



Vijeće  
Europske unije

Bruxelles, 25. srpnja 2014.  
(OR. en)

12213/14

GAF 40  
FIN 516

## NASLOVNICA

---

Od: Glavni tajnik Europske komisije,  
potpisao g. Jordi AYET PUIGARNAU, direktor

Datum primitka: 17. srpnja 2014.

Za: g. Uwe CORSEPIUS, glavni tajnik Vijeća Europske unije

---

Br. dok. Kom.: COM(2014) 474 final

---

Predmet: IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU Zaštita  
financijskih interesa Europske unije – Borba protiv prijevara Godišnje  
izvješće za 2013.

---

Za delegacije se u privitku nalazi dokument COM(2014) 474 final.

---

Priloženo: COM(2014) 474 final



EUROPSKA  
KOMISIJA

Bruxelles, 17.7.2014.  
COM(2014) 474 final

**IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU**

**Zaštita financijskih interesa Europske unije – Borba protiv prijevara  
Godišnje izvješće za 2013.**

{SWD(2014) 243 final}

{SWD(2014) 244 final}

{SWD(2014) 245 final}

{SWD(2014) 246 final}

{SWD(2014) 247 final}

{SWD(2014) 248 final}

## SADRŽAJ

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU Zaštita financijskih interesa Europske unije — Borba protiv prijevvara Godišnje izvješće za 2013.....	
Sažetak .....	4
1. Uvod.....	7
2. Prijevvara i druge nepravilnosti .....	7
2.1. Prijavljene nepravilnosti i opći trendovi i tendencije, 2009. – 2013.....	7
2.2. Nepravilnosti prijavljene kao prijevvara koje štete proračunu EU-a.....	9
2.2.1. Prihodi.....	11
2.2.2. Rashodi.....	12
2.2.3. Rezultati Ureda za borbu protiv prijevvara (OLAF).....	16
2.3. Nepravilnosti koje nisu prijavljene kao prijevvara .....	16
2.3.1. Prihodi.....	17
2.3.2. Rashodi.....	18
3. Povrat i druge preventivne i korektivne mjere.....	18
3.1. Rashodi: preventivni mehanizmi.....	19
3.1.1. Prekidi plaćanja u 2013.....	19
3.1.2. Obustave.....	20
3.2. Rashodi: financijske ispravke i povrati u 2013.....	20
3.3. Povrat koji se odnosi na prihod od vlastitih sredstava .....	21
4. Politike za borbu protiv prijevvara na razini EU-a .....	21
4.1. Inicijative za borbu protiv prijevvara koje je Komisija poduzela u 2013.....	21
4.1.1. Uredba br. 883/2013 o istragama koje provodi OLAF .....	21
4.1.2. Prijedlog Direktive o borbi protiv prijevvara radi zaštite financijskih interesa Unije kaznenim pravom .....	22
4.1.3. Prijedlog za osnivanje Ureda europskog javnog tužitelja (EPPO).....	22
4.1.4. Borba protiv korupcije u EU-u.....	22
4.1.5. Politika borbe protiv prijevvara u području carine .....	23
4.1.6. Borba protiv prijevvara u vezi s PDV-om.....	25

4.1.7.	Odredbe o borbi protiv prijevvara u međunarodnim sporazumima .....	25
4.1.8.	Borba protiv nezakonite trgovine duhanskim proizvodima .....	25
4.1.9.	Postupak o pravilima javne nabave.....	27
4.1.10.	Prijedlog Direktive o kaznenopravnoj zaštiti eura i drugih valuta od krivotvorenja .	27
4.1.11.	Strategija Komisije za borbu protiv prijevvara (CAFS) .....	27
4.1.12.	Programi Herkul i Periklo .....	28
4.2.	Savjetodavni odbor za koordinaciju sprječavanja prijevvara (COCOLAF) .....	29
4.3.	Rezolucija Europskog parlamenta od 3. srpnja 2013. o – godišnjem izvješću za 2011. o zaštiti financijskih interesa EU-a – borba protiv prijevvara.....	29
5.	Mjere poduzete u državama članicama za borbu protiv prijevvara i drugih nezakonitih aktivnosti koje utječu na financijske interese EU-a .....	30
5.1.	Mjere za borbu protiv prijevvara i drugih nepravilnosti koje utječu na financijske interese EU-a.....	30
5.2.	Provedba članka 3. stavka 4. nove Uredbe o OLAF-u kojem se određuje koordinacijska služba za borbu protiv prijevvara (AFCOS).....	31
5.3.	Provedba preporuka iz 2012.....	32
6.	Zaključci i preporuke .....	34
6.1.	Jedinstveni niz mjera za borbu protiv prijevvara .....	34
6.1.1.	Početak puta: CAFS .....	34
6.1.2.	Reforma Europskog ureda za borbu protiv prijevvara .....	34
6.1.3.	Mjere za borbu protiv prijevvara i korupcije u javnoj nabavi.....	35
6.1.4.	Sektorske mjere: prihodi .....	35
6.1.5.	Sektorske mjere: rashodi .....	35
6.1.6.	Budući koraci .....	36
6.2.	Operativni rezultati: drugačiji korak .....	36
6.2.1.	Prihodi: Kvaliteta informacija i strategija kontrole.....	36
6.2.2.	Rashodi: okruženje koje se mijenja.....	37
	PRILOG 1. — Nepravilnosti prijavljene kao prijevvara.....	39
	PRILOG 2. — Nepravilnosti koje nisu prijavljene kao prijevvara .....	40
	PRILOG 3. — Financijske ispravke za 2013. provedene u okviru zajedničkog upravljanja (milijuni EUR).....	41

## SAŽETAK

Ovo godišnje izvješće za 2013. o zaštiti financijskih interesa Europske unije predstavila je Komisija u suradnji s državama članicama u skladu s člankom 325. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU). Ono obuhvaća mjere koje su Komisija i države članice poduzele u borbi protiv prijevара i rezultate tih mjera. Ovo je posljednje izvješće u mandatu aktualnog sastava Komisije i stoga se u njemu navode sva postignuća u posljednjih pet godina. Zaključci i preporuke sadržani u izvješću temelje se na analizi dostupnih informacija za razdoblje od posljednjih pet godina te problema i rizika utvrđenih tijekom tog razdoblja.

### **Mjere u cilju zaštite financijskih interesa EU-a, 2009. – 2013.**

U razdoblju od 2009. do 2013. Komisija je poduzela jedinstvene pravne i administrativne mjere kako bi poboljšala zaštitu financijskih interesa EU-a.

Upotreba tog niza mjera započela je 2011. kada je Komisija donijela višegodišnju strategiju za borbu protiv prijevара (CAFS). Prvotno upućena službama Komisije, Strategija je bila ključna u podizanju svijesti o prijevarama među nadležnim nacionalnim tijelima. Nadalje, utemeljene na Strategiji, posebne odredbe povezane s borbom protiv prijevара uključene su u nove programe potrošnje za razdoblje 2014. – 2020.

Drugi korak u jačanju borbe protiv prijevара obilježilo je donošenje nove Uredbe o OLAF-u<sup>1</sup> 2013. Tom su Uredbom pojednostavljeni OLAF-ovi postupci te je povećana njegova učinkovitost. Ujedno su povećana postupovna jamstva za osobe obuhvaćene istragom OLAF-a.

U 2012. i 2013. Komisija se bavila kaznenopravnim aspektom zaštite financijskih interesa EU-a donošenjem prijedloga za:

- direktivu o borbi protiv prijevара kaznenim pravom u srpnju 2012. kojom bi se uklonili nedostaci u zakonodavstvu država članica u vezi s borbom protiv prijevара kojima se onemogućuje učinkovit progon prevaranata;
- uredbu o uspostavi Ureda europskog javnog tužitelja (EPPO) u srpnju 2013. Prijedlog o uspostavi Ureda europskog javnog tužitelja jedan je od najvažnijih zakonodavnih prijedloga povezanih sa zaštitom financijskih interesa EU-a.

Komisija je poduzela i niz značajnih mjera posebno u cilju zaštite prihodovne strane proračuna EU-a. One uključuju:

- prijedlog za izmjenu Uredbe 515/97 o uzajamnoj administrativnoj pomoći u području carine;
- direktive o mehanizmu za brzo djelovanje protiv prijevара povezanih s PDV-om i mehanizam obrnute naplate;
- potpisivanje Protokola protiv nezakonite trgovine duhanom (FCTC); i
- Komunikaciju o borbi protiv krijumčarenja duhana iz 2013.

---

<sup>1</sup> SL L 248, 18.9.2013., str. 1.

Tim je mjerama Komisija stvorila povoljnije okruženje za područje politike borbe protiv prijevара na razini EU-a.

### **Otkrivanje i prijavljivanje nepravilnosti (koje se smatraju prijevarom i koje se ne smatraju prijevarom) koje utječu na proračun EU-a**

U 2013. prijavljeno je 1 609 nepravilnosti koje se smatraju prijevarom (to uključuje sumnju na prijevaru i dokazanu prijevaru) u iznosu od 309 milijuna EUR sredstava EU-a. Još uvijek postoje znatne razlike između država članica u broju prijavljenih nepravilnosti koje se smatraju prijevarom, vjerojatno zbog različitih pristupa otkrivanju prijevara i, u nekim slučajevima, radi nehomogenih tumačenja prilikom primjene pravnog okvira. Prijavljene nepravilnosti koje se smatraju prijevarom smanjuju se na prihodovnoj strani. Na rashodovnoj strani, njihov se broj naglo smanjio između 2009. i 2011., ali ponovno raste.

Neki trendovi postali su jači tijekom posljednje dvije godine: uključivanje administrativnih tijela u otkrivanje nepravilnosti koje se smatraju prijevarom u porastu je, a upotreba krivotvorene dokumentacije postala je najčešći način počinjenja prijevara.

Povećao se broj nepravilnosti koje nisu prijavljene kao prijevara, posebno u odnosu na iznos. To se uglavnom odražava u povećanim sredstvima koja su dostupna različitim programima potrošnje, u većem broju programa koji se provode i u činjenici da Europske institucije i nacionalne službe za reviziju više pažnje posvećuju upravljanju sredstvima.

### **Preventivne i korektivne mjere**

Komisija je 2013. donijela nekoliko odluka kako bi osigurala da se sredstva EU-a troše u skladu s načelom dobrog financijskog upravljanja i da su financijski interesi EU-a zaštićeni. U području kohezijske politike doneseno je 217 odluka o prekidu plaćanja (u iznosu od više od 5 milijardi EUR). Od tih odluka, 131 je još uvijek bila otvorena na kraju 2013. (uključujući oko 2 milijarde EUR prekinutih plaćanja). Komisija je donijela i četiri nove odluke o obustavi (tri su bile još uvijek otvorene na kraju godine).

Komisija je izvršila financijske ispravke u iznosu od više od 2,5 milijardi EUR i izdala naloge za povrat za 955 milijuna EUR.

Mjere poduzete u 2013. pokazuju da Komisija ozbiljno shvaća zaštitu financijskih interesa EU-a i da su uspostavljeni mehanizmi učinkoviti u postizanju tog cilja. Međutim, sada nacionalni proračuni snose rizik od nepovrata isplaćenih iznosa korisnicima, koja podliježu financijskim ispravcima.

### **Služba za usklađivanje borbe protiv prijevara (AFCOS)**

U ovogodišnjem izvješću naglasak se stavlja na zahtjev svake države članice da uspostavi Službu za usklađivanje borbe protiv prijevara (AFCOS) u skladu s člankom 3. stavkom 4. Uredbe (EU) br. 883/2013. Uspostavom Službe za usklađivanje borbe protiv prijevara želi se olakšati učinkovita suradnja i razmjena informacija s Europskim uredom za borbu protiv prijevara (OLAF).

Četiri države članice još nisu formalno uspostavile svoju Koordinacijsku službu za borbu protiv prijevara, ali planiraju to napraviti do kraja 2014.

Nadležnost nacionalnih Službi za usklađivanje borbe protiv prijevara razlikuju se ovisno o zemlji. Sve države članice dale su svojim Službama za usklađivanje borbe protiv prijevara koordinacijsku ulogu, iako u različitoj mjeri. Samo nekoliko država članica ovlastilo je svoje Službe za usklađivanje borbe protiv prijevara da djeluju kao istražna tijela.

## **1. UVOD**

Svake godine, u skladu s člankom 325. stavkom 5. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU), Komisija, u suradnji s državama članicama, podnosi Europskom parlamentu i Vijeću izvješće o mjerama poduzetim u okviru borbe protiv prijevара i svih drugih nezakonitih aktivnosti koje utječu na financijske interese EU-a.

U Ugovoru je propisano da su EU i države članice zajedno odgovorne za zaštitu financijskih interesa EU-a i borbu protiv prijevара. Nacionalna tijela upravljaju s 80 % rashoda EU-a i prikupljaju tradicionalna vlastita sredstva (TVS). Komisija nadzire oba područja, određuje standarde i provjerava usklađenost. Uska suradnja između Komisije i država članica neophodna je za učinkovitu zaštitu financijskih interesa EU-a. Zbog toga je jedan od glavnih ciljeva ovog izvješća ocijeniti učinkovitost te suradnje u 2013. i predložiti načine za njezino poboljšanje.

U ovom su izvješću opisane mjere poduzete na razini EU-a u 2013. i daje se sažetak i ocjena djelovanja koje su države članice poduzele u borbi protiv prijevара. Ono uključuje i analizu glavnih postignuća nacionalnih i europskih tijela u odnosu na otkrivanje i prijavljivanje slučajeva prijevара i drugih nepravilnosti u vezi s rashodima i приходima EU-a. Naglasak je na uspostavi Službe za usklađivanje borbe protiv prijevара (AFCOS) u svakoj državi članici jer će se time olakšati razmjena ključnih informacija povezanih s financijskim interesima EU-a između država članica i OLAF-a.

Izvješće je popraćeno sa šest radnih dokumenata službi Komisije<sup>2</sup>. Dokumenti pod nazivom „Provedba članka 325. u državama članicama u 2013.” i „Statistička analiza nepravilnosti” sadržavaju tablice u kojima su sažeti glavni rezultati djelovanja pojedine države članice u borbi protiv prijevара.

## **2. PRIJEVARA I DRUGE NEPRAVILNOSTI**

### **2.1. Prijavljene nepravilnosti i opći trendovi i tendencije, 2009. – 2013.**

U 2013. Komisiji je prijavljeno 15 779 nepravilnosti (koje se smatraju prijevaram i koje se ne smatraju prijevaram) u ukupnom iznosu od 2,14 milijardi EUR od kojih se oko 1,76 milijardi EUR odnosi na sektore rashoda proračuna EU-a. Otkrivene nepravilnosti predstavljaju 1,34 % plaćanja na strane rashoda i 1,86 % bruto prikupljenih TVS-a.

U usporedbi s 2012., broj nepravilnosti povećao se za 17 %. Međutim, financijski iznos koji se odnosi na otkrivene nepravilnosti smanjio se za 36 %.

---

<sup>2</sup> (i) Provedba članka 325. u državama članicama u 2013.; (ii) Statistička ocjena nepravilnosti prijavljenih u 2013. u odnosu na vlastita sredstva, prirodne resurse, kohezijsku politiku i pretpristupnu pomoć; (iii) Preporuke za praćenje izvješća Komisije o zaštiti financijskih interesa EU-a — borba protiv prijevара, 2012.; (iv) Metodologija statističke ocjene prijavljenih nepravilnosti za 2013.; (v) Godišnji pregled s informacijama o rezultatima programa Herkul II u 2013. VI.) Provedba strategije Komisije za borbu protiv prijevара (CAFS).

U posljednjih pet godina došlo je do znatnih promjena u načinu na koji države članice i Komisija prijavljuju nepravilnosti. Posebno su razvijene dvije platforme<sup>3</sup>, koje su olakšale porast pravodobnosti i ukupne kvalitete i količine informacija o nepravilnostima koje utječu na proračun EU-a.

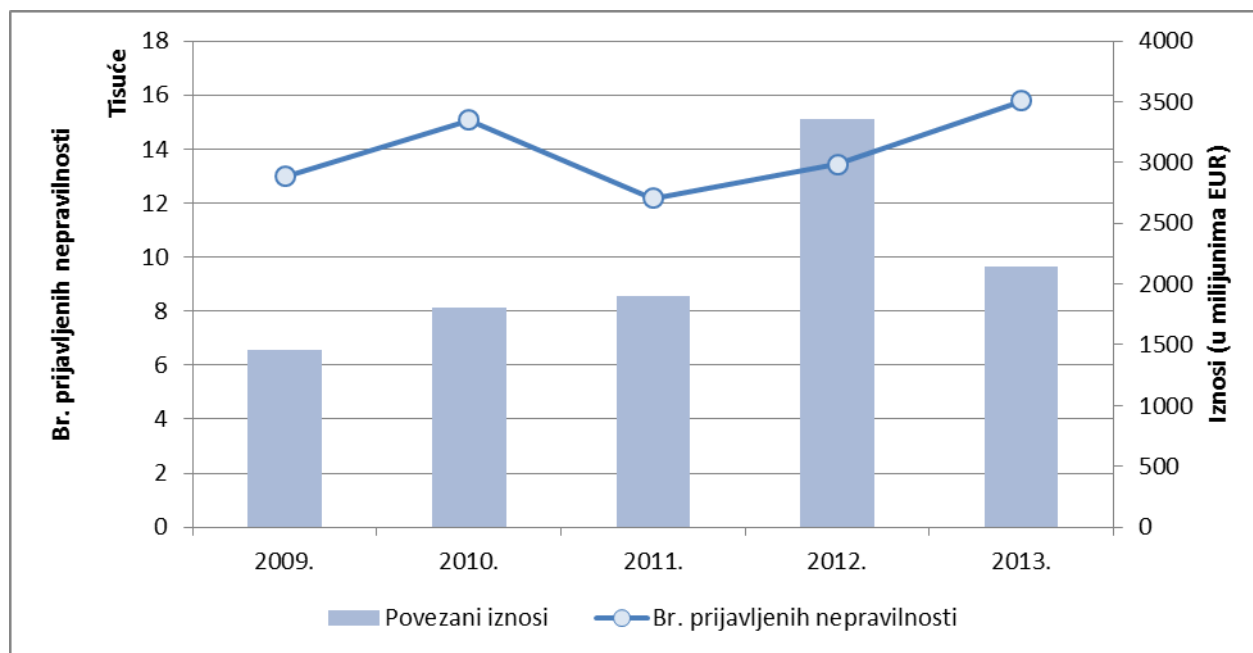
Dostupnost tih informacija dovela do znatne promjene u informacijama koje su postale dostupne ovim izvješćem, skretanjem pažnje sa nepravilnosti općenito na nepravilnosti prijavljene kao prijevara.

U razdoblju između 2009. i 2013., broj prijavljenih nepravilnosti povećao se za 22 %; dok su povezani iznosi porasli za 48 %.

To povećanje djelomično je povezano s raspoloživim resursima u proračunu EU-a, koji su 2013. bili preko 10 % viši nego u 2009. Međutim, čimbenik koji je najvjerojatnije utjecao na porast jest činjenica da su institucije EU-a (Europska Komisija i Revizorski sud) i nacionalne službe posvetile veću pažnju i ostvarile veću kontrolu nad upravljanjem sredstvima EU-a.

Posljedično, iako su se nepravilnosti prijavljene kao prijevara (čije otkrivanje je uglavnom u nadležnosti država članica te je puno teže) smanjile do određene mjere u posljednjih pet godina (vidi Odjeljak 2.2 i Dijagram 2. ispod), broj nepravilnosti koje nisu prijavljene kao prijevara postupno se povećao.

**Dijagram 1.: Prijavljene nepravilnosti (koje se smatraju prijevarom i koje se ne smatraju prijevarom) i povezani iznosi, 2009. – 2013.**



<sup>3</sup> Sustav upravljanja nepravilnostima (IMS) za prijavljivanje nepravilnosti u područjima zajedničkog upravljanja i „kontekst povrata” u računovodstvenom sustavu Komisije (ABAC) za rashode kojima upravlja Komisija.

## 2.2. Nepravilnosti prijavljene kao prijevara koje štete proračunu EU-a

Broj prijavljenih nepravilnosti koje se smatraju prijevarom i s njima povezani iznosi nisu neposredni pokazatelji razine prijevara koje utječu na proračun EU-a. One su pokazatelj rezultata u državama članicama i institucijama EU-a u otkrivanju mogućih slučajeva prijevara. Konačnu odluku o tome predstavlja li slučaj uistinu prijevaru donosi nadležno (pravosudno) tijelo predmetne države članice<sup>4</sup>.

Države članice su u 2013. prijavile 1 609 nepravilnosti u ukupnom iznosu od 390 milijuna EUR sredstava EU-a. Od toga se 25 slučajeva nepravilnosti koje se smatraju prijevarom odnosilo se na sredstva kojima se upravlja u okviru izravnih rashoda i koja obuhvaćaju 1,2 milijuna EUR, dok su države kandidatkinje prijavile 8 nepravilnosti koje se smatraju prijevarom u iznosu od oko 1 milijun EUR.

Broj prijavljenih nepravilnosti koje se smatraju prijevarom<sup>5</sup>, a koje su prijavljene u 2013., porastao je za 30 % u usporedbi s prethodnom godinom, dok su se njihove financijske posljedice smanjile za 21 %. Treba napomenuti da su godišnje fluktuacije u iznosima manje važne od razlika u broju prijavljenih slučajeva (na iznose mogu posebno utjecati pojedinačni slučajevi koji uključuju visoke vrijednosti). Zabilježene su značajne razlike između dijelova kako je prikazano u Tablici 1. i Dijagramu 1. U Dijagramu 2. prikazani su ukupni trendovi u posljednjih pet godina, s naglaskom na određena smanjenja u broju prijavljenih slučajeva i iznosa tijekom tog razdoblja.

Postoje i razlike između trenda prihoda (smanjenje) i rashoda (gdje se fluktuacije čine povezane s razvojem višegodišnjih programskih ciklusa i u kojima je došlo do povećanja od 2012.).

---

<sup>4</sup> To podrazumijeva da slučajeve koje su države članice prvotno prijavile kao potencijalne prijevare mogu razriješiti pravosudna tijela.

<sup>5</sup> Za definicije vidi Prilog IV. (Metodologija).

Tablica 1.: Nepravilnosti prijavljene kao prijevara u 2013.<sup>6</sup>

Sektor proračuna (rashodi)	Br. nepravilnosti prijavljenih kao prijevara	Promjene u odnosu na 2012.	Povezani iznosi (u milijunima EUR)	Izmjene u odnosu na 2012.	Kao % plaćanja
<b>Prirodni resursi</b>	<b>588</b>	<b>175%</b>	<b>75,6</b>	<b>10%</b>	<b>0,13%</b>
<i>Potpora za tržište poljoprivrede i izravna plaćanja</i>	279	87%	48,5	-18%	0,11%
<i>Ruralni razvoj</i>	184	202%	13,7	53%	0,11%
<i>Oboje</i>	102	nije dostupno	4,3	nije dostupno	nije dostupno
<i>Ribarstvo</i>	23	475%	9,1	1200%	1,89%
<b>Kohezijska politika</b>	<b>321</b>	<b>15%</b>	<b>155,7</b>	<b>-22%</b>	<b>0,27%</b>
<i>Kohezija 2007. -2013. ikturni fondovi 2000. - 2006. (uključujući Kohezijski fond)</i>	248	25%	124,0	-22%	0,23%
<i>Pretpristupna pomoć</i>	73	-10%	31,8	-23%	0,95%
<b>Pretpristupna pomoć</b>	<b>42</b>	<b>27%</b>	<b>15,57</b>	<b>-65%</b>	<b>1,87%</b>
<i>Pretpristupna pomoć (2000. - 2006.)</i>	33	22%	14,4	-68%	51,14%
<i>Instrument pretpristupne pomoći (2007. -2013.)</i>	9	50%	1,2	300%	0,15%
<b>Izravni rashodi</b>	<b>25</b>	<b>-14%</b>	<b>1,2</b>	<b>-40%</b>	<b>0,01%</b>
<b>Ukupni rashodi</b>	<b>976</b>	<b>76%</b>	<b>248,1</b>	<b>-21%</b>	<b>0,19%</b>

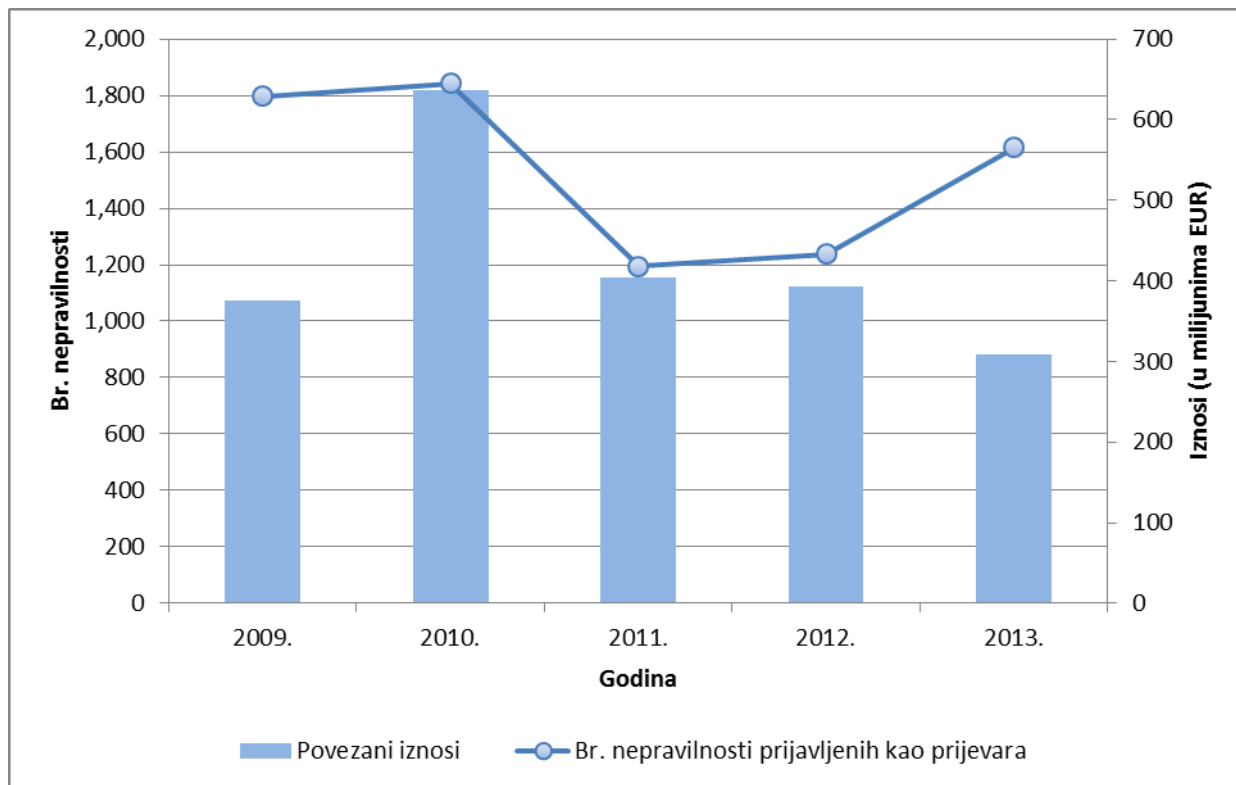
  

Sektor proračuna (prihodi)	Br. nepravilnosti prijavljene kao prijevara	Promjene u odnosu na 2012.	Povezani iznosi	Promjene u odnosu na 2012.	Kao % bruto iznosa TVS-a utvrđenih za 2013.
<b>Prihodi (tradicionalna vlastita sredstva)*</b>	<b>633</b>	<b>-7%</b>	<b>61</b>	<b>-22%</b>	<b>0,29%</b>
*Povezani iznosi sadržavaju procjene država članica					
<b>UKUPNO</b>	<b>1,609</b>	<b>30%</b>	<b>309,1</b>	<b>-21%</b>	<b>/</b>

Raščlamba svih prijavljenih nepravilnosti koje se smatraju prijevarom u 2013. prema državi članici i dijelu proračuna nalazi se u Prilogu 1.

<sup>6</sup> Visok postotak iznosa za koje su nepravilnosti prijavljene kao prijevara u odnosu na ukupna plaćanja za pretpristupnu pomoć (posljednji stupac Tablice 1.) glavni je razlog u tome što su plaćanja za ovaj sektor bila vrlo ograničena u 2013. (tj. 28 milijuna EUR) jer su programi pomoći pri kraju. Nepravilnosti koje se smatraju prijevarom, a koje su otkrivene i prijavljene u 2013. odnose se na aktivnosti financirane u okviru prethodnih financijskih godina.

**Dijagram 2.: Nepravilnosti prijavljene kao prijevara i povezani iznosi, 2009. – 2013.**



### 2.2.1. Prihodi

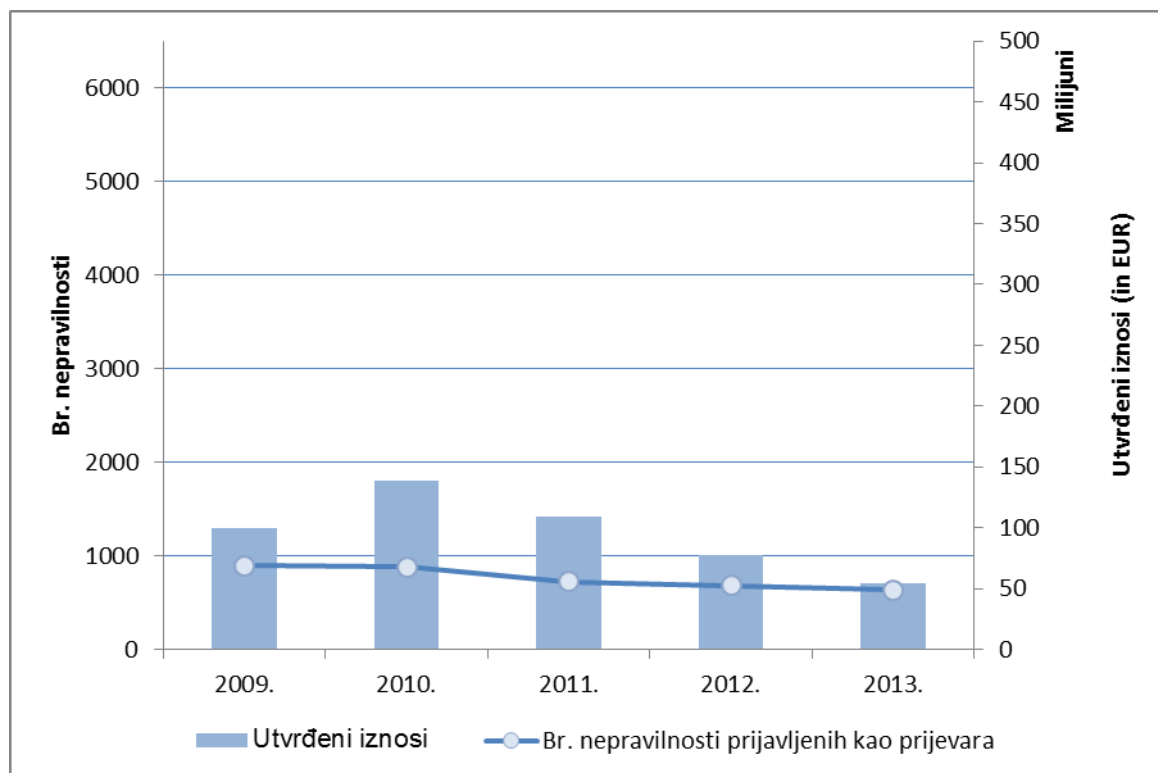
Broj slučajeva prijevara prijavljenih za 2013. (633) manji je za 17 % od prosjeka prijavljenog za razdoblje 2009. – 2013. (763). Ukupan utvrđeni iznos TVS-a prijavljen za 2013. (54 milijuna EUR – 61 milijun uključujući procijenjene iznose) niži je 44 % od prosječnog utvrđenog iznosa za razdoblje 2009. – 2013. (96 milijuna EUR).<sup>7</sup>

U 2013. godini, gotovo polovica slučajeva prijevara (47 %) otkrivena je tijekom inspekcijskih pregleda službi za borbu protiv prijevara, a 29 % tijekom carinske provjere u trenutku carinjenja robe. Oko 56 % svih iznosa TVS-a povezanih sa slučajevima prijevara utvrđeno je za vrijeme inspekcija koje su provele službe za borbu protiv prijevara.

Analiza je pokazala da se broj slučajeva prijevara smanjio u razdoblju 2009. – 2013., kao što je prikazano u Dijagramu 3.

<sup>7</sup> U svrhu usporedbe, podaci za 2009. – 2012. temelje se na podacima koji se koriste za pripremu izvješća za te godine.

**DIJAGRAM 3.: TVS — slučajevi prijevara i utvrđeni predmetni iznosi (2009. – 2013.)**



### 2.2.2. Rashodi

Za rashode EU-a, porast broja nepravilnosti prijavljenih kao prijevara bio je znatan, 76 %. Odražava uglavnom sektor prirodnih resursa (u kojem je porast iznosio 175 %, vidi odjeljak 2.2.2.1). Porast je vidljiv i u području kohezijske (15 %) i pretpristupne (27 %) politike. Smanjenje je vidljivo u izravnim izdacima (14 %). Fluktuacije u iznosima manje su objašnjive, kako je već navedeno, obzirom da su se smanjile u svim sektorima osim u poljoprivrednom sektoru (+ 10 %).

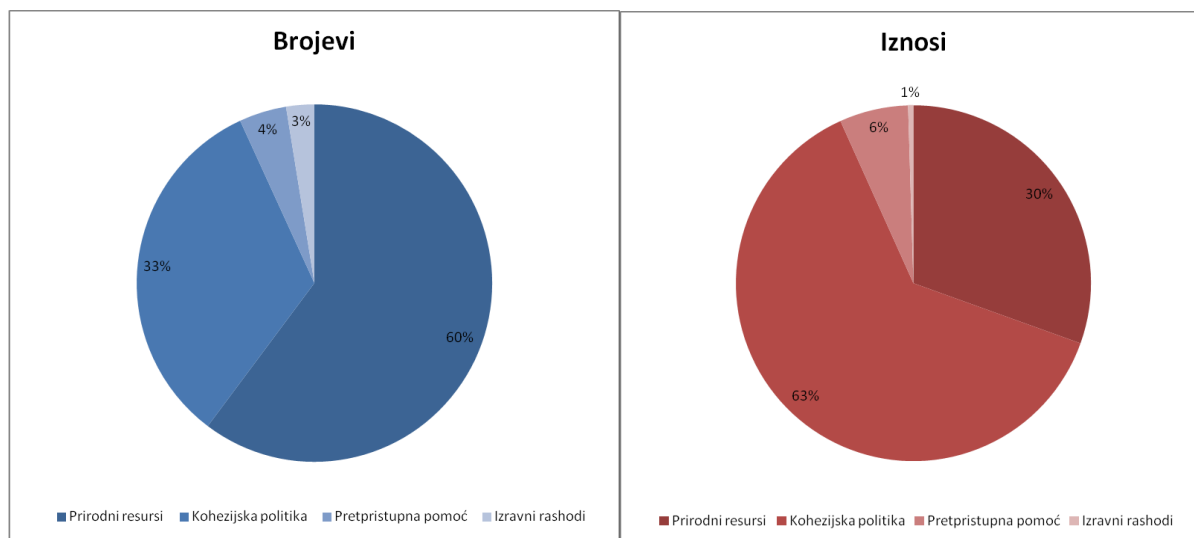
Prijavljene nepravilnosti često se odnose na transakcije koje su izvršene u financijskoj godini različitoj od one u kojoj su otkrivene ili prijavljene. U prosjeku prođu otprilike četiri godine od trenutka kada je (potencijalna) aktivnost prijevara počinjena do trenutka prijave te aktivnosti Komisiji<sup>8</sup>.

Dijagrami 4. i 5. prikazuju prijavljene nepravilnosti koje se smatraju prijevarom i s njima povezane iznose po sektorima rashoda proračuna.

Za razliku od prethodnih godina, većina nepravilnosti prijavljenih kao prijevara (60 %) otkrivene su u poljoprivrednom sektoru. Kao i prethodnih godina, međutim, najveći dio iznosa koji uključuju nepravilnosti (63 %) bilo je u kohezijskoj politici.

<sup>8</sup> U prosjeku prođu dvije godine i devet mjeseci od počinjene aktivnosti prijevara do trenutka kada je otkrivena. U prosjeku prođe petnaest mjeseci prije nego što se nepravilnost prijavi Komisiji. Međutim, na te brojke znatno utječu nepravilnosti prijavljene u poljoprivrednom sektoru (20 mjeseci nakon otkrivanja); u kohezijskoj politici znatno je kraći vremenski razmak (osam mjeseci).

**Dijagrami 4. i 5.: Nepravilnosti prijavljene kao prijevara prema sektoru proračuna (rashodi) — po broju i iznosu**



Otkriveni *modi operandi* nisu se značajno promijenili u odnosu na prethodne godine. Korištenje lažnih ili krivotvorenih dokumenata ili izjava i dalje je najčešće korištena metoda.

Samo tri nepravilnosti prijavljene kao prijevara povezane su s korupcijom<sup>9</sup>.

Oko 48 % nepravilnosti prijavljenih kao prijevara u 2013. otkrila su tijela za borbu protiv prijevara ili su otkrivene za vrijeme kaznenih istraga ili drugih vanjskih kontrola; 52 % otkriveno je putem sustava administrativne kontrole predviđenih u propisima kojima se uređuje predmetni sektor. Iz toga se vidi važnost vanjskih kontrola u borbi protiv prijevara te potreba za strogom koordinacijom s tijelima za upravljanje i reviziju. Vidljivo je i da su se ta tijela znatno poboljšala. U okviru istraga o prijevarama ili kaznenih istraga otkriveni su slučajevi potencijalnih prijevara u kojima se radi o visokim iznosima, što pokazuje sposobnost predmetnih tijela da se usmjere na njihove aktivnosti, ali i njihove velike istražne sposobnosti.

U 2013. samo jedna država članica, Irska, nije klasificirala niti jednu svoju nepravilnost kao prijevaru. Otkrivanja se i dalje razlikuju između država članica<sup>10</sup>. Države članice koje su otkrile i prijavile najveći broj nepravilnosti koje se smatraju prijevarom su: Italija, Rumunjska, Bugarska, Poljska, Danska i Grčka (između 302 i 55). U odnosu na uključene iznose, najveće brojeve prijavile su Italija, Poljska, Rumunjska, Grčka i Njemačka (između 68 i 24 milijuna EUR). Belgija, Litva, Luksemburg, Mađarska, Nizozemska, Finska i Švedska prijavile su vrlo malo slučajeva nepravilnosti koje se smatraju prijevarom (manje od tri za sve sektore rashoda proračuna). Te razlike proizlaze iz nekoliko čimbenika i odražavaju vrlo različite pristupe, ne samo među državama članicama već i među različitim upravama u istoj državi članici. Neke države članice dodjeljuju znatna sredstva za borbu protiv prijevara; druge radije primjenjuju financijske ispravke bez daljnjih istraga potencijalnih kaznenih djela.

<sup>9</sup> Dvije u kohezijskoj politici i jedna u poljoprivredi. Tri države članice prijavile su da su otkrile takve slučajeve: Češka Republika, Latvija (kohezijska politika) i Nizozemska (poljoprivreda). Posljednji slučaj odnosi se na financijsku godinu 1999. i povezan je s drugim sličnim slučajevima prijavljenima prethodnih godina u Francuskoj i Belgiji. Zbog svoje složenosti i tajnosti istrage prijavljen je tek 2013.

<sup>10</sup> Vidi Prilog 1.

Od nepravilnosti prijavljenih kao prijevara u posljednjih pet godina, 8 % klasificirano je kao prijevara (omjer dokazane prijave)<sup>11</sup>. Taj se omjer udvostručio u usporedbi s onim iz 2012.

#### 2.2.2.1. Prirodni resursi (poljoprivreda, ruralni razvoj i ribarstvo)

Znatan porast u sektoru ribarstva (+ 475 %) očekivan je s obzirom na kašnjenja u provedbi programa i na male brojeve prijavljene do prošle godine.

U poljoprivredi situacija je složenija, obzirom da nepravilnosti prijavljene u četiri države članice (Bugarska, Danska, Italija i Rumunjska) čine oko 75 % ukupnog broja nepravilnosti prijavljenih kao prijevara, a broj nepravilnosti prijavljenih kao prijevara porastao je u pet drugih država (Češka Republika, Grčka, Španjolska, Francuska i Poljska).

U Danskoj, prijavljeni su slučajevi nastavak istrage započete u 2012. Slučajevi sumnje na prijevaru odnose se na nepoštovanje nacionalnih ograničenja u pogledu korištenja gnojiva i uvjeta višestruke sukladnosti. Administrativni postupci u pogledu višestruke sukladnosti su u tijeku i u mnogim slučajevima sud će donijeti konačnu presudu.

U Rumunjskoj i Bugarskoj utvrđen je određeni broj nedostataka u sustavu, a to je dovelo do većeg broja kontrola uslijed čega je otkriveno više nepravilnosti.

Italija je imala najveći broj nepravilnosti prijavljenih kao prijevara (213). Otprilike jedna trećina tih nepravilnosti posljedica je široko rasprostranjene istrage koja je trenutačno u tijeku. Međutim, postoji mogućnost da je znatan broj uzrokovala preambiciozna primjena klasifikacije prijave; ta mogućnost dodatno će se pratiti u nadolazećim godinama.

Povećanje nepravilnosti prijavljenih kao prijevara odnose se na Europski fond za jamstva u poljoprivredi<sup>12</sup> i Fond za ruralni razvoj<sup>13</sup>. 18 % prijavljenih slučajeva odnosi se na oba fonda.

Gotovo 30 % nepravilnosti koje se smatraju prijevarom odnosilo se na korištenje lažnih ili krivotvorenih dokumenata ili izjava.

U 2013. udio potencijalnih nepravilnosti koje se smatraju prijevarom, a koji su otkrile službe za borbu protiv prijave povećao su se u usporedbi s prethodnim godinama na 44 %, dok je udio kaznenih istraga ostao stabilan (8 %). Razlog tome su rezultati koje su prijavili Italija i Danska.

Omjer dokazanih prijave u poljoprivredi povećao se u usporedbi s 2012.; iznosio je 7 % za sve slučajeve prijavljene u razdoblju 2009. – 2013. (6 % u 2012.).

---

<sup>11</sup> Omjer dokazane prijave postotak je ukupnog broja slučajeva dokazane prijave u odnosu na ukupan broj nepravilnosti prijavljenih kao prijevara (slučajevi sumnje na prijevaru ili dokazane prijave) u razdoblju od pet-godina.

<sup>12</sup> EFJP

<sup>13</sup> EPFRR

### 2.2.2.2. Kohezijska politika (programska razdoblja 2007. – 2013. i 2000. – 2006.)

Iako se prijavljivanje nepravilnosti koje se smatraju prijevarom povećalo za 15 % u usporedbi s 2012., prvi put kohezijska politika nije bila područje proračunskih rashoda s najvećim brojem nepravilnosti prijavljenih kao prijevara. Povezani iznosi, iako se smanjuju, još uvijek čine najveći dio cjelokupnog iznosa.

U skladu s trendovima istaknutima u 2012. najveći broj nepravilnosti koje se smatraju prijevarom u 2013. odnosio se na Europski fond za regionalni razvoj (EFRR). Međutim, u posljednjih pet godina broj nepravilnosti prijavljenih kao prijevara gotovo je jednak za Europski socijalni fond (ESF) i Europski fond za regionalni razvoj. U odnosu na uključene iznose, udio EFRR-a uvijek je bio najveći (zbog veće vrijednosti financiranja za podržane projekte).

Većinu nepravilnosti koje se smatraju prijevarom (55 %) otkrili su sustavi kontrole predviđeni zakonodavstvom EU-a, a ne kaznene istrage ili tijela za borbu protiv prijevara. Time se nastavlja trend već istaknut u 2012., ali to predstavlja veliku promjenu u odnosu na prethodno programsko razdoblje (2000. – 2006.) kada su nepravilnosti koje se smatraju prijevarom bile gotovo isključivo otkrivene tijekom kaznenih istraga ili istraga u okviru borbe protiv prijevara.

Čini se da su naponi koje je Komisija posljednjih godina uložila u podizanje svijesti o prijevarama u kohezijskoj politici urodili plodom, međutim gore opisani trend potrebno je dodatno učvrstiti<sup>14</sup>. U pogledu financijskih iznosa, najznačajnije nepravilnosti koje se smatraju prijevarom i dalje su se otkrivale tijekom kaznenih istraga i istraga u okviru borbe protiv prijevara (76 %).

Vrijeme potrebno za prijavljivanje slučajeva prijevara nakon otkrivanja ostaje isto, u prosjeku osam mjeseci. Nepravilnosti u praksi otkrivene su, u prosjeku, dvije godine i šest mjeseci nakon njihova početka.

Omjer dokazanih prijevara u kohezijskoj politici porastao je u usporedbi s 2012.; 11 % nepravilnosti prijavljenih kao prijevara u razdoblju 2009. – 2013. utvrđene su zbog konačnih odluka u Grčkoj, Njemačkoj, Poljskoj i Sloveniji (ta brojka bila je 3 % u 2012.).

### 2.2.2.3. Pretpristupna politika (Pretpristupna pomoć (PAA) i Instrument pretpristupne pomoći (IPA))

U području pretpristupne pomoći broj nepravilnosti prijavljenih kao prijevara ostao je na istoj razini kao i prethodne godine, iako se taj broj smanjuje od 2009. Rumunjska i Bugarska države su koje su prijavile nepravilnosti koje se smatraju prijevarom u području pretpristupne pomoći, najviše u okviru ruralnog razvoja<sup>15</sup>.

Broj nepravilnosti koje se smatraju prijevarom i s njima povezanih nepravilnih iznosa u odnosu na instrumente pretpristupne pomoći narastao je u usporedbi s 2012. To povećanje može se smatrati unutar norme jer je prijavljivanje nepravilnosti u

<sup>14</sup> Službe Komisije nadležne za kohezijsku politiku, zajedno s OLAF-om provode Zajedničku strategiju za borbu protiv prijevara od 2008.

<sup>15</sup> SAPARD.

okviru IPA-e započelo tek posljednjih godina. Većinu nepravilnosti koje se smatraju prijevarom prijavila je Turska. Najviši iznosi prijevara zabilježeni su u odnosu na pomoć pri tranziciji, izgradnju institucija i ruralni razvoj.

#### 2.2.2.4. Rashodi kojima izravno upravlja Komisija

Rashodi kojima izravno upravlja Komisija analiziraju se na temelju podataka o naložima za povrat koje izdaju službe Komisije.

Prema Računovodstvenom sustavu koji se temelji na načelu nastanka događaja (ABAC), službe Komisije u 2013. klasificirale su 25 povrata kao sumnju na prijevaru te ih prijavile OLAF-u. Iznosili su 1,2 milijuna EUR– manje nego u prethodnoj godini.

#### 2.2.3. Rezultati Ureda za borbu protiv prijevara (OLAF)<sup>16</sup>

OLAF je u 2013. otvorio 253 istrage i 34 koordinacijska predmeta te zatvorio 293 (od kojih 164 s preporukama).

Nacionalnim tijelima poslano je 85 preporuka za pokretanje sudskih postupaka i preporučeno je povrat od oko 402,8 milijuna EUR, od kojih se 84,9 milijuna EUR odnosilo na prihode i 317,9 milijuna EUR na rashode (vidi Tablicu 2.).

**Tablica 2.: Iznosi preporučeni za povrat u 2013. nakon OLAF-ovih istraga<sup>17</sup>**

Sektor	Preporučeni iznos
	milijuni EUR
Carinske prijave	84,9
Strukturni fondovi	111,7
Poljoprivredni fondovi	34,4
Vanjska pomoć	100,4
Centralizirani rashodi	4,5
Novi financijski instrumenti	66,3
Osoblje EU-a	0,6
<b>UKUPNO</b>	<b>402,8</b>

### 2.3. Nepravilnosti koje nisu prijavljene kao prijevara

Komisiji je u 2013. prijavljeno 14 170 nepravilnosti koje nisu prijavljene kao prijevara (oko 16 % više nego 2012.). Brojke su porasle u svim sektorima uz iznimku sektora pretpristupne pomoći. Povezane financijski učinak smanjile su se na oko 1,84 milijarde EUR (38 % manje nego 2012.), sa znatnim porastom u poljoprivredi (vidi stavak 2.3.2.), kako je prikazano u Tablici 3.

<sup>16</sup> Za potpuni opis vidi „Izvešće OLAF-a za 2013.“. [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/documents/reports-olaf/2013/olaf\\_report\\_2013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/reports-olaf/2013/olaf_report_2013_en.pdf)

<sup>17</sup> Ibidem, slika 16., stranica 21.

Tablica 3.: Nepravilnosti koje nisu prijavljene kao prijevarena u 2013.<sup>18</sup>

Sektor proračuna (rashodi)	Br. nepravilnosti prijavljenih kao prijevarena	Promjene u odnosu na 2012.	Povezani iznosi (u milijunima EUR)	Promjene u odnosu na 2012.	Kao % plaćanja
<b>Prirodni resursi</b>	<b>2,947</b>	<b>26%</b>	<b>202,3</b>	<b>58%</b>	<b>0,35%</b>
<i>Potpora za tržište poljoprivrede i izravna plaćanja</i>	1,031	0%	110,0	75%	0,25%
<i>Ruralni razvoj</i>	1,748	42%	76,0	49%	0,59%
<i>Drugo / nije dostupno</i>	35	289%	2,0	100%	
<i>Ribarstvo</i>	133	80%	14,3	10%	2,97%
<b>Kohezijska politika</b>	<b>4,672</b>	<b>15%</b>	<b>1,178,0</b>	<b>-49%</b>	<b>2,06%</b>
<i>Kohezija 2007. - 2013.</i>	4,223	31%	1,012,4	-36%	1,88%
<i>rukturni fondovi 2000.-2006. (uključujući Kohezijski fond)</i>	449	-48%	165,6	-77%	4,95%
<b>Pretpristup</b>	<b>187</b>	<b>-15%</b>	<b>46,6</b>	<b>1%</b>	<b>5,60%</b>
<i>Pretpristupna pomoć (2000. - 2006.)</i>	148	-27%	45,4	1%	161,57%
<i>Instrument pretpristupne pomoći (2007. - 2013.)</i>	39	129%	1,2	20%	0,15%
<b>Izravni rashodi</b>	<b>2,220</b>	<b>35%</b>	<b>80,7</b>	<b>-32%</b>	<b>0,55%</b>
<b>Ukupni rashodi</b>	<b>10,026</b>	<b>21%</b>	<b>1,507,6</b>	<b>-42%</b>	<b>1,15%</b>

Sektor proračuna (prihodi)	Br. nepravilnosti prijavljenih kao prijevarena	Promjene u odnosu na 2012.	Povezani iznosi	Promjene u odnosu na 2012.	Kao % bruto iznosa TVS-a utvrđenih za 2013.
<b>Prihodi (tradicionalna vlastita sredstva)*</b>	<b>4,144</b>	<b>6%</b>	<b>327,4</b>	<b>-12%</b>	<b>1,57%</b>
* Povezani iznosi sadržavaju procjene država članica					
<b>UKUPNO</b>	<b>14,170</b>	<b>16%</b>	<b>1,835,0</b>	<b>-38%</b>	<b>/</b>

U Prilogu 2. prikazana je raščlamba svih prijavljenih nepravilnosti koje se ne smatraju prijevaram u 2013. prema državi članici i sektoru proračuna.

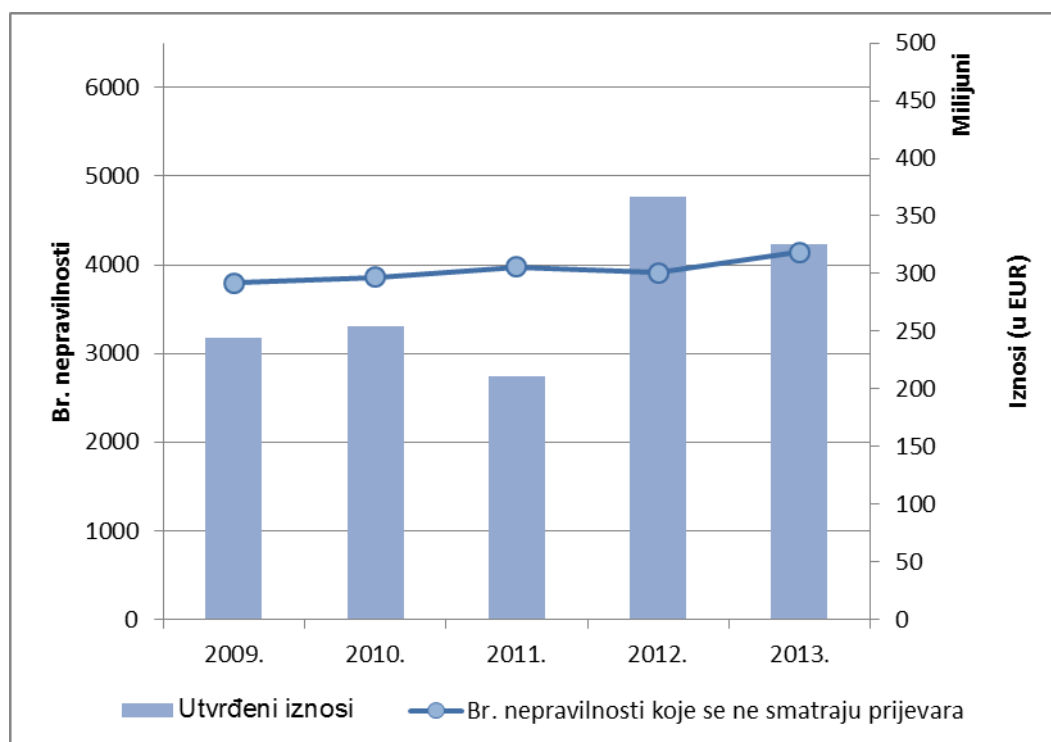
### 2.3.1. Prihodi

Broj nepravilnosti prijavljenih za 2013. (4 144) bio je 5 % viši od prosječnog broja nepravilnosti prijavljenih za razdoblje 2009. – 2013. (3 936)<sup>19</sup>. Ukupni utvrđeni iznos TVS-a (EUR 326 milijuna– 327 milijuna uključujući procijenjene iznose) bio je 16 % viši od prosječnog utvrđenog iznosa za razdoblje 2009. – 2013. (280 milijuna EUR).

<sup>18</sup> Vidi bilješku 4.

<sup>19</sup> U svrhu usporedbe, podaci za 2009. – 2012. temelje se na podacima koji se koriste za izvješća za te godine.

**DIJAGRAM 6.: TVS – slučajevi nepravilnosti koje nisu prijavljene kao prijevara i predmetni iznosi (2009. – 2013.)**



U 2013. većina slučajeva nepravilnosti (56 %) i utvrđeni iznosi TVS-a (56 %) otkriveni su u kontrolama nakon carine.

### 2.3.2. Rashodi

Povećanje broja nepravilnosti koje nisu prijavljene kao prijevare povezano je sa svim sektorima rashoda proračuna EU-a, uz iznimku sektora prepristupne pomoći.

Međutim, to povećanje prijavljenih nepravilnosti rezultira znatnim smanjenjem predmetnih iznosa, posebno u kohezijskoj politici. Znatna je porast zabilježen u području politike prirodnih resursa (uglavnom povezan s ruralnim razvojem i napretkom u provedbi njegovih programa i povećanim provjerama koje su bile potrebne zbog otkrića Revizorskog suda i Komisije posljednjih godina) i u izravnim rashodima.

## 3. POVRAT I DRUGE PREVENTIVNE I KOREKTIVNE MJERE

Važan vid zaštite financijskih interesa EU-a uključuje uporabu mehanizama za sprječavanje i ispravljanje prijevara i drugih nepravilnosti u cilju osiguranja provedbe proračuna u skladu s načelima dobrog financijskog upravljanja<sup>20</sup>.

U okviru zajedničkog upravljanja, Komisija može donijeti sljedeće mjere:

<sup>20</sup> Podaci prikazani u ovom odjeljku odražavaju one objavljene u godišnjim financijskim izvještajima Komisije, tj. Objašnjenju br. 6 Financijskog izvještaja Unije, do revizije od strane Revizorskog suda.

- preventivne mjere: prekid plaćanja (pomicanje roka plaćanja do šest mjeseci unatrag)<sup>21</sup>; obustavu svih ili dijela međuplaćanja državi članici<sup>22</sup>;
- korektivne mjere: ako država članica ne poduzme potrebe mjere, Komisija može nametnuti financijske ispravke<sup>23</sup>. Rashodi koji nisu u skladu s primjenjivim pravilima podliježu nalogu za povrat ili se odbijaju od sljedećih zahtjeva za plaćanje.

Podaci o izravnim povratima država članica od korisnika samo su djelomično dostupni<sup>24</sup> i uključeni su u radni dokument službi Komisije pod nazivom „Statistička ocjena nepravilnosti“.

Podaci o načinima upravljanja, osim zajedničkog upravljanja, (posebno izravni rashodi) uglavnom se odnose na naloge za povrat koje izdaju službe Komisije ili na odbitke od zahtjeva za naknadnu troškova.

### 3.1. Rashodi: preventivni mehanizmi

#### 3.1.1. Prekidi plaćanja u 2013.

Komisija je 2013. donijela 217 odluka o prekidu plaćanja u području kohezijske politike (u iznosu od 5 milijardi EUR, slično kao i u prethodnoj godini). Od tih odluka, 131 je još uvijek bila otvorena na kraju 2013. (u iznosu od 2 milijarde EUR).

U Tablici 4. navedeni su slučajevi prekida iz 2013. i prikazan je velik broj poduzetih preventivnih aktivnosti, posebno u vezi s EFRR-om/Kohezijskim fondom, koji predstavljaju više od 72 % slučajeva i oko 87 % ukupnih predmetnih iznosa.

**Tablica 4.: Slučajevi prekida koje su službe Komisije rješavale u 2013.**

Programsko razdoblje 2007. - 2013.	EFRR/Kohezijski fond		ESF		EFR		Ukupno	
	Broj slučajeva	Iznos (milijuni EUR)	Broj slučajeva	Iznos (milijuni EUR)	Broj slučajeva	Iznos (milijuni EUR)	Broj slučajeva	Iznos (milijuni EUR)
Otvoreni na dan 31.12.2012.	38	1,638	15	181	30	108	83	1,927
Novi slučajevi u 2013.	220	4,242	25	349	20	339	265	4,930
Zaključeni slučajevi tijekom 2013.	157	4,272	20	258	40	350	217	4,880
Otvoreni slučajevi na dan 31.12.2013.	101	1,608	20	272	10	97	131	1,977

<sup>21</sup> Slučajevi znatnih nedostataka u sustavima upravljanja i kontrole države članice u programskom razdoblju 2007. – 2013.; ili ovjerenih rashoda povezanih s ozbiljnim nepravilnostima.

<sup>22</sup> Primjenjuje se u tri slučaja: (a) postoje dokazi o ozbiljnim nedostacima u sustavima upravljanja i kontrole te nisu poduzete nikakve korektivne mjere; (b) ovjereni rashodi su povezani s ozbiljnom nepravilnosti; ili (c) država članica je ozbiljno povrijedila svoje obveze upravljanja i kontrole.

<sup>23</sup> Financijske ispravke slijede tri važna koraka: (a) u napretku: podliježu promjenama koje države članice službeno ne prihvaćaju; b) potvrđeno/odlučeno: dogovoreno u državi članici ili odlučeno putem odluke Komisije; (c) provedeno: financijski je ispravak proveden i rashodi su ispravljeni.

<sup>24</sup> Naknadne izmjene pravnog okvira značajno su promijenile pravila o prijavljivanju za postojeće programsko razdoblje.

### 3.1.2. Obustave

Jedna od dvije odluke o obustavi povezane s EFRR-om koja je još uvijek bila na snazi na kraju 2012. ukinuta je do kraja 2013.<sup>25</sup>, dok je druga ostala na snazi<sup>26</sup>. Četiri nove odluke o obustavi donesene su 2013.<sup>27</sup> Još dvije nove odluke o obustavi donesene su u siječnju 2014.<sup>28</sup>

Jedna od dvije odluke o obustavi povezane s Europskim socijalnim fondom, donesene u 2012. i još uvijek na snazi na kraju 2012. ukinuta je u 2013.<sup>29</sup>, dok je druga i dalje na snazi<sup>30</sup>. 11 odluka o obustavi doneseno je u 2013. i sve uz iznimku jedne<sup>31</sup> i dalje su bile na snazi na kraju 2013<sup>32</sup>. Jedna odluka o obustavi donesena u 2011. i dalje je bila na snazi na kraju 2013<sup>33</sup>.

### 3.2. Rashodi: financijske ispravke i povrati u 2013.

U 2013. broj korektivnih mjera koje je donijela Komisija u odnosu na države članice i korisnike povećao se u usporedbi s prethodnom godinom (do 20 %), dok se broj provedenih smanjio (za 24 %), uglavnom u području kohezijske politike, posebno u odnosu na ERRF (gdje je došlo do smanjenja od 40 %, vidi Tablicu 5.).

Tablica 5.: Financijske ispravke i povrati po sektoru proračuna, 2013.–2012.

Sektor proračuna	Potvrđeno/odlučeno (milijun EUR)				Provedeno (milijun EUR)			
	Financijske ispravke	Povrati	Ukupno	Promjene 2013./2012.	Financijske ispravke	Povrati	Ukupno	Promjene 2013./12
<b>Poljoprivreda</b>	<b>1,090</b>	<b>380</b>	<b>1,470</b>	<b>71%</b>	<b>711</b>	<b>312</b>	<b>1,023</b>	<b>3%</b>
<i>FFJP</i>	843	171	1,014	59%	481	155	636	-18%
<i>Ruralni razvoj</i>	247	209	456	106%	230	157	387	72%
<b>Kohezijska politika</b>	<b>1,402</b>	<b>83</b>	<b>1,485</b>	<b>-10%</b>	<b>1,759</b>	<b>81</b>	<b>1,840</b>	<b>-40%</b>
<i>EFRR</i>	337	1	338	-65%	622		622	-74%
<i>Kohezijski fond</i>	220		220	8%	277		277	34%
<i>ESF</i>	834	40	874	106%	842	40	882	105%
<i>FIFG/EFR</i>	10	24	34	1600%	4	23	27	2600%
<i>Smjernice EFSJP-a</i>	1	2	3	-91%	14	2	16	-20%
<i>Drugo</i>		16	16	-16%		16	16	45%
<b>Područja unutarnje politike</b>	<b>3</b>	<b>393</b>	<b>396</b>	<b>57%</b>	<b>3</b>	<b>398</b>	<b>401</b>	<b>74%</b>
<b>Područja vanjske politike</b>		<b>93</b>	<b>93</b>	<b>-13%</b>		<b>93</b>	<b>93</b>	<b>-6%</b>
<b>Administracija</b>		<b>6</b>	<b>6</b>	<b>-14%</b>		<b>6</b>	<b>6</b>	<b>-33%</b>
<b>Ukupno u 2013.</b>	<b>2,495</b>	<b>955</b>	<b>3,450</b>	<b>20%</b>	<b>2,473</b>	<b>890</b>	<b>3,363</b>	<b>-24%</b>
<i>Ukupno u 2012.</i>	<i>2,172</i>	<i>695</i>	<i>2,867</i>		<i>3,742</i>	<i>678</i>	<i>4,419</i>	
<i>Promjene 2013./2012.</i>	<i>15%</i>	<i>37%</i>	<i>20%</i>		<i>-34%</i>	<i>31%</i>	<i>-24%</i>	

<sup>25</sup> Njemačka

<sup>26</sup> Italija

<sup>27</sup> Tri koje se odnose na Španjolsku bile su i dalje na snazi na kraju 2013.; jedna (Estonija) je ukinuta prije kraja godine.

<sup>28</sup> Španjolska

<sup>29</sup> Češka Republika

<sup>30</sup> Slovačka

<sup>31</sup> Njemačka

<sup>32</sup> Belgija, Češka Republika, Španjolska, Francuska, Italija, Slovačka i Ujedinjena Kraljevina

<sup>33</sup> Francuska

U Prilogu 3. prikazana je raščlamba financijskih ispravki po državi članici provedeni u 2013. u okviru zajedničkog upravljanja.

### **3.3. Povrat koji se odnosi na prihod od vlastitih sredstava**

Okolo 98 % svih utvrđenih iznosa TVS-a prikuplja se bez posebnih problema. Preostalih 2 % odnosi se na slučajeve prijevara i druge nepravilnosti. Države članice obavezne su dobiti povrat neplaćenih iznosa TVS-a i unijeti ih u bazu podataka OWNRES. U 2013. iznos za povrat zbog prijevara i nepravilnosti koji se odnosi na iznos TVS-a od više od 10 000 EUR bio je 380 milijuna EUR. Od tog iznosa državama članicama već je vraćeno 234 milijuna EUR za slučajeve otkrivene u 2013. Time je stopa povrata od 62 % za 2013. najbolji rezultat povrata prijavljen u posljednjem desetljeću. Osim toga, države članice nastavile su s aktivnostima povrata u odnosu na slučajeve iz prethodnih godina. U 2013. povratile su kombinirani ukupni iznos od približno 130 milijuna EUR za slučajeve prijevara ili nepravilnosti otkrivene u razdoblju od 1989. do 2012.

Ukupna povijesna stopa povrata (1989. — 2010.) iznosi 75 % kada se pri izračunu uzmu u obzir samo zaključeni predmeti za koje su države članice izvršile aktivnosti u vezi s povratom.

Klasifikacija slučaja kao prijevara može se koristiti kao pokazatelj za predviđanje rezultata povrata. Povrat iznosa u slučajevima prijevara općenito je manje uspješan nego u slučajevima nepravilnosti (stopa povrata od 24 % u usporedbi sa 68 %).

Aktivnosti država članica u svrhu povrata TVS-a nadziru se inspekcijama TVS-a i postupkom koji zahtijeva da države članice prijave Komisiji i proglase nepovratnim sve iznose koji prelaze 50 000 EUR. Države članice smatraju se financijski odgovornima za nemogućnost povrata TVS-a ako se u njihovim aktivnostima povrata uoče nedostaci.

## **4. POLITIKE ZA BORBUTIV PRIJEVARA NA RAZINI EU-A**

### **4.1. Inicijative za borbu protiv prijevara koje je Komisija poduzela u 2013.**

#### *4.1.1. Uredba br. 883/2013 o istragama koje provodi OLAF*

Uredba o OLAF-u kojom se uređuje njegov rad stupila je na snagu 1. listopada 2013.<sup>34</sup> Njome se jačaju prava osoba obuhvaćenih istragom OLAF-a i razjašnjavaju prava svjedoka. Njome se razjašnjava način na koji bi se trebali provoditi postupci istraga. Njome se ujedno jačaju obveze o razmjeni informacija između OLAF-a i država članica. Države članice sada trebaju uspostaviti Koordinacijsku službu za borbu protiv prijevara (AFCOS), kako bi se olakšala učinkovita suradnja i razmjena informacija s OLAF-om, uključujući informacije operativnog karaktera. OLAF pomaže državama članicama te ih savjetuje u provedbi te nove obveze. Uredba sadržava i odredbe o suradnji s tijelima za provedbu zakona EU-a te s trećim zemljama<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> za dodatne pojedinosti vidjeti: [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/about-us/legal-framework/memo\\_en.htm](http://ec.europa.eu/anti_fraud/about-us/legal-framework/memo_en.htm)  
<sup>35</sup> Vidi i SWD „Provedba članka 325. u državama članicama u 2013.”

#### 4.1.2. *Prijedlog Direktive o borbi protiv prijevara radi zaštite financijskih interesa Unije kaznenim pravom*

Komisija je u 2012. podnijela prijedlog za Direktivu o zaštiti financijskih interesa EU-a kaznenim pravom<sup>36</sup>. Njome se želi ojačati postojeći pravni okvir u tom području stvaranjem zajedničkih minimalnih pravila u pogledu definiranja kaznenih djela, sankcija i vremenskih rokova za ta kaznena djela. Vijeće je donijelo opći pristup 6. lipnja 2013., a Parlament je prihvatio njegovo izvješće u prvom čitanju 16. travnja 2014.

#### 4.1.3. *Prijedlog za osnivanje Ureda europskog javnog tužitelja (EPPO)*

Komisija je 17. srpnja 2013. donijela prijedlog Uredbe o osnivanju Ureda europskog javnog tužitelja (EPPO)<sup>37</sup>. Inicijativa se temelji na članku 86. UFEU-a. Ured europskog javnog tužitelja imao bi mandat za istraživanje, kazneni progon i podizanje optužnica za kaznena djela koja utječu na financijske interese EU-a, kako je definirano u budućoj Direktivi o borbi protiv prijevara<sup>38</sup> i za osiguravanje da se to napravi na usklađen, neovisan i učinkovit način. U skladu s prijedlogom Ured europskog javnog tužitelja sastojao bi se od središnje razine sa ograničenim brojem europskih tužitelja i decentralizirane razine sa delegiranim europskim tužiteljima u državama članicama. Istrage bi provodili uglavnom delegirani tužitelji na decentraliziranoj razini, međutim određene ključne odluke donosile bi se na središnjoj razini. Ovlasti Ureda europskog javnog tužitelja bile bi uravnotežene jakim pravima na obranu koje jamče nacionalni zakoni država članica, zakonodavstvo EU-a i Povelja o temeljnim pravima. Na kraju 2013., još uvijek su bili u tijeku pregovori u Vijeću.

#### 4.1.4. *Borba protiv korupcije u EU-u*

Komisija je u 2011. predstavila sveobuhvatnu politiku EU-a za borbu protiv korupcije<sup>39</sup> i pozvala na veću usredotočenost korupciju u nizu područja politika. Istaknula je bolju suradnju, ažurirala pravila o oduzimanju imovine stečene kaznenim djelom, revidirala propise o javnoj nabavi, bolje statističke podatke o kaznenim djelima te strožu primjenu uvjeta u politikama suradnje i razvoja.

Komisija se obvezala svake dvije godine objavljivati izvješće o borbi protiv korupcije u EU-u. Prvo izvješće doneseno je u veljači 2014.<sup>40</sup> U izvješću se nastoji pojačati mjere borbe protiv korupcije i uzajamno povjerenje među državama članicama. U njemu su navedeni i trendovi na razini EU-u, njime se olakšava razmjena najbolje prakse i pripremaju temelji za buduće mjere politika EU-a. Korupcija u javnoj nabavi tema je koja prožima prvo izvješće i nadopunjuje studiju „Troškovi korupcije u javnoj nabavi” koju je predstavio OLAF 2013.<sup>41</sup>

---

<sup>36</sup> COM(2012) 363 završna verzija.

<sup>37</sup> COM(2013) 532.

<sup>38</sup> Vidi točku 4.1.2.

<sup>39</sup> Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru od 6. lipnja 2011. o borbi protiv korupcije u EU-u — COM(2011) 308 završna verzija.

<sup>40</sup> COM(2014) 38 završna verzija od 3.2.2014.

<sup>41</sup> [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/documents/anti-fraud-policy/research-and-studies/pwc\\_olaf\\_study\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/anti-fraud-policy/research-and-studies/pwc_olaf_study_en.pdf)

#### 4.1.5. *Politika borbe protiv prijevара u području carine*

##### 4.1.5.1. Uzajamna administrativna pomoć (MAA) — prijedlog za izmjenu Uredbe 515/97)

Komisija je 25. studenoga 2013. donijela prijedlog za izmjenu Uredbe (EZ) br. 515/97<sup>42</sup>. Cilj je poboljšati otkrivanje i borbu protiv carinskih prijevара poboljšanjem dostupnosti podataka, rješavanjem neučinkovitosti dvostrukog nadzora zaštite podataka, osiguravanjem prihvatljivosti dokaza u sudskim postupcima u državama članicama te povećanjem povjerljivosti podataka.

Europski parlament donio je rezoluciju o tome u travnju 2014<sup>43</sup>. Pregovori u Vijeću još uvijek su u tijeku.

##### 4.1.5.2. Zajedničke carinske operacije (JCO)

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

U kontekstu uzajamne pomoći carinskih uprava EU-a i Komisije, OLAF državama članicama za provedbu zajedničkih carinskih operacija daje na raspolaganje IT platformu, aplikacije i koordinacijsku prostoriju. U 2013. OLAF je podupro ili suorganizirao sljedeće zajedničke carinske operacije:

Zajedničku carinsku operaciju HELIOS<sup>44</sup>: Cilj joj je bila borba protiv nelegalnih pomorskih aktivnosti<sup>45</sup> u vezi s visoko oporezovanom robom i nelegalnim drogama i/ili ostalom zabranjenom/osjetljivom robom.

Zajedničku carinsku operaciju HALYARD<sup>46</sup>: Glavni cilj joj je bio utvrđivanje, pronalaženje, presretanje i jačanje kontrole nad jahtama i drugim plovilima<sup>47</sup> za koje se sumnjalo da prevoze ilegalne droge i/ili drugu zabranjenu robu (uključujući cigarete). 124 kg kokaina zaplijenila su carinska tijela u Ujedinjenoj Kraljevini

Zajedničku carinsku operaciju WAREHOUSE<sup>48</sup>: U njezinom središtu bila je trošarinska roba u provozu i uvezena trošarinska roba u skladu s postupkom 42, stavljena potom u Sustav za nadzor kretanja trošarinskih proizvoda (EMCS) pod obustavom trošarine i PDV-a. Bio je to prvi put da su porezna tijela na europskoj razini bila uključena u cijeli tijek zajedničke carinske operacije. Kao rezultat toga, gotovo 45 milijuna krijumčarenih cigareta, 140 000 litara dizelskog goriva i oko 14 000 litara votke je zaplijenjeno, a procijenjeni iznos bio je 9 milijuna EUR utajenih carinskih pristojbi.

---

<sup>42</sup> COM(2013) 796.

<sup>43</sup> A7-2041/2014.

<sup>44</sup> Regionalna pomorska zajednička carinska operacija koja uključuje talijanske, španjolske i francuske carinske službe.

<sup>45</sup> U području zapadnog Sredozemnog mora između Gibraltara i Sicilije

<sup>46</sup> Regionalna zajednička carinska operacija pomorskog nadzora uključuje: Belgiju, Francusku, Irsku, Nizozemsku, Portugal, Španjolsku, Njemačku i Ujedinjenu Kraljevinu (uključujući Gibraltar, Guernsey, Jersey i otok Man).

<sup>47</sup> Koji plove iz Južne Amerike, Kariba i Zapadne i Sjeverne Afrike na europsko područje.

<sup>48</sup> OLAF i Litva suorganizirali su ovu zajedničku carinsku operaciju koja uključuje svih 28 država članica.

Zajedničku carinsku operaciju ROMOLUK<sup>49</sup>: Cilj joj je bio krijumčarenje cigareta i alkohola. Ta operacija započela je i proces jačanja višeagencijske suradnje<sup>50</sup>. Suradnja s graničnom policijom i Frontexom dovela je do više zapljena na zelenoj granici i u unutrašnjosti zahvaljujući grupama mobilnog nadzora. Oko 23 milijuna komada krijumčarenih cigareta je zaplijenjeno te je tako izbjegnuto mogućih gubitak carinskih pristojbi i poreza u EU-u od otprilike 4,6 milijuna EUR.

Pored zajedničkih carinskih operacija, OLAF je podupirao projekt PCA DISMANTLE<sup>51</sup> koji se provodio tijekom cijele 2013.

#### 4.1.5.3. Inicijativa preniske procjene

Preniska procjena prijevара u području carine znači netočan opis vrijednosti robe kako bi se izbjeglo puno plaćanje carinskih pristojbi prilikom uvoza u EU. Takva prijevара ima izravan učinak na proračun EU-a i na nacionalne porezne prihode i pridonosi narušavanju trgovine, što ima negativan učinak na one države članice koje provode strože kontrole obzirom na prijavljene carinske vrijednosti.

OLAF je, zajedno s više država članica, pokrenuo inicijativu rješavanja te postojane i složene pojave u svrhu promicanja koordinacije/suradnje i zaštite financijskih interesa EU-a. Ona se temelji na analizi trgovinskih tokova, a cilj joj je otkriti sumnjive uzorke i utvrditi određene ciljeve za provjere temeljene na rizicima, uskladiti strategije kontrole i naposljetku dovesti do istraga i kaznenog gonjenja.

Ući će u operativnu fazu u 2014.

#### 4.1.5.4. Informacijski sustav za borbu protiv prijevара (AFIS)

Glavni cilj AFIS-a je unaprijediti suradnju s partnerima za ispravnu primjenu carinskog prava EU-a. Države članice koriste AFIS za prijavu slučajeva prijevара i nepravilnosti. Do kraja 2013. AFIS je imao 8 642 registriranih krajnjih korisnika u ime 1 670 službi u državama članicama, trećim zemljama, međunarodnim organizacijama, Komisiji i drugim institucijama EU-a.

U 2013. korisnici AFIS-a razmijenili su oko 10 978 MAB e-poruka<sup>52</sup>. Ukupno 8 598 slučajeva objavljeno je u AFIS-ovim bazama podataka i modulima uzajamne pomoći<sup>53</sup>. U bazu podataka o podacima o tranzitu (ATIS) uneseni su podaci o 7 milijuna novih pošiljki u tranzitu, koji predstavljaju ukupno 35 milijuna prenesene robe. U sustav za upravljanje nepravilnostima (IMS) uneseno je 23 282 novih prijava o nepravilnostima (9 998 odnosilo se na nove slučajeve, a 12 740 odnosilo se na

<sup>49</sup> OLAF i Rumunjska suorganizirali su ovu regionalnu zajedničku carinsku operaciju, koja je provedena na rumunjsko/moldovskoj i rumunjsko/ukrajinskoj granici.

<sup>50</sup> Bili su uključeni FRONTEX, EUROPOL i EUBAM.

<sup>51</sup> PCA (prioritetna područja kontrole) - DISMANTLE osnovao je DG TAXUD u bliskoj suradnji i uz podršku OLAF-a. Bavio se rizikom krijumčarenja i preusmjeravanja cigareta i alkohola iz određenih trećih zemalja na istočnoj granici. Obuhvaćao je i poseban prijevoz i trošarinske rizike, koje su utvrdili stručnjaci iz država članica. PCA je proveden u razdoblju od 1. veljače 2013. do 31. prosinca 2013. Podržao ga je Odbor za Carinski zakonik (odjeljak za nadzor i upravljanje rizikom), a temeljio se na Carinskom zakoniku.

<sup>52</sup> Usluga zaštićene pošte AFIS

<sup>53</sup> 1 779 tih slučajeva prosljeđeno je WCO-u (isključivo podaci koji nisu osobni), na zahtjev država članica

ažuriranje postojećih slučajeva) od strane država članica i država kandidatkinja, a na kraju 2013. sadržavao je povijesni broj od ukupno 174 000 prijava. Ukupno četiri zajedničke carinske operacije, tri regionalne i jedna na razini EU-a, provedene su u 2013. upotrebom AFIS-ove virtualne jedinice za koordinaciju operacija (VOCU) kao sredstva komunikacije.

#### 4.1.6. *Borba protiv prijevара u vezi s PDV-om*

Direktiva 2013/42<sup>54</sup> donesena je 2013. radi provedbe mehanizma za brzo djelovanje kako bi se riješio problem masovnih i naglih prijevара koje se ne mogu zaustaviti upotrebom tradicionalnih sredstava. Proširen je i cilj Mehanizma obrnute naplate.<sup>55</sup> Dvije preporuke predstavljene su Vijeću i o njima se trenutačno raspravlja; one bi omogućile da se započnu pregovori s Rusijom i Norveškom radi postizanja sporazuma EU-a o administrativnoj suradnji u području PDV-a. Mreža Eurofisc potpuno je operativna te se istražuju novi načini jačanja njezinih aktivnosti uključujući novi projekt prekogranične analize rizika. Dvogodišnja studija o razlikama PDV-a objavljena u 2013.<sup>56</sup> omogućuje bolje razumijevanje najnovijih trendova u prijevarama povezanim s PDV-om.

#### 4.1.7. *Odredbe o borbi protiv prijevара u međunarodnim sporazumima*

U svrhu očuvanja financijskih interesa EU-a i osiguranja prikladne primjene carinskog zakonodavstva, međunarodni sporazumi EU-a sadržavaju uredbe o uzajamnoj administrativnoj pomoći u području carine (MAA) i mjere u pogledu provedbe povlaštenog tretmana.

U 2013. na snazi je bilo 46 sporazuma, uključujući odredbe o zajedničkoj administrativnoj pomoći za 69 trećih zemalja i u tijeku su bili bilateralni ili regionalni pregovori s dodatnom 51 zemljom. U 2013., sporazumi koji sadrže odredbe o slobodnoj trgovini pokrenuti su između EU-a i Perua, Kolumbije i srednjoameričke regije. Takvi sporazumi započeli su i sa Singapurom, Moldovom i Gruzijom. Treba napomenuti i da je Vijeće EU-a u 2013. donijelo revidiranu Odluku o prekomorskom pridruživanju<sup>57</sup>, koja obuhvaća 25 prekomorskih zemalja i teritorija EU-a i, po prvi puta, Odluka sadržava mjere u pogledu provedbe povlaštenog tretmana.

#### 4.1.8. *Borba protiv nezakonite trgovine duhanskim proizvodima*

##### 4.1.8.1. *Komunikacija o jačanju borbe protiv krijumčarenja cigareta i drugih oblika nezakonite trgovine duhanskim proizvodima*

U lipnju 2013.<sup>58</sup> doneseni su sveobuhvatna Strategija EU-a i Akcijski plan. Komunikacija se temelji na politici borbe protiv krijumčarenja koje se odvija na istočnim granicama EU-a i njome se predlažu mjere za jačanje suradnje s glavnim izvorima i zemljama pretovara za krijumčarene duhanske proizvode te mjere za osiguranje lanca opskrbe duhanskim proizvodima, kao što su praćenje<sup>59</sup> i

<sup>54</sup> SL L 201 od 26.7.2013., str. 1.

<sup>55</sup> Direktiva 2013/43

<sup>56</sup> 19. rujna 2013.

<sup>57</sup> (2013/755/EU), SL L 344, 19.12.2013., str 1.

<sup>58</sup> COM(2013) 324 završna verzija, 6.6.2013.

<sup>59</sup> Nadzor kretanja

pronalaženje<sup>60</sup>. Mjerama se predlaže organizacija ciljanih carinskih operacija kako bi se povećao kapacitet provedbe s usklađenijim financiranjem, tehničkom pomoći i osposobljavanjem i razmjenom najbolje prakse. Pozornost je usmjerena na borbu protiv korupcije, smanjenje poticaja koji su rezultat propusta i rupa u zakonodavstvu o trošarinama, jačanje sankcija i podizanje javne svijesti o rizicima povezanim sa nezakonitim cigaretama. Većina aktivnosti planiranih za 2013. ostvarena je, a provedba Akcijskog plana nastaviti će se i u 2014.

#### 4.1.8.2. Okvirna konvencija Svjetske zdravstvene organizacije o nadzoru nad duhanom (FCTC) – Protokol o uklanjanju nezakonite trgovine

Protokol o FCTC-u<sup>61</sup> potpisale su 54 stranke, uključujući EU, u 2013.<sup>62</sup>, a stupiti će na snagu nakon što ga ratificira 40 zemalja, koje to moraju napraviti. EU i njegove države članice sada su u postupku pripreme sklapanja Protokola i donošenja odluke o tom pitanju.

Cilj je Protokola borba protiv nezakonite trgovine duhanskim proizvodima uspostavom niza mjera. One uključuju, između ostalog, obvezu svih proizvođača da bilježe informacije koje omogućuju praćenje i pronalaženje njihovih proizvoda, pristup dužnosnika tim informacijama i prijavljivanje tih informacija, na zahtjev, globalnoj točki za razmjenu informacija. Nadalje, Protokolom se predviđaju pravila licenciranja proizvođača i osoba uključenih u uvoz i izvoz duhanskih proizvoda i obveze dubinske analize za proizvođača u odnosu na sukladnost njihovih potrošača sa zakonima i uredbama u primjeni. Te odredbe nadzora nad lancem opskrbe dopunjuju se odredbama o kaznenim djelima, suradnji u provedbi zakona, uzajamnoj administrativnoj i pravnoj pomoći, izručivanju i međunarodnoj suradnji.

Komisija je u potpunosti predana Protokolu o FCTC-u i njegovoj ratifikaciji na globalnoj razini.

#### 4.1.8.3. Sporazumi o suradnji između Europske unije, država članica i 4 proizvođača cigareta

Obvezujući sporazumi zaključeni su između EU-a, država članica i 4 proizvođača duhana.<sup>63</sup> Sporazum s PMI-em zaključen je 2004., sa JTI-em 2007., a sporazumi s BAT-om i ITL-om 2010. Sve države članice EU-a pristupile su sporazumima o suradnji, uz iznimku Švedske, koja još nije zaključila sporazume s BAT-om<sup>64</sup> i ITL-om. Hrvatska je isto pristupila sporazumima o suradnji<sup>65</sup>. OLAF nadgleda provedbu sporazuma što uključuje sukladnost s pravilima o globalnom praćenju i pronalaženju proizvoda u cilju izbjegavanja njihovog završavanja na nezakonitom tržištu.

---

<sup>60</sup> radi otkrivanja kada je proizvod nestao iz zakonitog lanca opskrbe.

<sup>61</sup> Protokol o FCTC-u međunarodni je ugovor priložen Okvirnoj konvenciji Svjetske zdravstvene organizacije o nadzoru nad duhanom.

<sup>62</sup> 20. prosinca 2013.

<sup>63</sup> Philip Morris International (PMI), Japan Tobacco (JTI), British American Tobacco (BAT) i Imperial Tobacco Limited (ITL).

<sup>64</sup> Tekst sporazuma dostupan je na: [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/investigations/eu-revenue/cigarette\\_smuggling\\_en.htm](http://ec.europa.eu/anti_fraud/investigations/eu-revenue/cigarette_smuggling_en.htm)

<sup>65</sup> Vidi i izvješće OLAF-a za 2013.

#### 4.1.9. *Postupak o pravilima javne nabave*

Javna je nabava „žarište” za prijevaru i korupciju. Izabrana je kao posebno poglavlje u prvom izvješću o borbi protiv korupcije u EU s početka 2014<sup>66</sup>. Pravilima EU-a o javnoj nabavi pridonosi se sprečavanju, otkrivanju i uklanjanju korupcije. Nove direktive o javnoj nabavi i koncesijama<sup>67</sup> povećaju transparentnost, npr. tako što čine e-nabavu obveznom, reguliraju koncesije i blisko prate osjetljivu fazu nakon provođenja javne nabave. Njima se jača svrha borbe protiv korupcije, npr. definiraju se sukobi interesa, proširuje se osnova za isključenje tajnih dogovora među ponuditeljima i nepropisnog utjecanja na javnog naručitelja te se uvodi obveza nadzora i prijavljivanja u cilju ograničavanja prijevara i drugih nepravilnosti u nabavi.

#### 4.1.10. *Prijedlog Direktive o kaznenopravnoj zaštiti eura i drugih valuta od krivotvorenja*

Komisija je 2013. podnijela prijedlog za Direktivu<sup>68</sup> radi bolje zaštite eura i drugih valuta od krivotvorenja upotrebom mjera kaznenog prava. Direktiva 2014/62/EU<sup>69</sup> donesena je u prvoj polovini 2014<sup>70</sup>.

Ova se Direktiva nadovezuje na Okvirnu odluku Vijeća 2000/383/PUP o povećanju zaštite kaznenim i drugim sankcijama protiv krivotvorenja povezanoga s uvođenjem eura. Zadržava odredbe Okvirne odluke i uvodi sljedeće nove odredbe:

- učinkovite istražne alate, kakvi se koriste u organiziranom kriminalu ili drugim ozbiljnim slučajevima, dostupne u slučajevima krivotvorenja valute;
- zajedničke najviše kazne, uključujući zatvorsku kaznu u trajanju od barem osam godina za proizvodnju i pet godina za distribuciju, za najteža kaznena djela krivotvorenja;
- prosljeđivanje zaplijenjenih krivotvorenih novčanica i kovanica eura nacionalnim centrima za analizu i Nacionalnim centrima za analizu kovanica dok su u tijeku sudski postupci, radi analize i identifikacije kako bi se omogućilo otkrivanje daljnjih krivotvorenih eura u optjecaju; i
- obvezu prijavljivanja Komisiji o broju počinjenih kaznenih djela krivotvorenja i broju osuđenih osoba svake dvije godine.

#### 4.1.11. *Strategija Komisije za borbu protiv prijevara (CAFS)*

Strategija Komisije za borbu protiv prijevara (CAFS), donesena u lipnju 2011.<sup>71</sup>, u prvom je redu upućena službama Komisije. Sada je provedena, a Komisija mora podnijeti izvješće o njezinoj provedbi ove godine.

---

<sup>66</sup> Vidjeti i točku 4.1.4.

<sup>67</sup> Direktiva 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o dodjeli ugovora o koncesiji, Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ i Direktiva 2014/25/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o nabavi subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga i stavljanju izvan snage Direktive 2004/17/EZ.

<sup>68</sup> COM(2013) 42 završna verzija.

<sup>69</sup> SL L 151, 21.5.2014., str. 1.

<sup>70</sup> Vijeće je donijelo opći pristup u listopadu 2013., a Parlament svoje mišljenje u prosincu 2013.

Ukratko, provedene su tri prioritetne mjere<sup>72</sup>, koje je bilo potrebno završiti do 2013.

- Odredbe o borbi protiv prijevara dodane su novom pravnom okviru za programe potrošnje unutar višegodišnjeg financijskog okvira 2014. – 2020.;
- Sve službe Komisije, uz iznimku jedne, razvile su strategiju za borbu protiv prijevara u kojoj predlažu aktivnosti za borbu protiv prijevara specifične za njihov sektor. Jedna služba Komisije još je u postupku razvijanja svoje strategije koju će uskoro dovršiti;
- Direktive o javnoj nabavi revidirane su kako bi se dodale mjere kojima se sprečavaju, otkrivaju i ispravljaju prijevare<sup>73</sup>.

#### 4.1.12. Programi Herkul i Periklo

##### 4.1.12.1. Provedba programa Herkul II i Periklo

U 2013., programom Herkul II (2007. – 2013.) nastavile su se podržavati aktivnosti za jačanje operativnih i istražnih kapaciteta carinskih tijela i tijela za provedbu zakona u cilju borbe protiv prijevara u EU-u. Program je osigurao bespovratna sredstva za pomoć (7 milijuna EUR), aktivnosti osposobljavanja, uključujući dva osposobljavanja o digitalnoj forenzici (3 milijuna EUR), osposobljavanja i studija u području prava (0,7 milijuna EUR), i informatičke potpore za kupovinu podataka i informacija danih na raspolaganje državama članicama (3,3 milijuna EUR). Korisnici su izvijestili da su značajni rezultati postignuti opremom kupljenom iz programa, posebno u borbi protiv krijumčarenja cigareta i korupcije počinjene protiv financijskih interesa EU-a.

U 2013., u okviru programa Periklo za zaštitu novčanica i kovanica eura od prijevara i krivotvorenja, Komisija (OLAF) je sudjelovala u 13 aktivnosti, uključujući konferencije, seminare i razmjene zaposlenika, u organizaciji država članica i /ili Komisije (OLAF). Ti događaji posebno su bili usredotočeni na umrežavanje u porastu i regionalnu suradnju u osjetljivim područjima kao i na jačanje suradnje između različitih profesionalnih kategorija u cilju zaštite eura od krivotvorenja. Do kraja 2013. dodijeljeno je 95,42 % od 1 milijun EUR sredstava iz programa Periklo.

##### 4.1.12.2. Višegodišnji financijski okvir (VFO) 2014. - 2020.

Pregovori o prijedlogu<sup>74</sup> programa Herkul III uspješno su zaključeni političkim dogovorom u studenome 2013. i donošenjem Uredbe (EU) br. 250/2014<sup>75</sup>. Za program Periklo 2020.<sup>76</sup>, Uredba (EU) br. 331/2014<sup>77</sup> o uspostavi programa razmjene, pomoći i osposobljavanja za zaštitu eura od krivotvorenja donesena je 11. ožujka 2014., a donošenje prijedloga Uredbe

---

<sup>71</sup> COM(2011) 376 završna verzija.

<sup>72</sup> Vidi Radni dokument službi o provedbi CAFSA.

<sup>73</sup> Vidi stavak 4.1.9.

<sup>74</sup> COM(2011) 914 završna verzija

<sup>75</sup> SL L 84, 20.3. 2014., str. 6.

<sup>76</sup> COM(2011) 913 završna verzija.

<sup>77</sup> SL L 103, 5.4.2014., str. 1.

Vijeća o proširenju na države članice koje ne sudjeluju u primjeni Uredbe (EU) br. 331/2014 očekuje se do kraja 2014.

#### **4.2. Savjetodavni odbor za koordinaciju sprječavanja prijevара (COCOLAF)**

U skladu s člankom 325. UFEU-a, države članice nastavile su blisku i redovnu suradnju između tijela nadležnih za sprječavanje prijevара. Imale su potporu Komisije, uključujući Savjetodavnog odbora za koordinaciju sprječavanja aktivnosti prijevара (COCOLAF), koji je glavni forum za koordiniranje aktivnosti u državama članicama<sup>78</sup> i čije sastanke organizira OLAF.

COCOLAF se u 2013. sastao dvaput, a OLAF ga je savjetovao o razvoju događaja u zakonodavnim inicijativama i inicijativama politike u borbi protiv prijevара, kao što su inicijative o kaznenom zakonu za zaštitu financijskih interesa EU-a i uspostavi Ureda europskog javnog tužitelja.

COCOLAF je iznio svoja stajališta o provedbi nove Uredbe o OLAF-u,<sup>79</sup> posebno u vezi s određivanjem Koordinacijske službe za borbu protiv prijevара (AFCOS) u svim državama članicama kako bi se olakšala učinkovita suradnja i razmjena informacija. OLAF je savjetovao administracije država članica o određivanju njihovih Koordinacijskih službi za borbu protiv prijevара.

Stručne skupine COCOLAF-a restrukturirane su radi daljnjeg poboljšanja njegovog cjelokupnog djelovanja.

#### **4.3. Rezolucija Europskog parlamenta od 3. srpnja 2013. o – godišnjem izvješću za 2011. o zaštiti financijskih interesa EU-a – borba protiv prijevара**

Rezolucijom je<sup>80</sup> podržan OLAF-ov rad na provedbi akcijskog plana o krijumčarenju cigareta<sup>81</sup> i Protokol o uklanjanju nezakonite trgovine duhanskim proizvodima.

Izneseni su prijedlozi Komisije o uspostavi Ureda europskog javnog tužitelja (EPPO) i o borbi protiv prijevара koje utječu na financijske interese EU-a kaznenim pravom. Cilj je ovih inicijativa pridonijeti istragama, progonu kaznenih djela i uvođenju zajedničkih definicija kaznenih djela, sankcija i vremenskih ograničenja za kaznena djela.

Rad čiji je cilj uskladiti pravni okvir proveden je u cilju rješavanja pitanja usporedivosti u sustavima borbe protiv prijevара. Razvoj standardnih kriterija ocjene težak je obzirom da se pojam „nepravilnost” definira u skladu s nacionalnim odredbama. To ujedno predstavlja izazov u usporedbi podataka o provedbi obveza prijavljivanja prijevара.

Komisija podržava preporuku Europskog parlamenta državama članicama da se poreznim dužnosnicima olakša pristupanje carinskim podacima.

---

<sup>78</sup> Osnovan Odlukom Komisije 94/140/EZ od 23. veljače 1994. koja je izmijenjena 25. veljače 2005.

<sup>79</sup> Vidi točku 4.1.1.

<sup>80</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0318+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN>

<sup>81</sup> U uspješnu ishod Operacije „Barrel” uključena je suradnja 24 države članice i brojni vanjski sudionici, pri čemu je zaplijenjeno 1,2 milijuna cigareta.

Donijela je nove odredbe o nepravilnim plaćanjima, kako je zahtijevao Parlament u raspravama o sustavu povrata u poljoprivrednom sektoru.

OLAF i njegov savjetodavni odbor ugovorili su privremene radne dogovore u rujnu 2012. Stalni radni dogovori ugovoreni su u siječnju 2014. Uloga Odbora pojašnjena je u novoj Uredbi o OLAF-u koja je stupila na snagu 1. listopada 2013.

Komisija cijeni potporu Parlamenta u odnosu na Strategiju za borbu protiv prijevара za administrativne dogovore s trećim zemljama i međunarodnim organizacijama.

Komisija se slaže s Parlamentom u vezi s potrebom za političkim neuplitanjem u trenutačne pravne postupke i poštivanjem povjerljivosti. Napominje da OLAF-ov savjetodavni odbor nije uočio kršenja temeljnih prava ili postupovnih jamstava.

OLAF napominje da nisu uvedeni pragovi pri odabiru slučajeva za istragu, koji se temelje na prioritetima istražne politike OLAF-a.

Komisija se slaže da carinske prijevare traže posebnu pažnju, ali ne slaže se sa stajalištem Parlamenta da se većina carinskih slučajeva može pripisati korupciji obzirom da manje od 1 % OLAF-ovih carinskih istraga uključuje sumnju na korupciju ili dokazanu korupciju.

Komisija se ne slaže s Parlamentom da koraci u pogledu nacionalnih izvjava nisu poduzeti od 2011. Obavezno izvješće u okviru zajedničkog upravljanja usvojeno je kao dio Financijske uredbe iz 2012.

Pojednostavljenje pravila o javnoj nabavi nije bilo opsežno kao što se Parlament nadao. Komisija će nastaviti poticati i podupirati države članice u njihovom radu na pojednostavljivanju.

## **5. MJERE PODUZETE U DRŽAVAMA ČLANICAMA ZA BORBU PROTIV PRIJEVARA I DRUGIH NEZAKONITIH AKTIVNOSTI KOJE UTJEČU NA FINANCIJSKE INTERESE EU-A**

### **5.1. Mjere za borbu protiv prijevара i drugih nepravilnosti koje utječu na financijske interese EU-a**

Države članice svake godine izvješćuju Komisiju o glavnim mjerama koje su poduzele na temelju članka 325. UFEU-a u borbi protiv prijevара i drugih nezakonitih aktivnosti koje utječu na financijske interese EU-a. U 2013. države članice provele su različite opće i posebne odredbe za poboljšanje sprječavanja i suzbijanja takvih prijevара.

Velika većina zakonodavnih mjera koje su donijele države članice samostalno ili kao dio paketa<sup>82</sup> odnosile su se na javnu nabavu, i bile su većinom donesene u kombinaciji s drugim mjerama povezanim s financijskim kriminalom, sukobom interesa, korupcijom, prijevarom i organiziranim kriminalom sa horizontalnim ili sektorskim učincima<sup>83</sup>. Deset država članica uvelo je posebne mjere ili nizove mjera u vezi s javnom nabavom radi smanjenja korupcije i

<sup>82</sup> Zakonodavne, administrativne, organizacijske ili operativne mjere.

<sup>83</sup> Pojedinačne zakonodavne mjere koje se odnose na javnu nabavu donijele su Bugarska, Češka Republika, Litva, Malta, Španjolska, Rumunjska i Švedska, dok su pakete mjera (zakonodavne, administrativne, organizacijske ili operativne mjere) donijele Estonija i Grčka.

jačanja transparentnosti, učinkovitosti upravljanja i učinkovitosti kontrole i revizije<sup>84</sup>. Te su mjere sadržavale i operativne mjere sa sektorskim učinkom<sup>85</sup>.

Neke države članice<sup>86</sup> izvijestile su o provedbi odvojenih općih mjera povezanih s korupcijom, financijskim kriminalom (uključujući pranje novaca) i organiziranim kriminalom. Češka Republika i Grčka uvele su mjere za borbu protiv korupcije unutar svojih nacionalnih strategija za borbu protiv korupcije.

Većina država članica izvijestila je da su uvele administrativne mjere<sup>87</sup>, općenito povezane s porastom praćenja i uredske provjere koje su provela upravljačka tijela, agencije ili tijela uključena u financijske revizije i istrage. To je uključivalo donošenje novih smjernica, uputa i priručnika.

Organizacijske mjere koje su donijele države članice većinom su se odnosile na reorganizaciju postojećih tijela i prilagodbu njihovih nadležnosti, kao i na međuagencijsku suradnju<sup>88</sup>, opće osposobljavanje i osposobljavanje o svijesti o prijevarama<sup>89</sup>.

Brojne države članice uspostavile su operativne mjere koje su uglavnom uključivale nove ili unaprijeđene informatičke alate, prijavljivanje putem interneta i telefonske linije<sup>90</sup>, kao i ojačane pokazatelje rizika i dodatne provjere<sup>91</sup>. Četiri države članice prijavile su veću suradnju sa tijelima za provedbu zakona i pravosudnim tijelima<sup>92</sup>.

## **5.2. Provedba članka 3. stavka 4. nove Uredbe o OLAF-u kojem se određuje koordinacijska služba za borbu protiv prijevара (AFCOS)**

Posebna tema upitnika iz 2013. provedba je članka 3. stavka 4. nove Uredbe o OLAF-u<sup>93</sup> kojom se zahtijeva od država članica da odrede Koordinacijsku službu za borbu protiv prijevара (AFCOS) radi olakšavanja učinkovite suradnje i razmjene informacija, uključujući informacije operativnog karaktera, s OLAF-om.

Koordinacijska služba za borbu protiv prijevара može biti odgovorna za usklađivanje svih nacionalnih zakonodavstava, administrativnih i istražnih obveza i aktivnosti povezanih sa zaštitom financijskih interesa EU-a te mora osigurati suradnju s OLAF-om i drugim državama članicama. Ako su Koordinacijskoj službi za borbu protiv prijevара povjerene istražne ovlasti (administrativne ili kaznene), ona može na koristan način nadopuniti i podupirati OLAF-ove istrage (terenske provjere) u državama članicama.

---

<sup>84</sup> Njemačka, Grčka, Italija, Cipar, Latvija, Mađarska, Malta, Rumunjska, Slovenija i Ujedinjena Kraljevina.

<sup>85</sup> Njemačka, Cipar, Latvija, Mađarska, Slovenija i Ujedinjena Kraljevina.

<sup>86</sup> Belgija, Bugarska, Danska, Cipar, Latvija, Malta, Poljska, Rumunjska i Finska.

<sup>87</sup> Belgija, Danska, Njemačka, Estonija, Irska, Grčka, Francuska, Hrvatska, Italija, Latvija, Luksemburg, Nizozemska, Rumunjska, Slovenija, Slovačka, Finska i Ujedinjena Kraljevina.

<sup>88</sup> Grčka, Španjolska, Francuska, Luksemburg, Mađarska, Poljska, Portugal i Rumunjska.

<sup>89</sup> Grčka, Španjolska, Italija, Latvija i Ujedinjena Kraljevina.

<sup>90</sup> Bugarska, Estonija, Irska, Grčka, Luksemburg, Mađarska, Rumunjska i Slovenija.

<sup>91</sup> Bugarska, Irska, Grčka, Poljska i Slovenija.

<sup>92</sup> Francuska, Litva, Malta i Rumunjska.

<sup>93</sup> Uredba (EU, Euratom) br. 883/2013, čl. 3.4.

Dosad su 23 države članice<sup>94</sup> imenovale svoju Koordinacijsku službu za borbu protiv prijevара<sup>95</sup>. To su sve zemlje koje su postale države članice nakon 2004. te Belgija, Danska, Grčka, Francuska, Italija, Nizozemska, Austrija, Portugal, Finska i Ujedinjena Kraljevina<sup>96</sup>.

Preostale četiri države članice koje još nisu službeno odredile svoje Koordinacijske službe za borbu protiv prijevара prijavile su da su postupci u tijeku<sup>97</sup> te se očekuje da će ih zaključiti prije kraja 2014. ili unutar naredne dvije godine<sup>98</sup>. Njemačka je izvijestila da će Savezno ministarstvo financija<sup>99</sup> i dalje nastaviti s usklađivanjem pitanja povezanih s OLAF-om na nacionalnoj razini.

Svim određenim Koordinacijskim službama za borbu protiv prijevара povjerene su odgovornosti koordiniranja, koje imaju posebno širok raspon u Bugarskoj, Češkoj Republici, Estoniji, Hrvatskoj, Cipru, Italiji, Litvi, Mađarskoj, Malti, Rumunjskoj, Sloveniji, Slovačkoj i Portugalu.

U osam država članica<sup>100</sup>, Koordinacijskim službama za borbu protiv prijevара povjerene su određene istražne ovlasti. Cipar, Malta, Portugal i Rumunjska prijavile su širok raspon nadležnosti povezanih s tim. Cipar, Litva i Rumunjska, navode da su njihove Koordinacijske službe za borbu protiv prijevара imale istražne nadležnosti u području kaznenih istraga.

Sporazumi o suradnji između Koordinacijskih službi za borbu protiv prijevара i pravosudnih tijela uspostavljeni su u Bugarskoj, Češkoj Republici, Estoniji, Hrvatskoj, Latviji, Malti, Rumunjskoj i Sloveniji. Suradnja se odvija na pojedinačnoj osnovi u Belgiji, Francuskoj, Italiji, Cipru, Litvi, Mađarskoj, Nizozemskoj, Poljskoj, Portugalu i Finskoj.

Koordinacijske službe za borbu protiv prijevара djeluju kao kontaktne točka u okviru OLAF-ovih istraga u Belgiji, Bugarskoj, Cipru, Litvi, Malti, Portugalu, Rumunjskoj i Slovačkoj. Njemačka je ponovno potvrdila svoj dogovor o suradnji s OLAF-om<sup>101</sup>.

Komisija će pomno pratiti je li svaka određena Koordinacijska služba za borbu protiv prijevара u skladu sa zahtjevima iz članka 3. stavka 4. Uredbe o OLAF-u i osigurava li ona učinkovitu i djelotvornu suradnju s OLAF-om.

### **5.3. Provedba preporuka iz 2012.**

U izvješću iz 2012. o zaštiti financijskih interesa Unije, Komisija je dala niz preporuka državama članicama, posebno u određivanju nacionalne Službu za usklađivanje borbe protiv prijevара (AFCOS); potrebu za odgovarajućim kaznenopravnim sankcijama za prijevare; brzo usvajanje i prenošenje direktiva o javnoj nabavi; poboljšanje niskih razina prijavljivanja nepravilnosti koje se smatraju prijevaram; potrebu za učinkovitim sustavima za procjenu rizika prilikom provjera visokorizičnih uvoza; donošenje i provedbu odredbi višegodišnjeg

<sup>94</sup> Danska, Grčka, Austrija, Portugal i Ujedinjena Kraljevina imenovale su svoje Koordinacijske službe za borbu protiv prijevара u 2014.

<sup>95</sup> Do lipnja 2014.

<sup>96</sup> Finska je predstavila privremeno rješenje. .

<sup>97</sup> Irska, Španjolska, Luksemburg i Švedska.

<sup>98</sup> Španjolska

<sup>99</sup> Odjel EA 6.

<sup>100</sup> Belgija, Bugarska, Cipar, Litva, Malta, Portugal, Rumunjska i Slovačka,

<sup>101</sup> Sklopljen u travnja 2008. te se njime imenuje kontaktna točka za OLAF.

financijskog okvira (MFF) u pogledu sprječavanja prijevара u programima potrošnje. Provedba tih preporuka, koja je prikazana tijekom izvješća za 2013., općenito je bila zadovoljavajuća, iako neka pitanja nisu u potpunosti riješena.

Većina država članica odredila je Koordinacijsku službu za borbu protiv prijevара, u nekima je još u tijeku njezina uspostava te se raspravlja gdje bi se mogla smjestiti unutar javne uprave, dok neke još uopće nisu poduzele korake za uspostavljanje Službe<sup>102</sup>.

Iako je većina država članica donijela i provela kaznenopravno zakonodavstvo koje obuhvaća prijevare, njihova daljnja izvješća pokazuju da još postoji nedostatak dosljednosti u sankcijama za prijevare i u rokovima zastara za progone diljem Europe.

Neke države članice obvezale su se provesti paket reformi uključenih u direktive o javnoj nabavi čim ona bude donesena te su navele da prenošenje Direktiva napreduje.

Tri države članice posebno su bile navedene u izvješću iz 2012. radi niske razine prijavljivanja nepravilnosti koje se smatraju prijevarom u kohezijskoj politici. Grčka je predstavila unaprijeđenja provedena u unutarnjim postupcima koji su doveli do značajnih napredaka od njihova uvođenja. Španjolska razmatra integriraniji pristup kojim se podupiru mehanizmi analize rizika za programsko razdoblje 2014. – 2020. Francuska je naglasila da provjere koje su provele Komisija i Revizorski sud nisu dovele do otkrivanja sumnji na prijevaru.

Većina država članica izjavila je da su uzele u obzir analizu uključenu u izvješće i popratne radne dokumente osoblja prilikom planiranja provjera i kontrola povezanih s kohezijskom politikom. Nekoliko država članica iznijele su već provedene promjene ili planirane promjene, koje su rezultat nalaza iz izvješća<sup>103</sup>.

Od država članica tražilo se da unaprijede svoj rad kako bi riješile rizike istaknute u investicijskim projektima ruralnog razvoja. Švedska je izvijestila o značajnom poboljšanju sustava i plaćanja u 2013., nakon što su „ozbiljni ili vrlo ozbiljni nedostaci” utvrđeni slijedom preispitivanja postupaka u 2012. Španjolska je iznijela svoja poboljšanja, uključujući inspeksijske postupke i obuke za inspektore, koja su rezultat primjene preporuka Komisije i Revizorskog suda. U svom izvješću o povredama iz 2013. Slovenija je naglasila značajne slabosti, posebno u području javne nabave. Izvijestila je i o održanim seminarima u cilju poboljšavanja postupaka.

Što se tiče prihoda i carinskih kontrola visokorizičnih uvoza gotovo sve države članice prijavile su uvođenje odgovarajućih sustava analize rizika te da nije došlo do nikakvih promjena od 2012.

Strukturirani odnos suradnje između upravljačkih tijela i tijela nadležnih za borbu protiv prijevара uveden je u većini slučajeva. Što se tiče posebnih IT alata za analizu rizika od prijevара, Belgija je navela svoju namjeru korištenja ARACHNE-a u sljedećem programskom razdoblju. Danska je izjavila da razmatra mogućnost korištenja ARACHNE-a za strukturne fondove te će nastojati koristiti informatičke alate u poljoprivredi.

---

<sup>102</sup> Vidi odjeljak 5.2.

<sup>103</sup> Cipar je izvjestio da ne postoje formalni postupci za uzimanje u obzir tih dokumenata, no iznio je svoju namjeru da to promijeni. Slovačka smatra da ova preporuka ne odražava područja rizika koja zahtijevaju pažnju njezinog revizijskog tijela.

Većina država članica izvijestila je da pripreme za provedbu višegodišnjeg financijskog okvira 2014. — 2020. napreduju i da su i dalje obvezne uskladiti se s odredbama VFO-a.

## **6. ZAKLJUČCI I PREPORUKE**

Kako se mandat sadašnje Komisije približava svome kraju, vrijedi pogledati unatrag na najznačajnije inicijative koje je poduzela i rezultate koji su postignuti u posljednjih pet godina u području zaštite financijskih interesa EU-a i borbi protiv prijevara.

### **6.1. Jedinstveni niz mjera za borbu protiv prijevara**

Poduzete su jedinstvene pravne i administrativne mjere i doneseni su prijedlozi, koji imaju velik utjecaj na način kako Komisija i države članice postupaju prilikom zaštite financijskih interesa EU-a.

#### *6.1.1. Početak puta: CAFS*

U 2011. Komisija je donijela svoju višegodišnju Strategiju za borbu protiv prijevara (CAFS)<sup>104</sup>. Prvotno upućena službama Komisije, strategija je bila ključna u podizanju svijesti o prijevarama i stavljanju pitanja otkrivanja i sprječavanja prijevara u centar pažnje.

Strategija je dovela do toga da su službe Komisije i agencije EU-a donijele sektorske strategije za borbu protiv prijevara. Dodavanje odredbi o borbi protiv prijevara novom pravnom okviru programa potrošnje za razdoblje 2014. – 2020. također je važno postignuće<sup>105</sup>.

Djelovanja provedena u okviru Strategije povećale su svijest i sposobnosti Komisije i nacionalnih tijela.

#### *6.1.2. Reforma Europskog ureda za borbu protiv prijevara*

U 2012. Europski ured za borbu protiv prijevara proveo je opsežnu reorganizaciju kako bi poboljšao svoju učinkovitost u istražnom postupku i pojednostavio upravljanje i politička djelovanja.

Donošenje Uredbe (EU) br. 883/2013 pružilo je poboljšani pravni okvir koji jača prava osoba obuhvaćenih istragom OLAF-a i podupire potrebnu suradnju s državama članicama imenovanjem Službe za usklađivanje borbe protiv prijevara.

#### **Preporuka br. 1:**

**Četiri države članice koje još nisu odredile Službu za usklađivanje protiv prijevara pozvane su to učiniti do kraja 2014.**

<sup>104</sup> Vidi odjeljak 4.1.11.

<sup>105</sup> Vidi odjeljak 6.1.5.

### 6.1.3. *Mjere za borbu protiv prijevара i korupcije u javnoj nabavi*

Javna je nabava „žarište” za prijevaru i korupciju. Komisija je u 2012. započela s modernizacijom postojećih pravila za jačanje transparentnosti u borbi protiv korupcije. U veljači 2014. donesene su tri direktive<sup>106</sup>.

U 2013. OLAF je predstavio studiju o „Troškovima korupcije u javnoj nabavi”, a u veljači 2014. doneseno je prvo izvješće o borbi protiv korupcije u EU<sup>107</sup>. Oba izvješća sadržavaju preporuke i ističu najbolju praksu.

Nadalje, države članice prijavile su značajan broj zakonodavnih i administrativnih mjera radi jačanja rada u tom području.

#### **Preporuka br. 2:**

**Države članice pozivaju se da uzmu u obzir preporuke uključene u izvješća o borbi protiv korupcije i najbolju praksu istaknute u njima.**

### 6.1.4. *Sektorske mjere: prihodi*

Kako bi se pooštrila borba protiv prijevara povezanih s PDV-om, direktiva je donesena u 2013. radi provedbe mehanizma za brzo djelovanje u svrhu rješavanja brojnih i naglih prijevara povezanih s PDV-om. Uspostavljena u 2010.<sup>108</sup>, mreža Eurofisc započela je s operativnim radom u 2011. i postupno uspostavila četiri polja rada i specifične projekte analize rizika.

Borba protiv nezakonitih duhanskih proizvoda dobila je zamah. U 2010. zaključena su dva posljednja sporazuma o suradnji sa proizvođačima duhana. U 2011., Komisija je izradila akcijski plan za borbu protiv krijumčarenja cigareta i alkohola duž istočne granice EU-a. U lipnju 2013. donesena je sveobuhvatna strategija EU-a i akcijski plan za borbu protiv krijumčarenja i drugih oblika nezakonite trgovine duhanskim proizvodima. Na kraju 2013. Protokol o uklanjanju nezakonite trgovine duhanskih proizvoda priložen Okvirnoj konvenciji Svjetske zdravstvene organizacije o nadzoru nad duhanom (FCTC), finaliziran je te ga je EU potpisala.

### 6.1.5. *Sektorske mjere: rashodi*

U 2013. donesene su glavne zakonske odredbe za programe potrošnje za razdoblje 2014.– 2020. Prvi put sadrže posebne zahtjeve za nacionalna tijela pri uspostavi učinkovitih i razmjernih mjera za borbu protiv prijevara uzimajući u obzir utvrđene rizike.

Nacionalna revizijska tijela i Komisija pratit će ispravnu provedbu takvih zahtjeva. Osim toga, smjernice za procjenu rizika od prijevara i učinkovite i razmjerne mjere za borbu protiv prijevara pripremljene su skupa s nacionalnim tijelima<sup>109</sup>.

<sup>106</sup> Vidi odjeljak 4.1.9.

<sup>107</sup> Vidi odjeljak 4.1.4.

<sup>108</sup> Uredba (EU) br. 904/2010

<sup>109</sup> U 2013. i 2014.

Države članice morat će poštovati te mjere kako bi osigurale da su financijski interesi EU-a zaštićeni u odnosu na prijevare.

**Preporuka br. 3:**

**Komisija preporučuje da države članice provedu pravne zahtjeve u skladu s donesenim smjernicama.**

*6.1.6. Budući koraci*

Tri glavna zakonodavna prijedloga dostavljena su suzakonodavcima u prethodnim godinama i sada čekaju odobrenje:

- (1) direktiva o borbi protiv prijevara kaznenim pravom;
- (2) uredba o uspostavi Ureda europskog javnog tužitelja;
- (3) izmjena Uredbe (EZ) br. 515/97 o uzajamnoj administrativnoj pomoći u području carine.

Donošenje tih prijedloga dopunilo bi i ojačalo pravni okvir koji je oblikovan u razdoblju 2009. – 2013. Osnažilo bi borbu protiv prijevara i osiguralo bolju koordinaciju sa i među državama članicama.

**Preporuka br. 4:**

**Komisija poziva suzakonodavce da brzo dovrše pokrenuti zakonodavni rad i da donesu prijedloge u postupku.**

**6.2. Operativni rezultati: drugačiji korak**

Iako se zakonodavno okruženje znatno izmijenilo u posljednjih nekoliko godina, analiza opisana u odjeljku 2.2 ovog izvještaja pokazuje da ove mjere nemaju utjecaj kakav bi se očekivalo.

S jedne strane opći trend u otkrivanju i prijavljivanju mogućih nepravilnosti koje se smatraju prijevarom u posljednjih pet godina pokazuje lagani pad, iako izgleda da se to promijenilo od 2012. S druge strane, broj nepravilnosti koje nisu prijavljene kao prijevara postupno se povećao. Silazni trend očigledan je više na strani prihoda nego na strani rashoda.

*6.2.1. Prihodi: Kvaliteta informacija i strategija kontrole*

Na strani prihoda nije jasno je li trend rezultat promjene prema otkrivanju nepravilnih slučajeva ili načina na koji država članica razvrstava slučajeve. Drugi mogući razlozi mogli bi uključiti nove mjere za sprječavanje prijevara provedene u državama članicama radi utvrđivanja slabosti; mogućnost država članica da provode financijske interese bez daljnjeg istraživanja potencijalnih kaznenih djela; mogućnost da strategije nadzora država članica uključe dinamičnije faktore radi bolje prilagodbe promjenjivom okruženju.

**Preporuka br. 5:**

**S obzirom na smanjenje broja prijavljenih slučajeva prijevara, Komisija preporučuje državama članicama da revidiraju svoje strategije kontrole kako bi osigurale da se provode konkretne carinske kontrole temeljene na rizicima radi omogućavanja učinkovitog otkrivanja aktivnosti prijevara prilikom uvoza.**

Neka pitanja povezana s kvalitetom ipak su utvrđena prilikom analize prijavljenih informacija. Pri usporedbi broja slučajeva prijevara i nepravilnosti za razdoblje 2009. – 2013. s brojevima iz prethodnih izvješća, izgleda da postoji vremenski razmak između trenutka otkrivanja slučajeva i njihove prijave putem OWNRES aplikacije. Iako rad država članica u redovnom ažuriranju informacija o slučajevima prijevara i nepravilnosti zaslužuje pohvale, pravovremeno prijavljivanje prijevara i slučajeva nepravilnosti treba ipak poštovati.

**Preporuka br. 6:**

**Države članice trebale bi poboljšati svoj rad u cilju osiguravanja pravovremenog prijavljivanja i ažuriranja slučajeva prijevara i nepravilnosti. Kako bi se osigurao učinkovit nadzor i praćenje, pouzdane informacije o slučajevima prijevara i nepravilnosti trebalo bi unijeti u OWNRES.**

**6.2.2. Rashodi: okruženje koje se mijenja**

Na rashodovnoj strani teže je protumačiti promjene u broju prijavljenih nepravilnosti koje se smatraju prijevarom u posljednjih pet godina (smanjenje u razdoblju 2009. – 2011., nakon toga porast u sljedeće dvije godine). Međutim, čini se da je to povezano s činjenicom da je većina programa potrošnje višegodišnja (strukturni fond i fond za ruralni razvoj te pretpriputna pomoć).

Neočekivana promjena zabilježena je u 2013. u sektoru poljoprivrede (sa znatno većim brojem otkrivenih i prijavljenih potencijalnih prijevara); to bi mogao biti rezultat *ad hoc* istraga i ne mora se ponoviti u narednim godinama.

Međutim, uloga upravljačkih tijela u otkrivanju prijevara raste i to posebno od 2012. Njihova uloga trebala bi i dalje rasti u narednim godinama zahvaljujući nedavno razvijenim strategijama za borbu protiv prijevara koje će biti u potpunosti provedene u razdoblju 2014. –2020.

**Preporuka br. 7:**

**Komisija preporučuje državama članicama da ispravno provedu pravila EU-a za borbu protiv prijevara, koja se temelje na pomno pripremljenim i ažuriranim rizicima od prijevara, uz potporu odgovarajućih IT alata pomoću kojih će se provjere moći bolje obavljati.**

**Strukturirana koordinacija (razmjena podataka i informacija) među tijelima za borbu protiv prijevара i upravljačkim tijelima pokazala se kao najbolja praksa koja bi se trebala provesti u svim državama članicama.**

Prakse otkrivanja prijevара i dalje se razlikuju u raznim državama članicama, a Komisija je i dalje zabrinuta s niskim brojem potencijalnih nepravilnosti koje se smatraju prijevaram koje prijavljuju neke države. Komisija će nastaviti s podizanjem svijesti o prijevarama i pružit će smjernice za još učinkovitije poboljšanje usklađivanja nacionalnih sustava radi zaštite financijskih interesa EU-a u odnosu na prijevare.

**Preporuka br. 8:**

**Obzirom da neke države članice prijavljuju jako mali broj nepravilnosti koje se smatraju prijevaram, Komisija im preporučuje da poboljšaju svoj rad u otkrivanju i/ili prijavljivanju prijevара:**

- u području kohezijske politike: Francuska, Španjolska, Irska, Mađarska, Danska i Nizozemska;
- u području poljoprivrede: Litva, Nizozemska, Portugal i Finska.

## PRILOG 1. — Nepravilnosti prijavljene kao prijevara

(Broj nepravilnosti prijavljenih kao prijevara mjerilo je rezultata rada država članica u borbi protiv prijevara i drugih nezakonitih aktivnosti koje utječu na financijske interese EU-a; to se ne bi trebalo tumačiti kao razina prijevara u državama članicama)<sup>110</sup>

Države članice	Poljoprivreda		Ribarstvo		Kohezijska politika		Pretpristupna		UKUPNO		PRIHODI	
	Br.	€	Br.	€	Br.	€	Br.	€	Br.	€	Br.	€
Belgique/België					2	0			2	0	34	10 257 534
Bulgaria	82	2 930 979	2	477 927	5	528 970	8	5 455 219	97	9 393 095	8	300 422
Ceská republika	15	1 509 736			20	11 588 466			35	13 098 203	3	45 098
Danmark	66	2 555 374				0			66	2 555 374	4	711 748
Deutschland	9	915 590			38	22 838 370			47	23 753 960	70	7 856 134
Eesti	4	1 220 196			3	5 645 673			7	6 865 869		0
Éire/Ireland						0			0	0	5	566 258
Ellada	25	1 844 031			30	1 557 248			55	3 401 279	20	2 187 041
España	12	801 903				0			12	801 903	121	12 160 427
France	15	1 460 097			1	197 681			16	1 657 777	84	5 124 158
Hrvatska						0	2	12 113	2	12 113	5	109 626
Italia	213	36 666 995	17	7 433 523	72	24 395 501			302	68 496 019	137	12 485 615
Kypros			3	203 450	3	111 735			6	315 185	1	76 603
Latvija	3	274 528			27	10 957 478			30	11 232 006	11	517 936
Lietuva					2	106 391			2	106 391	24	1 931 919
Luxembourg	1	252 050				0			1	252 050		0
Magyarország					2	226 808			2	226 808	6	131 689
Malta	5	113 814			14	246 439			19	360 253	4	444 171
Nederland	1	6 349 557				0			1	6 349 557	19	951 905
Österreich	6	53 167				0			6	53 167	13	301 255
Polska	42	4 382 479	1	1 034 465	48	35 770 370			91	41 187 314	17	2 544 607
Portugal					4	994 602			4	994 602	1	108 890
Romania	60	4 397 573			23	23 107 715	26	9 059 616	109	36 564 903	15	288 581
Slovenija	2	213 708			4	6 168 418			6	6 382 126	4	324 517
Slovensko	1	520 942			4	237 024			5	757 966		0
Suomi/Finland					2	179 375			2	179 375	5	351 061
Sverige	2	32 411				0			2	32 411		0
United Kingdom	1	14 278			17	10 878 059			18	10 892 337	22	741 066
<b>UKUPNO</b>	<b>565</b>	<b>66 509 407</b>	<b>23</b>	<b>9 149 365</b>	<b>321</b>	<b>155 736 322</b>	<b>36</b>	<b>14 526 948</b>	<b>945</b>	<b>245 922 042</b>	<b>633</b>	<b>60 518 262</b>

<sup>110</sup> Za iznose koji se odnose na poljoprivredu u Nizozemskoj, vidi bilješku 9 i stavak 3.4.1. Radnog dokumenta službi Komisije o „Statističkoj ocjeni nepravilnosti”.

## PRILOG 2. — Nepravilnosti koje nisu prijavljene kao prijevara

Države članice	Poljoprivreda		Ribarstvo		Kohezijska politika		Pretpristupna		UKUPNI RASHODI		PRIHODI	
	Br.	€	Br.	€	Br.	€	Br.	€	Br.	€	Br.	€
Belgique/België	24	939 877			70	2 524 864			94	3 464 741	128	9 202 531
Bulgaria	6	1 171 207			58	13 195 366	26	1 595 814	90	15 962 386	13	2 320 240
Ceská republika	61	1 443 547	1	1 113 878	998	356 518 778			1 060	359 076 203	54	2 990 937
Danmark	18	731 486	13	2 287 911	5	70 106			36	3 089 502	36	1 425 161
Deutschland	173	5 252 533			220	22 409 261			393	27 661 793	1 310	98 989 081
Eesti	37	1 215 724	6	388 015	75	9 901 878			118	11 505 617	4	348 729
Éire/Ireland	139	4 058 132			167	52 559 106			306	56 617 238	19	1 504 686
Ellada	57	3 648 198	1	14 377	194	152 746 607			252	156 409 182	0	0
España	215	15 245 207	28	3 713 821	277	86 834 854			520	105 793 883	236	16 965 571
France	146	9 930 695			13	194 218			159	10 124 913	207	17 645 859
Hrvatska						0	19	244 806	19	244 806	3	54 764
Italia	188	7 422 239	4	469 956	331	37 185 218			523	45 077 413	135	12 599 046
Kypros	20	962 878	1	11 516	5	126 693			26	1 101 087	16	1 008 764
Latvija	20	497 353	3	156 007	79	31 542 662			102	32 196 021	8	507 947
Lietuva	78	2 243 509			142	29 912 978			220	32 156 487	23	768 756
Luxembourg						0			0	0	0	0
Magyarország	381	13 837 519	1	17 339	156	18 091 359	3	3 174	541	31 949 391	54	1 547 596
Malta					10	836 470			10	836 470	0	0
Nederland	125	57 996 815	2	150 676	62	8 833 503			189	66 980 994	405	39 922 499
Österreich	12	537 448	1	17 645	9	564 071			22	1 119 164	49	3 305 185
Polska	282	13 325 663	16	1 022 798	685	107 518 991	1	89 357	984	121 956 809	90	6 406 122
Portugal	106	3 924 486	8	448 165	171	19 517 973			285	23 890 624	18	1 005 056
Romania	509	30 802 914	25	3 408 417	242	44 643 607	128	43 740 166	904	122 595 105	65	4 266 685
Slovenija	11	383 467			46	7 474 094			57	7 857 561	8	227 567
Slovensko	34	7 342 186			152	121 074 694			186	128 416 879	8	1 744 504
Suomi/Finland	11	509 009			6	341 593			17	850 602	38	2 078 425
Sverige	37	1 825 448	2	20 578	29	1 284 837			68	3 130 863	61	11 507 877
United Kingdom	124	2 870 444	21	1 106 944	472	52 116 514			617	56 093 902	1 156	89 018 202
<b>UKUPNO</b>	<b>2 814</b>	<b>188 117 982</b>	<b>133</b>	<b>14 348 044</b>	<b>4 674</b>	<b>1 178 020 295</b>	<b>177</b>	<b>45 673 317</b>	<b>7 798</b>	<b>1 426 159 637</b>	<b>4 144</b>	<b>327 361 789</b>

### PRILOG 3. — Financijske ispravke za 2013. provedene u okviru zajedničkog upravljanja (milijuni EUR)<sup>111</sup>

—	EFJP	Ruralni razvoj	EFRR	Kohezijski fond	ESF	Drugo	Ukupno 2013.	Ukupno 2012.
	milijuni EUR	milijuni EUR	milijuni EUR	milijuni EUR	milijuni EUR	milijuni EUR	milijuni EUR	milijuni EUR
Belgique/België	7	0	12		5		24	14
Bulgaria	13	2	3	0	0	0	19	30
Ceská republika	5	6	22	2	41		76	125
Danmark	10	1	0		0	1	12	22
Deutschland	7	5	3		23	0	39	10
Eesti	0		10		1		10	1
Éire/Ireland	5	2	1			0	9	9
Ellada	-1		86	7	-110	0	-18	262
España	4	2	193	46	459	14	717	2 172
France	6	35	17		36	1	96	123
Hrvatska				1			1	-
Italia	111	6	157		106	2	382	275
Kypros	0	0					0	8
Latvija	0	1	19	8	-5	0	24	12
Lietuva	0	8	0	0	0	0	8	10
Luxembourg	0	0	0				0	0
Magyarország	15	4	51	89	1		160	6
Malta	0	0					0	0
Nederland	2				44	1	47	20
Österreich	1				0		1	1
Polska	24	118	8	33	11	0	195	162
Portugal	0		3	22	6	0	31	134
Romania	28	17	0	21	219		285	139
Slovenija	4	5	12	2	0		23	0
Slovensko	1	4	23	45	1		73	57
Suomi/Finland	5	1	0		0	0	6	1
Sverige	20				0	1	22	74
United Kingdom	211	12	2		3	0	228	50
Interreg/Cross-Border			1				1	24
<b>UKUPNO PROVEDENO</b>	<b>481</b>	<b>230</b>	<b>622</b>	<b>277</b>	<b>842</b>	<b>21</b>	<b>2 472</b>	<b>3 742</b>

Napomena: Ove brojke su privremene dok se isčekuje revizija Europskog revizorskog suda.

<sup>111</sup> Ukupni iznosi u stupcima i recima možda ne odgovaraju zbroju prikazanih iznosa zbog zaokruživanja.