

Bruselj, 8. september 2020
(OR. en)

10551/20

GAF 40
FIN 595

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj:	za generalno sekretarko Evropske komisije: direktor Jordi AYET PUIGARNAU
Datum prejema:	3. september 2020
Prejemnik:	generalni sekretar Sveta Evropske unije Jeppe TRANHOLM- MIKKELSEN

Št. dok. Kom.:	COM(2020) 363 final
Zadeva:	POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU 31. letno poročilo o zaščiti finančnih interesov Evropske unije – Boj proti goljufijam – 2019

Delegacije prejmejo priloženi dokument COM(2020) 363 final.

Priloga: COM(2020) 363 final



Bruselj, 3.9.2020
COM(2020) 363 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

31. letno poročilo o zaščiti finančnih interesov Evropske unije – Boj proti goljufijam – 2019

{SWD(2020) 156 final} - {SWD(2020) 157 final} - {SWD(2020) 158 final} -
{SWD(2020) 159 final} - {SWD(2020) 160 final}

KAZALO

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU 31. letno poročilo o zaščiti finančnih interesov Evropske unije – Boj proti goljufijam – 2019

1. UVOD	5
2. USKLAJEVANJE IN OKREPITEV BOJA PROTI GOLJUFIJAM V EU: MEDSEKTORSKE POLITIKE, UKREPI IN REZULTATI NA PODROČJU BOJA PROTI GOLJUFIJAM V LETU 2019	5
2.1. Zakonodajni akti, ki so jih sprejele institucije EU	5
2.1.1. Evropsko javno tožilstvo	5
2.1.2. Direktiva (EU) 2019/1937 o zaščiti oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije	5
2.2. Oblikovanje prihodnosti: zakonodajne in politične pobude evropskih institucij	5
2.2.1. Predlog Komisije za revizijo Uredbe (EU, Euratom) št. 883/2013	6
2.2.2. Horizontalne določbe o zaščiti finančnih interesov Unije v vseh predlogih Komisije za večletni finančni okvir	6
2.2.3. Boj proti korupciji v EU	6
2.2.4. Mednarodno sodelovanje	7
2.2.5. Strategija Komisije za boj proti goljufijam in novi sveženj o upravljanju	7
2.2.6. Izvajanje programa Herkul in podpora prek programa za podporo strukturnim reformam	7
2.3. Sodna praksa Sodišča Evropske unije	8
2.3.1. Vialto/Komisija	8
2.3.2. Dalli/Komisija	8
2.4. Ukrepi, ki jih sprejmejo države članice	9
2.4.1. Prenos direktive o boju proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom Unije, z uporabo kazenskega prava s strani držav članic	9
2.4.2. Pregled ukrepov držav članic	9
2.4.2.1. Povečanje preglednosti, boj proti korupciji in navzkrižje interesov pri javnem naročanju	9
2.4.2.2. Prenos prava EU v nacionalno pravo	10
2.4.2.3. Boj proti finančnemu in organiziranemu kriminalu	10
2.4.2.4. Pravni ukrepi za okrepitev sodelovanja z uradom OLAF	10
2.4.3. Izvajanje priporočil iz leta 2018	10
2.5. Povzetek statističnih podatkov o ugotovljenih nepravilnostih in goljufijah	12
2.5.1. Ugotovljene nepravilnosti, ki pomenijo goljufijo	13
2.5.2. Ugotovljene in sporočene nepravilnosti, ki ne pomenijo goljufije	14
2.5.3. Preiskave s strani urada OLAF	15
3. POLITIKE, UKREPI IN REZULTATI NA PODROČJU BOJA PROTI GOLJUFIJAM – PRIHODKI	15
3.1. Ukrepi institucij EU za boj proti goljufijam – prihodki	15
3.1.1. Medsebojna upravna pomoč	15
3.1.1.1. Zakonodajne spremembe	15
3.1.1.2. Informacijski sistem za boj proti goljufijam (AFIS)	16
3.1.1.3. Skupne carinske operacije	16
3.1.2. Določbe o medsebojni pomoči in boju proti goljufijam v mednarodnih sporazumih	18
3.1.3. Boj proti nezakoniti trgovini s tobačnimi izdelki	18
3.1.4. Merila finančnega tveganja	19
3.1.5. Skupni carinski sistem za obvladovanje tveganja	19
3.1.6. Pobude za analizo podatkov	19

3.2.	Ukrepi držav članic za boj proti goljufijam – prihodki	20
3.2.1.	Carinske goljufije.....	20
3.2.2.	Davčne goljufije.....	20
3.2.3.	Carinske in davčne goljufije	20
3.3.	Statistični podatki o ugotovljenih nepravilnostih in goljufijah – prihodki	20
3.3.1.	Ugotovljene nepravilnosti, ki pomenijo goljufijo	22
3.3.2.	Ugotovljene nepravilnosti, ki ne pomenijo goljufije	22
4.	SEKTORSKE POLITIKE, UKREPI IN REZULTATI NA PODROČJU BOJA PROTI GOLJUFIJAM – ODHODKI	22
4.1.	Sektorske politike in ukrepi držav članic na področju boja proti goljufijam, ki vključujejo več sektorjev z odhodki	22
4.2.	Kmetijstvo – sektorske politike, ukrepi in rezultati na področju boja proti goljufijam	22
4.2.1.	Kmetijstvo in ribištvo – ukrepi držav članic za boj proti goljufijam.....	22
4.2.2.	Kmetijstvo – statistični podatki o ugotovljenih nepravilnostih in goljufijah	23
4.2.2.1.	Ugotovljene nepravilnosti, ki pomenijo goljufijo	23
4.2.2.2.	Ugotovljene nepravilnosti, ki ne pomenijo goljufije	24
4.3.	Kohezijska politika in ribištvo – sektorske politike, ukrepi in rezultati na področju boja proti goljufijam	25
4.3.1.	Kohezijska politika in ribištvo – ukrepi držav članic za boj proti goljufijam	25
4.3.2.	Kohezijska politika in ribištvo – statistični podatki o ugotovljenih nepravilnostih in goljufijah.....	27
4.3.2.1.	Ugotovljene nepravilnosti, ki pomenijo goljufijo	27
4.3.2.2.	Ugotovljene nepravilnosti, ki ne pomenijo goljufije	27
4.3.2.3.	Evropski strukturni in naložbeni skladi (ESI) in kriza zaradi pandemije COVID-19	28
4.4.	Posredno upravljanje (pred pristopom) – statistični podatki o ugotovljenih nepravilnostih in goljufijah	28
4.5.	Neposredno upravljanje – sektorske politike, ukrepi in rezultati na področju boja proti goljufijam .	28
4.5.1.	Neposredno upravljanje – statistični podatki o ugotovljenih nepravilnostih in goljufijah	28
4.5.1.1.	Ugotovljene nepravilnosti, ki pomenijo goljufijo	28
4.5.1.2.	Ugotovljene nepravilnosti, ki ne pomenijo goljufije	28
5.	IZTERJAVA TER DRUGI PREVENTIVNI IN KOREKTIVNI UKREPI	29
6.	SODELOVANJE Z DRŽAVAMI ČLANICAMI	29
6.1.	Sodelovanje z uradom OLAF	29
6.2.	Mreža za boljšo porabo	30
7.	SISTEM ZA ZGODNJE ODKRIVANJE IN IZKLJUČITEV (EDES).....	30
8.	NADALJNJE UKREPANJE PO RESOLUCIJI EVROPSKEGA PARLAMENTA O LETNEM POROČILU ZA LETO 2018.....	31
9.	MEDINSTITUCIONALNO SODELOVANJE	31
9.1.	Medinstitucionalna izmenjava mnenj.....	31
9.2.	Evropsko računsko sodišče	31

9.2.1.	Posebna poročila o politiki za boj proti goljufijam	31
9.2.2.	Sodelovanje med uradom OLAF in Evropskim računskim sodiščem	31

10. SKLEPNE UGOTOVITVE IN PRIPOROČILA 31

10.1. Prihodki..... 31

10.2. Odhodki..... 32

Kazalo slik

SLIKA 1:	PRENOS DIREKTIVE O ZAŠČITI FINANČNIH INTERESOV – STANJE (JUNIJ 2019).....	9
SLIKA 2:	STRATEGIJE CARINSKEGA NADZORA ZA ČEZMEJNO E-TRGOVANJE	11
SLIKA 3:	SISTEMATIČNO ODKRIVANJE MOREBITNO PRENIZKO VREDNOTENEGA ALI NEPRAVILNO PRIJAVLJENEGA BLAGA NA PODLAGI OPROSTITVE ZA POŠILJKE MAJHNE VREDNOSTI.....	11
SLIKA 4:	PREVERJANJE SKLADNOSTI TRGOVCEV.....	11
SLIKA 5:	STANJE NACIONALNE STRATEGIJE ZA BOJ PROTI GOLJUFIJAM.....	12
SLIKA 6:	NEPRAVILNOSTI, KI SO BILE LETA 2019 SPOROČENE KOT GOLJUFIJE	13
SLIKA 7:	NEPRAVILNOSTI, SPOROČENE KOT GOLJUFIJE, IN POVEZANI ZNESKI ZA OBDOBJE 2015–2019	14
SLIKA 8:	NEPRAVILNOSTI, KI NE POMENIJO GOLJUFIJE IN SO BILE SPOROČENE V LETU 2019.....	15
SLIKA 9:	SKUPNE CARINSKE OPERACIJE V LETU 2019	17
SLIKA10:	TRADICIONALNA LASTNA SREDSTVA – KLJUČNA DEJSTVA IN VZORCI	21
SLIKA 11:	STOPNJE ODKRIVANJA GLEDE NA KOMPONENTO SKP	23
SLIKA 12:	KMETIJSKA POLITIKA – KLJUČNA DEJSTVA IN PODATKI	24
SLIKA 13:	TRŽNI UKREPI, KI SO JIH NAJBOLJ PRIZADELE NEPRAVILNOSTI, KI POMENIJO GOLJUFIJO	25
SLIKA 14:	UKREPI, KI SO JIH DRŽAVE ČLANICE SPREJELE NA PODROČJU KOHEZIJSKE POLITIKE	25
SLIKA 15:	KOHEZIJSKA IN RIBIŠKA POLITIKA – KLJUČNA DEJSTVA IN PODATKI	26
SLIKA 16:	STRUKTURA IN PODSKUPINE ODBORA COCOLAF	29

Povzetek

Zaščita finančnih interesov EU je naloga, ki si jo Komisija deli z državami članicami.

Ta zaščita, načela katere so opredeljena v členu 325 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU), se nenehno krepi z ukrepi, ki jih sprejemajo EU in njene države članice z zakonodajo in vsakodnevnim izvrševanjem proračuna EU.

Leto 2019 je bilo prelomno, saj so morale države članice do julija v nacionalno pravo prenesti ukrepe, določene v direktivi o boju proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom Unije, z uporabo kazenskega prava (v nadaljnjem besedilu: direktiva o zaščiti finančnih interesov). Dvanajst držav članic je to storilo do roka, do junija 2020 pa skupno 22.

Sozakonodajalca EU sta prav tako sprejela direktivo za izboljšanje izvrševanja prava in politik Unije v določenih sektorjih z zagotavljanjem visoke stopnje zaščite prijaviteljev kršitev na takih področjih (v nadaljnjem besedilu: direktiva o žvižgaštvu).

Prav tako v letu 2019 je bila Laura Codruța Kövesi imenovana za evropsko glavno tožilko, nadaljnji napredek pa je bil dosežen tudi pri ustanovitvi Evropskega državnega tožilstva.

Evropska komisija je novo strategijo Komisije za boj proti goljufijam sprejela aprila 2019 in od takrat si prizadeva za doseg njenih sedmih osnovnih ciljev, zlasti za krepitev svojega notranjega usklajevanja boja proti goljufijam in izboljšanje svoje analitične sposobnosti za boj proti goljufijam, vključno s kakovostjo podatkov, na katere se opira.

K sodni praksi o zaščiti finančnih interesov EU sta bili dodani dve prelomni sodbi (Vialto proti Komisiji in Dalli proti Komisiji) Sodišča Evropske unije. Obe se nanašata na preiskave Evropskega urada za boj proti goljufijam (OLAF).

Na nacionalni ravni so države članice sprejele zelo raznovrstne ukrepe za izboljšanje svojih zmogljivosti za preprečevanje in odkrivanje goljufij. Večina sporočenih ukrepov se osredotoča na upravljanje sredstev EU in nadzor nad njimi. Sporočeni so bili tudi medsektorski ukrepi, ki obravnavajo:

- izboljšanje preglednosti, boj proti korupciji in navzkrižje interesov pri javnih naročilih;
- boj proti finančnemu in organiziranemu kriminalu;
- prenos prava EU ter
- izboljšanje sodelovanja z uradom OLAF.

Število nepravilnosti, ki so jih države članice odkrile in sporočile Komisiji (in analiza katerih je osnova za statistične podatke v tem poročilu), je manjše kot v preteklih letih.

Ta trend je še zlasti viden pri nepravilnostih, ki pomenijo goljufijo, ki se zadnjih pet let nenehno zmanjšujejo.

Na strani odhodkov pa se zdi, da je to zmanjšanje povezano s ciklom programov porabe sredstev EU, ne pa z dejanskim padcem odkritih primerov. Analiza programskih ciklov kaže, da je odkrivanje domnevnih goljufij in goljufij stabilno.

Pri porabi v kmetijstvu je bilo področje, ki je predstavljalo večje tveganje, podpora tržnim ukrepom. Pri kohezijski politiki je bilo največ primerov zaznanih v zvezi s projekti na področju „raziskav in tehnološkega razvoja“.

Ker bo zaradi krize zaradi pandemije COVID-19 v prihodnjih letih potrebnih več finančnih sredstev, zlasti za zdravstveni sektor, to poročilo vključuje tudi analizo nepravilnosti na področju „naložb v zdravstveno infrastrukturo“. Ta analiza kaže, da je zdravstvena infrastruktura zlasti prizadeta zaradi kršitev pravil o javnem naročanju. Drugi glavni viri nepravilnosti so bili neupravičenost projektov/dejavnosti in kršitev pogodbenih določb/pravil.

Na strani prihodkov so se vključeni finančni zneski od leta 2018 močno znižali, saj je bilo to leto izjemno. Blago, ki je bilo najbolj prizadeto zaradi poskusov goljufije, so bili znova sončni paneli. Znatna grožnja ostajajo goljufije na strani prihodkov zaradi preizkušene vrednotenja blaga, uvoženega v EU, vključno z e-trgovanjem. Urad OLAF je imel ključno vlogo pri odkrivanju takih goljufij.

Glede na trenutno zdravstveno in gospodarsko krizo ter načrt okrevanja, ki ga je predložila Komisija, se v tem poročilu priporoča, da se spremljanje porabe EU in nadzor nad njo ne smeta sprostiti, ter poudarja, da bi lahko izboljšanje preglednosti take porabe pomagalo preprečiti goljufije in nepravilnosti.

1. Uvod

To je 31. letno poročilo Komisije o zaščiti finančnih interesov EU in boju proti goljufijam (v nadaljnjem besedilu: poročilo o zaščiti finančnih interesov).

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

V poročilu o zaščiti finančnih interesov se to sodelovanje ocenjuje, da bi se lahko izboljšalo. V ta namen poročilo:

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

Poročilo je priloženih pet delovnih dokumentov služb Komisije¹.

2. USKLAJEVANJE IN OKREPITEV BOJA PROTI GOLJUFIJAM V EU: MEDSEKTORSKE POLITIKE, UKREPI IN REZULTATI NA PODROČJU BOJA PROTI GOLJUFIJAM V LETU 2019

2.1. Zakonodajni akti, ki so jih sprejele institucije EU

2.1.1. Evropsko javno tožilstvo

Komisija je po začetku veljavnosti Uredbe Sveta (EU) 2017/1939 o izvajanju okrepljenega sodelovanja v zvezi z ustanovitvijo Evropskega javnega tožilstva (EJT)² 20. novembra 2017 v letu 2019 dosegla bistven napredek pri ustanavljanju EJT.

Oktober 2019 sta se Svet in Evropski parlament dogovorila, da bosta Lauro Codruța Kövesi imenovala za evropsko glavno tožilko.

Zaključeni so bili krogi javnega naročanja, potrebni za prenovo na sedežu EJT v Luksemburgu. Z zaposlitvijo devetih članov osebja do konca leta 2019 se je nadaljeval postopek zaposlovanja uslužbencev EJT. Poleg tega je Komisija sprejela potrebne korake, da se je pripravila na razvoj posebnega sistema vodenja primerov pri EJT. To bo ključno orodje za njegovo delovanje.

Komisija je še naprej tesno sodelovala z državami članicami pri prilagoditvah njihove nacionalne zakonodaje za pripravo na EJT in se posvetovala z njimi o različnih korakih za ustanovitev v skladu s členom 20 uredbe o EJT. Komisija je sodelovala tudi v razpravah z državami članicami, da bi olajšala priznanje EJT kot pristojnega organa v skladu z Evropsko konvencijo o medsebojni pravni pomoči v kazenskih zadevah iz leta 1959 in njenimi protokoli, kot je predvideno v uredbi o EJT. To bo zagotovilo nemoteno sodelovanje EJT v zvezi z državami, ki niso članice EU.

2.1.2. Direktiva (EU) 2019/1937 o zaščiti oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije

Cilj Direktive (EU) 2019/1937 (v nadaljnjem besedilu: direktiva o žvižgaštvu)³ je izboljšati izvrševanje prava in politik Unije na določenih področjih z zagotavljanjem visoke ravni zaščite oseb, ki prijavijo kršitve na področjih, kjer lahko kršitve povzročijo resno škodo za javni interes in kjer lahko kršitve razkrijejo samo notranji zaposleni ali pa jih ti lahko najboljše razkrijejo. Ta področja vključujejo zaščito finančnih interesov EU ter preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma, kršitev v zvezi z notranjim trgovom, vključno z nepoštenimi ureditvami, ki so namenjene pridobitvi davčnih ugodnosti na področju davka od dohodkov pravnih oseb in utaji zakonskih davčnih obveznosti, ter kršitev prava Unije o javnem naročanju.

Direktiva je bila sprejeta 23. oktobra 2019. Države članice jo morajo prenesti v nacionalno zakonodajo do decembra 2021.

2.2. Oblikovanje prihodnosti: zakonodajne in politične pobude evropskih institucij

Ta oddelek vsebuje pregled pomembnih sprememb v zvezi s politiko in zakonodajnimi pobudami Komisije v letu 2019.

¹ (i) Izvajanje člena 325 s strani držav članic v letu 2019; (ii) Statistična ocena nepravilnosti, sporočenih za lastna sredstva, naravne vire, kohezijsko politiko in predpristopno pomoč ter neposredne odhodke; (iii) Upoštevanje priporočil na podlagi poročila Komisije o zaščiti finančnih interesov EU – Boj proti goljufijam, 2018; (iv) Sistem za zgodnje odkrivanje in izključitev (EDES) – posebna komisija iz člena 108 finančne uredbe ter (v) Letni pregled z informacijami o rezultatih programa Herkul III za leto 2019.

² UL L 283, 31.10.2017, str. 1.

³ Direktiva (EU) 2019/1937 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2019 o zaščiti oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije (UL L 305, 26.11.2019, str. 17).

2.2.1. Predlog Komisije za revizijo Uredbe (EU, Euratom) št. 883/2013

Komisija je 23. maja 2018 sprejela predlog spremembe Uredbe št. 883/2013 o preiskavah, ki jih izvaja Evropski urad za boj proti goljufijam (v nadaljnjem besedilu: uredba o uradu OLAF)⁴, katerega glavna cilja sta bila dva: prilagoditi urad OLAF ustanovitvi EJT in izboljšati učinkovitost preiskav urada OLAF. Predlog Komisije je ciljno usmerjena revizija uredbe o uradu OLAF, katere namen je zagotoviti, da bodo spremembe začele veljati do začetka delovanja EJT.

Evropski parlament in Svet sta leta 2019 sprejela svoja pogajalska stališča o predlogu Komisije (16. aprila oziroma 12. junija 2019). Pogajanja so se začela konec leta 2019, pri čemer sta bila pod finskim predsedovanjem Svetu izvedena dva trialoga.

2.2.2. Horizontalne določbe o zaščiti finančnih interesov Unije v vseh predlogih Komisije za večletni finančni okvir

Leta 2019 se je urad OLAF v tesnem sodelovanju s službami za porabo in osrednjimi službami Komisije s sozakonodajalcema dogovoril, da bodo standardne določbe o zaščiti finančnih interesov Evropske unije po letu 2020 del vseh po področjih harmoniziranih predpisov o programih porabe (neposredno, posredno in deljeno upravljanje). Te določbe odražajo zahteve, določene v finančni uredbi, in med drugim opozarjajo, da je treba finančne interese Unije zaščititi s sorazmernimi ukrepi, vključno s preprečevanjem, odkrivanjem, odpravljanjem in preiskovanjem goljufij in drugih nepravilnosti. Vsaka oseba ali subjekt, ki prejema sredstva Unije, mora v celoti sodelovati pri zaščiti finančnih interesov Unije ter Komisiji, uradu OLAF, EJT in Evropskemu računskemu sodišču podeliti potrebne pravice do dostopa, hkrati pa zagotoviti, da vse tretje osebe, ki so vključene v izvrševanje sredstev Unije, podelijo enakovredne pravice.

2.2.3. Boj proti korupciji v EU

Preprečevanje korupcije in boj proti njej bosta predmet rednega spremljanja in ocene pravnega okvira držav članic v skladu z novovzpostavljenim mehanizmom načela pravne države. V skladu z mehanizmom načela pravne države bo Komisija spremljala pomembne pozitivne in negativne spremembe v zvezi z načelom pravne države v

državah članicah ter bo pokrivala štiri stebre: (i) pravosodne sisteme, (ii) protikorupcijski okvir, (iii) nekatera vprašanja, povezana z medijskim pluralizmom, ter (iv) druga institucionalna vprašanja, povezana s sistemom nadzora in ravnotežja. Mehanizem načela pravne države bo zajemal vse države članice z objektivnimi in dejanskimi letnimi ocenami, ki jih bo izvajala Evropska komisija, in bo deloval kot preventivno orodje, pri čemer bo poglobljajal dialog in skupno ozaveščenost o vprašanih načela pravne države v EU.

V okviru evropskega semestra gospodarskega upravljanja se izzivi v boju proti korupciji ocenjujejo s posebnim poudarkom na področjih tveganja, kot so javna naročila, javna uprava, poslovno okolje in zdravstveno varstvo.

Letna poročila o državah v okviru evropskega semestra vključujejo podrobne analize tveganj korupcije in povezanih izzivov. V ustreznih zadevah se ta vprašanja odražajo tudi v priporočilih za posamezne države, ki jih vsako leto potrdijo nacionalni voditelji v Evropskem svetu.

Komisija se je v poročilih o državah iz leta 2019 pri analizi osredotočila na 15 držav članic⁵, ki predstavljajo posebne izzive.

Osem od teh držav članic⁶ je letos prejelo povezana priporočila za posamezne države. Romunija in Bolgarija sta poleg semestra na tem področju prejeli priporočila v okviru mehanizma za sodelovanje in preverjanje.

Komisija je v okviru programa EU za izmenjavo izkušenj na področju boja proti korupciji maja, junija in oktobra 2019 organizirala delavnice o preprečevanju korupcije v državnih podjetjih, ki so bile osredotočene na korupcijska tveganja pri javnem naročanju in korupcijo kot grožnjo za varnost.

Komisija je organizirala tudi srečanje nacionalnih kontaktnih točk o korupciji.

Leta 2019 je EU postala opazovalka v Skupini držav proti korupciji (GRECO), Komisija pa je dejavno sodelovala na več evropskih in mednarodnih forumih za boj proti korupciji. EU je zastopala na 9. konferenci držav pogodbenic Konvencije Združenih narodov proti korupciji in na decembrskem plenarnem zasedanju GRECO. Komisija je nadaljevala delo v okviru delovne skupine za boj proti korupciji pri skupini G20, ki je v letu 2019 razvila načela na visoki ravni za zaščito žvižgačev in pripravila zbirko dobrih praks za

⁴ Uredba (EU, Euratom) št. 883/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. septembra 2013 o preiskavah, ki jih izvaja Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF), ter razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1073/1999 Evropskega parlamenta in Sveta in Uredbe Sveta (Euratom) št. 1074/1999 (UL L 248, 18.9.2013, str. 1).

⁵ Bolgarija, Hrvaška, Ciper, Češka, Grčija, Madžarska, Italija, Latvija, Litva, Malta, Portugalska, Romunija, Slovaška, Slovenija in Španija.

⁶ Češka, Hrvaška, Ciper, Madžarska, Italija, Latvija, Malta in Slovaška.

izboljšanje preprečevanja korupcije pri razvoju infrastrukture. Komisija je sodelovala tudi na ustreznih delovnih področjih Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD) in Evropskih partnerjev v boju proti korupciji/evropske mreže kontaktnih točk za boj proti korupciji (EPAC/EACN), ki je sprejela stockholmsko deklaracijo iz decembra 2019⁷ s pozivom evropskim nosilcem odločanja k okrepitvi boja proti korupciji.

Urad OLAF ima med drugim edinstven mandat za izvajanje notranjih preiskav institucij, organov, uradov in agencij EU za namen boja proti goljufijam, korupciji in drugim nezakonitim dejavnostim, ki vplivajo na finančne interese Unije. Urad OLAF se proti korupciji bori z notranjimi preiskavami, pa tudi z zunanjimi preiskavami, saj lahko primeri goljufij proti proračunu EU vključujejo korupcijo.

2.2.4. Mednarodno sodelovanje

Za učinkovitejši boj proti goljufijam v zvezi s proračunom EU, ki presega meje Unije, je Komisija v sporazume z državami nečlanicami EU ter v predloge za sporazume o jamstvu z mednarodnimi finančnimi institucijami in drugimi mednarodnimi organizacijami še naprej vključevala določbe o boju proti goljufijam.

Urad OLAF za reševanje zapletenih nadnacionalnih primerov goljufij in sledenje denarju, ki izhaja iz goljufij, pogosto sodeluje z mednarodnimi organizacijami in nacionalnimi organi držav nečlanic EU. Vsako leto se sreča s predstavniki preiskovalnih sil mednarodnih organizacij pod okriljem konference mednarodnih preiskovalcev.

Urad OLAF je v letu 2019 organiziral posebne dogodke v podporo državam nečlanicam EU, in sicer zlasti:

- polletno srečanje pilotne skupine s partnerskimi organi iz Afrike za okrepitev odnosov s ključnimi afriškimi preiskovalnimi in nadzornimi organi ter protikorupcijskimi organi;
- letni seminar za partnerske organe v državah kandidatkah in potencialnih kandidatkah (tema je bila povezava med preprečevanjem goljufij in preiskavami) ter
- študijske obiske partnerskih organov iz Severne Makedonije in Albanije v uradu OLAF.

2.2.5. Strategija Komisije za boj proti goljufijam in novi sveženj o upravljanju

Nova strategija Komisije za boj proti goljufijam je bila sprejeta 29. aprila 2019. Temelji na izčrpnih

⁷http://www.epac-eacn.org/downloads/declarations/doc_download/185-stockholm-declaration-2019.

oceni tveganja notranjih politik Komisije in opredeljuje dve glavni področji za izboljšanje. To sta (i) zbiranje in analiza podatkov o goljufijah in analiza podatkov (ii) ter sodelovanje in usklajevanje med službami Komisije. Ti vidiki so bili zato postavljeni v središče nove strategije Komisije za boj proti goljufijam. Temeljijo tudi na interni oceni prejšnje strategije.

V letu 2018⁸ so se že izvajale izboljšave na področju upravljanja, s katerimi je bila okrepljena vloga internega upravnega odbora Komisije v boju proti goljufijam, do konca leta 2019 pa je bila z uvedbo tematskih podskupin okrepljena mreža za preprečevanje in odkrivanje goljufij. Ta je bila del 63 ukrepov, ki se bodo postopoma izvajali v prihodnjih nekaj letih v skladu s posebnim akcijskim načrtom, ki je priložen novi strategiji Komisije za boj proti goljufijam⁹.

2.2.6. Izvajanje programa Herkul in podpora prek programa za podporo strukturnim reformam

Program Herkul III za obdobje 2014–2020¹⁰ spodbuja dejavnosti za preprečevanje goljufij, korupcije in drugih nezakonitih dejavnosti, ki vplivajo na finančne interese Unije. Leta 2019¹¹, tj. v petem letu njegovega izvajanja, je bil proračun v višini 15,89 milijona EUR na voljo za:

- financiranje ukrepov za okrepitev operativnih in tehničnih zmogljivosti nacionalnih in regionalnih organov v državah članicah ter podpore IT (74 % proračuna programa) ter
- dejavnosti usposabljanja in konference, vključno z usposabljanjem na področju digitalne forenzike in analitike za osebe, ki je zaposleno v organih kazenskega pregona v državah članicah in partnerskih državah, ter za dejavnosti primerjalnih raziskovalnih in znanstvenih objav (24 % proračuna).

Upravičenci do nepovratnih sredstev programa Herkul III so poročali o znatnih uspehih, doseženih s pomočjo opreme, usposabljanja in drugih ukrepov, financiranih v okviru programa, kot so:

- zasegi pretihotapljenih in ponarejenih cigaret in tobaka;
- izboljšane dejavnosti in hitreje preiskave v zvezi z nepravilnostmi, goljufijami in korupcijo, storjenimi zoper finančne interese EU;

⁸ Glej „Sporočilo Komisiji: Racionalizacija in krepitev korporativnega upravljanja v Evropski komisiji“ (C(2018) 7704 final z dne 21. novembra 2018).

⁹ SWD(2019) 170 final.

¹⁰ Uredba (EU) št. 250/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o uvedbi programa za spodbujanje dejavnosti na področju zaščite finančnih interesov Evropske unije (program Herkul III) in razveljavitvi Sklepa št. 804/2004/ES (UL L 84, 20.3.2014, str. 6).

¹¹ Sklep Komisije C(2018) 8568 final z dne 17. decembra 2018.

- okrepljeno čezmejno sodelovanje in ustvarjanje mrež;
- izmenjava dobrih praks na področju preprečevanja goljufij in nezakonitih dejavnosti, ki vplivajo na finančne interese Unije, ter boja proti njim.

Poleg tega je Komisija prek programa za podporo strukturnim reformam namenila sredstva za zagotavljanje tehnične podpore dvema državama članicama za naslednja cilja:

- okrepiti delovanje grške službe za boj proti goljufijam (Greek Anti-Fraud Co-ordination Service – AFCOS) v skladu s predpisi EU in nacionalno zakonodajo;
- podpreti španske organe pri izboljšanju nadzora nad javnofinančnimi odhodki z uporabo podatkov in avtomatiziranih postopkov ter pri izboljšanju razumevanja in zmogljivosti za prepoznavanje in zmanjšanje tveganj goljufij, povezanih z nepovratnimi sredstvi na ključnih področjih politike.

2.3. Sodna praksa Sodišča Evropske unije

Leta 2019 je bila sodna praksa o zaščiti finančnih interesov EU dopolnjena z dvema prelomnima sodbama Splošnega sodišča.

2.3.1. Vialto/Komisija

Splošno sodišče je v zadevi Vialto/Komisija, T-617/17, zavrnilo odškodninsko tožbo tožeče stranke in prvič v sodni praksi EU potrdilo pristojnost urada OLAF ter način, kako izvaja digitalne forenzične operacije v okviru pregledov na kraju samem.

V sodbi Sodišča je jasno navedeno, da je uradu OLAF med pregledi na kraju samem omogočen dostop do vseh informacij in dokumentov, ki so povezani z obsegom njegovih preiskav, ter da mu je dovoljeno kopiranje vseh dokumentov, ki jih potrebuje za izvajanje zadevnega nadzora in v zvezi s čimer ima možnost proste presoje. S sodbo je bilo tudi potrjeno, da pravica do zbiranja listin v skladu s členom 7(1) Uredbe št. 2185/96 vključuje izvedbo forenzične pridobitve in da je bil gospodarski subjekt, ki uradu OLAF ni hotel predložiti zahtevanih digitalnih informacij, pravilno izključen iz konzorcija zaradi kršitve pogodbene dolžnosti sodelovanja z uradom OLAF.

V praksi je sklicevanje na pogodbeno obveznost gospodarskega subjekta, da sodeluje z uradom OLAF, zelo močno in učinkovito orodje za preiskave urada OLAF v EU in zunaj njenih meja.

Podjetje Vialto se je pritožilo zoper sodbo Sodišča, pritožbeni postopek v zvezi z njo pa še poteka.

2.3.2. Dalli/Komisija

Splošno sodišče je zavrnilo odškodninsko tožbo tožeče stranke ter obravnava veliko pravnih vprašanj in dejstev, o katerih se je razpravljalo v zadnjih nekaj letih. Glavne točke sodbe Sodišča:

- pristojnost urada OLAF presega zaščito finančnih interesov EU in neobstoja vpliva na finančne interese EU uradu OLAF ne preprečuje uvedbe preiskave;
- merila za uvedbo preiskave iz navodil urada OLAF o preiskovalnih postopkih za osebje in Uredbe (EU, Euratom) št. 883/2013 ne zahtevajo podrobne ocene navedenih informacij, saj lahko ta poteka le v okviru same preiskave;
- Uredba št. 883/2013 generalnemu direktorju urada OLAF ne preprečuje, da bi dovolil razširitev obsega preiskave, ki poteka, z notranje na zunanjo in obratno;
- generalnemu direktorju urada OLAF ni mogoče preprečiti, če to zahtevajo okoliščine, da nadzira posebno preiskovalno ekipo ali neposredno sodeluje v preiskovalnih dejavnostih;
- v končnih poročilih urada OLAF ni treba v celoti ponoviti dokazov, na katerih temeljijo; take dokaze je treba po potrebi vključiti v prilogi k navedenim poročilom;
- zahteve za telefonske dnevnikarje so zakonit preiskovalni ukrep in v zvezi z njimi enoti urada OLAF za izbor in pregledovanje ni treba izvesti uradnega pravnega nadzora; tako uradno mnenje je potrebno samo za preiskovalne ukrepe, ki so izrecno navedeni v členu 11.2 navodil urada OLAF o preiskovalnih postopkih in v členu 12.1 in 12.2 navedenih navodil;
- zadevna oseba ima pravico izraziti mnenje o vseh dejstvih, ki se nanašajo nanjo, ne pa o sklepih, do katerih lahko pride urad OLAF v okviru svojega končnega poročila o preiskavi; uradu OLAF od zadevne osebe ni treba zahtevati, naj zavzame stališče do vsakega dokaza, temveč le glede dejstev, ki se nanašajo nanjo;
- s poslovníkom nadzornega odbora uradu OLAF ni mogoče naložiti obveznosti, ki med drugim niso določene z Uredbo št. 883/2013; nadzorni odbor ne more nasprotovati posredovanju končnega poročila nacionalnim pravosodnim organom;
- pri obveščanju javnosti mora urad OLAF vzpostaviti pravično ravnotežje med pravico do spoštovanja domneve nedolžnosti zadevne osebe in pravico javnosti do obveščeniosti v okviru pravice do svobode izražanja, ki jo

sestavlja čim natančneje obveščanje javnosti o dejanjih, izvedenih v okviru morebitnih nepravilnosti ali goljufij;

- z zahtevo, da urad OLAF popolnoma neodvisno izvaja svoja pooblastila za preiskavo, kot so določena s členom 3 Sklepa 1999/352, dokler to zagotavlja nepristranskost, pravičnost in objektivnost njegovih preiskav, se posameznikom podeljujejo pravice;
- zakonito je, da institucije, organi, uradi in agencije zaprosijo generalnega direktorja urada OLAF, naj zadevo obravnava prednostno, saj se ne nanaša na vsebino preiskave;
- zakonito je, da institucije, organi, uradi in agencije generalnega direktorja urada OLAF vprašajo o fazi, do katere je preiskava napredovala; če pa se takšno vprašanje zastavi večkrat in vztrajno, se lahko to šteje za navodilo ali pritisk na urad OLAF, ki posega v neodvisnost urada OLAF.

Zoper sodbo Sodišča je bila vložena pritožba, pritožbeni postopek v zvezi z njo pa še poteka.

2.4. Ukrepi, ki jih sprejmejo države članice

2.4.1. Prenos direktive o boju proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom Unije, z uporabo kazenskega prava s strani držav članic

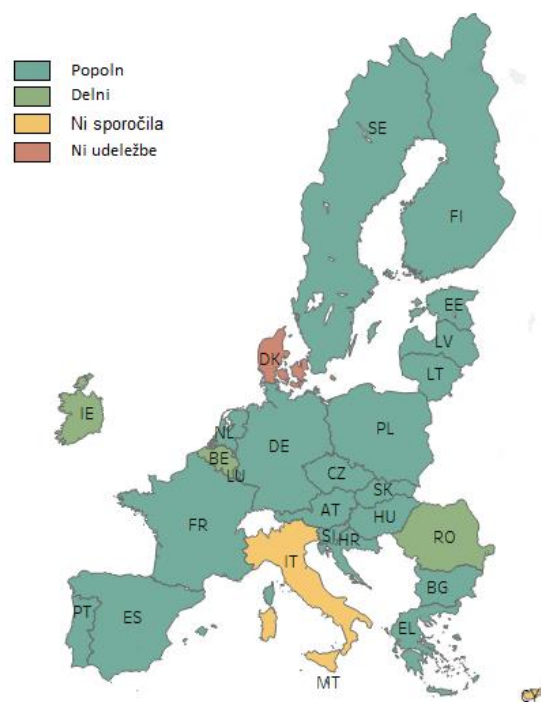
Direktiva o zaščiti finančnih interesov¹² nadomešča Konvencijo o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti iz leta 1995 in njene protokole (v nadaljnjem besedilu: konvencija o zaščiti finančnih interesov)¹³ za 26 držav članic, ki jih ta konvencija zavezuje¹⁴. Da bi se okrepila zaščita finančnih interesov Evropske unije, se z direktivo o zaščiti finančnih interesov harmonizirajo opredelitve, sankcije in zastaralni roki za nekatera kazniva dejanja, ki vplivajo na navedene interese (tj. goljufija, korupcija, pranje denarja in poneverba). To vključuje primere čezmejnih goljufij na področju davka na dodano vrednost (DDV), pri katerih skupna škoda znaša vsaj 10 milijonov EUR.

Poleg tega je v direktivi o zaščiti finančnih interesov opredeljena stvarna pristojnost EJT, saj bo EJT pristojno za štiri kazniva dejanja, določena v navedeni direktivi. Pravočasen prenos direktive o

zaščiti finančnih interesov je zaradi povezave z ustanovitvijo ETJ še pomembnejši.

Rok za prenos direktive o zaščiti finančnih interesov v nacionalno zakonodajo se je iztekel 6. julija 2019. Do navedenega datuma je njen celotni prenos priglasilo 12 držav članic. Do konca leta 2019 je popoln prenos sporočilo 18 držav članic, štiri so sporočile delni prenos, štiri pa niso sporočile nobenih ukrepov za prenos (tri do junija 2020, kot je prikazano na Slika 1). Komisija je sprožila postopke za ugotavljanje kršitev v primerih, v katerih ukrepi za prenos niso bili sporočeni, in začela oceno skladnosti priglašeni ukrepov.

Slika 1: Prenos direktive o zaščiti finančnih interesov – stanje (junij 2019)



2.4.2. Pregled ukrepov držav članic¹⁵

Države članice so skupno poročale o 27 medsektorskih ukrepih. Glede na področje izvajanja jih je mogoče razdeliti v štiri podskupine.

2.4.2.1. Povečanje preglednosti, boj proti korupciji in navzkrižje interesov pri javnem naročanju

Na področju povečanja preglednosti, boja proti korupciji in preprečevanja navzkrižja interesov pri javnem naročanju so države članice poročale o osmih ukrepih.

Narava teh ukrepov je precej raznolika: vključujejo zakonodajne ukrepe, katerih cilj je izboljšanje

¹² Direktiva (EU) 2017/1371 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2017 o boju proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom Unije, z uporabo kazenskega prava (UL L 198, 28.7.2017, str. 29).

¹³ Konvencija, pripravljena na podlagi člena K.3 Pogodbe o Evropski uniji, o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti (UL C 316, 27.11.1995, str. 49).

¹⁴ Konvencija o zaščiti finančnih interesov se še naprej uporablja za Dansko.

¹⁵ Celoten opis ukrepov, ki so jih sporočile države članice, je na voljo v delovnem dokumentu služb Komisije, navedenem v sprtni opombi 1(i).

učinkovitosti in delovanja uprave¹⁶ ter boljše finančno poslovanje na področju javnega naročanja¹⁷, organizacijske ukrepe, kot je delavnica o dogovorjenemu oddajanju ponudb¹⁸, usposabljanje in ozaveščanje o boju proti goljufijam¹⁹ ter upravne ukrepe, kot so metodološke smernice, finančni nadzor in revizija²⁰.

Dve državi članici²¹ sta poročali o strategijah za boj proti korupciji na različnih ravneh: ena strategija zajema operativne ukrepe, druga pa je kombinacija operativnih, organizacijskih in upravnih ukrepov.

Za podporo državam članicam, ki si prizadevajo za preprečevanje korupcije in boj proti njej (vključno s korupcijo, ki je bila storjena zoper finančne interese EU) ter preprečevanje drugih kriminalnih dejavnosti in boj proti njim, EU zagotavlja dragocene vire za izvajanje projektov. Cilj Sklada za notranjo varnost in njegovega bodočega naslednika v večletnem finančnem okviru 2021–2027 je podpirati izmenjavo informacij in sodelovanje med organi kazenskega pregona ter drugimi javnimi in zasebnimi subjekti za reševanje izzivov, ki jih predstavljajo storilci kaznivih dejanj.

2.4.2.2. Prenos prava EU v nacionalno pravo

Države članice so leta 2019 poročale o desetih zakonodajnih ukrepih v zvezi s prenosom prava EU v nacionalno pravo. Leta 2019 je šest držav članic²² poročalo o prenosu direktive o zaščiti finančnih interesov.

Drugi ukrepi se nanašajo na Uredbo Sveta (EU) 2017/1939 o ustanovitvi EJT. Dve državi članici²³ sta poročali o sprejemanju nacionalnih zakonodajnih ukrepov, povezanih z navedeno uredbo.

Finska²⁴ je poročala o ukrepih v zvezi s prenosom pete direktive o preprečevanju pranja denarja (Direktiva (EU) 2018/843), Romunija pa je prenesla Direktivo (EU) 2015/849 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja ali financiranje terorizma.

2.4.2.3. Boj proti finančnemu in organiziranemu kriminalu

Države članice so na tem področju poročale o šestih ukrepih. Italija je poročala o operativnih ukrepih, kot je izvajanje orodja ARACHNE, Malta pa o projektu za okrepitev zmogljivosti državne policije.

Litva in Švedska sta poročali o koordinacijskih skupinah, ki izvajajo organizacijske in operativne ukrepe: letna srečanja na strokovni ravni, ki se jih udeležujejo službe baltskih držav za preiskave davčnih in carinskih kaznivih dejanj ter švedski svet za zaščito finančnih interesov EU.

Španija je podoben ukrep sprejela z ustanovitvijo svetovalnega sveta za preprečevanje goljufij, ki vplivajo na finančne interese Evropske unije, in boj proti njim. Sprejela je tudi nacionalno strategijo proti organiziranemu kriminalu in hudim kaznivim dejanjem.

2.4.2.4. Pravni ukrepi za okrepitev sodelovanja z uradom OLAF

Belgija, Slovaška in Latvija so poročale o zakonodajnih ukrepih za okrepitev sodelovanja med uradom OLAF in nacionalnimi organi.

2.4.3. Izvajanje priporočil iz leta 2018

V prejšnjem poročilu o zaščiti finančnih interesov je Komisija državam članicam predložila dva sklopa priporočil. Komisija je nadaljevala izvajanje priporočil iz poročila o zaščiti finančnih ukrepov za leto 2018.

Na strani prihodkov je 12 držav članic v celoti izboljšalo in začelo izvajati svoje strategije carinskega nadzora za čezmejno e-trgovanje, zlasti zaradi morebitne zlorabe oprostitev za pošiljke majhne vrednosti. Sprejeti ukrepi so segali od namenskih profilov tveganja za prenizko vrednotenje (ki zajemajo pošiljke majhne vrednosti) do nadgradnje in izboljšanja carinskih sistemov držav članic. Približno polovica držav članic je v celoti zagotovila, da sistemi za predložitev elektronskih carinskih deklaracij samodejno ne odobrijo „zahtevane oprostite carine“ za blago s prijavljeno realno vrednostjo nad 150 EUR pri komercialnih pošiljkah, prijavljenih kot darila, in za blago, ki ni upravičeno do oprostitev.

¹⁶ Slovenija.

¹⁷ Romunija.

¹⁸ Hrvaška.

¹⁹ Francija.

²⁰ Slovaška.

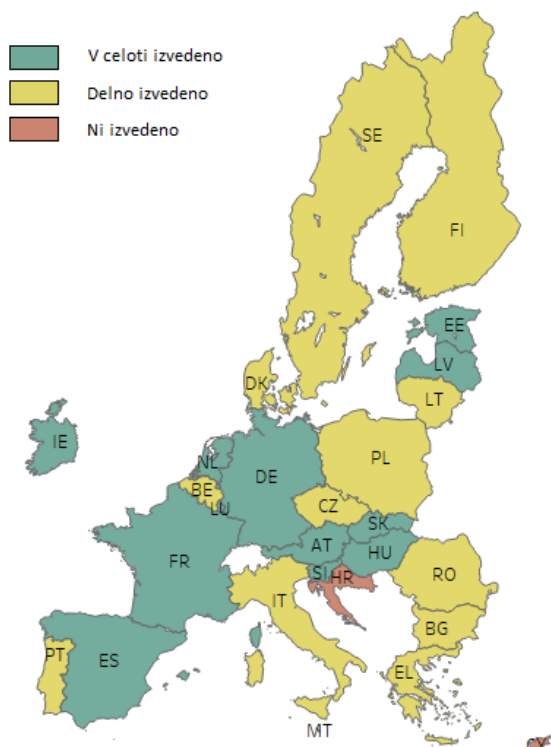
²¹ Češka in Latvija.

²² Avstrija, Estonija, Francija, Irska, Latvija in Španija.

²³ Češka, Grčija.

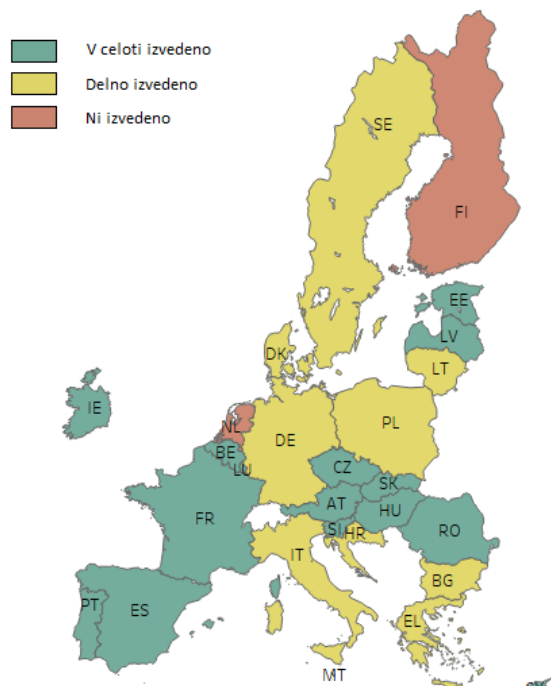
²⁴ Finska.

Slika 2: Strategije carinskega nadzora za čezmejno e-trgovanje



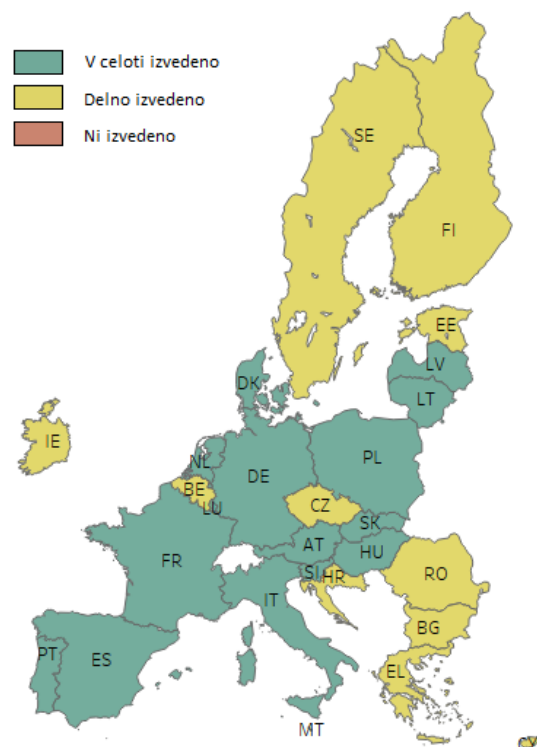
Poleg tega je 15 držav članic v celoti zagotovilo sistematično odkrivanje morebitno preizko vrednotenega ali nepravilno prijavljenega blaga na podlagi oprostitve za pošiljke majhne vrednosti, ki temelji na profilih tveganja ali je naključno.

Slika 3: Sistematično odkrivanje morebitno preizko vrednotenega ali nepravilno prijavljenega blaga na podlagi oprostitve za pošiljke majhne vrednosti



Trinajst držav članic²⁵ je v celoti zagotovilo, da naknadne kontrole vključujejo preverjanje skladnosti trgovcev z oprostitvijo carin za pošiljke majhne vrednosti.

Slika 4: Preverjanje skladnosti trgovcev



Štiriindvajset držav članic je v celoti zagotovilo, da pooblaščen gospodarski subjekt niso izključeni iz preverjanj skladnosti z oprostitvijo carin za pošiljke majhne vrednosti²⁶.

Na strani odhodkov je nadaljnje spremljanje za leto 2018 pokazalo, da je deset držav članic sprejelo ali posodobilo nacionalno strategijo za boj proti goljufijam, ki so jo sporočile Komisiji. Šestnajst držav članic take strategije ni sprejelo, štiri pa razmišljajo o sprejetju take strategije ali pripravljajo novo strategijo na tem področju.

Poleg tega je 16 držav članic okrepilo analizo tveganja za odkrivanje goljufij in nepravilnosti, vključno z uporabo orodij IT (na primer ARACHNE)²⁷, 13 pa jih je orodje ARACHNE uporabilo pri svoji analizi tveganja²⁸.

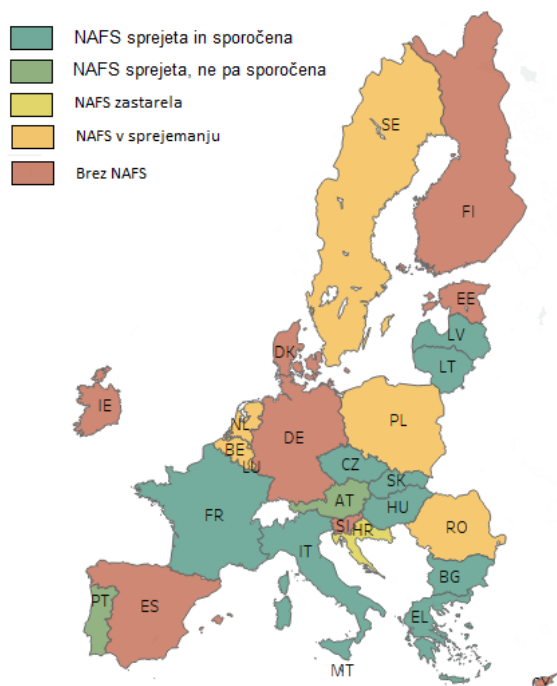
²⁵ Nemčija, Irska, Španija, Francija, Italija, Latvija, Luksemburg, Litva, Malta, Avstrija, Romunija, Slovenija in Slovaška.

²⁶ Za podrobnejše informacije glej delovni dokument služb Komisije, naveden v sprotni opombi 1, točka (iii).

²⁷ Bolgarija, Češka, Nemčija, Grčija, Hrvaška, Italija, Latvija, Luksemburg, Madžarska, Malta, Nizozemska, Avstrija, Poljska, Portugalska, Romunija in Slovaška.

²⁸ Belgija, Bolgarija, Češka, Danska, Irska, Italija, Latvija, Madžarska, Nizozemska, Portugalska, Romunija, Slovenija in Slovaška.

Slika 5: Stanje nacionalne strategije za boj proti goljufijam



Petnajst držav članic²⁹ je konkretne rezultate, ki izhajajo iz uporabe ugotovitev poročila o zaščiti finančnih interesov, predložilo v svojih ocenah tveganja v zvezi z goljufijami. Kar zadeva medsektorska vprašanja, je 13 držav članic v celoti omogočilo in ocenilo spontano poročanje o nepravilnostih in okrepilo zaščito žvižgačev³⁰. V primerjavi z lanskimi nadaljnji ukrepi pri izvajanju tega priporočila ni bilo bistvenih sprememb. Letos so se države članice osredotočile na zagotavljanje informacij o fazi izvajanja v letih 2018 in 2019. Več držav članic se je sklicevalo na prihajajoči prenos direktive EU o žvižgaštvu do 17. decembra 2021³¹. Nekatere države članice so zakonodajo o žvižgačih sprejele že leta 2019³². Poleg tega je 17 držav članic v celoti spodbujalo sistematično in pravočasno sodelovanje med pravosodnimi in upravnimi organi³³. Večina držav članic je zagotovila posodobljene informacije o pobudah, ki so bile sprejete v letu 2019, pri čemer so imele službe za usklajevanje boja proti goljufijam vidnejšo vlogo kot koordinator za

sodelovanje v zadevah v zvezi z bojem proti goljufijam med različnimi nacionalnimi organi³⁴.

2.5. Povzetek statističnih podatkov o ugotovljenih nepravilnostih in goljufijah³⁵

V letu 2019 je bilo Komisiji sporočenih 11 726 nepravilnosti, kar je 2 % manj kot v letu 2018. Vključevale so približno 1,6 milijarde EUR, kar je 34 % manj kot v predhodnem letu.

Odkrivanje in sporočanje nepravilnosti pomeni, da so bili sprejeti korektivni ukrepi za zaščito finančnih interesov EU in da se je začel kazenski postopek, kadar je bilo ustrezno.

²⁹ Belgija, Bolgarija, Češka, Nemčija, Estonija, Grčija, Hrvaška, Italija, Latvija, Luksemburg, Madžarska, Poljska, Portugalska, Slovenija in Slovaška.

³⁰ Bolgarija, Hrvaška, Grčija, Italija, Latvija, Madžarska, Malta, Nizozemska, Poljska, Portugalska, Romunija, Slovaška in Švedska.

³¹ Nemčija, Irska, Grčija, Španija in Francija.

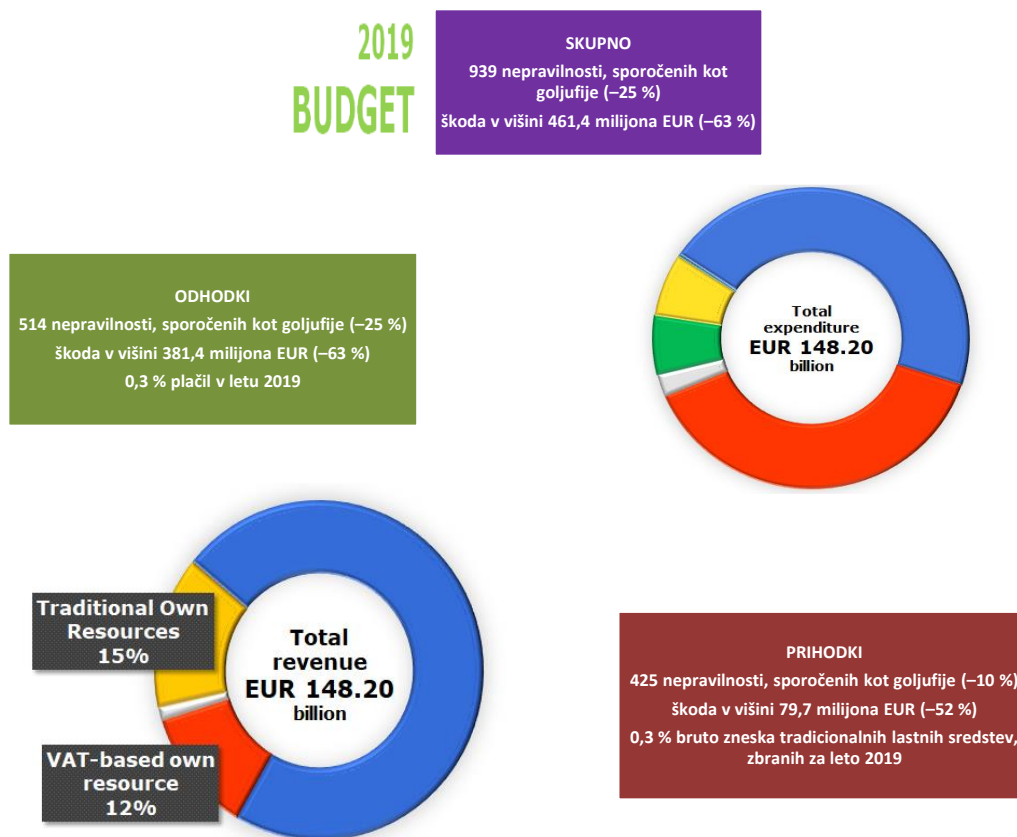
³² Latvija in Slovaška.

³³ Belgija, Češka, Grčija, Španija, Hrvaška, Italija, Latvija, Luksemburg, Madžarska, Malta, Nizozemska, Poljska, Portugalska, Romunija, Slovenija, Slovaška in Švedska.

³⁴ Za podrobnejše informacije o izvajanju priporočil glej delovni dokument služb Komisije, naveden v sprotni opombi 1, točka (iii).

³⁵ Za podrobno analizo sporočenih nepravilnosti glej delovni dokument služb Komisije, naveden v sprotni opombi 1, točka (ii).

Slika 6: Nepravilnosti, ki so bile leta 2019 sporočene kot goljufije



2.5.1. Ugotovljene nepravilnosti, ki pomenijo goljufijo

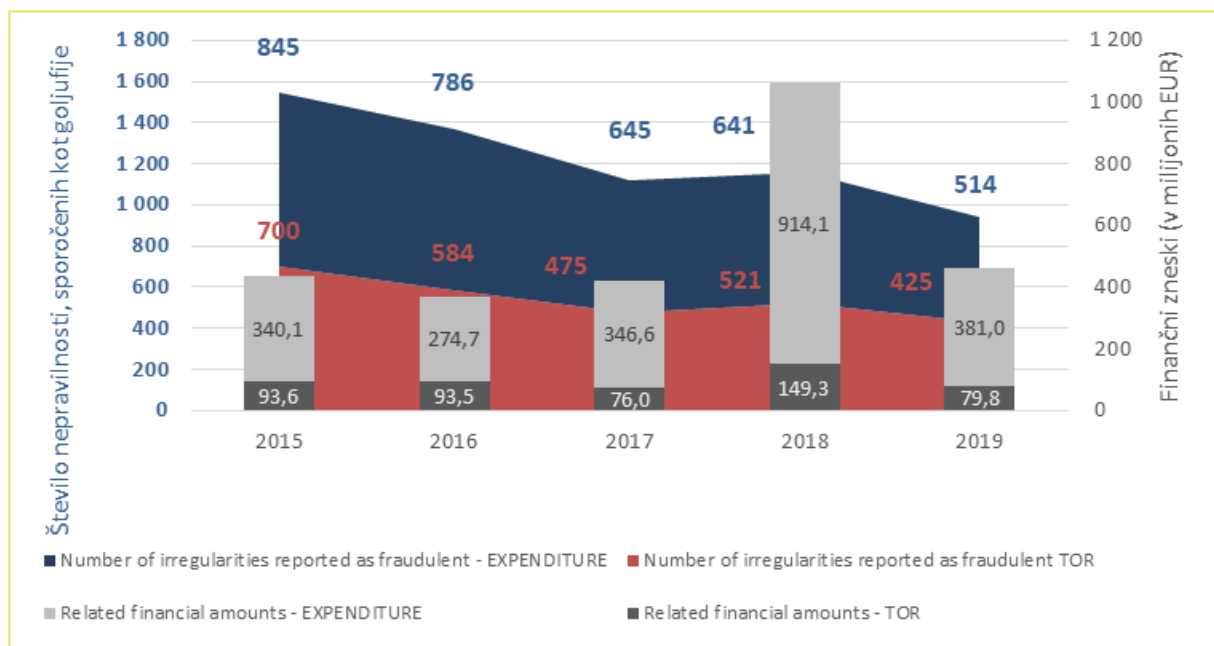
Število nepravilnosti, ki so bile sporočene kot goljufije (kar vključuje primere domnevnih ali ugotovljenih goljufij), in s tem povezani zneski niso neposredni kazalnik ravni goljufij, ki vplivajo na proračun EU. Predvsem so kazalnik ravni odkrivanja in poročanja o morebitnih goljufijah s strani držav članic in organov EU.

Leta 2019 je bilo kot goljufij skupno sporočenih 939 nepravilnosti (tj. 8 % vseh ugotovljenih in sporočenih nepravilnosti)³⁶, ki vključujejo približno 461,4 milijona EUR (kar predstavlja 28 % vseh finančnih zneskov, na katere so vplivale nepravilnosti)³⁷ ter zajemajo odhodke in prihodke, kot prikazuje Slika 6. Število sporočenih nepravilnosti, ki pomenijo goljufijo, v letu 2019 in z njimi povezani finančni zneski so se v primerjavi z letom 2018 znatno zmanjšali. Če se upošteva petletno obdobje (2015–2019), je bilo število sporočenih nepravilnosti, ki pomenijo goljufijo, 40 % manjše kot leta 2015 in 25 % pod petletnim povprečjem. Finančni učinek precej niha (glej Slika 7), saj lahko nanj vplivajo zlasti posamezni primeri, ki vključujejo velike zneske.

³⁶ Ta kazalnik je „raven pogostosti goljufij“ (fraud frequency level – FFL). Glej oddelek 2.3.2 delovnega dokumenta služb Komisije z naslovom Metodologija za statistično oceno sporočenih nepravilnosti za leto 2015 (SWD(2016) 237 final).

³⁷ Ta kazalnik je „raven zneskov goljufij“ (fraud amount level – FAL). Glej oddelek 2.3.3 dokumenta, navedenega v sprotni opombi 36.

Slika 7: Nepravilnosti, sporočene kot goljufije, in povezani zneski za obdobje 2015–2019



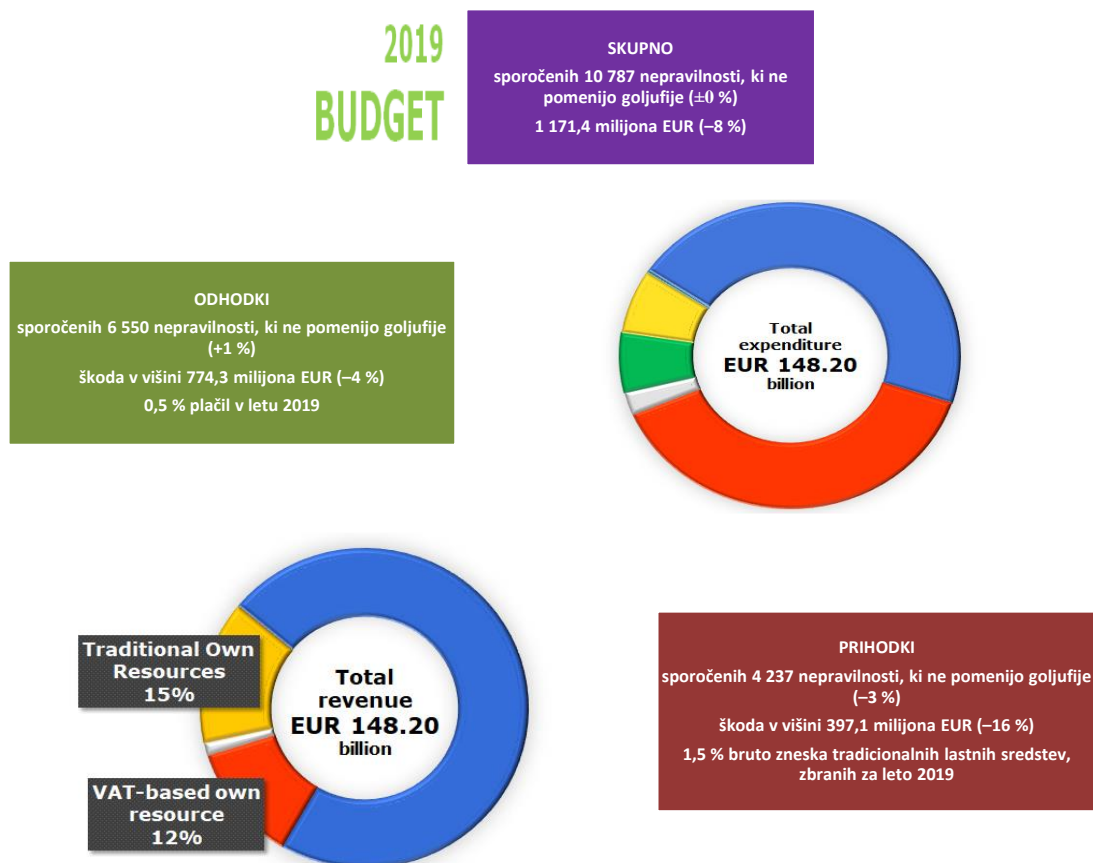
Razčlenitev nepravilnosti, ki pomenijo goljufijo in so bile sporočene v letu 2019, po državah članicah in proračunskih področjih je v Prilogi 1.

2.5.2. Ugotovljene in sporočene nepravilnosti, ki ne pomenijo goljufije

Komisija je bila v letu 2019 obveščena o 10 787 nepravilnostih, ki ne pomenijo goljufije (stabilno glede na leto 2018). Zadevni finančni zneski so se znižali za 8 % na približno 1,2 milijarde EUR, kot prikazuje Slika 8.

Razčlenitev nepravilnosti, ki ne pomenijo goljufije in so bile sporočene v letu 2019, po državah članicah in proračunskih področjih je v Prilogi 2.

Slika 8: Nepravilnosti, ki ne pomenijo goljufije in so bile sporočene v letu 2019



2.5.3. Preiskave s strani urada OLAF

Konsolidirani podatki o preiskavah urada OLAF v letu 2019 ob sprejetju tega poročila niso bili na voljo, vendar bodo objavljeni v letnem poročilu urada OLAF pozneje letos³⁸.

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

3.1. Ukrepi institucij EU za boj proti goljufijam – prihodki

3.1.1. Medsebojna upravna pomoč

3.1.1.1. Zakonodajne spremembe

Glede na nadnacionalno naravo carinskih goljufij je nujno, da carinski organi držav članic medsebojno sodelujejo za preprečevanje, preiskovanje in preiganjanje kršitev carinske in kmetijske zakonodaje.

Uredba št. 515/97 o medsebojni upravni pomoči v carinskih zadevah je predpis, ki določa, kako naj bi upravni organi v državah članicah sodelovali med seboj in z Evropsko komisijo v

boju proti carinskim goljufijam. V njej se daje poseben poudarek medsebojni izmenjavi informacij, vključno z informacijami o sumljivih gibanjih blaga in prevoznih sredstev ter krajih, kjer se blago skladišči.

Z Uredbo št. 1525/2015 o spremembi Uredbe št. 515/97 sta bili uvedeni še dve podatkovni zbirki, in sicer podatkovna baza s sporočili o statusu zabožnikov in podatkovna baza o uvozu, izvozu in tranzitu. Poleg tega se z njo izboljšuje okvir sodelovanja in pospešujejo preiskave urada OLAF z določitvijo rokov, do katerih morajo države članice predložiti dokumente, povezane s preiskavo, in z omogočanjem uporabe informacij, pridobljenih na podlagi medsebojne pomoči, kot dokazov v nacionalnih sodnih postopkih.

V letu 2019 se je začel postopek ocenjevanja Uredbe št. 515/97. Po objavi časovnega načrta in ustanovitvi medresorske usmerjevalne skupine znotraj Komisije se je začelo ciljno posvetovanje z ustreznimi deležniki, da bi se ocenilo, kako koristna je bila v preteklosti Uredba (št. 515/97 pri preprečevanju carinskih goljufij.

³⁸ Na naslednjem spletnem naslovu: https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/olaf-report_sl.

3.1.1.2. Informacijski sistem za boj proti goljufijam (AFIS)

AFIS³⁹ je krovni izraz za sklop aplikacij IT za boj proti goljufijam, ki jih upravlja Evropska komisija, njegov namen pa je omogočiti pravočasno in varno izmenjavo informacij, povezanih z goljufijami, med pristojnimi nacionalnimi upravami in upravo EU ter shranjevanje in analizo ustreznih podatkov. Portal AFIS je enotna in skupna infrastruktura za zagotavljanje storitev, navedenih v naslednjem odstavku, približno 9 000 registriranim končnim uporabnikom v skoraj 1 400 pristojnih službah iz držav članic, partnerskih držav nečlanic EU, mednarodnih organizacij, služb Komisije in drugih institucij EU. Program AFIS zajema dve pomembni področji: medsebojno pomoč v carinskih zadevah in upravljanje nepravilnosti.

Sistem AFIS podpira medsebojno pomoč v carinskih zadevah s sistemom za varno izmenjavo informacij v realnem času VOCU (virtualna enota za usklajevanje operacij), ki se uporablja za skupne carinske operacije, varno spletno pošto (AFIS Mail), posebne module za izmenjavo informacij, kot sta CIS+ (carinski informacijski sistem) in FIDE (identifikacijska podatkovna baza carinskih datotek), podatkovne baze, kot sta IET (podatkovna baza o uvozu, izvozu in tranzitu) in CSM (podatkovna baza s sporočili o statusu zaboju), orodja za analizo, kot je A-TIS (tranzitni informacijski sistem za boj proti goljufijam), in aplikacije za elektronske delovne postopke, kot je ToSMA (aplikacija za upravljanje zasegov tobačnih izdelkov).

AFIS zagotavlja tudi sistem za upravljanje nepravilnosti (IMS), tj. varno elektronsko orodje, ki podpira upravljanje in analizo nepravilnosti ter državam članicam omogoča, da izpolnijo svojo obveznost poročanja o nepravilnostih, odkritih v kmetijskih, strukturnih, kohezijskih in ribiških skladih, Skladu za azil, migracije in vključevanje (AMIF), instrumentu za finančno podporo na področju policijskega sodelovanja, preprečevanja kriminala in boja proti njemu ter obvladovanja kriz (ISF Police) in Skladu za evropsko pomoč najbolj ogroženim (FEAD), pa tudi pri predpristopni pomoči.

3.1.1.3. Skupne carinske operacije

Urad OLAF poleg izvajanja preiskav primerov goljufij na strani prihodkov usklajuje obsežne skupne carinske operacije, ki vključujejo operativne partnerje iz EU in zunaj EU. Skupne carinske operacije so časovno omejeni ciljno

usmerjeni ukrepi, katerih namen je boj proti goljufijam in tihotapljenju občutljivega blaga na določenih ogroženih območjih in/ali na določenih trgovinskih poteh.

Leta 2019 je bil urad OLAF vključen v 13 skupnih carinskih operacij, od katerih je dve tudi vodil. Preostale je soorganiziral ali podpiral v sodelovanju z državami članicami (Belgijo, Francijo in Poljsko), Europolom, agencijo FRONTEX, misijo Evropske unije za pomoč na meji med Moldavijo in Ukrajino (EUBAM) ali skupino strokovnjakov za carino na vzhodni in jugovzhodni kopenski meji (CELBET).

Urad OLAF poleg potrebne podpore sodelujočim državam pri izvajanju usklajenih ukrepov s svojo stalno tehnično infrastrukturo ter orodji IT in komunikacijskimi orodji zagotavlja tudi strateško analizo ter upravno in finančno podporo.

Te operacije pomagajo izboljšati učinkovitost carinskih služb pri izvajanju ciljno usmerjenih preverjanj na evropski ravni, prepoznati, kje na določenih trgovinskih poteh obstajajo tveganja, zaščititi javna in zakonita podjetja s preprečevanjem vstopa nezakonitih izdelkov v EU in zaščititi javne finance EU.

Slika 9 prikazuje povzetek teh operacij.

³⁹ Njegova pravna podlaga je Uredba št. 515/97, kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 1525/2015.

Slika 9: Skupne carinske operacije v letu 2019

Operacija	Sodelujoče države/organizacije	Obseg	Rezultati
SKUPNA CARINSKA OPERACIJA HYGIEA	Organizirana v okviru azijsko-evropskega srečanja, usklajeval jo je urad OLAF. V operaciji so sodelovali vse države članice EU, Norveška, Bangladeš, Ljudska republika Kitajska, Indonezija, Japonska, Mongolija, Malezija, Pakistan, Filipini, Singapur, Tajsko in Vietnam ter Europol.	Boj proti trgovini s ponarejenim blagom – mednarodna trgovina z izdelki široke potrošnje (izdelki za osebno higieno, detergenci, kozmetični izdelki itd.).	Azijski in evropski carinski organi so zasegli približno 200 000 kosov ponarejenih parfumov, zobnih past in kozmetičnih izdelkov, 120 ton ponarejenih detergentov, šamponov in plenit ter več kot 4,2 milijona kosov drugega ponarejenega blaga (baterij, obutve, igrač, teniških žogic, brivnikov, elektronskih naprav itd.), pa tudi 77 milijonov cigaret in 44 ton ponarejenega tobaka za vodne pipe.
SKUPNA CARINSKA OPERACIJA SNAKE II	Vodil jo je urad OLAF v sodelovanju s splošno carinsko upravo Ljudske republike Kitajske (urad za boj proti tihotapljenju); sodelovanje držav članic in Europol. Pri usklajevanju skupne carinske operacije iz stalne operativne koordinacijske enote urada OLAF so pomagali uradniki za zvezo Kitajske, Grčije, Italije, Nizozemske in Europol.	Goljufija v zvezi s prihodki.	Ocena poteka.
SKUPNA CARINSKA OPERACIJA POSTBO X II	Soorganizirali so jo belgijski carinski organi in urad OLAF, v njej je sodelovalo 22 držav članic in Europol.	Nezakonita trgovina s ponarejenimi izdelki, drogami ter ogroženimi živalskimi in rastlinskimi vrstami z uporabo odprtega in temnega spleta.	Zaseg več kot 2 000 pošiljk, odprtje 50 spisov o preiskavi in opredelitev 30 osumljencev v državah članicah.
SKUPNA CARINSKA OPERACIJA DAPHNE	Usklajevala sta jo italijanska carinska uprava in urad OLAF, v njej so sodelovali vse države članice in Europol.	Nadzor nad neizpolnjevanjem obveznosti prijave gotovine ter boj proti pranju denarja in kriminalnim organizacijam, vključenim v teroristične dejavnosti.	Ocena poteka.
SKUPNA CARINSKA OPERACIJA OPSON IX	Organizirana pod okriljem Interpola in Europol. Urad OLAF je vodil in usklajeval ciljno usmerjene izvršilne ukrepe na področju vina in alkoholnih pijač. V teh ukrepih so sodelovali različni pristojni organi držav članic.	Boj proti ponarejeni in podstandardni hrani in pijači s poudarkom na proizvodih, ki predstavljajo tveganje za zdravje ljudi.	Ocena poteka.
Operacija za skupni nadzor meja SCORPION	Soorganizirala sta jo EUBAM in urad OLAF.	Tihotapljenje tobačnih izdelkov na vzhodni meji EU.	Zaseg več kot 15 milijonov cigaret, 4 245 kg surovega tobaka in 233 kg tobaka za vodne pipe.
Skupne dejavnosti CELBET – JCA6	Organiziral jih je CELBET s podporo urada OLAF.	Odkrivanje nezakonitih in cenениh cigaret ter opreme in materialov za nezakonito proizvodnjo cigaret v EU.	Zaseženih več kot milijon cigaret.
Skupna intenzivna dejavnost o analizi tveganja in operativnem nadzoru med uporabo tranzitnih postopkov	Organiziral jo je CELBET s podporo urada OLAF.	Glavni cilj skupne intenzivne dejavnosti je bil preizkusiti posebne tranzitne postopke in preučiti možnost, da bi jih hudodolske združbe sistematično zlorabljale, kar bi pomenilo veliko grožnjo finančnim interesom EU.	Spodbujanje sodelovanja med državami članicami EU in državami nečlanicami EU ter ozaveščanje vseh vpletenih strani glede ranljivosti notranjega unijskega tranzitnega postopka.

Operacija	Sodelujoče države/organizacije	Obseg	Rezultati
Dan skupnega ukrepanja ARKTOS	Vodil ga je FRONTEX skupaj z Estonijo in Finsko. Organiziran je bil v okviru političnega cikla EU/EMPACT, ki je namenjen boju proti organiziranemu in hudemu mednarodnemu kriminalu. OLAF, Europol, Interpol ter carinski in policijski organi ter organi mejne straže Latvije, Litve, Poljske in Slovaške.	Tihotapljenje trošarinskega blaga, nezakonito priseljevanje in ponaredba listin.	
Skupna operacija HEXAGON	Organizirale so jo carinske in davčne uprave držav Višegrajske skupine (Češke, Madžarske, Poljske in Slovaške) ter Avstrije in Slovenije s podporo urada OLAF.	Preprečevanje zlorab, ki izhajajo iz uporabe carinskega postopka 42.	Objavljenih je bilo več priporočil.

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

Sodelovanje z državami nečlanicami EU za preprečevanje in odkrivanje kršitev carinske zakonodaje ter boj proti njim temelji na sporazumih o medsebojni upravni pomoči v carinskih zadevah. Trenutno veljajo sporazumi z več kot 80 državami, tudi z večjimi trgovinskimi partnerji EU, kot so Združene države Amerike, Kitajska in Japonska. V letu 2019 so bila končana pogajanja z Andoro, Azerbajdžanom, Čilom in Kirgizistanom; pogajanja z Avstralijo, Indonezijo in Uzbekistanom še potekajo. Evropska komisija je predstavila pogajalske smernice za sporazum z Belorusijo, ki jih je Svet sprejel decembra 2019.

Sporazumi o prosti trgovini ponavadi vsebujejo klavzulo o boju proti goljufijam, ki omogoča začasen preklic tarifnih preferencialov za proizvod v primeru resnih carinskih goljufij in vztrajnega pomanjkanja ustreznega sodelovanja pri boju proti njim. Takšna klavzula je obvezen pogoj za odobritev tarifnih preferencialov državam nečlanicam EU. Zato urad OLAF tem pogajanjem pripisuje velik pomen in dejavno sodeluje v pogajalskem postopku. Leta 2019 so potekala pogajanja z Avstralijo, Čilom, Novo Zelandijo, Indonezijo in Tunizijo.

Sporazum STO o olajševanju trgovine (sporazum z Balija), katerega pogodbenica je EU, velja od leta 2017. Člen 12 o carinskem sodelovanju zagotavlja dodatne možnosti za izmenjavo informacij s tretjimi državami zaradi preverjanja uvoznih ali izvoznih deklaracij, če obstajajo utemeljeni razlogi za dvom o resničnosti ali točnosti deklaracije.

3.1.3. Boj proti nezakoniti trgovini s tobačnimi izdelki

Urad OLAF poleg svoje operativne vloge v boju proti nezakoniti trgovini s tobačnimi izdelki pomaga tudi krepiti politiko EU na tem področju.

Evropska komisija je 7. decembra 2018 predložila drugi akcijski načrt⁴⁰, da bi se Evropski uniji omogočilo nadaljevanje boja proti nezakoniti trgovini s tobačnimi izdelki, zaradi katere so Unija in njene države članice vsako leto prikrajšane za približno 10 milijard EUR javnih prihodkov. Ta akcijski načrt temelji na strategiji iz leta 2013 za pospeševanje boja proti nezakoniti trgovini s tobačnimi izdelki⁴¹ in poročilu o njenem izvajanju⁴² iz leta 2017.

V akcijskem načrtu so predlagani ukrepi politike in operativni ukrepi kazenskega pregona, saj se lahko le s kombinacijo obeh vrst ukrepov trajno zmanjša nezakonita trgovina s tobačnimi izdelki. V zvezi s tem sta pomembna mejnika nedavni začetek veljavnosti Protokola za odpravo nezakonite trgovine s tobačnimi izdelki k Okvirni konvenciji Svetovne zdravstvene organizacije za nadzor nad tobakom in vzpostavitev sistema sledljivosti EU za tobačne izdelke iz leta 2019, ki bosta dolgoročno ostala ključna elementa političnega ukrepanja EU na tem področju.

Izvajanje akcijskega načrta dobro napreduje, pri čemer nekateri ključni ukrepi potekajo ali so že zaključeni. Komisija ima vodilno vlogo na večstranski ravni, poleg tega pa dvostransko

⁴⁰ <https://ec.europa.eu/anti-fraud/media-corner/news/07-12-2018/new-action-plan-reaffirms-commission-leading-role-fight-against-sl>.

⁴¹ COM(2013) 324 final.

⁴² COM(2017) 235 final.

sodeluje z državami izvora in tranzita. Pooblastilo za začetek pogajanj o sporazumu o carinskem sodelovanju in medsebojni upravni pomoči z Belorusijo je v tem smislu pomemben korak.

V EU je Komisija državam članicam pomagala pri uvajanju novega sistema sledljivosti tobačnih izdelkov, ki je začel delovati 20. maja 2019. Na področju analize in obveščanja je bil dosežen precejšen napredek; na primer neodvisni laboratorij za tobačne izdelke je v letu 2019 obravnaval več kot 100 zahtev. Študija za opredelitev metodologije za merjenje nezakonitega trga tobačnih izdelkov naj bi bila končana do sredine leta 2020, Komisija pa je raziskovala javno mnenje o nezakonitih tobačnih izdelkih v EU, ki je pomemben kazalnik povpraševanja.

Protokol FCTC je začel veljati 25. septembra 2018. Od takrat Komisija v tesnem sodelovanju z državami članicami dejavno sodeluje pri delu na mednarodni ravni, ki se osredotoča na zaščito dobavne verige tobačnih izdelkov in mednarodno sodelovanje. Komisija je okrepila prizadevanja, da bi prispevala k delu na mednarodni ravni pred drugim zasedanjem pogodbenic, predvidenim za november 2021, tudi v vlogi „ključnega spodbujevalca“ delovne skupine za spremljanje in sledenje. Drug pomemben vidik je mednarodno sodelovanje, saj Komisija zagotavlja svoje strokovno znanje kot dejavna članica delovne skupine za pomoč in sodelovanje. Komisija bo še naprej prispevala k temu delu na mednarodni ravni.

3.1.4. Merila finančnega tveganja

Komisija je maja 2018 ob upoštevanju okvira za obvladovanje carinskega tveganja sprejela izvedbeni sklep⁴³ o določitvi ukrepov za enotno uporabo carinskih kontrol z določitvijo skupnih meril in standardov finančnega tveganja.

Skupna merila in standardi finančnega tveganja so sklop pravil, ki sistemom carinjenja držav članic omogočajo sistematično opredelitev transakcij, ki predstavljajo potencialno finančno tveganje ter zato zahtevajo nadaljnji pregled in/ali nadzorne ukrepe. Skupna merila in standardi finančnega tveganja zajemajo večino znanih finančnih tveganj in prispevajo k doslednejšemu pristopu k carinskim kontrolam.

Sklep in smernice o njegovem izvajanju iz leta 2019 so na voljo samo strokovnjakom držav članic za obvladovanje carinskega tveganja.

3.1.5. Skupni carinski sistem za obvladovanje tveganja

Skupni carinski sistem za obvladovanje tveganja je namenjen zagotovitvi hitrega in preprostega mehanizma za izmenjavo podatkov v zvezi s tveganjem neposredno med operativnimi uradniki in centri za analizo tveganja v državah članicah. Je ključni element pri razvoju okvira Unije za obvladovanje tveganja, saj po vsej EU olajšuje carinsko posredovanje pri največjih tveganjih na zunanji meji EU in znotraj njenih meja.

Obrazec za podatke o tveganjih se izpolni na spletu in je takoj dostopen vsem povezanim carinskim uradom. Zagotavlja, da se podatki o opredeljenih novih in pomembnih tveganjih čim hitreje posredujejo operativnim carinskim uradom v vseh državah članicah, da se lahko po vsej EU sprejmejo takojšnji ukrepi za odpravo takšnih tveganj. Prav tako vzpostavlja enake konkurenčne pogoje za trgovce ter se bojuje proti preusmeritvi nevarne, nepravilne ali goljufive trgovine.

V letu 2019 je bilo izdanih 1 777 obrazcev za podatke o tveganjih.

3.1.6. Pobude za analizo podatkov

Delo carinskih organov je bistvenega pomena za zaščito Unije pred prihodkovnimi tveganji in tveganji, ki niso povezana s prihodki. Ključno sredstvo za doseganje tega cilja je celosten evropski pristop k okrepitvi obvladovanja carinskega tveganja in podpora učinkovitega nadzora, ki ga izvajajo države članice.

Projekt INTEL4CUSTAF, ki se financira iz programa Herkul III, je na zahtevo držav članic leta 2018 ustanovil urad OLAF skupaj s Skupnim raziskovalnim središčem. Projekt združuje službe Komisije in carinske organe držav članic, da bi ugotovili, kako najbolje izkoristiti nove in nastajajoče vire podatkov ter analitske tehnike. V prvem letu delovanja (2018) so bila prizadevanja osredotočena predvsem na opredelitev in razumevanje analitičnih potreb in prednostnih nalog, zaradi česar je bila ustvarjena skupnost približno 100 strokovnjakov.

V letu 2019 je bilo izvedenih pet pilotnih projektov, ki so združili strokovnjake iz zainteresiranih držav članic za izmenjavo izkušenj in poskusne analize. S temi pilotnimi projekti je bila razvita analiza tako v dobro znanih kategorijah goljufij, kot sta napačno opisovanje in prenizko vrednotenje, kot v novih, bolj eksperimentalnih pristopih, kot sta poskus sistematičnega odkrivanja t.i. e-trgovcev z uporabo deklaracij na enotni upravni listini ali nov pristop k prepoznavanju potencialno

⁴³ (C(2018) 3293 final).

sumljivih zabožnikov na podlagi teže. Rezultati teh pilotnih projektov so se skupaj z nadaljnji primeri analiz nacionalnih carinskih ukrepov za boj proti goljufijam predložili na četrti delavnici, ki je bila organizirana v sodelovanju s carinsko upravo Češke. Delo se nadaljuje tudi v letu 2020.

V letu 2019 je bil izveden uspešen pilotni projekt o skupni zmogljivosti urada OLAF in zadevnih služb Komisije za analizo, in sicer na področju analize podatkov o trgovinskih tokovih, z združevanjem njihovega strokovnega znanja in več podatkovnih virov, ki so na voljo v ustreznih službah. Z analizo so bila ugotovljena velika tveganja za nepravilno deklariranje več proizvodov v okviru ukrepov trgovinske zaščite, v zvezi s katerimi se je izvajalo operativno spremljanje, kot je razširjanje informacij o tveganjih na države članice (obrazec za podatke o tveganjih). Ta pilotni projekt je utrl pot nadaljnemu razvoju podatkovne analitike na področju carine v okviru Komisije, tudi zaradi predloga o trajnejšem in ambicioznejšem okviru za zagotavljanje podatkovne analitike na področju carine na ravni EU.

3.2. Ukrepi držav članic za boj proti goljufijam – prihodki

Države članice so leta 2019 poročale o 16 ukrepih na področju prihodkov. Glede na zadevna področja izvajanja jih je mogoče razdeliti na carinske in davčne goljufije (nekateri ukrepi zajemajo oboje).

3.2.1. Carinske goljufije

Države članice so poročale o osmih ukrepih na področju carinskih goljufij. Trije so operativni, kot so izmenjava dobrih praks na področju preverjanj po carinjenju med višegrajskimi državami⁴⁴, uvedba obvladovanja tveganja na podlagi posameznikov in na podlagi blaga⁴⁵ ter uvedba sistema za profiliranje in segmentacijo gospodarskih subjektov⁴⁶.

Dve državi članici sta poročali o organizacijskem ukrepu, na primer okrožnici „Spisi urada OLAF o tradicionalnih lastnih sredstvih“⁴⁷ ali ustanovitvi operativnega direktorata za načrtovanje in usklajevanje⁴⁸. Drugi dve državi članici sta poročali o upravnih ukrepih, in sicer o odkrivanju lažno prijavljenega blaga⁴⁹ in ukrepih na področju davčnih prihodkov⁵⁰. Romunija je poročala o izvajanju svežnja upravnih, organizacijskih in operativnih ukrepov na

področju tihotapljenja tobaka in tobačnih izdelkov.

3.2.2. Davčne goljufije

Na področju davčnih goljufij so države članice poročale o petih ukrepih. Trije od njih so operativni: Hrvaška⁵¹ je sporočila, da je organizirala tehnično usposabljanje o „orodjih za spremljanje in revizijo e-trgovanja ter pridobitvi orodij“, Estonija je okrepila inšpekcijske preglede podizvajalcev v gradbenem sektorju, Italija pa je uvedla aplikacije IT za boj proti goljufijam na področju DDV. Tudi Poljska je poročala o dveh zakonodajnih ukrepih na področju davčnih goljufij, ki se med drugim nanašata na spremembe zakona o DDV.

3.2.3. Carinske in davčne goljufije

Trije ukrepi so se nanašali na carinske in davčne goljufije. Bolgarija je poročala o novih določbah zakona o DDV in o spremembi zakona o carini. Madžarska je začela izvajati sveženj organizacijskih in operativnih ukrepov, ki so jih sprejeli njeni carinski organi in službe za obvladovanje tveganja.

3.3. Statistični podatki o ugotovljenih nepravilnostih in goljufijah – prihodki

Slika10 prikazuje glavne statistične podatke in ugotovitve o nepravilnostih, ugotovljenih in sporočenih za tradicionalna lastna sredstva⁵². Pri nepravilnostih, ki pomenijo goljufijo, in tistih, ki ne pomenijo goljufije, zmanjšanje števila sporočenih primerov v primerjavi s petletnim povprečjem spremlja povišanje povezanih zneskov.

⁴⁴ Češka.

⁴⁵ Estonija.

⁴⁶ Portugalska

⁴⁷ Belgija

⁴⁸ Grčija.

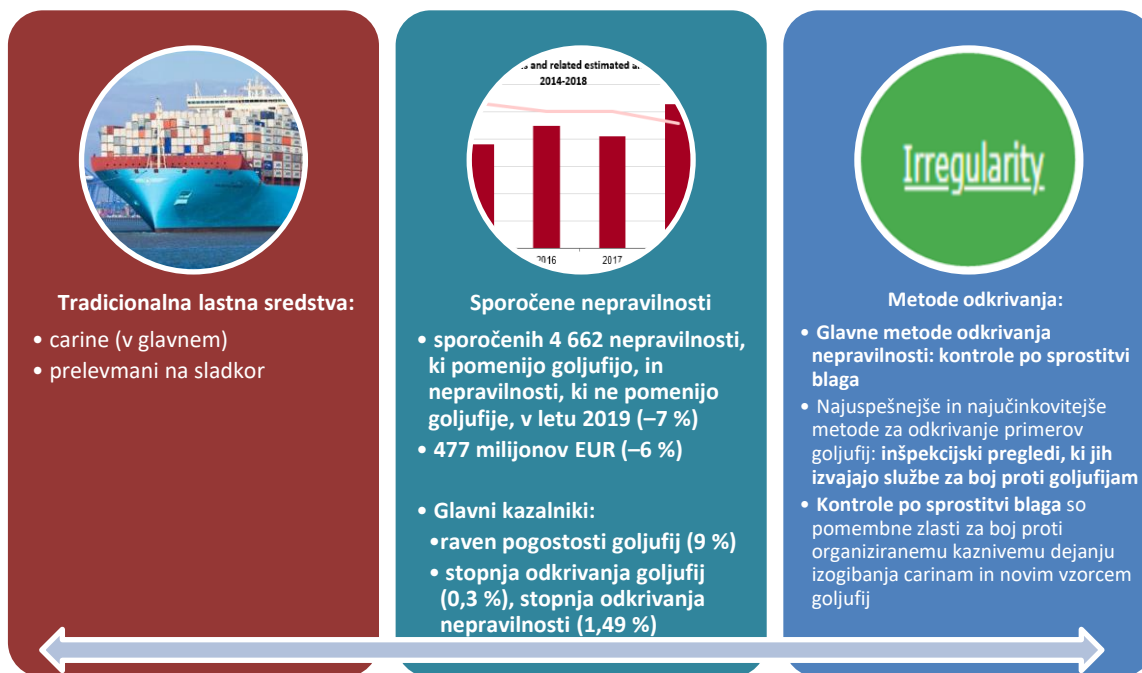
⁴⁹ Hrvaška.

⁵⁰ Portugalska

⁵¹ Hrvaška.

⁵² Informacije o izterjavi zneskov tradicionalnih lastnih sredstev, na katere so vplivale goljufije in nepravilnosti, so navedene tudi v delovnem dokumentu služb Komisije z naslovom „Statistična ocena nepravilnosti, sporočenih v letu 2019“.

Slika10: Tradicionalna lastna sredstva – ključna dejstva in vzorci⁵³



⁵³

Prelevmani na sladkor niso več tradicionalna lastna sredstva in bodo postopoma izginili po končni poravnavi z državami članicami.

3.3.1. Ugotovljene nepravilnosti, ki pomenijo goljufijo

V letu 2019 je bilo na področju prihodkov 425 nepravilnosti sporočenih kot goljufije. To je 21 % manj od petletnega povprečja 541 nepravilnosti na leto za obdobje 2015–2019. Ocenjeni in ugotovljeni znesek tradicionalnih lastnih sredstev (80 milijonov EUR) za leto 2019 je bil 19 % nižji od petletnega povprečja 98 milijonov EUR.

Inšpekcijski pregledi služb za boj proti goljufijam so bili v letu 2019 najuspešnejša metoda odkrivanja primerov goljufij in s tem povezanih zneskov. Kontrole po sprostitvi blaga so na drugem mestu. Kontrole po sprostitvi blaga so še vedno zelo učinkovite za odkrivanje organiziranih kaznivih dejanj izogibanja carinam in novih vzorcev goljufij, kot je prenizko vrednotenje.

Poročilo o zaščiti finančnih interesov za leto 2018 je razkrilo podrobne primere prenizkega vrednotenja, ugotovljene v Združenem kraljestvu, ki so vplivali na prihodke v zvezi s tradicionalnimi lastnimi sredstvi. Zaradi preiskav, ki jih je opravil urad OLAF o goljufijah s prenizkim vrednotenjem tekstila in čevljev, uvoženih iz Kitajske prek Združenega kraljestva, in preiskav, ki jih je Komisija izvajala v okviru upravljanja lastnih sredstev, obstajajo resni dvomi glede točnosti zneskov tradicionalnih lastnih sredstev (carinske dajatve), ki jih je Združeno kraljestvo preneslo v proračun EU.

Komisija je 7. marca 2019 pri Sodišču Evropske unije zoper Združeno kraljestvo vložila tožbo zaradi kršitve, povezane z izgubami v zvezi s tradicionalnimi lastnimi sredstvi zaradi prenizkega vrednotenja uvoza. Sodni postopki proti Združenem kraljestvu še vedno potekajo.

Komisija je med letoma 2017 in 2019 glede na obsežnost morebitnih izgub v zvezi s tradicionalnimi lastnimi sredstev na kraju samem izvajala inšpekcijske preglede glede strategije nadzora na področju carinske vrednosti v vseh državah članicah, da bi preverila skladnost z obveznostjo pravičnega zbiranja tradicionalnih lastnih sredstev in njihovega pravočasnega dajanja na voljo proračunu EU. Posledično je v več poročilih o inšpekcijskih pregledih (zadnje zaključeno konec leta 2019) ugotovljeno, da finančni interesi EU niso bili učinkovito zaščiteni, kar je povzročilo velike izgube tradicionalnih lastnih sredstev za proračun EU. Doslej je urad OLAF izdal tudi poročila o preiskavah s finančnimi priporočili šestim državam članicam (Madžarski,

Grčiji, Slovaški, Češki, Malti in Franciji). Na splošno države članice niso v celoti izvajale potrebnih ukrepov za dosledno odpravo goljufij prenizkega vrednotenja.

Komisija je že v letu 2018 od vseh držav članic zahtevala, naj ocenijo svojo obveznost in popravijo zneske, določene od leta 2012. Komisija bo količinsko opredelila izgube v zvezi s tradicionalnimi lastnimi sredstvi v vseh državah članicah.

3.3.2. Ugotovljene nepravilnosti, ki ne pomenijo goljufije

V letu 2019 je bilo odkritih 4 237 nepravilnosti, ki so bile sporočene kot nepravilnosti, ki ne pomenijo goljufije, za leto 2019. To je 6 % manj od petletnega povprečja (4 484 na leto v obdobju 2015–2019). Ocenjeni in ugotovljeni znesek tradicionalnih lastnih sredstev znaša 397 milijonov EUR za leto 2019, kar je 3 % manj od petletnega povprečja 407 milijonov EUR na leto.

Nepravilnosti, ki ne pomenijo goljufije, so bile odkrite zlasti s kontrolami po sprostitvi blaga.

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

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

Države članice so poročale o štirih ukrepih, ki hkrati obravnavajo različne sklade. Bolgarija je poročala o spremembi svoje uredbe o navajanju operativnih in zakonodajnih ukrepov, povezanih z ustanovitvijo nacionalnega organa za preglednost. Madžarska je poročala o svežnju operativnih ukrepov, ki so bili sprejeti z nadaljnjim razvojem sistema podatkovnih povezav upravičencev, in o svežnju organizacijskih ukrepov, povezanih z več tečaji usposabljanja v mreži institucij, ki se ukvarjajo s sredstvi EU.

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

4.2.1. Kmetijstvo in ribištvo – ukrepi držav članic za boj proti goljufijam

Države članice so poročale o sprejetju štirih ukrepov na tem področju. Avstrija je poročala o ukrepu v zvezi s prenosom celotnega izvajanja ukrepov v vinskem sektorju na plačilno agencijo. Italija je poročala o projektu sodelovanja med upravnimi agencijami in pravosodnimi organi.

Litva je poročala o ukrepu v zvezi z odobritvijo zakonodajnega ukrepa glede sankcij zaradi kršitve pravnih aktov pri izvajanju programa za razvoj podeželja. Danska je poročala o svežnju organizacijskih in operativnih ukrepov kot delu akcijskega načrta za preprečevanje goljufij z uporabo virov iz kmetijskih skladov.

Poleg tega sta bila sporočena še dva ukrepa, ki sta se nanašala na kmetijstvo in ribištvo. Prvi je upravni ukrep Nemčije, ki je namenjen ozaveščanju pristojnih organov o navzkrižju interesov, drugi pa je ukrep Slovenije, ki se nanaša na organizacijo namenskega usposabljanja o preprečevanju in odkrivanju goljufij za zaposlene na nacionalni agenciji.

4.2.2. Kmetijstvo – statistični podatki o ugotovljenih nepravilnostih in goljufijah

Skupna kmetijska politika (SKP) ima dva glavna sestavna elementa (glej Slika 12):

- neposredno podporo z neposrednimi plačili kmetom (v nadaljnjem besedilu: neposredna podpora) in ukrepe za podporo trgu (v nadaljnjem besedilu: tržni ukrepi), ki jih financira Evropski kmetijski jamstveni sklad (EKJS), ter
- razvoj podeželja, ki se večinoma financira iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP).

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

Po znatnem padcu je število nepravilnosti, povezanih s skupno kmetijsko politiko (SKP), od leta 2017 stabilno. Za neposredno podporo je število odkritij sledilo nespremenjenemu trendu, medtem ko se je za razvoj podeželja zmanjševalo zaradi upada števila nepravilnosti, povezanih s programskim obdobjem 2007–2013. Pri finančnih zneskih, povezanih z nepravilnostmi, so bila znatna nihanja.

Leta 2019 so bili skupni finančni zneski razmeroma stabilni, vendar sta neposredna podpora in razvoj podeželja sledili nasprotnim vzorcem. Nepravilni finančni zneski so se pri slednjem znižali, medtem ko so se nepravilni finančni zneski pri neposredni podpori povečali, zlasti zaradi nekaj nepravilnosti znatne vrednosti, ki so pomembno vplivale na tržne ukrepe. Pri takih ukrepih so bili evidentirani tudi najvišji povprečni finančni zneski, ki so bili ugotovljeni kot nepravilni. Slika 13 prikazuje najbolj prizadete ukrepe.

Odkritja so bila zgoščena na nekaj držav članic, zlasti v zvezi z nepravilnostmi, ki pomenijo goljufijo, in to bolj kot bi bilo mogoče pričakovati

na podlagi porazdelitve ustreznih plačil. To bi bilo lahko posledica številnih različnih dejavnikov, vključno z različnimi osnovnimi stopnjami nepravilnosti in goljufij, različno kakovostjo dejavnosti preprečevanja ali odkrivanja ali različnimi praksami v zvezi s fazo postopka, ko so bile sporočene morebitne nepravilnosti, ki pomenijo goljufijo. Zgoščenost odkritij je bila bolj izrazita za nepravilnosti, ki pomenijo goljufijo, kar kaže, da bi bili lahko različni pristopi k uporabi kazenskega prava za zaščito proračuna EU ali prakse poročanja o domnevnih goljufijah dodatni in pomembni dejavniki, ki povzročajo razlike med državami članicami.

Slika 11: Stopnje odkrivanja glede na komponento SKP

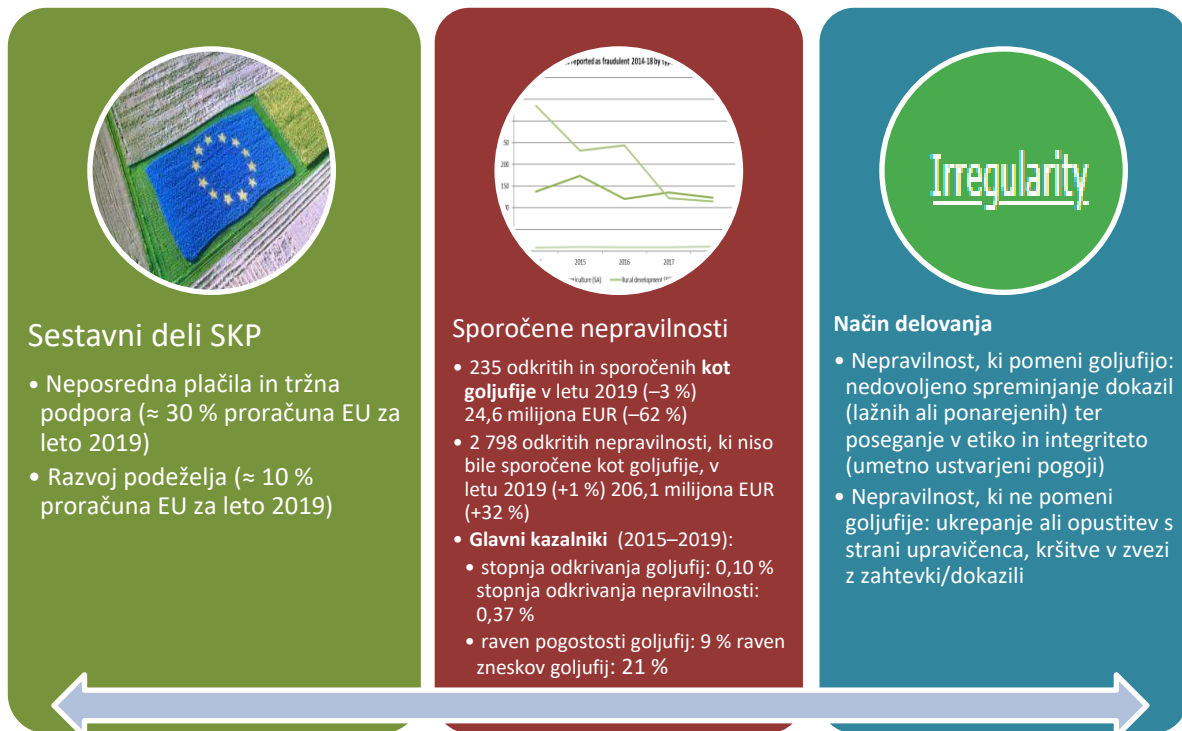
Stopnje odkrivanja glede na komponento SKP – 2019		
Neposredna plačila: stopnja odkrivanja goljufij: 0,01 % stopnja odkrivanja nepravilnosti: 0,07 % Skupaj: 0,1 %	Tržni ukrepi: stopnja odkrivanja goljufij: 0,87 % stopnja odkrivanja nepravilnosti: 1,85 % Skupaj: 2,7 %	Razvoj podeželja: stopnja odkrivanja goljufij: 0,20 % stopnja odkrivanja nepravilnosti: 0,98 % Skupaj: 1,2 %

4.2.2.1. Ugotovljene nepravilnosti, ki pomenijo goljufijo

Število odkritih nepravilnosti, ki pomenijo goljufijo, se zmanjšuje in je zgoščeno na nekaj držav članic.

V razvoju podeželja so se znatno zmanjšale nepravilnosti, ki pomenijo goljufijo, zaradi zmanjšanja odkritij, povezanih s programskim obdobjem 2007–2013, v skladu s programskim življenjskim ciklom, in zaradi počasnega začetka odkritij, povezanih s programskim obdobjem 2014–2020, ki bi ga bilo treba spremljati.

Slika 12: Kmetijska politika – ključna dejstva in podatki



Zaradi zmanjšanja na področju razvoja podeželja in neposredne podpore so se v letu 2019 skupni finančni zneski, prizadeti zaradi nepravilnosti, sporočenih kot goljufije, zmanjšali za 62 %.

Pri razvoju podeželja je bilo še vedno odkritih več nepravilnosti, ki pomenijo goljufijo, kot pri neposredni podpori. Vendar je bila najvišja stopnja odkrivanja goljufij evidentirana pri tržnih ukrepih⁵⁴, in sicer je znašala 0,87 %, kar je več od štirikratnika stopnje pri razvoju podeželja (glej Slika 11).

Na področju neposredne podpore je večina odkritij kazala na uporabo ponarejenega dokazila ali zahtevkov za pomoč. Še ena pogosta vrsta goljufij so bili umetno ustvarjeni pogoji za prejemanje finančne podpore. Pri razvoju podeželja je bilo veliko odkritij povezanih z izvajanjem ukrepov. Ustvarjanje umetnih pogojev za prejemanje finančne podpore vzbuja zaskrbljenost tudi za to področje.

4.2.2.2. Ugotovljene nepravilnosti, ki ne pomenijo goljufije

V zadnjih petih letih je bil trend nepravilnosti, ki ne pomenijo goljufije, pri neposredni podpori nespremenjen, vendar je močno nihal v smislu finančnih zneskov zaradi tretjine nepravilnosti pri tržnih ukrepih, ki vključujejo izjemno visoke

finančne zneske (sporočene v letih 2015, 2017 in 2019). Od leta 2015 se je trend nepravilnosti, ki ne pomenijo goljufije, pri razvoju podeželja zmanjševal, zlasti v smislu zadevnih finančnih zneskov, v skladu z večletno naravo programov s tega področja.

Nepravilnosti, ki ne pomenijo goljufije, so na razvoj podeželja še vedno vplivale bolj kot na neposredno podporo. Vendar je bila najvišja stopnja zaznavanja nepravilnosti evidentirana pri tržnih ukrepih⁵⁵, kjer je bila skoraj dvakrat tolikšna kot pri razvoju podeželja (glej Slika 11). To je bilo delno (a ne izključno) posledica nekaj nepravilnosti, ki so vključevale izjemne finančne zneske pri tržnih ukrepih.

Najpogosteje se odkrijejo nepravilnosti, ki ne pomenijo goljufije, povezane z izvajanjem podprtega ukrepa, zahtevki za plačilo in dokazili. Tržni ukrepi kažejo najvišjo stopnjo zaznavanja nepravilnosti, sledi jim razvoj podeželja.

⁵⁴ Za opredelitev tega kazalnika glej oddelek 2.3.1 delovnega dokumenta služb Komisije, omenjenega v sprotni opombi 36.

⁵⁵ Glej sprotno opombo 54.

Slika 13: Tržni ukrepi, ki so jih najbolj prizadele nepravilnosti, ki pomenijo goljufijo


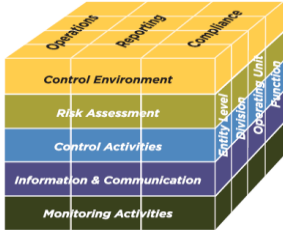

Tržni ukrepi, ki so jih prizadele goljufije		
Vinski sektor <ul style="list-style-type: none"> • naložbeni ukrepi, • promocija na trgih tretjih držav 	Sadje in zelenjava <ul style="list-style-type: none"> • pomoč za skupine proizvajalcev za predhodno priznanje, • naložbe, • ustanavljanje, upravne operacije 	Promocija <ul style="list-style-type: none"> • trgi EU, • trgi zunaj EU (vključeni so višji finančni zneski)

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

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

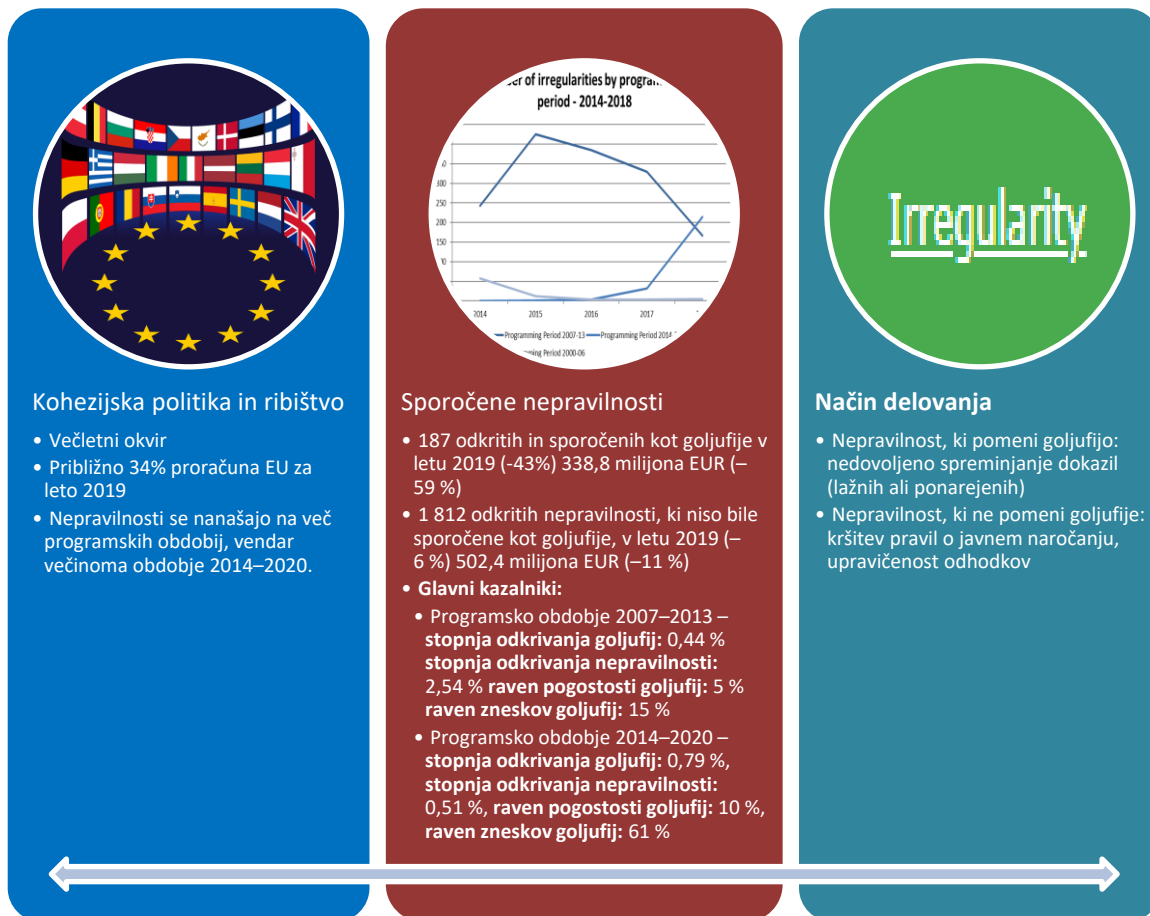
Devet držav je poročalo, da so sprejele ukrepe kohezijske politike. Na tem področju je bilo sprejetih največ pobud, zlasti operativnih, kot povzema Slika 1.

Slika 14: Ukrepi, ki so jih države članice sprejele na področju kohezijske politike

Operativni ukrepi	Upravni ukrepi	Drugi ukrepi
 <p>Samoocena tveganja goljufije glede ESS: Nemčija Krepitev analitične zmogljivosti kazenskega pregona pri preprečevanju in odkrivanju kaznivih dejanj korupcije: Litva Aplikacije IT za navzkrižna preverjanja: Poljska Krepitev sodelovanja med upravnimi in pravosodnimi organi: Portugalska</p>	 <p>Seznami OBS za lažjo analizo velikih količin podatkov in shema za žvižgače: Danska Posodobljeni postopki, povezani z ESRR: Nemčija Projekt za obravnavo goljufij in korupcije v okviru izvrševanja skladov ESI (v sodelovanju z OECD): Slovaška</p>	 <p>Sveženj ukrepov, povezanih z vzpostavitvijo kanala za poročanje o goljufijah: Finska Visoka gostota preverjanj: Avstrija Usposabljanje za izboljšanje zmogljivosti za preprečevanje in odkrivanje goljufij: Belgija</p>

Danska je poročala o posebnem ukrepu na področju ribištva, namenjenem zaščiti načela tržne cene med upravičencem in dobaviteljem.

Slika 15: Kohezijska in ribiška politika – ključna dejstva in podatki



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

Analiza kohezijske politike je bolj zapletena kot analiza drugih proračunskih sektorjev, saj se sporočene nepravilnosti nanašajo na različna programska obdobja in delno različna pravila.

Poleg tega so programska obdobja večletna, kar pomembno vpliva na osnovne trende. Glede na podobnosti pri upravljanju se ribištvo in kohezijska politika analizirata skupaj.

Po pričakovanjih se je število odkritij za programsko obdobje 2007–2013 še naprej zmanjševalo od vrhunca v letu 2015, ko se je programsko obdobje zaključilo, medtem ko je število odkritij za programsko obdobje 2014–2020 naraščalo. Ta nasprotna trenda sta posledica različnih faz, v katerih sta bili ti programski obdobji.

Nepravilnosti, sporočene v letu 2019, se nanašajo na zadnja tri programska obdobja, pri čemer se jih več kot tri četrtine nanaša na programsko obdobje 2014–2020. Sporočeni finančni zneski so bistveno nižji kot v letu 2018 (ki je bilo izjemno).

Ob upoštevanju zadnjih dveh programskih obdobj skupaj se potrjuje stal naraščajoči trend povprečnega finančnega zneska za Kohezijski sklad, medtem ko se je ta v letu 2019 za ostale sklade upočasnil.

4.3.2.1. Ugotovljene nepravilnosti, ki pomenijo goljufijo

Na splošno so bili za vse sklade in obdobja povprečni finančni zneski nepravilnosti, ki pomenijo goljufijo, znatno višji od zneskov nepravilnosti, ki ne pomenijo goljufije, kar kaže na to, kakšno grožnjo predstavljajo goljufije, in poudarja pomen sodelovanja s pravosodnimi organi.

Težnja držav članic, da se osredotočijo na nepravilnosti, ki pomenijo goljufijo, se zdi večja za programsko obdobje 2014–2020. Razen „izjemnih“ primerov se kljub tej težnji v letu 2019 finančni zneski, povezani z nepravilnostmi, ki pomenijo goljufijo, zmanjšujejo za vse sklade, tudi za programsko obdobje 2014–2020. To zmanjšanje za programsko obdobje 2014–2020 ni bilo pričakovano in zahteva pozornost.

Največje število primerov, ki so bili sporočeni kot goljufije, in največji s tem povezan nepravilni finančni znesek so vplivali na sklad ESRR. Vendar je v letu 2019 prišlo do znatnega zmanjšanja, ki prav tako ni bilo pričakovano.

Od leta 2015 so se nepravilnosti, ki pomenijo goljufijo in so povezane z Evropskim socialnim skladom (ESS), zmanjševale, razen v letu 2018, ki ga je zaznamoval izoliran preobrat. Od leta 2010 se redno sporočajo nepravilnosti, ki pomenijo goljufijo in ki vplivajo na Kohezijski sklad. Vendar pa zneski v zvezi s temi primeri močno nihajo zaradi manjšega števila primerov in visokih zadevnih zneskov.

Države članice so pokazale različne vzorce poročanja v smislu njihove težnje po odkrivanju nepravilnosti, ki pomenijo goljufijo, z visokimi finančnimi zneski.

Ne glede na prej omenjene pomisleke in razen odstopanj so število in finančni zneski, ki so bili v programskem obdobju 2014–2020 sporočeni kot goljufije, sovpadali s tistimi, ki so bili odkriti v programskem obdobju 2007–2013 po primerljivem času, ki je pretekel od začetka programskega obdobja.

V smislu številčk so bile prednostne naloge večinoma „Raziskave in tehnološki razvoj“, „Povečevanje prilagodljivosti delavcev in gospodarskih družb, podjetij in podjetnikov“ ter „Izboljšanje dostopa do zaposlitve in trajnostne udeležbe“. V smislu finančnih zneskov so bile prednostne naloge „Raziskave in tehnološki razvoj“, „Promet“, „Obnova mest in podeželja“, „Varstvo okolja in preprečevanje tveganj“ ter „Turizem“.

4.3.2.2. Ugotovljene nepravilnosti, ki ne pomenijo goljufije

Za programsko obdobje 2014–2020 so se odkrite nepravilnosti, ki niso bile sporočene kot goljufije, in z njimi povezani nepravilni finančni zneski povečali za vse sklade, vendar manj, kot je bilo pričakovano glede na zrelo fazo izvajanja navedenega programskega obdobja.

V primerjavi s prejšnjim programskim obdobjem je zmanjšanje števila in finančnih zneskov, sporočenih šest let od začetka programskega obdobja, presenetljivo in ga je težko razložiti z zamudami pri izvajanju. Vrzal je pomembna za vse sklade, zlasti pa za ESRR.

Od programskega obdobja 2007–2013 do programskega obdobja 2014–2020 so se spremenila številna pravila (npr. uvedba letnih računovodskih izkazov), ki so morda pripomogla

k okrejitvi notranjega nadzora na ravni držav članic.

Skupaj z nekaterimi zamudami pri izvajanju bi lahko širša uporaba poenostavljenih možnosti stroškov prispevala k zmanjšanju nepravilnosti, ki ne pomenijo goljufije, za ESS. Vendar pa bi bilo treba razmere skrbno spremljati.

Države članice so tudi v zvezi z nepravilnostmi, ki ne pomenijo goljufije, pokazale različne vzorce poročanja.

4.3.2.3. Evropski strukturni in naložbeni skladi (ESI) in kriza zaradi pandemije COVID-19

Zaradi krize zaradi pandemije COVID-19 bi bilo lahko v prihodnjih letih potrebnih več finančnih sredstev, zlasti za zdravstvene sektorje. V ta namen je v delovni dokument služb Komisije, ki je priložen temu poročilu⁵⁶, vključena posebna analiza prednostne naloge v zvezi z naložbami v zdravstveno infrastrukturo.

Petnajst držav članic je poročalo o nepravilnostih pri ukrepih, povezanih z zdravstveno infrastrukturo; sedem od njih jih je odkrilo tudi goljufije. Romunija in Slovaška sta sporočili več kot polovico nepravilnosti, ki pomenijo goljufijo, in povezanih finančnih zneskov. Poljska je odkrila več kot tretjino nepravilnosti, ki ne pomenijo goljufije, Slovaška pa sporočila več kot polovico nepravilnih finančnih zneskov.

Kršitve pravil o javnem naročanju močno vplivajo na ukrepe, povezane z zdravstveno infrastrukturo. Med nepravilnostmi, ki pomenijo goljufijo, so najpogosteje odkrite težave povezane s spremnimi dokumenti.

Dejstvo, da druge države članice niso poročale o nepravilnostih na tem področju, ne pomeni, da na njih tovrstna tveganja ne vplivajo.

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

Kar zadeva posredno upravljanje, se to poročilo osredotoča na predpristopne instrumente.

Sporočene nepravilnosti se nanašajo na dve obdobji (2007–2013 in 2014–2020), pri čemer je

⁵⁶ Glej odstavek 4.2.2.3 delovnega dokumenta služb Komisije, navedenega v sprotni opombi 1, točka (ii).

večina sporočenih nepravilnosti povezana s predpristopnimi instrumenti za obdobje 2007–2013 (IPA I)⁵⁷.

To področje politike kaže izrazite razlike v poročanju iz različnih držav upravičenk. Turčija je v zadnjih letih dosledno poročala o odkritih nepravilnostih in goljufijah.

Podobno kot prejšnja leta je glavno področje, na katero so vplivale nepravilnosti in goljufije, podpora za razvoj podeželja. Ustrezna kazalnika (raven pogostosti goljufij in raven zneskov goljufij)⁵⁸ sta najvišja od vseh politik, analiziranih v tem dokumentu (19 % oziroma 22 %). Z vidika kategorizacije so bile odkrite težave v zvezi z dokazili in upravičenostjo.

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

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

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

Področja politike, ki so jih nepravilnosti najbolj prizadele, so bila „Komunikacijska omrežja, vsebine in tehnologija“ ter „Raziskave in inovacije“.

4.5.1.1. Ugotovljene nepravilnosti, ki pomenijo goljufijo

V letu 2019 je bilo 37 postavk za izterjavo, evidentiranih v sistemu ABAC, označenih kot goljufije⁵⁹, njihova vrednost je znašala 10,6 milijona EUR.

4.5.1.2. Ugotovljene nepravilnosti, ki ne pomenijo goljufije

Kar zadeva nepravilnosti, ki ne pomenijo goljufije, je bilo leta 2019 evidentiranih 1 778 postavk za izterjavo v skupni vrednosti 55,4 milijona EUR.

⁵⁷ Glej poglavje 5 delovnega dokumenta služb Komisije, navedenega v sprotni opombi 1, točka (ii).

⁵⁸ Glej sprotne opombe 36 in 37.

⁵⁹ V sistemu navedene kot primeri „prijave urada OLAF“.

5. IZTERJAVA TER DRUGI PREVENTIVNI IN KOREKTIVNI UKREPI

Podrobne informacije o izterjavah, finančnih popravkih ter drugih preventivnih in korektivnih ukrepih (prekinitve in začasna ustavitve plačil) so objavljene v letnem poročilu o upravljanju in smotnosti izvrševanja proračuna Komisije⁶⁰.

Ugotovljene in sporočene nepravilnosti, kakor so navedene v poročilu o zaščiti finančnih interesov, so predmet korektivnih ukrepov za zagotovitev, da se sredstva EU ne bodo uporabila za financiranje nepravilnih ali goljufivih projektov. Po potrebi nacionalni organi vzpostavijo postopke izterjave in jih spremljajo v skladu z nacionalnimi regulativnimi okviri.

6. SODELOVANJE Z DRŽAVAMI ČLANICAMI

Svetovalni odbor za usklajevanje preprečevanja goljufij (v nadaljnjem besedilu: COCOLAF) združuje strokovnjake Komisije in držav članic. Zagotavlja forum za razpravo o glavnih spremembah v boju proti goljufijam in pripravo tega poročila v skladu s členom 325(5) PDEU. Njegovo delo temelji na štirih delovnih skupinah in plenarnem zasedanju (glej Slika 16).

Podskupina odbora COCOLAF za poročanje in analizo je bila najustreznejši forum za razpravo in izpopolnjevanje analiz, predstavljenih v delovnem dokumentu služb Komisije o „statistični oceni nepravilnosti“ ter za izmenjavo znanja, razvitega v njem.

V okviru podskupine za preprečevanje goljufij se je delo v letu 2019 osredotočilo na razvoj metodologije za profile držav, ki opisuje sisteme držav članic za boj proti goljufijam. To orodje se bo v naslednjih letih še naprej razvijalo.

Slika 16: Struktura in podskupine odbora COCOLAF



6.1. Sodelovanje z uradom OLAF

Delo, ki ga opravlja urad OLAF tako s preiskovalnega vidika kot z vidika oblikovanja politike, daje boljše rezultate, če urad OLAF v boju proti goljufijam in korupciji združi moči z organi držav članic.

Službe za usklajevanje boja proti goljufijam (AFCOS) držav članic se sestajajo letno pod vodstvom urada OLAF. Leta 2019 so službe za usklajevanje boja proti goljufijam z uradom OLAF razpravljale o razvoju svoje vloge, zlasti o ustreznih določbah, ki se obravnavajo v sedanjih pogajanjih o spremembi Uredbe št. 883/2013, o priložnostih, ki jih ponuja program Herkul III, in priporočilih Evropskega računskega sodišča⁶¹ za razširitev politične vloge služb za usklajevanje boja proti goljufijam s ciljem izboljšanja usklajevanja. Na dnevnem redu so bili tudi vpliv sodb Sodišča Evropske unije na preiskave urada OLAF v državah članicah ter zapletena preverjanja urada OLAF na kraju samem.

Mreža komunikatorjev urada OLAF za boj proti goljufijam (OAFCN) združuje uradnike za komuniciranje in uradne govorce operativnih partnerjev urada OLAF v državah članicah. Leta 2019 je urad OLAF skupaj z nacionalnimi organi v številnih državah članicah organiziral skupno kampanjo na družbenih medijih za promocijo programa Herkul s predstavitevijo projektov in opreme, financiranih s tem programom. Urad OLAF je podpiral tudi latvijske službe za usklajevanje boja proti goljufijam z uvedbo 3. izdaje njihove uspešne kampanje, ki ljudi spodbuja, naj odločno zavračajo goljufije.

⁶⁰ Letno poročilo o upravljanju in smotnosti izvrševanja proračuna je del celostnega svežnja finančnih poročil o proračunu EU (COM(2019) 299 final/2). Informacije o izterjavah na strani prihodkov so podane tudi v delovnem dokumentu služb Komisije, navedenem v sprotni opombi 1, točka (ii).

⁶¹ Posebno poročilo št. 6/2019, „Boj proti goljufijam pri porabi EU za kohezijo: organi upravljanja morajo okrepiti odkrivanje, odzivanje in usklajevanje“.

V letu 2019 so države članice in Komisija izmenjale tudi mnenja o zadevah v zvezi z bojem proti goljufijam na sestankih Delovne skupine Sveta za boj proti goljufijam (GAF) pod romunskim in finskim predsedstvom, pa tudi v medinstitucionalni izmenjavi mnenj o uradu OLAF⁶².

6.2. Mreža za boljšo porabo

Oktober 2019 je Komisija organizirala konferenco s predstavniki držav članic pri mreži za javno notranjo kontrolo, ki se je nato preimenovala v mrežo za boljšo porabo. To je platforma za strukturiran dialog med državami članicami in Evropsko komisijo o sistemih notranje kontrole ter izmenjavo informacij in dobrih praks o tem, kako zagotoviti boljšo porabo javnih sredstev v celotnem javnem sektorju.

7. SISTEM ZA ZGODNJE ODKRIVANJE IN IZKLJUČITEV (EDES)

Evropska komisija upravlja sistem za zgodnje odkrivanje in izključitev (EDES), predviden v členih 135 do 145 finančne uredbe, ki se uporabljajo za proračun EU⁶³. Sistem EDES je učinkovito orodje za okrepitev zaščite finančnih interesov EU pred nezanesljivimi osebami in subjekti z njihovo izključitvijo iz udeležbe v postopkih dodeljevanja sredstev EU. Je eden od uveljavljenih sistemov med sistemi za izključitev različnih mednarodnih organizacij in multilateralnih razvojnih bank.

Sistem EDES obsega zelo raznovrstne prepovedane prakse, kot so goljufija, korupcija in resne kršitve poklicnih pravil, pa tudi slabo izvedbo pogodbenih obveznosti (npr. znatne pomanjkljivosti pri izvajanju pogodb).

Sistem EDES zlasti zagotavlja:

- zgodnje odkrivanje oseb ali subjektov, ki pomenijo tveganje za finančne interese EU;
- izključitev oseb ali subjektov iz možnosti pridobivanja sredstev EU in/ali naložitev denarne kazni; evidentiranje zgornjih informacij v podatkovno zbirko EDES, ki je dostopna skupnosti finančnih akterjev, odgovornih za izvajanje sredstev EU;

⁶² Glej odstavek 9.1.

⁶³ Uredba (EU, Euratom) 2018/1046 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. julija 2018 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije, spremembi uredb (EU) št. 1296/2013, (EU) št. 1301/2013, (EU) št. 1303/2013, (EU) št. 1304/2013, (EU) št. 1309/2013, (EU) št. 1316/2013, (EU) št. 223/2014, (EU) št. 283/2014 in Sklepa št. 541/2014/EU ter razveljavitvi Uredbe (EU, Euratom) št. 966/2012 (UL L 193, 30.7.2018, str. 1).

- v najhujšem primeru objavo imen zadevnih oseb ali subjektov na spletnem mestu Komisije⁶⁴.

Sistem EDES omogoča centralizirano presojo primerov izključitve, hkrati pa ščiti temeljne pravice zadevnih oseb in subjektov, zlasti njihovo pravico do zaslišanja.

Edinstvenost in moč sistema EDES je pristojnost institucij in organov EU⁶⁵ za ukrepanje, „če [] ni nobene pravnomočne nacionalne sodbe ali, kadar je ustrezno, pravnomočne upravne odločbe“⁶⁶. Uvedba sankcij lahko temelji na ugotovljenih „dejavah in ugotovitvah“, ki izhajajo iz revizij, pregledov ali kontrol, ki se izvedejo pod odgovornostjo pristojnega odredbodajalca⁶⁷, preiskav, ki jih izvaja urad OLAF, ali nepravnomočnih upravnih odločb nacionalnih organov ali mednarodnih organizacij.

Pristojni odredbodajalec lahko sprejme odločitev o naložitvi sankcije nezanesljivim subjektom ali osebam šele po pridobitvi priporočila⁶⁸ centralne medinstitucionalne posebne komisije, ki določi predhodno pravno opredelitev, če ni pravnomočne sodbe ali pravnomočne upravne odločbe⁶⁹. Ta posebna komisija nima preiskovalnih pooblastil. Sestavljajo jo stalni neodvisni predsednik na visoki ravni⁷⁰, dva stalna člana, ki zastopata Komisijo kot lastnico sistema, in en *ad hoc* član, ki zastopa odredbodajalca službe, ki je zaprosila za priporočilo. Posebna komisija je odgovorna za spoštovanje pravice do obrambe s kontradiktorno izmenjavo stališč z zadevnim gospodarskim subjektom, njena priporočila pa so v skladu z načelom sorazmernosti⁷¹.

Leta 2019 je bilo prek stalnega sekretariata posebni komisiji predloženih 19 zadev, od tega je enega vložila institucija, ki ni Komisija, enega decentralizirana agencija in enega skupno podjetje. Poleg teh 19 zadev, ki so bile leta 2019 poslani sekretariatu posebne komisije, so v delovni dokument služb Komisije, ki je priložen

⁶⁴ http://ec.europa.eu/budget/edes/index_sl.cfm.

⁶⁵ Pri njihovem ustreznem izvrševanju proračuna.

⁶⁶ Besedilo iz člena 136 finančne uredbe.

⁶⁷ Odredbodajalske službe so lahko službe institucij, agencij in organov EU.

⁶⁸ Za primere iz člena 136(1)(c) do (h) finančne uredbe (tj. huda kršitev poklicnih pravil, goljufija, resne kršitve pogodbenih obveznosti ali nepravilnosti, ustanovitev slamatih družb).

⁶⁹ Posebna komisija iz člena 143 finančne uredbe.

⁷⁰ Predsednik ima stalnega neodvisnega namestnika na visoki ravni.

⁷¹ Več informacij o posebni komisiji je vključenih v delovni dokument služb Komisije, omenjen v sproti opombi 1, točka (v).

temu poročilu⁷², vključene še tri zadeve iz leta 2018, ki so bile posebni komisiji predložene v letu 2018. V prvih šestih mesecih leta 2019 je bilo predloženih osem zadev, od katerih je ena predstavljena v omenjenem delovnem dokumentu služb Komisije.

Komisija mora poročati tudi o odločitvah, ki jih sprejmejo odredbodajalci⁷³, v zvezi z:

- neizključitvijo gospodarskih subjektov, če je to za omejeno obdobje do sprejetja popravnih ukrepov s strani zadevnih gospodarskih subjektov nujno za zagotovitev neprekinjenega dela;
- neobjavo informacij o upravnih sankcijah na spletišču Komisije, in sicer bodisi zaradi potrebe po ohranitvi zaupnosti preiskave bodisi zaradi upoštevanja načela sorazmernosti v primeru fizičnih oseb;
- vsemi odločitvami odredbodajalca, ki odstopajo od priporočila posebne komisije.

Od začetka delovanja posebne komisije v letu 2016 takšnih primerov še ni bilo. Vsak zadevni odredbodajalec se je odločil, da bo v celoti upošteval priporočila komisije.

Leta 2018 je sistem EDES revidirala Služba Komisije za notranjo revizijo in izdala pozitivno mnenje o vzpostavljenem sistemu. Komisija je zlasti v sodelovanju z uradom OLAF še naprej natančno spremljala sistematično nadaljnjo ukrepanje na podlagi priporočil.

Sodišče je ponovno potrdilo veljavnost sistema EDES (sodba Splošnega sodišča z dne 13. maja 2020 v zadevi AGMIN/Komisija, T-290/18). Sodišče je v sodbi zlasti potrdilo veljavnost zadevnih vlog posebne komisije in odredbodajalcev ter da se je v kontradiktornim postopku, ki ga je vodila posebna komisija, v celoti spoštovala pravica zadevnega subjekta do zaslišanja⁷⁴.

8. NADALJNJE UKREPANJE PO RESOLUCIJI EVROPSKEGA PARLAMENTA O LETNEM POROČILU ZA LETO 2018

Resolucija Evropskega parlamenta o poročilu o zaščiti finančnih interesov za leto 2018 je bila sprejeta na zasedanju Parlamenta julija 2020, potem ko jo je 7. maja 2020 potrdil Odbor za proračunski nadzor.

⁷² Glej sprotno opombo 71.

⁷³ Podatki v delovnem dokumentu služb Komisije, omenjenem v sprotni opombi 1, točka (v).

⁷⁴ Za podrobnejšo analizo sodne prakse Sodišča Evropske unije glej delovni dokument služb Komisije, omenjen v sprotni opombi 1, točka (v).

9. MEDINSTITUCIONALNO SODELOVANJE

9.1. Medinstitucionalna izmenjava mnenj

V skladu s členom 16 Uredbe št. 883/2013 se Evropski parlament, Svet, Komisija in urad OLAF vsako leto sestanejo, da bi razpravljali o dejavnostih urada OLAF pri medinstitucionalni izmenjavi mnenj na politični ravni. Izmenjava mnenj v letu 2019 je potekala 11. decembra, vodilo pa jo je finsko predsedstvo Svetu. Institucije so razpravljale o srednjeročni do dolgoročni vlogi urada OLAF ter potrdile močno podporo uradu OLAF.

9.2. Evropsko računsko sodišče

9.2.1. Posebna poročila o politiki za boj proti goljufijam

V dveh posebnih poročilih, sprejetih leta 2019⁷⁵, je Evropsko računsko sodišče prepoznalo doseženi napredek v tej politiki, vendar je opredelilo področja, na katerih so potrebne izboljšave. Večina teh izboljšav temelji na sklepnih ugotovitvah, predstavljenih v poročilih o zaščiti finančnih interesov, za nekatere druge pa bo treba sprejeti nove ukrepe. Komisijina strategija za boj proti goljufijam iz aprila 2019 obravnava večino pomislekov Evropskega računskega sodišča, njen namen pa je okrepiti zmožnost Komisije za analizo in okvir notranjega usklajevanja za spopadanje z novimi izzivi, ki jih prinaša nenehno spreminjajoče se okolje.

9.2.2. Sodelovanje med uradom OLAF in Evropskim računskim sodiščem

Glede na skupno misijo zaščite proračuna EU urad OLAF stalno sodeluje z Evropskim računskim sodiščem. Maja 2019 sta urad OLAF in Evropsko računsko sodišče sklenila upravni dogovor, ki zagotavlja strukturiran okvir za sodelovanje in omogoča pravočasno izmenjavo informacij. Dogovor predvideva zlasti izmenjavo znanja in izkušenj ter analize tveganja, pa tudi skupno usposabljanje in izmenjavo osebja. Dogovor je bil podpisan na skupni delavnici, ki je leta 2019 prvič potekala s sodelovanjem vodstva in osebja obeh organizacij, navzoči pa so bili tudi člani Evropskega računskega sodišča. Delavnica naj bi potekala vsako leto.

10. SKLEPNE UGOTOVITVE IN PRIPOROČILA

10.1. Prihodki

Komisija in države članice so sprejele ukrepe za boj proti znanim in nastajajočim grožnjam na

⁷⁵ Posebno poročilo št. 1/2019, „Boj proti goljufijam pri porabi EU: potrebni so ukrepi“ in Posebno poročilo št. 6/2019, „Boj proti goljufijam pri porabi EU za kohezijo: organi upravljanja morajo okrepiti odkrivanje, odzivanje in usklajevanje“.

področju prihodkov. Zaščita lastnih sredstev EU je potrebna za zagotovitev, da lahko proračun EU financira politike, ki jih podpira s sredstvi EU.

V letu 2019 so bili sončni paneli tako kot v prejšnjih letih blago, ki so ga goljufije in nepravilnosti v finančnem smislu najbolj prizadele. Tudi goljufije na strani prihodkov s pre nizkim vrednotenjem blaga, uvoženega v EU, vključno z e-trgovanjem, so in bodo ostale grožnja za prihodke ter pomenijo velik izziv, ki ga je treba obravnavati v prihodnjih letih.

Preiskave urada OLAF na teh področjih ponovno potrjujejo pomen urada in njegovo usklajevalno vlogo za zaščito finančnih interesov EU in boj proti goljufijam.

Trdne in prožne strategije nadzora, ustrezni pravni instrumenti in medsebojno povezane aplikacije IT v kombinaciji z dobro opremljenimi in večšimi carinskimi uradniki so ključnega pomena za boj proti goljufijam na strani prihodkov. Komisija in države članice trenutno pregledujejo obstoječe sisteme in aplikacije IT ter razvijajo nove. Skupaj s trgovci, ki izpolnjujejo predpise, so vodilni akterji pri soočanju z izzivi digitalizacije današnjega svetovnega gospodarstva in hitrem prilagajanju na nove gospodarske razmere. Tudi tukaj ima urad OLAF pomembno vlogo pri določanju politike proti goljufijam in usklajevanju ukrepov zainteresirani strani v zvezi s preprečevanjem in odkrivanjem goljufij.

Zaradi krize zaradi pandemije COVID-19 se je pojavila nova grožnja: izrazito se je povečal čezmejni pretok prepovedanih zdravil in sanitetnega materiala. Sodelovanje med uradom OLAF, carinskimi organi in organi pregona iz EU in po vsem svetu je ključnega pomena za preprečevanje vstopa podstandardnih medicinskih izdelkov s ponarejenimi certifikati o skladnosti EU v Evropo.

10.2. Odhodki

Med krizo šteje vsak evro, porabljen za podporo gospodarskemu okrevanju. Zato je preprečevanje goljufij in nepravilnosti, ki vplivajo na sredstva EU, izjemno pomembno. V tem poročilu je opisano, kako so si Komisija in države članice prizadevale za večjo zaščito proračuna EU, izpostavljena pa so področja, na katerih je mogoče storiti več.

Pri odhodkih za kmetijstvo so največji izziv tržni ukrepi. V zadnjih nekaj letih so evropski organi odkrili velike goljufije, zaradi česar obstaja poudarjena potreba po tem, da države članice okrepijo svoje dejavnosti na tem področju.

V zvezi s kohezijsko politiko je bilo v sedanjem programskem obdobju v primerjavi s prejšnjim ugotovljeno pomembno zmanjšanje nepravilnosti, ki ne pomenijo goljufije. To je treba skrbno spremljati, da se zagotovi, da je zmanjšanje posledica novih preventivnih ukrepov in ne povečanih primanjkljajev pri odkrivanju in poročanju.

Zaradi porabe, povezane s krizo zaradi pandemije COVID-19, bodo organi EU in nacionalni organi, ki izplačujejo sredstva, pod dodatnim pritiskom. Komisija bo pospešila svoje delo na področju preprečevanja goljufij, da bi zagotovila, da bo denar EU še naprej deležen najvišje možne ravni zaščite pred goljufi, ki bi lahko poskusili izkoristiti sedanje razmere.

Prav tako države članice ne smejo pozabiti na opreznost pred tveganji, na katera opozarja to poročilo.

Priporočilo

Komisija opozarja, da je treba ukrepe za preverjanje in spremljanje ohraniti na visoki ravni.

Nujna naročanja bi bilo treba uporabiti na podlagi ocene za vsak primer posebej.

Trenutno stanje je tudi prava priložnost za dokončanje prehoda na postopke e-javnega naročanja za tiste države članice, ki tega še niso storile.

Države članice bi morale razmisliti o možnosti nadaljnje krepitve preglednosti pri uporabi sredstev EU, zlasti v zvezi z nujnim naročanjem.

Za programsko obdobje 2014–2020 je treba natančno spremljati poročanje o nepravilnostih, zlasti nepravilnostih, ki ne pomenijo goljufije.