

Bruxelles, 26. rujna 2022.
(OR. en)

12830/22

FIN 968
GAF 18

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	25. rujna 2022.
Za:	Glavno tajništvo Vijeća
Br. dok. Kom.:	COM(2022) 482 final
Predmet:	IZVJEŠĆE KOMISIJE VIJEĆU I EUROPSKOM PARLAMENTU 33. godišnje izvješće o zaštiti financijskih interesa Europske unije i borbi protiv prijevara – 2021.

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2022) 482 final.

Priloženo: COM(2022) 482 final



Bruxelles, 23.9.2022.
COM(2022) 482 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE VIJEĆU I EUROPSKOM PARLAMENTU

33. godišnje izvješće o zaštiti financijskih interesa Europske unije i borbi protiv prijevара – 2021.

{SWD(2022) 302 final} - {SWD(2022) 303 final} - {SWD(2022) 304 final} -
{SWD(2022) 305 final} - {SWD(2022) 306 final} - {SWD(2022) 307 final}

Sadržaj

1.	Uvod	6
1.1.	Ključni koncepti.....	6
1.2.	Financijski interesi EU-a 2021.....	7
2.	Najvažnije promjene 2021.....	9
2.1.	Doneseni ključni akti	9
2.2.	Sudska praksa u pitanjima PIF-a.....	10
3.	Arhitektura EU-a za borbu protiv prijevара.....	11
3.1.	Europska razina.....	11
3.1.1.	Europski parlament	11
3.1.2.	Vijeće	12
3.1.3.	Europska komisija.....	12
3.1.4.	Europski ured za borbu protiv prijevара (OLAF).....	13
3.1.5.	Ured europskog javnog tužitelja (EPPO).....	14
3.1.6.	Europski revizorski sud (ERS).....	15
3.1.7.	Eurojust.....	16
3.1.8.	Europol.....	16
3.2.	Razina država članica	16
3.2.1.	Službe za koordinaciju borbe protiv prijevара (AFCOS).....	16
3.2.2.	Nacionalne strategije za borbu protiv prijevара (NAFS).....	17
3.2.3.	Provedba preporuka iz 2020. u državama članicama	18
4.	Suradnja u borbi protiv prijevара.....	20
4.1.	Međunarodna suradnja.....	20
4.1.1.	Suradnja s trećim zemljama te uzajamna pomoć i odredbe o borbi protiv prijevара u međunarodnim sporazumima	20
4.1.2.	Konvencija Ujedinjenih naroda protiv korupcije CoSP9 i rezolucije pod pokroviteljstvom EU-a.....	21
4.1.3.	Borba protiv nezakonite trgovine duhanskim proizvodima	21
4.2.	Suradnja EU-a i država članica	22
4.2.1.	Aktivnosti Savjetodavnog odbora za koordinaciju sprečavanja prijevара (COCOLAF).....	22
4.2.2.	Program EU-a za borbu protiv prijevара	22
4.2.3.	Suradnja u području prihoda	23
4.2.3.1.	Carinski program	23
4.2.3.2.	Program Fiscalis.....	24
4.2.3.3.	Zajedničke carinske operacije (JCO-i).....	24
5.	Ključne mjere za zaštitu financijskih interesa EU-a i borbu protiv prijevара.....	26
5.1.	Prenošenje Direktive PIF	26
5.2.	Suzbijanje pranja novca	26
5.3.	Mehanizam za oporavak i otpornost	27
5.4.	Zaštita zviždača.....	28
5.5.	Instrumenti vladavine prava.....	29
5.5.1.	Izvešće o vladavini prava – glavni nalazi i ključne promjene s obzirom na zaštitu financijskih interesa EU-a.....	29
5.5.2.	Napredak u provedbi Uredbe EU-a o općem režimu uvjetovanosti za zaštitu proračuna EU-a	30

5.6.	Politika borbe protiv korupcije	30
6.	Rezultati aktivnosti kontrole.....	31
6.1.	Izvori podataka i metodologija	31
6.2.	Prihodi.....	32
6.2.1.	Prijevare povezane s PDV-om	32
6.2.2.	Tradicionalna vlastita sredstva	33
6.3.	Rashodi	35
6.3.1.	Podijeljeno upravljanje	36
6.3.2.	Neizravno upravljanje	40
6.3.3.	Izravno upravljanje	40
7.	Izgledi za 2022., zaključci i preporuke	41
7.1.	Područje borbe protiv prijevara u EU-u	41
7.2.	Transparentnost, upravljanje rizicima od prijevara i digitalizacija borbe protiv prijevara.....	42

SAŽETAK

Pandemija bolesti COVID-19 sa sobom je donijela nove izazove, na koje je EU odgovorio brzo i fleksibilno uz uvođenje novih instrumenata i sredstava. Uspostavom Mehanizma za oporavak i otpornost (RRF) i provedbom nacionalnih planova za oporavak i otpornost znatno se povećala uloga nacionalnih tijela u osiguranju odgovarajuće razine zaštite financijskih interesa EU-a. Komisija je poduprla nacionalna tijela ocjenom nacionalnih planova pazeći posebno na osmišljavanje mjera za zaštitu sredstava RRF-a od prijevara, korupcije, sukoba interesa i dvostrukog financiranja.

Nacionalni akteri i akteri iz EU-a u području borbe protiv prijevara ojačali su svoju suradnju tijekom 2021. u vezi sa zaštitom prihoda i rashoda EU-a. Ured europskog javnog tužitelja (EPPO) počeo je s radom 1. lipnja 2021. Operativni rezultati Europskog ureda za borbu protiv prijevara (OLAF) i EPPO-a pokazuju dodanu vrijednost tijela EU-a u zaštiti financijskih interesa EU-a i borbi protiv prijevara nadvladavanjem ograničenja nacionalnih sustava, osobito u borbi protiv prekograničnog kriminala.

EU je 2021. dovršio donošenje programâ potrošnje za razdoblje 2021.–2027. Zakonodavstvom se osigurava da Komisija, OLAF, Europski revizorski sud i EPPO mogu izvršavati svoje ovlasti i da nacionalna tijela uvode učinkovite mjere protiv prijevara uzimajući u obzir sve utvrđene rizike. Među tim programima je i Program Unije za borbu protiv prijevara, kojim se podupire borba protiv prijevara dodjeljivanjem sredstava za konkretne inicijative te omogućivanjem financiranja posebne informatičke platforme i alata za lakšu razmjenu informacija između država članica i EU-a.

Broj prijevara i nepravilnosti koje su prijavila nadležna tijela EU-a i nacionalna tijela ostao je stabilan 2021. u usporedbi s 2020., dok su se povezani nepravilni iznosi povećali zbog značajnih otkrivanja u ograničenom broju država članica. Broj prijavljenih nepravilnosti koje se ne smatraju prijevarom u određenim područjima potrošnje nizak je u usporedbi s prethodnim programskim razdobljem. Taj se pad dijelom može objasniti, primjerice, kašnjenjima u provedbi operativnih programa, promjenama u praksama prijavljivanja te upotrebom pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova.

Osim ponavljajućih rizika provedba RRF-a povećat će pritisak na nacionalne uprave u narednim godinama jer će one morati provesti planove RRF-a, a istovremeno i programe potrošnje za razdoblje 2021.–2027. Pritom će morati pokazati stručnost i kontrolu nad pojedinim načinima upravljanja povezanim s provedbom raznih fondova.

EU želi postići veću usklađenost kako bi otklonio potencijalne nedostatke u cjelokupnoj arhitekturi kontrole koje mogu iskoristiti počinitelji prijevara. Vodeća načela već su utvrđena u zakonodavstvu EU-a, ali mogu se dodatno ojačati. Države članice trebale bi riješiti utvrđene probleme povezane s prenošenjem Direktive o suzbijanju prijevara počinjenih protiv financijskih interesa Unije kaznenopravnim sredstvima („Direktiva PIF”) i raditi na poboljšanju transparentnosti, digitalizaciji borbe protiv prijevara te stalnom jačanju i razvoju procjene rizika od prijevara i upravljanja njima. Komisija je predložila izmjenu Financijske uredbe čiji je cilj ojačati djelovanje EU-a u skladu s time.

POPIS POKRATA

AFIS	Informacijski sustav za borbu protiv prijevara
AFCOS	Služba za koordinaciju borbe protiv prijevara
CAFS	strategija Komisije za borbu protiv prijevara
CoSP	Konferencija država stranaka
GU	glavna uprava
ERS	Europski revizorski sud
EDES	sustav ranog otkrivanja i isključenja
EP	Europski parlament
EPF	Europski instrument mirovne pomoći
EPPO	Ured europskog javnog tužitelja
ESI fondovi	europski strukturni i investicijski fondovi
EU	Europska unija
EUBAM	Misija Europske unije za pomoć na granici između Moldove i Ukrajine
FCTC	Okvirna konvencija o nadzoru nad duhanom
FDR	stopa otkrivanja prijevara
HFC	fluorouglikovodici (rashladni plinovi)
IDR	stopa otkrivanja nepravilnosti
IMS	sustav za upravljanje nepravilnostima
JIT	zajednički istražni tim
VFO	višegodišnji financijski okvir
NGEU	NextGenerationEU
OFIS	organski informatički sustav
OLAF	Europski ured za borbu protiv prijevara
PIF	zaštita financijskih interesa
RRF	Mehanizam za oporavak i otpornost
SCO	pojednostavnjene mogućnosti obračuna troškova
UFEU	Ugovor o funkcioniranju Europske unije
TVS	tradicionalna vlastita sredstva
UNCAC	Konvencija Ujedinjenih naroda protiv korupcije
PDV	porez na dodanu vrijednost
VOCU	Virtualna jedinica za koordinaciju operacija
WCO	Svjetska carinska organizacija

1. UVOD

EU i njegove države članice dijele odgovornost za zaštitu finansijskih interesa EU-a i borbu protiv prijevara. Tijela država članica EU-a upravljaju najvećim dijelom rashoda EU-a i prikupljaju tradicionalna vlastita sredstva (TVS). Komisija nadzire oba ta područja, određuje standarde i provjerava usklađenost. U skladu s člankom 325. stavkom 5. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) Komisija je, u suradnji s državama članicama EU-a, Europskom parlamentu i Vijeću dužna podnijeti godišnje izvješće o mjerama poduzetima u borbi protiv prijevara i drugih nezakonitih aktivnosti kojima se šteti finansijskim interesima EU-a („izvješće PIF”¹). Ovim izvješćem i priloženim dokumentima izvršava se ta obveza za 2021.

U izvješću PIF za 2021. navodi se sljedeće:

- (1) pregled finansijskih interesa EU-a, ključnih pravnih akata donesenih za njihovu zaštitu te relevantna sudska praksa Suda Europske unije;
- (2) najvažnije promjene u borbi protiv prijevara u EU-u u cjelini te u državama članicama;
- (3) suradnja u borbi protiv prijevara;
- (4) ključna područja za dosljednu i usklađenu zaštitu finansijskih interesa EU-a;
- (5) statistika i podaci o prijevarama i nepravilnostima na štetu proračuna EU-a te njihova analiza;
- (6) izgledi za 2022., zaključci i preporuke.

1.1. Ključni koncepti

Najvažniji pojmovi koji se upotrebljavaju u izvješću PIF sažeto su navedeni u *okviru 1*.

Okvir 1.: Primjenjive definicije

Za potpuni opis **finansijskih interesa EU-a** vidjeti **odjeljak 1.2**.

Nepravilnost znači svaka povreda prava EU-a ili nacionalnog prava u vezi s njegovom primjenom koja proizlazi iz djelovanja ili propusta određenog gospodarskog subjekta, a koja šteti ili bi mogla štetiti proračunu EU-a, bilo smanjenjem ili gubitkom prihoda iz vlastitih sredstava prikupljenih izravno u ime EU-a ili neopravdanim izdacima na teret proračuna EU-a².

Nakon donošenja Direktive (EU) 2017/1371 („Direktiva PIF”) svako namjerno djelovanje ili propust na štetu finansijskih interesa EU-a, uključujući upotrebu ili predočenje lažnih, netočnih

¹ Ovom izvješću, koje je poznato i pod nazivom „izvješće PIF”, prema francuskoj pokreti za *Protection des Intérêts Financiers*, priloženo je sljedećih šest radnih dokumenata službi Komisije:

- a) statističko vrednovanje nepravilnosti prijavljenih 2020. u odnosu na vlastita sredstva, prirodne resurse, kohezijsku politiku, pretpristupnu pomoć i izravne rashode;
- b) mjere za zaštitu finansijskih interesa EU-a koje su države članice donijele 2021.;
- c) mjere poduzete na temelju preporuka iz izvješća Komisije o zaštiti finansijskih interesa EU-a i borbi protiv prijevara za 2020.;
- d) europski program za borbu protiv prijevara – provedba 2021.;
- e) sustav ranog otkrivanja i isključenja (EDES) – povjerenstvo iz članka 143. Financijske uredbe;
- f) akcijski plan uz strategiju Komisije za borbu protiv prijevara – trenutno stanje za lipanj 2022.

² Članak 1. stavak 2. Uredbe Vijeća (EZ, EURATOM) br. 2988/95 od 18. prosinca 1995., SL L 312, 23.12.1995. i članak 2. stavak 35. Uredbe (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013., SL L 347, 20.12.2013.

ili nepotpunih izvješća ili isprava ili neotkrivanje informacija unatoč određenoj obvezi ili zloupotreba sredstava ili koristi, čine **prijevaru**. U Direktivi PIF razlikuju se prijevare u:

- (1) rashodima koji nisu povezani s javnom nabavom;
- (2) rashodima povezanim s javnom nabavom;
- (3) prihodima koji nisu prihodi koji proizlaze iz vlastitih sredstava na temelju PDV-a;
- (4) prihodima koji proizlaze iz vlastitih sredstava na temelju PDV-a.

Sektorskim uredbama o prijavljivanju nepravilnosti u podijeljenom upravljanju uvodi se koncept **sumnje na prijevaru**, koji se definira kao „nepravilnost koja je razlog za pokretanje upravnih ili sudskih postupaka na nacionalnoj razini kako bi se utvrdilo postojanje postupanja s namjerom, osobito prijevare”³.

Prijevara se smatra **utvrđenom** nakon što nadležno tijelo donese konačnu odluku (sudsku ili administrativnu) kojom se utvrđuje postojanje postupanja s namjerom.

U **okviru 2.** objašnjava se kako se koncepti **sumnje na prijevaru** i **utvrđene prijevare** primjenjuju u odnosu na statistiku objavljenu u ovom izvješću.

Korupcija se odnosi na zloupotrebu ovlasti koju čini javni službenik za vlastitu korist, a koja šteti financijskim interesima EU-a.

1.2. Financijski interesi EU-a 2021.

Financijski interesi EU-a uključuju prihode, rashode i imovinu koji su obuhvaćeni proračunom EU-a te prihode, rashode i imovinu koji su obuhvaćeni proračunima institucija, tijela, ureda i agencija EU-a te proračunima kojima oni upravljaju ili koje nadziru⁴.

Prihodovna strana proračuna sastoji se od tradicionalnih vlastitih sredstava (TVS)⁵, poreza na dodanu vrijednost, vlastitih sredstava koja se temelje na neregicikliranom plastičnom otpadu te udjela u bruto nacionalnom dohotku država članica EU-a.

Na **slici 1.** prikazana su sredstva kojima je EU raspolagao 2021.

³ Vidjeti, na primjer, članak 2. točku (a) Delegirane uredbe Komisije (EU) 2015/1970 od 8. srpnja 2015., SL L 293, 10.11.2015.

⁴ Direktiva (EU) 2017/1371 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. srpnja 2017., članak 2. stavak 1. točka (a), SL L 198, 28.7.2017., str. 29.

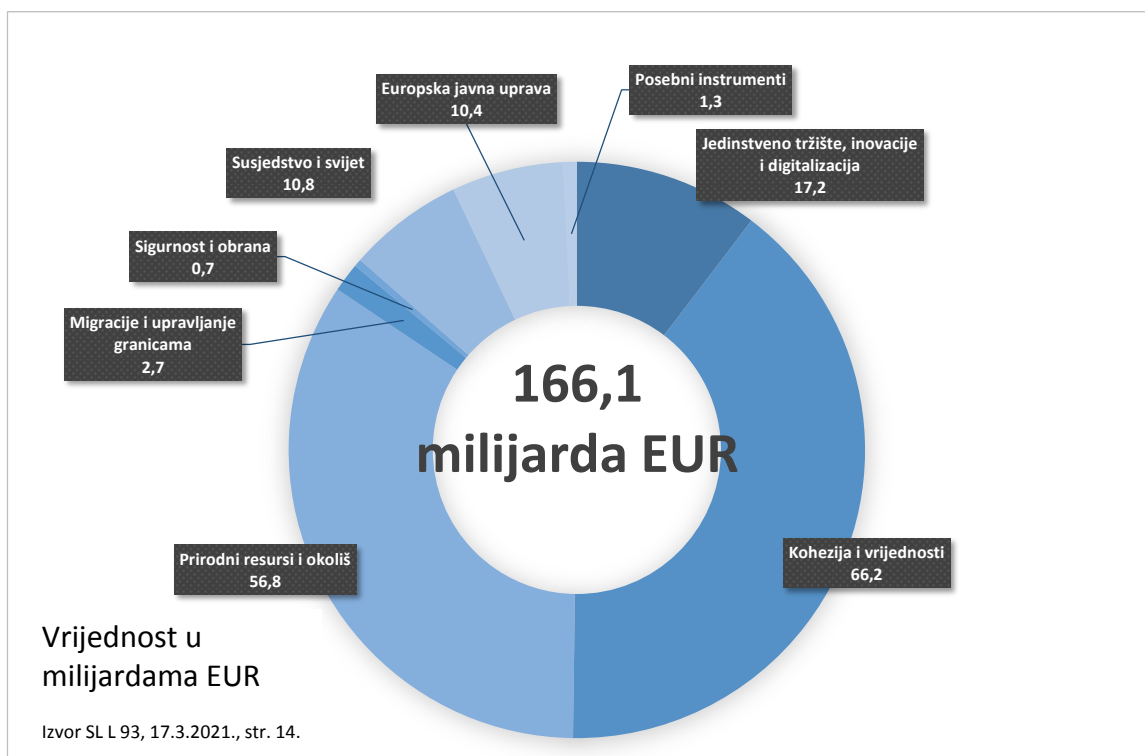
⁵ TVS se uglavnom sastoji od carinskih pristojbi nakon odbijanja stope zadržavanja od 25 %.

Slika 1. – Prihodi EU-a 2021.



Tim sredstvima EU financira svoje politike (vidjeti **sliku 2.**).

Slika 2. – Rashodi EU-a 2021.



Iako se izvršava na godišnjoj osnovi⁶, proračun je dio dugoročnog proračuna EU-a, višegodišnjeg financijskog okvira (VFO), u kojem su predviđena ograničenja za rashode za razdoblje od sedam godina.

2. NAJVAŽNIJE PROMJENE 2021.

U ovom odjeljku sažeto se navode doneseni ključni akti i sudska praksa Suda Europske unije o pitanjima zaštite financijskih interesa EU-a za 2021.

2.1. Doneseni ključni akti

U **tablici 1.** prikazani su ključni zakonodavni akti doneseni 2021. Tijekom te godine donesen je niz propisa o programima potrošnje za razdoblje 2021.–2027. Oni sadržavaju konkretne odredbe u kojima se naglašava nadležnost Ureda za borbu protiv prijevара (OLAF) i Ureda europskog javnog tužitelja (EPPO) za zaštitu financijskih interesa EU-a i kojima se od trećih zemalja koje sudjeluju u programima zahtijeva da Komisiji, OLAF-u i Europskom revizorskom sudu (ERS) dodijele potrebna prava i pristup potreban za cjelovito izvršavanje njihovih ovlasti.

Upućivanja na te propise nisu umetnuta u tablicu.

Tablica 1. Doneseni ključni akti

Naslov	Opis načina na koji akt štiti financijske interese EU-a
Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost⁷	„Uredba o Mehanizmu za oporavak i otpornost”. Članak 22. sadržava odredbe o zaštiti financijskih interesa EU-a ⁸ .
Uredba (EU) 2021/1060 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o utvrđivanju zajedničkih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu plus, Kohezijskom fondu, Fondu za pravednu tranziciju i Europskom fondu za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu te financijskih pravila za njih i za Fond za azil, migracije i integraciju, Fond za unutarnju sigurnost i Instrument za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike⁹	U uvodnoj izjavi 71. naglašava se nadležnost OLAF-a i EPPO-a za zaštitu financijskih interesa EU-a u povezanim programima. Člankom 69. zahtijeva se da države članice osiguraju zakonitost i pravilnost rashoda te da poduzmu mjere za sprečavanje, otkrivanje te ispravljanje i prijavljivanje nepravilnosti, uključujući prijevare. Isto tako, osigurava se da Komisija, OLAF i ERS imaju potreban pristup informacijama o stvarnim vlasnicima primatelja sredstava EU-a. U članku 74. od upravljačkih tijela zahtijeva se da uspostave djelotvorne i razmjerne mjere i postupak protiv prijevара uzimajući u obzir utvrđene rizike. U Prilogu XII. utvrđuju se detaljna pravila i predložak za prijavljivanje nepravilnosti.

⁶ Za godišnji postupak donošenja proračuna EU-a vidjeti https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about_the_european_commission/eu_budget/budgetary-procedure.pdf.

⁷ SL L 57, 18.2.2021., str. 17.

⁸ U odjeljku 5.2. nalazi se više informacija o njegovoj provedbi.

⁹ SL L 231, 30.6.2021., str. 159.

Uredba (EU) 2021/785 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2021. o uspostavi Programa Unije za borbu protiv prijevара i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 250/2014¹⁰	Programom Unije za borbu protiv prijevара, nasljednikom programa HERCULE III, financiraju se aktivnosti za sprečavanje prijevара i svih drugih nezakonitih djelovanja na štetu financijskih interesa EU-a ¹¹ .
--	---

2.2. Sudska praksa u pitanjima PIF-a

Sud Europske unije osigurava ujednačenu primjenu i ujednačeno tumačenje prava EU-a. Sud je 2021. donio tri odluke koje se odnose na zaštitu financijskih interesa EU-a.

Broj i opis predmeta

C-130/19¹², Revizorski sud protiv Pinxtena.

U tom je predmetu Sud Europske unije utvrdio da je bivši član ERS-a povrijedio obveze koje proizlaze iz njegove službe kao člana tog suda počinivši niz radnji, uključujući neprimjerenu upotrebu sredstava ERS-a za financiranje aktivnosti koje nisu bile povezane s njegovim dužnostima te upotrebu kartice za gorivo koju omogućuje Sud za kupnju goriva za vozila koja pripadaju trećim osobama. Sud je bivšem članu uskratio dvije trećine njegovih mirovinskih prava. Sud Europske unije u svojoj je presudi istaknuo da je važno da se članovi ERS-a pridržavaju najviših standarda ponašanja i osiguraju da opći interes EU-a uvijek ima prednost, ne samo pred nacionalnim, već i pred osobnim interesima. S time u vezi Sud Europske unije zaključio je da, iako se osobe na važnim položajima u institucijama i tijelima EU-a moraju pridržavati najviših standarda ponašanja, konkretna funkcija Revizorskog suda – kontrola pravilnosti rashoda EU-a i dobrog financijskog upravljanja – uvećava težinu nepravilnosti koje je počinio bivši član.

C-360/20¹³, Ministerul Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației.

U toj je odluci Sud smatrao da koncept „prijevара koja štetno utječe na financijske interese Unije” u smislu članka 1. stavka 1. točke (a) Konvencije PIF¹⁴ ne obuhvaća samo protupravno stjecanje sredstava iz proračuna EU-a, već i njihovo nezakonito zadržavanje. Prijevара tako može biti i neispunjavanje obveze izvješćivanja nakon dobivanja sredstava. Sukladno tomu, prijevара u smislu članka 1. stavka 1. točke (a) Konvencije PIF obuhvaća namjernu upotrebu lažnih ili netočnih izjava izrečenih nakon provedbe projekta financiranog sredstvima EU-a kako bi se stvorio privid da su ispunjene obveze iz sporazuma o financiranju tijekom razdoblja održivosti projekta u svrhu nezakonitog zadržavanja sredstava iz proračuna EU-a.

Sud je dodao da nacionalno zakonodavstvo, prema kojem osoba ne može biti kažnjeno progonjena zbog takvih izjava ako nisu izrečene tijekom provedbe projekta, nije usklađeno s člankom 325. UFEU-a. No kako bi se poštovala temeljna prava predmetnih osoba, nacionalni sudovi neće imati obvezu tumačiti da se takvo nacionalno zakonodavstvo primjenjuje na izjave izrečene nakon provedbe projekta ako bi to dovelo do povrede načela zakonitosti kaznenih djela i kazni. U slučaju potencijalne povrede odgovarajuće korake poduzet će nacionalni zakonodavac.

C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19¹⁵, Euro Box Promotion i ostali.

Od Suda se tražilo da odluči o usklađenosti sudske prakse rumunjskog Ustavnog suda s pravom EU-a kad je riječ o pravilima kaznenog postupka primjenjivima na prijevара i korupciju. Rumunjski Ustavni sud

¹⁰ SL L 172, 17.5.2021., str. 110.–122.

¹¹ Vidjeti odjeljak 4.2.2. za više informacija.

¹² Presuda od 30. rujna 2021., EU:C:2021:782.

¹³ Presuda od 14. listopada 2021., EU:C:2021:856.

¹⁴ Konvencija sastavljena na temelju članka K.3 Ugovora o Europskoj uniji o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica, SL C 316, 27.11.1995., str. 49.–57.

¹⁵ Presuda od 21. listopada 2021., EU:C:2021:1034.

poništio je 2018. odluke rumunjskog Visokog kasacijskog suda kojima je više osoba osuđeno za prijevare povezane s PDV-om, korupciju i vršenje pritiska u vezi s upravljanjem sredstvima EU-a te je naveo da su sudska vijeća koja su saslušala predmete bila nepravilno sastavljena. Zahtjev za prethodnu odluku Sudu uputio je niži rumunjski sud o pitanju, među ostalim, je li sudska praksa Ustavnog suda dovela do sustavne opasnosti od nekažnjavanja u borbi protiv prijevara i korupcije, ponajprije zato što povrede neće biti kažnjene zbog zastare.

Sud je u svojoj presudi smatrao da, iako su pravila kojima se uređuje organizacija pravosudnog sustava u državama članicama pitanje nadležnosti država članica, ona ipak moraju biti usklađena s njihovim obvezama na temelju prava EU-a. Takve obveze obuhvaćaju borbu protiv nezakonitih aktivnosti, uključujući korupciju, koje štete financijskim interesima EU-a putem djelotvornih odvratajućih mjera. Zahtjev djelotvornosti odnosi se na postupke i kazne za takve povrede te na izvršavanje izrečenih kazni. Nacionalni zakonodavac prije svega mora osigurati da postupovna pravila primjenjiva na takve povrede ne predstavljaju sustavnu opasnost od nekažnjavanja. Nacionalni sudovi pak ne smiju primjenjivati domaće odredbe koje onemogućuju primjenu djelotvornih odvratajućih kazni. U predmetnom slučaju posljedica primjene sudske prakse rumunjskog Ustavnog suda jest to da predmetni slučajevi prijevare i korupcije moraju biti ponovno ispitani, ako je potrebno više puta, u prvom stupnju i/ili u žalbenom postupku. To može dovesti do njihove zastare, zbog čega se osobe na najvišim položajima u Rumunjskoj koje su osuđene zbog prijevare ili korupcije ne kažnjavaju na djelotvoran i odvraćajući način. Opasnost od nekažnjavanja postala bi sustavna za tu kategoriju osoba i dovela bi u pitanje cilj borbe protiv korupcije na visokoj razini. Slijedom toga, Sud je presudio da članak 325. UFEU-a i članak 2. Konvencije PIF isključuju nacionalna pravila ili prakse u kojima nisu izrečene presude za korupciju i prijevare povezane s PDV-om zbog nepravilno sastavljenih sudskih vijeća ako to dovodi do sustavne opasnosti od nekažnjavanja kaznenih djela koja predstavljaju ozbiljnu prijevare na štetu financijskih interesa EU-a ili korupciju općenito. Sud Europske unije dodao je da je sud koji je uputio zahtjev trebao provjeriti usklađenost takvog pristupa s pravima optuženoga na pošteno suđenje prema članku 47. Povelje o temeljnim pravima.

3. ARHITEKTURA EU-A ZA BORBUTIV PRIJEVARA

Složena zakonodavna i organizacijska arhitektura koja je uspostavljena za zaštitu financijskih interesa EU-a rezultat je kontinuiranog procesa koji traje više od tri desetljeća¹⁶. U ovom odjeljku navode se najvažnije promjene u tom području 2021¹⁷.

3.1. Europska razina

3.1.1. Europski parlament

Uz svoje zakonodavne aktivnosti **Europski parlament** (EP) provjerava kako Komisija (te ostale institucije i tijela) izvršava proračun EU-a putem postupka poznatog kao „davanje razrješnice”. EP je 2021. dao razrješnicu za financijsku godinu 2019.¹⁸ i započeo postupak za financijsku

¹⁶ Za razvoj zakonodavstva za zaštitu financijskih interesa EU-a tijekom prva tri desetljeća (1989.–2018.) s obzirom na zaštitu financijskih interesa EU-a vidjeti Europska komisija, Godišnje izvješće o zaštiti financijskih interesa Europske unije i borbi protiv prijevare – 2018., COM(2019) 444 final, 11.10.2019. Za posljednje dvije godine (2019.–2020.) vidjeti Europska komisija, Godišnje izvješće o zaštiti financijskih interesa Europske unije i borbi protiv prijevare – 2019., COM(2020) 363 final, 3.9.2020., odnosno Godišnje izvješće o zaštiti financijskih interesa Europske unije i borbi protiv prijevare – 2020., COM(2021) 578 final, 20.9.2021.

¹⁷ Arhitektura EU-a za borbu protiv prijevare i njezini glavni elementi prikazani su u COM(2021) 444 final, *cit.*, odjeljak 3., str. 11.–19.

¹⁸ 2020/2140(DEC) od 28.4.2021.

godinu 2020¹⁹. **Odbor za proračunski nadzor** (CONT) ključan je za postupak davanja razrješnice te izrađuje godišnje izvješće o zaštiti financijskih interesa EU-a. U izvješću se navode političke smjernice za Komisiju i države članice kad se razrješnica donese kao rezolucija na plenarnoj sjednici Parlamenta. Aktivnosti OLAF-a bile su glavna tema nekoliko sastanka CONT-a održanih 2021., a Ured je pozvan da iznese svoje rezultate.

Kratki prikaz 1. Rezolucija Europskog parlamenta iz 2019. o zaštiti financijskih interesa EU-a

Rezolucija EP-a za 2019. donesena je na plenarnoj sjednici održanoj 7. srpnja 2021. nakon što ju je CONT izglasao 21. lipnja 2021²⁰.

U rezoluciji se zauzima uglavnom pozitivno mišljenje uz preporuku za daljnje aktivnosti Komisije u raznim područjima u vezi s borbom protiv prijevара. Primjećuje se smanjenje broja nepravilnosti koje se smatraju prijevarom i nepravilnosti koje se ne smatraju prijevarom prijavljenih 2019. i zahtijeva se bliža suradnja država članica u razmjeni informacija. U rezoluciji se priznaju nastojanja Komisije u reformi okvira za borbu protiv prijevара i zahtijevaju se primjerena sredstva za OLAF i EPPO. U rezoluciji se naglašava ključna uloga sposobnosti otkrivanja i poziva se Komisiju da nastavi podupirati države članice kako bi se osiguralo poboljšanje kvalitete i povećanje broja kontrola. EP od Komisije posebno traži sljedeće:

- stvaranje interoperabilnog digitalnog sustava za prijavljivanje i praćenje radi pravovremenog, ujednačenog i standardiziranog prijavljivanja država članica u podijeljenom upravljanju,
- donošenje strategije za borbu protiv prijevара koja uključuje države članice,
- predstavljanje zakonodavnog prijedloga o uzajamnoj administrativnoj pomoći u području rashoda EU-a,
- uključenje prijedloga za ograničenja po fizičkim osobama za korisnike Zajedničke poljoprivredne politike (ZPP) i kohezijskih fondova u prijedlog revizije Financijske uredbe,
- proširenje Sustava ranog otkrivanja i isključenja (EDES) na podijeljeno upravljanje, te
- podupiranje i zaštitu istraživačkog novinarstva.

3.1.2. Vijeće

Radna skupina Vijeća za borbu protiv prijevара bavi se pitanjima povezanim sa zaštitom financijskih interesa EU-a i borbom protiv prijevара te drugim nezakonitim aktivnostima na štetu tih interesa. Isto tako bavi se pitanjima o OLAF-u i njegovu nadzornom odboru.

Radna skupina odgovorna je za pregledavanje:

- zakonodavnih prijedloga za borbu protiv prijevара i aktivnosti OLAF-a,
- godišnjih izvješća o zaštiti financijskih interesa EU-a.

OLAF predstavlja Komisiju u nekoliko radnih skupina Vijeća, a ponajprije u Radnoj skupini za suzbijanje prijevара.

3.1.3. Europska komisija

Europska komisija utvrđuje strategije te u politike i inicijative prenosi opće političke ciljeve koje su zajednički utvrdile institucije EU-a. Glavne uprave Komisije upravljaju konkretnim

¹⁹ 2021/2106(DEC). EP je donio rezoluciju o razrješnici u svibnju 2021. S 451 glasom za, 175 protiv i 17 suzdržanih odobrio je rezoluciju o davanju razrješnice Komisiji priloženu odluci o razrješnici.

²⁰ Dokumentacija o postupku 2020/2246(INI), Zaštita financijskih interesa EU-a – borba protiv prijevара – godišnje izvješće za 2019.

politikama i povezanim programima potrošnje, koji podupiru te politike. Kako bi bolje zaštitila proračun EU-a, Komisija je 2019. donijela strategiju za borbu protiv prijevara (Strategija Komisije za borbu protiv prijevara (CAFS)), uz koju je priložen akcijski plan.

Kratki prikaz 2. – Trenutačno stanje provedbe akcijskog plana uz CAFS

Strategija Komisije za borbu protiv prijevara („CAFS”) i njezin akcijski plan koji uključuje 63 mjere imaju važnu ulogu u sprečavanju mogućih zloupotreba novčanih sredstava EU-a. Uz OLAF-ovu koordinaciju nadležne službe Komisije dobro su napredovale u provedbi mjera i usmjerile ih prema ispunjenju roka za dovršetak u prosincu 2021. Do lipnja 2022. dovršeno je 59 od 63 mjere, otprilike 94 %²¹.

Strategija ima dva glavna cilja – poboljšati: i. prikupljanje i analizu podataka te ii. koordinaciju, suradnju i procese.

U skladu s prvim ciljem OLAF je intenzivirao analitiku, prije svega razvojem okvira rizika za mehanizam za oporavak i otpornost (RRF) koji obuhvaća potencijalne velike nepravilnosti, kao što su prijevara, korupcija i sukob interesa, koje proizlaze iz provedbe RRF-a. Pokrenuo je i studiju o budućem razvoju sustava za upravljanje nepravilnostima (IMS) kako bi riješio pitanja interoperabilnosti i poboljšanje prijavljivanja država članica.

U skladu s drugim ciljem iz CAFS-a ostvaren je daljnji napredak u brojnim mjerama usmjerenima na povećanje koordinacije i suradnje među službama Komisije i osiguravanje Komisiji djelotvornijeg sustava nadzora borbe protiv prijevara. Pojačani su kontakti i suradnja među službama Komisije, ponajprije putem redovitih sastanaka na kojima sudjeluju skupine predstavnika Komisije, a koji su organizirani prema načinu upravljanja ili temi pod pokroviteljstvom Mreže za sprječavanje i otkrivanje prijevara (FPDNet) koju vodi OLAF.

Komisija se posvetila i poboljšanju nadzora daljnjih aktivnosti u vezi s preporukama OLAF-a, što je ključan dio nastojanja da se pogrešno korištena sredstva vrata u proračun EU-a. Komisija i OLAF zajednički su nastojali povećati učinkovitost tog nadzora i uzeli su u obzir otprilike 1 700 financijskih preporuka izdanih službama i izvršnim agencijama Komisije od 2012. do 2020. Iznos iz razdoblja 2012.–2020. za koji je preporučeno povrat ukupno je veći od 7 milijardi EUR, pri čemu je gotovo 40 % povezano s pet velikih slučajeva umanjena carinske vrijednosti²².

OLAF razmatra ciljanu reviziju akcijskog plana CAFS-a kako bi se osigurao kontinuiran angažman Komisije u borbi protiv prijevara i riješile preostale mjere iz akcijskog plana CAFS-a iz 2019. te novi prioriteti Komisije. Glavni ciljevi i temeljna načela CAFS-a ostaju valjani, a izmijenjeni akcijski plan bit će usmjeren na prioritete Komisije kao što su novi VFO, RRF, suradnja s EPPO-om te uloga digitalizacije u borbi protiv prijevara.

3.1.4. Europski ured za borbu protiv prijevara (OLAF)

Europski ured za borbu protiv prijevara (OLAF) provodi neovisne istrage u slučajevima prijave i korupcije koji uključuju sredstva EU-a te razrađuje politiku EU-a za borbu protiv prijave radi suzbijanja prijave, korupcije i svih drugih nezakonitih aktivnosti kojima se šteti financijskim interesima EU-a.

²¹ Za trenutačno stanje provedbe akcijskog plana CAFS-a vidjeti „Akcijski plan CAFS-a – trenutačno stanje u lipnju 2022.” u prilogu ovom izvješću.

²² Umanjenje vrijednosti otkriveno u Ujedinjenoj Kraljevini već je prijavljeno u izvješću PIF za 2020., *cit.*, kratki prikaz 1., str. 13.

Kratki prikaz 3. – Aktivnosti OLAF-a 2021.

Tijekom te godine odabrano je oko 1 100 slučajeva, koji su doveli do otvaranja 234 nove istrage. Uspješno je zaključeno ukupno 212 istraga, a OLAF je izdao 294 financijske, pravosudne, disciplinarne i administrativne preporuke nadležnim nacionalnim tijelima i tijelima EU-a. Većina tih preporuka odnosila se na povrat sredstava EU-a predmetnim nacionalnim tijelima i EU-u 2021. u iznosu od 527,4 milijuna EUR. Zahvaljujući radu OLAF-a spriječena je neopravdana potrošnja više od 340 milijuna EUR.

Istragama OLAF-a otkriveni su novi trendovi u prijevarama, na primjer prijevare povezane s bolešću COVID-19, zelenom tranzicijom i zbrinjavanjem otpada.

Kako bi optimizirali operativnu suradnju, OLAF i EPPO sklopili su radni dogovor 5. srpnja 2021. Ta suradnja već daje vidljive rezultate. OLAF je 2021. bio značajan izvor dolaznih informacija za EPPO²³: 85 njegovih istraga temeljilo se na OLAF-ovim prijavama. Procjenjuje se da je ukupna moguća šteta za proračun EU-a, kad je riječ o slučajevima pod istragom koje je prijavio OLAF 2021., iznosila 2,2 milijarde EUR²⁴. OLAF-ovi istražitelji i forenzički analitičari pružili su važnu potporu istragama EPPO-a sudjelovanjem u razgovorima sa svjedocima kao stručnjaci i pružanjem detaljne analize carinskih pitanja. OLAF je otvorio nekoliko dodatnih istraga. One su dale značajne rezultate u smislu financijskog i kaznenog prava.

3.1.5. Ured europskog javnog tužitelja (EPPO)

Ured europskog javnog tužitelja (EPPO) prvo je nadnacionalno tijelo koje ima ovlasti za istraživanje i kazneni progon kaznenih djela kojima se šteti financijskim interesima EU-a u 22 države članice EU-a koje sudjeluju u radu EPPO-a²⁵.

Kratki prikaz 4. – Prvih sedam mjeseci operativnih aktivnosti EPPO-a u brojkama

EPPO je započeo s radom 1. lipnja 2021. Ured je do kraja 2021. ukupno primio 2 832 prijave i otvorio 576 istraga (515 aktivnih istraga do 31. prosinca 2021.)²⁶.

Izvešća su uglavnom poslala nacionalna tijela ili privatne stranke.

EPPO je sklopio radni dogovor s državnim odvjetništvom Mađarske i trenutačno pregovara o sklapanju radnog dogovora s Poljskom, Irskom i Danskom.

Kad je riječ o povratu sredstava stečenih kriminalnim aktivnostima, provedena je 81 mjera povrata u 12 država članica sudionica (Italija, Belgija, Njemačka, Rumunjska, Češka, Hrvatska, Finska, Latvija, Luksemburg, Španjolska, Litva i Portugal). EPPO je ukupno zatražio oduzimanje više od 152 milijuna EUR, od čega je odobreno više od 147 milijuna EUR.

U skladu s načelom zakonitosti EPPO je obavezan pokrenuti istrage ako se na temelju opravdanih razloga smatra da je u tijeku počinjenje povrede ili je počinjena povreda u okviru njegove nadležnosti. Nacionalna tijela imaju zakonsku obvezu prijaviti EPPO-u svako kriminalno postupanje za koje bi EPPO mogao izvršiti svoje ovlasti. Ako su nacionalna tijela počela

²³ U pravnom okviru kojim se uređuje odnos EPPO-a i OLAF-a predviđa se sklapanje radnih dogovora između tih dvaju tijela radi utvrđivanja praktičnih aspekata njihova odnosa. Radni dogovori potpisani su 5. srpnja 2021.

²⁴ Europski ured za borbu protiv prijevara (OLAF), *Izvešće OLAF-a za 2021.*, str. 38.

²⁵ Danska, Irska, Mađarska, Poljska i Švedska ne sudjeluju u radu EPPO-a. Pridruživanje Švedske EPPO-u očekuje se 2023.

²⁶ Za detaljniju statistiku, osobito prema državama članicama koje sudjeluju, vidjeti Ured europskog javnog tužitelja, *Godišnje izvješće za 2021.*

istraživati kazneno djelo koje je u nadležnosti EPPO-a, a EPPO odluči preuzeti taj predmet, obvezna su ga mu predati. Istrage započinju delegirani europski tužitelji u državama članicama koje sudjeluju u istragama, a nadgledaju ih 22 europska tužitelja i glavni europski tužitelj u Luksemburgu. Delegirani europski tužitelji uključeni su u nacionalna državna odvjetništva ili pravosuđa. Međutim, samo im sjedište EPPO-a može dati smjernice za operativni rad putem 15 stalnih vijeća ili 22 europska tužitelja. U 2021. bilo je aktivno 95 delegiranih europskih tužitelja, a cilj je imenovati njih 140. Kolegij EPPO-a sastao se 34 puta i donio 125 odluka. Izmijenio je i nadopunio neke odluke na temelju prvih stečenih iskustava, na primjer o dodjeli predmeta stalnim vijećima ili provjeri informacija zabilježenih radi ocjene nadležnosti EPPO-a.

Kratki prikaz 5. – Sporazum kojim se utvrđuju modaliteti suradnje Komisije i EPPO-a

Pravnim okvirom kojim se uređuje EPPO predviđa se da EPPO uspostavlja i održava suradnički odnos s Komisijom u svrhu zaštite financijskih interesa EU-a. U tom smislu sklopili su sporazum kojim se utvrđuju modaliteti njihove suradnje.

U sporazumu potpisanom 18. lipnja 2021. navode se administrativne mjere za provedbu uzajamnih obveza informiranja i savjetovanja navedene u Uredbi o EPPO-u. S jedne strane, njihov je cilj omogućiti EPPO-u da učinkovito provodi istrage i kazneni progon kaznenih djela koja utječu na proračun EU-a. S druge strane, službama Komisije trebaju omogućiti da osiguraju odgovarajuće administrativne, financijske i disciplinarne daljnje aktivnosti za istrage EPPO-a, uključujući mjere predostrožnosti za zaštitu proračuna EU-a.

U sporazumu se posebno navode: a) konkretne vrste informacija ili savjetovanja koje treba poslati u svakom predmetu; b) relevantne točke za kontakt; c) primjenjivi postupci, alati, predložak i rokovi za komunikaciju; i d) uvjeti pod kojima EPPO može pristupiti određenim relevantnim bazama podataka kojima upravlja Komisija. Upućuje i na blisku i pravovremenu suradnju Komisije i EPPO-a kad je riječ o primjeni Uredbe (EU) br. 2020/2092 o općem režimu uvjetovanosti za zaštitu proračuna EU-a.

3.1.6. Europski revizorski sud (ERS)

Europski revizorski sud (ERS) procjenjuje ekonomičnost, djelotvornost, učinkovitost, zakonitost i pravilnost mjera EU-a radi poboljšanja odgovornosti, transparentnosti i financijskog upravljanja.

Kratki prikaz 6.– Godišnje izvješće Europskog revizorskog suda

Europski revizorski sud svake godine obavlja reviziju prihoda i rashoda proračuna EU a te izražava mišljenje o tome u kojoj je mjeri godišnja računovodstvena dokumentacija pouzdana te u kojoj su mjeri prihodi i rashodi usklađeni s važećim pravilima i propisima. Godišnje izvješće za financijsku godinu 2020. objavljeno je 26. listopada 2021.²⁷

Sud je zaključio da u računovodstvenoj dokumentaciji nije bilo značajnog pogrešnog prikazivanja. Kad je riječ o pravilnosti transakcija, zaključio je da u prihodima nije bilo značajnih pogrešaka. Kad je riječ o rashodima, rezultati revizije pokazuju da je procijenjena stopa pogreške ostala ista kao i prethodne godine, 2,7 %. U visokorizičnim rashodima (uglavnom utemeljenima na nadoknadi troškova) postojala je značajna stopa pogreške. Šest slučajeva sumnji na prijevare prijavljeno je OLAF-u 2021.

²⁷ Europski revizorski sud, [Godišnje izvješće o izvršenju proračuna EU-a za financijsku godinu 2020.](#), 26.10.2021.

3.1.7. Eurojust

Eurojust, Agencija Europske unije za suradnju u kaznenom pravosuđu, koordinira rad nacionalnih tijela – iz država članica EU-a i iz trećih zemalja – u području istraživanja i kaznenog progona prekograničnih kaznenih djela. Kad je riječ o zaštiti financijskih interesa EU-a, svoju ulogu odrađuje uglavnom s obzirom na države članice koje ne sudjeluju u EPPO-u.

Kratki prikaz 7. – Najvažniji pomoci u radu Eurojusta 2021.

Eurojust je 2021. nastavio, u suradnji s EPPO-om, OLAF-om i Europolom, svoj operativni rad u borbi protiv prijevара na štetu proračuna EU-a i drugih kaznenih djela za zaštitu financijskih interesa EU-a. Suradnja u borbi protiv prijevара uključivala je sudjelovanje Eurojusta u operaciji SENTINEL, čiji je cilj bio zaštita sredstava inicijative NextGenerationEU od prijevара, korupcije i ostalih nezakonitih postupanja na štetu financijskih interesa EU-a (vidjeti **kratki prikaz 11.**).

Suradnja Eurojusta s EPPO-om počela je 2021. Nakon potpisivanja radnog dogovora u veljači 2021. Eurojust je počeo surađivati s EPPO-om na istragama ubrzo nakon što je EPPO započeo s operativnim radom 1. lipnja 2021.

OLAF je 2021. ostao važan operativni partner Eurojusta te je sudjelovao na nekoliko koordinacijskih sastanaka o slučajevima na štetu proračuna EU-a. Ta dva tijela uspostavila su novi tijek rada za bližu suradnju i nastavila su raditi na ocjeni zajedničkih istražnih timova (JIT) u kojima je sudjelovao OLAF. Kao i prethodnih godina, Eurojust i OLAF nastavili su međusobno dijeliti stručno znanje o borbi protiv prijevара. Nakon seminara Eurojusta za OLAF-ove istražitelje 2020. stručnjaci Eurojusta sudjelovali su 2021. u OLAF-ovim prezentacijama o studijama slučaja, metodama analize podataka i izmijenjenom pravnom okviru koji se primjenjuje na istrage OLAF-a.

3.1.8. Europol

Europol, Agencija Europske unije za suradnju tijela za izvršavanje zakonodavstva, služi kao centar za podršku operacijama izvršavanja zakonodavstva, središte za razmjenu informacija o kriminalnim aktivnostima i centar za stručno znanje o izvršavanju zakonodavstva.

Kratki prikaz 8. – Europol 2021.

Europolov Europski centar za financijski i gospodarski kriminalitet (EFECC) je u rujnu 2021. u suradnji s talijanskim tijelima održao u Rimu sastanak na visokoj razini o provedbi zakona i složio se oko sljedećeg načela: svaka prijetnja RRF-u narušava financijsku dobrobit EU-a.

U rujnu 2021. su isto tako Europol, OLAF, EPPO, Eurojust i 21 država članica udružili snage u operaciji SENTINEL (vidjeti **kratki prikaz 11.**).

3.2. Razina država članica

3.2.1. Službe za koordinaciju borbe protiv prijevара (AFCOS)

Države članice od 2013.²⁸ moraju imenovati **službu za koordinaciju borbe protiv prijevара** (AFCOS) kako bi se olakšala djelotvorna suradnja i razmjena informacija s OLAF-om,

²⁸ U skladu s člankom 12.a Uredbe (EU, Euratom) br. 883/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. rujna 2013. o istragama koje provodi Europski ured za borbu protiv prijevара (OLAF) i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1073/1999 Europskog parlamenta i Vijeća te Uredbom Vijeća (Euratom)

uključujući operativne informacije. Države članice slobodno odlučuju gdje će smjestiti AFCOS u svojoj nacionalnoj upravnoj strukturi i koje će ovlasti imati ta služba.

Ovlasti AFCOS-a mogu se razlikovati ovisno o okolnostima u pojedinim državama. No u svakom slučaju njima bi se trebala osigurati suradnja s OLAF-om te koordinacija zakonodavnih, administrativnih i istražnih obveza u predmetnoj državi članici i aktivnosti povezanih sa zaštitom financijskih interesa EU-a.

Kratki prikaz 9. – Mjere koje su 2021. donijele države članice²⁹

Luksemburg i Latvija ojačali su svoj AFCOS. AFCOS-ov tim u **Luksemburgu** ojačan je kako bi se osigurala odgovarajuća koordinacija u borbi protiv prijevара i zaštita financijskih interesa EU-a. **Latvija** je izvijestila o donošenju novog zakona i odgovarajućeg priručnika za postupke kako bi osigurala zakonska prava AFCOS-a na: (a) sudjelovanje i pružanje pomoći u OLAF-ovim kontrolama na terenu, (b) zahtijevanje informacija ili dokumenata od privatnih osoba i (c) dobivanje informacija o bankovnim računima u okviru administrativnih istraga.

Grčka, Španjolska i Švedska prijavile su mjere koje je poduzeo njihov AFCOS kao pomoć upravljačkim tijelima za bolje prijavljivanje mogućih prijevара agencijama za izvršavanje zakonodavstva.

3.2.2. Nacionalne strategije za borbu protiv prijevара (NAFS)

Komisija je nastavila poticati države članice u donošenju **nacionalnih strategija za borbu protiv prijevара** (NAFS), što je dovelo do stabilnog povećanja broja donesenih NAFS-ova. Do kraja 2021. ukupno je 17³⁰ država članica donijelo ili ažuriralo NAFS, a od 11³¹ koje tek trebaju donijeti NAFS četiri³² su prijavile da su u postupku izrade nacрта ili da će uskoro donijeti NAFS.

br. 1074/1999, kako je izmijenjena Uredbom (EU, Euratom) 2016/2030 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. listopada 2016. i Uredbom (EU, Euratom) 2020/2223 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. prosinca 2020.

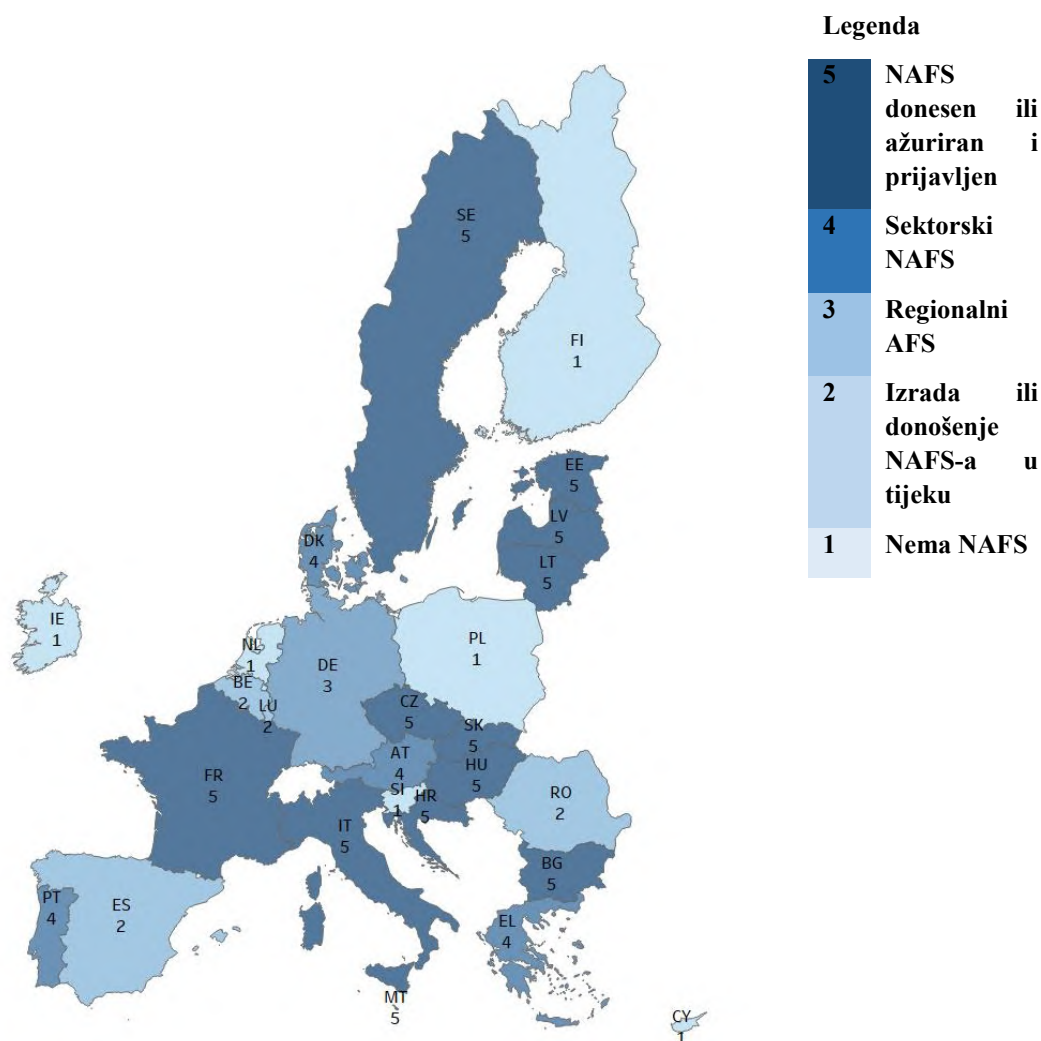
²⁹ Vidjeti „Mjere koje su donijele države članice za zaštitu financijskih interesa EU-a 2021. – provedba članka 325. UFEU-a” u prilogu ovom izvješću za više informacija o nacionalnim inicijativama za jačanje zaštite financijskih interesa EU-a.

³⁰ Bugarska, Češka, Danska, Njemačka, Estonija, Grčka, Francuska, Hrvatska, Italija, Latvija, Litva, Mađarska, Malta, Austrija, Portugal, Slovačka, Švedska. Njemačka i Portugal još nisu poslali potrebne dokumente OLAF-u. Austrija je 2020. izjavila da je uspostavila strategiju do kraja godine, ali nije poslala više informacija za 2021.

³¹ Belgija, Irska, Španjolska, Cipar, Luksemburg, Nizozemska, Poljska, Rumunjska, Slovenija, Finska.

³² Belgija, Španjolska, Luksemburg, Rumunjska.

Slika 3. – NAFS: trenutno stanje donošenja



Iako se obuhvat i sadržaj strategija i dalje razlikuju ovisno o državi članici³³, a neke strategije treba ažurirati, cjelokupna se situacija poboljšala u odnosu na 2020. Nakon preporuka Komisije ažurirano je nekoliko³⁴ trenutnih strategija s obzirom na nove značajne rizike kao što su rizici povezani s provedbom Mehanizma za oporavak i otpornost (RRF) i posljedicama pandemije bolesti COVID-19.

3.2.3. Provedba preporuka iz 2020. u državama članicama³⁵

U svojem izvješću o zaštiti financijskih interesa EU-a iz 2020. Komisija je navela tri skupa preporuka za države članice, koje obuhvaćaju: a) međusektorske aspekte borbe protiv prijevара; b) prihode i c) rashode. Cilj tih preporuka bio je poboljšati suradnju EU-a i nacionalnih tijela;

³³ Vidjeti i odjeljak 5.6.

³⁴ Bugarska, Grčka, Francuska, Italija, Mađarska.

³⁵ Za cjelovit pregled daljnjih aktivnosti država članica vidjeti „Provedbu preporuka iz 2020. u državama članicama” priloženu ovom izvješću.

povećati usklađenost i dosljednost nacionalnih mjera za borbu protiv prijevara; usavršiti funkcioniranje carinske unije i carinskih tijela država članica; ojačati okvire unutarnje kontrole te povećati prilagodljivost i otpornost u vrijeme krize.

Kad je riječ o međusektorskim aspektima borbe protiv prijevara, Komisija je predložila pridruživanje država članica EPPO-u ako to već nisu učinile.

Među pet država članica koje još ne sudjeluju u radu EPPO-a **Švedska** je navela svoju namjeru o pridruživanju 2023.; **Danska, Irska, Mađarska i Poljska** izjavile su da nemaju namjeru pridružiti se³⁶.

Kad je riječ o prihodima, 16³⁷ država članica odgovorilo je da su u potpunosti provele preporuku Komisije za procjenu **rizika i nedostataka svojih nacionalnih strategija carinskog nadzora** koji su se pojavili tijekom pandemije bolesti COVID-19, četiri³⁸ su je djelomično provele, a šest³⁹ ih je nije provelo. Odgovori pokazuju niz uspješnih mjera kao što su prilagodljivost kontrola i procjene rizika, čime se osiguralo učinkovito provođenje kontrola tijekom pandemije bolesti COVID-19.

Kao odgovor na preporuku za **procjenu rizika koji nisu riješeni 2020. i provedbu korektivnih mjera za njihovo rješavanje**, 16⁴⁰ država članica potpuno je provelo preporuku, tri⁴¹ su je provele djelomično, a sedam⁴² ih je nije provelo.

Kad je riječ o preporukama za rashode, 11⁴³ država članica izjavilo je da su započele **ciljane postupke upravljanja rizicima povezanim s utjecajem bolesti COVID-19 i nadolazećom provedbom RRF-a** te da su u potpunosti provele preporuku; djelomično je to učinilo njih 11⁴⁴, dok četiri⁴⁵ nisu provele preporuku.

Kad je riječ o tome jesu li **poboljšale način prikupljanja i upotrebe temeljnih podataka i podataka o otkrivenim nepravilnostima i prijevarama**, 14⁴⁶ država članica izjavilo je da su u potpunosti provele preporuku, sedam⁴⁷ ih je djelomično provelo, a pet⁴⁸ ih je nije provelo. Većina država članica izjavila je da su prilagodile upotrebu informatičkih sustava kao što su sustav za

³⁶ Danska i Irska imaju pravo na izuzeće u području slobode, sigurnosti i pravde.

³⁷ Bugarska, Češka, Estonija, Irska, Grčka, Italija, Cipar, Latvija, Litva, Luksemburg, Mađarska, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovenija, Švedska.

³⁸ Belgija, Njemačka, Španjolska, Francuska.

³⁹ Danska, Hrvatska, Malta, Nizozemska, Slovačka, Finska.

⁴⁰ Češka, Estonija, Irska, Grčka, Španjolska, Italija, Cipar, Latvija, Litva, Luksemburg, Mađarska, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovenija, Švedska

⁴¹ Belgija, Bugarska, Francuska.

⁴² Danska, Njemačka, Hrvatska, Malta, Nizozemska, Slovačka, Finska.

⁴³ Danska, Estonija, Grčka, Italija, Cipar, Latvija, Luksemburg, Malta, Poljska, Portugal, Švedska.

⁴⁴ Belgija, Bugarska, Češka, Španjolska, Francuska, Hrvatska, Mađarska, Nizozemska, Rumunjska, Slovačka, Finska.

⁴⁵ Njemačka, Irska, Litva, Slovenija.

⁴⁶ Bugarska, Grčka, Hrvatska, Italija, Cipar, Latvija, Luksemburg, Mađarska, Malta, Nizozemska, Poljska, Portugal, Slovačka, Švedska.

⁴⁷ Belgija, Češka, Danska, Španjolska, Francuska, Rumunjska, Finska.

⁴⁸ Njemačka, Estonija, Irska, Litva, Slovenija.

upravljanje nepravilnostima (IMS), Arachne⁴⁹, sustav ranog otkrivanja i isključenja (EDES)⁵⁰ te niz nacionalnih informatičkih alata radi poboljšanja kvalitete podataka koje su upotrebljavale.

Posljednjom preporukom za rashode potaknulo se države članice da upotrebljavaju **integrirani i interoperabilni informacijski sustav i sustav praćenja koji će Komisija staviti na raspolaganje za RRF i proračun EU-a**. O potpunoj provedbi preporuke izvijestilo je 19⁵¹ država članica, četiri⁵² su je djelomično provele, a tri⁵³ je nisu provele.

4. SURADNJA U BORBI PROTIV PRIJEVARA

Borba protiv prijevara ključna je za EU, posebice s obzirom na ulogu koju ima u svijetu. Suradnja je ključna kako bi se osigurala djelotvorna borba. U ovom odjeljku navode se najvažnije promjene u tom području.

4.1. Međunarodna suradnja

4.1.1. Suradnja s trećim zemljama te uzajamna pomoć i odredbe o borbi protiv prijevara u međunarodnim sporazumima

Suradnja s međunarodnim partnerima ključna je za zaštitu sredstava EU-a koja se troše izvan Europe i prihodovne strane proračuna EU-a. U tu svrhu OLAF je 2021. zajedno s relevantnom službom Komisije nastavio **osiguravati da sporazumi o financiranju i ostali ugovori sadržavaju valjane odredbe o borbi protiv prijevara**, uključujući mogućnost provođenja kontrola i istraga u vezi s korištenjem sredstava izvan EU-a. OLAF je sklopio sporazume o administrativnoj suradnji i s dvama međunarodnim partnerskim tijelima, državnim odvjetništvom Ukrajine i Svjetskom carinskom organizacijom (WCO). Takvim sporazumima njeguju se bliski odnosi s partnerima uključenima u borbu protiv prijevara jer pružaju okvir za praktičnu suradnju, npr. dijeljenje informacija ili najboljih praksi. OLAF je 2021. organizirao i informativne događaje putem interneta kako bi uspostavio nove operativne kontakte s istražnim tijelima u trećim zemljama i potaknuo na prijavljivanje prijevara i nepravilnosti putem delegacija EU-a u svijetu.

Suradnja s trećim zemljama u sprečavanju, otkrivanju i suzbijanju slučajeva povreda carinskog zakonodavstva temelji se na sporazumima o **uzajamnoj administrativnoj pomoći** u carinskim pitanjima. Takvi sporazumi ključan su doprinos zaštiti financijskih interesa EU-a. Trenutačno postoje sporazumi s 87 zemalja, među ostalim i s glavnim trgovinskim partnerima EU-a kao što su Sjedinjene Američke Države, Kina i Japan. Sporazumi s državama istočne i južne Afrike (ESA5)⁵⁴ dovršeni su 2021., a u tijeku su bili pregovori s Australijom, Indonezijom i Ujedinjenom Kraljevinom u vezi s Gibraltalom.

⁴⁹ Arachne je jedinstveni integrirani informatički sustav za rudarenje podataka i utvrđivanje razine rizika, koji je Komisija razvila i stavila na raspolaganje državama članicama u područjima kohezije, poljoprivrede i RRF-a.

⁵⁰ Za opis sustava vidjeti odjeljak 7.2.

⁵¹ Bugarska, Belgija, Češka, Danska, Irska, Grčka, Španjolska, Francuska, Italija, Cipar, Latvija, Luksemburg, Mađarska, Malta, Nizozemska, Poljska, Portugal, Slovenija, Slovačka.

⁵² Hrvatska, Litva, Rumunjska, Finska.

⁵³ Njemačka, Estonija, Švedska.

⁵⁴ Komori, Madagaskar, Mauricijus, Sejšeli i Zimbabve.

Sporazumi o slobodnoj trgovini obično sadržavaju klauzulu o borbi protiv prijevара, koja uključuje privremeni opoziv carinskih povlastica za određeni proizvod u slučajevima ozbiljnih carinskih prijevара ili stalnog nedostatka odgovarajuće suradnje za suzbijanje tih prijevара. Takva klauzula zapravo je *conditio sine qua non* za dodjelu carinskih povlastica trećim zemljama.

4.1.2. Konvencija Ujedinjenih naroda protiv korupcije CoSP9 i rezolucije pod pokroviteljstvom EU-a

EU sudjeluje u Konvenciji Ujedinjenih naroda protiv korupcije (UNCAC), jedinom pravno obvezujućem univerzalnom instrumentu za borbu protiv korupcije. Komisija predstavlja EU u svim postupcima u vezi s UNCAC-om, uključujući sudjelovanje na sastancima skupine za pregled provedbe te u otvorenim radnim skupinama o sprečavanju korupcije i povratu imovine.

Mehanizam za pregled provedbe Konvencije obvezujući je za sve ugovorne stranke Konvencije, uključujući EU. U lipnju 2021. Komisija je Ured Ujedinjenih naroda za droge i kriminal (UNODC) obavijestila o spremnosti podvrgavanju postupku pregleda predviđenom UNCAC-om⁵⁵. Pregled provedbe službeno je počeo u srpnju 2021.

Na devetoj Konferenciji država stranaka (CoSP) održanoj u prosincu 2021. u Sharm-el-Sheikhu u Egiptu EU je istaknuo svoje predane napore u podupiranju najšireg **sudjelovanja relevantnog civilnog društva i nevladinih organizacija** u borbi protiv korupcije.

Tijekom opće rasprave EU je spomenuo ulogu EPPO-a i OLAF-a u borbi protiv korupcije i istaknuo važnost medija i istraživačkih novinara. EU je bio pokrovitelj četiriju od osam donesenih rezolucija, točnije rezolucija o sprečavanju korupcije, jačanju međunarodne suradnje tijekom kriznih situacija i odgovora na krize te oporavku i regionalnoj borbi protiv korupcije⁵⁶.

4.1.3. Borba protiv nezakonite trgovine duhanskim proizvodima

Drugi akcijski plan za borbu protiv nezakonite trgovine duhanskim proizvodima (2018.–2022.), koji je Komisija predstavila u prosincu 2018., a koji je sadržavao mjere politike i operativne mjere izvršavanja zakonodavstva, nastavio se provoditi tijekom 2021., a niz ključnih mjera bio je u tijeku ili je završen do kraja 2021.

Komisija ima vodeću ulogu u tom području na multilateralnoj razini i u bilateralnoj suradnji sa zemljama podrijetla i provoza. Na multilateralnoj razini postoji **Protokol Okvirne konvencije o nadzoru nad duhanom za uklanjanje nezakonite trgovine duhanskim proizvodima** (Protokol FCTC), međunarodni sporazum čiji je cilj znatno smanjenje nezakonite trgovine duhanskim proizvodima u cijelom svijetu. OLAF je u bliskoj suradnji s relevantnim službama Komisije i državama članicama bio aktivno uključen u rad povezan s Protokolom FCTC. Predstavljao je EU i države članice koje su sudjelovale na drugom sastanku stranaka održanom u studenome 2021. Na sastanku su odobreni zaključci dviju radnih skupina (praćenje i pronalaženje te pomoć i suradnja) te je predložena nova strategija pomoći kao potpora provedbi Protokola. Uključene stranke dogovorile su i nastavak rada na globalnoj središnjoj točki za razmjenu informacija kako bi omogućile sustave za praćenje i pronalaženje radi razmjene informacija i potpore globalnoj borbi protiv nezakonite trgovine duhanskim proizvodima.

⁵⁵ Putem pisma povjerenice Johansson upućenog izvršnom direktoru UNODC-a.

⁵⁶ Završno izvješće o COSP-u 9.

4.2. Suradnja EU-a i država članica

4.2.1. Aktivnosti Savjetodavnog odbora za koordinaciju sprečavanja prijevара (COCOLAF)

U Savjetodavnom odboru za koordinaciju sprečavanja prijevара (COCOLAF) sudjeluju Komisija (koju predstavlja OLAF) i stručnjaci iz država članica. Riječ je o forumu za raspravu o glavnim događajima u borbi protiv prijevара i za izradu ovog izvješća. Njegove su aktivnosti strukturirane u okviru četiri radne skupine i plenarnih sjednica.

U lipnju i prosincu 2021. održana su dva plenarna sastanka, zatim dva sastanka podskupine o izvješćivanju i analizi prijevара i ostalih nepravilnosti te jedan sastanak podskupine za sprečavanje prijevара. Ti su sastanci bili prilike za raspravu o najnovijim trendovima u nepravilnostima i prijevarama i o informatičkim alatima koji služe za upravljanje sredstvima EU-a. Poslužili su i kao važna poveznica između OLAF-a i njegovih partnera tijekom pandemije omogućivši komunikaciju i razmjenu informacija i najboljih praksi među sudionicima.

Godišnji sastanak AFCOS-a država članica održan je virtualno u rujnu. Najviše se raspravljalo o RRF-u. U prosincu je podskupina za borbu protiv prijevара dogovorila osnivanje stručne skupine za upotrebu informatičkih alata za zaštitu sredstava RRF-a.

4.2.2. Program EU-a za borbu protiv prijevара

Program Hercule III, koji je bio namijenjen pomoći projektima potpore borbi protiv prijevара i zaštiti financijskih interesa EU-a u okviru višegodišnjeg financijskog okvira (VFO) za razdoblje 2014.–2020., zamijenjen je novim **programom EU-a za borbu protiv prijevара (UAFP)** donošenjem Uredbe (EU) 2021/785.

UAFP obuhvaća tri različite i prethodno zasebne aktivnosti, ali nadovezuje se na uspjeh programa Hercule III. **Financijski dio programa Hercule**, financiranje **informatičkog sustava za borbu protiv prijevара** (platforma AFIS) i **sustav za upravljanje nepravilnostima (IMS)** spajaju se UAFP-om u **jedinstveni okvir** radi potpore državama članicama u uzajamnoj pomoći u pitanjima carine i poljoprivrede radi prijavljivanja nepravilnosti, uključujući prijevare, u slučajevima podijeljenog upravljanja i fondova pretpristupne pomoći.

Time se **poboljšavaju sinergije** pojedinih sastavnica i štede sredstva, uključujući financijsku prilagodljivost za ponovnu dodjelu sredstava jednom ili drugom dijelu aktivnosti unutar programa, ovisno o potrebi.

Program EU-a za borbu protiv prijevара ima dva glavna cilja⁵⁷. Prvi je zaštititi financijske interese EU-a. Drugi je poduprijeti uzajamnu pomoć među administrativnim tijelima država članica te suradnju njih i Komisije kako bi se osigurala ispravna primjena prava o carinskim i poljoprivrednim pitanjima.

Program ima tri posebna cilja:

- (1) sprečavanje i suzbijanje prijevара, korupcije i svih ostalih nezakonitih radnji koje štete financijskim interesima EU-a;
- (2) potporu izvješćivanju o nepravilnostima, među ostalim i o prijevarama, kada je riječ o sredstvima u okviru podijeljenog upravljanja i sredstvima pretpristupne pomoći iz proračuna EU-a,

⁵⁷ Za više informacija vidjeti „Godišnji pregled s informacijama o rezultatima Programa Unije za borbu protiv prijevара 2021.” priložen ovom izvješću.

- (3) osiguravanje alatâ za razmjenu informacija i potporu operativnim aktivnostima u području uzajamne administrativne pomoći u carinskim i poljoprivrednim pitanjima.

Kratki prikaz 10. – Informacije o AFIS-u i IMS-u

AFIS je krovni pojam za skup informatičkih aplikacija za borbu protiv prijevара kojima upravlja OLAF uz primjenu zajedničke tehničke infrastrukture radi pravodobne i sigurne **razmjene informacija o prijevarama** između nadležnih nacionalnih uprava i uprava EU-a te pohrane i analize relevantnih podataka. Portal AFIS-a ima više od 8 500 registriranih krajnjih korisnika u gotovo 1 400 nadležnih službi iz država članica, partnerskih trećih zemalja, međunarodnih organizacija, Komisije i ostalih institucija EU-a. Omogućuje znatne ekonomije razmjera i sinergije u razvoju i održavanju takvog opsežnog i raznolikog skupa informatičkih usluga i alata i upravljanje njime.

AFIS omogućuje potporu **uzajamnoj pomoći u carini** alatima za suradnju kao što su **VOCU** (Virtualna jedinica za koordinaciju operacija) za **zajedničke carinske operacije**, sigurna e-pošta (AFIS Mail) i posebni moduli za razmjenu informacija. Isto tako pruža potporu putem baza podataka kao što su CIS (carinski informacijski sustav) i FIDE (identifikacijska baza podataka carinske evidencije), registar poruka o statusu kontejnera (CSM) te registar uvoza, izvoza i provoza (IET). Osim toga, pruža alate za analizu podataka kao što su AMT (automatizirani alat za praćenje) i elektroničke aplikacije za tijek rada kao što je ToSMA (aplikacija za upravljanje zapljenama duhana). U tijeku je pokretanje analitičke platforme u AFIS-u kao potpore strateškoj i operativnoj analizi.

Glavna pravna osnova za rad platforme AFIS jest Uredba Vijeća (EZ) br. 515/97 o uzajamnoj pomoći upravnih tijela država članica i o suradnji potonjih s Komisijom radi osiguravanja pravilne primjene propisa o carinskim i poljoprivrednim pitanjima⁵⁸.

IMS je aplikacija na platformi AFIS-a koja olakšava **prijavljivanje nepravilnosti i prijevара** koje otkriju nacionalna tijela u području podijeljenog upravljanja i pretpristupne pomoći u skladu sa sektorskim propisima i financijskim sporazumima. Studija je naručena 2021. kako bi se utvrdila moguća poboljšanja sustava na temelju potreba korisnika i dionika te istražila mogućnost poboljšanja interoperabilnosti s ostalim informatičkim sustavima Komisije za borbu protiv prijevара kao što su Arachne i EDES⁵⁹.

4.2.3. Suradnja u području prihoda

4.2.3.1. Carinski program

Iako nije izravno usmjeren na borbu protiv prijevара, **carinski program** (Uredba (EU) 2021/444) važan je partner u zaštiti financijskih i gospodarskih interesa EU-a i država članica. Kao stup tog programa **informatički sustavi** imaju temeljnu ulogu u olakšavanju razmjene informacija i podataka među državama članicama, uključujući informacije o rizicima, te podupiru prikupljanje raznih pristojbi (npr. carinske pristojbe, PDV i trošarine na uvoz). Programom se podupiru i **mjere suradnje**, uključujući projektne skupine, mreže stručnjaka, radionice, aktivnosti osposobljavanja i ostale potpore za razvoj osobnih kompetencija, koje tijelima država članica omogućuju da dijele dobre prakse i poboljšaju carinske kontrole te naplatu pristojbi. Osim toga,

⁵⁸ Uredba Vijeća (EZ) br. 515/97 od 13. ožujka 1997. o uzajamnoj pomoći upravnih tijela država članica i o suradnji potonjih s Komisijom radi osiguravanja pravilne primjene propisa o carinskim i poljoprivrednim pitanjima (SL L 82, 22.3.1997., str. 1.).

⁵⁹ Za opis sustava vidjeti odjeljak 7.2.

novi instrument za financijsku potporu namijenjenju opremi za carinske provjere (Uredba (EU) 2021/1077), namijenjen korištenju na svim vrstama granica, trebao bi biti potpora carinskoj uniji i radu carinskih tijela, prije svega kao pomoć u zaštiti financijskih i gospodarskih interesa EU-a, osiguranju sigurnosti u EU-u i njegovoj zaštiti od nepoštene i nezakonite trgovine kao što je krivotvorenje robe, a ujedno olakšati zakonite poslovne aktivnosti.

4.2.3.2. Program Fiscalis

Program Fiscalis (Uredba (EU) 2021/847) obuhvaća širok raspon mjera radi potpore suradnji među poreznim tijelima država članica za zaštitu financijskih i gospodarskih interesa EU-a i država članica, uključujući zaštitu od poreznih prijevara, utaje poreza i izbjegavanja plaćanja poreza. Program Fiscalis omogućuje suradnju nacionalnih tijela putem **informatičkih sustava, suradničkih aktivnosti i djelovanja za razvoj osobnih kompetencija.**

4.2.3.3. Zajedničke carinske operacije (JCO-i)

Zajedničke carinske operacije (JCO-i) ciljane su mjere ograničena trajanja koje se provode radi suzbijanja prijevara i krijumčarenja osjetljive robe u posebnim područjima rizika i/ili na utvrđenim trgovinskim rutama.

Osim što provodi istrage o slučajevima prijevara u području prihoda i krivotvorenja, OLAF koordinira zajedničke carinske operacije velikih razmjera u kojima sudjeluju EU i međunarodni operativni partneri. Potpora koju pruža OLAF posebno se prilagođava svakom JCO-u i može uključivati korištenje stalne tehničke infrastrukture te informatičkih i komunikacijskih alata, ponajprije VOCU-a za sigurnu razmjenu informacija, kao i provođenje strateških analiza te pružanje administrativne i financijske potpore. OLAF je 2021. organizirao i suorganizirao dvije operacije o maskama za lice i duhanskim proizvodima te je bio uključen u nekoliko operacija koje su započele države članice, Europol, Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu (FRONTEX) odnosno WCO.

Tablica 2. – JCO-i 2021.

Operacija	Opis
S'CARE FACE	Operaciju je organizirao OLAF u koordinaciji s ostalim glavnim upravama (TAXUD, GROW, SANTE i JUST) kako bi se u cijelom EU-u unaprijedilo znanje o postupku puštanja maski za lice na tržište EU-a. Operacija S'CARE FACE trajala je od siječnja do ožujka 2021. Države članice koje su sudjelovale u toj operaciji spriječile su ulazak 49 milijuna krivotvorenih ili nekvalitetnih maski za lice na tržište EU-a.
SCORPION II	Ta operacija, pokrenuta u suorganizaciji Misije Europske unije za pomoć na granici između Moldove i Ukrajine (EUBAM) i OLAF-a s ciljem sprečavanja krijumčarenja duhanskih proizvoda na istočnoj granici EU-a, rezultirala je zapljenom 8,5 milijuna cigareta.
POSTBOX III	Suorganizirale su je talijanska carina i financijska policija (Guardia di Finanza) uz potporu OLAF-a, suradnju Europol i sudjelovanje 20 država članica. Operacija je bila usmjerena na nezakonitu trgovinu krivotvorenim proizvodima, farmaceutskim proizvodima i robom povezanom s bolesti COVID-19, drogom, ugroženim životinjskim i biljnim vrstama te robom umanjene vrijednosti putem otvorenog interneta i mračne mreže. Operacija je dovela do oduzimanja više od 1 400 pošiljaka nezakonite robe, uključujući više od 35 000 komada krivotvorene robe, krivotvorenih novčanica procijenjene vrijednosti 240 000 EUR, više od 1 500 artikala povezanih s bolesti COVID-19, 240 kg krijumčarenih cigareta i duhana te više od 20 kg kanabisa i marihuane.
ATHENA V	Bila je usmjerena na krijumčarenje gotovine u EU putem kurirske i poštanske službe i službe dostave paketa. Operaciju je koordinirala španjolska carinska uprava uz

Operacija	Opis
	potporu OLAF-a i sudjelovanje 13 država članica te Europolu. Tijekom operacije pregledano je više od 14 000 paketa. Evaluacija rezultata je u tijeku.
ARKTOS 3	Zajednička aktivnost pod vodstvom FRONTEX-a, Agencije za europsku graničnu i obalnu stražu, i koju su zajednički vodile Litva i Poljska s potporom Interpola, OLAF-a, Eurojusta i Europolu uz pomoć granične straže te policijskih i carinskih službenika iz Estonije, Finske, Latvije, Slovačke i Švedske. Bila je usmjerena na prijelazne povezanosti s trošarinama, konkretno krijumčarenje duhana, krivotvorenje isprava i krijumčarenje migranata na odabranim graničnim prijelazima na istočnim kopnenim granicama EU-a. Zahvaljujući toj aktivnosti tijela za izvršavanje zakonodavstva otkrila su više od 400 inovativnih duhanskih proizvoda kao što su elektroničke cigarete i e-tekućine. Među zaplijenjenom nezakonitom robom bilo je 6,7 milijuna nezakonitih cigareta i 2,6 tona sirovog duhana, kao i pola tone nezakonitih droga. Uhićeno je 15 krijumčara i otkriveno više od 200 krivotvorenih isprava.
Zajednička aktivnost CELBET-a 8	U organizaciji carinskog stručnog tima za istočnu i jugoistočnu kopnenu granicu (CELBET) uz potporu OLAF-a. Bila je usmjerena na kontrolu gotovine i otkrivanje ilegalnih cigareta i ostalih duhanskih proizvoda te krivotvorene dijelove vozila, odjeću, cipele i kozmetiku koji ulaze u EU na istočnoj granici.
STOP II	Njezin organizator bio je WCO. Riječ je o najvećoj globalnoj carinskoj operaciji u kojoj je sudjelovalo 146 carinskih uprava članica uz potporu Europolu, Interpola, Ureda Ujedinjenih naroda za droge i kriminal (UNODC) i Svjetske zdravstvene organizacije (WHO) uz farmaceutske tvrtke i ostale dionike iz privatnog sektora. Cilj operacije bila je nezakonita trgovina lijekovima, cjepivima i medicinskim proizvodima povezanim s bolesti COVID-19. Doveda je do zapljene 365,7 milijuna komada robe, od toga 195,5 milijuna lijekova namijenjenih suzbijanju bolesti COVID-19, 156,7 milijuna medicinskih proizvoda (kao što su kompleti za testiranje, maske za lice, korištene rukavice, gel za dezinfekciju i boce s kisikom namijenjeni borbi protiv bolesti COVID-19) te oko 13,5 milijuna doza cjepiva za COVID-19.
LUDUS II	U organizaciji Europolu uz suradnju OLAF-a, Ureda Europske unije za intelektualno vlasništvo (EUIPO), WCO-a i 21 zemlje. Doveda je do zapljene više od 5 milijuna lažnih i nezakonitih igračaka u vrijednosti od 18 milijuna EUR. Zaplijenjena roba predstavljala je rizik od izloženosti kemikalijama, gušenja, strujnog udara, oštećenja sluha i požara.
OPSON X	Zajednička operacija Europolu/Interpola usmjerena na lažnu i nekvalitetnu hranu i pića. OLAF je predvodio ciljanu operaciju za vina i alkoholna pića te je koordinirao rad 19 država članica i tri treće zemlje. Kao rezultat operacije europska carinska i policijska tijela zaplijenila su gotovo 1,8 milijuna litara vina i alkoholnih pića: 215 000 litara krivotvorenih alkoholnih pića, uglavnom vina i votke te 1 550 000 litara raznih alkoholnih pića, vina i piva koji su kršili fiskalna pravila ili standarde o sigurnosti hrane.
SHIELD II	U organizaciji Europolu. OLAF je predvodio ciljanu operaciju sa 17 država članica usmjerenu na krivotvorene i hormonske tvari, dodatke prehrani i lijekove za erektilnu disfunkciju, kojom je zaustavljen ulazak ukupno 254 731 tablete i 131 027 bočica raznih lijekova te 278 kg dodataka prehrani u EU.
DEMETER VII	Operaciju je koordinirao WCO, a cilj joj je bio suzbijanje nezakonite trgovine otpadom, tvarima koje oštećuju ozonski omotač (ODS) i fluorougljikovodicima (HFC). U operaciji su sudjelovale ukupno 102 agencije za izvršavanje zakonodavstva. OLAF-ova uloga bila je povezati EU-a i treće zemlje radi dobivanja informacija i obavještajnih podataka, što je dovelo do otkrivanja i zapljene više od 4 000 tona otpada (npr. iskorištenih elektroničkih predmeta, otpadnih baterija, rabljenih vozila, uređaja za ispisivanje) te 493 predmeta koji sadržavaju tvari koje oštećuju ozonski sloj i fluorougljikovodike.
SILVER AXE VI	Godišnja operacija pod vodstvom Europolu. OLAF je sudjelovao pružanjem stručnog znanja u pronalaženju i praćenju sumnjivih pošiljaka. U operaciji u kojoj je sudjelovalo 35 država zaplijenjeno je više od 1 200 tona nezakonitih pesticida. Doveda je do zapljene nezakonitih i krivotvorenih proizvoda u vrijednosti od oko

Operacija	Opis
	80 milijuna EUR. OLAF je podijelio operativne obavještajne podatke s carinskim tijelima država članica te Kine, Ukrajine, Rusije i Kolumbije. Pratio je sumnjive pošiljke nezakonitih pesticida, što je dovelo do zapljene oko 39 tona.

5. KLJUČNE MJERE ZA ZAŠTITU FINANCIJSKIH INTERESA EU-A I BORBU PROTIV PRIJEVARA

5.1. Prenošnje Direktive PIF

Direktiva (EU) 2017/1371 o suzbijanju prijevara počinjenih protiv financijskih interesa Unije kaznenopravnim sredstvima (Direktiva PIF) na snagu je stupila 5. srpnja 2017. Rok za prenošenje Direktive u nacionalno pravo istekao je 6. srpnja 2019.

Komisija je 6. rujna 2021. objavila prvo od tri **izvješća o prenošenju Direktive**, kako se zahtijeva njezinim člankom 18. U izvješću se zaključuje da su, iako su sve države članice prenijele Direktivu, **potrebne dodatne mjere kako bi se riješila otvorena pitanja usklađenosti**. U njemu se naglašava da je ispravno prenošenje definicija, sankcija, pravila o nadležnosti i rokova zastare za prijevare i ostala kaznena djela na štetu financijskih interesa EU-a iz Direktive PIF nužno kako bi EPPO mogao provoditi djelotvorne istrage i kazneni progon. U izvješću se isto tako naglašava da je ključna suradnja EPPO-a i država članica.

U prosincu 2021. Komisija je odlučila pokrenuti **postupke zbog povrede** protiv osam država članica⁶⁰ jer nisu ispravno prenijele Direktivu PIF. U veljači 2022. Komisija je pokrenula postupke zbog povrede protiv još pet država članica⁶¹. U svibnju 2022. pokrenula je postupke zbog povrede protiv još četiri države članice⁶².

Komisija će nastaviti poduzimati sve potrebne korake kako bi osigurala ispravno i sveobuhvatno prenošenje Direktive PIF i pokrenuti dodatne postupke zbog povrede ako bude potrebno.

Komisija priprema drugo izvješće o prenošenju Direktive PIF, koje će objaviti u trećem tromjesečju 2022. U fokusu izvješća bit će primjerenost praga PDV-a od 10 milijuna EUR i djelotvornost odredbi Direktive kad je riječ o prijevarama u javnoj nabavi i rokovima zastare.

5.2. Suzbijanje pranja novca

Prijevare na štetu proračuna EU-a mogu **prethoditi drugim kaznenim djelima** (tj. mogu biti predikatno kazneno djelo). Stoga, iako nije izravno povezan sa zaštitom proračuna EU-a, u ovom je kontekstu relevantan i pravni okvir EU-a za borbu protiv pranja novca i financiranja terorizma.

Sve su države članice izvijestile o potpunom prenošenju pete direktive o sprečavanju pranja novca⁶³ o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma⁶⁴.

⁶⁰ Hrvatska, Finska, Grčka, Latvija, Luksemburg, Portugal, Rumunjska i Španjolska.

⁶¹ Belgija, Cipar, Slovačka, Slovenija i Švedska.

⁶² Estonija, Mađarska, Malta i Nizozemska.

⁶³ Direktiva (EU) 2018/843 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2018. o izmjeni Direktive (EU) 2015/849 o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma i o izmjeni direktiva 2009/138/EZ i 2013/36/EU (Tekst značajan za EGP), SL L 156, 19.6.2018., str. 43.–74.

5.3. Mehanizam za oporavak i otpornost

Uredba o **Mehanizmu za oporavak i otpornost** (RRF) stupila je na snagu 19. veljače 2021. RRF-om se financiraju reforme i ulaganja u državama članicama od početka pandemije u veljači 2020. do 31. prosinca 2026. Kako bi imale koristi od RRF-a, države članice moraju Europskoj komisiji poslati svoje **nacionalne planove za oporavak i otpornost**. U nacionalnim planovima utvrđuju se reforme i ulaganja koje treba provesti do kraja 2026., što državama članicama omogućuje da dobiju financijska sredstva do prethodno dogovorenog iznosa.

U pojedinim nacionalnim planovima trebali bi se nastojati riješiti problemi utvrđeni u europskom semestru⁶⁵, posebno preporuke za pojedinu zemlju⁶⁶ iz 2019. i 2020. koje je donijelo Vijeće. Njima bi se isto tako trebale promicati zelena i digitalna tranzicija, a gospodarstva i društva država članica učiniti otpornijima. Kod ulaganja treba poštovati načelo „ne nanosi bitnu štetu”⁶⁷.

RRF je **instrument koji se temelji na uspješnosti**. Ostvarenje dogovorenih ključnih etapa i ciljeva za postizanje reformi i ulaganja iz planova omogućuje isplatu bespovratnih sredstava i zajmova državi članici.

Uredbom o RRF-u⁶⁸ od država članica zahtijeva se da poduzmu sve primjerene mjere za zaštitu financijskih interesa EU-a te da osiguraju **korištenje sredstava u skladu s pravom EU-a i nacionalnim pravom**. U tu svrhu država članica mora osigurati djelotvoran i učinkovit sustav unutarnje kontrole i povrat nepropisno plaćenih ili nepravilno korištenih iznosa. Tim **novim modelom ostvarenja ciljeva** države članice postaju odgovorne za osiguravanje zaštite sredstava od prijevара, korupcije, sukoba interesa (definirani kao „ozbiljne nepravilnosti”) i dvostrukog financiranja.

⁶⁴ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-supervision-and-risk-management/anti-money-laundering-and-counter-terrorist-financing_en#eu

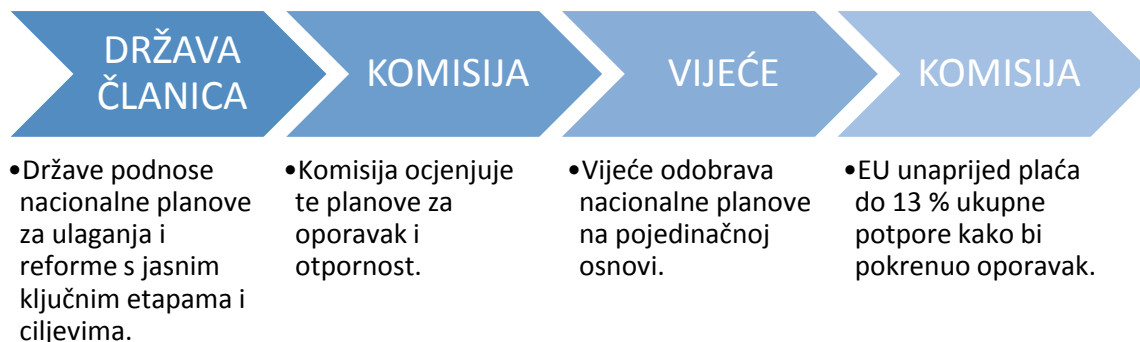
⁶⁵ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester_hr

⁶⁶ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline/spring-package_hr

⁶⁷ Nijedna mjera iz RRF-a ne smije dovesti do ciljeva koji bi mogli prouzročiti bitnu štetu, kako je utvrđeno člankom 17. Uredbe (EU) 2020/852 o taksonomiji.

⁶⁸ Članak 22. Uredbe (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost, SL L 57, 18.2.2021., str. 17.–75.

Slika 4. – Postupak ocjene nacionalnih planova



Stoga svaki plan sadržava **odjeljak o kontroli i reviziji** u kojem države članice opisuju mjere (uključujući mjere za borbu protiv prijevara) koje će provesti i utvrđuju **konkretne ključne etape i ciljeve** za zaštitu financijskih interesa EU-a od ozbiljnih nepravilnosti i dvostrukog financiranja. Komisija može pozitivno ocijeniti plan samo ako je pozitivno ocijenjen u sustavima kontrole. Kao služba Komisije OLAF je dao svoj doprinos ocjeni planova država članica za oporavak i otpornost pružajući Komisiji **ciljane savjete za borbu protiv prijevara**. U tijeku je suradnja s nacionalnim tijelima radi razmjene mišljenja i lakšeg dijeljenja primjera dobre prakse i iskustava (kao što je korištenje informatičkih alata – vidjeti i **odjeljak 4.2.1.**).

Kratki prikaz 11. – Operacija SENTINEL

U rujnu 2021. Europol, OLAF, EPPO, Eurojust i 21 država članica udružili su snage u **operaciji SENTINEL** kako bi preduhitrili očekivani val prijevara na štetu fondova za oporavak. U tu svrhu Europol je uspostavio poseban interni mehanizam za obradu operativnih podataka, pomoć pri razmjenama informacija i potporu predmetima u tijeku. Zajedničke aktivnosti bile su usmjerene na prijere te na utaju poreza, prijere povezane s trošarinama, korupcije, pronevjere, nezakonita prisvajanja i pranje novca. Europol i OLAF objavili su u veljači 2022. zajedničko izvješće „Procjena opasnosti za fond Next Generation EU (NGEU)”.

Među obvezama država članica u vezi s mjerama za zaštitu financijskih interesa EU-a ističu se prikupljanje podataka o korisnicima, ugovarateljima, podugovarateljima te stvarnim vlasnicima. Komisija je državama članicama na raspolaganje stavila Arachne kako bi ga mogle koristiti u vezi s RRF-om.

Do kraja 2021. donesena su 22 nacionalna plana. Ukupno ih je 25 doneseno do 31. srpnja 2022⁶⁹.

5.4. Zaštita zviždača

Nezakonite aktivnosti i kršenje zakona mogu se dogoditi u bilo kojoj organizaciji, neovisno o tome je li privatna ili javna, velika ili mala. Mogu poprimiti više oblika poput korupcije, prijevara, nepoštenog poslovanja ili nemara. Ako se ne suzbiju, takve aktivnosti mogu nanijeti veliku štetu javnom interesu. Osobe koje rade u nekoj organizaciji ili su s njome u kontaktu u

⁶⁹ Mađarska i Nizozemska još ga nisu donijele.

okviru svojih poslovnih aktivnosti često prve saznaju za takve pojave, pa su u povlaštenom položaju kad je riječ o njihovu prijavljivanju nadležnim tijelima za rješavanje problema.

Zviždači, odnosno osobe koje prijavljuju (u predmetnoj organizaciji ili vanjskom tijelu) ili otkrivaju (javnosti) informacije o zlouporabama za koje su saznali u kontekstu rada, pomažu **sprječiti štetu i otkriti prijetnju ili povredu** javnog interesa koja bi inače ostala neprimijećena.

Međutim, na europskoj i nacionalnoj razini nejednaka je i fragmentirana zaštita zviždača. Stoga zviždači često odustaju od prijave zbog straha od odmazde.

Direktivom o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava EU-a, donesenom 23. listopada 2019., države članice dobile su rok za njezino prenošenje u nacionalno pravo do 17. prosinca 2021. Ona obuhvaća mnoga ključna područja prava EU-a kao što su borba protiv pranja novca, zaštita podataka, zaštita financijskih interesa EU-a, sigurnost hrane i proizvoda, javno zdravlje, zaštita okoliša i nuklearna sigurnost.

Do kraja 2021. tek je pet država članica⁷⁰ donijelo posebne zakone. Do lipnja 2022. to su učinile još četiri države članice⁷¹. Samo jedna država članica⁷² još nije započela nijedan postupak. Tri države članice⁷³ čak su proširile područje primjene Direktive.

Do 17. prosinca 2023. Komisija mora podnijeti izvješće Europskom parlamentu i Vijeću o provedbi i primjeni te direktive.

5.5. Instrumenti vladavine prava

U okviru takozvanog **paketa instrumenata vladavine prava** Komisija je izradila niz instrumenata kako bi odgovorila na različite izazove kad je riječ o vladavini prava.

Oni uključuju **europski mehanizam vladavine prava** u čijem je središtu **godišnje izvješće o vladavini prava**. Cilj je postići **veću informiranost i bolje razumijevanje situacije** u državama članicama kako bi se mogli prepoznati izazovi u pogledu vladavine prava, izraditi moguća rješenja i usmjeriti potporu na vrijeme. Mehanizmom se predviđa i postupak za **godišnji dijalog** Komisije, Vijeća i Europskog parlamenta zajedno s državama članicama te nacionalnim parlamentima, civilnim društvom i ostalim dionicima u pogledu vladavine prava.

5.5.1. Izvješće o vladavini prava – glavni nalazi i ključne promjene s obzirom na zaštitu financijskih interesa EU-a

U izvješću o vladavini prava za 2021.⁷⁴, uključujući njegovih 27 poglavlja o državama, prikazane su pozitivne i negativne promjene u državama članicama u razdoblju od srpnja 2020. do lipnja 2021. kad je riječ o četiri ključna područja vladavine prava: **pravosudnom sustavu, okviru za borbu protiv korupcije, medijskom pluralizmu i slobodi medija te drugim institucionalnim pitanjima** povezanim sa sustavom provjere i ravnoteže. Pitanja povezana s pravosudnim sustavom ili okvirom za borbu protiv korupcije mogu znatno utjecati na način zaštite financijskih interesa EU-a u određenoj državi članici.

⁷⁰ Danska, Litva, Malta, Portugal i Švedska.

⁷¹ Hrvatska, Cipar, Francuska i Latvija.

⁷² Mađarska.

⁷³ Danska, Francuska i Latvija.

⁷⁴ COM(2021) 700 final od 20.7.2021.

Treće izvješće o vladavini prava, doneseno u srpnju 2022.⁷⁵, obuhvaća razdoblje od srpnja 2021. do lipnja 2022. i prvi put uključuje posebne preporuke za sve države članice, kao što je predsjednica von der Leyen najavila u govoru o stanju Unije za 2021. U skladu s preventivnom naravi izvješća cilj je preporuka poduprijeti napore država članica u provođenju tekućih ili planiranih reformi, potaknuti pozitivne promjene te im pomoći da prepoznaju gdje su potrebna poboljšanja ili daljnje aktivnosti za nedavne promjene ili reforme i radi rješavanja sustavnih izazova u određenim slučajevima.

5.5.2. Napredak u provedbi Uredbe EU-a o općem režimu uvjetovanosti za zaštitu proračuna EU-a

Cilj je Uredbe (EU, EURATOM) 2020/2092 o **općem režimu uvjetovanosti** zaštititi proračun EU-a od povreda načelâ vladavine prava koje utječu ili postoji ozbiljan rizik od toga da bi mogle utjecati na dobro financijsko upravljanje proračunom EU-a ili na zaštitu financijskih interesa EU-a na dovoljno izravan način.

Komisija je donijela smjernice⁷⁶ 2. ožujka 2022. uz objašnjenje kako će primijeniti Uredbu i kako će se zaštititi prava krajnjih primatelja i korisnika sredstava EU-a (vidjeti **odjeljak 7.**).

Komisija je pokrenula jedan postupak na temelju Uredbe o uvjetovanosti.

5.6. Politika borbe protiv korupcije

Komisija je 2021. nastavila pružati **tehničku potporu** državama članicama u području integriteta i borbe protiv korupcije putem svojih programa, točnije **programa potpore strukturnim reformama** i novog **instrumenta za tehničku potporu**. Tehnička potpora olakšala je pregled postupaka za odabir i ocjenu sudaca i tužitelja te izvršavanje mjera protiv korupcije u obrazovanju, pitanjima okoliša i sportu. Neka nacionalna tijela dobila su potporu za uspostavljanje mehanizama za praćenje svojeg nacionalnog plana za borbu protiv korupcije, reviziju pravila za rješavanje sukoba interesa, osiguranje nadzora javnih rashoda ili pokazivanje spremnosti za pridruživanje Konvenciji o borbi protiv korupcije Organizacije za gospodarsku suradnju i razvoj (OECD).

Komisija organizira **radionice za razmjenu iskustava u borbi protiv korupcije** u cijelom EU-u. Na 14. radionici za razmjenu iskustava održanoj 13. prosinca 2021. okupili su se predstavnici država članica EU-a, Europske komisije, Europol i akademske zajednice kako bi raspravljali o otpornosti na korupciju u kriznim vremenima. Komisija među ostalim podržava i **projekte čiji je cilj poboljšanje integriteta i rješavanje problema korupcije** u državama članicama EU-a. U okviru Fonda za unutarnju sigurnost – policija (ISFP) za razdoblje 2014.–2020. financirani su projekti za borbu protiv korupcije 2021. koji, među ostalim, uključuju projekt C.O.R.E, čiji je cilj razvoj i provjera ponovljivog postupka za izračun rizika od korupcije u javnoj nabavi tijekom pandemije na temelju prikupljanja i unakrsne obrade podataka o javnoj nabavi. Svrha je postupka poboljšati ranije otkrivanje rizika od korupcije i potaknuti snažniju bazu dokaza za reformu politike, što bi ponajprije služilo tijelima za borbu protiv korupcije i agencijama za izvršavanje zakonodavstva, ali i novinarima i općoj javnosti kad je riječ o ciljevima odgovornosti.

Komisija potiče države članice i da donesu **nacionalne strategije za borbu protiv korupcije** jer se njima osigurava sljedeće:

- prenošenje političkih obveza u konkretne mjere,

⁷⁵ COM(2022) 500 final od 13.7.2022.

⁷⁶ COM(2022) 1382 final od 2.3.2022.

- uklanjanje zakonodavnih ili institucionalnih nedostataka na dosljedan, sveobuhvatan i koordiniran način, te
- prilagodba mjera u borbi protiv korupcije okruženju koje se mijenja.

6. REZULTATI AKTIVNOSTI KONTROLE

6.1. Izvori podataka i metodologija

Ovaj se odjeljak uglavnom temelji na podacima o tradicionalnim vlastitim sredstvima (TVS) i podijeljenom upravljanju koje su poslale države članice i podacima o pretpristupnoj pomoći koje su poslale države kandidatkinje. Podaci koji se odnose na izravne rashode (**odjeljak 6.1.2.**) izdvojeni su iz unutarnjeg računovodstvenog sustava Komisije. U **okviru 2.** navodi se pod kojim uvjetima države članice prijavljuju nepravilnosti i kako se te prijave koriste u ovom odjeljku.

Okvir 2.: Prijavljivanje nepravilnosti u državama članicama

U sektorskim propisima koji se odnose na TVS i sredstva podijeljenog upravljanja navodi se niz uvjeta pod kojima države članice moraju prijavljivati nepravilnosti otkrivene u tim područjima.

Za prijavljivanje nepravilnosti upotrebljavaju dva informatička sustava: OWNRES za područje TVS-a te IMS za podijeljeno upravljanje i pretpristupnu pomoć.

Kad je riječ o TVS-u, države članice moraju prijaviti otkrivene nepravilnosti i prijave koje uključuju iznose veće od 10 000 EUR i navesti u svojoj prijavi odnosi li se otkriveni slučaj na prijeverno postupanje.

Kad je riječ o podijeljenom upravljanju, vrijedi isti financijski prag, a države članice moraju navesti klasifikaciju prijavljene nepravilnosti, odnosno radi li se o sumnji na prijeveru, utvrđenoj prijeveri ili jednostavnoj (administrativnoj) nepravilnosti. Države članice mogu u svakom trenutku ažurirati prijavljene nepravilnosti i izmijeniti njihovu klasifikaciju. U slučaju jednostavne nepravilnosti primjenjuju se daljnja odstupanja i države članice ne trebaju prijaviti slučajeve:

- (1) u kojima se nepravilnost sastoji samo u neizvršavanju, u cijelosti ili djelomično, operacije koja je uključena u sufinancirani operativni program zbog stečaja korisnika;
- (2) na koje je korisnik dobrovoljno ukazao upravljačkom tijelu ili tijelu za ovjeravanje prije nego što ih je bilo tko od njih otkrio, neovisno o tome je li to prije ili nakon isplate javnog doprinosa;
- (3) koje je upravljačko tijelo ili tijelo za ovjeravanje otkrilo i ispravilo prije uključivanja predmetnih izdataka u izvješće o izdacima podneseno Komisiji.

U ovom izvješću upotrebljavaju se dvije široke kategorije za slučajeve koje prijavljuju države članice: **nepravilnosti koje se smatraju prijeverom** i **nepravilnosti koje se ne smatraju prijeverom**.

Nepravilnosti koje se smatraju prijeverom jesu nepravilnosti koje države članice klasificiraju kao **prijeveru** s TVS-om ili **sumnju na prijeveru** ili **utvrđenu prijeveru** povezanu s podijeljenim upravljanjem i pretpristupnom pomoći.

Ostali slučajevi nazivaju se **nepravilnostima koje se ne smatraju prijeverom**.

Ukupno 11 218 nepravilnosti u iznosu od oko 3,24 milijarde EUR prijavljeno je 2021. Kad je riječ o broju prijavljenih nepravilnosti, situacija je stabilna u odnosu na 2020. s tek malim

smanjenjem od oko 5 %. Međutim, povezani iznosi predstavljaju znatan porast u odnosu na prethodnu godinu jer su se i više nego udvostručili (+121 %).

U **okviru 3.** navedena je kratka metodološka napomena o tumačenju tih podataka kao i podataka navedenih u idućim odjeljcima.

Okvir 3.: Metodološka napomena

Prijavljivanje nepravilnosti podliježe određenim ograničenjima.

Kad je riječ o TVS-u, vrijeme od trenutka počinjenja nepravilnosti do trenutka njihova otkrivanja ovisi o vrsti kontrole: kontrole pri puštanju u promet omogućuju neposredno otkrivanje, dok se kontrole nakon puštanja u promet provode u roku od tri godine za prijavljivanje carinskog duga. Zato otkrivanje nepravilnosti može potrajati do tri godine od puštanja robe u promet. Prijavljivanje nakon otkrivanja obično je kratko s obzirom na određene pravne rokove.

Kad je riječ o rashodima, velika većina prijavljenih nepravilnosti (koje se smatraju prijevarom i koje se ne smatraju prijevarom) otkriva se tijekom *ex post* kontrola, osim nepravilnosti koje se smatraju prijevarom otkrivenih prije plaćanja, tj. spriječenih. To znači da postoji vremenski razmak od trenutka počinjenja nepravilnosti do trenutka njihove prijave Komisiji. On u prosjeku iznosi od dvije i pol do tri godine⁷⁷.

Velik dio rashoda EU-a slijedi i višegodišnje cikluse s postupnim povećanjem provedbe do zatvaranja programa (obično $n + 2$ ili $n + 3$ u odnosu na posljednju godinu ciklusa, tj. 2022.–2023. u odnosu na trenutačno programsko razdoblje) i isto tako predstavlja godine s najvećim brojem prijava nepravilnosti.

Kad je riječ o prijavljivanju nepravilnosti, usporedba godinu po godinu iz tih razloga ne daje pouzdanu sliku, posebno s obzirom na varijacije koje se odnose na financijski učinak jer na to može utjecati vrlo malo slučajeva visoke vrijednosti.

Zato je u ovom izvješću (i priloženom dokumentu o statističkom vrednovanju nepravilnosti), zajedno s varijacijama godinu po godinu, prikazana i višegodišnja perspektiva (prema programskom razdoblju za kohezijsku i pretpriступnu politiku te razdoblju od pet godina za ostale sektore) kako bi se ublažilo eventualno iskrivljenje analize prouzročeno prethodno navedenim čimbenicima.

6.2. Prihodi

Komisija je 2021. donijela prijedlog izmjene Uredbe o stavljanju sredstava na raspolaganje⁷⁸ radi dodatnog jačanja sustava stavljanja na raspolaganje vlastitih sredstava kako bi se osigurala redovita i pravovremena plaćanja u proračun EU-a. Osim toga, provedena je nova strategija izvršenja radi brže reakcije na nadolazeće rizike i bolje zaštite TVS-a.

6.2.1. Prijevare povezane s PDV-om

EPPO je ovlašten istražiti ozbiljne povrede zajedničkog sustava PDV-a. Takve povrede trebale bi biti povezane s državnim područjem dviju ili više država članica i uključivati ukupnu štetu od najmanje 10 milijuna EUR.

⁷⁷ Taj je vremenski razmak izmjeren za nepravilnosti prijavljene u kohezijskoj politici. Vidjeti „Statističko vrednovanje nepravilnosti prijavljenih 2021.” priloženo ovom izvješću, odjeljak 4.5.1.

⁷⁸ Uredba Vijeća (EU, Euratom) 2022/615 o izmjeni Uredbe (EU, Euratom) br. 609/2014 donesena je 5. travnja 2022.

EPPO je 2021. istražio 91 takav slučaj s procijenjenom štetom od 2,5 milijardi EUR⁷⁹.

6.2.2. Tradicionalna vlastita sredstva

Pandemija bolesti COVID-19 tijekom 2021. nastavila je utjecati na živote svih pojedinaca i poduzeća u EU-u. Iako je 2020. predstavljala hitnu situaciju, pandemija je 2021. postala dio svakodnevice, što pokazuju i brojke za uvezene količine: nakon iznenađujućeg smanjenja uvoza EU-27 od 11,6 % 2020., uvoz je 2021. narastao za 23 %.

Tablica 3. – Prihodi: nepravilnosti koje su 2021. otkrile i prijavile države članice – TVS

Proračunski sektor	Nepravilnosti koje se smatraju prijevarom		Nepravilnosti koje se ne smatraju prijevarom		FDR ⁸⁰ %	IDR ⁸¹ %
	Broj	EUR (u milijunima)	Broj	EUR (u milijunima)		
Tradicionalna vlastita sredstva EU-27	482	157,1	3 506	366,8	0,63 %	1,48 %

Broj nepravilnosti koje se smatraju prijevarom i nepravilnosti koje se ne smatraju prijevarom u vezi s TVS-om (vidjeti **tablicu 3.**) ostao je prilično stabilan 2021. uz smanjenje od samo 3 % u odnosu na petogodišnji prosjek. Broj nepravilnosti koje se smatraju prijevarom povećao se za 1 %, a nepravilnosti koje se ne smatraju prijevarom smanjile su se za 4 %. Od svih nepravilnosti koje se smatraju prijevarom i nepravilnosti koje se ne smatraju prijevarom otkrivenih 2021. njih je 12 % klasificirano kao prijevara. Narastao je iznos TVS-a te je to bio najveći iznos TVS-a otkriven u posljednjih pet godina. Iznos otkrivenog TVS-a u usporedbi s petogodišnjim

prosjekom narastao je za 32 % za nepravilnosti koje se smatraju prijevarom i za 13 % za nepravilnosti koje se ne smatraju prijevarom. Iznos TVS-a 2021. ukupno je narastao za 18 % u odnosu na prosjek za razdoblje 2017.–2021.⁸²

Nacionalne službe za borbu protiv prijevara zajedno s carinskim službama imale su ključnu ulogu u otkrivanju prijevara 2021. Inspekcije službi za borbu protiv

TVS: razlike u podacima za 2021. u odnosu na petogodišnji prosjek za razdoblje 2017.–2021.

-3 % broj nepravilnosti koje se smatraju prijevarom i nepravilnosti koje se ne smatraju prijevarom

+32 % financijski iznosi povezani s nepravilnostima koje se smatraju prijevarom

+13 % financijski iznosi povezani s nepravilnostima koje se ne smatraju prijevarom

⁷⁹ Ured europskog javnog tužitelja, Godišnje izvješće za 2021., str. 10.

⁸⁰ FDR – stopa otkrivanja prijevara: udio financijskih iznosa povezanih s nepravilnostima koje se smatraju prijevarom u utvrđenom i procijenjenom ukupnom iznosu vlastitih sredstava.

⁸¹ IDR – stopa otkrivanja nepravilnosti: udio financijskih iznosa povezanih s nepravilnostima koje se ne smatraju prijevarom u utvrđenom i procijenjenom ukupnom iznosu vlastitih sredstava.

⁸² Za potpunu analizu nepravilnosti prijavljenih za TVS vidjeti „Statističko vrednovanje nepravilnosti prijavljenih za 2021.” priloženo ovom izvješću, odjeljak 2.

prijevarena bile su najuspješniji način otkrivanja prijevara i premašile su kontrole pri puštanju u promet i kontrole nakon puštanja u promet u otkrivanju prijevarnih utaja carina. Nepravilnosti koje se ne smatraju prijevarom uglavnom su otkrivene kontrolama nakon puštanja u promet.

Kratki prikaz 12. – TVS: najučestalije nepravilnosti i vrste robe na koje se odnose

Većina slučajeva koji su 2021. prijavljeni kao nepravilnosti koje se smatraju prijevarom i nepravilnosti koje se ne smatraju prijevarom odnose se na **umanjenje vrijednosti, pogrešno podrijetlo ili razvrstavanje/pogrešan opis robe. Krijumčarenje** je i dalje jedna od glavnih vrsta prijevara. **Tekstil, električni strojevi i oprema** bili su najčešće pogođeni prijevarama i nepravilnostima prema broju slučajeva i u financijskom smislu, zatim **razni kemijski proizvodi, obuća i duhan** kad je riječ o iznosima te **vozila i plastika** kad je riječ o broju slučajeva. Kina je 2021. ostala glavna zemlja podrijetla robe na koju su se odnosile nepravilnosti prijavljene kao nepravilnosti koje se smatraju prijevarom ili koje se ne smatraju prijevarom.

Kad je riječ o robi povezanoj s bolešću COVID-19, u 2021. primijećen je znatan rast prijavljenih nepravilnih iznosa za robu kao što su **dezinfekcijska sredstva i proizvodi za sterilizaciju, zaštitna odjeća i medicinska potrošna roba**. Međutim, analiza pokazuje da je 2021. učinak nepravilnosti koje su se odnosile na robu povezanu s bolešću COVID-19 ostao relativno nizak (na tu se robu odnosi 54 % ukupnog broja prijavljenih nepravilnosti i 6 % povezanih iznosa).

Komisija je 2021. nastavila provoditi, na terenu ili na daljinu, posjete radi praćenja te kontrolne posjete kako bi osigurala ispravnu primjenu EU-ova carinskog zakonodavstva i zakonodavstva o TVS-u. Ako se smatra da su suradnja i napredak u otklanjanju neriješenih problema nedostatni, primjenjuju se korektivne mjere.

Kako je navedeno u izvješću PIF za 2020., Komisija je takve korektivne mjere već primijenila protiv Ujedinjene Kraljevine u pogledu umanjivanja vrijednosti tekstila i obuće iz Kine⁸³. Sud Europske unije donio je 8. ožujka 2022. presudu u predmetu C-213/19⁸⁴ protiv Ujedinjene Kraljevine. Komisija trenutačno analizira posljedice presude Suda za Ujedinjenu Kraljevinu (npr. ponovni izračun gubitaka TVS-a) i ostale države članice.

Kratki prikaz 13. – Izbjegavanje i apsorpcija trgovinskih zaštitnih mjera

Praćenje postojećih trgovinskih zaštitnih mjera ostalo je prioritet 2021. Posebna pozornost posvećena je trgovinskim zaštitnim mjerama kod kojih je otkriven povećan rizik od izbjegavanja pristojbi putem praksi izbjegavanja mjera⁸⁵, smanjenja izvozne cijene ili apsorpcije⁸⁶ preprodajne cijene nakon uvođenja antidampinških ili kompenzacijskih mjera.

⁸³ Europska komisija, 32. godišnje izvješće o zaštiti financijskih interesa EU-a i borbi protiv prijevara – 2020., kratki prikaz 1., str. 13.

⁸⁴ Presuda od 8. ožujka 2022. EU:C:2022:167.

⁸⁵ Na temelju članka 13. osnovne antidampinške uredbe do izbjegavanja mjera dolazi kad se proizvođači izvoznici u trećim zemljama upuštaju u radnje kao što su prijevoz proizvoda kroz zemlju koja ne podliježe plaćanju pristojbi (prekrcaj), neznatna preinaka proizvoda kako ne bi podlijegao obvezi plaćanja pristojbi ili izvoz preko proizvođača izvoznika s nižim pojedinačnim stopama antidampinških ili kompenzacijskih pristojbi (preusmjeravanje prodaje preko drugih društava).

⁸⁶ Još jedan primjer prakse izbjegavanja mjera je apsorpcija pristojbe, pri čemu izvoznici unatoč uvedenim mjerama snize svoje cijene kako bi izbjegli pristojbe ili uvoznici ne iskažu pristojbu pri preprodaji proizvoda u Uniji.

Komisija je 2021. otvorila četiri istrage o mogućem izbjegavanju uvoza **tkanine od staklenih vlakana**⁸⁷ iz Turske i Maroka nakon što su 2020. uvedene antidampinške i kompenzacijske pristojbe na te proizvode podrijetlom iz Kine i Egipta. Proveden je i jedan antiapsorpcijski ispitni postupak istog proizvoda podrijetlom iz Egipta. Time je ukupan broj takvih istraga pokrenutih u posljednje tri godine narastao na 11, odnosno na dvije. Osim toga, Komisija je 2021. utvrdila da se antidampinške pristojbe na snazi za dvije vrste **aluminijских folija za kućanstva** iz Kine izbjegavaju putem Tajlanda, gdje je taj proizvod podvrgnut samo manjim postupcima sastavljanja.

Niz istraženih slučajeva, u kojima je došlo do prekrcaja nakon što je predmetni proizvod poslan iz Kine na manje postupke sastavljanja u Tursku i Maroko, ukazuje na izazove koje predstavlja kineska politika „Jedan pojas, jedan put” i odlučnost Komisije da poduzme konkretne mjere protiv nepoštene trgovine koja proizlazi iz toga.

6.3. Rashodi

Iako su uvedene fleksibilne mogućnosti i instrumenti za rješavanje krize prouzročene pandemijom bolesti COVID-19, proračun EU-a suočio se s novim izazovima i rizicima⁸⁸. Komisija je općenito uspjela održati visoku razinu pokrivenosti revizijom i osiguranja. To vrijedi i za države članice koje provode najveći dio revizija i sve kontrole u podijeljenom upravljanju.

Time je osigurano da fleksibilne mogućnosti ne dovedu do popuštanja kontrola. Izmijenjena pravila u postupcima kontrole država članica bila su ograničenog trajanja i područja primjene. To je pomoglo korisnicima i državama članicama u teškim okolnostima⁸⁹.

Isto tako uvedene su ili su već postojale pouzdane mjere ublažavanja kako bi se ublažili rizici povezani s nemogućnošću obavljanja revizija i kontrola na terenu. Obuhvaćale su zamjenu revizija na terenu pregledima dokumentacije i revizijama na daljinu te mogućnost zamjene pregleda na terenu informatičkim rješenjima (fotografije s lokacijskim označivanjem, satelitske slike, videosastanci itd.)⁹⁰.

U tom kontekstu i u skladu s očekivanim trendom u posljednjih pet godina smanjio se broj prijavljenih nepravilnosti (koje se smatraju prijevarom i koje se ne smatraju prijevarom) povezanih s rashodima EU-a za programsko razdoblje 2007.–2013., dok su nepravilnosti povezane s financijskim okvirom za razdoblje 2014.–2020.⁹¹ rasle u skladu s ciklusima provedbe, pa sad predstavljaju veliku većinu prijavljenih nepravilnosti (oko 90 %). Prijavljene nepravilnosti povezane s godišnjim rashodima (izravne potpore poljoprivrednicima i mjere potpore tržištu) ostale su stabilne.

⁸⁷ Tkanine od staklenih vlakana upotrebljavaju se, na primjer, za proizvodnju lopatica za vjetroturbine, opreme za brodove, kamione i sport te u sustavu sanacije cijevi.

⁸⁸ Vidjeti 32. izvješće PIF, *cit.*, odjeljak 6.2., str. 37.–40.

⁸⁹ Europska komisija, Izvješće Europske komisije Europskom parlamentu i Vijeću o mjerama poduzetima na temelju razrješnice za financijsku godinu 2020., COM(2022) 331 final, 30.6.2022., str. 2.

⁹⁰ *Ibidem*.

⁹¹ Područja potrošnje povezana s programskim razdobljima odnose se na ruralni razvoj, kohezijsku politiku, ribarstvenu politiku i unutarnje politike.

Tablica 4. – Rashodi: nepravilnosti otkrivene i prijavljene 2021. po proračunskom sektoru

Proračunski sektor	Nepravilnosti koje se smatraju prijevarom		Nepravilnosti koje se ne smatraju prijevarom		FDR ⁹²	IDR ⁹³
	Broj	EUR (u milijunima)	Broj	EUR (u milijunima)	%	%
Poljoprivreda	250	30,0	3 455	204,0	0,06 %	0,38 %
<i>Ruralni razvoj</i>	144	16,5	2 400	94,7	0,12 %	0,68 %
<i>Potpore poljoprivredi</i>	98	13,0	1 015	107,5	0,03 %	0,27 %
<i>Oboje/nejasno</i>	8	0,5	40	1,8	—	—
Europski strukturni i investicijski fondovi	215	1 624,0	2 271	812,9	2,57 %	1,29 %
<i>Kohezijska i regionalna politika</i>	155	1 605,5	1 627	588,5	3,42 %	1,25 %
<i>Socijalna politika</i>	50	16,7	614	217,6	0,11 %	1,39 %
<i>Ribarstvo</i>	10	1,8	70	6,8	0,35 %	1,32 %
Ostala sredstva u okviru podijeljenog upravljanja	0	0	45	4,3	0,00 %	0,22 %
Pretpristupna pomoć	29	1,9	86	4,2	0,10 %	0,22 %
<i>Pretpristupna pomoć</i>			1	0,4	—	—
<i>Instrument pretpristupne pomoći I.</i>	4	0,4	29	2,3	—	—
<i>Instrument pretpristupne pomoći II.</i>	25	1,5	56	1,5	—	—
Izravni rashodi	54	7,0	825	35,9	0,03 %	0,16 %
UKUPNO	548	1 662,9	6 682	1 061,3	1,0 %	0,63 %

6.3.1. Podijeljeno upravljanje

Poljoprivreda: razlike u podacima za 2021. u odnosu na petogodišnji prosjek za razdoblje 2017.–2021.
+1 % broj nepravilnosti koje se smatraju prijevarom i nepravilnosti koje se ne smatraju prijevarom
–28 % financijski iznosi povezani s nepravilnostima koje se smatraju prijevarom
+18 % financijski iznosi povezani s nepravilnostima koje se ne smatraju prijevarom

Poljoprivreda⁹⁴ – analiza petogodišnjeg razdoblja (2017.–2021.) potvrđuje glavne trendove istaknute u prethodnim izvješćima PIF⁹⁵. Iako postupno rastu, nepravilnosti koje se smatraju prijevarom u ruralnom razvoju u programskom razdoblju 2014.–2020. i dalje su manje od nepravilnosti prijavljenih za razdoblje 2007.–2013. nakon usporedivog razdoblja provedbe. Prijavljivanje prijevara u

⁹² FDR – stopa otkrivanja prijevara: udio financijskih iznosa povezanih s nepravilnostima koje se smatraju prijevarom u ukupnom iznosu izvršenih plaćanja.

⁹³ IDR – stopa otkrivanja nepravilnosti: udio financijskih iznosa povezanih s nepravilnostima koje se ne smatraju prijevarom u ukupnom iznosu izvršenih plaćanja.

⁹⁴ Za potpunu analizu nepravilnosti prijavljenih u poljoprivredi vidjeti „Statističko vrednovanje nepravilnosti prijavljenih za 2021.” priloženo ovom izvješću, odjeljak 3.

⁹⁵ Vidjeti 32. izvješće PIF za 2020., cit., str. 35.

potporama poljoprivredi (uključujući izravnu pomoć i tržišne mjere) ostaje prilično stabilno iako je 2021. zabilježeno smanjenje od 17 % u odnosu na prethodnu godinu. Učestalost prijavljenih prijevara u odnosu na plaćanja ostaje vrlo niska kad je riječ o izravnim plaćanjima. Najviša je kod tržišnih mjera, posebno u **sektoru voća i povrća** i u vezi s **nacionalnim programima potpore u sektoru vina**. Uključeni financijski iznosi bili su relativno visoki i za tržišnu mjeru povezanu s **promicanjem poljoprivrednih proizvoda**.

Kad je riječ o ruralnom razvoju i izravnim plaćanjima poljoprivrednicima, **analiza rizika i spontane informacije od civilnog društva**, uključujući iz medija, imaju **marginalan doprinos** u otkrivanju nepravilnosti koje se smatraju prijevarom i nepravilnosti koje se ne smatraju prijevarom. Kad je riječ o tržišnim mjerama, analiza rizika ima veću ulogu u otkrivanju zbog provedbe kontrola utemeljenih na riziku trgovinskih dokumenata subjekata koji primaju plaćanja.

Kratki prikaz 14. – Borba protiv prijevara u ekološkoj proizvodnji

Komisija je na temelju akcijskog plana za razvoj ekološke proizvodnje⁹⁶ dodatno ojačala borbu protiv prijevara u ekološkoj proizvodnji. Radi zaštite financijskih interesa EU-a sistematizirala je unakrsnu provjeru informacija u Sustavu informacija o ekološkoj proizvodnji (OFIS) o mogućim nesukladnostima u ekološkoj proizvodnji s informacijama koje ima o pružanju financijske potpore EU-a za ekološku proizvodnju. U tom je kontekstu OLAF-u dodijeljen izravan pristup podacima u OFIS-u.

Održane su preliminarne rasprave s EPPO-om o omogućivanju njegova pristupa podacima iz OFIS-a, dok mu je pristup platformi TRACES već omogućen⁹⁷.

Oko deset godina nakon prvog izvješća **i dalje je vrlo visok omjer slučajeva u kojima postoji sumnja na prijevaru, a koji nisu doveli do osude**, dok je udio slučajeva u kojima je utvrđena prijevara nizak. To eventualno ukazuje na potrebu za većim ulaganjem u njihovu istragu i kazneni progon.

Kratki prikaz 15. – Poljoprivreda: nepravilnosti koje su se najčešće otkrivale

U razdoblju 2017.–2021. najčešće otkrivene nepravilnosti koje se smatraju prijevarom bile su **krivotvorenje dokumentiranih dokaza ili zahtjeva za pomoć za izravna plaćanja poljoprivrednicima**. Moguće je krivotvoriti niz isprava i informacija, kao što su ugovori o zakupu ili vlasničke isprave te dokumenti povezani s usklađenošću s uvjetima višestruke sukladnosti.

Kad je riječ o **tržišnim mjerama**, prijevara se uglavnom odnosila na **provedbu aktivnosti**, često u kombinaciji s drugim kršenjima. Znatni financijski iznosi zabilježeni su u nekoliko slučajeva koje je istražio OLAF, a u kojima je došlo do **sukoba interesa** i ostalih nepravilnosti u vezi s **tržišnom mjerom „Promicanje”**. Potencijalni je rizik **stvaranje umjetnih uvjeta** u svrhu dobivanja financijske potpore.

Kad je riječ o **ruralnom razvoju**, počinitelji prijevara uglavnom **krivotvore isprave**. To može obuhvaćati krivotvorenje računa, prijavu rabljene opreme kao nove, izmjene ponuda u postupcima javne nabave ili pružanje lažnih informacija o usklađenosti s uvjetima za dobivanje pomoći. Znatno broj nepravilnosti koje se smatraju prijevarom odnosio se na **nepotpunu provedbu aktivnosti**. **Stvaranje umjetnih uvjeta** isto je tako potencijalni rizik za financiranje

⁹⁶ COM(2021) 141.

⁹⁷ TRACES je internetska platforma Europske komisije za sanitarnu i fitosanitarnu certifikaciju nužnu za uvoz životinja, životinjskih proizvoda, hrane i hrane za životinje neživotinjskog podrijetla te biljaka u Europsku uniju te za trgovinu unutar EU-a i izvoz životinja i određenih životinjskih proizvoda iz EU-a.

ruralnog razvoja. Na primjer, korisnici mogu umjetno podijeliti poljoprivredna gospodarstva i zatražiti potporu preko nekoliko povezanih poduzeća kako bi izbjegli gornje granice potpore.

Kohezijska politika: razlike u podacima za 2021. u odnosu na petogodišnji prosjek za razdoblje 2017.–2021.

-11 % broj nepravilnosti koje se smatraju prijevarom i nepravilnosti koje se ne smatraju prijevarom

+186 % financijski iznosi povezani s nepravilnostima koje se smatraju prijevarom

+14 % financijski iznosi povezani s nepravilnostima koje se ne smatraju prijevarom

Europski strukturni i investicijski fondovi (ESIF)⁹⁸ – od 2017. do 2021. smanjio se broj nepravilnosti koje se smatraju prijevarom i nepravilnosti koje se ne smatraju prijevarom u vezi s **programskim razdobljem 2007.–2013** za ESIF. Broj nepravilnosti prijavljenih za **programsko razdoblje 2014.–2020.** povećao se. Ta je dinamika u skladu s poznatim trendovima i obrascima u otkrivanju i prijavljivanju nepravilnosti i povezana je s ciklusom provedbe višegodišnjih programa.

Broj prijavljenih nepravilnosti koje se smatraju prijevarom u programskom razdoblju 2014.–2020. bio je u skladu s nepravilnostima otkrivenima u programskom razdoblju 2007.–2013. nakon istog broja godina od početka razdoblja, a stopa otkrivanja prijevara bila je oko 1 % viša nego u razdoblju 2007.–2013.⁹⁹ To nije slučaj kod nepravilnosti koje se ne smatraju prijevarom. Kod njih je izrazit **pad u broju i financijskim iznosima prijavljenima nakon osam godina** od početka programskog razdoblja (vidjeti **kratki prikaz 17.** za analizu razloga tog smanjenja).

Kratki prikaz 16. – Razlozi smanjenja nepravilnosti koje se ne smatraju prijevarom u kohezijskoj politici

Kad je općenito riječ o kohezijskoj i ribarstvenoj politici, **OLAF je proveo posebnu analizu** na temelju nepravilnosti koje se ne smatraju prijevarom prijavljenih u državama članicama do kraja 2020. Tom analizom utvrđen je niz mogućih objašnjenja velikog smanjenja.

Dio trenutačnog odstupanja može se objasniti **kašnjenjima u provedbi** relevantnih operativnih programa. Drugi dio smanjenja nepravilnosti koje se ne smatraju prijevarom može se objasniti mogućom **promjenom u praksama izvješćivanja** nekih tijela kad je riječ o nepravilnostima koje se odnose na iznose manje od 10 000 EUR.

Za programsko razdoblje 2014.–2020. proširene su **pojednostavnjene mogućnosti obračuna troškova**. Kad je riječ o Europskom socijalnom fondu, povećanje postotka rashoda obuhvaćenih pojednostavnjenim mogućnostima financiranja (sa 7 % na 33 %) možda je značajan čimbenik koji pridonosi manjem broju nepravilnosti koje se ne smatraju prijevarom.

Drugi razlog može biti **zakašnjela prilagodba na promjenu u odstupanju** od prijavljivanja nepravilnosti koje se ne smatraju prijevarom, koja se dogodila 2009. i utjecala na prijavljivanje u razdoblju 2007.–2013.

⁹⁸ Za potpunu analizu nepravilnosti prijavljenih u vezi s ESIF-om vidjeti „Statističko vrednovanje nepravilnosti prijavljenih za 2021.” priloženo ovom izvješću, odjeljak 4.

⁹⁹ Kad je riječ o programskom razdoblju 2014.–2020., na stopu otkrivanja prijevara snažno utječu značajna otkrivanja u Rumunjskoj i Slovačkoj jer je riječ o pojedinačnim nepravilnostima koje su uključivale goleme financijske iznose. Te nepravilnosti imale su znatan utjecaj i na stopu otkrivanja prijevara u 27 država članica. Usporedba dvaju programskih razdoblja važna je jer omogućuje razumijevanje da je povećanje od 186 % u 2021. u usporedbi s petogodišnjim prosjekom povezano s izvanrednim okolnostima.

Uvođenje godišnjih financijskih izvješća i isključenje tekućih ocjena mogli su isto tako utjecati na takvo smanjenje. Od programskog razdoblja 2014.–2020. države članice mogu izuzeti rashode iz godišnjih financijskih izvješća za koje je u tijeku ocjena zakonitosti i pravilnosti. Tim isključenjem države članice izbjegavaju smanjenje doprinosa iz određenog fonda čak i ako postoje nepravilnosti. Države članice koriste tu mogućnost.

Nakon sedam godina provedbe (kraj 2020.) u određenim bi uvjetima kombinirani učinak tih razloga predstavljao otprilike dvije trećine smanjenja u prijavljivanju nepravilnosti koje se ne smatraju prijevarom u cijelom EU-u.

Treba uzeti u obzir i učinak povećanog administrativnog kapaciteta. Ne postoje pokazatelji za mjerenje povećanja sposobnosti provedbenih tijela i korisnika ili utjecaja koji je to moglo imati u smislu smanjenja nenamjernih nepravilnosti. No neki čimbenici upućuju na takve pozitivne promjene, kao što su: a) **učinkovite i razmjerne mjere za suzbijanje prijevara** donesene na razini operativnog programa koje su možda dovele do ranijeg otkrivanja i sprečavanja nepravilnosti (koje se smatraju prijevarom i koje se ne smatraju prijevarom); b) **poboljšana kvaliteta i iskustvo relevantnih tijela** (osobito u određenim državama članicama), **uključujući korisnike** i c) **veći angažman civilnog društva putem paktova o integritetu** (vidjeti **kratki prikaz 18.**).

S druge strane, **možda je izbijanje pandemije bolesti COVID-19 dodatno opteretilo administrativni kapacitet subjekata uključenih u sustave upravljanja i kontrole.** To bi moglo pridonijeti otkrivanju više nepravilnosti u budućnosti.

Čini se da su **rizici** od nepravilnosti veći u područjima kohezijske politike povezanim s **prometom, zaštitom okoliša**, istraživanjem, tehnološkim razvojem i inovacijama (**RTD&I**), **socijalnom uključenosti** te promicanjem **zapošljavanja i pokretljivosti radne snage**.

Analiza ukazuje na rizike povezane sa **zelenom tranzicijom**, među ostalim ulaganja u energetska učinkovitost, opskrbu vodom za piće, zbrinjavanje otpada, energiju iz obnovljivih izvora (solarnu) i sprečavanje rizika. Čini se da su rizici povezani s **digitalnom tranzicijom** izraženiji u uslugama i aplikacijama za mala i srednja poduzeća (MSP-ovi) kad je riječ o broju nepravilnosti te u uslugama i aplikacijama za e-upravu kad je riječ o financijskim iznosima. Nepravilnosti su prijavljene i u vezi s ulaganjima u infrastrukturu za digitalnu tranziciju.

Kad je riječ o području **RTD&I**, analiza ukazuje da postoje veći rizici za ulaganja kao potpora tim aktivnostima u tvrtkama. Posebno su bile pogođene mjere za poticanje istraživanja, inovacija i poduzetništva u MSP-ovima.

Rizici su veći u vezi s ulaganjima u **prometnu infrastrukturu** zbog učestalosti nepravilnosti u generičkim cestovnim projektima koje utječu na regionalnu i lokalnu razinu te zbog visokih financijskih iznosa u nepravilnostima koje se odnose na željeznice i ceste transeuropske mreže (TEN). Čini se da su rizična i ulaganja u multimodalnu infrastrukturu TEN te u električne mreže.

Čini se da su rizici povezani sa **socijalnom uključenosti**, siromaštvom i diskriminacijom veći za ulaganja u: i. aktivno uključivanje; ii. zdravstvenu infrastrukturu; iii. poboljšani pristup zdravstvenoj skrbi i socijalnim službama; iv. društvenu infrastrukturu i obnovu ruralnih i urbanih područja; v. ulaganja u marginalizirane zajednice te vi. infrastrukturu za skrb o djeci.

Kad je riječ o promicanju **zapošljavanja** i pokretljivosti radne snage, čini se da su rizici veći za ulaganja u: i. prilagodbu na promjenu radnika i poduzeća, posebno aktivnosti za osmišljavanje i širenje inovativnih i produktivnijih načina rada; ii. pristup radnim mjestima, osobito aktivnosti za tražitelje zaposlenja i neaktivne osobe, uključujući dugotrajno nezaposlene i osobe daleko od tržišta rada i iii. potporu za samozaposlenje i pokretanje poduzeća.

Kratki prikaz 17. – ESIF: vrste otkrivenih nepravilnosti

Najčešće nepravilnosti koje se smatraju prijevarom bile su upotreba **lažnih ili krivotvorenih isprava**. Kršenja odredbi/pravila ugovora uključivala su visoke financijske iznose. Ta vrsta prijevara često se sastojala od **nepotpune aktivnosti ili neprovođenja financirane aktivnosti**. Većina nepravilnosti koje se smatraju prijevarom, a odnose se na etiku i integritet, u vezi su sa **sukobom interesa**. Povrede pravila **javne nabave** bile su najčešće prijavljene nepravilnosti koje se ne smatraju prijevarom, no u samo 4 % tih slučajeva otkrivena je prijevara.

Analiza rizika i dalje ima tek neznatan doprinos u otkrivanju prijevara, dok **informacije iz civilnog društva** (uključujući informacije objavljene u medijima) imaju značajnu i rastuću ulogu. To nije slučaj kod nepravilnosti koje se ne smatraju prijevarom. Otkrivanje prijevara i nepravilnosti moglo bi se poboljšati putem projekata tematske *ex post* analize rizika s naglaskom na skupine prethodnih transakcija.

Kratki prikaz 18. – Paktovi o integritetu i suradnja s civilnim društvom

Paktovi o integritetu, alat za praćenje s potporom civilnog društva čiji je cilj povećanje transparentnosti, odgovornosti i dobrog upravljanja u ugovorima o javnoj nabavi, promiču se u programima za razdoblje 2021.–2027. u okviru izrade i ocjene. Nakon zaključenja 18 pilot-projekata (u 11 država članica od 2016. do 2021.) Komisija potiče države članice da nastave provoditi paktove o integritetu u ciljanim projektima financiranim sredstvima EU-a postupnim uključivanjem paktova o integritetu u programe te pruža potporu državama članicama u tom pogledu, konkretno nedavno objavljenim paketom instrumenata¹⁰⁰.

Oko deset godina nakon prvog izvješća i dalje je vrlo visok udio slučajeva u kojima postoji sumnja na prijevaru, a koji nisu doveli do osude, dok je udio slučajeva u kojima je utvrđena prijevara nizak. To eventualno ukazuje na potrebu za većim ulaganjem u njihovu istragu i kazneni progon.

Ostala sredstva podijeljenog upravljanja¹⁰¹ – kad je riječ o sredstvima podijeljenog upravljanja za ostale unutarnje politike, prijave su najviše utjecale na Fond europske pomoći za najpotrebitije (FEAD). Više od 90 % otkrivenih nepravilnosti koje se ne smatraju prijevarom bilo je povezano sa sljedećim fondovima: Fondom za azil, migracije i integraciju (AMIF), FEAD-om i Inicijativom za zapošljavanje mladih.

6.3.2. Neizravno upravljanje

Pretpristupna pomoć¹⁰² – nepravilnosti prijavljene u ovom području 2021. opadaju u usporedbi s petogodišnjim prosjekom (–23 % kad je riječ o broju i –48 % kad je riječ o nepravilnim financijskim iznosima). U istom razdoblju najveći se broj otkrivenih nepravilnosti odnosio na pretpristupnu pomoć za ruralni razvoj (IPARD) i prekograničnu suradnju.

6.3.3. Izravno upravljanje

Otkrivene nepravilnosti koje se smatraju prijevarom povezane s izravnim rashodima Komisije smanjile su se od 2016. i ostale stabilne u posljednje četiri godine unatoč neznatnom povećanju

¹⁰⁰ https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/integrity-pacts/

¹⁰¹ Za analizu nepravilnosti prijavljenih u vezi s tim fondovima vidjeti „Statističko vrednovanje nepravilnosti prijavljenih za 2021.” priloženo ovom izvješću, odjeljak 4.6.

¹⁰² Za analizu nepravilnosti prijavljenih u pretpristupnoj pomoći vidjeti „Statističko vrednovanje nepravilnosti prijavljenih za 2021.” priloženo ovom izvješću, odjeljak 5.

2021. Nepravilnosti koje se ne smatraju prijevarom nastavile su se smanjivati, a 2021. bila je godina s najnižom brojkom kad je riječ o broju slučajeva i predmetnim iznosima¹⁰³.

Kratki prikaz 19. – Izravni rashodi: nepravilnosti koje su se najčešće otkrивale i predmetna područja politike

Najčešće vrste nepravilnosti odnose se na prihvatljivost rashoda te ostvarivanje loših rezultata/neostvarivanje rezultata.

Područja politike s najviše nepravilnosti 2021. bila su istraživanje i inovacije; jedinstveno tržište; sigurnost, obrana i upravljanje granicama; europska strateška ulaganja te vanjska djelovanja.

7. IZGLEDI ZA 2022., ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Pandemija bolesti COVID-19 donijela je sa sobom nove izazove na koje je EU odgovorio brzo i prilagodljivo uz uvođenje novih instrumenata i sredstava. Izazovi i posljedice te krize još nisu iza nas, a ruska invazija na Ukrajinu pokrenula je novu snažnu dinamiku s velikim posljedicama za EU i njegovo gospodarstvo i društvo.

Komisija je 18. svibnja 2022. predstavila paket mjera za rješavanje pitanja koja su došla u prvi plan nakon invazije na Ukrajinu, od sigurnosti isporuke energije do nedostatnih ulaganja EU-a u obranu te dugoročne obnove Ukrajine. Sva ta pitanja utječu na proračun EU-a.

Proračun EU-a već je pod pritiskom zbog uvođenja novih mjera za ublažavanje posljedica nedavnih događaja (npr. **REPowerEU**), prioriteti se mijenjaju (migracije) i potrebno je provesti najširi paket sankcija koji je ikad dogovoren za jednu državu (općenito, ali i s obzirom na ciljane pojedince), što utječe na prihode (uvoz i izvoz robe) i rashode EU-a (isključenja iz postupaka javne nabave i potpora).

Uloga nacionalnih tijela u osiguranju odgovarajuće razine zaštite financijskih interesa EU-a **znatno se povećala** već uspostavom RRF-a i provedbom nacionalnih planova za oporavak i otpornost. Pritisak na nacionalne uprave nastavit će se tijekom 2022. i nadalje jer će morati provesti i potrošnju programskog ciklusa za razdoblje 2021.–2027. te pokazati stručnost i kontrolu nad različitim načinima upravljanja koji su povezani s provedbom raznih fondova.

7.1. Područje borbe protiv prijevara u EU-u

Rezultati OLAF-a i EPPO-a iz 2021.¹⁰⁴ pokazuju **dobanu vrijednost dimenzije EU-a u zaštiti financijskih interesa EU-a** i borbi protiv prijevara jer se njome nadvladavaju inherentna ograničenja nacionalnih sustava, osobito u borbi protiv prekograničnog kriminala.

Što je još važnije, pokazuju i potrebu za nastavkom rada na sve usklađenijem **području borbe protiv prijevara** u EU-u koje prije svega iziskuje da nacionalno zakonodavstvo bude usklađeno s pravom EU-a i njegovim načelima.

Uredba 2020/2092 o općem režimu uvjetovanosti za zaštitu proračuna Unije (**uredba o uvjetovanosti**) primjenjuje se od 1. siječnja 2021. i izvršiva je od tog datuma. Obuhvaćena su sva kršenja načela vladavine prava u državi članici koja utječu ili za koje postoji ozbiljan rizik od

¹⁰³ Za analizu nepravilnosti otkrivenih u izravnom upravljanju vidjeti „Statističko vrednovanje nepravilnosti prijavljenih za 2021.” priloženo ovom izvješću, odjeljak 6.

¹⁰⁴ Vidjeti kratke prikaze 3. i 4.

toga da bi mogle utjecati na dobro financijsko upravljanje proračunom EU-a i financijske interese EU-a na dovoljno izravan način nakon tog datuma.

Uredbom o uvjetovanosti EU-u se omogućuje da poduzme mjere, na primjer obustavu plaćanja ili financijske ispravke, kako bi zaštitio proračun i osigurao da krajnji korisnici sredstava EU-a nastave primati plaćanja izravno od predmetnih država članica. Ponašanje javnih tijela u vezi s prijevarama može biti relevantno u okviru postupka utvrđenog uredbom o uvjetovanosti ako se odnosi na kršenja načela vladavine prava.

Sud Europske unije odbio je tužbe dviju država članica (C-156/21¹⁰⁵ i C-157/21¹⁰⁶) 16. veljače 2022. presudivši da uredba ulazi u okvire ovlasti koje su dodijeljene Ugovorima za uspostavljanje financijskih pravila za provedbu proračuna EU-a. Komisija je 2. ožujka 2022. objavila smjernice za primjenu uredbe uzimajući u obzir presudu Suda.

Preporuka 1. – ispravno prenošenje Direktive PIF

Države članice protiv kojih je Komisija pokrenula postupke zbog povrede trebale bi brzo poduzeti korektivne mjere i izmijeniti nacionalno zakonodavstvo radi ispravnog prenošenja Direktive PIF.

Dosljedno i sve usklađenije područje borbe protiv prijevara u EU-u pridonosi i otklanjanju mogućih praznina u cjelokupnoj arhitekturi za kontrolu koje mogu iskoristiti počinitelji prijevara.

Preporuka 2. – Sudjelovanje u EPPO-u

Komisija ponavlja svoj poziv državam članicama koje se još nisu pridružile EPPO-u da to učine. Države članice koje sudjeluju u EPPO-u trebale bi osigurati EPPO-u da može izvršavati sve ovlasti koje su mu dodijeljene Uredbom o osnivanju.

7.2. Transparentnost, upravljanje rizicima od prijevara i digitalizacija borbe protiv prijevara

Za VFO za razdoblje 2021.–2027. i instrument NextGenerationEU Komisija je iznijela prijedloge za **poboljšanje kvalitete podataka i interoperabilnosti informatičkih sustava** o primateljima sredstava EU-a ako se proračun izvršava u okviru podijeljenog upravljanja i RRF-a.

U jednom od prijedloga Komisije koje su zadržali suzakonodavci za RRF i Kohezijsku politiku od država članica zahtijeva se da evidentiraju i pohranjuju **podatke o primateljima sredstava EU-a i njihovim stvarnim vlasnicima**. Kad je riječ o ZPP-u, države članice prikupljat će podatke o skupinama u kojima sudjeluju korisnici ako je primjenjivo.

Ciljanom izmjenom Financijske uredbe¹⁰⁷ Komisija namjerava dodatno poboljšati način pružanja informacija javnosti o korištenju proračuna EU-a i primateljima sredstava EU-a. Predložila je obvezu država članica i ostalih tijela koja provode proračun EU-a u okviru svih načina upravljanja da Komisiji jednom godišnje dostave informacije o svojim primateljima sredstava EU-a, uključujući jedinstvene identifikacijske oznake ako su primatelji pravne osobe. Treba zaštititi prava korisnika na privatni život i osobne podatke¹⁰⁸. Komisija bi tim informacijama dodala svoje podatke o izravnom upravljanju te bi bila odgovorna za konsolidaciju, centralizaciju

¹⁰⁵ Presuda od 16. veljače 2022. EU:C:2022:97.

¹⁰⁶ Presuda od 16. veljače 2022. EU:C:2022:98.

¹⁰⁷ COM(2022) 184 final, 22.4.2022.

¹⁰⁸ U skladu s Uredbom (EU) 2016/679 (OUZP) i Uredbom (EU) 2018/1725.

i objavljivanje informacija u bazi podataka na jedinstvenoj internetskoj stranici koja bi obuhvaćala sve načine upravljanja. Takva jedinstvena internetska stranica bila bi poboljšana verzija **sustava financijske transparentnosti** koji se trenutačno koristi za izravno upravljanje.

Ciljana izmjena Financijske uredbe još je jedna prilika za dodatno poboljšanje zaštite proračuna EU-a od nepravilnosti, prijevара, korupcije i sukoba interesa.

Prvo, Komisija je predložila da **upotreba jedinstvenog integriranog informatičkog sustava** za rudarenje podataka i utvrđivanje razine rizika postane **obvezna**. Upotreba postojećeg sustava Arachne dobrovoljna je, no iako se često upotrebljava u kohezijskoj politici i uvodi u potrošnju u poljoprivredi, uvođenje obveze njegove upotrebe bio bi velik korak naprijed.

Drugo, Komisija predlaže i **proširenje područja primjene i učinkovitosti sustava ranog otkrivanja i isključenja (EDES)**. Sustav se sastoji od skupa mjera protiv nepouzdanih gospodarskih subjekata. Prije svega omogućuje rano otkrivanje nepoštenih ili nepouzdanih gospodarskih subjekata i njihovo moguće isključenje iz financiranja sredstvima EU-a. Zabranjene prakse uključuju širok raspon ponašanja koja utječu na profesionalni integritet (kao što su prijevara, korupcija i teška povreda dužnosti) i propuste u izvršavanju ugovora (na primjer znatni nedostaci u provedbi ugovora financiranih sredstvima EU-a)¹⁰⁹. U tom je pogledu Komisija predložila i proširenje sustava na korisnike u okviru podijeljenog upravljanja s razmjernim i ciljanim pristupom. Cilj je osigurati da tijela država članica provode odluke o isključenju donesene na razini EU-a u okviru podijeljenog upravljanja. Komisija predlaže i mogućnost da se povezani subjekti i/ili stvarni vlasnici primarnog isključenog subjekta isključe iz nadmetanja za ugovore o javnoj nabavi, a u konačnici i iz dobivanja sredstava EU-a.

Treće, ako ih suzakonodavac odobri, predloženim izmjenama Financijske uredbe **povećat će se učinkovitost i kvaliteta kontrola i revizija uz pomoć digitalizacije i novih tehnologija** kao što su strojno učenje, robotska automatizacija procesa i umjetna inteligencija. Ti aspekti dobivaju veću vidljivost u Financijskoj uredbi radi šire i dosljednije upotrebe digitalnih revizija i kontrola uz smanjenje njihovih troškova. Digitalizacija borbe protiv prijevara bit će tema i revizije akcijskog plana uz Strategiju Komisije za borbu protiv prijevara predviđenu za 2023.

Preporuka 3. – Digitalizacija borbe protiv prijevara

Sve dok traje revizija Financijske uredbe, Komisija poziva države članice da u potpunosti iskoriste alate koji su im na raspolaganju (Arachne, EDES, IMS) i potiče razvoj interoperabilnih rješenja s nacionalnim sustavima kako bi do kraja iskoristile njihov potencijal.

Pravovremen i proaktivan pristup procjeni i praćenju rizika neophodan je za učinkovitu zaštitu financijskih interesa EU-a. To uključuje upotrebu svih dostupnih izvora informacija, razmjenu informacija među uključenim službama i davanje brzih povratnih informacija o poduzetim mjerama. Takva stalna procjena, razmjena informacija te praćenje rizika, trendova u prijevarama i povratnih informacija potrebni su za usavršavanje mjera koje treba poduzeti za bolju zaštitu financijskih interesa EU-a.

Preporuka 4. – Jačanje analize rizika od prijevara

Države članice trebale bi proaktivno pristupiti zaštiti financijskih interesa EU-a. To znači upotrebljavati podatke iz svih dostupnih izvora, analizirati podatke i razmjenjivati informacije, među ostalim s tijelima za izvršavanje zakonodavstva i Komisijom kako bi se pravovremeno utvrdili i suzbili novonastali rizici i trendovi u prijevarama.

¹⁰⁹ Za detaljan pregled odluka koje je to povjerenstvo donijelo 2021. vidjeti dokument „Sustav ranog otkrivanja i isključenja (EDES) – povjerenstvo iz članka 143. Financijske uredbe” priložen ovom izvješću.

Države članice trebale bi postupati i u skladu s informacijama koje im daje Komisija u toj i ostalim strateškim analizama i ciljanim izvješćima te davati brze povratne informacije o mjerama koje poduzimaju kako bi pratile rizike i trendove u prijevarama.