

Bruxelles, 4. rujna 2018.
(OR. en)

11796/18

GAF 35
FIN 627

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavni tajnik Europske komisije, potpisao g. Jordi AYET PUIGARNAU, direktor
Datum primitka:	4. rujna 2018.
Za:	g. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, glavni tajnik Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	COM(2018) 553 final
Predmet:	Izvešće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću: 29. godišnje izvješće o zaštiti financijskih interesa Europske unije i borbi protiv prijevara – 2017.

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2018) 553 final.

Priloženo: COM(2018) 553 final



Bruxelles, 3.9.2018.
COM(2018) 553 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

29. godišnje izvješće o zaštiti financijskih interesa Europske unije i borbi protiv prijevara – 2017.

{SWD(2018) 381 final} - {SWD(2018) 382 final} - {SWD(2018) 383 final} -
{SWD(2018) 384 final} - {SWD(2018) 385 final} - {SWD(2018) 386 final}

SADRŽAJ

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

29. godišnje izvješće o zaštiti financijskih interesa Europske unije i borbi protiv prijevara (2017.)

SAŽETAK	4
1. UVOD	4
2. USKLADIVANJE I JAČANJE BORBE PROTIV PRIJEVARA U EU-U: MEĐUSEKTORSKE POLITIKE, MJERE I REZULTATI U BORBI PROTIV PRIJEVARA	4
2.1. Novo pravno okruženje: zakonodavni akti koje su donijele institucije EU-a	4
2.1.1. Direktiva o suzbijanju prijevara počinjenih protiv financijskih interesa Unije kaznenopravnim sredstvima	4
2.1.2. Uredba o provedbi pojačane suradnje u vezi s osnivanjem EPPO-a	4
2.2. Izgradnja budućnosti: zakonodavne i političke inicijative europskih institucija	4
2.2.1. Evaluacija Uredbe (EU, Euratom) br. 883/2013	4
2.2.2. Borba protiv korupcije u EU-u	4
2.2.3. Prijedlog o reviziji Financijske uredbe i određenih sektorskih financijskih pravila (skupna uredba)	4
2.2.4. Međunarodna suradnja	4
2.2.5. Strategija Komisije za borbu protiv prijevara (CAFS)	4
2.2.6. Provedba programa Hercule	4
2.3. Sudska praksa Suda EU-a	4
2.3.1. Rokovi zastare: predmeti Alytaus i Glencore	4
2.3.2. PDV: predmet M.A.S.	4
2.4. Mjere koje poduzimaju države članice	4
2.4.1. Sažetak	4
2.4.1.1. Nacionalne strategije za borbu protiv prijevara (NAFS)	4
2.4.1.2. Javna nabava i korupcija	4
2.4.1.3. Ostale mjere	4
2.4.2. Provedba preporuka iz 2016.	4
2.5. Sažetak statistika o otkrivenim nepravilnostima i prijevarama	4
2.5.1. Otkrivene nepravilnosti koje se smatraju prijevarom	4
2.5.2. Otkrivene i prijavljene nepravilnosti koje se ne smatraju prijevarom	4
2.5.3. Istrage OLAF-a	4
3. POLITIKE, MJERE I REZULTATI U BORBI PROTIV PRIJEVARA – PRIHODI	4
3.1. Mjere institucija EU-a za borbu protiv prijevara – prihodi	4
3.1.1. Uzajamna administrativna pomoć	4
3.1.1.1. Provedba članka 43.b Uredbe (EZ) br. 515/97	4
3.1.1.2. Informacijski sustav za borbu protiv prijevara (AFIS)	4
3.1.1.3. Zajedničke carinske operacije (JCO-i)	4
3.1.2. Odredbe o uzajamnoj pomoći i borbi protiv prijevara u međunarodnim sporazumima	4
3.1.3. Borba protiv nezakonite trgovine duhanskim proizvodima	4
3.1.4. Borba protiv prijevara u vezi s PDV-om	4
3.2. Mjere država članica za borbu protiv prijevara – prihodi	4

3.3.	<u>Statistički podaci o otkrivenim nepravilnostima i prijevarama – prihodi</u>	4
3.3.1.	<u>Otkrivene nepravilnosti koje se smatraju prijevaram</u>	4
3.3.2.	<u>Otkrivene i prijavljene nepravilnosti koje se ne smatraju prijevaram</u>	4
4.	<u>SEKTORSKE POLITIKE, MJERE I REZULTATI U BORBI PROTIV PRIJEVARA – RASHODI</u>	4
4.1.	<u>Sektorske politike i mjere država članica za borbu protiv prijevara koje uključuju nekoliko sektora rashoda</u>	4
4.2.	<u>Poljoprivreda – sektorske politike, mjere i rezultati u borbi protiv prijevara</u>	4
4.2.1.	<u>Poljoprivreda – mjere država članica za borbu protiv prijevara</u>	4
4.2.2.	<u>Poljoprivreda – statistički podaci o otkrivenim nepravilnostima i prijevarama</u>	4
4.2.2.1.	<u>Otkrivene nepravilnosti koje se smatraju prijevaram</u>	4
4.2.2.2.	<u>Otkrivene i prijavljene nepravilnosti koje se ne smatraju prijevaram</u>	4
4.3.	<u>Kohezijska politika i ribarstvo – sektorske politike, mjere i rezultati u borbi protiv prijevara</u>	4
4.3.1.	<u>Kohezijska politika i ribarstvo – mjere država članica za borbu protiv prijevara</u>	4
4.3.2.	<u>Kohezijska politika i ribarstvo – statistički podaci o otkrivenim nepravilnostima i prijevarama</u>	4
4.3.2.1.	<u>Otkrivene nepravilnosti koje se smatraju prijevaram</u>	4
4.3.2.2.	<u>Otkrivene i prijavljene nepravilnosti koje se ne smatraju prijevaram</u>	4
4.4.	<u>Neizravno upravljanje (u pretpristupnoj fazi) – sektorske politike, mjere i rezultati u borbi protiv prijevara</u>	4
4.4.1.	<u>Neizravno upravljanje (u pretpristupnoj fazi) – statistički podaci o otkrivenim nepravilnostima i prijevarama</u>	4
4.5.	<u>Izravno upravljanje – sektorske politike, mjere i rezultati u borbi protiv prijevara</u>	4
4.5.1.	<u>Izravno upravljanje – statistički podaci o otkrivenim nepravilnostima i prijevarama</u>	4
4.5.1.1.	<u>Otkrivene nepravilnosti koje se smatraju prijevaram</u>	4
4.5.1.2.	<u>Otkrivene i prijavljene nepravilnosti koje se ne smatraju prijevaram</u>	4
5.	<u>POVRAT I DRUGE PREVENTIVNE I KOREKTIVNE MJERE</u>	4
6.	<u>SURADNJA S DRŽAVAMA ČLANICAMA</u>	4
7.	<u>SUSTAV RANOG OTKRIVANJA I ISKLJUČENJA</u>	4
8.	<u>DALJNJE DJELOVANJE U POGLEDU REZOLUCIJE EUROPSKOG PARLAMENTA O GODIŠNEM IZVJEŠĆU ZA 2016.</u>	4
9.	<u>ZAKLJUČCI I PREPORUKE</u>	4
9.1.	<u>Prihodi</u>	4
9.2.	<u>Rashodi</u>	4
9.3.	<u>Suradnja na svim razinama</u>	4
	<u>PRILOG 1. – NEPRAVILNOSTI PRIJAVLJENE KAO PRIJEVARA 2017.</u>	4
	<u>PRILOG 2. – NEPRAVILNOSTI KOJE NISU PRIJAVLJENE KAO PRIJEVARA 2017.</u>	4

PRILOG 3. – POPIS PRATEĆIH RADNIH DOKUMENATA SLUŽBI KOMISIJE.....4

Popis slika

<u>SLIKA 1.:</u>	<u>NAJVAŽNIJI POMOCI U ZAKONODAVSTVU – 2017.</u>	<u>4</u>
<u>SLIKA 2.:</u>	<u>SUDSKA PRAKSA SUDA EU-A U PREDMETIMA POVEZANIMA SA ZAŠTITOM FINANCIJSKIH INTERESA (2017.)</u>	<u>4</u>
<u>SLIKA 3.:</u>	<u>NEPRAVILNOSTI PRIJAVLJENE KAO PRIJEVARA 2017.</u>	<u>4</u>
<u>SLIKA 4.:</u>	<u>NEPRAVILNOSTI PRIJAVLJENE KAO PRIJEVARA I POVEZANI IZNOSI, 2013.–2017.</u>	<u>4</u>
<u>SLIKA 5.:</u>	<u>NEPRAVILNOSTI KOJE NISU PRIJAVLJENE KAO PRIJEVARA 2017.</u>	<u>4</u>
<u>SLIKA 6.:</u>	<u>ISTRAGE U TIJEKU KRAJEM 2017., PO SEKTORIMA.</u>	<u>4</u>
<u>SLIKA 7.:</u>	<u>NAJVAŽNIJI POMOCI U POGLEDU POLITIKE U PODRUČIIMA PRIHODA.</u>	<u>4</u>
<u>SLIKA 8.:</u>	<u>ZAJEDNIČKE CARINSKE OPERACIJE 2017.</u>	<u>4</u>
<u>SLIKA 9.:</u>	<u>KLJUČNA PODRUČIA NEPRAVILNOSTI KOJE SU OTKRIVENE I PRIJAVLJENE 2017.</u>	<u>4</u>
<u>SLIKA 10.:</u>	<u>POLJOPRIVREDNA POLITIKA – KLJUČNE ČINJENICE I BROJKE</u>	<u>4</u>
<u>SLIKA 11.:</u>	<u>TRŽIŠNE MJERE NAJVIŠE POGOĐENE NEPRAVILNOSTIMA (KOJE SE SMATRAJU PRIJEVAROM I KOJE SE NE SMATRAJU PRIJEVAROM)</u>	<u>4</u>
<u>SLIKA 12.:</u>	<u>KOHEZIJSKA POLITIKA I RIBARSTVO – KLJUČNE ČINJENICE I BROJKE</u>	<u>4</u>
<u>SLIKA 13.:</u>	<u>NAGLASAK NA PROGRAMSKOM RAZDOBLJU 2007.–2013.</u>	<u>4</u>
<u>SLIKA 14.:</u>	<u>STRUKTURA I PODSKUPINE COCOLAF-A</u>	<u>4</u>

SAŽETAK

Komisija u suradnji s državama članicama podnosi godišnje izvješće o zaštiti financijskih interesa Europske unije za 2017. („Izvješće PIF”) u skladu s člankom 325. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU).

Dva važna postignuća u području zakonodavstva

Dva važna zakonodavna akta kojima će se poboljšati približavanje učinkovitoj i jednakoj razini zaštite proračuna EU-a, a posebno u pogledu prekogranične prijevare, donesena su 2017.:

- Direktiva o suzbijanju prijevара počinjenih protiv financijskih interesa Unije kaznenopravnim sredstvima (takozvana „Direktiva PIF”),
- Uredba o provedbi pojačane suradnje u vezi s osnivanjem Ureda europskog javnog tužitelja (EPPO).

Donošenje tih dvaju akata uslijedilo je nakon nekoliko godina pregovora i svjedoči o predanosti europskih institucija i država članica borbi protiv prijevара štetnih za financijske interese Unije.

Zakonodavne i političke inicijative

Zbog tih će akata biti potrebno prilagoditi sadašnji sustav za borbu protiv prijevара kako bi se osigurala učinkovita koordinacija među nadležnim tijelima.

Te će se aktivnosti nastaviti tijekom idućih nekoliko godina, posebno u pogledu pripreme pravnog okvira kojim će se uređivati višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021.–2027.

Prvi je korak bila evaluacija Uredbe (EU, Euratom) br. 883/2013 (mandat i ovlasti OLAF-a), kojom su istaknuti njezini rezultati, ali i nedostaci u pogledu osnivanja EPPO-a.

Komisija je 2017. ujedno:

- nastavila redovito procjenjivati razvoj događaja i rješavati preporuke prilagođene pojedinim državama članicama u vezi sa suzbijanjem korupcije u okviru postupka europskog semestra,
- osigurala proračun od 14,95 milijuna EUR u okviru programa Hercule III kako bi povećala operativni i administrativni kapacitet država članica,
- uspješno pregovarala o odredbama o borbi protiv prijevара u međunarodnim sporazumima EU-a i

- pokrenula evaluaciju strategije Komisije za borbu protiv prijevара kako bi je ažurirala.

Sudska praksa Suda EU-a

Tri su presude Suda Europske unije (Sud EU-a) 2017. pridonijele sudskoj praksi povezanoj sa zaštitom financijskih interesa EU-a. Dvije od njih (u predmetima *Alytaus* i *Glencore*) odnosile su se na pitanja povezana s rokovima zastare, dok je treća (*M.A.S. i M.B.*) bila povezana s PDV-om i njome su se posebno pojasnili neki aspekti presude u predmetu *Taricco*.

Najvažniji pomaci u područjima prihoda

Komisija je donijela zakonodavni prijedlog kojim bi sustav PDV-a u EU-a postao jednostavniji, otporniji na prijevare i kojim bi se uklonile pravne praznine u prekograničnoj trgovini tako što bi se ojačali instrumenti administrativne suradnje među poreznim tijelima, ali i njihove suradnje s ostalim tijelima za izvršavanje zakonodavstva.

Sklopljeni su sporazumi o uzajamnoj pomoći sa zemljama Mercosura i Azerbajdžanom. Odredba o borbi protiv prijevара uspješno je uključena u sporazum o slobodnoj trgovini s Japanom.

OLAF je koordinirao ili podupro 11 zajedničkih carinskih operacija koje su bile uspješno usmjerene na različite prijetnje, kao što su krijumčarenje cigareta, prijevare u vezi s приходima, krivotvoreni proizvodi, nezakonito kretanje gotovine i narkotici.

Roba koja je u financijskom pogledu bila najviše pogođena prijevarama i nepravilnostima bile su uveze solarne ploče. U mnogo slučajeva nepravilnosti koje uključuju solarne ploče otkrivene su nakon obavijesti OLAF-a o uzajamnoj pomoći.

Pokrenut je postupak zbog povrede prava u vezi s umanjnjem vrijednosti koje pogađa prihod od tradicionalnih vlastitih sredstava i prihod od vlastitih sredstava od PDV-a, a koje je otkriveno u Ujedinjenoj Kraljevini.

Najvažniji pomaci u područjima rashoda

Skupnom uredbom promiče se pojednostavnjenje i pojašnjenje financijskih pravila. Odredbe koje se odnose na poljoprivredu donesene su 2017., a nacrt izmjena u preostalim sektorima rashoda trebao bi biti donesen 2018.

Savjetodavni odbor za koordinaciju sprečavanja prijevара (COCOLAF) izradio je smjernice o upozoravajućim znakovima i najboljim

praksama u javnoj nabavi i izvješćivanju o nepravilnostima.

Analiza nepravilnosti koje se smatraju prijevaram i koje se ne smatraju prijevaram, a koje su nacionalna tijela otkrila i prijavila, potvrdila su nalaze iz 2016. o glavnim ugroženim sektorima.

U analizi su istaknute i metode otkrivanja koje su pridonijele utvrđivanju slučajeva u kojima je riječ o znatnoj financijskoj vrijednosti te usmjeravanju aktivnosti na te slučajeve. Metode otkrivanja uključuju analizu rizika, dojave doušnika i zviždača te informacije iz medija.

Ista analiza upućuje i na pozitivne rezultate postignute boljom koordinacijom između pravosudnih i upravnih tijela.

Na temelju tih rezultata nacionalnim su tijelima upućene posebne preporuke za strukturiranje i sustavno iskorištavanje podataka iz prethodno navedenih izvora.

Mjere država članica za borbu protiv prijevara

Države članice izvjestile su da su donijele 73 važne mjere za zaštitu financijskih interesa EU-a i borbu protiv prijevara. Njima se obuhvaća cijeli ciklus borbe protiv prijevara, no posebno su usmjerene na otkrivanje i sprečavanje. Većinom se odnose na kontrolu sredstava u okviru podijeljenog upravljanja.

Većina država članica izvjestila je o broju i prirodi mjera provedenih na temelju preporuka iz 2016.; to se može smatrati pozitivnim rezultatom, no još ima prostora za poboljšanja.

Otkrivanje i prijavljivanje nepravilnosti koje se smatraju prijevaram i koje se ne smatraju prijevaram te koje utječu na proračun EU-a

Komisiji je 2017. prijavljeno ukupno 15 213 nepravilnosti koje se smatraju prijevaram i koje se ne smatraju prijevaram, što je za 20,8 % manje nego 2016. Uključivale su približno 2,58 milijardi EUR, što je za 8,6 % manje nego prethodne godine.

1 146 nepravilnosti koje su prijavljene kao prijevara uključivale su približno 467 milijuna EUR rashoda ili prihoda.

Otkrivanje nepravilnosti podrazumijeva da su provedene korektivne mjere radi povrata povezanih nepravilnih financijskih iznosa i da je u slučaju sumnje na prijevaru pokrenut kazneni postupak.

U Prilogu 1. prikazan je broj nepravilnosti koje su prijavljene kao prijevara, a koje su otkrile države članice. Taj broj odražava rezultate rada država članica na suzbijanju prijevara i drugih nezakonitih aktivnosti koje ugrožavaju financijske interese EU-a. Te brojke ne bi trebalo tumačiti kao mjerilo za razmjer prijevara na područjima država članica.

1. Uvod

U skladu s člankom 325. stavkom 5. UFEU-a Komisija u suradnji s državama članicama Europskom parlamentu i Vijeću svake godine podnosi izvješće o mjerama poduzetima u borbi protiv prijevара i drugih nezakonitih aktivnosti usmjerenih protiv financijskih interesa EU-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 (TVS). Komisija nadzire oba područja, određuje standarde i provjerava sukladnost. Kako bi djelotvorno štitile financijske interese EU-a, Komisija i države članice moraju blisko surađivati.

U ovom se izvješću ocjenjuje ta suradnja radi njezina poboljšanja; u tu svrhu ovo izvješće:

- donosi 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 приходima EU-a. To se osobito temelji na otkrivenim nepravilnostima i prijevarama koje su države članice prijavile u skladu sa sektorskim propisima.

Izvješće je popraćeno sa šest radnih dokumenata službi Komisije (SWD), koji su navedeni u Prilogu 3¹.

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

2.1. Novo pravno okruženje: zakonodavni akti koje su donijele institucije EU-a

Komisija je posljednjih godina naglasila razlike u pristupima nacionalnih tijela u borbi protiv prijevара i nepravilnosti usmjerenih protiv financijskih interesa EU-a. Istrage koje provodi Europski ured za borbu protiv prijevара (OLAF)

pokazale su povećanu pojavu transnacionalnih slučajeva prijevара.

Dvama važnim zakonodavnim aktima donesenima 2017. osigurat će se približavanje učinkovitoj i jednakoj razini zaštite proračuna EU-a, a posebno u pogledu prekogranične prijevара:

1. Direktivom o suzbijanju prijevара počinjenih protiv financijskih interesa Unije kaznenopravnim sredstvima („Direktiva PIF”)²; i
2. Uredbom o provedbi pojačane suradnje u vezi s osnivanjem Ureda europskog javnog tužitelja (EPPO)³.

Donošenje tih dvaju akata uslijedilo je nakon nekoliko godina pregovora i svjedoči o predanosti europskih institucija i država članica borbi protiv prijevара štetnih za financijske interese Unije.

2.1.1. Direktiva o suzbijanju prijevара počinjenih protiv financijskih interesa Unije kaznenopravnim sredstvima

Direktivom se zamjenjuje Konvencija iz 1995. o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica i protokoli uz nju (Konvencija PIF)⁴ za 26 država članica za koje je obvezujuća. Konvencija PIF i dalje se primjenjuje u Danskoj i Ujedinjenoj Kraljevini.

¹ i. Provedba članka 325. u državama članicama 2017;
ii. Statističko vrednovanje nepravilnosti prijavljenih u odnosu na vlastita sredstva, prirodne resurse, kohezijsku politiku, pretprijetnu pomoć i izravan rashod;
iii. Mjere poduzete na temelju preporuka iz izvješća Komisije o zaštiti financijskih interesa EU-a – borba protiv prijevара, 2016.;
iv. Sustav ranog otkrivanja i isključenja (EDES) – odbor iz članka 108. Financijske uredbe;
v. Godišnji pregled s informacijama o rezultatima programa Hercule III 2017.; i
vi. Ocjena provedbe članka 43.b. Uredbe (EZ) br. 515/97.

² 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.
³ 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.).
⁴ Akt Vijeća od 26. srpnja (SL C 316, 27.11.1995., str. 48.).

Slika 1.: Najvažniji pomaci u zakonodavstvu – 2017.



Direktivom PIF:

- usklađuju se definicije, sankcije i primjenjivi rokovi zastare za kaznena djela usmjerena protiv financijskih interesa Unije, a koji uključuju prijevaru, korupciju, pranje novca i zlouporabu,
- obuhvaćeni su slučajevi prekograničnih prijevara povezanih s PDV-om koji uključuju štetu od najmanje 10 milijuna EUR,
- utvrđuje se rok od dvije godine za prenošenje u nacionalno pravo (do 6. srpnja 2019.).




Ured europskog javnog tužitelja (EPPO)

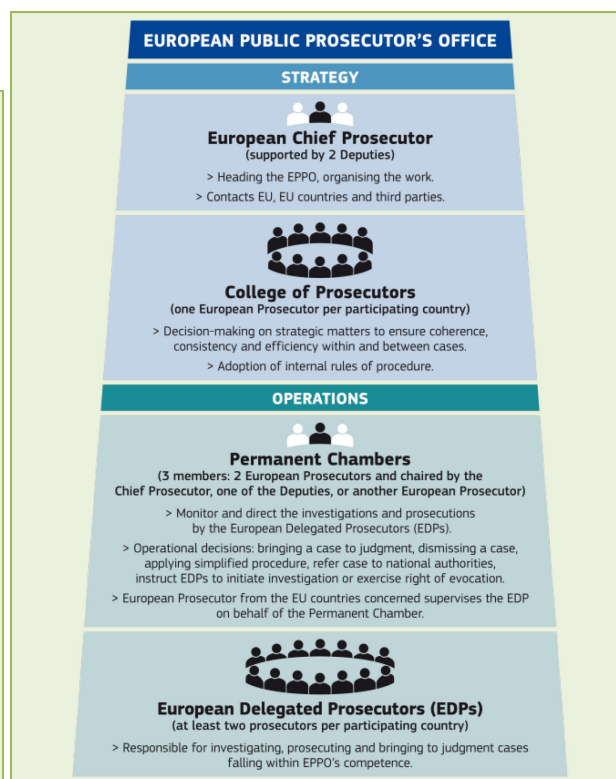
- osnovan je u okviru poboljšane suradnje (na početku je sudjelovalo 20 država članica),
- njegovo je osnivanje bilo jedan od ključnih prioriteta Komisije u području kaznenog pravosuđa i dio opće strategije za suzbijanje prijevara na štetu proračuna EU-a,
- nadležan je za istragu, kazneni progon i podizanje optužnica u slučaju kaznenih djela usmjerenih protiv financijskih interesa Unije, kako je predviđeno Direktivom PIF,
- očekuje se da će dovesti do dosljednije i djelotvornije politike kaznenog progona za kriminal koji šteti proračunu EU-a: do većeg broja kaznenih progona, osuda i više razine povrata.

2.1.2. Uredba o provedbi pojačane suradnje u vezi s osnivanjem EPPO-a

Države članice sudionice:



U budućnosti se mogu pridružiti ostale države članice⁵.



⁵ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1550_hr.htm
Nizozemska (14. svibnja 2018.) i Malta (14. lipnja 2018.) službeno su obavijestile Komisiju o svojoj namjeri

pridruživanja EPPO-u i, u skladu s člankom 331. UFEU-a, Komisija trenutačno priprema Odluke kojima se potvrđuje sudjelovanje tih država članica.

2.2. Izgradnja budućnosti: zakonodavne i političke inicijative europskih institucija

Zbog novih će akata sadašnji sustav za borbu protiv prijevара biti potrebno prilagoditi najnovijim kretanjima kako bi se osigurala potrebna koordinacija među nadležnim tijelima. Te će se aktivnosti nastaviti tijekom idućih nekoliko godina, posebno u pogledu pripreme pravnog okvira kojim će se uređivati višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021.–2027.

U idućem odjeljku prikazan je pregled važnih zbivanja u pogledu političkih i zakonodavnih inicijativa Komisije tijekom 2017.

2.2.1. Evaluacija Uredbe (EU, Euratom) br. 883/2013

Uredba (EU, Euratom) br. 883/2013⁶ glavni je element pravnog okvira kojim se uređuje mandat OLAF-a za provođenje administrativnih istraga o prijevarama, korupciji i ostalim nezakonitim aktivnostima kojima se šteti financijskim interesima EU-a.

Komisija je 2. listopada 2017., u skladu s člankom 19. Uredbe, donijela izvješće o evaluaciji njezine primjene⁷.

U evaluaciji je zaključeno da je Uredbom OLAF-u omogućeno da ispuni svoj mandat uz postizanje konkretnih rezultata, što je dovelo do vidljivih poboljšanja u pogledu provođenja istraga, suradnje s partnerima i prava uključenih osoba. Istodobno se ističu neki nedostaci koji utječu na djelotvornost i učinkovitost istraga OLAF-a. Oni se, među ostalim, odnose na:

- istražne alate OLAF-a,
- provedbu ovlasti OLAF-a,

- ujednačene uvjete za provođenje unutarnjih istraga u institucijama, tijelima, uredima i agencijama EU-a,
- razlike u daljnjim mjerama s obzirom na preporuke OLAF-a,
- dužnosti suradnje institucija, tijela, ureda i agencija država članica i institucija EU-a,
- opću usklađenost pravnog okvira primjenljivog na istrage OLAF-a,
- mogućnost pristupanja informacijama o bankovnim računima i
- jasnoću OLAF-ova mandata u području PDV-a.

Kada je riječ o osnivanju EPPO-a (vidjeti odjeljak 2.1.) i njegovu utjecaju na rad OLAF-a, u evaluaciji se nedvojbeno prepoznaje potreba da se dodatno regulira odnos između ta dva tijela i poziva se na brze prilagodbe operacija OLAF-a kako bi se osiguralo da pravni okvir odgovara svojoj svrsi.

Komisija je 23. svibnja 2018. donijela ciljani prijedlog o izmjeni Uredbe koji je prvenstveno bio potaknut osnivanjem EPPO-a, u kojem se ujedno uzimaju u obzir najkonkretniji zaključci evaluacije kako bi se osiguralo da OLAF ostane snažan i potpuno djelotvoran partner EPPO-a.

Uredba o EPPO-u već sadržava odredbe kojima se regulira odnos između EPPO-a i OLAF-a. One se temelje na načelima bliske suradnje, razmjene informacija, komplementarnosti i izbjegavanja udvostručavanja. Izmjene Uredbe (EU, Euratom) br. 883/2013 trebale bi odražavati i nadopunjavati ta pravila, uz opći cilj jačanja borbe protiv prijevара koje štete proračunu Unije integriranom politikom u okviru koje snažan i potpuno djelotvoran OLAF provodi administrativne istrage koje nadopunjuju kaznenopravni pristup EPPO-a.

Naglasak je na područjima u kojima Uredba trenutačno dovodi do znatnih razlika u načinu na koji OLAF funkcionira u državama članicama, kao što su provjere i inspekcije na terenu, pristup informacijama o bankovnim računima i pomoć nacionalnih tijela.

2.2.2. Borba protiv korupcije u EU-u

Borba protiv korupcije bila je tijekom 2017. prioritet u procesu gospodarskog upravljanja u okviru europskog semestra. Nekoliko izvješća za pojedine zemlje⁸ uključivala su ocjenu pravnog, političkog i institucionalnog okvira u borbi protiv

⁶ 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.).

⁷ Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću *Evaluacija primjene Uredbe (EU, Euratom) br. 883/2013 o istragama koje provodi Europski ured za borbu protiv prijevара* i temelji se na opsežnom savjetovanju s dionicima, među ostalim na konferenciji koja je uključivala približno 250 sudionika iz različitih skupina dionika. Popraćeno je i mišljenjem nadzornog odbora OLAF-a br. 2/2017; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:52017DC0589> i popratni radni dokument službi Komisije (SWD(2017) 332); <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=SWD:2017:332:FIN&from=EN> Izvješće je popraćeno nezavisnom studijom (*Evaluacija primjene Uredbe (EU, Euratom) br. 883/2013 o istragama koje provodi Europski ured za borbu protiv prijevара*) i temelji se na opsežnom savjetovanju s dionicima, među ostalim na konferenciji koja je uključivala približno 250 sudionika iz različitih skupina dionika. Popraćeno je i mišljenjem nadzornog odbora OLAF-a br. 2/2017; http://europa.eu/supervisory-committee-olaf/sites/default/files/opinion_2_2017.pdf

⁸ https://ec.europa.eu/info/publications/2017-european-semester-country-reports_en

korupcije, uključujući napredak i preostale probleme.

Nekoliko država članica ujedno je primilo preporuke⁹ da provedu mjere za povećanje transparentnosti, bolje sprečavanja sukoba interesa, suzbijanje neformalnog plaćanja u zdravstvu ili jačanje borbe protiv korupcije u javnoj upravi, pravosuđu i javnoj nabavi.

Komisija je 2017. u okviru programa za razmjenu iskustava u borbi protiv korupcije organizirala tri radionice za razmjenu iskustava na kojima je okupila približno 100 praktičara i stručnjaka za borbu protiv korupcije iz nacionalnih upravnih tijela, međunarodnih organizacija, civilnog društva, akademske zajednice i druge dionike. Tako je olakšana razmjena najboljih praksi u sljedećim tematskim područjima: pokazatelji u borbi protiv korupcije (Bruxelles, ožujak 2017.), sukobi interesa i praksa rotirajućih vrata (Barcelona, lipanj 2017.) i utjecaj korupcije na gospodarstvo (Bruxelles, prosinac 2017.).

Poziv na podnošenje prijedloga¹⁰ za projekte osmišljene za sprečavanje i suzbijanje korupcije u državama članicama pokrenut je u prosincu 2017., uz ukupnu vrijednost od 2,2 milijuna EUR.

Komisija i OLAF aktivno su sudjelovali na nekoliko europskih i međunarodnih foruma za borbu protiv korupcije, kao što je Konvencija Ujedinjenih naroda protiv korupcije, Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj, Radna skupina za borbu protiv korupcije skupine G20 i Europski partneri protiv korupcije (EPAC)/Europska mreža kontaktnih točaka protiv korupcije (EACN). EACN je u studenome 2017. donio Deklaraciju iz Lisabona¹¹ kojom se europski donositelji odluka pozivaju na jačanje borbe protiv korupcije.

2.2.3. Prijedlog o reviziji Financijske uredbe i određenih sektorskih financijskih pravila (skupna uredba)

Europski parlament i Vijeće raspravljali su 2017. o prijedlogu Komisije iz rujna 2016.¹² o

sveobuhvatnoj i ambicioznoj reviziji Financijske uredbe¹³ i odgovarajućim izmjenama sektorskih financijskih pravila za niz višegodišnjih programa.

Taj je prijedlog usmjeren na modernizaciju i pojednostavnjenje financijskih pravila Unije te jačanje postojećih sustava za zaštitu proračuna EU-a od prijevara i financijskih nepravilnosti. Njime se, među ostalim, postrožuju pravila za suzbijanje izbjegavanja plaćanja poreza za provedbene partnere EU-a i pojašnjava se da se obveza izbjegavanja sukoba interesa primjenjuje na sve načine korištenja sredstava EU-a (među ostalim i na razini države članice). Samim bi se pojednostavnjenjem trebao smanjiti broj pogrešaka, ali i povećati učinak politika i njihovih rezultata na terenu.

U zakonodavnim su pregovorima na zahtjev Parlamenta dodatno učvršćeni razlozi za isključenje nepouzdanih korisnika financiranja EU-a, posebno u pogledu „fiktivnih društava”. Neke od predloženih promjena, koje se odnose na poljoprivredne politike, donesene su zasebno u okviru Uredbe (EU) 2017/2393¹⁴, a donošenje nove Financijske uredbe i izmjena preostalih sektorskih pravila očekuje se u trećem tromjesečju 2018.

2.2.4. 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 bespovratnim sredstvima i delegiranju s međunarodnim financijskim institucijama i drugim međunarodnim organizacijama.

Europskog parlamenta i Vijeća i Odluke br. 541/2014/EU Europskog parlamenta i Vijeća (COM(2016) 605).

¹³ Uredba (EU, Euratom) br. 966/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije i o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 1605/2002 (SL L 298, 26.10.2012., str. 1.) kako je zadnje izmijenjena Uredbom (EU, Euratom) br. 2015/1929 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. listopada 2015. (SL L 286, 30.10.2015., str. 1.).

¹⁴ Uredba (EU) 2017/2393 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2017. o izmjeni uredaba (EU) br. 1305/2013 o potpori ruralnom razvoju iz Europskoga poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR), (EU) br. 1306/2013 o financiranju, upravljanju i nadzoru zajedničke poljoprivredne politike, (EU) br. 1307/2013 o utvrđivanju pravila za izravna plaćanja poljoprivrednicima u programima potpore u okviru zajedničke poljoprivredne politike, (EU) br. 1308/2013 o uspostavljanju zajedničke organizacije tržišta poljoprivrednih proizvoda i (EU) br. 652/2014 o utvrđivanju odredaba za upravljanje rashodima koji se odnose na prehrambeni lanac, zdravlje i dobrobit životinja te na biljno zdravstvo i biljni reprodukcijski materijal (SL L 350, 29.12.2017., str. 15.).

⁹ https://ec.europa.eu/info/publications/2017-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations_en

¹⁰ ISFP-2017-AG-CORRUPT.

¹¹ http://www.epac-eacn.org/downloads/declarations/doc_view/167-lisbon-declaration-2017

¹² Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije i o izmjeni Uredbe (EZ) br. 2012/2002, uredaba (EU) br. 1296/2013, (EU) br. 1301/2013, (EU) br. 1303/2013, (EU) br. 1304/2013, (EU) br. 1305/2013, (EU) br. 1306/2013, (EU) br. 1307/2013, (EU) br. 1308/2013, (EU) br. 1309/2013, (EU) br. 1316/2013, (EU) br. 223/2014, (EU) br. 283/2014, (EU) br. 652/2014

OLAF je 2017. organizirao dva događaja za potporu trećim zemljama:

- svoj godišnji seminar (održan u Crnoj Gori) za partnerska tijela u zemljama kandidatkinjama i potencijalnim zemljama kandidatkinjama o najboljim praksama za otkrivanje i prijavljivanje prijevара i
- radionicu o borbi protiv prijevara na kojoj su sudjelovale sve mjerodavne gruzijske službe za borbu protiv prijevara i korupcije kako bi im pomogao u provedbi odredbi o borbi protiv prijevara u okviru Sporazuma o pridruživanju između Europske unije i Gruzije.

OLAF je sklopio i sporazume o administrativnoj suradnji s partnerskim tijelima u Tunisu i na Kosovu¹⁵.

2.2.5. Strategija Komisije za borbu protiv prijevara (CAFS)

Komisija razmatra ažuriranje CAFS-a, koji je donesen 24. lipnja 2011.¹⁶ i čiji je cilj poboljšati sprečavanje, otkrivanje i istragu prijevara te osigurati da odgovarajuće sankcije, povrat i odvratanje zauzimaju važno mjesto u programu Komisije.

Većina mjera CAFS-a sada je dovršena ili je u tijeku. Svih 49 službi Komisije uvelo je sektorske strategije za borbu protiv prijevara u svojim područjima politike.

Komisija je 2017. provela evaluaciju cjelokupne provedbe CAFS-a. U evaluaciji je ocijenjen napredak postignut nakon donošenja CAFS-a 2011. u odnosu na postavljene ciljeve, uzevši u obzir razvoj događaja u pogledu politika EU-a za borbu protiv prijevara, odgovarajuće rizike od prijevara i nove modele prijevara. Ti će rezultati služiti kao temelj za donošenje odluke o tome u kojoj mjeri treba ažurirati CAFS. Evaluacijom će se obuhvatiti razdoblje od donošenja CAFS-a i ocijenit će se njegova relevantnost, djelotvornost, učinkovitost i usklađenost.

2.2.6. Provedba programa Hercule

Programom Hercule III (2014.–2020.)¹⁷ promiču se aktivnosti za borbu protiv prijevara, korupcije i svih drugih nezakonitih aktivnosti koje su

¹⁵ S tuniskim Općim financijskim inspektoratom i kosovskom policijom.

* Ovim se nazivom ne dovode u pitanje stajališta o statusu te je on u skladu s RVSUN-om 1244(1999) i mišljenjem Međunarodnog suda o proglašenju neovisnosti Kosova.

¹⁶ COM(2011) 376 final.

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.).

usmjerene protiv financijskih interesa EU-a. U četvrtoj godini njegove provedbe, 2017., osiguran je proračun od 14,95 milijuna EUR¹⁸ za:

- 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 programa¹⁹, kao što su:

- zapljena krijumčarenih i krivotvorenih cigareta i duhana,
- otkrivanje novih mehanizama prijave i mreža organiziranog kriminala i
- operacije i istrage nepravilnosti i korupcije počinjene na štetu financijskih interesa Unije.

2.3. Sudska praksa Suda EU-a

Tri su presude Suda Europske unije (Sud EU-a) 2017. pridonijele sudskoj praksi povezanoj sa zaštitom financijskih interesa EU-a. Dvije od njih (u predmetima *Alytaus*²⁰ i *Glencore*)²¹ odnosile su se na pitanja povezana s rokovima zastare, dok je treća (*M.A.S. i M.B.*)²² bila povezana s PDV-om i

¹⁸ Odluka Komisije C(2017) 1120 final od 22. veljače 2017.

¹⁹ Za više pojedinosti vidjeti radni dokument službi Komisije naveden u bilješci 1. točki v.

²⁰ Predmet C-436/15, Zahtjev za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio *Lietuvos vyriausiosios administracinis teismas* (Visoki upravni sud Litve), odlukom od 10. srpnja 2015., koju je Sud zaprimio 10. kolovoza 2015., u postupku *Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūra* protiv *Alytaus regiono atliekų tvarkymo centras UAB*, presuda Suda (treće vijeće), 15. lipnja 2017.;

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=191811&pageIndex=0&doclang=HR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=120020>

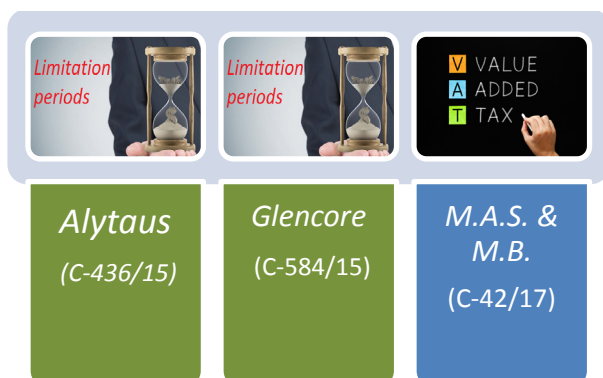
²¹ Predmet C-584/15 *Glencore Céréales France* protiv *Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer)*, presuda Suda (četvrto vijeće), 2. ožujka 2017.;

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d0f130de433267059163433db6acf2f7ed8ab2e8e34Kaxilc3eQc40LaxqMbN4Pb38Me0?text=&docid=188526&pageIndex=0&doclang=HR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=119378>

²² Predmet C-42/17, Zahtjev za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio *Corte costituzionale* (Ustavni sud, Italija), odlukom od 23. studenoga 2016., koju je Sud zaprimio 26. siječnja 2017., u kaznenom postupku protiv *M. A. S., M. B.*, presuda Suda (veliko vijeće), 5. prosinca 2017.;

njome su se posebno pojasnili neki aspekti presude u predmetu *Taricco*.

Slika 2.: Sudska praksa Suda EU-a u predmetima povezanim sa zaštitom financijskih interesa (2017.)



2.3.1. Rokovi zastare: predmeti Alytaus i Glencore

Sud je u predmetu *Alytaus* pojasnio značenje roka zastare²³ za nepravilnost počinjenu u okviru višegodišnjeg programa i u slučaju „stalne ili ponovljene” nepravilnosti. Pojasnio je i kada se višegodišnji program može smatrati „konačno završenim”.

Sud je u predmetu *Glencore* dodatno pojasnio tumačenje odredbi iz članka 3. stavaka 1. i 4. Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 2988/95 u odnosu na naplatu tražbina.

2.3.2. PDV: predmet M.A.S.

Kao rezultat presude u predmetu *M.A.S.* države članice u skladu s obvezama iz članka 325. stavaka 1. i 2. UFEU-a moraju voditi računa da u slučajevima teških prijevара kojima se nanosi šteta financijskim interesima Unije u području PDV-a predvide kaznene sankcije koje su učinkovitog i odvraćajućeg karaktera²⁴.

2.4. Mjere koje poduzimaju države članice

2.4.1. Sažetak

Ovaj sažetak 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 mjera²⁵.

Države članice izvijestile su 2017. o 73 mjere²⁶ za zaštitu financijskih interesa EU-a i borbu protiv prijevара. Tim je mjerama obuhvaćen cijeli ciklus borbe protiv prijevара, ponajprije u području podijeljenog upravljanja, ali i u pogledu financijskog kriminala, carine i nezakonite trgovine, javne nabave, sukoba interesa, strategije za borbu protiv korupcije i prijevара, organiziranog kriminala, koordinacijskih službi za borbu protiv prijevара (AFCOS), definicije prijevара i zviždača. Većina se mjera odnosila na otkrivanje, a zatim na sprečavanje, istragu i kazneni progon te na povrat i sankcije.

Većina njih (77 %) bila je sektorska, dok su manji dio bile međusektorske mjere (23 %). Od sektorskih mjera 15 ih se odnosilo na prihode u području poreznih prijevара i carine. S druge strane, 41 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 2017. ukupno je 10 država članica²⁷ donijelo nacionalnu strategiju za borbu protiv prijevара i poslalo je Komisiji. To pokazuje da razumiju važnost strateškog pristupa suzbijanju prijevара i nepravilnosti. Komisija pozdravlja taj razvoj događaja i poziva ostale države članice da pripreme takve strategije.

2.4.1.2. Javna nabava i korupcija

Mnoge mjere povezane s javnom nabavom koje su države članice donijele 2017. usmjerene su na rješavanje problema korupcije i sukoba interesa te poboljšanje transparentnosti. Šest država članica²⁸ izvijestilo je o poduzimanju takvih mjera.

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d0f130dee23bf505dd284bfca15ec6074b29881b.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4Pb38Me0?text=&docid=197423&pageIndex=0&doclang=HR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=122561>

²³ U smislu članka 3. stavka 1. Uredbe (EZ, Euratom) br. 2988/95.

²⁴ Predmet C-42/17 *M.A.S.*, točka 35., pozivanje na presudu u predmetu *Taricco* (predmet C-105/14);

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=167061&pageIndex=0&doclang=HR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=124335>

²⁵ Priopćene mjere detaljno su analizirane u radnom dokumentu službi Komisije iz bilješke 1. točke i.

²⁶ 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.

²⁷ Bugarska, Hrvatska, Češka, Francuska, Grčka, Mađarska, Italija, Latvija, Malta i Slovačka. Rumunjska je u prošlosti izvijestila o NAFS-u, no to je sada zastarjelo.

²⁸ Češka, Španjolska, Malta, Estonija, Cipar i Rumunjska.

2.4.1.3. Ostale mjere

Ostale priopćene međusektorske mjere uglavnom su se odnosile na financijski i organizirani kriminal (Češka, Poljska i Litva), reviziju organizacije i nadležnosti određenih tijela (Grčka i Švedska) ili poboljšanje međuagencijske suradnje.

Tri države članice izvijestile su o mjerama usmjerenima na prihod i rashod u određenim sektorima²⁹:

- Latvija je pokrenula nacionalnu kampanju za borbu protiv prijevare (#FraudOff!) kako bi se podigla javna svijest o prijevari, koja je bila popraćena posebnim osposobljavanjem za mjerodavne uprave,
- Italija je poduzela mjere za povezivanje administrativnih i kaznenih inicijativa, čime se omogućuje rekonstrukcija nezakonitih financijskih tokova i zapljena imovine kriminalnih organizacija i
- Slovenija je poduzela mjere za višu razinu otkrivanja i veću stopu rješavanja u pogledu kriminala koji šteti proračunu EU-a.

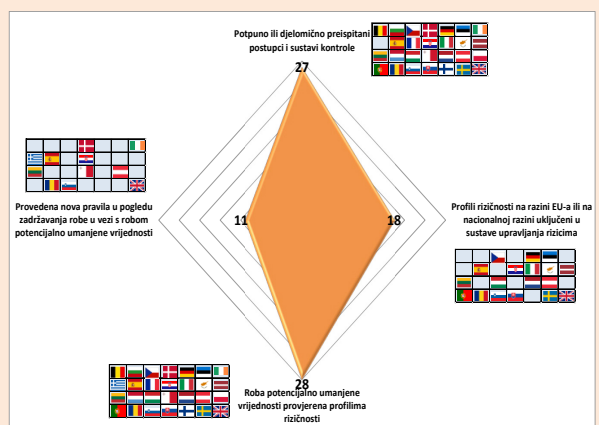
2.4.2. Provedba preporuka iz 2016.

U izvješću PIF za 2016. Komisija je iznijela četiri preporuke za države članice; jedna se odnosila na prihod, a tri na rashod.

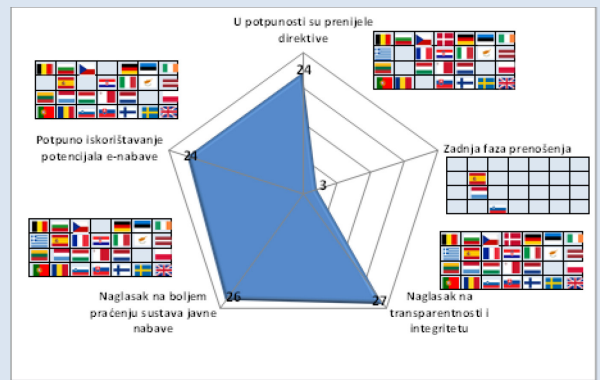
Mjere poduzete na temelju tih preporuka (vidjeti dijagrame u nastavku) općenito su pokazale da su države članice uložile znatan i konstruktivan trud ili ga još ulažu³⁰. Većina ih je posvetila odgovarajuću pozornost većini preporuka³¹.

Komisija je preporučila da države članice:

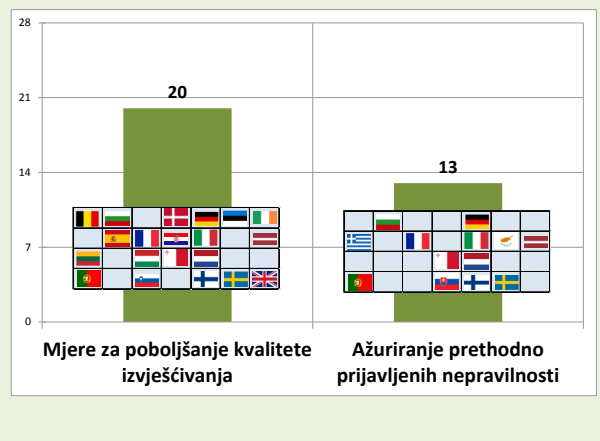
(1) preispitaju svoju strategiju upravljanja i kontrole s obzirom na određivanje carinske vrijednosti



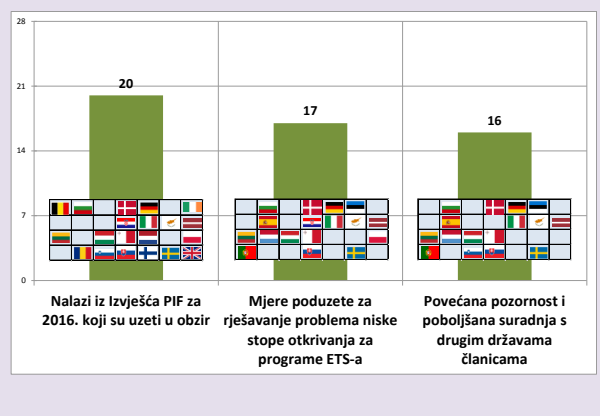
(2) u potpunosti prenesu revidirane direktive o javnoj nabavi



(3) poboljšaju kvalitetu podataka pri prijavljivanju nepravilnosti



(4) uzmu u obzir nalaze analize rizika



No još ima prostora za poboljšanja, kao što je provedba novih pravila o umanjenju carinske vrijednosti i zadržavanje robe u slučaju sumnje; može se predvidjeti šira uporaba profila rizičnosti na razini EU-a na temelju „čistih prosječnih cijena”. Može se učiniti više kako bi se osigurali potpuno digitalni postupci javne nabave. Osim toga, iako neke države članice pružaju ili organiziraju

²⁹ Iako države članice ove mjere ne definiraju izričito kao međusektorske, najbolje se uklapaju u ovaj odjeljak.

³⁰ Ujedinjena Kraljevina uopće nije dostavila informacije o mjerama poduzetima na temelju preporuka.

³¹ Podrobna analiza odgovora može se pronaći u radnom dokumentu službi Komisije iz bilješke 1. točke i.

osposobljavanje i seminare o uporabi informatičkih sustava za prijavljivanje, i ostale bi mogle pojačati svoja nastojanja kako bi se poboljšala kvaliteta podataka i ažurirale već prijavljene nepravilnosti.

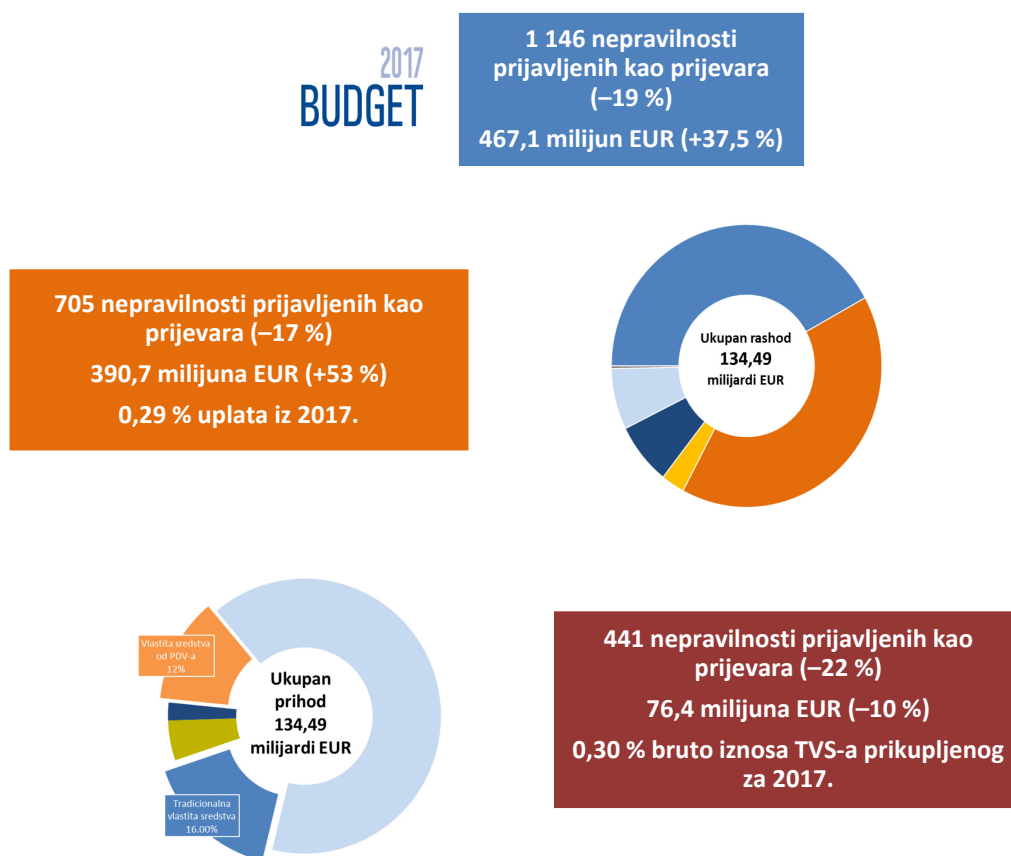
Naposljetku, suradnja među državama članicama mogla bi se poboljšati u pogledu povećane prijetnje od transnacionalnih prijevара te u programu europske teritorijalne suradnje.

2.5. Sažetak statistika o otkrivenim nepravilnostima i prijevarama³²

Komisiji je 2017. prijavljeno ukupno 15 213 nepravilnosti koje se smatraju prijevaram i koje se ne smatraju prijevaram, što je za 20,8 % manje nego 2016. Uključivale su približno 2,58 milijardi EUR, što je za 8,6 % manje nego prethodne godine.

Otkrivanje nepravilnosti podrazumijeva da su provedene korektivne mjere radi povrata povezanih nepravilnih financijskih iznosa i da je u slučaju sumnje na prijevара pokrenut kazneni postupak.

Slika 3.: Nepravilnosti prijavljene kao prijevара 2017.



³² Za podrobnu analizu prijavljenih nepravilnosti vidjeti radni dokument službi Komisije iz bilješke 1. točke ii.

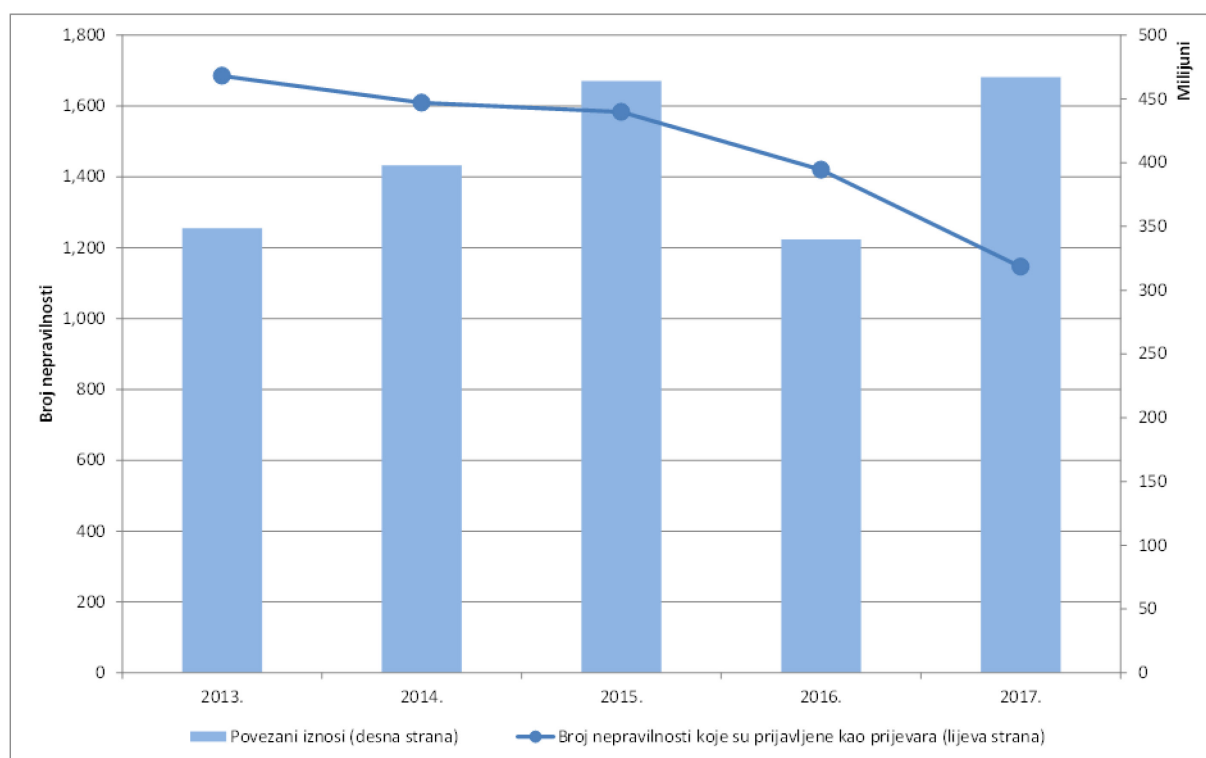
2.5.1. Otkrivene nepravilnosti koje se smatraju prijevarom

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.

Kao prijevara je 2017. prijavljeno ukupno 1 146 nepravilnosti (tj. 7,5 % svih otkrivenih i prijavljenih nepravilnosti),³³ koje uključuju iznos od 467 milijuna EUR (što je 18,1 % ukupnih financijskih iznosa na koje su utjecale nepravilnosti)³⁴, a obuhvaćaju i rashode i prihode, kako je prikazano na slici 3.

Tijekom 2017. broj prijavljenih nepravilnosti koje se smatraju prijevarom smanjio se za 19,3 % u odnosu na 2016., a financijski iznosi povezani s njima povećali su se za 37,5 %. Ako se promotri petogodišnje razdoblje (2013.–2017.) to je za 32 % manje nego 2013., što je za 23 % niže od petogodišnjeg prosjeka. Financijski učinak uvelike se mijenja (vidjeti sliku 4.) jer na njega mogu utjecati pojedinačni slučajevi koji uključuju vrlo velike iznose.

Slika 4.: Nepravilnosti prijavljene kao prijevara i povezani iznosi, 2013.–2017.



Raščlamba svih nepravilnosti koje se smatraju prijevarom prijavljenih 2017. prema državi članici i dijelu proračuna nalazi se u Prilogu 1.

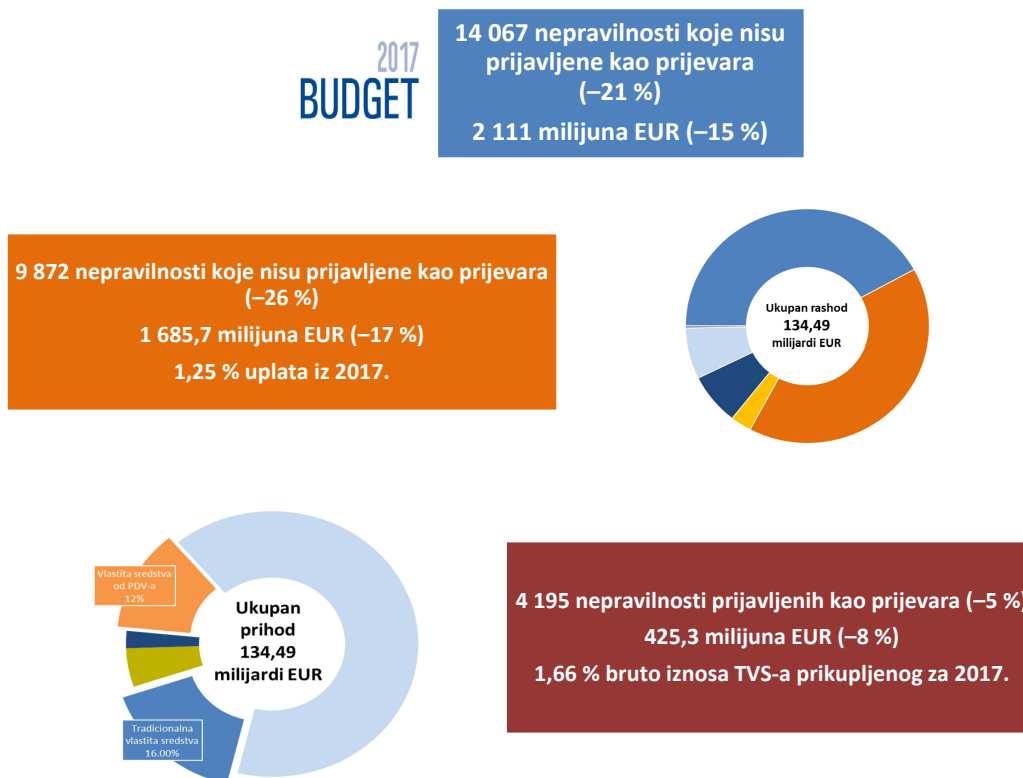
2.5.2. Otkrivene i prijavljene nepravilnosti koje se ne smatraju prijevarom

Komisiji je 2017. prijavljeno 14 067 nepravilnosti koje nisu prijavljene kao prijevara (20,9 % manje nego 2016.). Iznosi su se smanjili za sve dijelove osim za pretpristupnu fazu. Povezani financijski iznosi smanjili su se za približno 2,1 milijardu EUR, kako je prikazano na slici 5.

³³ Taj se pokazatelj naziva razinom učestalosti prijevara (*fraud frequency level* – FFL). Vidjeti odjeljak 2.3.2. radnog dokumenta službi Komisije *Metodologija statističkog vrednovanja prijavljenih nepravilnosti za 2015.* (SWD(2016) 237 final).

³⁴ Taj se pokazatelj naziva razinom iznosa prijevara (*fraud amount level* – FAL). Vidjeti odjeljak 2.3.3. dokumenta navedenog u bilješki 33.

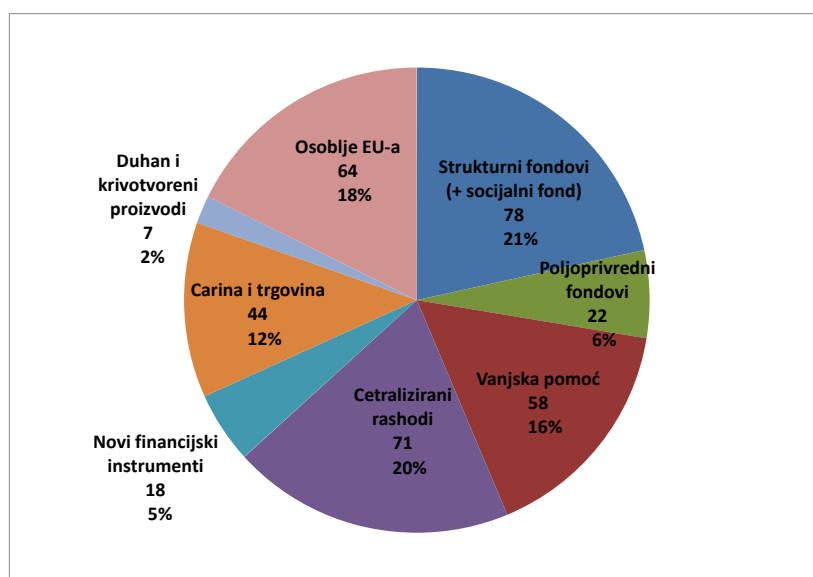
Slika 5.: Nepravilnosti koje nisu prijavljene kao prijevara 2017.



2.5.3. Istrage OLAF-a

OLAF je 2017. pokrenuo 215 istraga i zaključio njih 197, izdajući preporuke o povratu sredstava u vrijednosti od 3,1 milijardi EUR, od čega se 2,7 milijardi odnosilo na prihode. Ta iznimno visoka brojka proizlazi iz ozbiljnih slučajeva prijevara u kojima je bila riječ o umanjenju vrijednosti, a koje je OLAF zaključio tijekom godine. Krajem godine u tijeku su bile 362 istrage.³⁵

Slika 6.: Istrage u tijeku krajem 2017., po sektorima³⁶



³⁵ https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/olaf-report_en

³⁶ OLAF se 2017., kao i prijašnje godine, i dalje bavio relativno visokim brojem slučajeva povezanih s Europskim parlamentom. Iako su mnoge istrage trenutačno u tijeku, slučajevi iz 2017. obično su se odnosili na zlouporabu sredstava Europskog parlamenta kako bi se poduprle aktivnosti nacionalnih stranaka. Ti su slučajevi zabilježeni u okviru kategorije „osoblje EU-a”. Vidjeti izvješće OLAF-a za 2017. (bilješka 35., str. 23.).

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

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

Kada je riječ o borbi protiv prijevarena u području prihoda, iznimno je važna brza, pravodobna i precizna razmjena informacija. Time se osigurava odgovarajuća koordinacija kojom se ometaju mehanizmi prijevarena koji su po svojoj prirodi transnacionalni. EU se bori protiv prijevarena i nepravilnosti u ovim područjima tako što ojačava

pravni okvir i sporazume o međunarodnoj suradnji, osigurava operativnu koordinaciju u okviru zajedničkih carinskih operacija (JCO-i) i olakšava razmjenu informacija koje se odnose na prijevarena povezane s PDV-om.

Države članice donijele su nacionalne mjere kojima će:

- preispitati strateške planove, procjene rizika i pokazatelje,
- reorganizirati nadležne službe i
- poboljšati razmjenu informacija.

Slika 7.: Najvažniji pomaci u pogledu politike u područjima prihoda

Koordinacija, suradnja i razmjena informacija	11 JCO-a koje koordinira OLAF
	Prijedlog o izmjeni Uredbe (EU) br. 904/2010 o prijevari povezanoj s PDV-om (u tijeku su rasprave u Vijeću)
	Sporazumi o uzajamnoj pomoći s trećim zemljama: zemlje Mercosura i Azerbajdžan
	Odredba o borbi protiv prijevarena u sporazumu o slobodnoj trgovini s Japanom

3.1.1. Uzajamna administrativna pomoć

3.1.1.1. Provedba članka 43.b Uredbe (EZ) br. 515/97

Uredbom (EU) 2015/1525³⁷ o izmjeni Uredbe (EZ) br. 515/97³⁸ o uzajamnoj administrativnoj pomoći u carinskim pitanjima uveden je novi članak 43.b kojim se od Komisije zahtijeva da procijeni potrebu da se registar poruka o statusu kontejnera (CSM) i registar uvoza, izvoza i provoza (IET) prošire na podatke o izvozu koji nisu ograničeni na trošarinsku robu. Od Komisije se zahtijeva i da procijeni izvedivost proširenja registra prijevoza na podatke o uvozu, izvozu i provožu robe kopnom i zrakom.

Komisija je svoje preliminarne nalaze predstavila u izvješću PIF za 2016.³⁹ U

međuvremenu je nastavila s radom i dovršila svoju procjenu⁴⁰.

3.1.1.2. Informacijski sustav za borbu protiv prijevarena (AFIS)

AFIS je krovna platforma za skup aplikacija za borbu protiv prijevarena kojom upravlja OLAF služeći se zajedničkom tehničkom infrastrukturom. To je važan informatički alat za brojna tijela i druge korisnike uključene u zaštitu financijskih interesa EU-a. Omogućuje i važne ekonomije razmjera i sinergije u razvoju, održavanju i radu tako širokog i raznovrsnog skupa informatičkih usluga i alata, usmjerene na:

- pravodobne i sigurne razmjene informacija između nadležnih nacionalnih tijela i tijela EU-a i
- pohranu i analizu relevantnih podataka povezanih s prijevarama.

AFIS obuhvaća dva glavna područja:

- uzajamnu pomoć u carinskim pitanjima i

³⁷ Uredba (EU) br. 2015/1525 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. rujna 2015. o izmjeni Uredbe Vijeća (EZ) br. 515/97 o uzajamnoj pomoći upravnih tijela država članica i o suradnji potonjih s Komisijom radi osiguravanja pravilne primjene propisa o carinskim i poljoprivrednim pitanjima (SL L 243, 18.9.2015., str. 1.).

³⁸ SL L 82, 22.3.1997., str. 1.

³⁹ Vidjeti COM(2017) 383 final, odjeljak 3.1.1.2.

⁴⁰ Za više pojedinosti vidjeti radni dokument službi Komisije iz bilješke 1. točke v.

- upravljanje nepravilnostima.

Na kraju 2017. AFIS je imao 8 600 registriranih krajnjih korisnika u ime više od 1 800 nadležnih službi u državama članicama, partnerskim zemljama koje nisu članice EU-a, međunarodnim organizacijama, službama Komisije i drugim tijelima EU-a. U AFIS-ovim bazama podataka i modulima uzajamne pomoći 2017. bilo je dostupno ukupno 16 324 slučaja.

U sustav za upravljanje nepravilnostima (IMS), koji se koristi platformom AFIS, uneseno je 88 347 novih obavijesti o nepravilnostima primljenih od država članica i zemalja kandidatkinja.

Dva nova informatička sustava predviđena Uredbom (EZ) br. 515/97 (kako je izmijenjena), registar CSM i registar IET, započela su s radom 1. rujna 2016.

U AFIS je 2017. uneseno 637 milijuna CSM-a. Registar IET sadržava podatke iz deklaracije o uvozu i provožu robe te o izvozu trošarinke robe. Obrađeno je približno 5,3 milijuna izvoznih deklaracija i povezanih poruka.

AFIS je upotrijebljen za siguran pristup i razmjenu informacija u 11 JCO-a (vidjeti sljedeći odjeljak).

U informacijski sustav za borbu protiv prijevara u provožu (ATIS) uneseni su podaci o 22,5 milijuna novih pošiljki u provožu. I oni su dostupni u registru IET.

3.1.1.3. Zajedničke carinske operacije (JCO-i)

Zajedničke carinske operacije koordinirane su i ciljane operativne mjere koje provode carinska tijela država članica i trećih zemalja u ograničenom vremenskom razdoblju radi borbe protiv nezakonite prekogranične trgovine robom.

OLAF je 2017. koordinirao i podupro 11 JCO-a u suradnji s državama članicama i pružao obavještajnu, tehničku, financijsku i logističku potporu.

JCO-i su bili usmjereni na različite prijetnje, uključujući krijumčarenje cigareta, prijevara u vezi s prihodima, krivotvorene proizvode, nezakonite novčane tokove i narkotike. Na slici 8. prikazan je sažetak većine operacija.

Slika 8.: Zajedničke carinske operacije 2017.

Operacija	Zemlje sudionice	Opseg	Rezultati
JCO Renegade	Azijsko-europski sastanak: sve države članice, Norveška, 12 azijskih zemalja, Interpol, Europol, Regionalni obavještajni ured za vezu (WTO)	Krivotvorena roba, posebno automobilski rezervni dijelovi	70 000 automobilskih rezervnih dijelova; 400 000 ostale krivotvorene robe; 56 milijuna cigareta (vrijednost od 12 milijuna EUR u carinskim pristojbama i porezima)
JCO Cerberus	27 država članica, uz potporu Eurola	Neprijavlivanje gotovine, pranje novca i kriminalne organizacije uključene u terorističke aktivnosti.	Zadržavanje 6,4 milijuna EUR
JCO Magnum II	Koordinirala ga je estonska carinska uprava i sudjelovalo je 14 država članica, Europol i Frontex	Krijumčarenje duhanskih proizvoda koji se prevoze cestom iz trećih zemalja (Bjelorus, Ukrajina i Rusija)	Zapljenjena približno 20 milijuna cigareta
Octopus II	Organizirala ga je francuska carinska uprava	Prijevara u području prihoda	Procjena je u tijeku
Load, Lock Sea, Lucky and Pascal	Koordinirala ga je francuska carinska uprava	Regionalne operacije pomorskog nadzora radi otkrivanja nezakonite trgovine osjetljivom robom morskim putem, u Atlantiku i Sredozemnom moru	Zapljenjeno više od 5 tona smole kanabisa i uhićeno 10 osoba
JCO Postbox	Vodila su ga belgijska, njemačka i švedska carinska uprava u okviru akcije „carinska uprava protiv internetskog kriminala“	Prijevara povezane s trošarinama i nezakonitom trgovinom krivotvorenim robom, drogom i oružjem u pošiljkama koje su otpremljene poštom ili hitnim kurirskim službama	Više od 3 000 zapljena tisuća nezakonitih proizvoda, uključujući farmaceutske pripravke, narkotike, cigarete, krivotvorenu robu, zaštićene vrste i oružje

Operacija	Zemlje sudionice	Opseg	Rezultati
JCO Darius	Organizirala ga je nizozemska carinska uprava	Krijumčarenje specifičnih novih psihoaktivnih tvari (NPT) i krivotvorene robe ili robe umanjene vrijednosti, prevezenih hitnim kurirskim službama i poštom	Više od 300 zapljena
Zajednička akcija Hansa	Pokrenula ju je carinska uprava Ujedinjene Kraljevine u suradnji s Europolom	Unutarnji promet nezakonite trošarinske robe, uglavnom cigareta	Zapljeni velikog broja cigareta i drugih duhanskih proizvoda

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

U kontekstu članka 19. Uredbe (EZ) br. 515/97 dovršeni su pregovori sa zemljama Mercosura (Argentina, Brazil, Paragvaj i Urugvaj) i Azerbajdžanom o odredbama o uzajamnoj administrativnoj pomoći koje čine pravnu osnovu za razmjenu informacija o prijevarama i nepravilnostima. Dobro napreduju i pregovori s Tunisom i Indonezijom.

EU je ostvario napredak i u tekućim pregovorima o uključivanju odredbe o borbi protiv prijevara u sporazume o slobodnoj trgovini s Meksikom, Mercosur, Čileom, Indonezijom i Tunisom, a sklopio je sporazum s Japanom.

3.1.3. Borba protiv nezakonite trgovine duhanskim proizvodima

Komisija je 12. svibnja 2017. objavila izvješće o napretku⁴¹ o privremenom ishodu svoje Komunikacije iz 2013. naslovljene *Jačanje borbe protiv krijumčarenja cigareta i drugih oblika nezakonite trgovine duhanskim proizvodima – sveobuhvatna strategija EU-a*⁴², koju je pratio sveobuhvatan akcijski plan.

Zaključci Vijeća o jačanju borbe protiv nezakonite trgovine duhanskim proizvodima u EU-u (doneseni 7. prosinca 2017.)⁴³ i konferencija dionika pod nazivom „Borba protiv nezakonitog duhana” (koju su zajednički organizirali OLAF i Europski gospodarski i socijalni odbor u ožujku 2018.) temelji su novog akcijskog plana Komisije za borbu protiv nezakonitog duhana, koji bi trebao biti dovršen krajem ljeta 2018.

Osim toga, EU je 24. lipnja 2016. ratificirao Protokol uz Okvirnu konvenciju Svjetske

zdravstvene organizacije o nadzoru nad duhanom („FCTC”). Protokol uz FCTC stupit će na snagu 25. rujna 2018. Komisija će predstavljati EU na prvom sastanku stranaka Protokola u listopadu 2018. te će i dalje imati vodeću ulogu u poticanju država članica, susjednih zemalja te glavnih zemalja podrijetla i provoza da ratificiraju i provedu taj Protokol.

3.1.4. Borba protiv prijevara u vezi s PDV-om

Komisija je 30. studenoga 2017., na temelju svojeg akcijskog plana o PDV-u iz travnja 2016.,⁴⁴ donijela prijedlog o izmjeni Uredbe (EU) br. 904/2010 o administrativnoj suradnji u području PDV-a⁴⁵. Vijeće je u lipnju 2018. postiglo politički dogovor o tom prijedlogu. Taj je prijedlog usmjeren na poboljšanje otpornosti sustava PDV-a u EU-u na prijevare i na uklanjanje pravnih praznina koje mogu dovesti do ozbiljnih prijevara povezanih s PDV-om. Novim se pravilima želi izgraditi povjerenje među državama članicama kako bi mogle razmjenjivati više informacija te ojačati suradnja između nacionalnih poreznih tijela i tijela za izvršavanje zakonodavstva. Ključne mjere obuhvaćaju:

- jačanje suradnje među državama članicama (npr. novi informatički sustavi za obradu informacija i analizu rizika u okviru mreže Eurofisc (mreža stručnjaka za borbu protiv prijevara u EU-u), zajedničke revizije),
- jačanje komunikacije i razmjene podataka između nacionalnih poreznih tijela u mreži Eurofisc i europskih tijela za izvršavanje zakonodavstva (OLAF, Europol i budući EPPO),

⁴⁴ Akcijski plan o PDV-u: Put k jedinstvenom europskom području PDV-a - vrijeme je za donošenje odluka, Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru (COM(2016) 148).

⁴⁵ Uredba Vijeća (EU) br. 904/2010 od 7. listopada 2010. o administrativnoj suradnji i suzbijanju prijevara u području poreza na dodanu vrijednost (SL L 268, 12.10.2010., str. 1.).

⁴¹ COM(2017) 235 final.

⁴² COM(2013) 324 final.

⁴³ Dokument Vijeća 15638/17.

- poboljšanje suradnje između nacionalnih poreznih i carinskih tijela u pogledu određenih carinskih postupaka za uvoz iz zemalja izvan EU-a, koji su trenutačno izloženi prijevarama povezanim s PDV-om i
- jačanje razmjene informacija kako bi se riješio problem prijevara povezanih s PDV-om u području rabljenih automobila.

3.2. Mjere država članica za borbu protiv prijevara – prihodi

O mjerama za borbu protiv carinskih i poreznih prijevara izvijestilo je 12 država članica; one su uključivale:

- poboljšanje pokazatelja rizika kako bi se riješio problem umanjena vrijednosti uvoznih deklaracija⁴⁶,
- revidiranje nacionalne procjene carinskih rizika i povećanje iznosa najmanje novčane kazne za neprijavlivanje gotovine koja se prenosi⁴⁷,
- izradu internog carinskog plana⁴⁸,
- utvrđivanje strateških i operativnih prioriteta za carinu i trošarine⁴⁹ i
- provedbu nove metode revizije nakon carinjenja kojom će se provjere proširiti na sve aktivnosti predmetnog gospodarskog subjekta⁵⁰.

Tri države uvele su mjere za osiguranje pravilne isplate vlastitih sredstava EU-a⁵¹ ili uspješnijih povrata⁵², ili za borbu protiv poreznih prijevara i utaje poreza⁵³.

Dvije države postavile su organizaciju određenih tijela ili su je preispitale⁵⁴.

Jedna država članica⁵⁵ bavila se potrebom poboljšanja količine i kvalitete informacija razmijenjenih u okviru međunarodnih platformi.

⁴⁶ Nizozemska, posebno u pogledu tekstilnih proizvoda.

⁴⁷ Portugal.

⁴⁸ Finska.

⁴⁹ Belgija.

⁵⁰ Italija.

⁵¹ Danska.

⁵² Španjolska.

⁵³ Slovenija.

⁵⁴ Njemačka i Grčka.

⁵⁵ Francuska.

3.3. Statistički podaci o otkrivenim nepravilnostima i prijevarama – prihodi

Slika 9.: Ključna područja nepravilnosti koje su otkrivene i prijavljene 2017.

Uspješne metode kontrole	Roba koja je u financijskom pogledu najviše pogođena nepravilnostima	Roba koja je sve više pogođena
<ul style="list-style-type: none"> • inspekcije službi za borbu protiv prijevara (nepravilnosti koje se smatraju prijevarom i koje se ne smatraju prijevarom) • naknadne provjere (nepravilnosti koje se smatraju prijevarom i koje se ne smatraju prijevarom) • kontrole tijekom carinjenja (nepravilnosti koje se smatraju prijevarom) 	<ul style="list-style-type: none"> • solarne ploče • biodizel • tekstil 	<ul style="list-style-type: none"> • bicikli • vozila

3.3.1. Otkrivene nepravilnosti koje se smatraju prijevarom⁵⁶

Tijekom 2017. ukupno je prijavljena 441 nepravilnost koja se smatra prijevarom. To je za 33 % manje od petogodišnjeg prosjeka (u prosjeku 658 nepravilnosti za razdoblje 2013.–2017.). Procijenjeni i utvrđeni iznos TVS-a na koji su utjecale prijevare (76 milijuna EUR) 2017. je bio manji za 28 % od petogodišnjeg prosjeka (106 milijuna EUR).

Kad je riječ o istrazi prijevara u Ujedinjenoj Kraljevini povezanih s umanjenoj vrijednosti, službenom opomenom iz ožujka 2018. pokrenut je pre sudski postupak zbog povrede. Taj je postupak pokrenut u rekordnom roku s obzirom na činjenicu da Ujedinjena Kraljevina nekoliko godina nije poduzimala odgovarajuće mjere za zaštitu financijskih interesa EU-a i odbila je proračunu EU-a staviti na raspolaganje gubitke TVS-a koji su bili rezultat njezina nedjelovanja. Ta povreda obuhvaća razdoblje od 2011. Ako tijela Ujedinjene Kraljevine ne uspiju vratiti dugovanu carinu, smatrat će se da su financijski odgovorna za svaki povezani TVS koji nije stavljen na raspolaganje proračunu EU-a.

⁵⁶ Za informacije o povratu iznosa TVS-a na koje su utjecale prijevare i nepravilnosti vidjeti radni dokument službi Komisije iz bilješke 1. točke ii.

Komisija je drugu godinu zaredom izrazila rezervu u godišnjem izvješću o aktivnostima za 2017. u pogledu točnosti iznosa TVS-a koje je Ujedinjena Kraljevina prenijela u proračun EU-a.

3.3.2. Otkrivene i prijavljene nepravilnosti koje se ne smatraju prijevaram

2017. bilo je 4 195 nepravilnosti koje nisu prijavljene kao prijevara, što je za 8 % manje od petogodišnjeg prosjeka (4 564 za razdoblje 2013.–2017.). Ukupan procijenjeni i utvrđeni iznos TVS-a na koji su utjecale prijevare iznosio je 2017. 425 milijuna EUR, što je za 15 % više od petogodišnjeg prosjeka od 369 milijuna EUR.

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 (ESIF)⁵⁷. Neke od mjera obuhvaćaju i druge fondove s podijeljenim upravljanjem, kao što su Fond za azil, migracije i integraciju (FAMI), Fond europske pomoći za najpotrebitije (FEAD) i Europski fond za prilagodbu globalizaciji (EGF). Po svojoj su prirodi i svrsi vrlo različite i obuhvaćaju mjere od pojednostavnjenja postupaka do revizije sustava financijskih korekcija; od procjena rizika do osposobljavanja o specifičnim međusektorskim pitanjima⁵⁸.

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

4.2.1. Poljoprivreda – mjere država članica za borbu protiv prijevara

Devet država članica izvijestilo je o mjerama za borbu protiv prijevara koje su posebno usmjerene na poljoprivredu. Tri države usredotočile su se na „umjetno stvaranje kriterija prihvatljivosti”⁵⁹. Ostale mjere uključuju:

- obvezno osposobljavanje za sprečavanje prijevara i strategiju za borbu protiv prijevara u ruralnom razvoju⁶⁰,
- sprečavanje nepravilnosti pri odobravanju potpora i subvencija⁶¹,
- provjere na temelju pravila o javnoj nabavi i ocjena „opravdanosti” troškova⁶²,
- poboljšanje pravodobnosti i kvalitete informacija priopćenih u okviru sustava za upravljanje nepravilnostima (IMS)⁶³,
- revidiranje sustava vanjskih i unutarnjih kontrola nakon otkrivanja prijevara⁶⁴, i
- revidiranje postupaka u područjima kao što su prakse izdavanja upozorenja, uporaba pokazatelja rizika i suradnja s tijelima za izvršavanje zakonodavstva⁶⁵.

4.2.2. Poljoprivreda – statistički podaci o otkrivenim nepravilnostima i prijevarama

Zajednička poljoprivredna politika (ZPP) sastoji se od dvije glavne sastavnice:

- izravne potpore, u okviru izravnih plaćanja poljoprivrednicima i mjera potpore tržištu, koje financira Europski fond za jamstva u poljoprivredi (EFJP – približno 80 % proračuna ZPP-a) i
- ruralnog razvoja, koji je uglavnom financiran iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR – preostalih 20 % proračuna ZPP-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. Analiza nepravilnosti potvrđuje veći rizik povezan s mjerama potpore tržištu i ulaganjima u ruralni razvoj⁶⁶.

⁵⁷ ESIF općenito pokriva poljoprivredne, ribarstvene i kohezijske politike.

⁵⁸ Za potpun pregled vidjeti točku 5.1. radnog dokumenta službi Komisije iz bilješke 1. točke i.

⁵⁹ Njemačka, Litva i Cipar.

⁶⁰ Mađarska.

⁶¹ Slovačka.

⁶² Nizozemska.

⁶³ Austrija.

⁶⁴ Luksemburg.

⁶⁵ Poljska.

⁶⁶ Sve ocjene prikazane u ovom odjeljku temelje se na nalazima koji su detaljno izloženi u poglavlju 3. radnog dokumenta službi Komisije iz bilješke 1. točke ii.

4.2.2.1. Otkrivene nepravilnosti koje se smatraju prijevaram

Razina učestalosti prijevara (FFL) za izvještajne godine od 2013. do 2017. iznosi približno 11 %, a razina iznosa prijevara (FAL) 25 %. Oba pokazatelja, ali posebno za FAL, bila su viša za izravne potpore nego za ruralni razvoj.

U apsolutnim brojevima, većina otkrivenih potencijalnih prijevara bila je usmjerena na ruralni razvoj, ali ukupan financijski iznos u slučajevima povezanim s izravnom potporom bio je viši i znatno se povećao tijekom 2017. Izravne potpore prevladavale su u financijskom pogledu zbog nekoliko slučajeva koji su se odnosili na tržišne mjere i uključivali vrlo visoke iznose. No čak i bez tih iznimnih slučajeva, prosječan financijski iznos potencijalnih prijevara u području tržišnih mjera viši je od onoga u slučajevima povezanim s ruralnim razvojem. Prosječan financijski iznos

potencijalnih prijevara koje se odnose na izravna plaćanja niži je od onoga u slučajevima povezanim s ruralnim razvojem i smanjio se tijekom 2017.

Stopa otkrivanja prijevare (FDR) bila je viša za područje ruralnog razvoja nego za izravne potpore u cjelini. Ipak, najviše su bile pogođene tržišne mjere, uz FDR od 1,17 %. No trebalo bi imati na umu da je na to znatno utjecalo nekoliko slučajeva s iznimno visokim iznosima. Glavne predmetne tržišne mjere u financijskom su pogledu bile „voće i povrće“, „svinjsko meso, jaja i perad, pčelarstvo i ostali proizvodi životinjskog podrijetla” i „proizvodi u sektoru vinogradarstva”.

Omjer odbačenih slučajeva 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.

Slika 10.: Poljoprivredna politika – ključne činjenice i brojke



4.2.2.2. Otkrivene i prijavljene nepravilnosti koje se ne smatraju prijevaram

Općenito gledajući, područja navedena u odjeljku 4.2.2. odnose se i na nepravilnosti koje nisu prijavljene kao prijevare. Nepravilnosti povezane s ruralnim razvojem prevladavaju i brojčano i u pogledu ukupnih financijskih iznosa. No slučajevi povezani s izravnim potporama uključuju viši prosječan iznos, koji se dodatno povećao tijekom 2017. 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,

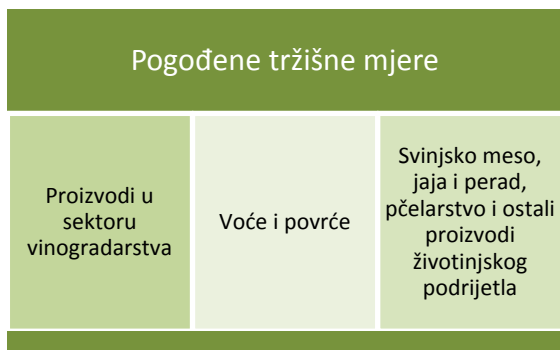
prosječan financijski iznos nepravilnosti u području tržišnih mjera koje se ne smatraju prijevarama u razdoblju od 2013. do 2017. još je uvijek viši od onoga u slučajevima povezanim s ruralnim razvojem. Prosječan financijski iznos nepravilnosti koje se ne smatraju prijevarama, a koje se odnose na izravna plaćanja niži je od onoga u slučajevima povezanim s ruralnim razvojem i smanjuje se i dalje.

Među najučestalijim otkrivenim i prijavljenim nepravilnostima koje se ne smatraju prijevaram prevladavaju nepravilnosti koje se odnose na zahtjeve za plaćanje ili dokumentarne dokaze, a

prijavljeno je i mnogo slučajeva krivotvorenja. No ti slučajevi nisu klasificirani kao prijevara⁶⁷.

Stopa otkrivanja nepravilnosti (IDR) bila je viša za područje ruralnog razvoja nego za izravne potpore u cjelini. No IDR za tržišne mjere iznosi 1,39 %, što je najviši postotak u cijelom području politike. Na to je ponovno utjecalo nekoliko slučajeva koji uključuju velike financijske iznose.

Slika 11.: Tržišne mjere najviše pogođene nepravilnostima (koje se smatraju prijevarom i koje se ne smatraju prijevarom)



⁶⁷ Ta se situacija uglavnom odnosi na Italiju. Te se nepravilnosti mogu reklasificirati u kasnijoj fazi i takav se pristup može povezati s preliminarnom fazom istraga koje su u tijeku.

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

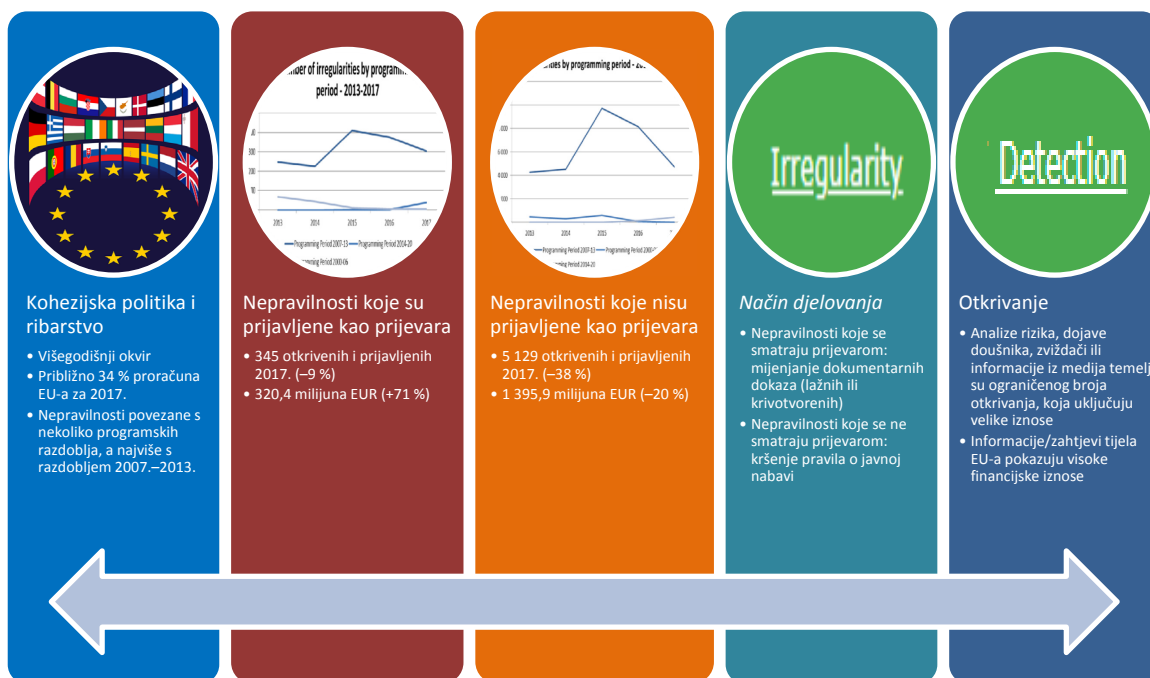
4.3.1. Kohezijska politika i ribarstvo – mjere država članica za borbu protiv prijevара

Kohezijska politika i ribarstvo bila su područja politike na koja su mjere koje su države članice donijele 2017. bile najviše usmjerene.

Osam država izvijestilo je da su uvele alat ARACHNE u svoj sustav upravljanja⁶⁸, informatičke alate u javnoj nabavi⁶⁹, računalni računovodstveni sustav⁷⁰ ili poboljšanja u sustavu informiranja korisnika⁷¹. Četiri države uvele su alat za procjenu rizika od prijevара⁷² ili razvile specifične analize rizika u gospodarskom kriminalu⁷³.

Četiri države donijele su mjere koje se odnose na upravljanje nepravilnostima ili njihovo prijavljivanje⁷⁴. Tri su donijele posebne mjere za određene fondove⁷⁵. Preostale mjere odnosile su se na sukobe interesa⁷⁶, uvođenje postupka provjere⁷⁷ i osposobljavanje za borbu protiv prijevара⁷⁸.

Slika 12.: Kohezijska politika i ribarstvo – ključne činjenice i brojke



⁶⁸ Belgija, Bugarska, Luksemburg, Nizozemska i Ujedinjena Kraljevina.

⁶⁹ Poljska.

⁷⁰ Slovenija.

⁷¹ Finska.

⁷² Njemačka, Cipar i Luksemburg.

⁷³ Švedska.

⁷⁴ Bugarska, Hrvatska, Danska i Malta.

⁷⁵ Njemačka (ESF), Irska (ESF) i Italija (EFPR).

⁷⁶ Belgija.

⁷⁷ Austrija.

⁷⁸ Finska.

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

Analiza kohezijske politike kompleksnija je od analize ostalih dijelova proračuna jer se primljene informacije (prijavljene nepravilnosti) odnose na različita programska razdoblja za koja vrijede djelomično različiti skupovi pravila.

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

Najviše nepravilnosti povezanih s kohezijskom i ribarstvenom politikom prijavljeno je 2015., što je u skladu s napretkom programskog ciklusa.

Nepravilnosti prijavljene 2017. odnose se na četiri različita programska razdoblja, od čega je najveći udio (94 %) povezan s programskim razdobljem 2007.–2013., a samo 570 (manje od 2 %) s programskim razdobljem 2014.–2020.⁷⁹ Prijavljivanje povezano s programskim razdobljem 2014.–2020. u osnovi je započelo 2016. i povećalo se 2017., što je u skladu s ciklusom provedbe. Još nema dovoljno podataka za valjanu analizu.

Budući da se većina prijavljenih nepravilnosti odnosi na programsko razdoblje 2007.–2013., analize su uglavnom usmjerene na to programsko razdoblje kao cjelinu.

4.3.2.1. Otkrivene nepravilnosti koje se smatraju prijeverom

Broj potencijalnih prijevera nastavio se smanjivati nakon što je 2015. dosegao vrhunac, dok su se financijski iznosi povećali (što je uglavnom rezultat nepravilnosti povezanih s programskim razdobljem 2007.–2013.).

„Istraživanje i tehnološki razvoj” i „promet” bili su među prioritetima koji su bili najviše pogođeni potencijalnom prijeverom. Kada je riječ o prvom prioritetu, povrede koje su najviše prijavljivane kao potencijalne nepravilnosti koje se smatraju prijeverom i one koje se ne smatraju prijeverom bila su kršenja ugovornih odredbi. Prijavljivale su se i povrede koje su se odnosile na pravila o javnoj nabavi, no jako ih je malo prijavljeno kao prijevera. Prijavljeno je jako malo povreda koje se odnose na etiku i integritet, no većina ih je klasificirana kao

⁷⁹ Sve ocjene prikazane u ovom odjeljku temelje se na nalazima koji su detaljno izloženi u poglavlju 4. radnog dokumenta službi Komisije iz bilješke 1. točke ii.

potencijalne prijevere. Točnije, većina je uključivala sukob interesa ili je pripadala kategoriji „ostalo”.

Slika 13.: Naglasak na programskom razdoblju 2007.–2013.



Kada je riječ o prioritetu „prometa”, povrede koje su najviše prijavljivane kao potencijalne prijevere bila su kršenja povezana s popratnim dokumentima. Najviše su bila prijavljivana kršenja koja su se odnosila na javnu nabavu, no rijetko su prijavljivana kao potencijalne prijevere. No situacija je potpuno suprotna za kršenja povezana s etikom i integritetom; te su povrede bile rijetke, no gotovo su sve uključivale potencijalne prijevere. Odnosile su se na sukobe interesa, korupciju ili „ostalo”.

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

4.3.2.2. Otkrivene i prijavljene nepravilnosti koje se ne smatraju prijeverom

Broj nepravilnosti koje se ne smatraju prijeverom prati glavna kretanja koja su prethodno istaknuta. Financijski iznosi dosegli su vrhunac 2016., a zatim su se smanjivali mnogo sporije od broja nepravilnosti. Viši prosjek financijskih iznosa za programsko razdoblje 2007.–2013. koji je iz toga proizašao mogao bi biti ishod bolje usmjerenosti ili jednostavno sretna okolnost.

4.4. Neizravno upravljanje (u pretprijetnoj fazi) – sektorske

politike, mjere i rezultati u borbi protiv prijevара

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

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

Prijavljene nepravilnosti i dalje se odnose na dva glavna razdoblja:

- programe pretpristupne pomoći (PAA) za razdoblje 2000.–2006. usmjerene na krugove proširenja 2004. i 2007., koji se postupno ukidaju (2017. prijavljeno je samo pet nepravilnosti povezanih s PAA-om koje su uključivale 0,1 milijuna EUR) i
- instrumente pretpristupne pomoći (IPA) za razdoblje 2007.–2013., u pogledu kojih se broj prijavljenih nepravilnosti nije mijenjao od 2016. (114, uključivale su 17,3 milijuna EUR).

Kada je riječ o PAA-u, samo je jedna nepravilnost otkrivena i prijavljena kao prijevara. Broj nepravilnosti koje su prijavljene kao prijevara u pogledu IPA-e smanjio se na 17 (s 22 nepravilnosti 2016.), no uključivale su 3,1 milijuna EUR (povećanje s 0,7 milijuna EUR). Najizloženije područje i dalje je potpora ruralnom razvoju.

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

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 prijevarom

U ABAC-u je 2017. zabilježeno 65 stavki povrata koje se smatraju prijevarom⁸⁰, a odnosile su se na iznos od 7,33 milijuna EUR. FDR u odnosu na stvarno isplaćena ukupna sredstva iznosi 0,03 %, tj. približno odgovara stabilnom petogodišnjem prosjeku.

⁸⁰ Ti slučajevi u sustavu imaju oznaku „prijavljeno OLAF-u“.

4.5.1.2. Otkrivene i prijavljene nepravilnosti koje se ne smatraju prijevarom

Tijekom 2017. zabilježeno je 1 585 stavki povrata u ukupnom iznosu od 64,15 milijuna EUR u pogledu nepravilnosti koje se ne smatraju prijevarom. IDR je proteklih pet godina ostao stabilan i iznosio je približno 0,5 %.

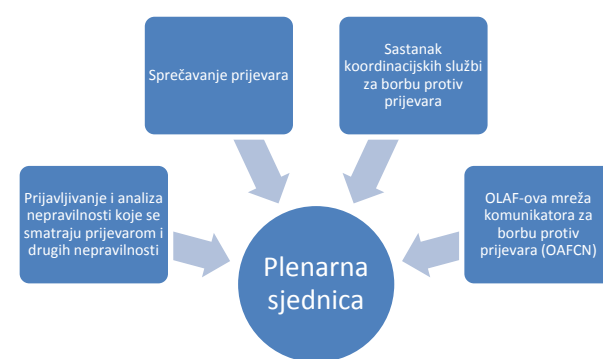
5. POVRAT I DRUGE PREVENTIVNE I KOREKTIVNE MJERE

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 i izvršenju* koje od 2016. uključuje prethodnu godišnju Komunikaciju Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i Revizorskom sudu o zaštiti proračuna EU-a⁸¹.

6. SURADNJA S DRŽAVAMA ČLANICAMA

U Savjetodavnom odboru za koordinaciju sprečavanja prijevara (COCOLAF) sudjeluju Komisija (OLAF) i stručnjaci iz država članica. To je forum za raspravu o glavnim događajima u borbi protiv prijevara 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 Figure 14.).

Slika 14.: Struktura i podskupine COCOLAF-a



Dvije su podskupine 2017. izradile dokumente sa smjernicama:

⁸¹ Godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i o njegovu izvršenju dio je integriranog paketa financijskih izvještaja o proračunu EU-a (COM(2018) 457 final) . Informacije o povratu sredstava u području prihoda isto su tako dostupne u radnom dokumentu službi Komisije „Statističko vrednovanje nepravilnosti prijavljenih 2017.“.

- podskupina za izvješćivanje i analizu – *Priručnik o obvezi prijavljivanja nepravilnosti*, u kojem se nalaze smjernice o zajedničkim aspektima prijavljivanja nepravilnosti koje provode države članice za programsko razdoblje 2014.–2020. i
- podskupina za sprečavanje prijevара – *Prijevare u javnoj nabavi – zbirka upozoravajućih znakova i najboljih praksi*, koja sadržava brojne primjere slučajeva, upozoravajuće znakove, rješenja i najbolje prakse koje su tematski grupirane na temelju faza postupka javnog nadmetanja.

Koordinacijska služba za borbu protiv prijevара (AFCOS) sastaje se svake godine pod predsjedavanjem OLAF-a. Na godišnjem sastanku 2017. održana je rasprava s predstavnicima AFCOS-a o istražnoj suradnji s OLAF-om, posebno tijekom provjera na terenu i digitalnih forenzičkih operacija. Druge teme rasprave uključivale su:

- ulogu AFCOS-a,
- nedavna kretanja u pogledu politike i
- uporabu e-pošte u okviru sustava AFIS za korespondenciju povezanu sa slučajevima između OLAF-a i koordinacijskih službi za borbu protiv prijevара (AFCOS).

OLAF-ova mreža komunikatora za borbu protiv prijevара (OAFCN) okuplja službenike za komunikaciju i glasnogovornike iz OLAF-ovih operativnih partnera u državama članicama. Ima ključnu ulogu u informiranju javnosti EU-a o prijetnjama od prijevара i zajedničkim nastojanjima nacionalnih tijela i tijela EU-a u borbi protiv tih prijevара.

OLAF je 2017. sklopio dva sporazuma o administrativnoj suradnji kako bi se olakšala suradnja s talijanskim službama *Carabinieri* i *Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo*.

Države članice i Komisija razmijenile su stajališta o pitanjima povezanim s borbom protiv prijevара na sastancima Radne skupine Vijeća za borbu protiv prijevара (GAF). Četiri sastanka GAF-a održana su 2017.: dva u okviru malteškog predsjedništva i dva u okviru estonskog predsjedništva.

7. SUSTAV RANOG OTKRIVANJA I ISKLJUČENJA

Sustav ranog otkrivanja i isključenja (EDES) usmjeren je na jačanje zaštite financijskih interesa EU-a tako što 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 web-mjestu Komisije kako bi se pojačao odvratajući učinak.

Taj je sustav, uspostavljen 2016., posljedica znatnog napretka u primjeni pravila o administrativnim sankcijama s obzirom na temeljna prava, neovisnost i transparentnost. U nedostatku konačne nacionalne presude ili, kad je primjenjivo, konačne upravne odluke, institucije, agencije, uredi i tijela EU-a mogu donijeti odluku o određivanju sankcija nepouzdanim gospodarskim subjektima samo nakon što dobiju preporuku⁸² od centraliziranog međuinstitucijskog odbora⁸³.

Taj odbor nema istražne ovlasti. Svoje procjene u načelu temelji na činjenicama ili nalazima utvrđenima u kontekstu revizija ili istraga koje provodi Revizorski sud, OLAF ili unutarnja revizija, ili svih drugih provjera, revizija ili kontrola poduzetih pod odgovornošću dužnosnika za ovjeravanje⁸⁴. Sastoji se od stalnog neovisnog predsjednika na visokoj razini⁸⁵, dvaju stalnih članova koji predstavljaju Komisiju (kao vlasnika sustava) i jednog *ad hoc* člana koji predstavlja dužnosnika za ovjeravanje iz službe koja traži preporuku. Poštuje pravo na obranu predmetnog gospodarskog subjekta i primjenjuje načelo proporcionalnosti⁸⁶.

Različite službe za ovjeravanje uputile su 2017. stalnom tajništvu odbora 11 predmeta koji su se odnosili na 11 gospodarskih subjekata. Od toga ih je 10 bilo iz Komisije, a jedan iz zajedničkog poduzeća koje provodi javnoprivatno partnerstvo EU-a. Ovo izvješće obuhvaća i dodatna četiri predmeta koja su stalnom tajništvu upućena 2016. i koja se odnose na četiri gospodarska subjekta, s obzirom na to da su 2017. predstavljani odboru⁸⁷.

⁸² U situacijama navedenima u članku 106. stavku 1. točkama od (c) do (f) Financijske uredbe (tj. teška povreda dužnosti, prijevара, ozbiljno kršenje ugovornih obveza ili nepravilnosti).

⁸³ Tj. odbor iz članka 108. stavaka od 5. do 10. Financijske uredbe.

⁸⁴ Dužnosnik za ovjeravanje može biti iz institucija, agencija, ureda ili drugih tijela EU-a.

⁸⁵ Predsjednik ima stalnog neovisnog zamjenika na visokoj razini.

⁸⁶ Za više informacija o odboru vidjeti radni dokument službi Komisije, bilješka 1. točka v.

⁸⁷ Od 30. lipnja 2018. odbor je donio 31 preporuku. Za više pojedinosti vidjeti bilješku 1. točku v. radnog dokumenta službi Komisije i njegove priloge.

Komisija isto tako mora izvješćivati o odlukama koje su donijeli dužnosnici za ovjeravanje u pogledu⁸⁸:

- neisključenja gospodarskih subjekata, kako bi se osiguralo neprekidno pružanje usluge u ograničenom razdoblju dok predmetni subjekti ne donesu korektivne mjere i
- neobjavlivanja informacija o administrativnim sankcijama na web-mjestu Komisije, kako bi se zaštitila povjerljivost istraga ili kako bi se poštovalo načelo proporcionalnosti ako je riječ o fizičkoj osobi.

Dužnosnici za ovjeravanje 2017. nisu donosili takve odluke.

8. DALJNJE DJELOVANJE U POGLEDU REZOLUCIJE EUROPSKOG PARLAMENTA O GODIŠNJEM IZVJEŠĆU ZA 2016.

Europski parlament donio je 3. svibnja 2018. rezoluciju o Komisijinu *Godišnjem izvješću o zaštiti financijskih interesa EU-a za 2016. – borba protiv prijevара*⁸⁹. Komisija pozdravlja tu rezoluciju i prima na znanje da je Parlament prepoznao njezine aktivnosti u borbi protiv prijevara. Moći će poduzeti mjere u pogledu mnogih pitanja iznesenih u rezoluciji, posebno s obzirom na blisku suradnju između OLAF-a i EPPO-a. Detaljno će se očitovati o rezoluciji u svojem službenom odgovoru, koji će Parlamentu biti dostavljen kasnije ove godine.

9. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Pravne i administrativne mjere za borbu protiv prijevara i nepravilnosti te za zaštitu financijskih interesa EU-a treba neprekidno prilagođavati. Kad je riječ o tome, 2017. je bila ključna godina jer su doneseni zakonodavni akti kojima će se omogućiti daljnja integracija i konvergencija. Prilagođene mjere, kao što su one donesene na nacionalnoj razini i opisane u ovom izvješću, opravdane su zbog preostalih razlika u nacionalnim pravnim i administrativnim okvirima. Unatoč tome, mogu se donijeti određeni opći zaključci i preporuke kako bi se istaknule najčešće prijetnje i iskoristile najbolje prakse koje su se pokazale djelotvornima u određenim zemljama i proračunskim područjima.

⁸⁸ Podaci se nalaze u radnom dokumentu službi Komisije, bilješka 1. točka v.

⁸⁹ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0196+0+DOC+XML+V0//HR>

9.1. Prihodi

Unatoč općem smanjenju broja otkrivenih nepravilnosti, uvezene solarne ploče bile su, kao i 2016., roba koja je najviše bila pogođena prijevarama i nepravilnostima u financijskim pogledu. Mnoge nepravilnosti koje uključuju solarne ploče otkrivene su nakon obavijesti OLAF-a o uzajamnoj pomoći. To naglašava važnost OLAF-ovih istraga u otkrivanju nepravilnosti u transakcijama koje uključuju određene vrste proizvoda (npr. pogrešna oznaka KN ili izjava o podrijetlu, izbjegavanje antidampinških pristojbi, umanjenje vrijednosti deklarirane robe).

Zemlje podrijetla koje su bile najviše pogođene prijevarama i nepravilnostima bile su Kina (po broju slučajeva) i SAD (u financijskom pogledu).

U istragama OLAF-a otkrivene su velike prijave u području prihoda u obliku umanjenja vrijednosti robe uvezene u EU. Takve prijave rezultiraju golemim gubicima, ne samo u pogledu carinskih pristojbi, već i u pogledu utajenog PDV-a⁹⁰. Istragama OLAF-a naglašeno je da će počinitelji prijave iskoristiti sve rupe u propisima i da prijave koje uključuju velike količine mogu biti isplative.

Iskustvo OLAF-a pokazuje da će umanjenje vrijednosti i u nadolazećim godinama biti prijetnja s kojom se treba suočiti.

Strategije carinskog nadzora koje uključuju kombinaciju različitih kontrola ključne su za uklanjanje tih nedostataka. Strategijom carinskog nadzora trebala bi biti postignuta prava ravnoteža između olakšavanja/pojednostavnjenja trgovine i zaštite financijskih interesa EU-a.

Preporuka 1.

Države članice pozivaju se da ostanu na oprezu u pogledu rizika od umanjenja vrijednosti robe, posebno jeftinih proizvoda uvezanih u iznimno velikim količinama, kao što su tekstil i obuća.

Kako bi se poboljšao carinski nadzor, od država članica zahtijeva se da osiguraju:

- uspostavu strategija koje su usmjerene na sve vrste carinskih postupaka i sve subjekte,
- postojanje odgovarajuće koordinacije među svim carinskim službama koje se bave analizom rizika i kontrolama, pružanje jasnih uputa s pomoću profila rizičnosti i razmjenu informacija o rizicima s drugim državama članicama,

⁹⁰ Vidjeti odjeljak 2.5.3 i *Izvješće OLAF-a za 2017.*, str. 26.–27.

- pažljivo praćenje rezultata kontrola (povratne informacije) i strogo pridržavanje uputa u okviru uzajamne pomoći.

Od njih se zahtijeva i sljedeće:

- sustavno uključivanje automatiziranog nasumičnog elementa i uzimanje u obzir trogodišnjeg roka zastare za priopćavanje carinskog duga kao pokazatelja rizika u analizi rizika nakon puštanja robe u promet,
- usmjerenost naknadnih revizija na rizik i pažljivo praćenje njihovih rezultata te
- provođenje carinskog nadzora nad operacijama ovlaštenih gospodarskih subjekata, uzimajući pritom u obzir upravljanje rizikom koje se provodi u odnosu na različite elemente tih operacija.

Komisija ujedno poziva nacionalna nadležna tijela da se maksimalno služe priručnikom o operativnom carinskom nadzoru koji se temelji na najboljim praksama država članica i Vodičem za reviziju carina.

9.2. Rashodi

Analiza iz ovoga izvješća potvrđuje glavna kretanja i modele istaknute prijašnjih godina.

Stope otkrivanja ostale su visoke za programe u najmanje razvijenim regijama Europe i u ribarstvu, a niske u pogledu prekograničnih programa.

Kada je riječ o poljoprivredi, mjere potpore tržištu pogođene su ograničenim brojem vrlo skupih nepravilnosti, koje još uvijek zahtijevaju odgovarajuću razinu pozornosti.

Naglasak se premješta na prijevaru usmjerenu na umjetno stvaranje uvjeta za pristupanje financiranju. Nekoliko država članica izvijestilo je o posebnim mjerama u tom pogledu.

Iako je 2017. prijavljeno manje nepravilnosti i manje slučajeva prijevare, prosječni financijski iznosi povećali su se, što upućuje na to da su kontrole bolje usmjerene.

Analize rizika, dojave doušnika ili zviždača, ili informacije iz medija mogu imati ulogu u boljem usmjeravanju, posebno jer se čini da njihova uporaba još nije raširena. Informacije iz sudskih istraga dovele su do otkrivanja nekih nepravilnosti koje se ne smatraju prijevarom, a koje su uključivale velike prosječne financijske iznose. Isto vrijedi i za kontrole koje su započele na temelju informacija/zahtjeva tijela EU-a ili nepravilnosti koje su ta tijela utvrdila.

Preporuka 2.

Države članice pozivaju se da:

- dodatno iskoriste potencijal analiza rizika i prilagode svoj pristup različitim vrstama rashoda te da iskoriste najbolje prakse i elemente rizika istaknute u ovom izvješću,
- olakšaju i procijene spontano izvješćivanje o potencijalnim nepravilnostima i ojačaju zaštitu zviždača, koji su isto tako iznimno važan izvor za istraživačko novinarstvo⁹¹ i
- promiču sustavnu i pravodobnu suradnju između pravosudnih i upravnih tijela.

Sve bi te mjere imale veći utjecaj kada bi bile uvrštene u nacionalne strategije za borbu protiv prijevara.

9.3. Suradnja na svim razinama

Prethodno navedene preporuke usmjerene su na jačanje kretanja u pogledu političkih i zakonodavnih inicijativa koje je već vidljivo u nekoliko država članica i koje je potkrijepljeno analizom prikazanom u ovom izvješću.

Točna i ciljana uporaba podataka i informacija djelotvorna je u jačanju borbe protiv prijevara i držanju koraka s očekivanjima civilnog društva. Europski građani ne prate stanje samo u svojoj zemlji, već sve više prosuđuju uspjeh europskog projekta na temelju onoga što se događa u drugim državama članicama.

No potrebni podaci i informacije često su raspoređeni u nekoliko tijela. Suradnja na nacionalnoj razini i na razini EU-a bit će ključna.

Suradnja između pravosudnih i administrativnih istraga već se pokazala posebno važnom za učinkovito i djelotvorno suzbijanje prijevara.

Komisija će na razini institucija EU-a osigurati da snažan i potpuno djelotvoran OLAF svojim administrativnim istragama nadopunjuje kaznenopravni pristup EPPO-a.

⁹¹ Vidjeti *Jačanje zaštite zviždača na razini EU-a*, Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru (COM(2018) 214 final) i Prijedlog direktive o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije (COM(2018) 218 final).

PRILOG 1. – NEPRAVILNOSTI PRIJAVLJENE KAO PRIJEVARA 2017.

Broj nepravilnosti prijavljenih kao prijevare odražava rezultate rada država članica u suzbijanju prijevara i drugih nezakonitih aktivnosti kojima se utječe na financijske interese EU-a. Te brojke ne bi trebalo tumačiti kao mjerilo za razmjer prijevara na područjima država članica. Ovim prilogom nisu obuhvaćene treće (pretpristupne) zemlje ni izravni rashodi.

DRŽAVE ČLANICE	Poljoprivreda		Unutarnje politike		Kohezijska politika i ribarstvo		Pretpristupna faza		UKUPAN RASHOD		PRIHOD		
	BROJ	EUR	BROJ	EUR	BROJ	EUR	BROJ	EUR	BROJ	EUR	BROJ	EUR	
Belgija											26	15,502,626	
Bugarska	16	3,852,238			1	64,425				17	3,916,663	19	1,192,724
Češka	8	494,087			33	6,609,802				41	7,103,889		
Danska	3	8,119			1	32,352				4	40,471	1	87,967
Njemačka	6	981,201			18	1,657,451				24	2,638,652	46	6,586,501
Estonija	8	2,199,728			5	5,325,933				13	7,525,661	4	310,930
Irska	2	15,242								2	15,242	1	33,992
Grčka	2	26,628			10	1,343,670				12	1,370,298	31	14,131,439
Španjolska	5	298,302			20	410,096				25	708,398	34	3,911,652
Francuska	9	1,326,255								9	1,326,255	98	13,221,533
Hrvatska	2	358,047			1	1,052,812				3	1,410,859	8	852,915
Italija	36	1,370,571			3	703,086				39	2,073,657	20	1,036,186
Cipar					3	520,212				3	520,212	4	118,402
Latvija	1	4,353			6	7,506,305				7	7,510,658	6	257,710
Litva	6	1,246,395			1	41,360				7	1,287,755	38	1,538,484
Luksemburg	1	15,857								1	15,857		
Mađarska	14	1,075,823			6	1,479,560				20	2,555,383	4	335,228
Malta					1	38,685				1	38,685	2	366,319
Nizozemska	6	183,866			3	421,614				9	605,480	8	2,800,617
Austrija	1	122,538								1	122,538	7	5,654,247
Poljska	79	37,954,297			64	19,612,173				143	57,566,470	52	2,526,634
Portugal	4	176,918			12	31,604,726				16	31,781,644	2	269,552
Rumunjska	64	7,973,885			75	67,164,713		2	649,636	141	75,788,234	9	413,780
Slovenija	1	46,897			2	2,553,647				3	2,600,544	4	159,180
Slovačka	2	149,444			77	172,181,299				79	172,330,743		
Finska					1	26,786				1	26,786	4	83,383
Švedska												4	4,527,821
Ujedinjena Kraljevina					2	40,118				2	40,118	9	466,886
UKUPNO	276	59,880,690			345	320,390,825				623	380,921,151	441	76,386,708

PRILOG 2. – NEPRAVILNOSTI KOJE NISU PRIJAVLJENE KAO PRIJEVARA 2017.

Ovim prilogom nisu obuhvaćene treće (pretpristupne) zemlje ni izravni rashodi.

DRŽAVE ČLANICE	Poljoprivreda		Unutarnje politike		Kohezijska politika i ribarstvo		Pretpristupna faza		UKUPAN RASHOD		PRIHOD	
	BROJ	EUR	BROJ	EUR	BROJ	EUR	BROJ	EUR	BROJ	EUR	BROJ	EUR
Belgija	17	312,940	2	978,381	51	6,092,879			70	7,384,200	189	14,579,103
Bugarska	124	11,211,037			77	29,676,418	15	20,932	216	40,908,388	1	253,408
Češka	25	1,083,012			282	60,949,351			307	62,032,363	89	8,608,026
Danska	9	305,497			3	694,020			12	999,517	55	2,038,865
Njemačka	61	2,437,925			83	10,519,246			144	12,957,171	1,617	85,727,353
Estonija	37	1,812,973			24	2,821,971			61	4,634,944	1	11,149
Irska	18	802,856			44	3,299,833			62	4,102,689	31	2,947,035
Grčka	118	2,537,342			504	272,493,429			622	275,030,771	10	274,902
Španjolska	335	17,433,317			1,115	366,925,909			1,450	384,359,226	230	78,825,931
Francuska	162	5,021,836			26	4,008,636			188	9,030,472	200	16,578,121
Hrvatska	28	511,700			10	586,362	10	1,368,047	48	2,466,109	7	262,098
Italija	575	44,759,711			555	86,114,764			1,130	130,874,475	119	12,024,057
Cipar					30	3,214,441			30	3,214,441	1	10,564
Latvija	18	779,102			31	3,719,969			49	4,499,071	4	196,843
Litva	137	5,385,775			72	23,629,198			209	29,014,973	19	1,026,160
Luksemburg												
Mađarska	202	11,115,144			149	27,217,704			351	38,332,848	20	5,909,986
Malta	13	932,900			23	2,317,833			36	3,250,733		
Nizozemska	45	1,481,953			63	4,809,513			108	6,291,466	442	78,000,552
Austrija	22	489,080			8	2,418,922			30	2,908,002	49	1,739,162
Poljska	133	6,553,892			499	195,767,291			632	202,321,183	46	1,453,150
Portugal	401	26,556,512			392	63,808,455			793	90,364,967	32	4,907,356
Rumunjska	445	60,524,561	1	11,951	368	102,999,634			814	163,536,146	23	2,778,540
Slovenija	14	314,974			41	1,438,319			55	1,753,293	8	320,139
Slovačka	48	4,193,841			248	108,249,854			296	112,443,695	11	756,807
Finska	7	137,810			7	621,523			14	759,333	27	1,947,211
Švedska	6	2,127,418			11	869,607			17	2,997,025	165	6,704,023
Ujedinjena Kraljevina	54	1,578,873			413	10,595,510			467	12,174,383	799	97,376,431
UKUPNO	3,054	210,401,981	3	990,332	5,129	1,395,860,591	25	1,388,979	8,211	1,608,641,882	4,195	425,256,972

PRILOG 3. – POPIS PRATEĆIH RADNIH DOKUMENATA SLUŽBI KOMISIJE

1. Provedba članka 325. u državama članicama 2017. (SWD(2018) 384)
2. Statističko vrednovanje nepravilnosti prijavljenih u odnosu na vlastita sredstva, prirodne resurse, kohezijsku politiku, prepristupnu pomoć i izravan rashod (SWD(2018) 386 – dio 1. i 2.)
3. Mjere poduzete na temelju preporuka iz izvješća Komisije o zaštiti financijskih interesa EU-a – borba protiv prijevara, 2016. (SWD(2018) 383)
4. Sustav ranog otkrivanja i isključenja (EDES) – odbor iz članka 108. Financijske uredbe ((SWD(2018) 382)
5. Godišnji pregled s informacijama o rezultatima programa Hercule III 2017 (SWD(2018) 381)
6. Ocjena provedbe članka 43.b. Uredbe (EZ) br. 515/97 (SWD(2018) 385)