

Bruselj, 4. september 2018
(OR. en)

11796/18

GAF 35
FIN 627

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj: za generalnega sekretarja Evropske komisije:
direktor Jordi AYET PUIGARNAU

Datum prejema: 4. september 2018

Prejemnik: generalni sekretar Sveta Evropske unije Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN

Št. dok. Kom.: COM(2018) 553 final

Zadeva: Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu: 29. letno poročilo o
zaščiti finančnih interesov Evropske unije in boju proti goljufijam (2017)

Delegacije prejmejo priloženi dokument COM(2018) 553 final.

Priloga: COM(2018) 553 final



Bruselj, 3.9.2018
COM(2018) 553 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

29. letno poročilo o zaščiti finančnih interesov Evropske unije in boju proti goljufijam (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}

KAZALO

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

29. letno poročilo o zaščiti finančnih interesov Evropske unije in boju proti goljufijam (2017)

| | |
|---|-----------|
| <u>POVZETEK</u> | 5 |
| 1. UVOD | 7 |
| <u>2. USKLAJEVANJE IN OKREPITEV BOJA PROTI GOLJUFIJAM V EU: MEDSEKTORSKE POLITIKE, UKREPI IN REZULTATI NA PODROČJU BOJA PROTI GOLJUFIJAM</u> | 7 |
| 2.1. Novi pravni okvir: zakonodajni akti, ki so jih sprejele institucije EU | 7 |
| 2.1.1. Direktiva o boju proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom EU, z uporabo kazenskega prava | 7 |
| 2.1.2. Uredba o izvajanju okrepljenega sodelovanja v zvezi z ustanovitvijo EJT | 8 |
| 2.2. Oblikovanje prihodnosti: zakonodajne in politične pobude evropskih institucij | 9 |
| 2.2.1. Ocena Uredbe (EU, Euratom) št. 883/2013 | 9 |
| 2.2.2. Boj proti korupciji v EU | 9 |
| 2.2.3. Predlog za revizijo finančne uredbe in nekaterih sektorskih finančnih pravil (omnibus) | 10 |
| 2.2.4. Mednarodno sodelovanje | 10 |
| 2.2.5. Strategija Komisije za boj proti goljufijam | 11 |
| 2.2.6. Izvajanje programa Herkul | 11 |
| 2.3. Sodna praksa Sodišča Evropske unije | 11 |
| 2.3.1. Zastaralni roki: zadevi Alytaus in Glencore | 12 |
| 2.3.2. DDV: zadeva M.A.S. | 12 |
| 2.4. Ukrepi držav članic | 12 |
| 2.4.1. Povzetek | 12 |
| 2.4.1.1. Nacionalne strategije za boj proti goljufijam | 12 |
| 2.4.1.2. Javna naročila in korupcija | 12 |
| 2.4.1.3. Drugi ukrepi | 12 |
| 2.4.2. Izvajanje priporočil iz leta 2016 | 13 |
| 2.5. Povzetek statističnih podatkov o ugotovljenih nepravilnostih in goljufijah | 14 |
| 2.5.1. Ugotovljene nepravilnosti, ki pomenijo goljufijo | 15 |
| 2.5.2. Ugotovljene in sporočene nepravilnosti, ki ne pomenijo goljufije | 15 |
| 2.5.3. Preiskave s strani urada OLAF | 16 |
| <u>3. POLITIKE, UKREPI IN REZULTATI NA PODROČJU BOJA PROTI GOLJUFIJAM – PRIHODKI</u> | 17 |
| 3.1. Ukrepi institucij EU za boj proti goljufijam – prihodki | 17 |
| 3.1.1. Medsebojna upravna pomoč | 17 |
| 3.1.1.1. Izvajanje člena 43b Uredbe (ES) št. 515/97 | 17 |
| 3.1.1.2. Informacijski sistem za boj proti goljufijam (AFIS) | 17 |
| 3.1.1.3. Skupne carinske operacije | 18 |
| 3.1.2. Določbe o medsebojni pomoči in boju proti goljufijam v mednarodnih sporazumih | 19 |
| 3.1.3. Boj proti nezakoniti trgovini s tobaknimi izdelki | 19 |
| 3.1.4. Boj proti goljufijam na področju DDV | 19 |
| 3.2. Ukrepi držav članic za boj proti goljufijam – prihodki | 20 |

| | |
|---|-----------|
| 3.3. Statistični podatki o odkritih nepravilnostih in goljufijah – prihodki | 20 |
| 3.3.1. Ugotovljene nepravilnosti, ki pomenijo goljufijo | 20 |
| 3.3.2. Ugotovljene in sporočene nepravilnosti, ki ne pomenijo goljufije..... | 21 |
| | |
| 4. SEKTORSKE POLITIKE, UKREPI IN REZULTATI NA PODROČJU BOJA PROTI GOLJUFIJAM – ODHODKI | 21 |
| | |
| 4.1. Sektorske politike in ukrepi držav članic na področju boja proti goljufijam, ki vključujejo več sektorjev z odhodki | 21 |
| | |
| 4.2. Kmetijstvo – sektorske politike, ukrepi in rezultati na področju boja proti goljufijam | 21 |
| 4.2.1. Kmetijstvo – ukrepi držav članic za boj proti goljufijam | 21 |
| 4.2.2. Kmetijstvo – statistični podatki o ugotovljenih nepravilnostih in goljufijah | 21 |
| 4.2.2.1. Ugotovljene nepravilnosti, ki pomenijo goljufijo | 22 |
| 4.2.2.2. Ugotovljene in sporočene nepravilnosti, ki ne pomenijo goljufije..... | 22 |
| | |
| 4.3. Kohezijska politika in ribištvo – sektorske politike, ukrepi in rezultati na področju boja proti goljufijam | 24 |
| 4.3.1. Kohezijska politika in ribištvo – ukrepi držav članic za boj proti goljufijam | 24 |
| 4.3.2. Kohezijska politika in ribištvo – statistični podatki o ugotovljenih nepravilnostih in goljufijah | 25 |
| 4.3.2.1. Ugotovljene nepravilnosti, ki pomenijo goljufijo | 25 |
| 4.3.2.2. Ugotovljene in sporočene nepravilnosti, ki ne pomenijo goljufije..... | 26 |
| | |
| 4.4. Posredno upravljanje (pred pristopom) – sektorske politike, ukrepi in rezultati na področju boja proti goljufijam | 26 |
| 4.4.1. Posredno upravljanje (pred pristopom) – statistični podatki o ugotovljenih nepravilnostih in goljufijah..... | 26 |
| | |
| 4.5. Neposredno upravljanje – sektorske politike, ukrepi in rezultati na področju boja proti goljufijam | 26 |
| 4.5.1. Neposredno upravljanje – statistični podatki o ugotovljenih nepravilnostih in goljufijah..... | 26 |
| 4.5.1.1. Ugotovljene nepravilnosti, ki pomenijo goljufijo | 26 |
| 4.5.1.2. Ugotovljene in sporočene nepravilnosti, ki ne pomenijo goljufije..... | 27 |
| | |
| 5. IZTERJAVA TER DRUGI PREVENTIVNI IN KOREKTIVNI UKREPI | 27 |
| | |
| 6. SODELOVANJE Z DRŽAVAMI ČLANICAMI | 27 |
| | |
| 7. SISTEM ZA ZGODNJE ODKRIVANJE IN IZKLJUČITEV | 28 |
| | |
| 8. NADALJNJE UKREPANJE PO RESOLUCIJI EVROPSKEGA PARLAMENTA O LETNEM POROČILU ZA LETO 2016 | 28 |
| | |
| 9. SKLEPNE UGOTOVITVE IN PRIPOROČILA | 29 |
| 9.1. Prihodki..... | 29 |
| 9.2. Odhodki | 29 |
| 9.3. Sodelovanje na vseh ravneh..... | 30 |
| | |
| PRILOGA 1 – NEPRAVILNOSTI, KI SO BILE V LETU 2017 SPOROČENE KOT GOLJUFIJE | 31 |

| | |
|---|-----------|
| <u>PRILOGA 2 – NEPRAVILNOSTI, KI V LETU 2017 NISO BILE SPOROČENE KOT GOLJUFIJE</u> | 32 |
|---|-----------|

| | |
|--|-----------|
| <u>PRILOGA 3 – SEZNAM SPREMNIH DELOVNIH DOKUMENTOV SLUŽB KOMISIJE</u> | 33 |
|--|-----------|

Kazalo slik

| | | |
|------------------|--|----|
| <u>SLIKA 1:</u> | <u>NAIPOMEMBNEJŠI ZAKONODAJNI DOGODKI – 2017</u> | 8 |
| <u>SLIKA 2:</u> | <u>SODNA PRAKSA SODIŠČA EVROPSKE UNIJE O ZADEVAH, POVEZANIH Z ZAŠČITO FINANČNIH INTERESOV (2017)</u> 12 | |
| <u>SLIKA 3:</u> | <u>NEPRAVILNOSTI, KI SO BILE LETA 2017 SPOROČENE KOT GOLJUFIJE</u> | 14 |
| <u>SLIKA 4:</u> | <u>NEPRAVILNOSTI, SPOROČENE KOT GOLJUFIJE, IN POVEZANI ZNESKI ZA OBDOBJE 2013–2017</u> | 15 |
| <u>SLIKA 5:</u> | <u>NEPRAVILNOSTI, KI NISO BILE SPOROČENE KOT GOLJUFIJE V LETU 2017</u> | 16 |
| <u>SLIKA 6:</u> | <u>TEKOČE PREISKAVE OB KONCU LETA 2017 PO SEKTORJIH</u> | 16 |
| <u>SLIKA 7:</u> | <u>POUDARKI POLITIKE NA PODROČJIH PRIHODKOV</u> | 17 |
| <u>SLIKA 8:</u> | <u>SKUPNE CARINSKE OPERACIJE V LETU 2017</u> | 18 |
| <u>SLIKA 9:</u> | <u>KLJUČNI VZORCI PRI NEPRAVILNOSTIH, KI SO BILE ODKRITE IN SPOROČENE V LETU 2017</u> | 20 |
| <u>SLIKA 10:</u> | <u>KMETIJSKA POLITIKA – KLJUČNA DEJSTVA IN PODATKI</u> | 22 |
| <u>SLIKA 11:</u> | <u>TRŽNI UKREPI, KI SO IJH NEPRAVILNOSTI (KI POMENIJO GOLJUFIJO IN KI NE POMENIJO GOLJUFIJE) NAJBOLJ PRIZADELE</u> | 23 |
| <u>SLIKA 12:</u> | <u>KOHEZIJSKA IN RIBIŠKA POLITIKA – KLJUČNA DEJSTVA IN PODATKI</u> | 25 |
| <u>SLIKA 13:</u> | <u>OSREDOTOČENOST NA PROGRAMSKO OBDOBJE 2007–2013</u> | 26 |
| <u>SLIKA 14:</u> | <u>STRUKTURA IN PODSKUPINE ODBORA COCOLAF</u> | 27 |

POVZETEK

Komisija je v sodelovanju z državami članicami v skladu s členom 325 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) pripravila letno poročilo o zaščiti finančnih interesov Evropske unije za leto 2017.

Pomembna zakonodajna dosežka

Leta 2017 sta bila sprejeta dva pomembna zakonodajna akta, s katerima se bo okrepilo doseganje učinkovite in enakovredne ravni zaščite proračuna EU, zlasti pred čezmejnimi goljufijami:

- direktiva o boju proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom EU, z uporabo kazenskega prava (t.i. direktiva o zaščiti finančnih interesov);
- uredba o izvajanju okrepljenega sodelovanja v zvezi z ustanovitvijo Evropskega javnega tožilstva (EJT).

Sprejetje teh dveh aktov je rezultat večletnih pogajanj ter dokazuje zavezanost evropskih institucij in držav članic boju proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom Unije.

Zakonodajne in politične pobude

Zaradi navedenih aktov bo potrebna prilagoditev sedanjega sistema za boj proti goljufijam, da se zagotovi učinkovito usklajevanje med pristojnimi in drugimi organi.

To delo se bo nadaljevalo naslednjih nekaj let, zlasti v zvezi s pripravo pravnega okvira, ki ureja večletni finančni okvir za obdobje 2021–2027.

Prvi korak je bila ocena Uredbe (EU, Euratom) št. 883/2013 (pristojnosti in pooblastila urada OLAF), v kateri so bili poudarjeni rezultati, doseženi z uredbo, pa tudi njene pomanjkljivosti z vidika ustanovitve EJT.

Komisija je leta 2017 poleg tega:

- še naprej redno ocenjevala razvoj in obravnavala priporočila za posamezne države, ki so bila v okviru procesa evropskega semestra naslovljena na države članice v zvezi z bojem proti korupciji;
- prek programa Hercul III dala na voljo proračun v višini 14,95 milijona EUR za okrepitev operativnih in upravnih zmogljivosti držav članic;
- uspešno izvedla pogajanja o določbah za boj proti goljufijam v mednarodnih sporazumih EU in

- začela oceno strategije Komisije o boju proti goljufijam s ciljem njene posodobitve.

Sodna praksa Sodišča Evropske unije

Leta 2017 so sodno prakso v zvezi z zaščito finančnih interesov EU dopolnile tri sodbe Sodišča Evropske unije. Dve od njih (v zadevah Alytaus in Glencore) sta obravnavali vprašanja glede zastaralnih rokov, tretja (M.A.S. in M.B.) pa je zadevala DDV, zlasti razjasnitev nekaterih vidikov sodbe v zadevi Taricco.

Najpomembnejši dogodki na področju prihodkov

Komisija je sprejela zakonodajni predlog, s katerim bi sistem DDV v EU postal enostavnejši in odpornejši na goljufije ter zapolnil vrzeli v čezmejni trgovini, in sicer s krepitvijo instrumentov upravnega sodelovanja med davčnimi organi ter med njimi in drugimi organi kazenskega pregona.

Z državami Mercosurja in Azerbajdžanom so bili sklenjeni sporazumi o medsebojni pomoči. Klavzula o boju proti goljufijam je bila uspešno vključena v prostotrgovinski sporazum z Japonsko.

Urad OLAF je koordiniral ali podprl 11 skupnih carinskih operacij, ki so uspešno obravnavale različne grožnje, kot so tihotapljenje cigaret, goljufije na področju prihodkov, ponarejeni izdelki, nezakoniti denarni tokovi in droge.

Blago, ki so ga v finančnem smislu najbolj prizadele goljufije in nepravilnosti, so bili uvoženi sončni paneli. V številnih primerih so bile nepravilnosti v zvezi s sončnimi paneli odkrite na podlagi obvestila o medsebojni pomoči, ki ga je izdal urad OLAF.

Uveden je bil postopek za ugotavljanje kršitev v zvezi s prenizkim vrednotenjem, ki je bilo odkrito v Združenem kraljestvu ter vpliva na prihodke iz tradicionalnih lastnih sredstev in na prihodke iz lastnih sredstev iz naslova DDV.

Najpomembnejši dogodki na področju odhodkov

Uredba Omnibus spodbuja poenostavitev in pojasnitev finančnih pravil. Leta 2017 so bile sprejete določbe v zvezi s kmetijstvom, medtem ko bi bilo treba osnutek sprememb ostalih odhodkovnih sektorjev sprejeti v letu 2018.

Svetovalni odbor za usklajevanje preprečevanja goljufij (COCOLAF) je pripravil smernice glede opozorilnih znamenj in dobrih praks pri javnih naročilih in pri sporočanju nepravilnosti.

Z analizo nepravilnosti, ki so jih odkrili in sporočili nacionalni organi ter vključujejo tako nepravilnosti, ki pomenijo goljufijo, kot tudi nepravilnosti, ki ne pomenijo goljufije, so bile potrjene ugotovitve iz leta 2016 v zvezi z glavnimi ogroženimi sektorji.

V analizi so bile poudarjene tudi metode odkrivanja, ki so pomagale opredeliti in obravnavati primere znatne finančne vrednosti, ki pomenijo goljufijo, in tiste, ki ne pomenijo goljufije. Te metode vključujejo analizo tveganja, podatke, ki jih priskrbijo informatorji, žvižgaštvo in informacije v medijih.

Ista analiza kaže tudi na pozitivne rezultate, ki izhajajo iz tesnejšega sodelovanja med pravosodnimi in upravnimi organi.

Na podlagi teh ugotovitev so na nacionalne organe naslovljena posebna priporočila glede strukturiranja in sistematične uporabe informacij, ki izhajajo iz prej navedenih virov.

Ukrepi držav članic za boj proti goljufijam

Države članice so poročale o sprejetju 73 pomembnejših ukrepov za zaščito finančnih interesov EU in boj proti goljufijam. Ti ukrepi zajemajo celoten cikel boja proti goljufijam, vendar so osredotočeni zlasti na odkrivanje in preprečevanje. Nanašajo se predvsem na nadzor sredstev v okviru deljenega upravljanja.

Večina držav članic je poročala o številu in naravi ukrepov, sprejetih na podlagi priporočil iz leta 2016; to se lahko šteje za pozitiven rezultat, vendar so še vedno možne izboljšave.

Odkrivanje in sporočanje nepravilnosti, ki vplivajo na proračun EU (nepravilnosti, ki pomenijo goljufijo, in tistih, ki ne pomenijo goljufije)

Leta 2017 je bilo Komisiji sporočenih skupaj 15 213 nepravilnosti (ta podatek vključuje nepravilnosti, ki pomenijo goljufijo, in tiste, ki ne pomenijo goljufije), kar je 20,8 % manj kot v letu 2016. Te sporočene nepravilnosti so znašale približno 2,58 milijarde EUR, kar je 8,6 % manj kot v letu pred tem.

1 146 nepravilnosti, sporočenih kot goljufije, je bilo povezanih s 467 milijoni EUR odhodkov ali prihodkov.

Odkritje katere koli nepravilnosti pomeni, da so bili sprejeti korektivni ukrepi za izterjavo zadevnih nepravilnih finančnih zneskov in da se je v primeru suma goljufije začel kazenski postopek.

V Prilogi 1 je prikazano število nepravilnosti, ki so jih odkrile države članice ter jih sporočile kot goljufije. To število odraža rezultate prizadevanj držav članic za boj proti goljufijam in drugim nezakonitim dejavnostim, ki vplivajo na finančne interese EU. Podatki se ne bi smeli razlagati kot merilo za oceno stopnje goljufij na ozemljih posameznih držav članic.

1. Uvod

Komisija v sodelovanju z državami članicami vsako leto v skladu s členom 325(5) PDEU Evropskemu parlamentu in Svetu predloži poročilo o ukrepih, sprejetih za preprečevanje goljufij in drugih nezakonitih dejavnosti, ki vplivajo na finančne interese EU.

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

To poročilo ocenjuje sodelovanje s ciljem njegovega izboljšanja. V ta namen:

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

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

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

2.1. Novi pravni okvir: zakonodajni akti, ki so jih sprejele institucije EU

Komisija zadnja leta opozarja na razlike v pristopih nacionalnih organov k boju proti goljufijam in nepravilnostim, ki vplivajo na finančne interese EU. Preiskave, ki jih izvaja Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF), kažejo na vse večjo pojavnost čezmejnih goljufij.

Leta 2017 sta bila sprejeta dva pomembna zakonodajna akta, s katerima se bo zagotovilo doseganje učinkovite in enakovredne ravni zaščite proračuna EU, zlasti pred čezmejnimi goljufijami:

1. direktiva o boju proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom EU, z uporabo kazenskega prava (direktiva o zaščiti finančnih interesov)², in
2. uredba o izvajanju okrepljenega sodelovanja v zvezi z ustanovitvijo Evropskega javnega tožilstva (EJT)³.

Sprejetje teh dveh aktov je rezultat večletnih pogajanj ter dokazuje zavezanost evropskih institucij in držav članic boju proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom Unije.

2.1.1. Direktiva o boju proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom EU, z uporabo kazenskega prava

Direktiva nadomešča Konvencijo o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti iz leta 1995 in njene protokole (v nadaljnjem besedilu: konvencija o zaščiti finančnih interesov)⁴ za 26 držav članic, ki jih ta direktiva zavezuje. Konvencija o zaščiti finančnih interesov se še naprej uporablja za Dansko in Združeno kraljestvo.

¹ (i) Izvajanje člena 325 v državah članicah leta 2017; (ii) Statistična ocena nepravilnosti, sporočenih za lastna sredstva, naravne vire, kohezijsko politiko in predpristopno pomoč ter neposredne odhodke; (iii) Upoštevanje priporočil na podlagi Poročila Komisije o zaščiti finančnih interesov EU – Boj proti goljufijam, 2016; (iv) Sistem za zgodnje odkrivanje in izključitev (EDES) — komisija iz člena 108 finančne uredbe; (v) Letni pregled z informacijami o rezultatih programa Herkul III v letu 2017 ter (vi) Ocena izvajanja člena 43b Uredbe (ES) št. 515/97.

² Direktiva (EU) 2017/1371 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2017 o boju proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom Unije, z uporabo kazenskega prava (UL L 198, 28.7.2017, str. 29–41).

³ Uredba Sveta (EU) 2017/1939 z dne 12. oktobra 2017 o izvajanju okrepljenega sodelovanja v zvezi z ustanovitvijo Evropskega javnega tožilstva (EJT) (UL L 283, 31.10.2017, str. 1).

⁴ Akt Sveta z dne 26. julija (UL C 316, 27.11.1995, str. 48).

Slika 1: Najpomembnejši zakonodajni dogodki – 2017



Direktiva o zaščiti finančnih interesov:

- usklajuje opredelitve, sankcije in veljavne časovne omejitve za kazniva dejanja, ki vplivajo na finančne interese Unije, vključno z goljufijami, korupcijo, pranjem denarja in protipravno prilastitvijo;
- se uporablja za primere čezmejnih goljufij na področju DDV, pri katerih skupna škoda znaša vsaj 10 milijonov EUR;
- določa dve leti za prenos (do 6. julija 2019).



Evropsko javno tožilstvo (EJT):

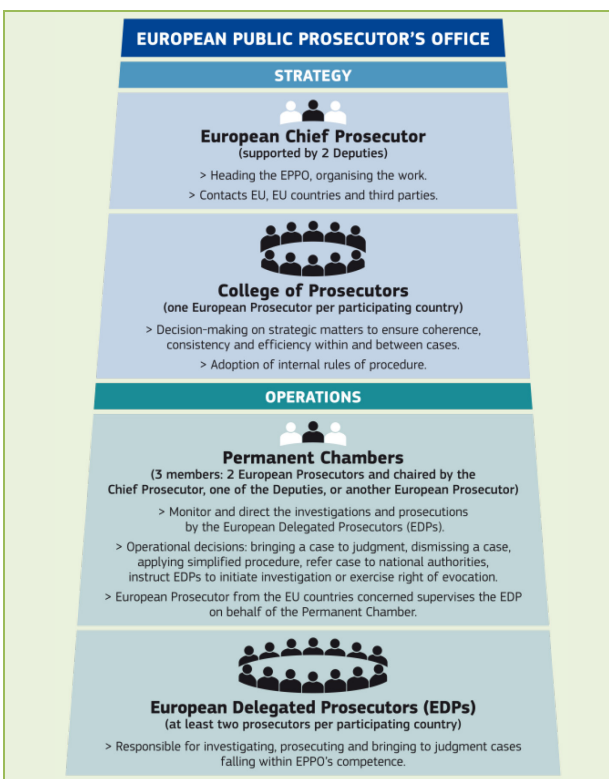
- ustanovljeno je bilo na podlagi okrepljenega sodelovanja (prvotno 20 držav članic);
- njegova ustanovitev je bila ena od ključnih prednostnih nalog Komisije za področje kazenskega pravosodja in del splošne strategije za boj proti goljufijam v zvezi s proračunom EU;
- pristojno je za preiskovanje in pregon kaznivih dejanj, ki vplivajo na finančne interese Unije, ter sojenje v zvezi s takimi kaznivimi dejanji, kot je določeno v „direktivi o zaščiti finančnih interesov“;
- pričakuje se, da bo zagotovilo skladnejšo in učinkovitejšo politiko pregona za kazniva dejanja, ki vplivajo na proračun EU (večje število primerov pregona, obsodb in več izterjav).

2.1.2. Uredba o izvajanju okrepljenega sodelovanja v zvezi z ustanovitvijo EJT

Sodelujoče države članice:



V prihodnosti se lahko pridružijo tudi druge države članice⁵.



Nizozemska (14. maja 2018) in Malta (14. junija 2018) sta uradno obvestili Komisijo o svoji nameri, da se pridružita EJT, in Komisija v skladu s členom 331 PDEU trenutno pripravlja sklepe, s katerimi bo potrdila sodelovanje teh držav članic.

⁵ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1550_sl.htm.

2.2. Oblikovanje prihodnosti: zakonodajne in politične pobude evropskih institucij

Zaradi novih aktov bo potrebna prilagoditev sedanjega sistema za boj proti goljufijam najnovejšim spremembam, da se zagotovi potrebno usklajevanje med pristojnimi in drugimi organi. To delo se bo nadaljevalo naslednjih nekaj let, zlasti v zvezi s pripravo pravnega okvira, ki ureja večletni finančni okvir za obdobje 2021–2027.

Naslednji oddelek vsebuje pregled pomembnih sprememb v zvezi s politiko in zakonodajnimi pobudami Komisije v letu 2017.

2.2.1. Ocena Uredbe (EU, Euratom) št. 883/2013

Uredba (EU, Euratom) št. 883/2013⁶ je osrednji del pravnega okvira, ki ureja pristojnosti urada OLAF za izvajanje upravnih preiskav v zvezi z goljufijami, korupcijo in drugimi nezakonitimi dejavnostmi, ki vplivajo na finančne interese EU.

Komisija je 2. oktobra 2017 v skladu s členom 19 Uredbe sprejela poročilo o evalvaciji njene uporabe⁷.

V evalvaciji je bilo ugotovljeno, da je Uredba uradu OLAF omogočila izpolnjevanje njegovih pristojnosti s konkretnimi rezultati, s čimer so bile dosežene jasne izboljšave v smislu izvajanja preiskav, sodelovanja s partnerji in pravic zadevnih oseb. Hkrati evalvacija poudarja tudi pomanjkljivosti, ki vplivajo na uspešnost in učinkovitost preiskav urada OLAF. Te se med drugim nanašajo na:

- preiskovalna orodja urada OLAF;
- izvrševanje pooblastil urada OLAF;
- enotne pogoje za izvajanje notranjih preiskav v institucijah, organih, uradih in agencijah EU;

⁶ Uredba (EU, Euratom) št. 883/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. septembra 2013 o preiskavah, ki jih izvaja Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF), ter razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1073/1999 Evropskega parlamenta in Sveta in Uredbe Sveta (Euratom) št. 1074/1999 (UL L 248, 18.9.2013, str. 1).

⁷ Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o evalvaciji uporabe Uredbe (EU, Euratom) št. 883/2013 (COM(2017) 589);

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=COM:2017:589:FIN>

in spremni dokument SWD(2017) 332;

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=SWD:2017:332:FIN&from=EN>.

Poročilo je bilo podprto z neodvisno študijo (*Evalvacija uporabe Uredbe (EU, Euratom) št. 883/2013 v zvezi s preiskavami, ki jih izvaja Evropski urad za boj proti goljufijam*) in temelji na širokem posvetovanju z zainteresiranimi stranmi, vključno s konferenco, na kateri je sodelovalo približno 250 udeležencev iz najrazličnejših interesnih skupin. Priloženo mu je bilo tudi Mnenje nadzornega odbora OLAF št. 2/2017;

http://europa.eu/supervisory-committee-olaf/sites/default/files/opinion_2_2017.pdf.

- razlike v nadaljnjem ukrepanju na podlagi priporočil urada OLAF;
- dolžnosti sodelovanja držav članic ter institucij, organov, uradov in agencij EU;
- splošno skladnost pravnega okvira, ki se uporablja za preiskave urada OLAF;
- možnost dostopa do informacij o bančnih računih in
- jasnost pristojnosti urada OLAF na področju DDV.

V zvezi z ustanovitvijo EJT (glej oddelek 2.1) in njegovim vplivom na delo urada OLAF se v evalvaciji jasno priznava potreba po nadaljnji ureditvi odnosov med obema organoma ter poziva k hitrim prilagoditvam delovanja urada OLAF za zagotovitev, da pravni okvir ustreza svojemu namenu.

Komisija je 23. maja 2018 sprejela ciljno usmerjen predlog za spremembo Uredbe, ki ga je spodbudila predvsem ustanovitev EJT, pri čemer je obravnavala tudi najbolj nedvoumne ugotovitve evalvacije za zagotovitev, da bo urad OLAF še naprej močan in v celoti delujoč partner EJT.

Uredba o EJT že vsebuje določbe, s katerimi se urejajo odnosi med EJT in uradom OLAF. Ti odnosi temeljijo na načelih tesnega sodelovanja, izmenjave informacij, dopolnjevanja in izogibanja podvajanju. Pravila bi se morala upoštevati in dopolniti s spremembami Uredbe (EU, Euratom) št. 883/2013, pri čemer je splošni cilj krepitev boja proti goljufijam, ki vplivajo na proračun Unije, z integrirano politiko, v skladu s katero močan in popolnoma delujoč urad OLAF izvaja upravne preiskave, da bi dopolnil kazenskopравни pristop EJT.

Poudarek je na področjih, na katerih Uredba trenutno povzroča znatne razlike v načinu delovanja urada OLAF v državah članicah, na primer v smislu pregledov in inšpekcij na kraju samem, dostopa do informacij o bančnem računu in pomoči nacionalnih organov.

2.2.2. Boj proti korupciji v EU

Boj proti korupciji je bil leta 2017 prednostna naloga v procesu ekonomskega upravljanja v okviru evropskega semestra. V več poročilih o državah⁸ je bila vključena ocena protikorupcijske zakonodaje, politike in institucionalnega okvira, vključno z napredkom in preostalimi izzivi.

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

Več držav članic je prejelo tudi priporočila⁹, da sprejmejo ukrepe za izboljšanje preglednosti, okrepitev preprečevanja navzkrižja interesov, boj proti neuradnim plačilom v zdravstvu ali okrepitev protikorupcijskih prizadevanj v javni upravi, sodstvu in javnih naročilih.

V okviru programa EU za izmenjavo izkušenj na področju boja proti korupciji je Komisija leta 2017 organizirala tri delovne skupine za izmenjavo izkušenj, v okviru katerih je zbrala približno 100 protikorupcijskih strokovnjakov in strokovnjakov iz nacionalnih uprav držav članic, mednarodnih organizacij, civilne družbe, akademskih krogov in drugih zainteresiranih strani. Te delavnice so olajšale izmenjavo dobrih praks na naslednjih tematskih področjih: kazalniki za boj proti korupciji (Bruselj, marec 2017), navzkrižja interesov in pojav rotirajočih vrat (Barcelona, junij 2017) ter gospodarski vpliv korupcije (Bruselj, december 2017).

Decembra 2017 je bil objavljen razpis za zbiranje predlogov¹⁰ za projekte za preprečevanje korupcije in boj proti njej v državah članicah s skupno vrednostjo 2,2 milijona EUR.

Komisija in urad OLAF sta dejavno sodelovala v več evropskih in mednarodnih forumih za boj proti korupciji, kot so Konvencija Združenih narodov proti korupciji, Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj, protikorupcijska delovna skupina za G20 in Evropski partnerji v boju proti korupciji (EPAC)/Mreža kontaktnih točk Evropske unije za boj proti korupciji (EACN). Mreža EACN je sprejela Lizbonsko deklaracijo iz novembra 2017¹¹, v kateri je evropske nosilce odločanja pozvala h krepitvi boja proti korupciji.

2.2.3. Predlog za revizijo finančne uredbe in nekaterih sektorskih finančnih pravil (omnibus)

Leta 2017 sta Evropski parlament in Svet razpravljala o predlogu Komisije iz septembra 2016¹² za celovit in ambiciozen pregled

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 Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije, in spremembi Uredbe (ES) št. 2012/2002, uredb (EU) št. 1296/2013, (EU) št. 1301/2013, (EU) št. 1303/2013, (EU) št. 1304/2013, (EU) št. 1305/2013, (EU) št. 1306/2013, (EU) št. 1307/2013, (EU) št. 1308/2013, (EU) št. 1309/2013, (EU) št. 1316/2013, (EU) št. 223/2014, (EU) št. 283/2014, (EU) št. 652/2014 Evropskega parlamenta in Sveta ter Sklepa 541/2014/EU Evropskega parlamenta in Sveta (COM(2016) 605).

finančne uredbe¹³ ter ustrezne spremembe sektorskih finančnih pravil za različne večletne programe.

Namen predloga je posodobitev in poenostavitev finančnih pravil Unije ter okrepitev vzpostavljenih sistemov za zaščito proračuna EU pred goljufijami in finančnimi nepravilnostmi. Predlog med drugim zastruje pravila o izogibanju davkom za izvajalske partnerje EU in pojasnjuje, da se obveznost izogibanja navzkrižju interesov uporablja za vse načine izvrševanja sredstev EU (tudi na ravni držav članic). Sama poenostavitev bi morala zmanjšati število napak, hkrati pa povečati učinek politik in njihovih rezultatov na terenu.

V zakonodajnih pogajanjih so se na zahtevo Parlamenta še dodatno okrepili razlogi za izključitev nezanesljivih prejemnikov financiranja EU, zlasti v zvezi z „navideznimi družbami“. Nekatero predlagane spremembe v zvezi s kmetijskimi politikami so bile sprejete ločeno kot Uredba (EU) 2017/2393¹⁴, medtem ko se pričakuje, da bodo nova finančna uredba in spremembe preostalih sektorskih predpisov sprejete v tretjem četrtletju leta 2018.

2.2.4. Mednarodno sodelovanje

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

Urad OLAF je v letu 2017 organiziral dva dogodka v podporo državam nečlanicam EU:

- letni seminar (v Črni gori) za partnerske organe v državah kandidatkah in potencialnih

¹³ Uredba (EU, Euratom) št. 966/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije, in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 (UL L 298, 26.10.2012, str. 1), kakor je bila nazadnje spremenjena z Uredbo (EU, Euratom) 2015/1929 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. oktobra 2015 (UL L 286, 30.10.2015, str. 1).

¹⁴ Uredba (EU) 2017/2393 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2017 o spremembi uredb (EU) št. 1305/2013 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP), (EU) št. 1306/2013 o financiranju, upravljanju in spremljanju skupne kmetijske politike, (EU) št. 1307/2013 o pravilih za neposredna plačila kmetom na podlagi shem podpore v okviru skupne kmetijske politike, (EU) št. 1308/2013 o vzpostavitvi skupne ureditve trgov kmetijskih proizvodov in (EU) št. 652/2014 o določbah za upravljanje odhodkov v zvezi s prehransko verigo, zdravjem in dobrobitjo živali ter v zvezi z zdravjem rastlin in rastlinskim razmnoževalnim materialom (UL L 350, 29.12.2017, str. 15).

kandidatkah o dobrih praksah pri odkrivanju in sporočanju goljufij ter

- delavnico za boj proti goljufijam s sodelovanjem vseh zadevnih služb za boj proti goljufijam in korupciji v Gruziji, da bi se podprlo izvajanje določb o boju proti goljufijam iz pridružitvenega sporazuma med EU in Gruzijo.

Urad OLAF je tudi podpisal sporazum o upravnem sodelovanju s partnerskimi organi v Tuniziji in na Kosovu¹⁵.

2.2.5. Strategija Komisije za boj proti goljufijam

Komisija razmišlja o posodobitvi svoje strategije za boj proti goljufijam, ki je bila sprejeta 24. junija 2011¹⁶ z namenom izboljšanja preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja goljufij ter zagotovitve, da so ustrezno sankcioniranje, izterjava in odvracanje med prednostnimi nalogami Komisije.

Večina ukrepov iz strategije za boj proti goljufijam je zdaj zaključena ali pa še poteka. Vseh 49 služb Komisije je za svoja področja politik uvedlo sektorske strategije za boj proti goljufijam.

Komisija je leta 2017 ocenila splošno izvajanje svoje strategije za boj proti goljufijam. V okviru ocenjevanja se meri napredek, dosežen od sprejetja strategije leta 2011 glede na navedene cilje, pri čemer se upoštevajo razvoj v smislu politik EU na področju boja proti goljufijam, ustrezna tveganja goljufij in novi vzorci goljufij. Rezultati so podlaga za odločanje o tem, v kakšnem obsegu je treba posodobiti strategijo. Ocena bo zajemala obdobje od sprejetja strategije ter oceno njene ustreznosti, uspešnosti, učinkovitosti in skladnosti.

2.2.6. Izvajanje programa Herkul

Program Herkul III za obdobje 2014–2020¹⁷ spodbuja dejavnosti za preprečevanje goljufij, korupcije in drugih nezakonitih dejavnosti, ki vplivajo na finančne interese EU. Leta 2017, tj. v četrtem letu njegovega izvajanja, je bil na voljo proračun v višini 14,95 milijona EUR¹⁸ za:

- financiranje ukrepov za okrepitev operativnih in tehničnih zmogljivosti carinskih in

policijskih sil v državah članicah ter informacijske podpore (75 % proračuna programa) ter

- dejavnosti usposabljanja in konference, vključno z digitalnim forenzičnim usposabljanjem za osebje, zaposleno v organih kazenskega pregona v državah članicah in partnerskih državah (25 % proračuna).

Upravičenci do nepovratnih sredstev programa Herkul III so poročali o znatnih uspehih, doseženih s pomočjo opreme in usposabljanja, ki se financirata v okviru programa¹⁹, kot so:

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

2.3. Sodna praksa Sodišča Evropske unije

Leta 2017 so sodno prakso o zaščiti finančnih interesov EU dopolnile tri sodbe Sodišča Evropske unije. Dve sodbi (v zadevah Alytaus²⁰ in Glencore)²¹ sta obravnavali vprašanja glede zastaralnih rokov, tretja (M.A.S. in M.B.)²² pa je zadevala DDV, zlasti razjasnitev nekaterih vidikov sodbe v zadevi Taricco.

¹⁹ Za podrobnosti glej delovni dokument služb Komisije iz sprotne opombe 1, točka (v).

²⁰ Zadeva C-436/15, predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Lietuvos vyriausybės administracinis teismas (vrhovno upravno sodišče Litve), z odločbo z dne 10. julija 2015, ki je na Sodišče prispela 10. avgusta 2015, v postopku Lietuvos Respublikos aplinkos ministerira Aplinkos projektų valdymo agentūra proti „Alytaus regionelo atliekų tvarkymo centras“ UAB, sodba Sodišča (tretji senat) z dne 15. junija 2017;

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

²¹ Zadeva C-584/15, Glencore Calérées France proti Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer), sodba Sodišča (četrti senat) z dne 2. marca 2017;

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?sessionid=9ea7d0f130dee23bf505dd284bfa15ec6074b29881b.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4Pb38Me0?text=&docid=188526&pageIndex=0&doclang=SL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=119378>.

²² Zadeva C-42/17, predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Corte costituzionale (ustavno sodišče v Italiji), z odločbo z dne 23. novembra 2016, ki je na Sodišče prispela 26. januarja 2017, v kazenskem postopku zoper M.A.S., M.B., sodba Sodišča (veliki senat) z dne 5. decembra 2017;

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?sessionid=9ea7d0f130dee23bf505dd284bfa15ec6074b29881b.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4Pb38Me0?text=&docid=197423&pageIndex=0&doclang=SL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=122561>.

¹⁵ S tunizijskim splošnim finančnim inšpektoratom oziroma s kosovsko* policijo.

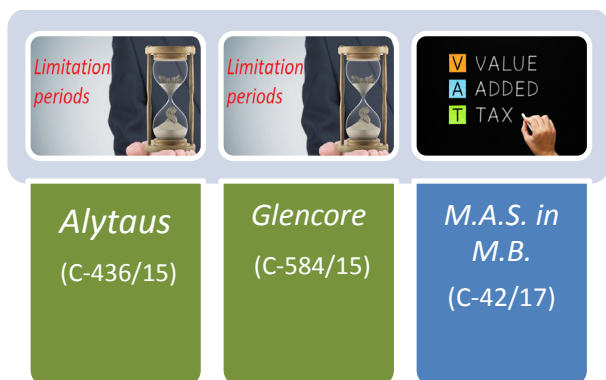
* To poimenovanje ne posega v stališča glede statusa ter je v skladu z RVSZN 1244/1999 in mnenjem Meddržavnega sodišča o razglasitvi neodvisnosti Kosova.

¹⁶ COM(2011) 376 final.

¹⁷ Uredba (EU) št. 250/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o uvedbi programa za spodbujanje dejavnosti na področju zaščite finančnih interesov Evropske unije (program Herkul III) in razveljavitvi Sklepa št. 804/2004/ES (UL L 84, 20.3.2014, str. 6).

¹⁸ Sklep Komisije C(2017) 1120 final z dne 22. februarja 2017.

Slika 2: Sodna praksa Sodišča Evropske unije o zadevah, povezanih z zaščito finančnih interesov (2017)



2.3.1. Zastaralni roki: zadevi Alytaus in Glencore

V zadevi Alytaus je sodišče pojasnilo pomen zastaralnega roka²³ za nepravilnost, storjeno v okviru večletnega programa, ter v primeru „stalne ali ponavljajoče se“ nepravilnosti. Pojasnilo je tudi, kdaj se lahko večletni program šteje za „dokončno zaključen“.

V zadevi Glencore je Sodišče zagotovilo dodatna pojasnila v zvezi z razlago določb iz člena 3(1) in (4) Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 2988/95 v zvezi z izterjavo terjatev.

2.3.2. DDV: zadeva M.A.S.

Na podlagi sodbe v zadevi M.A.S morajo države članice, da bi izpolnile obveznosti iz člena 325(1) in (2) PDEU, zagotoviti, da se v primerih resnih goljufij, ki vplivajo na finančne interese EU v zvezi z DDV, sprejmejo učinkovite in odvračilne kazni²⁴.

2.4. Ukrepi držav članic

2.4.1. Povzetek

Ta povzetek vsebuje pregled trendov in prednostnih nalog za ukrepe držav članic na področju boja proti goljufijam, vendar ni izčrpen; države članice so bile pozvane, naj poročajo o največ treh ukrepih proti goljufijam, vendar so jih nekatere morda sprejele več²⁵.

Države članice so leta 2017 poročale o 73 ukrepih²⁶ za zaščito finančnih interesov EU in boj

proti goljufijam. Ukrepi so zajemali celoten ciklus boja proti goljufijam, zlasti na področju deljenega upravljanja, pa tudi na področju finančnega kriminala, carine in nedovoljene trgovine, javnih naročil, navzkrižij interesov, strategij za boj proti korupciji in goljufijam, organiziranega kriminala, služb za usklajevanje boja proti goljufijam, opredelitve goljufij ter žvižgačev. Večina ukrepov se je nanašala na odkrivanje, sledili pa so preprečevanje, preiskovanje in pregon, izterjava in sankcije.

Večina ukrepov je bila sektorskih (77 %), manjšina medsektorskih (23 %). Od sektorskih ukrepov se jih je 15 nanašalo na prihodke na področju davčnih goljufij in carin. Dodatnih 41 ukrepov se je nanašalo na odhodke, ki zajemajo vsa področja proračuna. Sektorski ukrepi se bodo obravnavali v točkah, ki se nanašajo na različna proračunska področja, medtem ko se ta oddelek osredotoča na medsektorske ukrepe.

2.4.1.1. Nacionalne strategije za boj proti goljufijam

Do konca leta 2017 je skupno 10 držav članic²⁷ sprejelo nacionalno strategijo za boj proti goljufijam in jo poslalo Komisiji. To kaže, da zadevne države razumejo pomen strateškega pristopa k boju proti goljufijam in nepravilnostim. Komisija pozdravlja ta razvoj in druge države članice poziva, naj pripravijo takšne strategije.

2.4.1.2. Javna naročila in korupcija

Številni ukrepi, ki so jih države članice sprejele leta 2017 za javna naročila, so namenjeni boju proti korupciji in navzkrižju interesov ter povečevanju preglednosti. Šest držav članic²⁸ je poročalo, da so sprejele take ukrepe.

2.4.1.3. Drugi ukrepi

Drugi sporočeni medsektorski ukrepi so zadevali predvsem finančni in organizirani kriminal (Češka, Poljska in Litva), pregled organizacije in pristojnosti posameznih organov (Grčija in Švedska) ali izboljšanje sodelovanja med agencijami.

²³ V smislu člena 3(1) Uredbe (ES, Euratom) št. 2988/95.

²⁴ Zadeva M.A.S., C-42/17, točka 35, ki navaja sodbo v zadevi Taricco (zadeva C-105/14);

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

²⁵ Sporočeni ukrepi so podrobno analizirani v delovnem dokumentu služb Komisije iz sprotne opombe 1, točka (i).

²⁶ Nekateri med njimi so bili del svežnja, ki vključuje, na primer, tudi zakonodajne, upravne, operativne ali

organizacijske ukrepe, ki so bili sprejeti skupaj za uporabo na različnih ravneh institucionalne strukture države. To pomeni, da je bilo skupaj sporočenih 111 ukrepov.

²⁷ Bolgarija, Hrvaška, Češka, Francija, Grčija, Madžarska, Italija, Latvija, Malta in Slovaška. Romunija je v preteklosti poročala o nacionalni strategiji za boj proti goljufijam, vendar je to zdaj zastarelo.

²⁸ Češka, Španija, Malta, Estonija, Ciper in Romunija.

Tri države članice so poročale o ukrepih v zvezi s prihodki in odhodki v nekaterih sektorjih²⁹:

- Latvija je začela izvajati nacionalno kampanjo za ozaveščanje javnosti o goljufijah (#FraudOff!), ki jo je dopolnila s posebnim usposabljanjem za zadevne uprave;
- Italija je sprejela ukrepe za združevanje upravnih in kazenskih pobud, ki omogočajo rekonstrukcijo nedovoljenih finančnih tokov in zaseg premoženja kriminalnih združb, ter
- Slovenija je sprejela ukrepe za zvišanje stopnje odkrivanja in reševanja primerov kaznivih dejanj, ki škodijo proračunu EU.

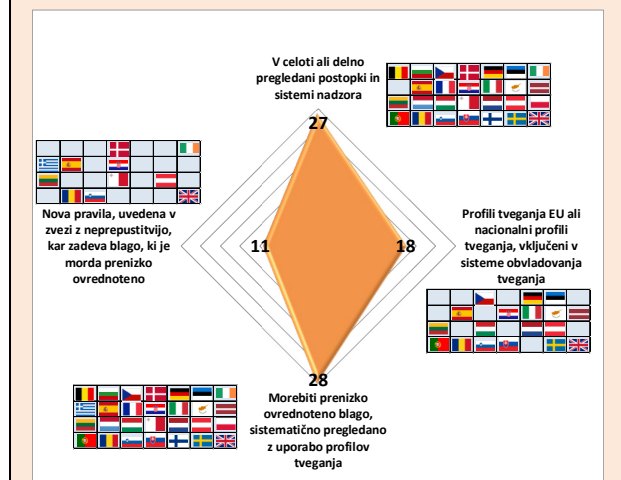
2.4.2. Izvajanje priporočil iz leta 2016

Komisija je v poročilu o zaščiti finančnih interesov iz leta 2016 državam članicam predložila štiri priporočila: eno za prihodke in tri za odhodke.

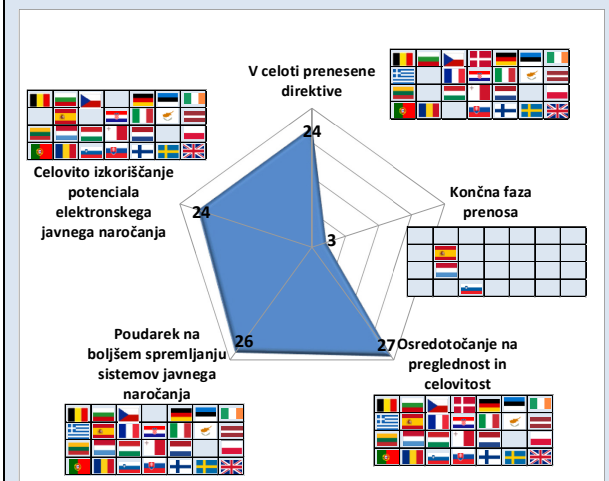
Na splošno je spremljanje izvajanja priporočil (glej diagrame v nadaljevanju) pokazalo, da večina držav izkazuje precejšnja in konstruktivna prizadevanja³⁰. Večina držav je ustrezno pozornost namenila večini priporočil³¹.

Komisija je državam članicam priporočila, naj:

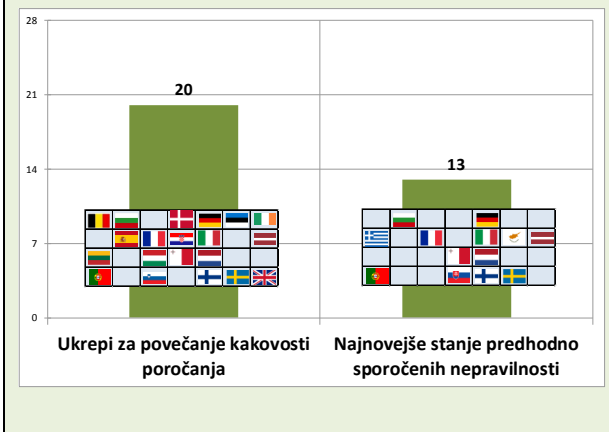
(1) pregledajo svoje strategije upravljanja in nadzora v zvezi s carinskim vrednotenjem;



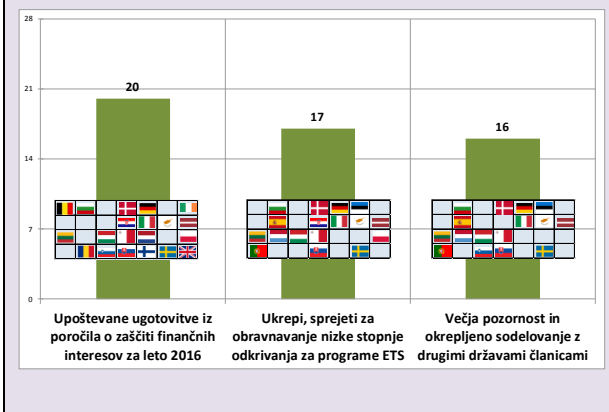
(2) v celoti prenesejo revidirane direktive o javnih naročilih;



(3) izboljšajo kakovost podatkov pri sporočanju nepravilnosti;



(4) upoštevajo ugotovitve analize tveganja.



²⁹ Čeprav države članice teh ukrepov ne opredeljujejo izrecno kot „medsektorskih ukrepov“, jih je najprimerneje obravnavati v tem oddelku.

³⁰ Združeno kraljestvo ni predložilo nobenih informacij v zvezi s spremljanjem izvajanja priporočil.

³¹ Odgovori so podrobno analizirani v delovnem dokumentu služb Komisije iz sprotne opombe 1, točka (i).

Kljub temu pa še vedno obstajajo možnosti za izboljšave, kot so uvedba novih pravil o preizkušanem carinskem vrednotenju in neprepustitev blaga v primeru dvoma; predvideli bi lahko širšo uporabo profilov tveganja za vso EU, ki temeljijo na „čistih povprečnih cenah“. Več bi bilo mogoče storiti za zagotovitev popolnoma digitalnih postopkov

javnega naročanja. Nekatere države članice že zagotavljajo ali organizirajo usposabljanja in seminarje o uporabi informacijskih sistemov za sporočanje, da bi se zvišala kakovost podatkov in posodobile že sporočene nepravilnosti, druge

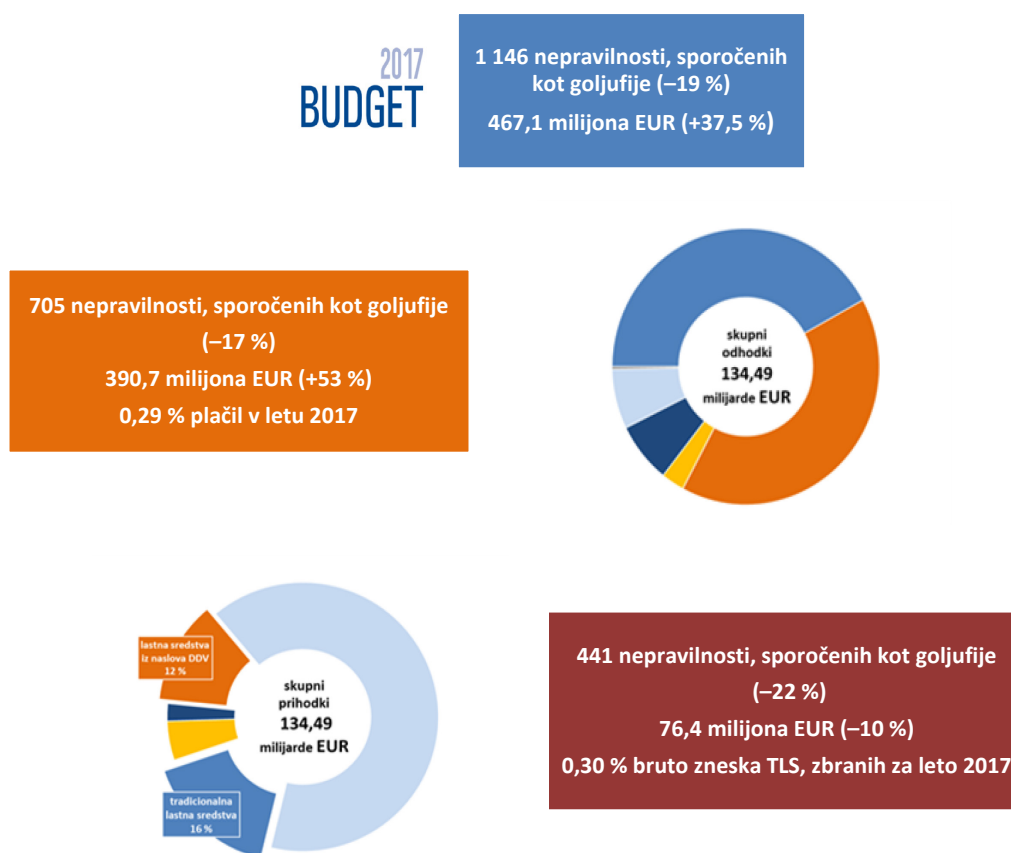
države pa bi lahko okrepile tovrstna prizadevanja. Poleg navedenega bi bilo treba izboljšati sodelovanje med državami članicami v zvezi s povečano grožnjo nadnacionalnih programov goljufij in evropskega teritorialnega sodelovanja.

2.5. Povzetek statističnih podatkov o ugotovljenih nepravilnostih in goljufijah³²

Leta 2017 je bilo Komisiji sporočenih skupaj 15 213 nepravilnosti (ta podatek vključuje nepravilnosti, ki pomenijo goljufijo, in tiste, ki ne pomenijo goljufije), kar je 20,8 % manj kot v letu 2016. Te sporočene nepravilnosti so znašale približno 2,58 milijarde EUR, kar je 8,6 % manj kot v letu pred tem.

Odkritje nepravilnosti pomeni, da so bili sprejeti korektivni ukrepi za izterjavo zadevnih nepravilnih finančnih zneskov in da se je v primeru suma goljufije začel kazenski postopek.

Slika 3: Nepravilnosti, ki so bile leta 2017 sporočene kot goljufije



³² Za podrobno analizo sporočenih nepravilnosti glej delovni dokument služb Komisije iz sprotne opombe 1, točka (ii).

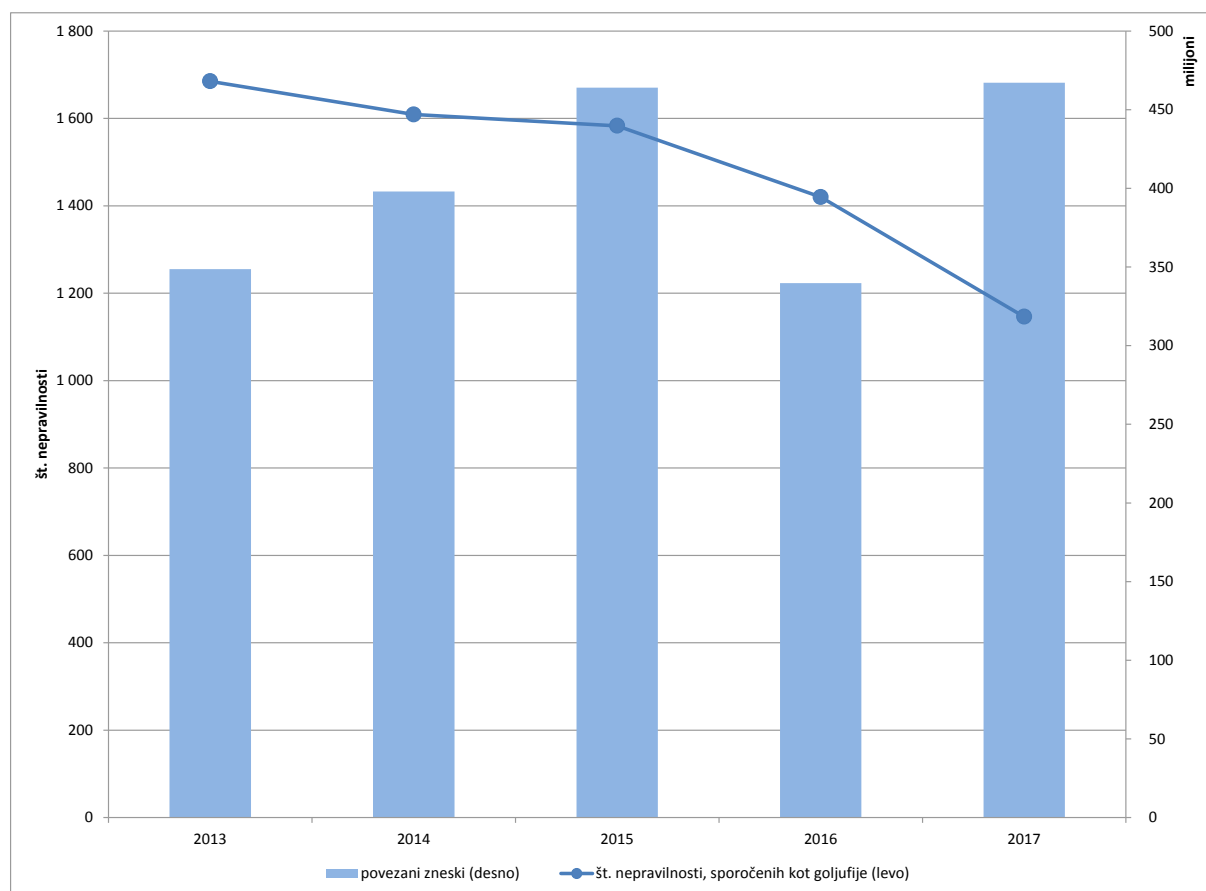
2.5.1. Ugotovljene nepravilnosti, ki pomenijo goljufijo

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

Leta 2017 je bilo skupaj kot goljufije sporočenih 1 146 nepravilnosti (tj. 7,5 % vseh ugotovljenih in sporočenih nepravilnosti)³³, ki zadevajo približno 467 milijonov EUR (kar predstavlja 18,1 % vseh finančnih zneskov, na katere so vplivale nepravilnosti)³⁴ ter zajemajo odhodke in prihodke, kot je prikazano na sliki 3.

Število nepravilnosti, ki pomenijo goljufijo in so bile sporočene leta 2017, se je v primerjavi z letom 2016 zmanjšalo za 19,3 %, zadevni finančni zneski pa so se povečali za 37,5 %. Z vidika petletnega obdobja (2013–2017) je to 32 % pod vrednostjo leta 2013 in 23 % pod petletnim povprečjem. Finančni učinek se zelo razlikuje (glej sliko 4), saj lahko nanj vplivajo posamezni primeri, ki vključujejo zelo velike vsote.

Slika 4: Nepravilnosti, sporočene kot goljufije, in povezani zneski za obdobje 2013–2017



Razčlenitev vseh nepravilnosti, sporočenih kot goljufije v letu 2017, po državah članicah in proračunskih področjih je v Prilogi 1.

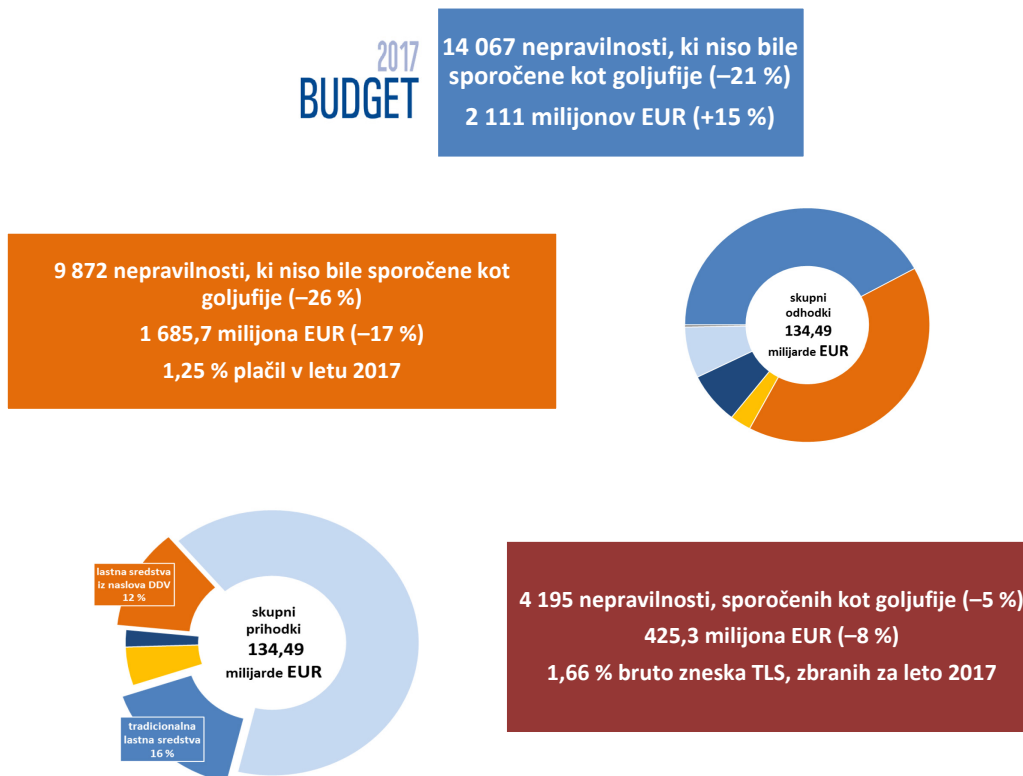
2.5.2. Ugotovljene in sporočene nepravilnosti, ki ne pomenijo goljufije

Komisija je bila v letu 2017 obveščena o 14 067 nepravilnostih, ki niso bile sporočene kot goljufije (20,9 % manj kot leta 2016). Številke so se zmanjšale za vse sektorje, razen za predpristopni proces. Zadevni zneski so se znižali za približno 2,1 milijarde EUR, kot je prikazano na sliki 5.

³³ Ta kazalnik je „raven pogostosti goljufij“ (FFL). Glej oddelek 2.3.2 delovnega dokumenta služb Komisije z naslovom Metodologija za statistično oceno sporočenih nepravilnosti za leto 2015 (SWD(2016) 237 final).

³⁴ Ta kazalnik je „raven zneskov goljufij“ (FAL). Glej oddelek 2.3.3 dokumenta iz sprotne opombe 33.

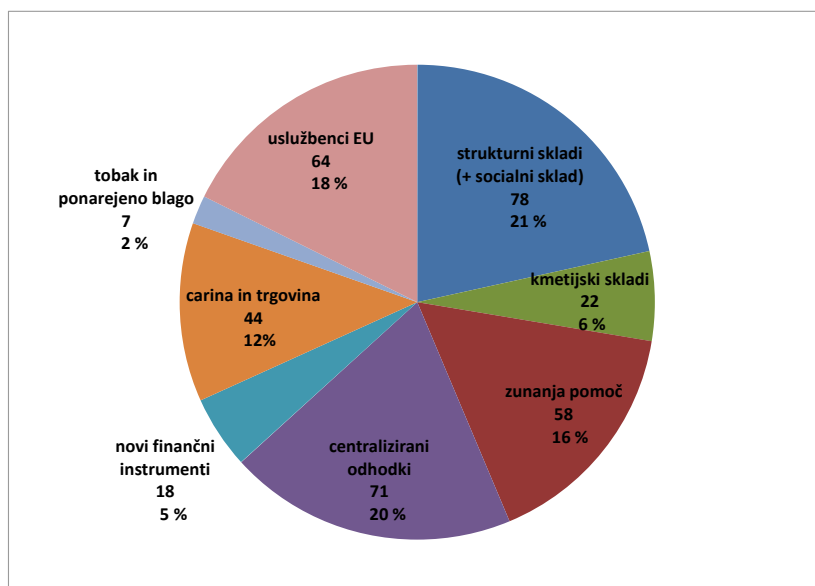
Slika 5: Nepravilnosti, ki niso bile sporočene kot goljufije v letu 2017



2.5.3. Preiskave s strani urada OLAF

Urad OLAF je leta 2017 začel 215 preiskav in jih končal 197, pri čemer je priporočil finančne izterjave v višini 3,1 milijarde EUR, od tega 2,7 milijarde EUR v zvezi s prihodki. Ta izjemno visok znesek izhaja iz obsežnih primerov goljufij v zvezi s prenizkim vrednotenjem, ki jih je urad OLAF zaključil med letom. Ob koncu leta je potekalo 362 preiskav.³⁵

Slika 6: Tekoče preiskave ob koncu leta 2017 po sektorjih³⁶



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

³⁶ Leta 2017, tako kot prejšnje leto, je urad OLAF še naprej obravnaval razmeroma veliko število zadev v zvezi z Evropskim parlamentom. Medtem ko trenutno poteka veliko preiskav, so bili primeri v letu 2017 običajno povezani z zlorabo sredstev Evropskega parlamenta v podporo dejavnostim nacionalnih strank. Ti primeri so zajeti v kategoriji „uslužbenci EU“. Glej poročilo urada OLAF za leto 2017 (sprotna opomba 35, stran 23).

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

3.1. Ukrepi institucij EU za boj proti goljufijam – prihodki

V boju proti goljufijam na področju prihodkov je bistvena hitra, pravočasna in točna izmenjava informacij. To zagotavlja ustrezno usklajevanje za razbitje shem goljufij, ki so po svoji naravi nadnacionalne. EU se proti goljufijam in nepravilnostim na teh področjih bori s krepitvijo

pravnega okvira in mednarodnih sporazumov o sodelovanju, z zagotavljanjem operativne koordinacije prek skupnih carinskih operacij ter z olajševanjem izmenjave informacij v zvezi z goljufijami na področju DDV.

Države članice so sprejele nacionalne ukrepe za:

- pregled strateških načrtov, ocen tveganja in kazalnikov;
- reorganizacijo pristojnih služb in
- okrepitev izmenjav informacij.

Slika 7: Poudarki politike na področjih prihodkov

Usklajevanje, sodelovanje in izmenjava informacij

11 skupnih carinskih operacij, ki jih koordinira urad OLAF

predlog za spremembo Uredbe (EU) št. 904/2010 o goljufijah na področju DDV (v Svetu potekajo razprave)

sporazumi o medsebojni pomoči z državami nečlanicami EU: Mercosur in Azerbajdžan

klavzula o boju proti goljufijam v prostotrgovinskem sporazumu z Japonsko

3.1.1. Medsebojna upravna pomoč

3.1.1.1. Izvajanje člena 43b Uredbe (ES) št. 515/97

Z Uredbo (EU) št. 2015/1525³⁷ o spremembi Uredbe (ES) št. 515/97³⁸ o medsebojni upravni pomoči v carinskih zadevah je bil uveden nov člen 43b, v skladu s katerim mora Komisija oceniti, ali je treba razširiti podatkovno bazo s sporočili o statusu zabožnikov (CSM) ter podatkovno bazo o uvozu, izvozu in tranzitu (IET) za izvoz podatkov, ki niso omejeni na trošarinsko blago. Komisija mora tudi oceniti, ali je mogoče razširiti podatkovno bazo o prevozih z vključitvijo podatkov o uvozu, izvozu in tranzitu blaga po kopnem in zraku.

Komisija je v poročilu o zaščiti finančnih interesov za leto 2016 poročala o svojih

predhodnih ugotovitvah³⁹. Do takrat je nadaljevala delo in zaključila svojo oceno⁴⁰.

3.1.1.2. Informacijski sistem za boj proti goljufijam (AFIS)

AFIS je sklop aplikacij, namenjenih boju proti goljufijam, ki jih urad OLAF upravlja z uporabo skupne tehnične infrastrukture. To informacijsko orodje je pomembno za številne uprave in druge uporabnike, ki so vključeni v zaščito finančnih interesov EU. Omogoča tudi znatno ekonomijo obsega in sinergije pri razvoju, vzdrževanju in delovanju tako obsežnega in raznolikega sklopa informacijskih storitev in orodij, katerih cilj je:

- pravočasna in varna izmenjava informacij, povezanih z goljufijami, med pristojnimi nacionalnimi upravami in pristojnimi upravami EU ter
- shranjevanje in analiza ustreznih podatkov.

Sistem AFIS zajema dve pomembni področji:

³⁷ Uredba (EU) 2015/1525 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. septembra 2015 o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 515/97 o medsebojni pomoči med upravnimi organi držav članic in o sodelovanju med njimi in Komisijo zaradi zagotavljanja pravnega izvajanja carinske in kmetijske zakonodaje (UL L 243, 18.9.2015, str. 1).

³⁸ UL L 82, 22.3.1997, str. 1.

³⁹ Glej COM(2017) 383 final, oddelek 3.1.1.2.

⁴⁰ Za podrobnosti glej delovni dokument služb Komisije iz sprodne opombe 1, točka (vi).

- medsebojno pomoč pri carinskih zadevah in
- upravljanje nepravilnosti.

Konec leta 2017 je bilo v sistemu AFIS registriranih 8 600 končnih uporabnikov v imenu več kot 1 800 pristojnih služb v državah članicah, partnerskih državah nečlanicah EU, mednarodnih organizacijah, službah Komisije in drugih organih EU. Leta 2017 je bilo v podatkovnih zbirkah in modulih medsebojne pomoči v okviru sistema AFIS na voljo 16 324 primerov.

Sistem za upravljanje nepravilnosti (IMS), ki uporablja platformo AFIS, je prejel 88 347 novih sporočil o nepravilnostih iz držav članic in držav kandidatk.

Dva nova informacijska sistema, predvidena v Uredbi (ES) št. 515/97 (kakor je bila spremenjena), tj. podatkovni bazi CSM in IET sta začeli delovati 1. septembra 2016.

Sistem AFIS je v letu 2017 prejel 637 milijonov CSM. Podatkovna baza IET vsebuje podatke iz deklaracij o uvozu in tranzitu blaga ter o izvozu trošarinskega blaga. Obdelanih je bilo približno 5,3 milijona izvoznih deklaracij in s tem povezanih sporočil.

Sistem AFIS se je uporabljal za varen dostop in izmenjavo informacij v 11 skupnih carinskih operacijah (glej naslednji oddelek).

V informacijskem sistemu za boj proti goljufijam (ATIS) so bile prejete informacije v zvezi z 22,5 milijona novih tranzitnih pošiljk. Tudi te so na voljo v podatkovni bazi IET.

3.1.1.3. Skupne carinske operacije

Skupne carinske operacije so usklajeni in ciljno usmerjeni operativni ukrepi, ki jih carinski organi držav članic in držav nečlanic EU izvajajo omejeno obdobje za boj proti nedovoljeni čezmejni trgovini z blagom.

Leta 2017 je urad OLAF usklajeval in podprl 11 skupnih carinskih operacij, in sicer s sodelovanjem z državami članicami ter prispevanjem obveščevalne in tehnične, finančne in logistične podpore.

Skupne carinske operacije so bile usmerjene v različne nevarnosti, vključno s tihotapljenjem cigaret, goljufijami na strani prihodkov, ponarejenimi izdelki, nezakonitimi denarnimi tokovi in drogami. Slika 8 prikazuje povzetek večine operacij.

Slika 8: Skupne carinske operacije v letu 2017

| Operacija | Sodelujoče države | Obseg | Rezultati |
|--|---|--|--|
| Skupna carinska operacija Renegade | azijsko-evropsko srečanje: vse države članice, Norveška, 12 azijskih držav, Interpol, Europol, regionalni obveščevalni urad (STO) | ponarejeno blago, zlasti avtomobilski nadomestni deli | 70 000 avtomobilskih nadomestnih delov; 400 000 primerkov drugega ponarejenega blaga; 56 milijonov cigaret (vrednih 12 milijonov EUR v carinskih dajatvah in davkih) |
| Skupna carinska operacija Cerberus | 27 držav članic, podpora Europola | neizpolnjevanje obveznosti prijave gotovine, pranja denarja in kriminalnih združb, ki se ukvarjajo s terorističnimi dejavnostmi | zadržanje v višini 6,4 milijona EUR |
| Skupna carinska operacija Magnum II | usklajeno s strani estonske carine ob sodelovanju 14 držav članic, Europola in Frontexa | tihotapljenje tobačnih izdelkov, ki se prevažajo po cesti, iz držav nečlanic EU (Belorusije, Ukrajine in Rusije) | zaseg približno 20 milijonov cigaret |
| Octopus II | organizirali francoski carinski organi | goljufija v zvezi s prihodki | ocena poteka |
| Load, Lock Sea, Lucky in Pascal | usklajevali francoski carinski organi | dejavnosti regionalnega nadzora na morju za odkrivanje nedovoljene trgovine z občutljivim blagom na območju Atlantika in Sredozemlja | zaseženih je bilo več kot 5 ton hašiša in aretiranih 10 oseb. |

| Operacija | Sodelujoče države | Obseg | Rezultati |
|--|---|---|---|
| Skupna carinska operacija Postbox | pod vodstvom belgijskih, nemških in švedskih carinskih organov v okviru dejavnosti „carina proti spletnemu kriminalu“ | goljufije na področju trošarin in nezakonita trgovina s ponarejenim blagom, drogami in orožjem v pošiljkah, ki se prevažajo po pošti ter prek kurirskih služb | več kot 3 000 zasegov na tisoče nezakonitih izdelkov, vključno s farmacevtskimi pripravki, drogami, cigaretami, ponarejenim blagom, zaščitnimi vrstami in orožjem |
| Skupna carinska operacija Darius | organizirali nizozemski carinski organi | tihotapljenje določenih novih psihoaktivnih snovi ter ponarejenega in preizkoma ovrednotenega blaga, ki ga prevažajo kurirske in poštne službe. | več kot 300 zasegov |
| Skupna carinska operacija Hansa | vodili carinski organi Združenega kraljestva v sodelovanju z Europolom | notranji premik nezakonitega trošarinskega blaga, predvsem cigaret | zasegi velikega števila cigaret in drugih tobačnih izdelkov |

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

V okviru člena 19 Uredbe (ES) št. 515/97 so bila zaključena pogajanja z državami Mercosurja (Argentina, Brazilija, Paragvaj in Urugvaj) in Azerbajdžanom v zvezi z določbami o medsebojni upravni pomoči, ki so pravna podlaga za izmenjavo informacij o goljufijah in nepravilnostih. Pri pogajanjih s Tunizijo in Indonezijo je bil dosežen dober napredek.

EU je dosegla tudi napredek pri tekočih pogajanjih o vključitvi klavzule o boju proti goljufijam v sporazume o prosti trgovini z Mehiko, Mercosurjem, Čilom, Indonezijo in Tunizijo ter sklenila sporazum z Japonsko.

3.1.3. Boj proti nezakoniti trgovini s tobačnimi izdelki

Komisija je 12. maja 2017 izdala poročilo o napredku⁴¹ v zvezi s predhodnimi rezultati svojega sporočila iz leta 2013 z naslovom Okrepitev boja proti tihotapljenju cigaret in drugih oblik nedovoljene trgovine s tobačnimi izdelki – Celovita strategija EU⁴², ki je vsebovalo celovit akcijski načrt.

Prizadevanja Komisije za nov akcijski načrt za boj proti nedovoljeni trgovini s tobakom, ki je bil predviden za konec poletja 2018, so temeljila na sklepih Sveta o pospešitvi boja proti nezakoniti trgovini s tobačnimi izdelki v EU (sprejetih 7. decembra 2017)⁴³ in konferenci zainteresiranih strani z naslovom Boj proti nezakoniti trgovini s tobakom (ki sta jo

marca 2018 skupaj organizirala urad OLAF in Evropski ekonomsko-socialni odbor).

Poleg tega je EU 24. junija 2016 ratificirala protokol k Okvirni konvenciji Svetovne zdravstvene organizacije za nadzor nad tobakom (FCTC). Protokol FTCT bo začel veljati 25. septembra 2018. Komisija bo na prvem srečanju pogodbenic protokola oktobra 2018 zastopala EU in še naprej imela vodilno vlogo pri spodbujanju držav članic, sosednjih držav ter glavnih držav izvora in tranzita k ratifikaciji in izvajanju protokola.

3.1.4. Boj proti goljufijam na področju DDV

Komisija je 30. novembra 2017 na podlagi svojega akcijskega načrta za DDV iz aprila 2016⁴⁴ sprejela predlog za spremembo Uredbe (EU) št. 904/2010 o upravnem sodelovanju na področju DDV.⁴⁵ Junija 2018 je Svet dosegel politični dogovor o predlogu. Predlog je usmerjen v povečanje odpornosti sistema DDV v EU na goljufije in zapolnitev vrzeli, ki lahko privedejo do velikih goljufij na področju DDV. Cilj novih pravil je vzpostaviti zaupanje med državami članicami, da si bodo lahko izmenjale več informacij, ter okrepiti sodelovanje med nacionalnimi davčnimi organi in organi kazenskega pregona. Ključni ukrepi vključujejo:

⁴⁴ Akcijski načrt za DDV: Vzpostavitev enotnega območja DDV v EU – čas za odločitev, Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu in Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru (COM(2016) 148).

⁴⁵ Uredba Sveta (EU) št. 904/2010 z dne 7. oktobra 2010 o upravnem sodelovanju in boju proti goljufijam na področju davka na dodano vrednost (UL L 268, 12.10.2010, str. 1).

⁴¹ COM(2017) 235 final.

⁴² COM(2013) 324 final.

⁴³ Dokument Sveta 15638/17.

- krepitev sodelovanja med državami članicami (npr. novi informacijski sistem za obdelavo informacij in analizo tveganja v Eurofiscu (mreža strokovnjakov EU za boj proti goljufijam), skupne revizije);
- krepitev komunikacije in izmenjave podatkov med nacionalnimi davčnimi organi v Eurofiscu in evropskimi organi kazenskega pregona (OLAF, Europol in prihodnje EJT);
- izboljšanje sodelovanja med nacionalnimi davčnimi in carinskimi organi za nekatere carinske postopke za uvoz iz držav zunaj EU, ki so trenutno odprti za goljufije na področju DDV, in
- okrepitev izmenjave informacij za boj proti goljufijam na področju DDV o rabljenih avtomobilih.

3.2. Ukrepi držav članic za boj proti goljufijam – prihodki

Približno 12 držav članic je poročalo o ukrepih za boj proti carinskim in davčnim goljufijam, ki so vključevali:

- izboljšanje kazalnikov tveganja za obravnavo prenizkega vrednotenja uvoznih deklaracij⁴⁶;
- pregled nacionalne ocene tveganja na carinskem področju in določitev najnižje denarne kazni, če se znesek gotovine ne prijavi⁴⁷;
- pripravo notranjega carinskega načrta⁴⁸;
- določitev strateških in operativnih prednostnih nalog za carino in trošarine⁴⁹ in
- izvajanje nove metode naknadne revizije, ki razširja inšpekcijske preglede na vse dejavnosti zadevnega gospodarskega subjekta⁵⁰.

Tri države so uvedle ukrepe za zagotovitev pravnega plačila lastnih sredstev EU⁵¹ ali več uspešnih izterjav⁵² ali za boj proti davčnim goljufijam in utajam⁵³.

Dve državi sta vzpostavili ali pregledali organizacijo posameznih organov⁵⁴.

⁴⁶ Nizozemska, zlasti kar zadeva tekstilne izdelke.

⁴⁷ Portugalska.

⁴⁸ Finska.

⁴⁹ Belgija.

⁵⁰ Italija.

⁵¹ Danska.

⁵² Španija.

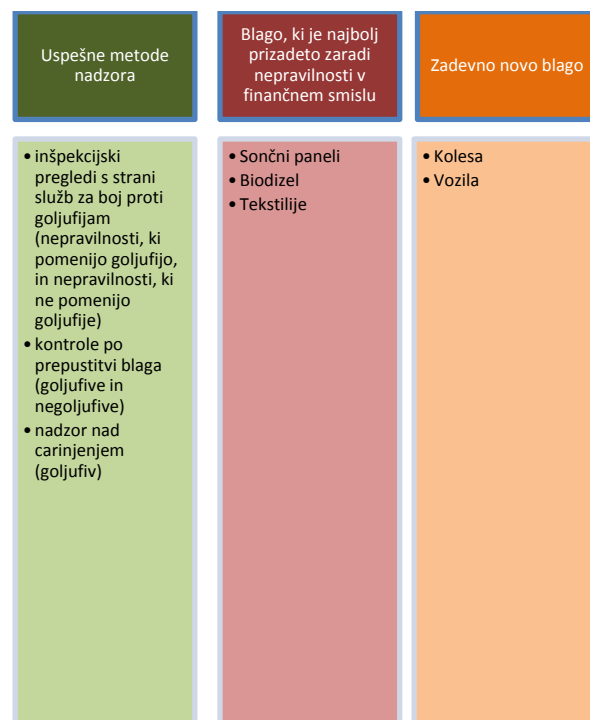
⁵³ Slovenija.

⁵⁴ Nemčija in Grčija.

Ena država članica⁵⁵ je obravnavala potrebo po izboljšanju količine in kakovosti informacij, izmenjanih prek mednarodnih platform.

3.3. Statistični podatki o odkritih nepravilnostih in goljufijah – prihodki

Slika 9: Ključni vzorci pri nepravilnostih, ki so bile odkrite in sporočene v letu 2017



3.3.1. Ugotovljene nepravilnosti, ki pomenijo goljufijo⁵⁶

Leta 2017 je bilo kot goljufije skupaj sporočenih 441 nepravilnosti. To je za 33 % manj od petletnega povprečja (v obdobju 2013–2017 je bilo v povprečju 658 nepravilnosti). Ocenjeni in ugotovljeni znesek TLS (76 milijonov EUR) za leto 2017 je bil za 28 % nižji od petletnega povprečja (106 milijonov EUR).

Kar zadeva preiskavo goljufij v zvezi s prenizkim vrednotenjem v Združenem kraljestvu, se je marca 2018 z uradnim opominom začel postopek za ugotavljanje kršitev. Postopek se je začel v rekordnem času in ob upoštevanju dejstva, da Združeno kraljestvo več let ni uspelo sprejeti ustreznih ukrepov za zaščito finančnih interesov EU in je zavrnilo dostop do proračuna EU za izgube v okviru TLS, ki izhajajo iz njenega neukrepanja. Kršitev zajema obdobje od leta 2011. Če organi Združenega kraljestva ne uspejo izterjati dolgovanj davčnikov, bodo

⁵⁵ Francija.

⁵⁶ Za informacije o izterjavi zneskov TLS, ki so jih prizadele goljufije in nepravilnosti, glej delovni dokument služb Komisije iz sprotne opombe 1, točka (ii).

finančno odgovorni za vsa povezana TLS, ki niso na voljo proračunu EU.

Za drugo leto je Komisija v letnem poročilu o dejavnostih za leto 2017 izrazila pridržek glede točnosti zneskov TLS, ki jih je Združeno kraljestvo preneslo v proračun EU.

3.3.2. Ugotovljene in sporočene nepravilnosti, ki ne pomenijo goljufije

Število nepravilnosti, ki ne pomenijo goljufije, sporočenih za leto 2017, znaša 4 195, kar je za 8 % manj od petletnega povprečja (4 564 v obdobju 2013–2017). Ocenjeni in ugotovljeni skupni zneski TLS znašajo 425 milijonov EUR za leto 2017, kar je za 15 % več od petletnega povprečja, ki znaša 369 milijonov EUR.

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

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

Države članice so poročale o več ukrepih, ki hkrati obravnavajo različne sklade, zlasti evropske strukturne in investicijske sklade (skladi ESI)⁵⁷. Nekateri ukrepi zajemajo tudi druge sklade deljenega upravljanja, kot so Sklad za azil, migracije in vključevanje, Sklad za evropsko pomoč najbolj ogroženim (FEAD) in Evropski sklad za prilagoditev globalizaciji (ESPG). Ukrepi se po naravi in namenu zelo razlikujejo ter segajo od poenostavitve postopkov do pregleda sistema finančnih popravkov; od ocen tveganja do programov usposabljanja o posebnih medsektorskih vprašanjih⁵⁸.

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

4.2.1. Kmetijstvo – ukrepi držav članic za boj proti goljufijam

Devet držav članic je poročalo o ukrepih za boj proti goljufijam, ki so namenjeni kmetijstvu. Tri države so se osredotočile na „umetno ustvarjanje meril za upravičenost“⁵⁹. Drugi ukrepi vključujejo:

- obvezno usposabljanje za preprečevanje goljufij in strategijo boja proti goljufijam na področju razvoja podeželja⁶⁰;
- preprečevanje nepravilnosti pri dodeljevanju pomoči in subvencij⁶¹;
- preverjanje na podlagi pravil o javnem naročanju in ocenjevanje „razumnosti“ stroškov⁶²;
- izboljšanje pravočasnosti in kakovosti informacij, ki se sporočajo prek sistema IMS⁶³;
- pregledovanje sistema zunanjih in notranjih kontrol po odkritju goljufije⁶⁴ in
- pregledovanje postopkov na področjih, kot so označevanje praks, uporaba kazalnikov tveganja in sodelovanje z organi kazenskega pregona⁶⁵.

4.2.2. Kmetijstvo – statistični podatki o ugotovljenih nepravilnostih in goljufijah

Skupna kmetijska politika (SKP) ima dve glavni komponenti:

- neposredno podporo z neposrednimi plačili kmetom in ukrepi za podporo trgu, ki jih financira Evropski kmetijski jamstveni sklad (EKJS – približno 80 % proračuna SKP), in
- razvoj podeželja, ki se večinoma financira iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP – preostalih 20 % proračuna SKP).

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

Te razlike vplivajo na trend odkritih nepravilnosti, ki so jih države članice sporočile v zadnjih petih letih: neposredna podpora kaže stabilen, nespremenjen trend, medtem ko razvoj podeželja sledi krivulji, z vrhom, doseženim leta 2015. Analiza nepravilnosti potrjuje večje tveganje, povezano z ukrepi za podporo trgu in naložbami v razvoj podeželja⁶⁶.

⁵⁷ Skladi ESI na splošno zajemajo kmetijsko, ribiško in kohezijsko politiko.

⁵⁸ Za popoln pregled glej točko 5.1 delovnega dokumenta služb Komisije iz sprotne opombe 1, točka (i).

⁵⁹ Nemčija, Litva in Ciper.

⁶⁰ Madžarska.

⁶¹ Slovaška.

⁶² Nizozemska.

⁶³ Avstrija.

⁶⁴ Luksemburg.

⁶⁵ Poljska.

⁶⁶ Vse ocene, predstavljene v tem oddelku, temeljijo na ugotovitvah iz poglavja 3 delovnega dokumenta služb Komisije iz sprotne opombe 1, točka (ii).

4.2.2.1. Ugotovljene nepravilnosti, ki pomenijo goljufijo

Raven pogostosti goljufij za obdobje poročanja 2013–2017 znaša približno 11 %, raven zneskov goljufij pa 25 %. Oba kazalnika, zlasti pa raven zneskov goljufij, sta bila za neposredno podporo višja kot za razvoj podeželja.

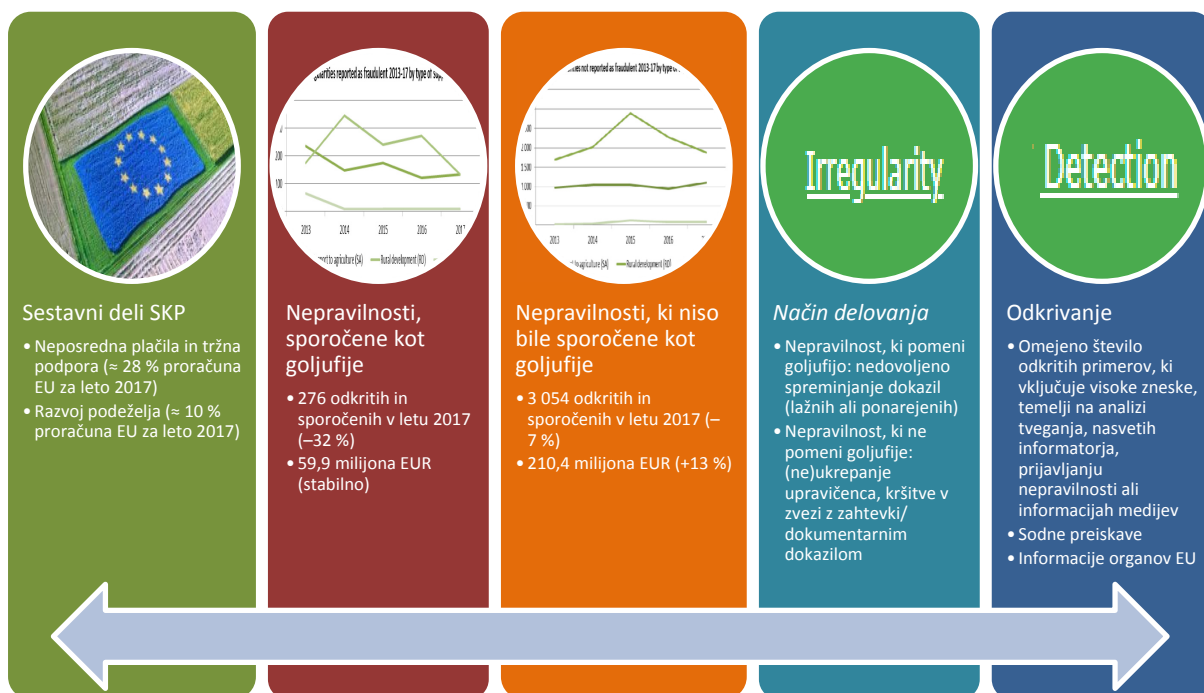
V absolutnih številkah je večina odkritih morebitnih goljufij vplivala na razvoj podeželja, vendar je bil skupni finančni znesek primerov v zvezi z neposredno podporo višji in se je leta 2017 znatno povešal. Prevlada neposredne podpore v finančnem smislu je bila posledica nekaj primerov v zvezi s tržnimi ukrepi, ki so vključevali zelo visoke zneske. Vendar je celo brez teh izrednih primerov povprečni finančni znesek morebitnih goljufij na področju tržnih ukrepov višji od zneska v primerih v zvezi z

razvojem podeželja. Povprečni finančni znesek morebitnih goljufij v zvezi z neposrednimi plačili je nižji od zneska primerov v zvezi z razvojem podeželja in se je leta 2017 znižal.

Stopnja odkrivanja goljufij je bila za razvoj podeželja višja kot za neposredno podporo kot celoto. Kljub temu pa so bili tržni ukrepi najbolj prizadeti, saj je bila stopnja odkrivanja goljufij 1,17-odstotna. Vendar je treba upoštevati, da na to močno vpliva le nekaj primerov z izrednimi finančnimi zneski. V finančnem smislu so bili glavni zadevni tržni ukrepi „sadje in zelenjava“, „prašičje meso, jajca in perutninsko meso, čebelarški in drugi živalski izdelki“ ter „proizvodi vinskega sektorja“.

Število opuščenih primerov je večje v kmetijstvu kot na področju kohezijske politike. Zdi se, da so se sodne oblasti manj nagibale k preganjanju domnevnih kaznivih dejanj v tem sektorju.

Slika 10: Kmetijska politika – ključna dejstva in podatki



4.2.2.2. Ugotovljene in sporočene nepravilnosti, ki ne pomenijo goljufije

Na splošno se vzorci, opisani v oddelku 4.2.2, uporabljajo tudi za nepravilnosti, ki niso bile sporočene kot goljufije. Nepravilnosti, povezane z razvojem podeželja, prevladujejo tako številčno kot tudi v smislu skupnih finančnih zneskov. Vendar je povprečni znesek, vključen v primerih v zvezi z neposredno pomočjo, višji in se je v letu 2017 še povešal. K temu višjemu povprečju je prispevalo tudi nekaj primerov v zvezi s tržnimi ukrepi, ki so vključevali višje zneske. Vendar je tudi brez teh izrednih primerov povprečni finančni znesek

nepravilnosti, ki ne pomenijo goljufije, pri tržnih ukrepih v obdobju 2013–2017 še vedno višji kot pri primerih v zvezi z razvojem podeželja. Povprečni finančni znesek nepravilnosti, ki ne pomenijo goljufije, v zvezi z neposrednimi plačili je nižji od tistega pri primerih v zvezi z razvojem podeželja in se znižuje.

Med najpogostejše ugotovljenimi in sporočenimi nepravilnostmi, ki ne pomenijo goljufije, prevladujejo kršitve v zvezi z zahtevki za plačilo

ali dokazili, veliko pa je tudi prijav ponarejanja. Vendar ti primeri niso razvrščeni kot goljufije⁶⁷.

Stopnja odkrivanja nepravilnosti je bila za razvoj podeželja višja kot za neposredno podporo kot celoto. Vendar je stopnja odkrivanja nepravilnosti za tržne ukrepe 1,39-odstotna, kar pomeni, da je najvišja na celotnem področju politike. Tudi na to vpliva le nekaj primerov, ki vključujejo visoke finančne zneske.

Slika 11: Tržni ukrepi, ki so jih nepravilnosti (ki pomenijo goljufijo in ki ne pomenijo goljufije) najbolj prizadele

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

⁶⁷ To stanje se v glavnem nanaša na Italijo. Te nepravilnosti se lahko prerazvrstijo pozneje, tak pristop pa je lahko povezan s predhodno fazo tekočih preiskav.

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

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

Kohezijska politika in ribištvo sta bili področji politike, v kateri so bili ukrepi, ki so jih države članice sprejele leta 2017, najbolj usmerjeni.

Osem držav je poročalo, da so v svoj sistem upravljanja⁶⁸ uvedle ARACHNE, informacijska orodja za javna naročila⁶⁹, računalniški računovodski sistem⁷⁰ ali izboljšave v svojem informacijskem sistemu za upravičence⁷¹. Štiri so uvedle orodje za oceno tveganja goljufij⁷² ali razvile posebno analizo tveganja za gospodarski kriminal⁷³.

Štiri države so sprejele ukrepe glede upravljanja ali sporočanja nepravilnosti⁷⁴. Trije sprejeti ukrepi so se nanašali na en sklad⁷⁵. Ostali ukrepi so se nanašali na navzkrižje interesov⁷⁶, uvedbo postopka preverjanja⁷⁷ in usposabljanje na področju boja proti goljufijam⁷⁸.

⁶⁸ Belgija, Bolgarija, Luksemburg, Nizozemska in Združeno kraljestvo.

⁶⁹ Poljska.

⁷⁰ Slovenija.

⁷¹ Finska.

⁷² Nemčija, Ciper in Luksemburg.

⁷³ Švedska.

⁷⁴ Bolgarija, Hrvaška, Danska in Malta.

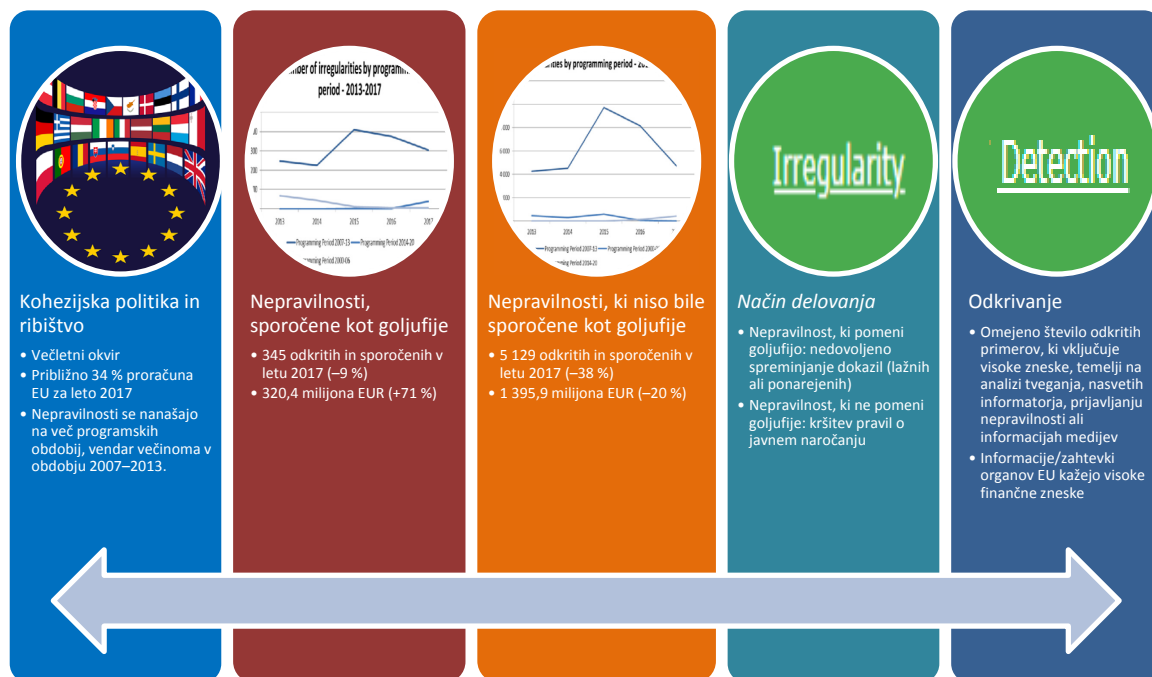
⁷⁵ Nemčija (ESS), Irska (ESS) in Italija (ESPR).

⁷⁶ Belgija.

⁷⁷ Avstrija.

⁷⁸ Finska.

Slika 12: Kohezijska in ribiška politika – ključna dejstva in podatki



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

Analiza kohezijske politike je bolj zapletena kot analiza drugih proračunskih sektorjev, saj se prejete informacije (sporočene nepravilnosti) nanašajo na različna programska obdobja, ki jih urejajo delno različni sklopi pravil.

Poleg tega dejstvo, da so programska obdobja večletna, pomembno vpliva na osnovne trende. Glede na podobnosti pri upravljanju skladov se ribiške in kohezijske politike analizirajo skupaj.

Število sporočenih nepravilnosti v zvezi s kohezijsko in ribiško politiko je doseglo vrh leta 2015, kar je v skladu z napredkom programskega cikla.

Nepravilnosti, sporočene v letu 2017, zadevajo štiri različna programska obdobja, pri čemer se je največji delež (94 %) nanašal na programsko obdobje 2007–2013, samo 570 (manj kot 2 %) pa se jih je nanašalo na programsko obdobje 2014–2020⁷⁹. V skladu z izvedbenim ciklom se je poročanje s sklicevanjem na programsko obdobje 2014–2020 dejansko začelo leta 2016 in povečalo leta 2017. Za smiselno analizo še vedno ni dovolj podatkov.

Ker se večina sporočenih nepravilnosti nanaša na programsko obdobje 2007–2013, se analiza

osredotoča predvsem na celoten cikel oblikovanja programov.

4.3.2.1. Ugotovljene nepravilnosti, ki pomenijo goljufijo

Število morebitnih goljufij se je od vrha, doseženega leta 2015, še naprej počasi zmanjševalo, medtem ko so se finančni zneski povežali (zlasti zaradi nepravilnosti v zvezi s programskim obdobjem 2007–2013).

Prednostne naloge na področju „raziskav in tehnološkega razvoja (RTR)“ ter „prometa“ so bile med tistimi, ki so jih morebitne goljufije najbolj prizadele. Kar zadeva prvonavedeno področje, so bile kršitve pogodbenih določb zaradi nepravilnosti, ki bi lahko bile goljufije, in nepravilnosti, ki niso goljufije, najpogostejše sporočene nepravilnosti. Sporočene so bile kršitve v zvezi s pravili o javnem naročanju, vendar je bilo zelo malo takih, ki so pomenile goljufijo. Sporočenih je bilo zelo malo kršitev v zvezi z etiko in integriteto, vendar jih je bila večina uvrščenih med morebitne goljufije. Natančneje, večina jih je vključevala navzkrižje interesov ali pa je spadala v kategorijo „drugo“.

⁷⁹ Vse ocene, predstavljene v tem oddelku, temeljijo na ugotovitvah iz poglavja 4 delovnega dokumenta služb Komisije iz sprotne opombe 1, točka (ii).

Slika 13: Osredotočenost na programsko obdobje 2007–2013

| Programsko obdobje 2007–2013 | |
|--|--|
| Nepravilnosti, ki pomenijo goljufijo <ul style="list-style-type: none">• 1.934 – 1,46 milijarde EUR• 0,44-odstotna stopnja odkrivanja goljufij (najvišja za konvergenco in ribištvo; najnižja za programe evropskega teritorialnega sodelovanja (ETS))• Najbolj prizadete prednostne naloge: RTR, promet, turizem | Nepravilnosti, ki ne pomenijo goljufije <ul style="list-style-type: none">• 37 869 – 8,46 milijarde EUR• 2,53-odstotna stopnja odkrivanja nepravilnosti (najvišja za konvergenčni cilj in ribištvo; najnižja za ETS)• Najbolj prizadete prednostne naloge: RTR, promet in turizem |

Kar zadeva prednostno nalogo „promet“, so bile kršitve v zvezi z dokazili najpogosteje sporočene kot morebitne goljufije. Najpogosteje so bile sporočene kršitve v zvezi s pravili o javnem naročanju, vendar so bile le redko sporočene kot morebitne goljufije. Nasprotno pa velja za kršitve v zvezi z etiko in integriteto: te kršitve so bile redke, vendar so skoraj vse vključevale morebitne goljufije. Nanašale so se na navzkrižja interesov, korupcijo ali „drugo“.

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

4.3.2.2. Ugotovljene in sporočene nepravilnosti, ki ne pomenijo goljufije

Število nepravilnosti, ki ne pomenijo goljufije, sledi zgoraj navedenemu glavnemu trendu. Finančni zneski so bili najvišji leta 2016, nato pa so se zniževali počasneje od števila primerov. Posledično so višji povprečni finančni zneski za programsko obdobje 2007–2013 morda rezultat boljšega ciljnega usmerjanja ali zgolj naključni.

4.4. Posredno upravljanje (pred pristopom) – sektorske politike, ukrepi in rezultati na področju boja proti goljufijam

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

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

Sporočene nepravilnosti se še vedno nanašajo na dve glavni obdobji:

- 2000–2006 – programi predpristopne pomoči (PPA) za pripravo pristopnih valov iz let 2004 in 2007, ki se počasi odpravljajo (v letu 2017 je bilo v zvezi s PPA sporočenih samo pet nepravilnosti, ki so vključevale 0,1 milijona EUR), in
- 2007–2013 – instrument za predpristopno pomoč (IPA), pri katerem je bilo število sporočenih nepravilnosti dejansko nespremenjeno od leta 2016 (114 nepravilnosti, ki so vključevale 17,3 milijona EUR).

Za PPA je bila odkrita samo ena nepravilnost, ki je bila sporočena kot goljufija. Za IPA se je število nepravilnosti, ki so bile sporočene kot goljufije, zmanjšalo na 17 (z 22 leta 2016), vendar so te vključevale 3,1 milijona EUR (povišanje z 0,7 milijona EUR). Glavno zadevno področje je še vedno podpora za razvoj podeželja.

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

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

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

4.5.1.1. Ugotovljene nepravilnosti, ki pomenijo goljufijo

V letu 2017 je bilo v sistemu ABAC evidentiranih 65 postavk za izterjavo, ki so bile označene kot goljufije⁸⁰, kar je znašalo 7,33 milijona EUR. Če se to primerja s skupnim zneskom dejansko izplačanih sredstev, je stopnja odkrivanja goljufij

⁸⁰ V sistemu navedene kot primeri „prijava urada OLAF“.

0,03-odstotna, tj. blizu stabilnega petletnega povprečja.

4.5.1.2. Ugotovljene in sporočene nepravilnosti, ki ne pomenijo goljufije

Kar zadeva nepravilnosti, ki ne pomenijo goljufije, je bilo leta 2017 evidentiranih 1 585 postavk za izterjavo v skupni vrednosti 64,15 milijona EUR. V petletnem obdobju je stopnja odkrivanja nepravilnosti ostala nespremenjena, in sicer je znašala približno 0,5 %.

5. IZTERJAVA TER DRUGI PREVENTIVNI IN KOREKTIVNI UKREPI

Podrobne informacije o izterjavah, finančnih popravkih ter drugih preventivnih in korektivnih ukrepih (prekinitve in začasna ustavitve plačil) so objavljene v letnem poročilu o upravljanju in smotrnosti izvrševanja proračuna, ki od leta 2016 vključuje prejšnje letno sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu in Evropskemu računskemu sodišču o zaščiti proračuna EU⁸¹.

6. SODELOVANJE Z DRŽAVAMI ČLANICAMI

Svetovalni odbor za usklajevanje preprečevanja goljufij (COCOLAF) združuje strokovnjake Komisije (OLAF) in držav članic. Zagotavlja forum za razpravo o glavnih spremembah v boju proti goljufijam in pripravi tega poročila v skladu s členom 325(5) PDEU. Njegovo delo je razdeljeno na štiri delovne skupine in plenarno zasedanje (glej sliko 14).

Slika 14: Struktura in podskupine odbora COCOLAF



⁸¹ Letno poročilo o upravljanju in smotrnosti izvrševanja proračuna je del celovitega svežnja finančnih poročil o proračunu EU (COM(2018) 457 final). Informacije o izterjavi na strani prihodkov so navedene tudi v delovnem dokumentu služb Komisije z naslovom „Statistična ocena nepravilnosti, sporočenih v letu 2017“.

Dve podskupini sta pripravili smernice v letu 2017:

- podskupina za poročanje in analizo — Priročnik o zahtevi po sporočanju nepravilnosti, ki vsebuje smernice o skupnih vidikih sporočanja nepravilnosti s strani držav članic za programsko obdobje 2014–2020, in
- podskupina za preprečevanje goljufij – Goljufije na področju javnih naročil – zbirka opozoril in dobrih praks, ki vsebuje številne primere, opozorila, rešitve in dobre prakse, ki so tematsko razvrščene v skupine po fazah razpisnega postopka.

Služba za usklajevanje boja proti goljufijam (AFCOS) se sestaja letno pod vodstvom urada OLAF. Leta 2017 je na letnem zasedanju potekala razprava s predstavniki AFCOS o preiskovalnem sodelovanju urada OLAF, zlasti med pregledi na kraju samem in digitalnimi forenzičnimi operacijami. Druge teme za razpravo so vključevale:

- vlogo služb za usklajevanje boja proti goljufijam;
- nedavni razvoj politike in
- uporabo elektronske pošte v sistemu AFIS za primere, ki se nanašajo na korespondenco med uradom OLAF in službami za usklajevanje boja proti goljufijam.

Mreža komunikatorjev za boj proti goljufijam urada OLAF (OAFCN) združuje strokovne sodelavce za obveščanje in predstavnike operativnih partnerjev urada OLAF za odnose z javnostmi v državah članicah. Ima ključno vlogo pri obveščanju javnosti po vsej EU o nevarnosti goljufij ter skupnih prizadevanjih nacionalnih organov in organov EU za boj proti njim.

Urad OLAF je leta 2017 podpisal dva sporazuma o upravnem sodelovanju, da bi se olajšalo preiskovalno sodelovanje z italijanskimi karabinjerji in nacionalnim direktoratom za boj proti mafiji in terorizmu.

Države članice in Komisija so izmenjale stališča o zadevah v zvezi z bojem proti goljufijam na sestanku delovne skupine Sveta za boj proti goljufijam (GAF). V letu 2017 je imela skupina GAF štiri sestanke: dva pod malteškim in dva pod estonskim predsedstvom.

7. SISTEM ZA ZGODNJE ODKRIVANJE IN IZKLUČITEV

Cilj sistema za zgodnje odkrivanje in izključitev (EDES) je okrepitev zaščite finančnih interesov EU z zagotavljanjem:

- zgodnjega odkrivanje gospodarskih subjektov, ki pomenijo tveganja za finančne interese EU;
- izključitve nezanesljivih gospodarskih subjektov iz možnosti pridobivanja sredstev EU in/ali naložitve denarne kazni ter
- v najhujših primerih, objave informacij v zvezi z izključitvijo in/ali denarno kaznijo na spletišču Komisije, da se okrepi odvračilni učinek.

Ta sistem, ki je bil vzpostavljen leta 2016, pomeni bistveno izboljšanje pri uporabi pravil o upravnih sankcijah v zvezi s temeljnimi pravicami, neodvisnostjo in preglednostjo. Če ni končne nacionalne sodbe ali, če je ustrezno, končne upravne odločbe, se lahko institucije, agencije, uradi in organi EU odločijo naložiti sankcije za nezanesljive gospodarske subjekte šele po pridobitvi priporočila⁸² centralne medinstitucionalne komisije.⁸³

Navedena komisija nima preiskovalnih pooblastil. Svojo oceno načeloma utemlji na dejstvih in ugotovitvah v okviru revizij ali preiskav, ki jih izvaja Evropsko računsko sodišče ali urad OLAF, ali notranje revizije ali katerih koli drugih preverjanj, revizij ali kontrol, za katere je odgovoren pristojni odredbodajalec.⁸⁴ Sestavljajo jo neodvisni predsednik na visoki ravni⁸⁵, dva stalna člana, ki zastopata Komisijo (kot lastnika sistema), in en *ad hoc* član, ki zastopa odredbodajalca službe, ki je zaprosila za priporočilo. Spoštuje pravico zadevnega gospodarskega subjekta do obrambe in uporablja načelo sorazmernosti⁸⁶.

Leta 2017 so različne odredbodajalske službe zadevni komisiji prek svojega stalnega sekretariata posredovale 11 primerov v zvezi z 11 gospodarskimi subjekti. Od tega jih je bilo deset iz Komisije in en iz skupnega podjetja, ki je izvajalo javno-zasebno partnerstvo v EU. To poročilo zajema tudi dodatne štiri zadeve, ki so bile stalnemu sekretariatu posredovane v letu 2016 in so se nanašale na štiri gospodarske subjekte, saj so bile komisiji predložene leta 2017⁸⁷.

⁸² Za primere iz člena 106(1)(c) do (f) finančne uredbe (tj. huda kršitev poklicnih pravil, goljufije, resne kršitve pogodbenih obveznosti ali nepravilnosti).

⁸³ Tj. komisija iz člena 108(5) do (10) finančne uredbe.

⁸⁴ Odredbodajalec je lahko institucija EU, agencija, urad ali drug organ.

⁸⁵ Predsednik ima stalnega neodvisnega namestnika na visoki ravni.

⁸⁶ Za več informacij o komisiji glej delovni dokument služb Komisije, sprotna opomba 1, točka (v).

⁸⁷ Komisija je do 30. junija 2018 izdala 31 priporočil. Za dodatne podrobnosti glej delovni dokument služb Komisije, sprotna opomba 1, točka (v) in njegove priloge.

Evropska komisija mora poročati tudi o odločitvah, ki jih sprejmejo odredbodajalci⁸⁸:

- gospodarski subjekti ne smejo biti izključeni, da se zagotovi neprekinjenost storitev za omejeno obdobje, dokler zadevni gospodarski subjekti ne sprejmejo popravilnih ukrepov, ter
- informacije o upravnih sankcijah se ne smejo objaviti na spletišču Komisije, da se bodisi zaščiti zaupnost preiskav bodisi spoštuje načelo sorazmernosti, kadar gre za fizično osebo.

Odredbodajalci leta 2017 niso sprejeli takih odločitev.

8. NADALJNJE UKREPANJE PO RESOLUCIJI EVROPSKEGA PARLAMENTA O LETNEM POROČILU ZA LETO 2016

Evropski parlament je 3. maja 2018 sprejel resolucijo o letnem poročilu Komisije o zaščiti finančnih interesov EU za leto 2016 – boj proti goljufijam⁸⁹. Komisija pozdravlja resolucijo in ugotavlja, da je Parlament priznal njene dejavnosti v boju proti goljufijam. Lahko bo ukrepala v zvezi s številnimi vprašanji iz resolucije, zlasti glede tesnega sodelovanja med uradom OLAF in EJT. Resolucijo bo podrobno komentirala v svojem uradnem odgovoru, ki bo Parlamentu poslan pozneje letos.

9. SKLEPNE UGOTOVITVE IN PRIPOROČILA

Pravne in upravne ukrepe za preprečevanje goljufij in nepravilnosti ter zaščito finančnih interesov EU je treba redno prilagajati. V zvezi s tem je bilo leto 2017 prelomno, saj so bili sprejeti zakonodajni akti, ki bodo utrlji pot nadaljnjemu povezovanju in konvergenci. Preostale razlike v nacionalnih pravnih in upravnih okvirih upravičujejo posebej prilagojene ukrepe, kot so ukrepi, sprejeti na nacionalni ravni in opisani v tem poročilu. Kljub temu je mogoče oblikovati nekatere skupne sklepe in priporočila, da se poudarijo prevladujoče grožnje in izkoristijo dobre prakse, ki so se izkazale za učinkovite v posameznih državah ali na posameznih proračunskih področjih.

9.1. Prihodki

Kljub splošnemu zmanjšanju števila odkritih nepravilnosti so enako kot leta 2016 goljufije in

⁸⁸ Podatki v delovnem dokumentu služb Komisije, sprotna opomba 1, točka (v).

⁸⁹ 2017/2216(INI).

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

nepravilnosti v finančnem smislu najbolj prizadele uvožene sončne panele. Veliko nepravilnosti, ki vključujejo sončne panele, je bilo odkritih na podlagi obvestila o medsebojni pomoči, ki ga je izdal urad OLAF. To poudarja pomen preiskav urada OLAF pri odkrivanju nepravilnosti pri transakcijah z nekaterimi vrstami blaga (npr. nepravilne oznake KN ali deklaracije o poreklu, utaja dampinških dajatev, preizkazo vrednotenje prijavljenega blaga).

Države izvora, ki so jih goljufije in nepravilnosti najbolj prizadele, so bile Kitajska (glede na število primerov) in Združene države (v finančnem smislu).

V preiskavah urada OLAF so bile izpostavljene obsežne goljufije na področju prihodkov s preizkazo vrednotenjem uvoza blaga v EU. Zaradi takih goljufij nastajajo velike izgube, ne samo v obliki carinskih dajatev, ampak tudi v obliki utaje DDV⁹⁰. Preiskave urada OLAF so pokazale, da goljufi izkoriščajo morebitne vrzeli in da se lahko večje število goljufij splača.

Izkušnje urada OLAF kažejo, da bo preizkazo vrednotenje tudi v prihodnjih letih grožnja, ki jo bo treba obravnavati.

Za odpravo teh vrzeli so ključne strategije za nadzor carine, ki vključujejo kombinacijo različnih kontrol. Strategija carinskih kontrol bi morala doseči pravo ravnovesje med olajšanjem/poenostavitvijo trgovine in zaščito finančnih interesov EU.

Priporočilo 1

Države članice morajo ostati pozorne na tveganje preizkaze vrednotenja blaga, zlasti poceni izdelkov, uvoženih v zelo velikih količinah, kot so tekstil in obutev.

Da bi se okreplil carinski nadzor, morajo države članice zagotoviti, da:

- so vzpostavljene strategije, ki so usmerjene v vse vrste carinskih postopkov in vse izvajalce;
- obstaja ustrezno usklajevanje med vsemi carinskimi službami, ki se ukvarjajo z analizo tveganja in nadzorom; profili tveganja zagotavljajo, da so drugim državam članicam na voljo jasna navodila in informacije o tveganjih;
- je vzpostavljeno natančno spremljanje rezultatov kontrol (povratnih informacij) in strogo spremljanje navodil za vzajemno pomoč.

Od njih se zahteva tudi, da:

- sistematično vključijo samodejni naključni element in upoštevajo triletno obdobje zastaranja za sporočanje carinskega dolga kot kazalnika tveganja v analizi tveganja po prepustitvi blaga;
- izvajajo revizije po prepustitvi blaga ter dosledno spremljajo njihove rezultate ter
- izvajajo carinske kontrole operacij, ki jih izvajajo pooblaščen gospodarski subjekti (AEO), ob upoštevanju obvladovanja tveganja, opravljenega v zvezi z različnimi elementi teh operacij.

Komisija prav tako nacionalne pristojne organe poziva, naj v celoti uporabljajo priročnik o operativnih carinskih kontrolah, ki temelji na dobrih praksah držav članic, in navodila za carinsko revizijo.

9.2. Odhodki

Analiza v tem poročilu potrjuje glavne trende in vzorce, izpostavljene v prejšnjih letih.

Stopnje odkrivanja so še vedno visoke za programe v najmanj razvitih regijah Evrope in v ribištvu ter nizke v primerjavi s čezmejnimi programi.

Na področju kmetijstva je na ukrepe za podporo trgu vplivalo omejeno število zelo dragih nepravilnosti, ki še vedno zahtevajo ustrezno raven pozornosti.

Pozornost se preusmerja na goljufije, katerih cilj je umetno ustvarjanje pogojev za dostop do financiranja. Več držav članic je poročalo o posebnih ukrepih v zvezi s tem.

Čeprav je bilo v letu 2017 sporočenih manj nepravilnosti in manj goljufij, so se povprečni finančni zneski povišali, kar kaže na to, da so kontrole bolj ciljno usmerjene.

Analiza tveganja, nasveti informatorjev ali prijaviteljev nepravilnosti ali informacije medijev lahko imajo pomembno vlogo pri izboljševanju ciljne usmerjenosti, zlasti ker se zdi, da njihova uporaba še vedno ni razširjena. Informacije iz sodnih preiskav so privedle do odkritja nekaterih nepravilnosti, ki ne pomenijo goljufije in vključujejo visoke povprečne finančne zneske. Enako velja za kontrole, ki so se začele zaradi informacij/zahtev organa EU ali nepravilnosti, ki jih je ta odkril.

Priporočilo 2

Države članice so pozvane, naj:

- nadalje izkoristijo potencial analize tveganja, prilagodijo pristop različnim vrstam odhodkov ter izkoristijo dobre prakse in elemente tveganja, izpostavljene v tem poročilu;

⁹⁰ Glej oddelek 2.5.3 in poročilo urada OLAF za leto 2017, str. 26–27.

- olajšajo in ocenjujejo spontano sporočanje morebitnih nepravilnosti ter okrepijo zaščito prijaviteljev nepravilnosti, ki so tudi ključni vir za raziskovalno novinarstvo⁹¹, ter
- spodbujajo sistematično in pravočasno sodelovanje med pravosodnimi in upravnimi organi.

Vsi ti ukrepi bi imeli večji učinek, če bi bili vključeni v nacionalno strategijo za boj proti goljufijam.

9.3. Sodelovanje na vseh ravneh

Zgornji priporočili sta namenjeni krepitvi trenda v smislu političnih in zakonodajnih pobud, ki je že opazen v več državah članicah in podprt z analizo, predstavljeno v tem poročilu.

Pravilna in ciljno usmerjena uporaba podatkov in informacij je učinkovita pri krepitvi boja proti goljufijam in izpolnjevanju pričakovanj civilne družbe. Evropski državljani ne gledajo samo na svojo državo, temveč vse bolj ocenjujejo uspešnost evropskega projekta na podlagi tega, kaj se dogaja v drugih državah članicah.

Vendar se potrebni podatki in informacije pogosto razširijo na več organov. Sodelovanja na nacionalni ravni in ravni EU bo ključnega pomena.

Sodelovanje med pravosodnimi in upravnimi preiskavami se je že izkazalo za celo bolj ključno za učinkovit in uspešen boj proti goljufijam.

Na ravni institucij EU bo Komisija zagotovila, da bo močan in v celoti delujoč urad OLAF z upravnimi preiskavami dopolnjeval pristop EJT k uporabi kazenskega prava.

⁹¹ Glej *Krepitev zaščite žvižgačev na ravni EU*, sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu in Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru (COM(2018) 214 final) ter predlog direktive o zaščiti oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije (COM(2018) 218 final).

PRILOGA 1 – NEPRAVILNOSTI, KI SO BILE V LETU 2017 SPOROČENE KOT GOLJUFIJE

Število nepravilnosti, sporočenih kot goljufije, izraža rezultate prizadevanj držav članic za boj proti goljufijam in drugim nezakonitim dejavnostim, ki vplivajo na finančne interese EU. Podatki se ne bi smeli razlagati kot merilo za oceno stopnje goljufij na ozemljih posameznih držav članic. Ta priloga ne zajema tretjih (predpristopnih) držav niti neposrednih odhodkov.

| DRŽAVE ČLANICE | Kmetijstvo | | Notranje politike | | Kohezijska politika in ribištvo | | Predpristopna sredstva | | SKUPNI ODHODKI | | PRIHODKI | |
|------------------------|------------|-------------------|-------------------|-----|------------------------------------|--------------------|---------------------------|---------|----------------|--------------------|------------|-------------------|
| | N | EUR | N | EUR | N | EUR | pristopna sredstva | EUR | N | EUR | N | EUR |
| Belgique/België | | | | | | | | | | | 26 | 15 502 626 |
| Bulgaria | 16 | 3 852 238 | | | 1 | 64 425 | | | 17 | 3 916 663 | 19 | 1 192 724 |
| Ceská republika | 8 | 494 087 | | | 33 | 6 609 802 | | | 41 | 7 103 889 | | |
| Danmark | 3 | 8 119 | | | 1 | 32 352 | | | 4 | 40 471 | 1 | 87 967 |
| Deutschland | 6 | 981 201 | | | 18 | 1 657 451 | | | 24 | 2 638 652 | 46 | 6 586 501 |
| Eesti | 8 | 2 199 728 | | | 5 | 5 325 933 | | | 13 | 7 525 661 | 4 | 310 930 |
| Éire/Ireland | 2 | 15 242 | | | | | | | 2 | 15 242 | 1 | 33 992 |
| Ellada | 2 | 26 628 | | | 10 | 1 343 670 | | | 12 | 1 370 298 | 31 | 14 131 439 |
| España | 5 | 298 302 | | | 20 | 410 096 | | | 25 | 708 398 | 34 | 3 911 652 |
| France | 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 |
| Italia | 36 | 1 370 571 | | | 3 | 703 086 | | | 39 | 2 073 657 | 20 | 1 036 186 |
| Kypros | | | | | 3 | 520 212 | | | 3 | 520 212 | 4 | 118 402 |
| Latvija | 1 | 4 353 | | | 6 | 7 506 305 | | | 7 | 7 510 658 | 6 | 257 710 |
| Lietuva | 6 | 1 246 395 | | | 1 | 41 360 | | | 7 | 1 287 755 | 38 | 1 538 484 |
| Luxembourg | 1 | 15 857 | | | | | | | 1 | 15 857 | | |
| Magyarország | 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 |
| Nederland | 6 | 183 866 | | | 3 | 421 614 | | | 9 | 605 480 | 8 | 2 800 617 |
| Österreich | 1 | 122 538 | | | | | | | 1 | 122 538 | 7 | 5 654 247 |
| Polska | 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 |
| Romania | 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 |
| Slovensko | 2 | 149 444 | | | 77 | 172 181 299 | | | 79 | 172 330 743 | | |
| Suomi/Finland | | | | | 1 | 26 786 | | | 1 | 26 786 | 4 | 83 383 |
| Sverige | | | | | | | | | | | 4 | 4 527 821 |
| United Kingdom | | | | | 2 | 40 118 | | | 2 | 40 118 | 9 | 466 886 |
| SKUPAJ | 276 | 59 880 690 | | | 345 | 320 390 825 | | | 623 | 380 921 151 | 441 | 76 386 708 |

PRILOGA 2 – NEPRAVILNOSTI, KI V LETU 2017 NISO BILE SPOROČENE KOT GOLJUFIJE

Ta priloga ne zajema tretjih (predpristopnih) držav niti neposrednih odhodkov.

| DRŽAVE ČLANICE | Kmetisjtvjo | | Notranje politike | | Kohezijska politika in ribištvo | | Predpristopna sredstva | | SKUPNI ODHODKI | | PRIHODKI | |
|-------------------|--------------|--------------------|-------------------|----------------|------------------------------------|----------------------|---------------------------|------------------|----------------|---------------------|--------------|--------------------|
| | N | EUR | N | EUR | N | EUR | N | EUR | N | EUR | N | EUR |
| Belgique/België | 17 | 312 940 | 2 | 978 381 | 51 | 6 092 879 | | | 70 | 7 384 200 | 189 | 14 579 103 |
| Bulgaria | 124 | 11 211 037 | | | 77 | 29 676 418 | 15 | 20 932 | 216 | 40 908 388 | 1 | 253 408 |
| Ceská republika | 25 | 1 083 012 | | | 282 | 60 949 351 | | | 307 | 62 032 363 | 89 | 8 608 026 |
| Danmark | 9 | 305 497 | | | 3 | 694 020 | | | 12 | 999 517 | 55 | 2 038 865 |
| Deutschland | 61 | 2 437 925 | | | 83 | 10 519 246 | | | 144 | 12 957 171 | 1 617 | 85 727 353 |
| Eesti | 37 | 1 812 973 | | | 24 | 2 821 971 | | | 61 | 4 634 944 | 1 | 11 149 |
| Éire/Ireland | 18 | 802 856 | | | 44 | 3 299 833 | | | 62 | 4 102 689 | 31 | 2 947 035 |
| Ellada | 118 | 2 537 342 | | | 504 | 272 493 429 | | | 622 | 275 030 771 | 10 | 274 902 |
| España | 335 | 17 433 317 | | | 1 115 | 366 925 909 | | | 1 450 | 384 359 226 | 230 | 78 825 931 |
| France | 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 |
| Italia | 575 | 44 759 711 | | | 555 | 86 114 764 | | | 1 130 | 130 874 475 | 119 | 12 024 057 |
| Kypros | | | | | 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 |
| Lietuva | 137 | 5 385 775 | | | 72 | 23 629 198 | | | 209 | 29 014 973 | 19 | 1 026 160 |
| Luxembourg | | | | | | | | | | | | |
| Magyarország | 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 | | |
| Nederland | 45 | 1 481 953 | | | 63 | 4 809 513 | | | 108 | 6 291 466 | 442 | 78 000 552 |
| Österreich | 22 | 489 080 | | | 8 | 2 418 922 | | | 30 | 2 908 002 | 49 | 1 739 162 |
| Polska | 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 |
| Romania | 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 |
| Slovensko | 48 | 4 193 841 | | | 248 | 108 249 854 | | | 296 | 112 443 695 | 11 | 756 807 |
| Suomi/Finland | 7 | 137 810 | | | 7 | 621 523 | | | 14 | 759 333 | 27 | 1 947 211 |
| Sverige | 6 | 2 127 418 | | | 11 | 869 607 | | | 17 | 2 997 025 | 165 | 6 704 023 |
| United Kingdom | 54 | 1 578 873 | | | 413 | 10 595 510 | | | 467 | 12 174 383 | 799 | 97 376 431 |
| SKUPAJ | 3 054 | 210 401 981 | 3 | 990 332 | 5 129 | 1 395 860 591 | 25 | 1 388 979 | 8 211 | 1608 641 882 | 4 195 | 425 256 972 |

PRILOGA 3 – SEZNAM SPREMNIH DELOVNIH DOKUMENTOV SLUŽB KOMISIJE

1. Izvajanje člena 325 s strani držav članic v letu 2017 (SWD(2018) 384);
2. Statistična ocena nepravilnosti, sporočenih za lastna sredstva, naravne vire, kohezijsko politiko in predpristopno pomoč ter neposredne odhodke (SWD(2018) 386 – dela1 in 2);
3. Upoštevanje priporočil na podlagi Poročila Komisije o zaščiti finančnih interesov EU – Boj proti goljufijam, 2016 (SWD(2018) 383);
4. Sistem za zgodnje odkrivanje in izključitev (EDES) – komisija iz člena 108 finančne uredbe (SWD(2018) 382);
5. Letni pregled z informacijami o rezultatih programa Herkul III v letu 2017 (SWD(2018) 381);
6. Ocena izvajanja člena 43b Uredbe (ES) št. 515/97 (SWD(2018) 385).