



Svet
Evropske unije

Bruselj, 25. julij 2014
(OR. en)

12213/14

GAF 40
FIN 516

SPREMNI DOPIS

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

Datum prejema: 17. julij 2014

Prejemnik: generalni sekretar Sveta Evropske unije Uwe CORSEPIUS

Št. dok. Kom.: COM(2014) 474 final

Zadeva: POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU Zaščita
finančnih interesov Evropske unije – Boj proti goljufijam – Letno poročilo za
leto 2013

Delegacije prejmejo priloženi dokument COM(2014) 474 final.

Priloga: COM(2014) 474 final



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 17.7.2014
COM(2014) 474 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

Zaščita finančnih interesov Evropske unije – Boj proti goljufijam – Letno poročilo za leto 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}

KAZALO

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU Zaščita finančnih interesov Evropske unije – Boj proti goljufijam – Letno poročilo za leto 2013	
Povzetek	5
1. Uvod.....	8
2. Goljufije in druge nepravilnosti	8
2.1 Sporočene nepravilnosti ter splošni trendi in težnje v obdobju 2009–2013	8
2.2 Nepravilnosti, sporočene kot goljufije, ki vplivajo na proračun EU.....	9
2.2.1 Prihodki.....	12
2.2.2 Odhodki.....	13
2.2.2.1 Naravni viri (kmetijstvo, razvoj podeželja in ribištvo)	15
2.2.2.2 Kohezijska politika (v programskih obdobjih 2007–2013 in 2000–2006)	16
2.2.2.3 Predpristopna politika (predpristopna pomoč (PP) in instrument za predpristopno pomoč (IPP)).....	16
2.2.2.4 Odhodki, ki jih neposredno upravlja Komisija	17
2.2.3 Rezultati Evropskega urada za boj proti goljufijam (OLAF).....	17
2.3 Nepravilnosti, ki niso bile sporočene kot goljufije	17
2.3.1 Prihodki.....	18
2.3.2 Odhodki.....	19
3. Izterjava ter drugi preventivni in korektivni ukrepi	19
3.1 Odhodki: preventivni mehanizmi.....	20
3.1.1 Prekinitve plačil v letu 2013	20
3.1.2 Začasne ustavitve	20
3.2 Odhodki: finančni popravki in izterjave, izvedeni v letu 2013	21
3.3 Izterjave v zvezi s prihodki iz lastnih sredstev.....	22
4. Politike na področju boja proti goljufijam na ravni EU.....	22
4.1 Pobude Komisije na področju boja proti goljufijam v letu 2013	22
4.1.1 Uredba št. 883/2013 o preiskavah, ki jih izvaja urad OLAF	22
4.1.2 Predlog direktive o boju proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom Unije, z uporabo kazenskega prava	22

4.1.3	Predlog za ustanovitev Evropskega javnega tožilstva	23
4.1.4	Boj proti korupciji v EU.....	23
4.1.5	Politika na področju boja proti goljufijam v carini	23
4.1.5.1	Medsebojna upravna pomoč – predlog spremembe Uredbe št. 515/97	23
4.1.5.2	Skupne carinske operacije.....	24
4.1.5.3	Pobuda o podvrednotenju.....	25
4.1.5.4	Informacijski sistem za boj proti goljufijam (AFIS).....	25
4.1.6	Boj proti goljufijam na področju DDV	26
4.1.7	Določbe na področju boja proti goljufijam v mednarodnih sporazumih	26
4.1.8	Boj proti nezakoniti trgovini s tobaknimi izdelki.....	26
4.1.8.1	Sporočilo o okrepitvi boja proti tihotapljenju cigaret in drugim oblikam nezakonite trgovine s tobaknimi izdelki	26
4.1.8.2	Okvirna konvencija Svetovne zdravstvene organizacije za nadzor nad tobakom – protokol za odpravo nezakonite trgovine	27
4.1.8.3	Sporazumi o sodelovanju med Evropsko unijo, državami članicami in štirimi proizvajalci cigaret	27
4.1.9	Pravila za oddajo javnih naročil.....	28
4.1.10	Predlog direktive o kazenskopravni zaščiti eura in drugih valut pred ponarejanjem	28
4.1.11	Strategija Komisije za boj proti goljufijam.....	29
4.1.12	Programa Hercule in Pericles	29
4.1.12.1	Izvajanje programov Hercule II in Pericles	29
4.1.12.2	Večletni finančni okvir za obdobje 2014–2020	30
4.2	Svetovalni odbor za usklajevanje preprečevanja goljufij (COCOLAF)	30
4.3	Resolucija Evropskega parlamenta z dne 3. julija 2013 o zaščiti finančnih interesov EU – boj proti goljufijam – letno poročilo za leto 2011	30
5.	Ukrepi držav članic za boj proti goljufijam in drugim nezakonitim dejavnostim, ki vplivajo na finančne interese EU	31
5.1	Ukrepi za boj proti goljufijam in drugim nepravilnostim, ki vplivajo na finančne interese EU	31
5.2	Izvajanje člena 3(4) nove uredbe OLAF o določitvi službe za usklajevanje boja proti goljufijam (AFCOS).....	32
5.3	Izvajanje priporočil iz leta 2012.....	34
6.	Zaključki in priporočila.....	35

6.1	Izredni sklop ukrepov za boj proti goljufijam.....	35
6.1.1	Na začetku poti: strategija Komisije za boj proti goljufijam	35
6.1.2	Reforma Evropskega urada za boj proti goljufijam	35
6.1.3	Ukrepi za boj proti goljufijam in korupciji na področju javnih naročil	36
6.1.4	Sektorski ukrepi: prihodki.....	36
6.1.5	Sektorski ukrepi: odhodki	37
6.1.6	Prihodnji izzivi	37
6.2.	Operativni rezultati: drugačna hitrost.....	37
6.2.1	Prihodki: kakovost informacij in strategije nadzora	38
6.2.2	Odhodki: razsežnosti v razvoju.....	38
	PRILOGA 1 – Nepravilnosti, sporočene kot goljufije.....	40
	PRILOGA 2 – Nepravilnosti, ki niso bile sporočene kot goljufije	41
	PRILOGA 3 – Finančni popravki, izvedeni leta 2013 v okviru deljenega upravljanja (v milijonih EUR).....	42

POVZETEK

Komisija je v sodelovanju z državami članicami pripravila to letno poročilo o zaščiti finančnih interesov Evropske unije za leto 2013 v skladu s členom 325 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU). Poročilo zajema ukrepe Komisije in držav članic za boj proti goljufijam ter njihove rezultate. To je zadnje poročilo sedanje Komisije, zato so v njem obravnavani dosežki zadnjih petih let. Zaključki in priporočila v poročilu temeljijo na analizi razpoložljivih informacij za zadnjih pet let ter na težavah in tveganjih, ugotovljenih v tem obdobju.

Ukrepi za zaščito finančnih interesov EU v obdobju 2009–2013

Komisija je v obdobju 2009–2013 sprejela popolnoma nove pravne in upravne ukrepe za izboljšanje zaščite finančnih interesov EU.

Ta sklop ukrepov se je začel izvajati leta 2011, ko je Komisija sprejela svojo večletno strategijo za boj proti goljufijam. Strategija, ki je bila prvotno naslovljena na službe Komisije, je bila ključna za ozaveščanje pristojnih nacionalnih organov o goljufijah. Poleg tega so bile na podlagi strategije v nove programe porabe za obdobje 2014–2020 vključene posebne določbe o boju proti goljufijam.

Drugi mejnik v krepitvi boja proti goljufijam je bilo sprejetje nove uredbe OLAF¹ leta 2013. S to uredbo so se racionalizirali postopki urada OLAF in povečala njegova učinkovitost. Okrepila so se tudi postopkovna jamstva za osebe, vključene v preiskavo urada OLAF.

Komisija je v letih 2012 in 2013 obravnavala kazenskopравни vidik zaščite finančnih interesov EU, pri čemer je sprejela:

- predlog direktive o boju proti goljufijam z uporabo kazenskega prava, ki je bil sprejet julija 2012 in s katerim naj bi se odpravile vrzeli v zakonodajah držav članic na področju boja proti goljufijam, ki ovirajo učinkovit kazenski pregon goljufov;
- predlog uredbe o ustanovitvi Evropskega javnega tožilstva, ki je bil sprejet julija 2013. Predlog o Evropskem javnem tožilstvu je eden od najpomembnejših zakonodajnih predlogov v zvezi z zaščito finančnih interesov EU.

Komisija je sprejela tudi veliko pomembnih ukrepov, izrecno namenjenih zaščiti prihodkovnega dela proračuna EU. Ti vključujejo:

- predlog spremembe Uredbe št. 515/97 o medsebojni upravni pomoči na področju carine;
- direktivi o mehanizmu za hiter odziv na goljufije na področju DDV in mehanizmu obrnjene davčne obveznosti;
- podpis protokola k okvirni konvenciji za nadzor nad tobakom za odpravo nezakonite trgovine s tobačnimi izdelki in
- sporočilo o boju proti tihotapljenju tobačnih izdelkov iz leta 2013.

¹ UL L 248, 18.9.2013, str. 1.

Komisija je s temi ukrepi oblikovala nove razsežnosti politike boja proti goljufijam na ravni EU.

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

V letu 2013 je bilo 1 609 nepravilnosti sporočenih kot goljufije (to vključuje sume goljufije in ugotovljene goljufije) v skupnem znesku 309 milijonov EUR sredstev EU. Med posameznimi državami članicami še vedno obstajajo precejšnje razlike v številu sporočenih nepravilnosti, ki pomenijo goljufijo, kar je verjetno posledica različnih pristopov k odkrivanju goljufij in v nekaterih primerih neusklajenih razlag pri uporabi pravnega okvira. Število sporočenih nepravilnosti, ki pomenijo goljufijo, se na področju prihodkov zmanjšuje. Na področju odhodkov se je število takšnih nepravilnosti v obdobju 2009–2011 močno zmanjšalo, vendar se spet povečuje.

V zadnjih dveh letih so se okrepili nekateri trendi: sodelovanje upravnih organov pri odkrivanju nepravilnosti, ki pomenijo goljufijo, se je še naprej večalo, uporaba ponarejene dokumentacije pa je postala najpogostejša oblika goljufije.

Povečalo se je število sporočenih nepravilnosti, ki ne pomenijo goljufije, zlasti v smislu zneskov. To kaže predvsem na povečanje razpoložljivih sredstev za različne programe porabe, izvajanje večjega števila programov ter dejstvo, da evropske institucije in nacionalne revizijske službe namenjajo več pozornosti upravljanju sredstev.

Preventivni in korektivni ukrepi

Komisija je v letu 2013 sprejela več odločitev za zagotovitev, da se sredstva EU uporabljajo v skladu z načelom dobrega finančnega poslovanja in da so finančni interesi EU zaščiteni. Na področju kohezijske politike je sprejela 217 sklepov o prekinitvi plačil (nanašali so se na zneske v skupni višini več kot 5 milijard EUR). Od tega jih je bilo konec leta 2013 še vedno odprtih 131 (nanašali so se na prekinjena plačila v skupni višini približno 2 milijardi EUR). Komisija je sprejela tudi štiri nove sklepe o začasni ustavitvi plačil (tri od teh so bile konec leta še vedno v veljavi).

Komisija je izvedla finančne popravke v skupni višini več kot 2,5 milijarde EUR in izdala naloge za izterjavo v skupni vrednosti 955 milijonov EUR.

Ukrepi, sprejeti v letu 2013, dokazujejo, da Komisija resno obravnava zaščito finančnih interesov EU in da so vzpostavljeni mehanizmi učinkoviti pri doseganju tega cilja. Vendar se zdaj s tveganjem, da zneski, ki so že bili izplačani upravičencem in so predmet finančnih popravkov, ne bodo izterjani, soočajo nacionalni proračuni.

Službe za usklajevanje boja proti goljufijam (AFCOS)

Letošnje poročilo se osredotoča na zahtevo, da mora vsaka država članica ustanoviti službo za usklajevanje boja proti goljufijam (AFCOS) v skladu s členom 3(4) Uredbe (EU) št. 883/2013. Namen ustanovitve služb AFCOS je olajšati učinkovito sodelovanje in izmenjavo informacij z Evropskim uradom za boj proti goljufijam (OLAF).

Štiri države članice še niso uradno ustanovile svojih služb AFCOS, vendar jih nameravajo ustanoviti do konca leta 2014.

Odgovornosti nacionalnih služb AFCOS se med državami razlikujejo. Vse države članice so svojim službam AFCOS dodelile usklajevalno vlogo, vendar v različnih obsegih. Le nekaj držav članic je svojim službam AFCOS podelilo preiskovalna pooblastila.

1. UVOD

Komisija na podlagi člena 325(5) Pogodbe o delovanju Evropske unije in v sodelovanju z državami članicami Evropskemu parlamentu in Svetu vsako leto predloži poročilo o ukrepih, sprejetih za boj proti goljufijam in kakršnim koli drugim nezakonitim dejavnostim, ki vplivajo na finančne interese EU.

V Pogodbi je navedeno, da so EU in države članice skupaj odgovorne za zaščito finančnih interesov EU ter boj proti goljufijam. Nacionalni organi upravljajo približno 80 % odhodkov EU in zbirajo tradicionalna lastna sredstva (TLS). Komisija nadzira obe področji, določa standarde in preverja spoštovanje predpisov. Tesno sodelovanje med Komisijo in državami članicami je bistveno za zagotovitev učinkovitih ukrepov za zaščito finančnih interesov EU. Eden od glavnih ciljev tega poročila je oceniti, kako učinkovito je bilo to sodelovanje v letu 2013 in kako ga je mogoče izboljšati.

To poročilo opisuje ukrepe, sprejete v letu 2013 na ravni EU, ter vsebuje povzetek in oceno ukrepov, ki so jih sprejele države članice za boj proti goljufijam. Vključuje tudi analizo glavnih dosežkov nacionalnih in evropskih organov pri odkrivanju goljufij in nepravilnosti v zvezi z odhodki in prihodki EU ter poročanju o tem. Poročilo zlasti poudarja ustanovitev služb za usklajevanje boja proti goljufijam (AFCOS) v posameznih državah članicah, saj bo to olajšalo izmenjavo ključnih informacij v zvezi s finančnimi interesi EU med državami članicami in uradom OLAF.

Poročilu je priloženih šest delovnih dokumentov služb Komisije². Dokumenta z naslovom „Izvajanje člena 325 s strani držav članic v letu 2013“ in „Statistična analiza nepravilnosti“ vsebujeta tabele, v katerih so povzeti glavni rezultati ukrepov za boj proti goljufijam v posameznih državah članicah.

2. GOLJUFIJE IN DRUGE NEPRAVILNOSTI

2.1 Sporočene nepravilnosti ter splošni trendi in težnje v obdobju 2009–2013

V letu 2013 je bilo Komisiji sporočenih 15 779 nepravilnosti (goljufij in nepravilnosti, ki ne pomenijo goljufije), ki so vključevale zneske v skupni višini približno 2,14 milijarde EUR, od česar se približno 1,76 milijarde EUR nanaša na odhodkovna področja proračuna EU. Ugotovljene nepravilnosti predstavljajo 1,34 % plačil na strani odhodkov in 1,86 % bruto zneska zbranih TLS.

Število nepravilnosti se je v primerjavi z letom 2012 povečalo za 17 %. Finančni zneski v zvezi z odkritimi nepravilnostmi pa so se zmanjšali za 36 %.

² (i) Izvajanje člena 325 s strani držav članic v letu 2013; (ii) Statistična ocena nepravilnosti, sporočenih za leto 2013, na področju lastnih sredstev, naravnih virov, kohezijske politike in predpristopne pomoči; (iii) Priporočila za nadaljnje ukrepanje po poročilu Komisije o zaščiti finančnih interesov EU – Boj proti goljufijam, 2012; (iv) Metodologija za statistično oceno sporočenih nepravilnosti za leto 2013; (v) Letni pregled z informacijami o rezultatih programa Hercule II za leto 2013; (vi) Izvajanje strategije Komisije za boj proti goljufijam.

V zadnjih petih letih so države članice in Komisija bistveno spremenile način sporočanja nepravilnosti. Oblikovani sta bili dve posebni platformi³, na podlagi katerih so se izboljšale pravočasnost ter splošna kakovost in količina informacij o nepravilnostih, ki vplivajo na proračun EU.

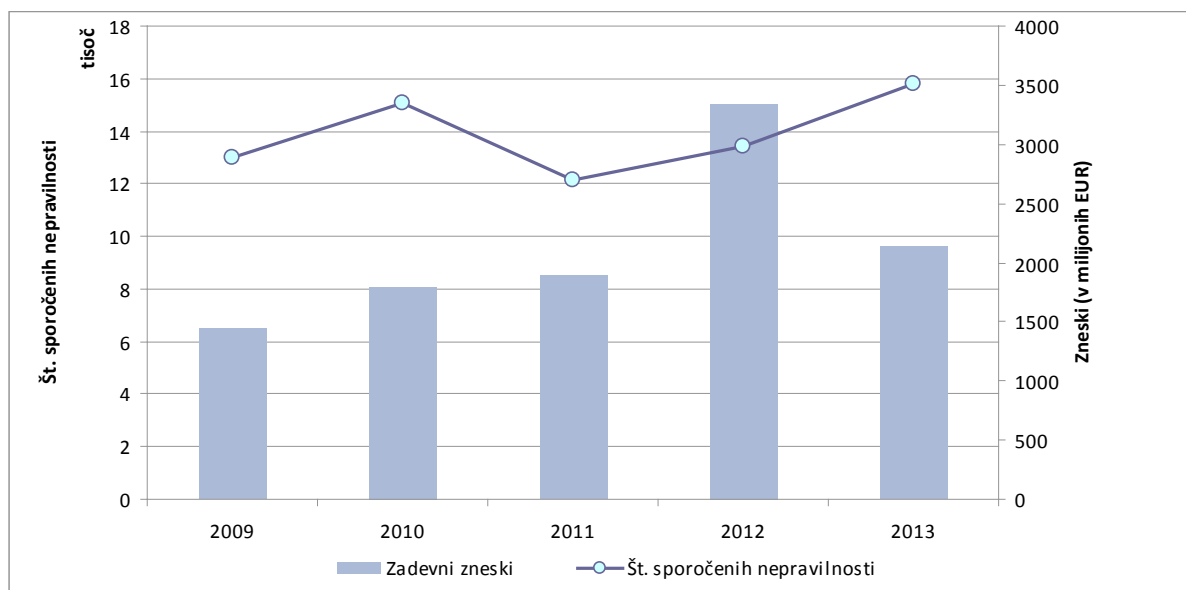
Zaradi razpoložljivosti teh informacij so se bistveno spremenile informacije, navedene v tem poročilu, pri čemer se je osredotočenost s splošno obravnavanih nepravilnosti preusmerila v nepravilnosti, sporočene kot goljufije.

V obdobju 2009–2013 se je število sporočenih nepravilnosti povečalo za 22 %, povezani zneski pa so se povečali za 48 %.

To povečanje je delno povezano s sredstvi, razpoložljivimi v okviru proračuna EU, saj so bila leta 2013 več kot 10 % višja kot leta 2009. Vendar je najverjetnejši razlog povečanja dejstvo, da institucije EU (Evropska komisija in Računsko sodišče) in nacionalne službe namenjajo več pozornosti upravljanju sredstev EU ter v zvezi s tem izvajajo večji nadzor.

Zato se je število nepravilnosti, ki niso bile sporočene kot goljufije, v zadnjih petih letih postopno povečevalo, čeprav se je število nepravilnosti, sporočenih kot goljufije (za odkrivanje teh nepravilnosti, ki je težje, so v veliki meri pristojne države članice), v določenem obsegu zmanjšalo (glej oddelek 2.2 in graf 2 spodaj).

Graf 1: Sporočene nepravilnosti (goljufije in nepravilnosti, ki ne pomenijo goljufije) in povezani zneski v obdobju 2009–2013



2.2 Nepravilnosti, sporočene kot goljufije, ki vplivajo na proračun EU

Število nepravilnosti, sporočenih kot goljufije, in zadevni zneski niso neposredni kazalniki ravni goljufij, ki vplivajo na proračun EU. Izražajo dosežke držav članic in institucij EU pri

³ Sistem za upravljanje nepravilnosti (IMS) za sporočanje nepravilnosti na področju deljenega upravljanja in v zvezi z izterjavami v okviru računovodskega sistema Komisije (ABAC) za odhodke, ki jih upravlja Komisija.

odkrivanju primerov morebitnih goljufij. Končno odločitev v zvezi s tem, ali primer res pomeni goljufijo, sprejmejo pristojni (sodni) organi zadevne države članice⁴.

Države članice so leta 2013 kot goljufije sporočile 1 609 nepravilnosti, ki so vključevale zneske v skupni višini 309 milijonov EUR sredstev EU. Od teh se je 25 nepravilnosti, ki so bile sporočene kot goljufije, nanašalo na sredstva, ki se upravljajo v okviru neposrednega upravljanja, in sicer v višini 1,2 milijona EUR, osem nepravilnosti, ki so bile sporočene kot goljufije, pa so sporočile države kandidatke in so vključevale približno 1 milijon EUR.

Število nepravilnosti, ki so bile leta 2013 sporočene kot goljufije⁵, se je v primerjavi s predhodnim letom povečalo za 30 %, medtem ko se je njihov finančni učinek zmanjšal za 21 %. Opozoriti je treba, da so letna nihanja zneskov manj pomembna kot razlike v številu sporočenih primerov (na zneske lahko zlasti vplivajo posamezni primeri, ki vključujejo visoke vrednosti). Kot je prikazano v tabeli 1, so bile med sektorji ugotovljene znatne razlike. V tabeli 2 so prikazani splošni trendi zadnjih petih let, pri čemer je izpostavljeno določeno zmanjšanje števila sporočenih primerov in zneskov v tem obdobju.

Razlike so tudi med trendom pri prihodkih (zmanjševanje) in trendom pri odhodkih (če so nihanja dozdevno povezana z razvojem večletnih programskih ciklov in če je od leta 2012 prisoten trend naraščanja).

⁴ To pomeni, da lahko primere, ki jih države članice prvotno sporočijo kot morebitne goljufije, sodni organi zavrnejo.

⁵ Za opredelitve glej Prilogo IV (Metodologija).

Tabela 1: Nepravilnosti, ki so bile leta 2013 sporočene kot goljufije⁶

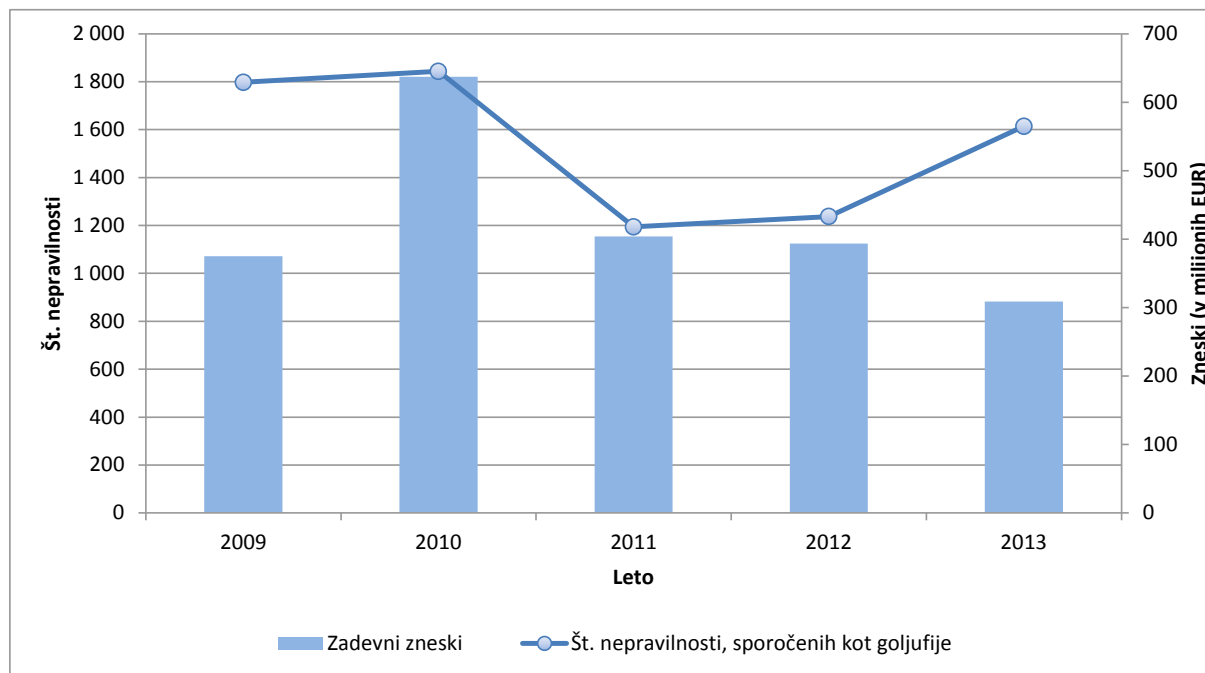
Proračunsko področje (odhodki)	Št. nepravilnosti, sporočenih kot goljufije	Razlika v primerjavi z letom 2012	Zadevni zneski (v milijonih EUR)	Razlika v primerjavi z letom 2012	Kot odstotek plačil
Naravni viri	588	175%	75,6	10%	0,13%
<i>Tržna podpora za kmetijstvo in neposredna plačila</i>	279	87%	48,5	-18%	0,11%
<i>Razvoj podeželja</i>	184	202%	13,7	53%	0,11%
<i>Oboje</i>	102	NR	4,3	NR	NR
<i>Ribištvo</i>	23	475%	9,1	1200%	1,89%
Kohezijska politika	321	15%	155,7	-22%	0,27%
<i>Kohezija v obdobju 2007–2013</i>	248	25%	124,0	-22%	0,23%
<i>Strukturni skladi 2000–2006 (tudi Kohezijski sklad)</i>	73	-10%	31,8	-23%	0,95%
Predpristopna politika	42	27%	15,57	-65%	1,87%
<i>Predpristopna pomoč (2000–2006)</i>	33	22%	14,4	-68%	51,14%
<i>Instrument za predpristopno pomoč (2007–2013)</i>	9	50%	1,2	300%	0,15%
Neposredni odhodki	25	-14%	1,2	-40%	0,01%
Odhodki skupaj	976	76%	248,1	-21%	0,19%

Proračunsko področje (prihodki)	Št. nepravilnosti, sporočenih kot goljufije	Razlika v primerjavi z letom 2012	Zadevni zneski	Razlika v primerjavi z letom 2012	Kot odstotek bruto zneska TLS, ugotovljenega za leto 2013
Prihodki (tradicionalna lastna sredstva)*	633	-7%	61	-22%	0,29%
* Zadevni zneski vključujejo ocene držav članic					
SKUPAJ	1 609	30%	309,1	-21%	/

Razčlenitev vseh nepravilnosti, sporočenih kot goljufije v letu 2013, po državah članicah in proračunskih področjih je v Prilogi 1.

⁶ Velik delež zneskov, ki se nanašajo na nepravilnosti, sporočene kot goljufije, v razmerju do skupnega zneska plačil za predpristopno pomoč (zadnji stolpec tabele 1) je v celoti posledica dejstva, da so bila plačila na tem področju v letu 2013 zelo omejena (28 milijonov EUR), saj so bili programi pomoči skoraj zaključeni. Nepravilnosti, ki so bile odkrite in sporočene kot goljufije v letu 2013, se nanašajo na dejavnosti, ki so bile financirane v okviru prejšnjih proračunskih let.

Graf 2: Nepravilnosti, sporočene kot goljufije, in zadevni zneski za obdobje 2009–2013



2.2.1 Prihodki

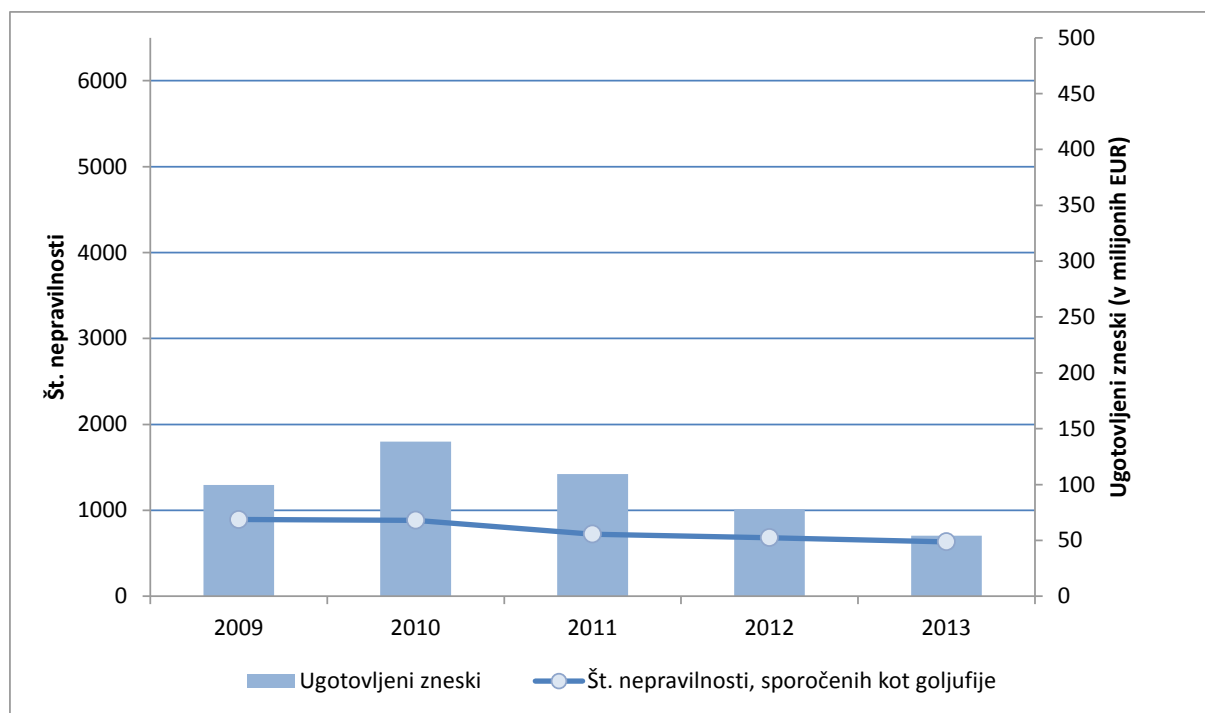
Število primerov goljufij, sporočenih v letu 2013 (633), je za 17 % nižje od povprečnega števila primerov, sporočenih v obdobju 2009–2013 (763). Skupni ugotovljeni znesek TLS, sporočen za leto 2013 (54 milijonov EUR – 61 milijonov EUR skupaj z ocenjenimi zneski), je za 44 % nižji od povprečnega ugotovljenega zneska za obdobje 2009–2013 (96 milijonov EUR)⁷.

V letu 2013 je bila skoraj polovica primerov goljufij (47 %) odkrita med inšpekcijskimi pregledi, ki so jih izvedle službe za boj proti goljufijam, 29 % pa jih je bilo odkritih med carinskimi kontrolami, izvedenimi ob carinjenju blaga. Približno 56 % vseh zneskov TLS, povezanih s primeri goljufij, je bilo ugotovljenih med inšpekcijskimi pregledi služb za boj proti goljufijam.

V skladu z analizo se je število primerov goljufij v obdobju 2009–2013 zmanjšalo, kot je prikazano v grafu 3.

⁷ Zaradi primerljivosti podatki za obdobje 2009–2012 temeljijo na podatkih, ki so se uporabili za pripravo poročil v navedenem obdobju.

Graf 3: TLS – primeri goljufij in ugotovljeni zadevni zneski v obdobju 2009–2013



2.2.2 Odhodki

V zvezi z odhodki EU se je število nepravilnosti, sporočenih kot goljufije, znatno povečalo, tj. za 76 %. Ta odstotek odraža predvsem področje naravnih virov (175-odstotno povečanje, glej odstavek 2.2.2.1). Povečanje je bilo ugotovljeno tudi na področju kohezijske (15 %) in predpristopne (27 %) politike. Zmanjšanje je bilo ugotovljeno na področju neposrednih odhodkov (14 %). Kot je že bilo navedeno, so nihanja zadevnih zneskov manj pojasnjevalna, saj so se zmanjšala v vseh sektorjih, razen v kmetijstvu (+ 10 %).

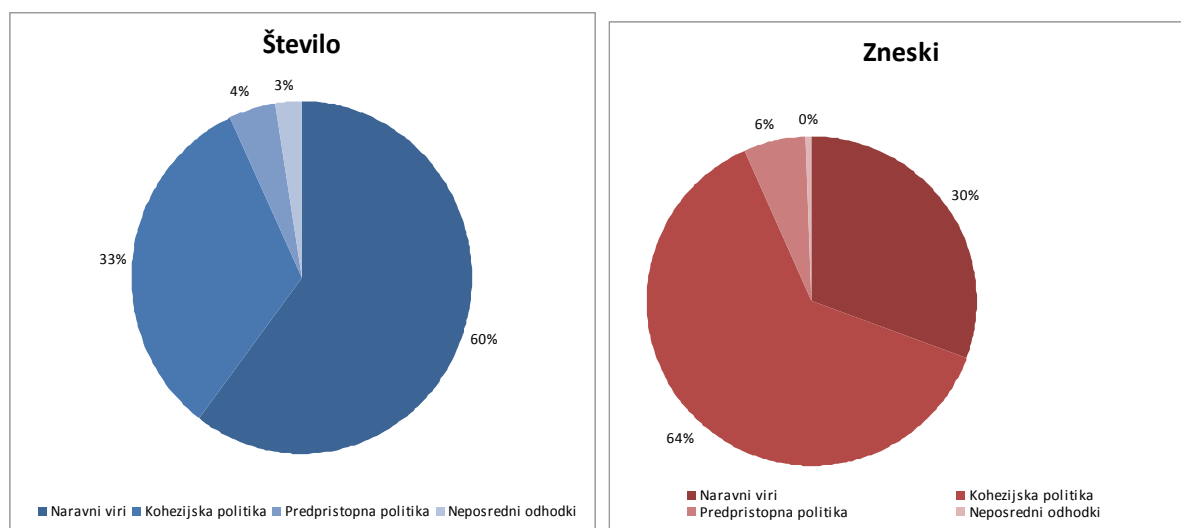
Sporočene nepravilnosti se pogosto nanašajo na transakcije, ki niso bile izvedene v finančnem letu, v katerem so bile nepravilnosti odkrite ali sporočene. Med trenutkom, ko je (morebitna) goljufija storjena, in trenutkom, ko je ta sporočena Komisiji, povprečno minejo približno štiri leta⁸.

V grafih 4 in 5 so prikazane nepravilnosti, sporočene kot goljufije, in zadevni zneski po odhodkovnih področjih.

Za razliko od prejšnjih let je bila večina nepravilnosti, sporočenih kot goljufije (60 %), odkrita v kmetijskem sektorju. Vendar se tako kot v prejšnjih letih največji delež zneskov, ki vključujejo nepravilnosti (63 %), nanaša na področje kohezijske politike.

⁸ Med trenutkom, ko je goljufija storjena, in trenutkom, ko je ta odkrita, minejo v povprečju dve leti in devet mesecev. Nato pa v povprečju mine petnajst mesecev, preden je nepravilnost sporočena Komisiji. Vendar na ta povprečja močno vplivajo nepravilnosti, sporočene v kmetijskem sektorju (20 mesecev po odkritju); na področju kohezijske politike je ta čas veliko krajši (osem mesecev).

Grafa 4 in 5: Nepravilnosti, sporočene kot goljufije, po proračunskih področjih (odhodki) – število in zneski



Ugotovljeni načini delovanja se v primerjavi s prejšnjimi leti niso bistveno razlikovali. Uporaba lažne ali ponarejene dokumentacije ali izjav je še vedno najpogostejša metoda.

Le tri nepravilnosti, sporočene kot goljufije, se nanašajo na korupcijo⁹.

Približno 48 % nepravilnosti, ki so bile v letu 2013 sporočene kot goljufije, je bilo odkritih s strani organov za boj proti goljufijam ali v okviru kazenskih preiskav ali drugega zunanjega nadzora. 52 % teh nepravilnosti je bilo odkritih s sistemi upravnega nadzora, določenimi v področnih uredbah. To poudarja pomen zunanjega nadzora v boju proti goljufijam in potrebo po močnem usklajevanju z organi upravljanja in revizijskimi organi. Poleg tega kaže, da so se revizijski organi znatno izboljšali. Pri preiskavah goljufij ali kazenskih preiskavah so bili odkriti primeri morebitnih goljufij, ki so vključevale visoke finančne zneske, kar izraža njihovo zmožnost ciljnega usmerjanja dela in velike preiskovalne zmogljivosti.

V letu 2013 le ena država članica, tj. Irska, nobene od ugotovljenih nepravilnosti ni uvrstila med goljufije. Odkrivanje se med državami članicami še vedno razlikuje¹⁰. Države članice, ki so odkrile in sporočile največ nepravilnosti, ki pomenijo goljufijo, so: Italija, Romunija, Bolgarija, Poljska, Danska in Grčija (med 302 in 55). Največje številke v smislu zadevnih zneskov so sporočile Italija, Poljska, Romunija, Grčija in Nemčija (med 68 in 24 milijonov EUR). Belgija, Litva, Luksemburg, Madžarska, Nizozemska, Finska in Švedska so sporočile zelo malo nepravilnosti, ki pomenijo goljufijo (manj kot tri za vsa odhodkovna področja). Te razlike so posledica več dejavnikov in kažejo na zelo različne pristope, ne samo med državami članicami, ampak tudi med različnimi upravami v isti državi članici. Nekatere države članice boju proti goljufijam namenjajo znatna sredstva, druge pa raje izvajajo finančne popravke brez nadaljnje preiskave morebitnega kaznivega dejanja.

⁹ Dve na področju kohezijske politike in ena v kmetijstvu. Odkritje teh primerov so sporočile tri države članice: Češka, Latvija (kohezijska politika) in Nizozemska (kmetijstvo). Slednji se nanaša na proračunsko leto 1999 in je povezan z drugimi podobnimi primeri, ki sta jih v prejšnjih letih sporočili Francija in Belgija. Zaradi zapletenosti primera in zaupnosti preiskav je bil sporočen šele leta 2013.

¹⁰ Glej Prilogo 1.

Od vseh nepravilnosti, ki so bile v zadnjih petih letih sporočene kot goljufije, je bilo za 8 % ugotovljeno, da so res pomenile goljufije (delež ugotovljenih goljufij)¹¹. Ta delež se je v primerjavi z letom 2012 podvojil.

2.2.2.1 Naravni viri (kmetijstvo, razvoj podeželja in ribištvo)

Občutno povečanje v ribiškem sektorju (+ 475 %) je bilo glede na zamude pri izvajanju programov in majhno število nepravilnosti, sporočenih do prejšnjega leta, pričakovano.

V kmetijstvu so razmere bolj zapletene, ker nepravilnosti, ki so jih sporočile štiri države članice (Bolgarija, Danska, Italija in Romunija), predstavljajo približno 75 % skupnega števila nepravilnosti, sporočenih kot goljufije, pri čemer pa se je število nepravilnosti, ki so bile sporočene kot goljufije, povečalo tudi za pet drugih držav (Češko, Grčijo, Španijo, Francijo in Poljsko).

V zvezi z Dansko so sporočeni primeri posledica nadaljevanja preiskave iz leta 2012. Primeri domnevnih goljufij so povezani z neupoštevanjem nacionalnih omejitev glede uporabe gnojil in zahtev glede navzkrižne skladnosti. Upravni postopki v zvezi z navzkrižno skladnostjo so v teku in v veliko primerih bo pravnomočno sodbo izreklo sodišče.

V primeru Romunije in Bolgarije so bile ugotovljene številne pomanjkljivosti sistema, zaradi česar se je poostiril nadzor, s tem pa je bilo odkritih še več nepravilnosti.

Število nepravilnosti, ki so bile sporočene kot goljufije, je bilo najvišje v Italiji (213). Približno ena tretjina je bila odkrita v okviru obsežne preiskave, ki še vedno poteka. Vendar je veliko število morda posledica pretiranega opredeljevanja primerov kot goljufij, kar se bo v prihodnjih letih nadalje spremljalo.

Povečanje števila nepravilnosti, sporočenih kot goljufije, zadeva tako Evropski kmetijski jamstveni sklad¹² kot Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja¹³. Oba sklada zadeva 18 % sporočenih primerov.

Skoraj 30 % nepravilnosti, ki pomenijo goljufijo, je vključevalo uporabo lažne ali ponarejene dokumentacije ali izjav.

Delež morebitnih nepravilnosti, ki pomenijo goljufijo, odkritih s strani služb za boj proti goljufijam, se je leta 2013 v primerjavi s prejšnjimi leti povečal na 44 %, medtem ko je delež kazenskih preiskav ostal nespremenjen (8 %). Razlog za to so zlasti rezultati, ki sta jih sporočili Italija in Danska.

Delež ugotovljenih goljufij v kmetijstvu se je v primerjavi z letom 2012 povečal – znašal je 7 % vseh sporočenih primerov v obdobju 2009–2013 (6 % leta 2012).

¹¹ Delež ugotovljenih goljufij je odstotek števila primerov ugotovljenih goljufij med vsemi nepravilnostmi, ki so bile sporočene kot goljufije (primeri suma goljufije in ugotovljene goljufije), v petletnem obdobju.

¹² EKJS.

¹³ EKSRP.

2.2.2.2 Kohezijska politika (v programskih obdobjih 2007–2013 in 2000–2006)

Čeprav se je sporočanje nepravilnosti, ki pomenijo goljufijo, v primerjavi z letom 2012 povečalo za 15 %, kohezijska politika prvič ni bila področje proračunskih odhodkov z najvišjim številom nepravilnosti, sporočenih kot goljufije. Zadevni zneski pa kljub zmanjševanju še vedno predstavljajo največji delež skupnih zneskov.

V skladu s trendi, ki so izstopali v letu 2012, so nepravilnosti v zvezi z Evropskim skladom za regionalni razvoj (ESRR) predstavljale največji delež nepravilnosti, ki so bile v letu 2013 sporočene kot goljufije. Vendar je bilo v zadnjih petih letih število nepravilnosti, ki so bile sporočene kot goljufije, v zvezi z Evropskim socialnim skladom (ESS) skoraj enako kot v zvezi s skladom ESRR. V smislu zadevnih zneskov so nepravilnosti v zvezi z ESRR vedno predstavljale največji delež (ker ESRR podprtim projektom zagotavlja višje zneske financiranja).

Večina nepravilnosti, ki so pomenile goljufijo (55%), je bilo odkritih v okviru sistema nadzora, zagotovljenega z zakonodajo EU, in ne v okviru kazenskih preiskav ali s strani organov za boj proti goljufijam. S tem se je nadaljeval trend, izpostavljen že v letu 2012, vendar to predstavlja veliko spremembo v primerjavi s prejšnjim programskim obdobjem (2000–2006), ko so bile nepravilnosti, ki pomenijo goljufijo, odkrite skoraj izključno v okviru preiskav goljufij in kazenskih preiskav.

Zdi se, da se je delo Komisije v preteklih letih v zvezi z ozaveščanjem o goljufijah na področju kohezijske politike izplačalo, vendar je treba zgoraj opisan trend dodatno utrditi¹⁴. V smislu finančnih zneskov je bila večina pomembnih nepravilnosti, ki so pomenile goljufijo, še vedno odkritih v okviru kazenskih preiskav in preiskav goljufij (76%).

Čas, potreben za sporočanje primerov goljufij po njihovem odkritju, ostaja enak, tj. povprečno osem mesecev. Nepravilna dejanja s bila odkrita povprečno dve leti in šest mesecev po tem, ko so se začela.

Delež ugotovljenih goljufij na področju kohezijske politike se je v primerjavi z letom 2012 povečal; za 11 % nepravilnosti, ki so bile v obdobju 2009–2013 sporočene kot goljufije, je bilo na podlagi končnih sklepov, sprejetih v Grčiji, Nemčiji, na Poljskem in v Sloveniji, ugotovljeno, da res pomenijo goljufijo (ta delež je leta 2012 znašal 3 %).

2.2.2.3 Predpristopna politika (predpristopna pomoč (PP) in instrument za predpristopno pomoč (IPP))

Število nepravilnosti, ki so bile sporočene kot goljufije, v zvezi s PP se v primerjavi s prejšnjim letom ni spremenilo, čeprav se od leta 2009 zmanjšuje. Primere nepravilnosti, ki pomenijo goljufijo, v zvezi s PP sta sporočili Romunija in Bolgarija, predvsem na področju razvoja podeželja¹⁵.

¹⁴ Službe Komisije, odgovorne za kohezijsko politiko, v sodelovanju z uradom OLAF od leta 2008 izvajajo skupno strategijo za boj proti goljufijam.

¹⁵ SAPARD.

Število nepravilnosti, ki pomenijo goljufijo, in zadevni nepravilni zneski v zvezi z IPP so se v primerjavi z letom 2012 povečali. To povečanje se lahko obravnava kot pričakovano, saj se je sporočanje nepravilnosti v zvezi z IPP začelo šele v preteklih letih. Večino nepravilnosti, ki pomenijo goljufijo, je sporočila Turčija. Najvišji zneski, povezani z goljufijami, so bili zabeleženi v zvezi s pomočjo pri tranziciji, vzpostavljanjem institucij in razvojem podeželja.

2.2.2.4 Odhodki, ki jih neposredno upravlja Komisija

Analiza odhodkov, ki jih neposredno upravlja Komisija, temelji na podatkih o nalogih za izterjavo, ki so jih izdale službe Komisije.

Po podatkih iz računovodskega sistema na podlagi nastanka poslovnega dogodka (ABAC) so v letu 2013 službe Komisije 25 izterjav označile kot domnevne goljufije in jih nato sporočile uradu OLAF. Te izterjave so zajemale 1,2 milijona EUR, kar je manj kot predhodno leto.

2.2.3 Rezultati Evropskega urada za boj proti goljufijam (OLAF)¹⁶

Urad OLAF je v letu 2013 začel 253 preiskav in odprl 34 primerov usklajevanja, zaključil pa jih je 293 (164 od teh s priporočili).

Nacionalnim organom je poslal 85 priporočil za sodno ukrepanje, pri čemer je priporočil, da se izterja približno 402,8 milijona EUR, od česar se je 84,9 milijona EUR nanašalo na prihodke, 317,9 milijona EUR pa na odhodke (glej tabelo 2).

Tabela 2: Zneski, priporočeni za izterjavo v letu 2013 po preiskavah urada OLAF¹⁷

Sektor	Priporočeni znesek
	v milijonih EUR
Carinske goljufije	84,9
Strukturni skladi	111,7
Kmetijski skladi	34,4
Zunanja pomoč	100,4
Centralizirani odhodki	4,5
Novi finančni instrumenti	66,3
Osebe EU	0,6
SKUPAJ	402,8

2.3 Nepravilnosti, ki niso bile sporočene kot goljufije

Komisija je bila v letu 2013 obveščena o 14 170 nepravilnostih, ki niso bile sporočene kot goljufije (približno 16% več kot v letu 2012). Število nepravilnosti se je povečalo na vseh področjih, razen v zvezi s predpristopno pomočjo. Zadevni finančni učinek se je zmanjšal na približno 1,84 milijarde EUR (38 % manj kot v letu 2012), v kmetijstvu pa se je bistveno povečal (glej odstavek 2.3.2), kot je prikazano v tabeli 3.

¹⁶ Za celoten opis glej „Poročilo urada OLAF za leto 2013“: http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/reports-olaf/2013/olaf_report_2013_en.pdf.

¹⁷ Glej prejšnjo opombo, slika 16, str. 21.

Tabela 3: Nepravilnosti, ki niso bile sporočene kot goljufije v letu 2013 ¹⁸

Proračunsko področje (odhodki)	Št. nepravilnosti, ki niso bile sporočene kot goljufije	Razlika v primerjavi z letom 2012	Zadevni zneski (v milijonih EUR)	Razlika v primerjavi z letom 2012	Kot odstotek plačil
Naravni viri	2 947	26%	202,3	58%	0,35%
Tržna podpora za kmetijstvo in neposredna plačila	1 031	0%	110,0	75%	0,25%
Razvoj podeželja	1 748	42%	76,0	49%	0,59%
Drugo / n. r.	35	289%	2,0	100%	
Ribištvo	133	80%	14,3	10%	2,97%
Kohezijska politika	4 672	15%	1 178,0	-49%	2,06%
Kohezija v obdobju 2007–2013	4 223	31%	1 012,4	-36%	1,88%
Strukturni skladi 2000–2006 (tudi Kohezijski sklad)	449	-48%	165,6	-77%	4,95%
Predpristopna politika	187	-15%	46,6	1%	5,60%
Predpristopna pomoč (2000–2006)	148	-27%	45,4	1%	161,57%
Instrument za predpristopno pomoč (2007–2013)	39	129%	1,2	20%	0,15%
Neposredni odhodki	2 220	35%	80,7	-32%	0,55%
Odhodki skupaj	10 026	21%	1 507,6	-42%	1,15%

Proračunsko področje (prihodki)	Št. nepravilnosti, ki niso bile sporočene kot goljufije	Razlika v primerjavi z letom 2012	Zadevni zneski	Razlika v primerjavi z letom 2012	Kot odstotek bruto zneska TLS, ugotovljenega za leto 2013
Prihodki (tradicionalna lastna sredstva)*	4 144	6%	327,4	-12%	1,57%
* Zadevni zneski vključujejo ocene držav članic					
SKUPAJ	14 170	16%	1 835,0	-38%	/

Priloga 2 vsebuje razčlenitev vseh nepravilnosti, ki leta 2013 niso bile sporočene kot goljufije, po državah članicah in proračunskih področjih.

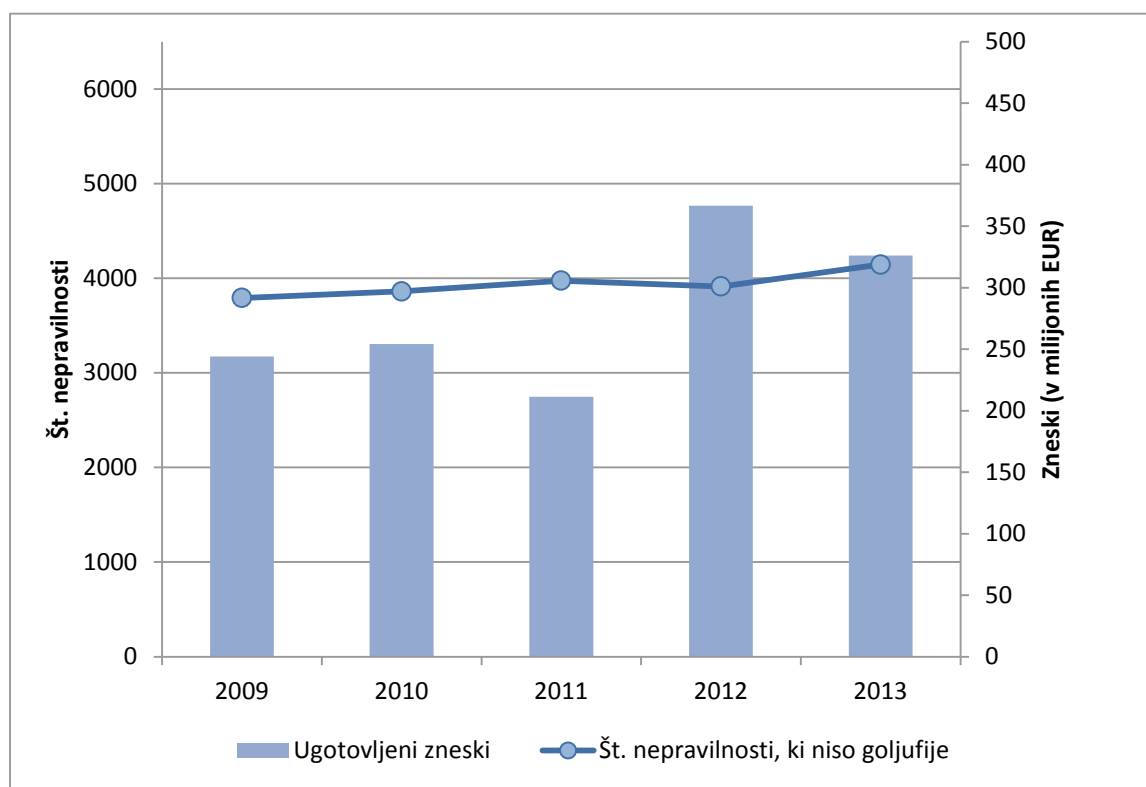
2.3.1 Prihodki

Število nepravilnosti, sporočenih v letu 2013 (4 144), je bilo za 5 % višje od povprečnega števila nepravilnosti, sporočenih v obdobju 2009–2013 (3 936)¹⁹. Skupni ugotovljeni zadevni znesek TLS (326 milijonov EUR – 327 milijonov EUR skupaj z ocenjenimi zneski) je bil za 16 % višji od povprečnega ugotovljenega zneska za obdobje 2009–2013 (280 milijonov EUR).

¹⁸ Glej opombo 4.

¹⁹ Zaradi primerljivosti podatki za obdobje 2009–2012 temeljijo na podatkih, ki so se uporabili za pripravo poročil v navedenem obdobju.

Graf 6: TLS – primeri nepravilnosti, ki niso bile sporočene kot goljufije, in zadevni zneski v obdobju 2009–2013



Večina primerov nepravilnosti (56 %) in ugotovljenih zneskov TLS (56 %) je bila v letu 2013 odkrita v okviru naknadne kontrole po carinjenju.

2.3.2 Odhodki

Povečanje števila nepravilnosti, ki niso bile sporočene kot goljufije, zadeva vsa odhodkovna področja proračuna EU, razen predpristopno pomoč.

Vendar je to povečanje sporočenih nepravilnosti izraženo v znatnem zmanjšanju zadevnih zneskov, zlasti na področju kohezijske politike. Znatno povečanje je bilo ugotovljeno na področjih politike naravnih virov (zlasti v zvezi z razvojem podeželja in napredkom pri izvajanju programov na tem področju ter večjim številom preverjanj zaradi ugotovitev Evropskega računskega sodišča in Komisije v preteklih letih) in neposrednih odhodkov.

3. IZTERJAVA TER DRUGI PREVENTIVNI IN KOREKTIVNI UKREPI

Pomemben vidik zaščite finančnih interesov EU vključuje uporabo mehanizmov za preprečevanje in odpravljanje goljufij in drugih nepravilnosti, da se zagotovi izvrševanje proračuna v skladu z načeli dobrega finančnega poslovanja²⁰.

V okviru deljenega upravljanja lahko Komisija sprejme naslednje ukrepe:

²⁰ Podatki, predstavljeni v tem oddelku, so izpeljani iz podatkov, objavljenih v zaključnem računu Komisije, in sicer v pojasnilu št. 6 zaključnega računa Unije, ki ga mora Računsko sodišče še revidirati.

- preventivni ukrepi: prekinitvev plačil (podaljšanje plačilnega roka za največ šest mesecev)²¹; začasna ustavitev vseh ali nekaterih vmesnih plačil državi članici²²;
- korektivni ukrepi: če država članica ne sprejme zahtevanih ukrepov, se lahko Komisija odloči za naložitev finančnega popravka²³. Odhodki, ki niso v skladu z veljavnimi pravili, se izterjajo ali pa se odštejejo od naslednjega zahtevka za plačilo.

Podatki o neposrednih izterjavah držav članic od upravičencev so le delno na voljo²⁴ in so zajeti v delovnem dokumentu služb Komisije „Statistična ocena nepravilnosti“.

Podatki o vrstah upravljanja, razen o deljenem upravljanju (zlasti neposredni odhodki), se večinoma nanašajo na naloge za izterjavo, ki so jih izdale službe Komisije, ali na odbitke od zahtevkov za povrnitev stroškov.

3.1 Odhodki: preventivni mehanizmi

3.1.1 Prekinitve plačil v letu 2013

Komisija je leta 2013 sprejela 217 sklepov o prekinitvi plačil na področju kohezijske politike (ta plačila so podobno kot prejšnje leto vključevala skoraj 5 milijard EUR). Od teh je bilo konec leta 2013 še vedno odprtih 131 sklepov (nanašali so se na skoraj 2 milijardi EUR).

Tabela 4 prikazuje primere prekinitvev plačil, obravnavane v letu 2013, in pomembne izvedene preventivne ukrepe, zlasti v zvezi z ESRR/Kohezijskim skladom, s katerima je bilo povezanih več kot 72 % primerov in približno 87 % vseh zadevnih zneskov.

Tabela 4: Primeri prekinitvev plačil, ki so jih službe Komisije obravnavale v letu 2013

Programsko obdobje 2007–2013	ESRR/Kohezijski sklad		ESS		ESR		Skupaj	
	Število primerov	Znesek (v milijonih EUR)	Število primerov	Znesek (v milijonih EUR)	Število primerov	Znesek (v milijonih EUR)	Število primerov	Znesek (v milijonih EUR)
Primeri, odprti dne 31. 12. 2012	38	1 638	15	181	30	108	83	1 927
Novi primeri v letu 2013	220	4 242	25	349	20	339	265	4 930
Primeri, zaključeni v letu 2013	157	4 272	20	258	40	350	217	4 880
Primeri, odprti dne 31. 12. 2013	101	1 608	20	272	10	97	131	1 977

3.1.2 Začasne ustavitve plačil

Eden od dveh sklepov o začasni ustavitvi plačil, ki sta zadevala sklad ESRR in sta bila konec leta 2012 še vedno v veljavi, je bil do konca leta 2013 umaknjen²⁵, drugi pa je ostal v

²¹ Primeri znatnih pomanjkljivosti sistemov upravljanja in nadzora držav članic v obdobju 2007–2013 ali povezanosti potrjenih odhodkov z resnimi nepravilnostmi.

²² Uporablja se v treh primerih: (a) obstajajo dokazi o resnih pomanjkljivostih sistema upravljanja in nadzora ter ni sprejet noben korektivni ukrep; (b) potrjeni odhodki so povezani z resno nepravilnostjo ali (c) država članica resno krši svoje obveznosti glede upravljanja in nadzora.

²³ Finančni popravek se izvede v treh glavnih korakih: (a) *v teku*: se lahko še spreminja, država članica ga še ni uradno sprejela; (b) *potrjen/sprejet*: dogovorjen z državo članico ali sprejet s sklepom Komisije; (c) *izveden*: finančni popravek je bil izveden in neupravičeni odhodki popravljeni.

²⁴ Naknadne spremembe pravnega okvira so bistveno spremenile pravila o poročanju za sedanje programsko obdobje.

veljavi²⁶. V letu 2013 so bili sprejeti štirje novi sklepi o začasni ustavitvi plačil²⁷. Januarja 2014 sta bila sprejeta še dva nova sklepa o začasni ustavitvi plačil²⁸.

Eden od dveh sklepov o začasni ustavitvi plačil v zvezi s skladom ESS, ki je bil sprejet leta 2012 in je bil konec leta 2012 še vedno v veljavi, je bil do konca leta 2013 umaknjen²⁹, drugi pa je ostala v veljavi³⁰. Leta 2013 je bilo sprejetih 11 sklepov o začasni ustavitvi plačil, pri čemer so bili vsi, razen enega³¹, konec leta 2013 še vedno v veljavi³². En sklep o začasni ustavitvi plačil, ki je bil sprejet leta 2011, je bil konec leta 2013 še vedno v veljavi³³.

3.2 Odhodki: finančni popravki in izterjave, izvedeni leta 2013

Korektivni ukrepi, ki jih je Komisija leta 2013 sprejela v zvezi z državami članicami in upravičenci, so se v primerjavi s prejšnjim letom povečali (za 20%), medtem ko so se izvedeni korektivni ukrepi zmanjšali (za 24%), zlasti na področju kohezijske politike in v zvezi s skladom ESRR (kjer so se zmanjšali za 40%; glej tabelo 5).

Tabela 5: Finančni popravki in izterjave po proračunskih področjih v obdobju 2013–2012

Proračunsko področje	Potrjeni/sprejeti (v milijonih EUR)				Izvedeni (v milijonih EUR)			
	Finančni popravki	Izterjave	Skupaj	Razlika med letoma 2013/2012	Finančni popravki	Izterjave	Skupaj	Razlika med letoma 2013/2012
Kmetijstvo	1 090	380	1 470	71%	711	312	1 023	3%
EKJS	843	171	1 014	59%	481	155	636	-18%
Razvoj podeželja	247	209	456	106%	230	157	387	72%
Kohezijska politika	1 402	83	1 485	-10%	1 759	81	1 840	-40%
ESRR	337	1	338	-65%	622		622	-74%
Kohezijski sklad	220		220	8%	277		277	34%
ESS	834	40	874	106%	842	40	882	105%
FIUR/ESR	10	24	34	1600%	4	23	27	2600%
Usmerjevalni oddelek EKUJS	1	2	3	-91%	14	2	16	-20%
Drugo		16	16	-16%		16	16	45%
Področja notranje politike	3	393	396	57%	3	398	401	74%
Področja zunanje politike		93	93	-13%		93	93	-6%
Uprava		6	6	-14%		6	6	-33%
Skupaj leta 2013	2 495	955	3 450	20%	2 473	890	3 363	-24%
Skupaj leta 2012	2 172	695	2 867		3 742	678	4 419	
Razlika med letoma 2013/2012	15%	37%	20%		-34%	31%	-24%	

Priloga 3 vsebuje razčlenitev finančnih popravkov, izvedenih leta 2013 v okviru deljenega upravljanja, po državah članicah.

²⁵ Nemčija.

²⁶ Italija.

²⁷ Trije sklepi v zvezi s Španijo so bili konec leta 2013 še vedno v veljavi, eden (Estonija) pa je bil do konca leta umaknjen.

²⁸ Španija.

²⁹ Češka.

³⁰ Slovaška.

³¹ Nemčija.

³² Belgija, Češka, Španija, Francija, Italija, Slovaška in Združeno kraljestvo.

³³ Francija.

3.3 Izterjave v zvezi s prihodki iz lastnih sredstev

Približno 98 % vseh ugotovljenih zneskov TLS je zbranih brez posebnih težav. Preostala 2 % se nanašata na primere goljufij in nepravilnosti. Države članice so dolžne izterjati neplačane zneske TLS in jih vnesti v podatkovno zbirko OWNRES. Znesek, ki ga je bilo treba izterjati za leto 2013 zaradi primerov goljufij in nepravilnosti, ki so zadevale zneske TLS nad 10 000 EUR, je bil 380 milijonov EUR. Od tega zneska so države članice za primere, odkrite v letu 2013, že izterjale 234 milijonov EUR, s čimer je bila za leto 2013 dosežena 62-odstotna stopnja izterjave, kar je najboljši rezultat izterjave, sporočen v zadnjem desetletju. Poleg tega so države članice nadaljevale z izvajanjem svojih ukrepov za izterjavo v zvezi s primeri iz prejšnjih let. Leta 2013 so skupaj izterjale približno 130 milijonov EUR v zvezi s primeri goljufij in nepravilnosti, odkritimi med letoma 1989 in 2012.

Splošna stopnja izterjave v preteklosti (1989–2010) je 75-odstotna, pri čemer se pri izračunu upoštevajo le zaključeni primeri, pri katerih so države članice zaključile izterjavo.

Oprelitev primera kot goljufije se lahko uporabi kot kazalnik pri predvidevanju rezultatov izterjave. Izterjava v primerih goljufij je na splošno precej manj uspešna kot v primerih nepravilnosti (24-odstotna stopnja izterjave v primerjavi z 68-odstotno stopnjo izterjave).

Dejavnosti držav članic za izterjavo TLS se spremljajo prek inšpekcijskih pregledov TLS in postopka, na podlagi katerega se Komisiji sporočijo vsi zneski nad 50 000 EUR, za katere države članice dokončno ugotovijo, da jih ne bo mogoče izterjati. Države članice so v primeru pomanjkljivih ukrepov za izterjavo finančno odgovorne za neizterjane zneske TLS.

4. POLITIKE NA PODROČJU BOJA PROTI GOLJUFIJAM NA RAVNI EU

4.1 Pobude Komisije na področju boja proti goljufijam v letu 2013

4.1.1 Uredba št. 883/2013 o preiskavah, ki jih izvaja urad OLAF

Uredba OLAF, ki ureja delo urada, je začela veljati 1. oktobra 2013³⁴. Krepi pravice oseb, vpletenih v preiskave urada OLAF, in pojasnjuje pravice prič. Pojasnjuje zahtevani način izvajanja postopkov preiskave. Poleg tega krepi obveznosti glede izmenjave informacij med uradom OLAF in državami članicami EU. Države članice morajo zdaj ustanoviti službo za usklajevanje boja proti goljufijam (AFCOS) za olajšanje učinkovitega sodelovanja in izmenjave informacij z uradom OLAF, vključno z informacijami operativne narave. Urad OLAF pomaga in svetuje državam članicam pri izvajanju te nove obveznosti. Uredba vključuje tudi določbe o sodelovanju z organi kazenskega pregona EU in s tretjimi državami³⁵.

4.1.2 Predlog direktive o boju proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom Unije, z uporabo kazenskega prava

Komisija je leta 2012 predložila predlog direktive o zaščiti finančnih interesov EU z uporabo kazenskega prava³⁶. Namen direktive je okrepiti obstoječi pravni okvir na tem področju z

³⁴ Podrobnejše informacije so na voljo na: http://ec.europa.eu/anti_fraud/about-us/legal-framework/memo_en.htm.

³⁵ Glej tudi delovni dokument služb Komisije „Izvajanje člena 325 s strani držav članic v letu 2013“.

³⁶ COM(2012) 363 final.

določitvijo skupnih minimalnih pravil glede opredelitve kaznivih dejanj, sankcij in rokov zastaranja teh kaznivih dejanj. Svet je 6. junija 2013 sprejel splošni pristop, Evropski parlament pa je sprejel poročilo na prvi obravnavi dne 16. aprila 2014.

4.1.3 *Predlog za ustanovitev Evropskega javnega tožilstva*

Komisija je 17. julija 2013 sprejela predlog uredbe o ustanovitvi Evropskega javnega tožilstva³⁷. Pobuda temelji na členu 86 PDEU. Evropsko javno tožilstvo bi bilo pooblaščen za preiskovanje, pregon in izrekanje sodb glede kaznivih dejanj, ki vplivajo na finančne interese EU, kot je opredeljeno v prihodnji direktivi za boj proti goljufijam³⁸, ter za zagotavljanje usklajenega, neodvisnega in učinkovitega izvajanja teh nalog. V skladu s predlogom bi Evropsko javno tožilstvo vključevalo centralno raven z omejenim številom evropskih tožilcev in decentralizirano raven z evropskimi delegiranimi tožilci v državah članicah. Preiskave bi izvajali predvsem delegirani tožilci na decentralizirani ravni, nekatere ključne odločitve pa bi se sprejemale na centralni ravni. Pooblastila Evropskega javnega tožilstva bi se uravnotežila s trdnimi pravicami do obrambe, kot jih zagotavljajo nacionalne zakonodaje držav članic, pravo EU in Listina EU o temeljnih pravicah. Ob koncu leta 2013 pogajanja v Svetu še niso bila zaključena.

4.1.4 *Boj proti korupciji v EU*

Komisija je leta 2011 predstavila splošno politiko EU za boj proti korupciji³⁹ in pozvala k večji osredotočenosti na korupcijo na številnih področjih politike. Poudarila je pomen tesnejšega sodelovanja, posodobljenih pravil o zaplembi sredstev, pridobljenih s kaznivim dejanjem, revidirane zakonodaje na področju javnih naročil, boljših statističnih podatkov o kaznivih dejanjih ter bolj dosledne uporabe pogojenosti v zvezi s sodelovanjem in razvojnimi politikami.

Komisija se je zavezala, da bo vsaki dve leti objavila poročilo EU o boju proti korupciji. Prvo poročilo je bilo sprejeto februarja 2014⁴⁰. Njegov namen je okrepiti ukrepe za boj proti korupciji v EU in medsebojno zaupanje med državami članicami. Poleg tega opredeljuje vseevropske trende, spodbuja izmenjavo dobrih praks in pripravlja podlago za prihodnje ukrepe politike EU. Korupcija na področju javnih naročil je medsektorska tema prvega poročila in dopolnjuje študijo o stroških korupcije na področju javnih naročil, ki jo je urad OLAF predstavil leta 2013⁴¹.

4.1.5 *Politika na področju boja proti goljufijam v carini*

4.1.5.1 *Medsebojna upravna pomoč – predlog spremembe Uredbe št. 515/97*

Komisija je 25. novembra 2013 sprejela predlog o spremembi Uredbe (ES) št. 515/97⁴². Cilj je izboljšati odkrivanje carinskih goljufij in boj proti njim z izboljšanjem razpoložljivosti podatkov, obravnavanjem neučinkovitosti dvojnega

³⁷ COM(2013) 532.

³⁸ Glej točko 4.1.2.

³⁹ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu in Ekonomsko-socialnemu odboru z dne 6. junija 2011 o boju proti korupciji v EU – COM(2011) 308 final.

⁴⁰ COM(2014) 38 final z dne 3. 2. 2014.

⁴¹ http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/anti-fraud-policy/research-and-studies/pwc_olaf_study_en.pdf.

⁴² COM(2013) 796.

nadzora nad varstvom podatkov, zagotavljanjem dopustnosti dokazov v sodnih postopkih držav članic in povečanjem zaupnosti podatkov.

Evropski parlament je aprila 2014 sprejel resolucijo v zvezi s tem⁴³. Pogajanja v Svetu še niso zaključena.

4.1.5.2 Skupne carinske operacije

Skupne carinske operacije so usklajeni in ciljno usmerjeni operativni ukrepi, ki jih v omejenem časovnem obdobju izvajajo carinski organi držav članic in tretjih držav za preprečevanje nedovoljene čezmejne trgovine z blagom.

Urad OLAF v okviru medsebojne pomoči med carinskimi upravami EU in Komisijo zagotavlja informacijsko platformo, računalniške aplikacije in delovni prostor, ki jih države članice uporabljajo za izvajanje skupnih carinskih operacij. Urad OLAF je leta 2013 podprl ali soorganiziral naslednje skupne carinske operacije:

Skupno carinsko operacijo HELIOS⁴⁴, katere cilj je bil boj proti nezakonitim pomorskim dejavnostim⁴⁵ v zvezi z visoko obdavčenim blagom in prepovedanimi drogami in/ali drugim prepovedanim/občutljivim blagom.

Skupno carinsko operacijo HALYARD⁴⁶, katere glavni cilj je bil odkriti, locirati in prestreči jahte in druga plovila⁴⁷, ki domnevno prevažajo prepovedane droge in/ali drugo prepovedano/občutljivo blago (vključno s cigaretami), ter okrepiti nadzor nad njimi. Carinski organi v Združenem kraljestvu so zasegli 124 kg kokaina.

Skupno carinsko operacijo WAREHOUSE⁴⁸, ki je bila usmerjena v trošarinsko blago v tranzitu in trošarinsko blago, uvoženo v skladu s postopkom št. 42 in naknadno vključeno v sistem za nadzor gibanja trošarinskih izdelkov (EMCS) v okviru začasne ukinitve trošarin in DDV. Davčni organi na evropski ravni so tokrat prvič sodelovali pri celotnem izvajanju skupne carinske operacije. V okviru operacije je bilo zaseženih skoraj 45 milijonov pretihotapljenih cigaret, skoraj 140 000 litrov dizelskega goriva in približno 14 000 litrov vodke, kar z vidika neplačanih dajatev po ocenah znaša 9 milijonov EUR.

Skupno carinsko operacijo ROMOLUK⁴⁹, ki je bila usmerjena v tihotapljenje cigaret in alkohola. V okviru te operacije se je začel tudi proces krepitve medagencijskega sodelovanja⁵⁰. Na podlagi sodelovanja z enotami mejne policije in agencijo Frontex

⁴³ A7-2041/2014.

⁴⁴ Regionalna pomorska skupna carinska operacija, pri kateri sodelujejo italijanske, španske in francoske carinske službe.

⁴⁵ Na območju zahodnega dela Sredozemskega morja med Gibraltarjem in Sicilijo.

⁴⁶ Regionalna skupna carinska operacija na področju pomorskega nadzora, pri kateri so sodelovale Belgija, Francija, Irska, Nizozemska, Portugalska, Španija, Nemčija in Združeno kraljestvo (vključno z Gibraltarjem, Guernseyjem, Jerseyjem in Otokom Man).

⁴⁷ Plovila, ki plujejo iz Južne Amerike, Karibov ter Zahodne in Severne Afrike na evropsko območje.

⁴⁸ To skupno carinsko operacijo, pri kateri je sodelovalo vseh 28 držav članic, sta skupaj organizirala Urad OLAF in Litva.

⁴⁹ To regionalno skupno carinsko operacijo, ki se je izvajala na mejah med Romunijo in Moldavijo ter Romunijo in Ukrajino, sta skupaj organizirala Urad OLAF in Romunija.

⁵⁰ Sodelovale so agencije FRONTEX, EUROPOL in EUBAM.

so mobilne nadzorne skupine izvedle več zasegov na zeleni meji in v notranjosti. Zaseženih je bilo približno 23 milijonov pretihotapljenih cigaret, s čimer so se z vidika carinskih dajatev in davkov v EU preprečile morebitne izgube v znesku približno 4,6 milijona EUR.

Poleg skupnih carinskih operacij je urad OLAF podprl projekt PCA DISMANTLE⁵¹, ki se je izvajal vse leto 2013.

4.1.5.3 Pobuda o podvrednotenju

Goljufija s podvrednotenjem na področju carine pomeni napačno navajanje vrednosti blaga zaradi izogibanja plačilu popolnih dajatev ob uvozu v EU. Ta goljufija neposredno vpliva na proračun EU in nacionalne davčne prihodke ter prispeva k izkrivljanju trgovine, zaradi česar so prikrajšane države članice, ki izvajajo strožji nadzor nad deklariranimi carinskimi vrednostmi.

Urad OLAF je skupaj s številnimi državami članicami uvedel pobudo, ki obravnava ta stalen in kompleksen pojav, da bi se spodbudila usklajevanje/sodelovanje in enakovredna zaščita finančnih interesov EU. Temelji na analizi trgovinskih tokov, njeni cilji pa so odkrivanje sumljivih vzorcev in opredelitev posebnih ciljev za preverjanja na podlagi tveganja, usklajevanje strategij nadzora ter nazadnje preiskava in kazenski pregon.

Njena operativna faza se začne leta 2014.

4.1.5.4 Informacijski sistem za boj proti goljufijam (AFIS)

Glavni cilj sistema AFIS je izboljšanje sodelovanja s partnerji, da bi se jim zagotovila pomoč pri pravilni uporabi carinske zakonodaje EU. Države članice uporabljajo sistem AFIS za sporočanje primerov goljufij in nepravilnosti. Konec leta 2013 je imel sistem AFIS 8 642 registriranih končnih uporabnikov, zaposlenih v 1 670 službah v državah članicah, tretjih državah, mednarodnih organizacijah, Komisiji in drugih institucijah EU.

V letu 2013 so si uporabniki sistema AFIS izmenjali 10 978 MAB sporočil⁵². V podatkovnih zbirkah in modulih medsebojne pomoči v okviru sistema AFIS je bilo objavljenih 8 598 primerov⁵³. V tranzitni informacijski sistem (ATIS) so bile vnesene informacije glede sedmih milijonov novih tranzitnih pošiljk, ki so skupaj pomenile 35 milijonov premikov blaga. V sistem za upravljanje nepravilnosti (IMS) je bilo vnesenih 23 282 novih sporočil (9 998 se jih je nanašalo na nove primere, 12 740 pa je bilo posodobitev obstoječih primerov) držav članic in držav kandidatk o

⁵¹ Projekt PCA (področje prednostnega nadzora) DISMANTLE je v tesnem sodelovanju in ob podpori urada OLAF uvedel GD za obdavčenje in carinsko unijo. Projekt je obravnaval tveganje tihotapljenja in preusmerjanja cigaret in alkohola iz določenih tretjih držav na vzhodni meji. Zajemal je tudi posebna tranzitna in trošarinska tveganja, ki so jih opredelili strokovnjaki iz držav članic. Projekt PCA se je izvajal od 1. februarja 2013 do 31. decembra 2013. Potrdil ga je Odbor za carinski zakonik (oddelek za nadzor in obvladovanje tveganja), temeljil pa je na carinskem zakoniku.

⁵² Varovana spletna pošta sistema AFIS.

⁵³ 1 779 teh primerov je bilo na zahtevo držav članic posredovanih Svetovni carinski organizaciji (samo neosebni podatki).

nepravilnostih, tako da je sistem ob koncu leta 2013 vseboval že 174 000 sporočil, kar je največ doslej. Leta 2013 so bile izvedene štiri skupne carinske operacije, tj. tri regionalne in ena vseevropska, pri katerih je bila kot komunikacijsko orodje uporabljena virtualna enota za usklajevanje operacij (VOCU) v okviru sistema AFIS.

4.1.6 *Boj proti goljufijam na področju DDV*

Leta 2013 je bila sprejeta Direktiva 2013/42⁵⁴ z namenom izvajanja mehanizma za hiter odziv, s katerim bi se obravnavale množične in nepričakovane goljufije, ki jih ni mogoče preprečiti z uporabo tradicionalnih sredstev. Prav tako je bilo razširjeno področje uporabe mehanizma obrnjene davčne obveznosti⁵⁵. Svetu sta bili predloženi dve priporočili, ki sta trenutno v obravnavi, na podlagi katerih bi se lahko začela pogajanja z Rusijo in Norveško o sporazumu EU o upravnem sodelovanju na področju DDV. Mreža Eurofisc je v celoti operativna in proučujejo se novi načini za okrepitev njenih dejavnosti, vključno z novim projektom čezmejne analize tveganj. Polletna študija o vrzeli DDV, objavljena leta 2013⁵⁶, omogoča boljše razumevanje nedavnih trendov glede goljufij na področju DDV.

4.1.7 *Določbe na področju boja proti goljufijam v mednarodnih sporazumih*

Mednarodni sporazumi EU vsebujejo določbe o medsebojni upravni pomoči na področju carine in ukrepe v zvezi z izvajanjem preferencialne obravnave, da se zaščitijo finančni interesi EU in zagotovi pravilno izvajanje carinske zakonodaje.

V letu 2013 je bilo sklenjenih 46 sporazumov z določbami o medsebojni upravni pomoči na področju carine za 69 tretjih držav, pri čemer so potekala dvostranska ali regionalna pogajanja z nadaljnjimi 51 državami. Leta 2013 so se med EU ter Perujem, Kolumbijo in državami Srednje Amerike začeli izvajati sporazumi z določbami o prosti trgovini. Pogajanja o takih sporazumih so se začela tudi s Singapurjem, Moldavijo in Gruzijo. Navesti je treba tudi, da je Svet EU leta 2013 sprejel revidiran Sklep o pridružitvi čezmorskih držav in ozemelj⁵⁷, ki vključuje 25 čezmorskih držav in ozemelj EU in prvič tudi ukrepe v zvezi z izvajanjem preferencialne obravnave.

4.1.8 *Boj proti nezakoniti trgovini s tobačnimi izdelki*

4.1.8.1 *Sporočilo o okrepitvi boja proti tihotapljenju cigaret in drugim oblikam nezakonite trgovine s tobačnimi izdelki*

Junija 2013 sta bila sprejeta celovita strategija EU in akcijski načrt⁵⁸. Sporočilo temelji na politiki boja proti tihotapljenju, ki se izvaja na vzhodni meji EU, ter predlaga ukrepe za okrepitev sodelovanja z glavnimi državami izvora in pretovarjanja pretihotapljenih tobačnih izdelkov ter ukrepe za zaščito dobavne verige tobačnih izdelkov, kot sta spremljanje⁵⁹ in sledenje⁶⁰. Predlagani so ukrepi za organiziranje ciljno usmerjenih carinskih operacij, da bi se z bolj usklajenim financiranjem, tehnično pomočjo in usposabljanjem ter izmenjavo dobrih praks

⁵⁴ UL L 201, 26.7.2013, str. 1.

⁵⁵ Direktiva 2013/43.

⁵⁶ 19. septembra 2013.

⁵⁷ (2013/755/EU), UL L 344, 19.12.2013, str. 1.

⁵⁸ COM(2013) 324 final, 6.6.2013.

⁵⁹ Spremljanje gibanja.

⁶⁰ Odkrivanje, kje je bil izdelek odstranjen iz zakonite dobavne verige.

povečale zmogljivosti pregona. Pozornost se namenja obravnavanju korupcije, zmanjševanju spodbud, ki izhajajo iz vrzeli v trošarinski zakonodaji, okrepitevi sankcij in ozaveščanju javnosti o tveganjih, povezanih z nezakonitimi cigaretami. Večina ukrepov, ki so bili načrtovani za leto 2013, je bila uspešna in izvajanje akcijskega načrta se bo v letu 2014 nadaljevalo.

4.1.8.2 Okvirna konvencija Svetovne zdravstvene organizacije za nadzor nad tobakom – protokol za odpravo nezakonite trgovine

Leta 2013⁶¹ je protokol k okvirni konvenciji za nadzor nad tobakom⁶² podpisalo 54 strani, vključno z EU, veljati pa bo začel, ko ga bo ratificiralo 40 zadevnih držav. EU in države članice zdaj oblikujejo sklepno ugotovitev protokola in se pripravljajo na sprejetje sklepa v zvezi s tem.

Cilj protokola je boj proti nezakoniti trgovini s tobačnimi izdelki z izvajanjem različnih ukrepov. Ti med drugim vključujejo obveznost za vse proizvajalce tobačnih izdelkov, v skladu s katero morajo beležiti informacije, ki omogočajo spremljanje in sledenje njihovih izdelkov, dostop javnih uslužbencev do teh informacij in sporočanje teh informacij globalni točki za izmenjavo informacij na podlagi zahteve. Poleg tega protokol določa pravila za izdajanje dovoljenj proizvajalcem in osebam, ki sodelujejo pri uvozu in izvozu tobačnih izdelkov, ter obveznosti proizvajalcev glede skrbnega preverjanja, ali njihove stranke izpolnjujejo veljavne zakone in predpise. Te določbe o nadzoru dobavne verige dopolnjujejo določbe o kaznivih dejanjih, sodelovanju pri kazenskem pregonu, medsebojni upravni in pravni pomoči, izročitvi ter mednarodnem sodelovanju.

Komisija je v celoti zavezana protokolu k okvirni konvenciji za nadzor nad tobakom in njegovi ratifikaciji na globalni ravni.

4.1.8.3 Sporazumi o sodelovanju med Evropsko unijo, državami članicami in štirimi proizvajalci cigaret

EU, države članice in štirje proizvajalci tobačnih izdelkov so sklenili zavezujoče sporazume⁶³. Sporazum s podjetjem PMI je bil sklenjen leta 2004, s podjetjem JTI leta 2007, s podjetji BAT in ITL pa leta 2010. K sporazumom o sodelovanju so pristopile vse države članice EU, razen Švedske, ki še ni sklenila sporazumov s podjetji BAT⁶⁴ in ITL. K sporazumom o sodelovanju je pristopila tudi Hrvaška⁶⁵. Urad OLAF spremlja izvajanje sporazumov, ki vključuje izpolnjevanje pravil o spremljanju in sledenju izdelkov na globalni ravni, da bi se preprečila njihova prodaja na nezakonitem trgu.

⁶¹ 20. decembra 2013.

⁶² Protokol k okvirni konvenciji za nadzor nad tobakom je mednarodna pogodba, priložena okvirni konvenciji Svetovne zdravstvene organizacije za nadzor nad tobakom.

⁶³ Philip Morris International (PMI), Japan Tobacco (JTI), British American Tobacco (BAT) in Imperial Tobacco Limited (ITL).

⁶⁴ Besedilo sporazumov je na voljo na: http://ec.europa.eu/anti_fraud/investigations/eu-revenue/cigarette_smuggling_en.htm.

⁶⁵ Glej tudi poročilo urada OLAF za leto 2013.

4.1.9 Pravila za oddajo javnih naročil

Področje oddaje javnih naročil je „vroča točka“ za goljufije in korupcijo. V prvem poročilu EU o boju proti korupciji z začetka leta 2014⁶⁶ mu je namenjeno posebno poglavje. Pravila EU o javnih naročilih prispevajo k preprečevanju, odkrivanju in odpravljanju korupcije. Nove direktive o javnih naročilih in koncesijah⁶⁷ povečujejo preglednost, npr. z uvedbo obveznega e-javnega naročanja, ureditvijo koncesij in natančnejšim spremljanjem občutljive faze po podelitvi. Krepijo boj proti korupciji, npr. z opredelitvijo navzkrižij interesov, razširitvijo razlogov za izključitev na nedovoljeno dogovarjanje med ponudniki in nepošteno vplivanje na naročnika ter uvedbo obveznosti glede spremljanja in poročanja za zaježitev goljufij in drugih resnih nepravilnosti.

4.1.10 Predlog direktive o kazenskopravni zaščiti eura in drugih valut pred ponarejanjem

Komisija je leta 2013 predložila predlog direktive⁶⁸ za boljšo zaščito eura in drugih valut pred ponarejanjem na podlagi kazenskopravnih ukrepov. Direktiva 2014/62/EU⁶⁹ je bila sprejeta v prvi polovici leta 2014⁷⁰.

Direktiva nadgrajuje in nadomešča Okvirni sklep Sveta 2000/383/PNZ o povečanju zaščite pred ponarejanjem s kaznimi in drugimi sankcijami, ki je bil sprejet v zvezi z uvedbo eura. Ohranja določbe Okvirnega sklepa in uvaja naslednje nove določbe:

- učinkovita preiskovalna orodja, kot so orodja, ki se uporabljajo v zvezi z organiziranim kriminalom ali drugimi resnimi primeri, dana na voljo v primerih ponarejanja valute;
- enotne največje kazni, vključno z najmanj osemletno zaporno kaznijo za proizvodnjo in petletno zaporno kaznijo za distribucijo, za najhujša kazniva dejanja ponarejanja;
- posredovanje zaseženih ponarejenih eurobankovcev in eurokovancev nacionalnim centrom za analizo in nacionalnim centrom za analizo kovancev med trajanjem sodnih postopkov za namene analize in identifikacije, da bi se lahko odkrili nadaljnji ponarejeni euri v obtoku; in
- obveznost poročanja Komisiji vsaki dve leti o številu storjenih kaznivih dejanj ponarejanja in številu oseb, obsojenih kaznivega dejanja.

⁶⁶ Glej tudi točko 4.1.4.

⁶⁷ Direktiva 2014/23/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o podeljevanju koncesijskih pogodb, Direktiva 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju in razveljavitvi Direktive 2004/18/ES ter Direktiva 2014/25/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju naročnikov, ki opravljajo dejavnosti v vodnem, energetske in prometnem sektorju ter sektorju poštne storitev, ter o razveljavitvi Direktive 2004/17/ES.

⁶⁸ COM(2013) 42 final.

⁶⁹ UL L 151, 21.5.2014, str. 1.

⁷⁰ Svet je splošni pristop sprejel oktobra 2013, Evropski parlament pa svoje mnenje decembra 2013.

4.1.11 Strategija Komisije za boj proti goljufijam

Strategija Komisije za boj proti goljufijam⁷¹, ki je bila sprejeta junija 2011, je naslovljena predvsem na službe Komisije. Strategija je bila izvedena in Komisija mora letos poročati o njenem izvajanju.

Na kratko – izvedeni so bili trije prednostni ukrepi⁷², ki jih je bilo treba zaključiti do leta 2013:

- določbe o boju proti goljufijam so bile dodane novemu pravnemu okviru za programe porabe v okviru večletnega finančnega okvira za obdobje 2014–2020;
- vse službe Komisije, razen ene, so razvile strategijo za boj proti goljufijam, v kateri so predlagale dejavnosti za boj proti goljufijam, prilagojene svojim področjem. Ena služba Komisije strategijo še vedno razvija in jo bo v kratkem dokončala;
- direktive o javnih naročilih so bile revidirane, pri čemer so bili dodani ukrepi za preprečevanje, odkrivanje in odpravo goljufij⁷³.

4.1.12 Programa Hercule in Pericles

4.1.12.1 Izvajanje programov Hercule II in Pericles

Program Hercule II (2007–2013) je leta 2013 nadalje podpiral ukrepe za okrepitev operativnih in preiskovalnih zmogljivosti carinskih organov in organov kazenskega pregona za boj proti goljufijam v EU. Program je zagotovil nepovratna sredstva za pomoč (7 milijonov EUR), dejavnosti usposabljanja, vključno z dvema tečajema usposabljanja na področjih digitalne forenzike (3 milijone EUR), prava in pravnih študij (0,7 milijona EUR) ter informacijsko podporo za nakup podatkov in informacij, danih na voljo organom držav članic (3,3 milijona EUR). Upravičenci so poročali, da so bili z opremo, kupljeno v okviru programa, doseženi pomembni rezultati, zlasti v boju proti tihotapljenju cigaret in korupciji v škodo finančnih interesov EU.

Komisija (OLAF) se je leta 2013 v okviru programa Pericles za zaščito eurobankovcev in eurokovancev pred goljufijami in ponarejanjem zavezala 13 dejavnostim, vključno s konferencami, seminarji in izmenjavami osebja, ki so jih organizirale države članice in/ali Komisija (OLAF). Ti dogodki so bili usmerjeni zlasti v okrepitev mrežnega povezovanja in regionalnega sodelovanja na občutljivih območjih ter okrepitev sodelovanja med različnimi kategorijami poklicev, katerih vloga je zaščita eura pred ponarejanjem. Temu je bilo do konca leta 2013 namenjenih 95,42 % proračuna programa Pericles, ki je znašal milijon EUR.

⁷¹ COM(2011) 376 final.

⁷² Glej delovni dokument služb Komisije o izvajanju strategije Komisije za boj proti goljufijam.

⁷³ Glej odstavek 4.1.9.

4.1.12.2 Večletni finančni okvir za obdobje 2014–2020

Pogajanja glede predloga⁷⁴ programa Hercule III so bila uspešno zaključena s političnim dogovorom, sprejetim novembra 2013, in sprejetjem Uredbe (EU) št. 250/2014⁷⁵. V zvezi s programom Pericles 2020⁷⁶ je bila 11. marca 2014 sprejeta Uredba (EU) št. 331/2014⁷⁷ o vzpostavitvi programa izmenjave, pomoči in usposabljanja za zaščito eura pred ponarejanjem, do konca leta 2014 pa bo predvidoma sprejet predlog uredbe Sveta o razširitvi uporabe Uredbe (EU) št. 331/2014 na nesodelujoče države članice.

4.2 Svetovalni odbor za usklajevanje preprečevanja goljufij (COCOLAF)

Države članice so v skladu s členom 325 PDEU nadalje zagotavljale tesno in redno sodelovanje med svojimi organi, odgovornimi za preprečevanje goljufij. Pri tem jih je podpirala Komisija, vključno s Svetovalnim odborom za usklajevanje preprečevanja goljufij (COCOLAF)⁷⁸, ki je pomemben forum za usklajevanje dejavnosti v državah članicah in katerega srečanja organizira urad OLAF.

Odbor COCOLAF se je leta 2013 sestal dvakrat, pri čemer ga je urad OLAF prosil za mnenje o glavnih novostih v zvezi z zakonodajnimi in političnimi pobudami na področju boja proti goljufijam, kot sta pobudi o kazenskopravni zaščiti finančnih interesov EU in vzpostavitvi Evropskega javnega tožilstva.

Odbor COCOLAF je podal svoje mnenje o izvajanju nove uredbe OLAF⁷⁹, zlasti v zvezi z ustanovitvijo služb za usklajevanje boja proti goljufijam (AFCOS) v vseh državah članicah za olajšanje učinkovitega sodelovanja in izmenjave informacij. Urad OLAF je upravam držav članic svetoval glede ustanovitve služb za usklajevanje boja proti goljufijam.

Strokovne skupine odbora COCOLAF so bile prestrukturirane, da bi se dodatno izboljšalo splošno delovanje odbora.

4.3 Resolucija Evropskega parlamenta z dne 3. julija 2013 o zaščiti finančnih interesov EU – boj proti goljufijam – letno poročilo za leto 2011

Resolucija⁸⁰ pozdravlja delo urada OLAF v zvezi z izvajanjem akcijskega načrta o tihotapljenju cigaret⁸¹ in protokola za odpravo nezakonite trgovine s tobaknimi izdelki.

V njej so poudarjeni predlogi Komisije o ustanovitvi Evropskega javnega tožilstva in boju proti goljufijam, ki vplivajo na finančne interese EU, z uporabo kazenskega prava. Cilj teh

⁷⁴ COM(2011) 914 final.

⁷⁵ UL L 84, 20.3.2014, str. 6.

⁷⁶ COM(2011) 913 final.

⁷⁷ UL L 103, 5.4.2014, str. 1.

⁷⁸ Ustanovljen s Sklepom Komisije 94/140/ES z dne 23. februarja 1994, kakor je bil spremenjen 25. februarja 2005.

⁷⁹ Glej točko 4.1.1.

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

⁸¹ Uspešen rezultat operacije Barrel je vključeval sodelovanje 24 držav članic in številnih zunanjih akterjev, zaseženih pa je bilo 1,2 milijona cigaret.

pobud je prispevati k preiskavam, pregonu kaznivih dejanj ter oblikovanju enotnih opredelitev kaznivih dejanj, sankcij in rokov zastaranja teh kaznivih dejanj.

Z namenom obravnavanja vprašanj primerljivosti sistemov za boj proti goljufijam se izvajajo ukrepi za uskladitev pravnega okvira. Težko je razviti standardna merila ocenjevanja, ker je pojem „nepravilnosti“ opredeljen v skladu z nacionalnimi določbami. Iz istega razloga je izziv tudi primerjava podatkov o izvajanju obveznosti glede poročanja o goljufijah.

Komisija podpira priporočilo Evropskega parlamenta, naj države članice olajšajo dostop davčnih uradnikov do carinskih podatkov.

V skladu z zahtevami Parlamenta v razpravah o sistemu izterjave v kmetijskem sektorju so bile sprejete nove določbe o nepravilnih plačilih.

Urad OLAF in njegov nadzorni odbor sta se septembra 2012 dogovorila o začasnih delovnih ureditvah. Stalne delovne ureditve so bile naknadno dogovorjene januarja 2014. Vloga odbora je bila pojasnjena v novi uredbi OLAF, ki je začela veljati 1. oktobra 2013.

Komisija ceni podporo Parlamenta njeni strategiji za boj proti goljufijam v okviru upravnih dogovorov s tretjimi državami in mednarodnimi organizacijami.

Komisija se v celoti strinja s Parlamentom glede potrebe po političnem nevmešavanju v tekoče sodne postopke in glede spoštovanja zaupnosti. Navaja, da nadzorni odbor urada OLAF ni odkril nobenih kršitev temeljnih pravic ali postopkovnih jamstev.

Urad OLAF navaja, da v zvezi z izborom primerov za preiskavo, ki temelji na prednostnih nalogah preiskovalne politike urada OLAF, niso bili uvedeni nobeni pragovi.

Komisija se strinja, da je treba carinskim goljufijam nameniti posebno pozornost, vendar ne podpira stališča Parlamenta, da je večino carinskih primerov mogoče pripisati korupciji, saj manj kot 1 % carinskih preiskav urada OLAF vključuje primere suma korupcije in ugotovljene korupcije.

Komisija se ne strinja s Parlamentom, da se ukrepi v zvezi z nacionalnimi izjavami ne izvajajo že od leta 2011. V okviru finančne uredbe iz leta 2012 je bilo na področju deljenega upravljanja sprejeto obvezno poročanje.

Obseg poenostavitve pravil o oddaji javnih naročil ni izpolnil pričakovanj Parlamenta. Komisija bo še naprej spodbujala in podpirala države članice v njihovih prizadevanjih za poenostavitve.

5. UKREPI DRŽAV ČLANIC ZA BOJ PROTI GOLJUFIJAM IN DRUGIM NEZAKONITIM DEJAVNOSTIM, KI VPLIVAJO NA FINANČNE INTERESE EU

5.1 Ukrepi za boj proti goljufijam in drugim nepravilnostim, ki vplivajo na finančne interese EU

Države članice vsako leto poročajo Komisiji o glavnih ukrepih, sprejetih na podlagi člena 325 PDEU, za boj proti goljufijam in drugim kaznivim dejavnostim, ki škodijo

finančnim interesom EU. Države članice so v letu 2013 izvajale različne splošne in posebne določbe za izboljšanje preprečevanja takšnih goljufij in boja proti njim.

Velika večina zakonodajnih ukrepov, ki so jih države članice sprejele posamično ali kot del paketov⁸², se je nanašala na javna naročila, pri čemer so bili ti ukrepi večinoma sprejeti v kombinaciji z drugimi ukrepi, povezanimi s finančnim kriminalom, navzkrižji interesov, korupcijo, goljufijami in organiziranim kriminalom s horizontalnimi ali sektorskimi učinki⁸³. Deset držav članic je uvedlo posebne ukrepe ali sklope ukrepov v zvezi z javnimi naročili, da bi zmanjšale korupcijo in povečale preglednost, učinkovitost upravljanja ter učinkovitost nadzora in revizij⁸⁴. Ti ukrepi so vključevali tudi operativne ukrepe s sektorskim učinkom⁸⁵.

Nekatere države članice⁸⁶ so poročale tudi o izvajanju ločenih splošnih ukrepov, povezanih s korupcijo, finančnim kriminalom (vključno s pranjem denarja) in organiziranim kriminalom. Češka in Grčija sta ukrepe za boj proti korupciji uvedli v okviru svojih nacionalnih strategij za boj proti korupciji.

Večina držav članic je poročala o sprejetju upravnih ukrepov⁸⁷, ki na splošno vključujejo okrepljeno spremljanje in dokumentacijske preglede, ki jih izvajajo organi upravljanja ter agencije ali organi, vključeni v finančne revizije in preiskave. To je zajemalo sprejetje novih smernic, navodil in priročnikov.

Organizacijski ukrepi, ki so jih sprejele države članice, so se nanašali zlasti na reorganizacijo obstoječih organov in prilagoditev njihovih zmogljivosti ter na sodelovanje med agencijami⁸⁸, splošna usposabljanja in usposabljanje v zvezi z ozaveščanjem o goljufijah⁸⁹.

Veliko držav članic je sprejelo operativne ukrepe, ki so vključevali predvsem nova ali posodobljena računalniška orodja, spletno poročanje in telefonske številke za sporočanje goljufij⁹⁰ ter okrepljene kazalnike tveganja in še več preverjanj⁹¹. Štiri države članice so poročale o okrepljenem sodelovanju z organi kazenskega pregona in sodnimi organi⁹².

5.2 Izvajanje člena 3(4) nove uredbe OLAF o določitvi službe za usklajevanje boja proti goljufijam (AFCOS)

Posebna tema vprašalnika iz leta 2013 je izvajanje člena 3(4) nove uredbe OLAF⁹³, ki od držav članic zahteva določitev službe za usklajevanje boja proti goljufijam (AFCOS) za

⁸² Zakonodajni, upravni, organizacijski ali operativni ukrepi.

⁸³ Posamezne zakonodajne ukrepe v zvezi z javnimi naročili so sprejele Bolgarija, Češka, Litva, Malta, Španija, Romunija in Švedska, Estonija in Grčija pa sta sprejeli pakete ukrepov (zakonodajnih, upravnih, organizacijskih ali operativnih ukrepov).

⁸⁴ Nemčija, Grčija, Italija, Ciper, Latvija, Madžarska, Malta, Romunija, Slovenija in Združeno kraljestvo.

⁸⁵ Nemčija, Ciper, Latvija, Madžarska, Slovenija in Združeno kraljestvo.

⁸⁶ Belgija, Bolgarija, Danska, Ciper, Latvija, Malta, Poljska, Romunija in Finska.

⁸⁷ Belgija, Danska, Nemčija, Estonija, Irska, Grčija, Francija, Hrvaška, Italija, Latvija, Luksemburg, Nizozemska, Romunija, Slovenija, Slovaška, Finska in Združeno kraljestvo.

⁸⁸ Grčija, Španija, Francija, Luksemburg, Madžarska, Poljska, Portugalska in Romunija.

⁸⁹ Grčija, Španija, Italija, Latvija in Združeno kraljestvo.

⁹⁰ Bolgarija, Estonija, Irska, Grčija, Luksemburg, Madžarska, Romunija in Slovenija.

⁹¹ Bolgarija, Irska, Grčija, Poljska in Slovenija.

⁹² Francija, Litva, Malta in Romunija.

⁹³ Uredba (EU, EURATOM) št. 883/2013, člen 3(4).

olajšanje učinkovitega sodelovanja in izmenjave informacij z uradom OLAF, vključno z informacijami operativne narave.

Služba AFCOS je lahko odgovorna za usklajevanje vseh nacionalnih zakonodajnih, upravnih in preiskovalnih obveznosti in dejavnosti, povezanih z zaščito finančnih interesov EU, ter mora zagotavljati sodelovanje z uradom OLAF in drugimi državami članicami. Če so službi AFCOS dodeljena preiskovalna pooblastila (upravna ali kazenska), lahko koristno dopolnjuje in podpira preiskave urada OLAF (preverjanja na kraju samem) v državah članicah.

Do zdaj je 23 držav članic⁹⁴ že imenovalo službe AFCOS⁹⁵. Te vključujejo vse države članice, ki so pristopile po letu 2004, ter Belgijo, Dansko, Grčijo, Francijo, Italijo, Nizozemsko, Avstrijo, Portugalsko, Finsko in Združeno kraljestvo⁹⁶.

Preostale štiri države članice, ki uradno še niso uradno določile služb AFCOS, so sporočile, da so postopki v teku⁹⁷ in bodo predvidoma zaključeni do konca leta 2014 ali v dveh letih⁹⁸. Nemčija je poročala, da zadeve v zvezi z uradom OLAF na nacionalni ravni še vedno usklajuje Zvezno ministrstvo za finance⁹⁹.

Vsem določenim službam AFCOS so naložene naloge usklajevanja, ki so široke zlasti v Bolgariji, na Češkem, v Estoniji, na Hrvaškem, Cipru, v Italiji, Litvi, na Madžarskem, Malti, v Romuniji, Sloveniji, na Slovaškem in Portugalskem.

V osmih državah članicah¹⁰⁰ so službam AFCOS dodeljena tudi nekatera preiskovalna pooblastila. Ciper, Romunija, Portugalska in Malta so v zvezi s tem poročali o obsežnih zmogljivostih. Ciper, Litva in Romunija so navedli, da imajo njihove službe AFCOS pristojnosti na področju kazenskih preiskav.

Sporazumi o sodelovanju med službami AFCOS in sodnimi organi so bili sklenjeni v Bolgariji, na Češkem, v Estoniji, na Hrvaškem, v Latviji, na Malti, v Romuniji in Sloveniji. V Belgiji, Franciji, Italiji, na Cipru, v Litvi, na Madžarskem, Nizozemskem, Poljskem, Portugalskem in Finskem pa je sodelovanje dogovorjeno za vsak primer posebej.

V Belgiji, Bolgariji, na Cipru, v Litvi, na Malti, Portugalskem, v Romuniji in na Slovaškem imajo službe AFCOS v okviru preiskav urada OLAF vlogo kontaktne točke. Nemčija je ponovno potrdila ureditev sodelovanja z uradom OLAF¹⁰¹.

Komisija bo pozorno spremljala, ali posamezna določena služba AFCOS izpolnjuje zahteve iz člena 3(4) uredbe OLAF ter ali zagotavlja uspešno in učinkovito sodelovanje z uradom OLAF.

⁹⁴ Danska, Grčija, Avstrija, Portugalska in Združeno kraljestvo so svoje službe AFCOS imenovala leta 2014.

⁹⁵ Do junija 2014.

⁹⁶ Finska je poročala o začasni rešitvi.

⁹⁷ Irska, Španija, Luksemburg in Švedska.

⁹⁸ Španija.

⁹⁹ Oddelek EA6.

¹⁰⁰ Belgija, Bolgarija, Ciper, Litva, Malta, Portugalska, Romunija in Slovaška.

¹⁰¹ Sklenjen aprila 2008 in določa kontaktno točko urada OLAF.

5.3 Izvajanje priporočil iz leta 2012

Komisija je v poročilu o zaščiti finančnih interesov Unije za leto 2012 navedla številna priporočila državam članicam, zlasti glede določitve službe za usklajevanje boja proti goljufijam (AFCOS), potrebe po ustreznih kazenskopравниh sankcijah za goljufije, hitrega sprejetja in prenosa direktiv o javnih naročilih, izboljšanja nizkih ravni sporočanja nepravilnosti, ki pomenijo goljufijo, potrebe po učinkovitih sistemih za ocenjevanje tveganj za preverjanje uvoza z visokim tveganjem ter sprejetja in izvajanja določb iz večletnega finančnega okvira o preprečevanju goljufij pri programih porabe. Izvajanje teh priporočil, ki je bilo predstavljeno v okviru poročanja za leto 2013, je bilo na splošno ustrezno, čeprav nekateri pomisleki niso bili povsem odpravljeni.

Večina držav članic je že imenovala službo AFCOS, nekatere pa so še vedno v postopku vzpostavljanja te službe in razpravljanja o njenem položaju v okviru javne uprave ali pa sploh še niso začele s postopkom vzpostavljanja¹⁰².

Čeprav je večina držav članic sprejela kazensko zakonodajo na področju goljufij in jo izvaja, so glede na njihova nadaljnja poročila sankcije za goljufije in roki zastaranja za pregon v EU še vedno premalo usklajeni.

Številne države članice so se zavezale, da bodo paket reform iz direktiv o javnih naročilih začele izvajati takoj po sprejetju, in navedle, da prenos direktiv napreduje.

V poročilu za leto 2012 so bile glede nizke ravni sporočanja nepravilnosti, ki pomenijo goljufijo, na področju kohezijske politike izrecno omenjene tri države članice. Grčija je opisala posodobitve svojih internih postopkov, pri čemer je od začetka izvajanja teh posodobitev opazen bistven napredek. Španija proučuje bolj celosten pristop k podpori mehanizmov analize tveganj za programsko obdobje 2014–2020. Francija je poudarila, da pri preverjanjih, ki sta jih izvedla Komisija in Računsko sodišče, niso bile ugotovljene nobene domnevne goljufije.

Večina držav članic je navedla, da pri načrtovanju preverjanj in kontrol na področju kohezijske politike upoštevajo analizo iz poročila in priložene delovne dokumente služb Komisije. Več držav članic je opisalo spremembe, ki so že bile sprejete ali so načrtovane na podlagi ugotovitev iz poročila¹⁰³.

Države članice so bile pozvane, naj okrepijo svoja prizadevanja pri obravnavanju tveganj, izpostavljenih na področju naložbenih projektov za razvoj podeželja. Švedska je sporočila, da so bile leta 2013 dosežene bistvene izboljšave sistemov in plačil po odkritju „resnih ali zelo resnih pomanjkljivosti“ v okviru pregleda postopkov v letu 2012. Španija je navedla izboljšave, ki jih je uvedla na podlagi priporočil Komisije in Računskega sodišča, vključno v zvezi z inšpekcijskimi pregledi in usposabljanji inšpektorjev. Slovenija je v poročilu o kršitvah za leto 2013 poudarila pomembne pomanjkljivosti, zlasti na področju javnih naročil. Poročala je tudi, da je organizirala seminarje, namenjene izboljšanju postopkov.

¹⁰² Glej oddelek 5.2.

¹⁰³ Ciper je poročal, da nima uradnih postopkov za upoštevanje teh dokumentov, vendar namerava to spremeniti. Slovaška je prepričana, da to priporočilo ne izraža področij tveganja, ki jih morajo obravnavati ustrezni revizijski organi.

V zvezi s prihodki in carinskimi kontrolami uvoza z visokim tveganjem so skoraj vse države članice poročale, da izvajajo ustrezne sisteme za analizo tveganj in da od leta 2012 ni bilo nobenih sprememb.

Organi upravljanja in ustrezni organi za boj proti goljufijam v večini primerov strukturirano sodelujejo. V zvezi s posebnimi računalniškimi orodji za analizo tveganja goljufije je Belgija sporočila, da bo v naslednjem programskem obdobju uporabljala orodje ARACHNE. Danska je navedla, da proučuje možnost uporabe orodja ARACHNE za strukturne sklade in da bo poskusila uporabljati računalniška orodja pri kmetijstvu.

Večina držav članic je poročala, da priprave na izvajanje večletnega finančnega okvira za obdobje 2014–2020 napredujejo in da so še vedno zavezane izpolnjevanju določb tega okvira.

6. ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA

Ob izteku mandata sedanje Komisije je smiselno omeniti najpomembnejše sprejete pobude in dosežene rezultate v zadnjih petih letih na področju zaščite finančnih interesov EU in boja proti goljufijam.

6.1 Izredni sklop ukrepov za boj proti goljufijam

Sprejeti so bili izredni pravni in upravni ukrepi in predlogi, ki bistveno vplivajo na to, kako Komisija in države članice obravnavajo zaščito finančnih interesov EU.

6.1.1 Na začetku poti: strategija Komisije za boj proti goljufijam

Komisija je leta 2011 sprejela večletno strategijo za boj proti goljufijam¹⁰⁴. Strategija, ki je bila prvotno naslovljena na službe Komisije, je bila ključna pri ozaveščanju o goljufijah ter postavljanju vprašanj, povezanih z odkrivanjem in preprečevanjem goljufij, v središče pozornosti.

Na podlagi te strategije so službe Komisije in agencije EU sprejele sektorske strategije za boj proti goljufijam. Pomemben dosežek je bila tudi vključitev določb o boju proti goljufijam v nov pravni okvir za programe porabe za obdobje 2014–2020¹⁰⁵.

Z ukrepi, ki se izvajajo v okviru strategije, sta se povečali ozaveščenost in zmogljivost Komisije in nacionalnih organov.

6.1.2 Reforma Evropskega urada za boj proti goljufijam

Evropski urad za boj proti goljufijam je leta 2012 izvedel obsežno reorganizacijo, da bi povečal učinkovitost svojega postopka preiskave ter racionaliziral upravljanje in ukrepe politike.

¹⁰⁴ Glej oddelek 4.1.11.

¹⁰⁵ Glej oddelek 6.1.5.

S sprejetjem Uredbe (EU) št. 883/2013 se je zagotovil izboljššan pravni okvir, ki krepi pravice oseb, vpletenih v preiskave urada OLAF, z imenovanjem služb AFCOS pa krepi tudi nujno sodelovanje z državami članicami.

Priporočilo 1:

Štiri države članice, ki še niso določile služb AFCOS, so pozvane, da to storijo do konca leta 2014.

6.1.3 Ukrepi za boj proti goljufijam in korupciji na področju javnih naročil

Področje oddaje javnih naročil je „vroča točka“ za goljufije in korupcijo. Komisija je leta 2012 začela posodabljanje obstoječa pravila, da bi povečala njihovo preglednost in usmerjenost v boj proti korupciji. Februarja 2014 so bile sprejete tri direktive¹⁰⁶.

Urad OLAF je leta 2013 predstavil študijo o stroških korupcije na področju javnih naročil, februarja 2014 pa je bilo sprejeto prvo poročilo EU o boju proti korupciji¹⁰⁷. Obe poročili vključujeta priporočila in poudarjata dobre prakse.

Poleg tega so države članice poročale o velikem številu zakonodajnih in upravnih ukrepov za okrepitev prizadevanj na tem področju.

Priporočilo 2:

Države članice so pozvane, da upoštevajo priporočila iz poročil o boju proti korupciji in dobre prakse, poudarjene v poročilih.

6.1.4 Sektorski ukrepi: prihodki

Za okrepitev boja proti goljufijam na področju DDV je bila leta 2013 sprejeta direktiva z namenom izvajanja mehanizma za hiter odziv, s katerim bi se obravnavale množične in nepričakovane goljufije na področju DDV. Mreža Eurofisc, ki je bila vzpostavljena leta 2010¹⁰⁸, je začela delovati leta 2011, pri čemer so bila postopno vzpostavljena štiri delovna področja in posebni projekti za analizo tveganj.

Boj proti nezakoniti trgovini s tobačnimi izdelki je pridobil zagon. Najnovejša sporazuma o sodelovanju s proizvajalci tobačnih izdelkov sta bila sklenjena leta 2010. Komisija je leta 2011 pripravila akcijski načrt za boj proti tihotapljenju cigaret in alkohola vzdolž vzhodne meje EU. Junija 2013 sta bila sprejeta celovita strategija EU in akcijski načrt za boj proti tihotapljenju in drugim oblikam nezakonite trgovine s tobačnimi izdelki. Konec leta 2013 je EU dokončala in podpisala protokol za odpravo nezakonite trgovine s tobačnimi izdelki, ki je priložen k Okvirni konvenciji Svetovne zdravstvene organizacije za nadzor nad tobakom.

¹⁰⁶ Glej oddelek 4.1.9.

¹⁰⁷ Glej oddelek 4.1.4.

¹⁰⁸ Uredba (EU) št. 904/2010.

6.1.5 *Sektorski ukrepi: odhodki*

Leta 2013 so bile sprejete glavne regulativne določbe za programe porabe za obdobje 2014–2020. Te določbe so od nacionalnih organov prvič izrecno zahtevale, da ob upoštevanju ugotovljenih tveganj sprejmejo učinkovite in sorazmerne ukrepe za boj proti goljufijam.

Nacionalni revizijski organi in Komisija bodo spremljali pravilno izvajanje teh zahtev. Poleg tega so bile v sodelovanju z nacionalnimi organi pripravljene smernice za oceno tveganja goljufij ter učinkoviti in sorazmerni ukrepi za boj proti goljufijam¹⁰⁹.

Države članice bodo morale te smernice in ukrepe spoštovati, da bi zagotovile zaščito finančnih interesov EU pred goljufijami.

Priporočilo 3:

Komisija državam članicam priporoča, da pravne zahteve izvajajo v skladu s sprejetimi smernicami.

6.1.6 *Prihodnji izzivi*

V prejšnjih letih so bili sozakonodajalcema predloženi trije glavni zakonodajni predlogi, ki čakajo na odobritev:

- (1) direktiva o boju proti goljufijam z uporabo kazenskega prava;
- (2) uredba o ustanovitvi Evropskega javnega tožilstva;
- (3) sprememba Uredbe (ES) št. 515/97 o medsebojni upravni pomoči na področju carine.

S sprejetjem teh predlogov bi se dopolnil in okreplil pravni okvir, oblikovan v obdobju 2009–2013. Okrepil bi se boj proti goljufijam ter zagotovilo boljše usklajevanje z državami članicami in med njimi.

Priporočilo 4:

Komisija poziva sozakonodajalca, da hitro zaključita zakonodajno delo v teku in sprejmeta predloge, ki čakajo na obravnavo.

6.2 **Operativni rezultati: drugačna hitrost**

Čeprav se je v zadnjih nekaj letih zakonodaja bistveno spremenila, je na podlagi analize iz oddelka 2.2 tega poročila razvidno, da učinek teh ukrepov ni tako očiten, kot bi bilo pričakovati.

Na eni strani se glede na splošni trend odkrivanja in sporočanja morebitnih nepravilnosti, ki pomenijo goljufijo, v zadnjih petih letih število le-teh počasi

¹⁰⁹ V letih 2013 in 2014.

zmanjšuje, čeprav se zdi, da se od leta 2012 trend obrača. Na drugi strani se število nepravilnosti, ki niso sporočene kot goljufije, postopno povečuje. Trend zmanjševanja je bolj opazen na področju prihodkov kot na področju odhodkov.

6.2.1 *Prihodki: kakovost informacij in strategije nadzora*

Na področju prihodkov ni jasno, ali je trend posledica premika k odkrivanju primerov nepravilnosti ali načina, kako države članice označujejo primere. Drugi možni razlogi bi lahko vključevali: nove ukrepe za preprečevanje goljufij, ki jih države članice izvajajo za odkrivanje ranljivosti; možnost, da države članice delujejo ob spoštovanju finančnih interesov, ne da bi nadalje preiskovale morebitno kaznivo dejanje; možnost, da morajo strategije nadzora držav članic morda vključevati bolj dinamične dejavnike za boljše prilagajanje spreminjajočim se razmeram.

Priporočilo 5:

Glede na čedalje manjše število sporočenih primerov goljufij Komisija državam članicam priporoča pregled strategij nadzora za zagotovitev izvajanja ciljno usmerjenih carinskih kontrol na podlagi tveganja, da bi se omogočilo učinkovito odkrivanje dejavnosti uvoza, ki pomenijo goljufijo.

Pri analizi sporočenih informacij so bila kljub temu opredeljena nekatera vprašanja glede kakovosti. Pri primerjavi števila primerov goljufij in primerov nepravilnosti za obdobje 2009–2013 s podatki iz prejšnjih poročil je bil ugotovljen časovni zamik med odkritjem primerov in trenutkom, ko so primeri sporočeni prek orodja OWNRES. Čeprav je treba pozdraviti prizadevanja držav članic za redno posodabljanje informacij o primerih goljufij in nepravilnosti, je treba kljub temu poskrbeti za pravočasno sporočanje primerov goljufij in nepravilnosti.

Priporočilo 6:

Države članice morajo povečati prizadevanja za zagotovitev pravočasnega sporočanja primerov goljufij in nepravilnosti ter posodabljanja informacij o teh primerih. Za zagotovitev učinkovitega nadzora in spremljanja je treba v bazo OWNRES vnesti zanesljive informacije o primerih goljufij in nepravilnosti.

6.2.2 *Odhodki: razsežnosti v razvoju*

V zvezi z odhodki je spremembe v številu nepravilnosti, ki pomenijo goljufijo in so bile sporočene v zadnjih petih letih, težje razložiti (število se je v obdobju 2009–2011 zmanjševalo, v naslednjih dveh letih pa povečalo). Vendar se zdi, da je to bolj povezano z dejstvom, da je večina programov porabe večletnih (strukturni skladi in skladi za razvoj podeželja ter predpristopna pomoč).

V kmetijskem sektorju je bila leta 2013 ugotovljena nepričakovana sprememba (odkritih in sporočenih je bilo veliko več primerov morebitnih goljufij), ki je lahko posledica *ad hoc* preiskav in v prihodnjih letih morda ne bo potrjena.

Vendar imajo organi upravljanja pri odkrivanju goljufij čedalje večjo vlogo, zlasti od leta 2012. V prihodnjih letih se bo njihova vloga še naprej večala zaradi nedavno razvitih strategij za boj proti goljufijam, ki se bodo v celoti izvajale v obdobju 2014–2020.

Priporočilo 7:

Komisija državam članicam priporoča pravilno izvajanje pravil EU za boj proti goljufijam na podlagi skrbno pripravljenih in posodobljenih ocen tveganja goljufij ter ob podpori ustreznih računalniških orodij, s katerimi se bo izboljšala ciljna usmerjenost preverjanj.

Strukturirano usklajevanje (izmenjava podatkov in informacij) med organi za boj proti goljufijam in organi upravljanja se je izkazalo za dobro prakso, ki jo morajo izvajati vse države članice.

Prakse odkrivanja goljufij se med državami članicami še vedno zelo razlikujejo in Komisija je še vedno zaskrbljena za nekatere države, ki poročajo o majhnem številu primerov nepravilnosti, ki lahko pomenijo goljufijo. Komisija si bo še naprej prizadevala povečati ozaveščenost o goljufijah in zagotavljati smernice za izboljšanje zbliževanja nacionalnih sistemov, da bi se finančni interesi EU učinkoviteje zaščitili pred goljufijami.

Priporočilo 8:

Ker nekatere države članice sporočajo zelo malo nepravilnosti, ki pomenijo goljufijo, jim Komisija priporoča, da povečajo svoja prizadevanja pri odkrivanju in/ali sporočanju goljufij:

- na področju kohezijske politike: Francija, Španija, Irska, Madžarska, Danska in Nizozemska;
- na področju kmetijstva: Litva, Nizozemska, Portugalska in Finska.

PRILOGA 1 – Nepravilnosti, sporočene kot goljufije

(Število nepravilnosti, sporočenih kot goljufije, izraža rezultate prizadevanj držav članic za boj proti goljufijam in drugim nezakonitim dejavnostim, ki vplivajo na finančne interese EU; ne sme se razlagati kot raven goljufij na ozemlju držav članic)¹¹⁰

Države članice	Kmetijstvo		Ribištvo		Kohezijska politika		Predpristopna politika		ODHODKI SKUPAJ		PRIHODKI	
	št.	EUR	št.	EUR	št.	EUR	št.	EUR	št.	EUR	št.	EUR
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
SKUPAJ	565	66 509 407	23	9 149 365	321	155 736 322	36	14 526 948	945	245 922 042	633	60 518 262

¹¹⁰ Za zneske, povezane s kmetijstvom na Nizozemskem, glej opombo 9 in odstavek 3.4.1 delovnega dokumenta služb Komisije „Statistična ocena nepravilnosti“.

PRILOGA 2 – Nepravilnosti, ki niso bile sporočene kot goljufije

Države članice	Kmetijstvo		Ribištvo		Kohezijska politika		Predpristopna politika		ODHODKI SKUPAJ		PRIHODKI	
	št.	EUR	št.	EUR	št.	EUR	št.	EUR	št.	EUR	št.	EUR
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
SKUPAJ	2 814	188 117 982	133	14 348 044	4 674	1 178 020 295	177	45 673 317	7 798	1 426 159 637	4 144	327 361 789

PRILOGA 3 – Finančni popravki, izvedeni leta 2013 v okviru deljenega upravljanja (v milijonih EUR)¹¹¹

Država članica	EKJS	Razvoj podeželja	ESRR	Kohezijski sklad	ESS	Drugo	Skupaj 2013	Skupaj 2012
	v milijonih EUR	v milijonih EUR	v milijonih EUR	v milijonih EUR	v milijonih EUR	v milijonih EUR	v milijonih EUR	v milijonih 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/Irland	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
IZVEDENI SKUPAJ	481	230	622	277	842	21	2 472	3 742

OPOMBA: Ti podatki so začasni, saj jih mora Računsko sodišče še revidirati.

¹¹¹ Skupni zneski vrstic in stolpcev zaradi zaokroževanja morda ne ustrezajo vsoti navedenih vrednosti.