki, neusklađenosti i propuste unutarnje kontrole u vezi s rezultatima revizije.

2.2.3. *Procjena i obrazloženje troškovne učinkovitosti kontrola (omjer troškova kontrole i vrijednosti sredstava kojima se upravlja) i procjena očekivane razine rizika od pogreške (pri plaćanju i pri zaključenju)*

OLAF je procijenio da su ti troškovi kontrola odgovarajući uzimajući u obzir netipičnu ulogu OLAF-a kao ureda za borbu protiv prijevara koji se zalaže za snažno kontrolno okruženje. Cilj kontrole je osigurati da procijenjena stopa pogreške ne prelazi 2 % godišnje.

Na temelju procjene najvažnijih ključnih pokazatelja o nabavi i rezultatima kontrola, OLAF je ocijenio troškovnu efikasnost i učinkovitost sustava kontrole i došao do pozitivnog zaključka.

Stupanj procjene obično dostiže 3. razinu, a u nekim slučajevima provedbe provjere na licu mjesta i 4. razinu.

Za bespovratna sredstva

Ukupni troškovi kontrola povezanih s bespovratnim sredstvima (tj. uključujući troškove povezane s financijskim *ex ante* i *ex post* kontrolama) u Godišnjem izvješću o radu za 2017. procjenjuju se na 7,1 % ukupnog iznosa predmetnih transakcija. Nakon uvođenja pojednostavljenih oblika poziva na podnošenje prijedloga u 2019., očekuje se da će se trošak kontrola dodatno smanjiti na 6,3 % predmetnih transakcija.

Tim kontrolama nije utvrđena nijedna financijska pogreška koja bi mogla imati negativan učinak na jamstvo. To znači da uprava ima dovoljno jamstvo o postizanju ciljeva unutarnje kontrole i financijskog upravljanja.

Za javnu nabavu

U Godišnjem izvješću o radu procijenjeno je da troškovi kontrola za postupke nabave iznose 1,59 % proračuna za nabavu.

Procjenjuje se da troškovi kontrole povezani s mogućim financiranjem tajništva FCTC-a iznose 1,4 %.

Ex-post kontrolama nije utvrđena nijedna financijska pogreška koja bi mogla imati negativan učinak na jamstvo.

2.3. **Mjere za sprečavanje prijevара i nepravilnosti**

Navesti postojeće ili predviđene mjere za sprečavanje i zaštitu, npr. iz strategije za borbu protiv prijevара.

Financijski interesi Unije bit će zaštićeni u skladu s relevantnim odredbama Financijske uredbe, kako je navedeno u uvodnoj izjavi 17. i članku 6. ovog prijedloga.

Općenito, mjere za ublažavanje koje su već na snazi pružaju razumno jamstvo da se rizici od prijevара dobro kontroliraju i da je vjerojatnost njihova pojavljivanja mala. Uzimajući u obzir procjenu rizika od prijevара, kontrolno okruženje, uspostavljene postupke i misiju OLAF-a, odlučeno je da se treba usredotočiti na sljedeće ciljeve:

1. Održati visok stupanj kontrole sredstava kojima upravlja OLAF

Iako je operativni proračun OLAF-a malen i njegove financijske transakcije su ograničene, zbog svoje misije o borbi protiv prijevара on mora služiti kao primjer. Slijedom toga, OLAF ograničava rizik od prijevара snažnim kontrolnim okruženjem u pogledu sredstava kojima upravlja.

2. Promicati najvišu razinu integriteta osoblja OLAF-a

Korporativna kultura koje u prvi plan stavlja integriteta osoblja iznimno je važna u borbi protiv prijevара. Za ostvarivanje tog cilja važno je imati pravila koja su prihvaćena i jasna svima.

3. PROCIJENJENI FINANCIJSKI UČINAK PRIJEDLOGA/INICIJATIVE

3.1. Naslov višegodišnjeg financijskog okvira i predložene nove proračunske linije rashoda

Naslov višegodišnjeg financijskog okvira	Proračunska linija	Vrsta rashoda	Doprinos			
	Broj [Naslov.....]	Dif./nedif. ³⁸	zemalja EFTA-e ³⁹	zemalja kandidatkinja ⁴⁰	trećih zemalja	u smislu članka [21. stavka 2. točke (b)] Financijske uredbe
1.	03 03 Program EU-a za borbu protiv prijevара	Dif.	DA	DA	DA	NE
	03 03 01 – Sprečavanje i suzbijanje prijevара, korupcije i svih ostalih nezakonitih radnji koje štete financijskim interesima Unije.	Dif.	DA	DA	DA	NE
	03 03 02 Potpora prijavljivanju nepravilnosti, uključujući prijevare	Dif.	DA	DA	DA	NE
	03 03 03 Financiranje aktivnosti koje se provode u skladu s Uredbom 515/97	Dif.	DA	DA	DA	NE

³⁸ Dif. Dif. = diferencirana odobrena sredstva; nedif. = nediferencirana odobrena sredstva

³⁹ EFTA: Europsko udruženje slobodne trgovine.

⁴⁰ Zemlje kandidatkinje i, ako je primjenjivo, potencijalne zemlje kandidatkinje sa zapadnog Balkana.

3.2. Procijenjeni učinak na rashode

3.2.1. Sažetak procijenjenog učinka na rashode⁴¹

U milijunima EUR (do 3 decimalna mjesta)

Naslov višegodišnjeg financijskog okvira			1.	Jedinstveno tržište, inovacije i digitalno gospodarstvo							
			2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	Nakon 2027.	UKUPNO
03 03 01 – Sprečavanje i suzbijanje prijevара, korupcije i svih ostalih nezakonitih radnji koje štete financijskim interesima Unije.	Obveze	(1)	15,160	15,359	15,662	16,075	16,608	17,270	18,073		114,207
	Plaćanja	(2)	9,023	12,700	14,623	15,500	15,900	16,400	17,500	12,561	114,207
03 03 02 Potpora prijavljivanju nepravilnosti, uključujući prijevare	Obveze	(3)	0,929	0,941	0,960	0,985	1,018	1,059	1,108		7,000
	Plaćanja	(4)	0,929	0,941	0,960	0,985	1,018	1,059	1,108	p.m.	7,000
03 03 03 Financiranje aktivnosti koje se provode u skladu s Uredbom 515/97	Obveze	(5)	7,964	8,069	8,228	8,445	8,725	9,073	9,495		60,000
	Plaćanja	(6)	7,566	7,665	7,817	8,023	8,289	8,620	9,020	3,000	60,000
Administrativna odobrena sredstva koja se financiraju iz omotnice programa ⁴²	Preuzete obveze plaćanja	= (7)	0	0	0	0	0	0	0		

⁴¹ Iznos možda nije jednak zbroju zbog zaokruživanja.

⁴² Tehnička i/ili administrativna pomoć i rashodi za potporu provedbi programa i/ili djelovanja EU-a (prijašnje linije „BA”), neizravno istraživanje, izravno istraživanje.

UKUPNA odobrena sredstva za omotnicu programa	Obveze	=1+ 3+5 +7	24,05 3	24,36 9	24,85 0	25,50 6	26,35 1	27,40 2	28,67 6		181,207
	Plaćanja	=2+ +4+ 6	17,51 8	21,30 7	23,40 0	24,50 8	25,20 7	26,07 8	27,62 8	15,561	181,207

Naslov višegodišnjeg financijskog okvira	7	„Administrativni rashodi”
---	----------	---------------------------

U ovaj se dio unose „administrativni proračunski podaci”, koji se najprije unose u prilog zakonodavnom financijskom izvještaju (Prilog V. internim propisima) koji se učitava u sustav DECIDE za potrebe savjetovanja među službama.

U milijunima EUR (do 3 decimalna mjesta)

		2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	<i>Nakon 2027.</i>	UKUPNO
Ljudski resursi		1,502	1,502	1,502	1,502	1,502	1,502	1,502		10,514
Ostali administrativni rashodi		0,015	0,015	0,015	0,015	0,015	0,015	0,015		0,105
UKUPNA odobrena sredstva iz NASLOVA 7. višegodišnjeg financijskog okvira	(ukupne obveze = ukupna plaćanja)	1,517	1,517	1,517	1,517	1,517	1,517	1,517		10,619

U milijunima EUR (do 3 decimalna mjesta)

		2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	<i>Nakon 2027.</i>	UKUPNO
UKUPNA odobrena sredstva u svim NASLOVIMA višegodišnjeg financijskog okvira	Obveze	25,570	25,886	26,367	27,023	27,868	28,919	30,193		191,826
	Plaćanja	25,012	25,180	23,927	24,518	25,280	26,228	27,377	25,012	191,826

3.2.2. Sažetak procijenjenog učinka na administrativna odobrena sredstva

- ☐ Za prijedlog/inicijativu nisu potrebna administrativna odobrena sredstva.
- ☒ Za prijedlog/inicijativu potrebna su sljedeća administrativna odobrena sredstva:

U milijunima EUR (do 3 decimalna mjesta)

Godine	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	UKUPNO
--------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	--------

NASLOV 7.višegodišnjeg financijskog okvira								
Ljudski resursi	1,502	1,502	1,502	1,502	1,502	1,502	1,502	10,514
Ostali administrativni rashodi	0,015	0,015	0,015	0,015	0,015	0,015	0,015	0,105
Međuzbroj za NASLOV 7. višegodišnjeg financijskog okvira	1,517	1,517	1,517	1,517	1,517	1,517	1,517	10,619

Izvan NASLOVA 7.⁴³ višegodišnjeg financijskog okvira								
Ljudski resursi								
Ostali administrativni rashodi								
Međuzbroj izvan NASLOVA 7. višegodišnjeg financijskog okvira								

UKUPNO	1,517	1,517	1,517	1,517	1,517	1,517	1,517	10,619
---------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	---------------

Potrebna odobrena sredstva za ljudske resurse i ostale administrativne rashode pokrit će se odobrenim sredstvima glavne uprave koja su već dodijeljena za upravljanje djelovanjem i/ili su preraspodijeljena unutar glavne uprave te, prema potrebi, bilo kojim dodatnim sredstvima koja se mogu dodijeliti nadležnoj glavnoj upravi u okviru godišnjeg postupka dodjele sredstava uzimajući u obzir proračunska ograničenja.

⁴³ Tehnička i/ili administrativna pomoć i rashodi za potporu provedbi programa i/ili djelovanja EU-a (prijašnje linije „BA”), neizravno istraživanje, izravno istraživanje.

3.2.2.1. Procijenjene potrebe u pogledu ljudskih resursa

- ☐ Za prijedlog/inicijativu nisu potrebni ljudski resursi.
- ☒ Za prijedlog/inicijativu potrebni su sljedeći ljudski resursi:

Procjenu navesti u ekvivalentima punog radnog vremena

Godine	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.
• Radna mjesta prema planu radnih mjesta (dužnosnici i privremeno osoblje)							
Sjedište i predstavništva Komisije	10,5	10,5	10,5	10,5	10,5	10,5	10,5
Delegacije							
Istraživanje							
• Vanjsko osoblje (u ekvivalentu punog radnog vremena: EPRV) – UO, LO, UNS, UsO i MSD⁴⁴							
Naslov 7.							
Financirano iz NASLOVA 7. višegodišnjeg financijskog okvira	– u sjedištima						
	– u delegacijama						
Financirano iz omotnice programa ⁴⁵	– u sjedištima						
	– u delegacijama						
Istraživanje							
Ostalo (navesti)							
UKUPNO	10,5	10,5	10,5	10,5	10,5	10,5	10,5

Opis zadaća:

Dužnosnici i privremeno osoblje	6 dužnosnika iz funkcijske skupine AD: strateško planiranje, praćenje i preispitivanje 4,5 AST: linijski rukovoditelji i operativna i financijska provjera
Vanjsko osoblje	

Potrebe za ljudskim resursima pokrit će se osobljem glavne uprave kojemu je već povjereno upravljanje djelovanjem i/ili koje je preraspoređeno unutar glavne uprave te, prema potrebi, resursima koji se mogu dodijeliti nadležnoj glavnoj upravi u okviru godišnjeg postupka dodjele sredstava uzimajući u obzir proračunska ograničenja.

⁴⁴ UO = ugovorno osoblje; LO = lokalno osoblje; UNS = upućeni nacionalni stručnjaci; UsO = ustupljeno osoblje; MSD = mladi stručnjaci u delegacijama.

⁴⁵ U okviru gornje granice za vanjsko osoblje iz odobrenih sredstava za poslovanje (prijašnje linije „BA”).

3.2.3. Doprinos trećih strana

U prijedlogu/inicijativi:

- ☒ ne predviđa se sudjelovanje trećih strana u sufinanciranju.
- ☐ predviđa se sudjelovanje trećih strana u sufinanciranju prema sljedećoj procjeni:

Odobrena sredstva u milijunima EUR (do 3 decimalna mjesta)

Godine	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	UKUPNO
Navesti tijelo koje sudjeluje u financiranju								
UKUPNO sufinancirana odobrena sredstva								

3.3. Procijenjeni učinak na prihode

- ☒ Prijedlog/inicijativa nema financijski učinak na prihode.
- ☐ Prijedlog/inicijativa ima sljedeći financijski učinak:
 - ☐ na vlastita sredstva
 - ☐ na ostale prihode

navesti ako su prihodi dodijeljeni proračunskim linijama rashoda ☐

U milijunima EUR (do 3 decimalna mjesta)

Proračunska prihoda: linija	Učinak prijedloga/inicijative ⁴⁶						
	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.
Članak							

Za namjenske prihode navesti odgovarajuće proračunske linije rashoda.

[...]

Ostale napomene (npr. metoda/formula za izračun učinka na prihode ili druge informacije)

[...]

⁴⁶ Kad je riječ o tradicionalnim vlastitim sredstvima (carine, pristojbe na šećer) navedeni iznosi moraju biti neto iznosi, to jest bruto iznosi umanjani za 20 % na ime troškova naplate.