



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 19.7.2005
COM(2005)323 končno

POROČILO KOMISIJE SVETU IN EVROPSKEMU PARLAMENTU

**Zaščita finančnih interesov Skupnosti – boj proti goljufijam –
Letno poročilo 2004**

(SEC(2005)973)

(SEC(2005)974)

KAZALO

Uvod	3
1. Pomembni dogodki v letu 2004	4
1.1. Predlagana reforma Evropskega urada za boj proti goljufijam.....	4
1.2. Pristop 10 novih držav članic	4
1.3. Sporazum o sodelovanju s Švicarsko konfederacijo	5
1.4. Tihotapljenje cigaret.....	6
1.5. Sporazum s Philip Morris International	6
1.6. Ustavna pogodba in predlagana ustanovitev Evropskega javnega tožilstva.....	6
2. Rezultati boja proti goljufijam: analize statističnih podatkov ter novi ukrepi Komisije in držav članic	7
2.1. Goljufije in druge nepravilnosti, ki jih države članice sporočajo v skladu s sektorskimi predpisi	7
2.2. Sporočanje rezultatov boja proti goljufijam: obveščanje javnosti	10
2.3. Ukrepi držav članic	11
2.4. Ukrepi Komisije	14
3. Sodelovanje na kmetijskem in carinskem področju.....	16
3.1. Rezultati analize prispevkov držav članic.....	16
3.2. Ukrepi, ki jih je Komisija sprejela leta 2004.....	18
4. Izterjava.....	19
4.1. Tradicionalna lastna sredstva	19
4.2. Neposredni izdatki	20
4.3. Kmetijstvo	23
4.4. Strukturni skladi	24

UVOD

Zaščita finančnih interesov Skupnosti in boj proti goljufijam sodita na področje deljene odgovornosti med Skupnostjo in državami članicami. V skladu s členom 280 Pogodbe ES Komisija v sodelovanju z državami članicami vsako leto predloži poročilo o novih ukrepih, ki so bili sprejeti zaradi izpolnjevanja teh obveznosti. To poročilo se pošlje Evropskemu parlamentu in Svetu ter se ga objavi.

Ukrepi Skupnosti in nacionalni ukrepi so letos zaradi izboljšanja berljivosti poročila predstavljeni vzporedno po temah (ne več v dveh samostojnih sklopih kot prej). Ta nova predstavitev naj bi bolj na splošno opisovala področje, na katerem se pristojnosti medsebojno dopolnjujejo.

Prva točka poročila predstavlja **dogodke**, ki so na področju zaščite finančnih interesov Skupnosti **zaznamovali** leto **2004**: predlagana reforma Evropskega urada za boj proti goljufijam (OLAF), pristop desetih novih držav članic, podpis sporazuma o sodelovanju s Švicarsko konfederacijo, boj proti tihotapljenju cigaret, sporazum za boj proti goljufijam, sklenjen s proizvajalcem cigaret Philip Morris International, in podpis Pogodbe o Ustavi za Evropo.

Druga točka po eni strani povzema **rezultate statističnih podatkov o primerih nepravilnosti**, ki so jih države članice **sporočile** v okviru sektorskih predpisov, in **ukrepe**, ki so jih **sprejele** leta **2004**, po drugi strani pa vmesne rezultate akcijskega načrta Komisije za obdobje 2004–2005 ter prizadevanja za izboljšanje učinkovitosti OLAF. V pododdelku je opisano vprašanje obveščanja javnosti na področju boja proti goljufijam.

Tretja točka je namenjena izvajanju Uredbe o **medsebojni pomoči na carinskem in kmetijskem področju**¹. Glede na veliko število različnih vrst in ravni organov, ki na tem področju izvajajo svoje pristojnosti, je sodelovanje bistvenega pomena za zagotovitev učinkovite zaščite finančnih interesov Skupnosti. Komisija in države članice so letos medsebojno pomoč med temi organi uvrstile med osrednja vprašanja vprašalnika, na katerem so temeljili prispevki držav članic.

V **zadnji točki** so nazadnje predstavljeni ukrepi, ki so bili sprejeti zaradi **izboljšanja postopka izterjave** neprejetih ali nepravilno izplačanih zneskov. Edini način za odpravo škode, ki jo goljufije in druge nepravilnosti povzročajo evropskemu proračunu, je namreč zagotoviti organizirano finančno spremljanje.

Poročilo vsebuje le povzetek ter splošen pregled sprejetih ukrepov in doseženih rezultatov 25 držav članic. Komisija istočasno objavlja dva delovna dokumenta²; v prvem so popisani prispevki držav članic, v drugem pa statistični podatki, ki bralcu zagotavljajo dodatne informacije.

¹ Uredba (ES) št. 515/97.

² „Popis ukrepov, ki so jih sprejele države članice“ in „Statistična analiza nepravilnosti“.

1. POMEMBNI DOGODKI V LETU 2004

1.1. Predlagana reforma Evropskega urada za boj proti goljufijam

Predsednik Prodi je v svojem govoru pred Evropskim parlamentom 18. novembra 2003 iz zadeve „Eurostat“ povzel nekaj naukov v zvezi s komunikacijskimi tokovi in jasnostjo pravil, ki urejajo operacijsko delovanje OLAF. Že kodeks ravnanja³, ki sta ga julija 2003 pripravila Komisija in Urad, je bil namenjen izboljšanju izmenjave informacij o notranjih preiskavah na Komisiji.

Zato je Komisija februarja 2004 sprejela predlog, ki je določal jasna pravila glede izmenjave informacij med OLAF ter institucijami, uradi in agencijami Skupnosti ter OLAF omogočal, da se osredotoči na svoje operativne prednostne naloge in pospeši svoje preiskave ter tako poveča svojo učinkovitost. Cilj predlogov je natančneje pojasniti pravila o začetku, zaključku in podaljšanju preiskav ter okrepiti jamstva za obrambo in vlogo Nadzornega odbora. Zakonodajni postopek je v teku⁴.

Komisija je 26. oktobra 2004 objavila dodatno oceno dejavnosti OLAF⁵, ki vsebuje zlasti kvantitativno analizo. Nekaj številčnih podatkov iz tega poročila je na voljo pod točko 2.4.2.

1.2. Pristop 10 novih držav članic

Države pristopnice so bile po zaslugi predpristopnih skladov in popolnoma decentraliziranega upravljanja SAPARD in ISPA dobro pripravljene na prevzem polne finančne odgovornosti za pravilno izvajanje skladov Skupnosti. Do datuma pristopa je bil vzpostavljen razširjeni decentralizirani izvajalski sistem (EDIS).

Vse nove države članice so ustanovile centralne službe za boj proti goljufijam (AFCOS). AFCOS tvorijo strukturo za pomoč navedenim državam pri privajanju na njihove naloge na področju preprečevanja in boja proti goljufijam. Njihova poglobljena cilja sta, da v svojih državah uskladijo vse zakonodajne, upravne in operativne obveznosti ter dejavnosti na področju zaščite finančnih interesov Skupnosti ter zagotovijo operativno sodelovanje s Komisijo (OLAF) in drugimi državami članicami ter njihovo obveščanje.

V okviru večdržavnega programa PHARE⁶ je bila zagotovljena pomoč za vzpostavitev struktur, sredstev obveščanja in podatkovnih baz ter za razvijanje operativnega strokovnega znanja. Komisija (OLAF) organizira seminarje, usposabljanja in pripravništva, da bi zagotovila, da AFCOS sprejmejo strokovni pristop. V večini novih držav članic so AFCOS službe ali uradi ministrstva za finance. V nekaterih državah pa so del ministrstva za pravosodje (Češka in Ciper) ali ministrstva za notranje zadeve (Litva); na Slovaškem ta služba spada v urad vlade.

³ SEC(2003)871.

⁴ COM(2004)103 in 104: predloga za spremembo Uredbe (ES) št. 1073/1999 in Uredbe (ES) št. 1074/1999.

⁵ SEC(2004) 1370.

⁶ PH/2002/1412.

V večini novih držav članic so AFCOS pristojne za izvajanje in/ali usklajevanje preiskav za boj proti goljufijam. V Sloveniji je ta služba pristojna le za preverjanje ustreznosti in učinkovitosti inšpekcijskih sistemov. AFCOS imajo omejena pooblastila glede nadzora nad metodami, ki jih za vodenje preiskav uporabljajo druge institucije. Takšna pooblastila ima le AFCOS na Poljskem, na Malti pa je bil za nadzor metod, ki jih uporabljajo drugi organi, ustanovljen poseben odbor za usklajevanje.

AFCOS so v vseh državah članicah odgovorne za zbiranje informacij o nepravilnostih na področju izdatkov in za sporočanje teh informacij Komisiji v skladu z zakonodajo Skupnosti. Več podrobnosti o AFCOS v novih državah članicah je na voljo v delovnem dokumentu, ki je objavljen s tem poročilom⁷.

1.3. Sporazum o sodelovanju s Švicarsko konfederacijo

Oktobra 2004⁸ je bil podpisan sporazum o sodelovanju med Evropsko skupnostjo in njenimi državami članicami na eni strani ter Švicarsko konfederacijo na drugi strani o boju proti goljufijam in vsem drugim nezakonitim dejavnostim, ki škodijo njihovim finančnim interesom. Sporazum je po dolgih pogajanjih trenutno v postopku ratifikacije.

Pogodbenice se s tem sporazumom zavezujejo, da si bodo medsebojno zagotavljale polno pravosodno in upravno pomoč pri vseh primerih goljufij in drugih nezakonitih dejavnostih, vključno s kršitvami na področju carin in posrednega obdavčenja v okviru trgovine z blagom in storitvami. Sodelovanje v boju proti pranju denarja se bo znatno izboljšalo in osredotočilo zlasti na hude primere goljufij in tihotapljenja.

Pravila o sodelovanju med pogodbenicami na področju zaščite njihovih finančnih interesov se bodo z določbami sporazuma v veliki meri približale pravnemu redu Skupnosti. Upravno sodelovanje bo temeljilo na določbah Konvencije o medsebojni pomoči in sodelovanju med carinskimi upravami (Konvencija „Neapelj II“⁹). Mehanizmi pravosodnega sodelovanja bodo podobni mehanizmom, ki so določeni v Konvenciji o medsebojni pravni pomoči v kazenskih zadevah med državami članicami Evropske unije in njenem dodatnem protokolu¹⁰. Za pravosodno sodelovanje na področju prisilnih ukrepov (preiskave in zasegi) bo veljalo načelo dvojne kaznivosti, kakor je predvideno in oblikovano v Konvenciji o izvajanju Schengenskega sporazuma¹¹. Določbe o boju proti pranju denarja temeljijo tudi na pravnem redu Skupnosti s tega področja¹².

⁷ SEC(2005)973.

⁸ COM(2004)559 končno. in 2004/0187 (CNS), še neobjavljeni v UL.

⁹ Akt Sveta z dne 18. decembra 1997, UL C 24, 23.1.1998, str. 1.

¹⁰ Konvencija z dne 29. maja 2000, UL C 197, 12.7.2000, in Dodatni protokol z dne 16. oktobra 2001, UL C 326, 21.11.2001.

¹¹ Konvencija o izvajanju Schengenskega sporazuma, UL L 239, 22.9.2000. Če bi se v prihodnosti v schengenskem okviru opustilo načelo dvojne kaznivosti za zahtevke za pravno pomoč za namene preiskave in zasega, se bodo nova schengenska pravila v celoti uporabljala za področja, ki jih ureja sporazum o sodelovanju, razen področja neposrednega obdavčenja.

¹² Zlasti Direktiva 91/308/EGS, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2001/97/ES (UL L 344, 28.12.2001). Drugi protokol h Konvenciji o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti (UL C 222, 19.7.1997).

Komisija upa, da bodo lahko v prihodnosti potekala pogajanja za sklenitev podobnih sporazumov z drugimi tretjimi državami.

1.4. Tihotapljenje cigaret

Skupnost se že več let odločno bori proti tihotapljenju cigaret, ki znatno vpliva na evropski proračun in proračun držav članic. Komisija in deset držav članic¹³ so leta 2000 in 2001 pred newyorška sodišča vložile civilno tožbo zoper RJ Reynolds in druge proizvajalce cigaret zaradi domnevnega sodelovanja pri tihotapljenju cigaret in pranju denarja ter z namenom preprečitve tihotapljenja v prihodnosti zahtevale izrek sodne prepovedi.

1.5. Sporazum s Philip Morris International

Komisija in deset zgoraj navedenih držav so 9. julija 2004 napovedale sklenitev sporazuma s proizvajalcem cigaret Philip Morris International (PMI), ki določa učinkovit sistem za boj proti tihotapljenju in ponarejanju cigaret ter pomeni konec sporov med strankami na tem področju. PMI bo v okviru tega sporazuma sodeloval s službami Komisije, zlasti z OLAF, in pravosodnimi organi držav članic v boju proti tihotapljenju in ponarejanju. Sporazum v zvezi s tem vsebuje tudi finančne določbe, v skladu s katerimi bo PMI v dvanajstih letih izplačal znesek v višini okoli 1,25 milijarde dolarjev. Pogodbenice upajo, da bo to zgled za sklenitev podobnih sporazumov z drugimi družbami.

1.6. Ustavna pogodba in predlagana ustanovitev Evropskega javnega tožilstva

Zaradi čezmejnega značaja goljufij, ki škodijo finančnim interesom Skupnosti, in položaja, ki ga ima organizirani kriminal, je treba za vzpostavitev sodelovanja na evropski ravni prekoračiti ovire med nacionalnimi policijskimi in pravosodnimi organi. Kljub številnim v ta namen predvidenim sporazumom ostaja razdrobljenost evropskega kazenskega prostora poglobljena ovira učinkovitosti boja proti goljufijam. Da bi razširila razpravo, je Komisija leta 2001 sprejela Zeleno knjigo¹⁴. Konvencija o prihodnosti Evrope¹⁵ je v osnutek Pogodbe vključila določbo, ki naj bi omogočila ustanovitev Evropskega javnega tožilstva.

Nazadnje Pogodba o Ustavi za Evropo v svojem členu III-274 določa, da lahko Svet zaradi boja proti kršitvam, ki vplivajo na finančne interese Unije, soglasno in po pridobitvi odobritve Evropskega parlamenta iz Eurojusta ustanovi Evropsko javno tožilstvo. Evropsko javno tožilstvo bo pristojno za preiskave, pregon in obtožbe storilcev in sotorilcev teh kršitev. Evropski svet lahko soglasno po pridobitvi odobritve Evropskega parlamenta in po posvetovanju s Komisijo sprejme evropski sklep, s katerim Javnemu tožilstvu dodeli pristojnosti tudi za boj proti hudim oblikam kriminala s čezmejnimi posledicami.

¹³ Belgija, Nemčija, Grčija, Španija, Francija, Italija, Luksemburg, Nizozemska, Portugalska in Finska.

¹⁴ Zelena knjiga o kazenski zaščiti finančnih interesov Skupnosti in ustanovitvi Evropskega tožilca, COM(2001)715.

¹⁵ Konvencija o prihodnosti Evrope, ki ji je predsedoval V. Giscard d'Estaing, je temeljila na Laekenski deklaraciji o prihodnosti Evropske unije, da bi pozvala k razpravi o poglobljeni reformi evropskih institucij.

Komisija je maja 2005¹⁶ v predlaganem Haaškem programu napovedala, da bo v okviru evropskega pravosodnega sodelovanja in Eurojusta zagotovila nadaljevanje svojega predhodnega dela in možnosti, ki jih Ustava ponuja na področju izboljšanja zaščite finančnih interesov Unije.

Ustava glede boja proti goljufijam na splošno v svojem členu III-415 ohranja sedanje besedilo Pogodbe ES. S črtanjem enega dela besedila¹⁷ pa si bo Unija na kazenskem področju lahko pridobila pravna sredstva, ki so potrebna za zaščito njenih finančnih instrumentov.

2. REZULTATI BOJA PROTI GOLJUFIJAM: ANALIZE STATISTIČNIH PODATKOV TER NOVI UKREPI KOMISIJE IN DRŽAV ČLANIC

2.1. Goljufije in druge nepravilnosti, ki jih države članice sporočajo v skladu s sektorskimi predpisi

V skladu z zakonodajo Skupnosti morajo države članice sporočiti goljufije in druge nepravilnosti, ki škodijo finančnim interesom na vseh področjih delovanja Skupnosti¹⁸. Podobna obveznost obstaja za države prejemnice sredstev iz predpristopnih skladov. Dokument služb Komisije, ki je objavljen s tem poročilom, vsebuje poglobljeno analizo statističnih podatkov, pridobljenih na podlagi teh sporočil¹⁹. Naslednja preglednica povzema število nepravilnosti, ki so bile sporočene v letu 2004, in zadevne zneske za posamezno področje.

Preglednica 2.1 – Število nepravilnosti in zneski

SKUPAJ 2004		
Področje	Število sporočenih nepravilnosti	Skupni znesek (zneski v 1 000 EUR)
Lastna sredstva	2 735	205 692
Jamstveni oddelek EKUJS	3 401	82 064
Strukturni skladi in kohezijski sklad	3 327	694 535
Skupaj	9 463	982 291

¹⁶ COM(2005)184.

¹⁷ Zadnji del odstavka 4 se črta; določal je, da „ukrepi za preprečevanje in boj proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom Unije, ne zadevajo uporabe nacionalnega kazenskega prava ali pravosodja v državah članicah“.

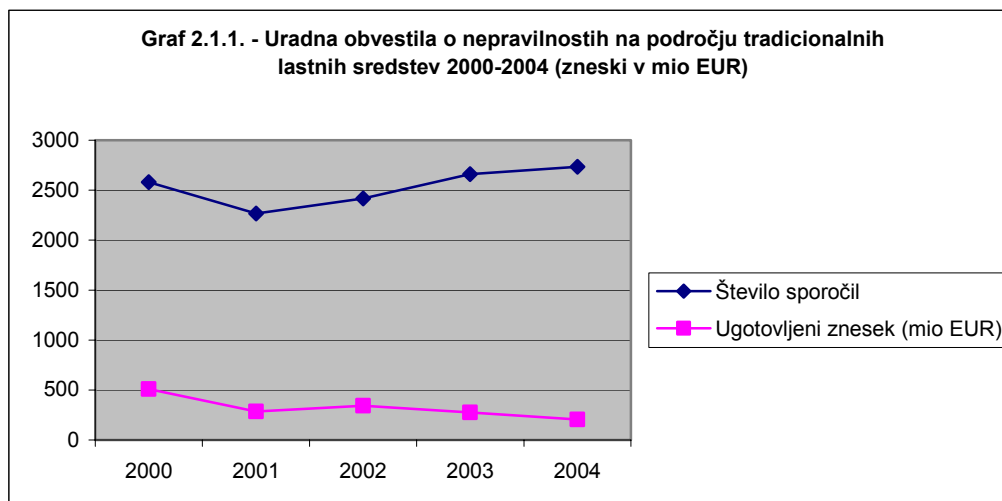
¹⁸ Glej zlasti člen 3(1) Uredbe Sveta (EGS) št. 595/91 z dne 4. marca 1991 (UL L 67, 14.3.1991), Uredbe Komisije (ES) št. 1681/94 z dne 11. julija 1994 (UL L 178, 12.7.1994) in Uredbe Komisije (ES) št. 1831/94 z dne 26. julija 1994 (UL L 191, 27.7.1994) za področje izdatkov ter člen 6(5) Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1150/2000 z dne 22. maja 2000 (UL L 130, 31.5.2000) za področje tradicionalnih lastnih sredstev.

¹⁹ SEC(2005)974.

Število nepravilnosti, ki so bile sporočene v letu 2004, na splošno narašča. Vendar pa se ocenjuje, da finančni vpliv nepravilnosti na vseh področjih upada, z izjemo strukturnih ukrepov; v povprečju znaša okoli 0,19 % za kmetijske izdatke, 1,5 % za lastna sredstva in 2 % za strukturne ukrepe (vključno s kohezijskim skladom). Treba pa je razlikovati med goljufijami in nepravilnostmi. Goljufija je opredeljena kot namerno storjena nepravilnost, ki jo je kot tako pristojen opredeliti le sodnik²⁰. Goljufija je kaznivo dejanje. Sum goljufije je prisoten pri okoli 11 % sporočenih nepravilnosti na področju kmetijskih izdatkov. Na področju strukturnih skladov pa je kot goljufija opredeljenih 20 % nepravilnosti.

2.1.1. Tradicionalna lastna sredstva

Število sporočenih primerov (2 735 za leto 2004) na tem področju nenehno narašča, nasprotno pa zadevni znesek (205,7 mio EUR) od leta 2002 upada in znaša okoli 1,5 % skupnega zneska zbranih lastnih sredstev (12 307²¹ mio EUR v letu 2004). Proizvodi, v zvezi s katerimi je bilo leta 2004 zabeleženih največ nepravilnosti, so cigarete, televizije in sladkor.

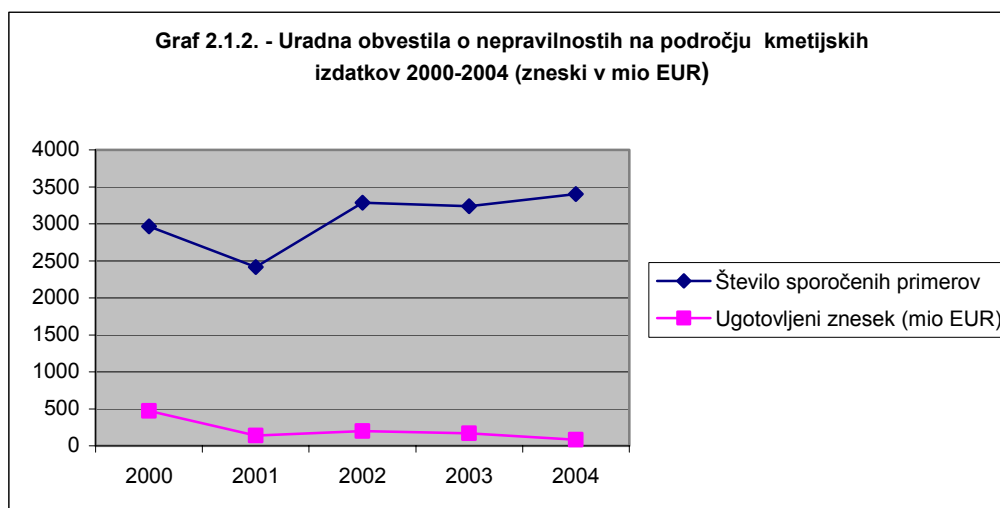


2.1.2. Kmetijski izdatki (Jamstveni oddelek EKUJS)

V primerjavi s predhodnimi leti je leta 2004 število sporočenih nepravilnosti rahlo naraslo (3 401 primerov). Vendar pa se je njihov finančni vpliv zmanjšal (82 mio EUR) in znaša okoli 0,19 % skupnih proračunskih sredstev za prevzem obveznosti Jamstvenega oddelka EKUJS (42 935 mio EUR za leto 2004, zabeleženo je očitno izboljšanje v primerjavi s številkami iz predhodnih let).

²⁰ Glej opredelitev iz člena 1 Konvencije o zaščiti finančnih interesov Skupnosti z dne 26. julija 1995 (UL C 316, 27.11.1995), ki je začela veljati 17. oktobra 2002.

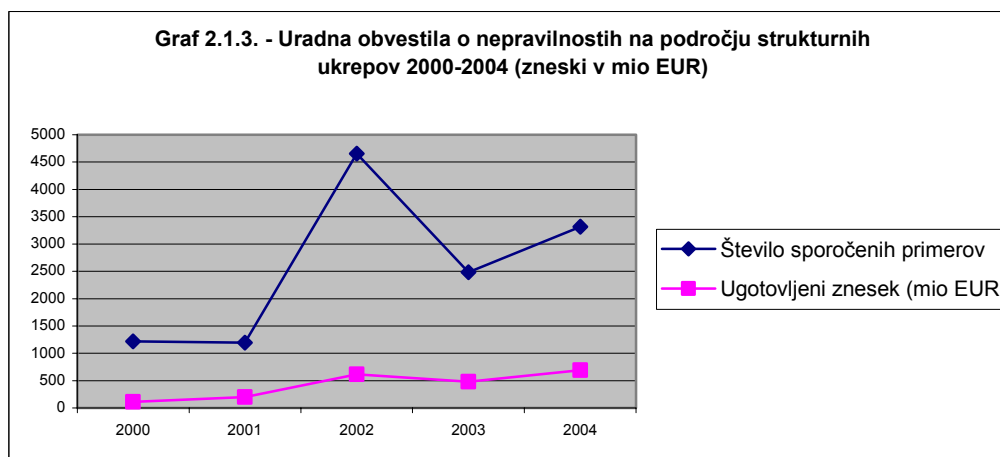
²¹ Ta znesek ustreza carinskim obveznostim, ki so vpisane v „račune A“ držav članic za leto 2004, oziroma obveznostim, ki so bile plačane in/ali zajamčene. Zneski, za katere je bila ugotovljena carinska obveznost, vendar pa ti niso bili plačani ali zajamčeni (ali so bili zajamčeni, vendar predmet pritožbe), so vpisani v „računih B“; ta podatek ne vključuje teh zneskov. Zneski, ki so v sporočilih ugotovljeni kot predmet nepravilnosti, se vodijo tako v računih A kot B.



Komisija je ocenila vpliv goljufij na proračun Skupnosti na podlagi ocen držav članic na eni strani in lastnih analiz na drugi strani. Na podlagi njene ocene se lahko 11 % sporočenih nepravilnosti oziroma v skupnem znesku približno 6,8 mio EUR uvrsti med goljufije. Večina sumov goljufije naj bi temeljila na lažnih prijavah površin ter ponarejenih carinskih dokumentih in prošnjah za pomoč.

2.1.3. Strukturni ukrepi

V primerjavi s predhodnim letom se je leta 2004 povečalo število sporočenih nepravilnosti (3 339 primerov, vključno s kohezijskim skladom), pa tudi njihov finančni vpliv (695,6 mio EUR). Ta sprememba izhaja iz povečanja števila primerov na področju ESRR. Finančni vpliv teh nepravilnosti znaša približno 2 % terjatev strukturnih skladov in kohezijskega sklada (35 665 mio EUR za leto 2004).



Na podlagi ocene Komisije se lahko 20 % sporočenih nepravilnosti uvrsti med goljufije. Zdi se, da je največ nepravilnosti (okoli 26 %) zabeleženih v okviru Evropskega socialnega sklada (ESS).

2.1.4. Predpristopni skladi

Z večletnimi finančnimi sporazumi za sklade PHARE²², SAPARD²³, ISPA²⁴ in sklade sredstev, dodeljenih Cipru in Malti²⁵, je bil vzpostavljen sistem uradnega obveščanja o nepravilnostih, podoben sistemu za strukturne sklade.

Preglednica 2.1.4.: Uradna obvestila o nepravilnostih glede predpristopnih skladov. Zneski v milijonih EUR ustrezajo skupnemu upravičenemu znesku v okviru projektov, na katere se nanašajo nepravilnosti

Leto	PHARE ²⁶		SAPARD		ISPA	
	Primeri	Znesek	Primeri	Znesek	Primeri	Znesek
2002	30	1 073	0	0	0	0
2003	12	9	26	76	20	391
2004	81	35	131	81	28	713
Skupaj	123	1 118	157	157	48	1 105

Organi, pristojni za sporočanje nepravilnosti, si morajo še naprej resno prizadevati za kakovost sporočil. V več kot 90 % primerov Komisija namreč ne more poznati opredelitve odkrite nepravilnosti, izterjanih zneskov in zneskov, ki jih je treba še izterjati. Zato zgornja preglednica navaja znesek skupnih upravičenih stroškov v okviru zadevnih projektov, ne pa dejansko dodeljenih zneskov. Razpoložljivi podatki še ne omogočajo poglobljene analize.

2.2. Sporočanje rezultatov boja proti goljufijam: obveščanje javnosti

Zaradi izboljšanja transparentnosti želi Komisija bolje obveščati o oblikah goljufij in drugih nepravilnostih, ki ogrožajo finančne interese Skupnosti, o njihovih posledicah in ukrepih, sprejetih za njihovo preprečevanje.

OLAF je novembra 2004 z mrežo poročevalcev o boju proti goljufijam organiziral seminar za usposabljanje, na katerem so se zbrali strokovnjaki s področja obveščanja nacionalnih organov, ki delujejo na področju boja proti goljufijam. Komisar Siim Kallas je v svojih uvodnih opombah izjavil, da „je transparentnost eden izmed ključnih elementov boja proti korupciji in slabemu upravljanju proračuna ter njenega preprečevanja. Obveščanje je poglobljeno del te transparentnosti. Transparentnost

²² Gospodarska pomoč Republiki Madžarski in Ljudski republiki Poljski, Uredba (ES) št. 3906/89, UL L 375, 23.12.1989.

²³ SAPARD (predpristopni instrument za kmetijstvo), Uredba (ES) št. 1268/1999, UL L 161, 26.6.1999.

²⁴ ISPA (predpristopni strukturni instrument), Uredba (ES) št. 1267/1999, UL L 161, 26.6.1999.

²⁵ Uredba (ES) št. 555/2000, UL L 68, 16.3.2000.

²⁶ Statistični podatki iz tega stolpca vključujejo obvestila, ki sta jih Ciper in Malta predložila v skladu z Uredbo 555/2000.

pogosto sama po sebi zadostuje za preprečevanje goljufij“. Poudaril pa je, da je treba pri preiskavah najti ravnotežje med različnimi interesi.

V tem poročilu analiza prispevkov držav članic²⁷ kaže na to, da imajo slednje precej različna sodna in pravna pravila na področju sporočanja informacij o različnih fazah upravnih ali sodnih preiskav.

Omejeno število držav članic zagovarja, da je treba javnost v veliki meri obveščati o preiskavah upravnih služb, pa tudi o preiskavah pravosodnih organov, in sicer od začetka preiskave do razširjanja elementov preiskave po njeni zaključitvi.

Vendar pa večina držav članic omejuje obveščanje javnosti na različne faze upravnih preiskav. To utemeljujejo z načelom, da mora biti pravica do obveščanja v ravnotežju s potrebo po zaščiti pravic obrambe, zasebnega življenja in osebnega dostojanstva. Zavračajo tudi razširjanje elementov preiskave po njeni zaključitvi. Vendar pa pri sodnih preiskavah dovoljujejo obsežnejše obveščanje javnosti; običajno se ne izvaja prostovoljno, temveč na zahtevo sredstev obveščanja ali na podlagi izrecnega dovoljenja.

2.3. Ukrepi držav članic

Spodaj predstavljene določbe so bile izbrane okvirno. V posebnem dokumentu Komisije²⁸ so popisani vsi novi ukrepi, sprejeti v letu 2004, ki so jih sporočile države članice. Nove države članice so načeloma sporočale le določbe, ki so bile sprejete ali so začele veljati po 1. maju 2004.

2.3.1. *Novi horizontalni ukrepi*

Države članice so napovedale sprejetje zelo različnih ukrepov za izboljšanje zaščite finančnih interesov Skupnosti: ukrepi za boj proti pranju denarja ali korupciji, nacionalna strategija za boj proti goljufijam, razširitev področja carinskih preiskav, obsežnejša opredelitev nekaterih kršitev, da bi se vanjo vključili vplivi na evropski proračun, izboljšanje finančnega nadzora ali postopkov računalniške obdelave podatkov itd.

Leta 2004 je bil v Belgiji sprejet nov zakon o boju proti pranju denarja. Zakon določa, da mora Enota za obdelavo finančnih podatkov od sedaj obveščati Ministrstvo za finance o podatkih, ki jih posreduje Javnemu tožilstvu, v zvezi s pranjem denarja ali lastnine, ki izvira iz storjene kršitve, povezane s hudo in organizirano davčno goljufijo. Ta določba se nanaša tudi na goljufije, ki vplivajo na proračun Skupnosti.

Latvijska vlada je sprejela obsežen program za boj proti korupciji za obdobje 2004–2008. Latvijski zakon dovoljuje predvsem Uradu za preprečevanje korupcije in boj

²⁷ SEC(2005)973.

²⁸ SEC(2005)973. Države članice so bile pozvane, da sporočijo podatke le o ukrepih, ki so več kot zgolj preprosto izvajanje zakonodaje Skupnosti. Ob upoštevanju, da se poročilo Komisije pripravi vsako leto, dejstvo, da nekatere države članice v letu 2004 niso sprejele novih ukrepov, ne odraža splošne ravni zaščite finančnih interesov v zadevni državi članici. To lahko nasprotno pomeni, da je bila njena dejavnost bolj dinamična v predhodnem obdobju.

proti njej, da prejema informacije o kazenskih preiskavah, ki so v teku (z dovoljenjem tožilca), donacijah političnim organizacijam ali obveznostih in terjatvah javnih uslužbencev (z dovoljenjem tožilca ali predsednika Vrhovnega sodišča).

Češka je za boj proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom Skupnosti²⁹, sprejela nacionalni strateški pristop.

V Franciji pristojnosti Nacionalne službe za sodno carino sedaj obsegajo tudi vse kršitve, povezane z zaščito finančnih interesov Skupnosti³⁰. Njeni uslužbenci, pooblaščenici za opravljanje sodnih preiskav, so od sedaj pristojni tudi za kršitve, povezane s strukturnimi skladi.

Sprememba poljskega kazenskega zakonika na področju financ uvaja novo opredelitev javne pravne obveznosti. Odslej neizterjava sredstev evropskega proračuna ali proračuna, s katerim upravljajo Skupnosti ali s katerim se v njihovem imenu upravlja, lahko pomeni kršitev javne pravne obveznosti, če so prisotni drugi sestavni elementi kršitve.

Slovenski kazenski zakonik je bil spremenjen zato, da se v opredelitev davčne utaje vključijo goljufije, ki škodujejo finančnim interesom Skupnosti.

Na Slovaškem je bila opredelitev kršitve proračunske discipline razširjena na nepravilnosti, storjene pri uporabi sredstev Skupnosti³¹.

Finski zakonodajalec je uvedel funkcijo finančnega nadzornika, ki je neodvisen in ima pravico do dostopa do informacij. Njegova naloga je usklajevati notranja in upravna preverjanja evropskih sredstev na Finskem ter pripravljati poročila o nadzoru in reviziji teh sredstev, slabem upravljanju in nepravilnostih. Ta poročila so namenjena institucijam in drugim uradom Evropske unije. Finska vlada je prav tako vzpostavila odbor za notranji nadzor in obvladovanje tveganj, ki je pristojen zlasti za usklajevanje postopkov nadzora in izboljšanje notranje revizije.

Na Portugalskem je odslej obvezno, da se vsaj vsakih osem let izvede zunanja revizija stroškov organov, ki upravljajo z javnimi izdatki (in zlasti z evropskimi sredstvi)³². Revizija mora vsebovati oceno nalog in ciljev organa ter temeljiti na merilih gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti izdatkov.

Sklenjen je bil sporazum za olajšanje sodelovanja med latvijsko finančno policijo in estonskimi carinskimi organi.

V češkem pravosodnem sistemu je bil zlasti zaradi preprečevanja goljufij izboljššan postopek izbora zmagovalnega ponudnika javnega razpisa za javno naročilo.

Računalniška obdelava podatkov. Več držav članic je opozorilo na izboljšanja računalniške obdelave podatkov, kar naj bi povečalo učinkovitost in zanesljivost delovanja različnih organov. V Franciji bo uporaba nove računalniške aplikacije

²⁹ Resolucija 456 z dne 12. maja 2004.

³⁰ Zakon št. 204/2004 z dne 9. marca 2004 o prilagoditvi pravosodja na razvoj kriminala.

³¹ Zakon št. 523/2004.

³² Zakon št. 48/2004.

omogočila avtomatizacijo, spremljanje in večjo zanesljivost upravnih preverjanj, pa tudi izbire glede preiskav in pregledov na kraju samem na področju razvoja podeželja. Litva je vzpostavila računalniški sistem upravljanja za zbiranje in hranjenje podatkov, povezanih z načrtovanjem in uporabo strukturnih sredstev ter dodatnih finančnih virov. V Združenem kraljestvu so škotski organi zaključili vzpostavitev sistema, ki bo za vsa strukturna sredstva omogočal spletno predložitev zahtev in pritožb. Na Madžarskem je bil leta 2004 zaradi učinkovite in enotne obdelave podatkov, povezanih s strukturnimi skladi in kohezijskim skladom, izdelan enoten sistem računalniškega upravljanja (EMIR).

2.3.2. Novi ukrepi na področju lastnih sredstev

Španski zakon iz julija 2004 je uvedel spremembe v davčno pravo. Zakon uvaja zlasti možnost uporabe novih tehnologij in mehanizmov za učinkovitejši boj proti goljufijam. Prav tako predvideva večje število davčnih preverjanj in izboljšanje postopka izterjave davčnih obveznosti.

Nov irski zakon znatno povečuje pristojnost carinskih uslužbencev pri zasegu predmetov, ki so bili uporabljeni pri kršitvi ali iz nje izvirajo. Irska je decembra 2004 kupila prenosni skener za zabojnike, ki naj bi znatno izboljšal učinkovitost carinskih služb v boju proti tihotapljenju po morju.

Na Poljskem je bila carinska zakonodaja prilagojena, da bi se tudi za lastna sredstva Skupnosti omogočil davčni nadzor.

2.3.3. Novi ukrepi na področju kmetijskih izdatkov

Na področju skupne kmetijske politike je Francija začela reorganizacijo plačilnih uradov v pole, ustanovitev enotne plačilne agencije pa je predvidena v letu 2007.

V Italiji je bil sprejet zakonski odlok za uskladitev in racionalizacijo inšpekcijskih pregledov. Ta akt regionalnim vladam podeljuje pristojnost za izrekanje upravnih kazni v primeru goljufij na živilskem področju, ki so bile storjene s kršenjem evropskih predpisov.

Nov zakon na Poljskem pooblašča predsednika Agencije za kmetijske trge, da z upravno odločbo v carinske obveznosti vključi tudi neupravičena ali prekomerno izplačana kmetijska plačila, kar bo omogočilo njihovo izterjavo po upravnih izvršilnih postopkih.

2.3.4. Novi ukrepi na področju strukturnih ukrepov

Malteški zakon I iz leta 2004 spreminja sistem izterjave, nadzora in plačila javnih sredstev, ki se prav tako nanaša na strukturne sklade. Določbe novega zakona predvidevajo tudi postopke za boj proti goljufijam in drugim nepravilnostim.

Na Nizozemskem so bili leta 2004 sprejeti številni upravni ukrepi za zagotovitev pravilne uporabe sredstev ESS in učinkovitejšega preprečevanja nepravilnosti. Ukrepi vključujejo zlasti izmenjavo podatkov, pomoč in preverjanja, predvsem v zvezi z zahtevami z retroaktivnim učinkom.

Na Poljskem se bili z zakonom z dne 20. aprila 2004 ustanovljeni nacionalni nadzorni uradi za vsakega izmed strukturnih skladov.

Na Portugalskem je bil sprejet nov revizijski priročnik za strukturne sklade in kohezijski sklad; v njem so opredeljene metode, ki jih mora IGF uporabljati v svoji funkciji organa, imenovanega za izdajo izjav o veljavnosti ob zaključku različnih oblik sofinanciranih intervencij.

2.4. Ukrepi Komisije

2.4.1. Ocena akcijskega načrta

Splošnemu strateškemu pristopu 2001–2005³³ je sledil akcijski načrt Komisije o zaščiti finančnih interesov in boju proti goljufijam za obdobje 2004–2005³⁴.

Od 37 ukrepov, opredeljenih v zgoraj navedenem načrtu, jih je Komisija leta 2004 izvedla 11. Med temi velja omeniti:

- predlog za spremembo Uredbe št. 1073/99 in Uredbe št. 1074/99³⁵ (glej točko 1.1);
- predlog Uredbe o medsebojni upravni pomoči za zaščito finančnih interesov Skupnosti pred goljufijami in drugimi oblikami nezakonitega ravnanja, zlasti pranjem denarja in goljufijami, povezanimi z DDV³⁶ (glej točko 3.2);
- Poročilo³⁷ o izvajanju Konvencije o zaščiti finančnih interesov Skupnosti, ki je začela veljati leta 2002, s strani držav članic. Ugotovljene so bile številne pomanjkljivosti; Komisija meni, da je nadaljevanje sprejetja osnutka Direktive³⁸ o zaščiti finančnih interesov Skupnosti utemeljeno.

2.4.2. Krepitev učinkovitosti OLAF

OLAF si je od svoje ustanovitve znatno prizadeval skrajšati trajanje predhodnega ocenjevanja in preiskav. Po tem, ko se je povprečno trajanje ocenjevanja podatkov, povezanih s sumi nepravilnosti, v obdobju med julijem 2000 in junijem 2001³⁹ podaljšalo na 18 mesecev, se je v obdobju 2003–2004 ponovno skrajšalo na 5 mesecev. Od leta 1999 se povprečno trajanje preiskav nenehno skrajšuje; danes trajajo približno 22 mesecev v primerjavi z 29 meseci pred 5 leti.

³³ Sporočilo Komisije o zaščiti finančnih interesov Skupnosti – Boj proti goljufijam: za splošen strateški pristop, COM(2000)358 končno.

³⁴ Sporočilo Komisije o zaščiti finančnih interesov Skupnosti – Boj proti goljufijam – Akcijski načrt 2004–2005, COM(2004)544 končno.

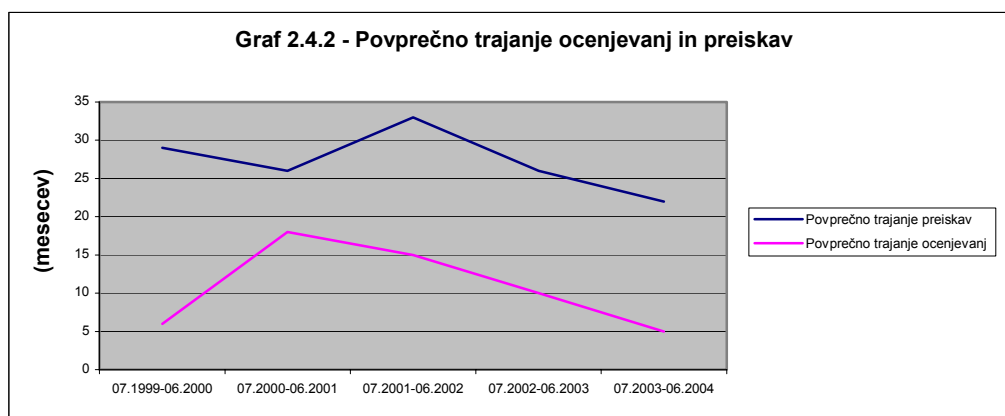
³⁵ COM(2004)103 in 104 končno.

³⁶ COM(2004)509 končno.

³⁷ COM(2004)709 končno.

³⁸ COM(2002)577 končno.

³⁹ V obdobju julij 1999–junij 2000 je ocenjevanje v povprečju trajalo 6 mesecev, vendar pa to obdobje ne more predstavljati vzorca, saj so novi postopki začeli veljati šele konec leta 2000.



Odstotek preiskav, ki so se zaključile s postopkom, je narasel (približno en primer od dveh v obdobju julij 2003–junij 2004 v primerjavi z enim primerom od petih v obdobju 1999–2000), zlasti glede sodnih postopkov (približno en primer od treh v obdobju 2003–2004 v primerjavi z enim primerom od dvaindvajsetih v obdobju 1999–2000)⁴⁰.

2.4.3. Operativno strokovno znanje in izkušnje za izboljšanje zakonodaje in upravljanja s pogodbami

Bela knjiga o reformi Komisije⁴¹ vsebuje vrsto ukrepov, namenjenih izboljšanju uporabe razpoložljivega strokovnega znanja in izkušenj, s ciljem učinkovitejšega preprečevanja nepravilnosti in goljufij. Sporočilo Komisije⁴² za izboljšanje kakovosti zakonodaje predvideva mehanizem posvetovanja z OLAF na samem začetku postopka priprave zakonodajnih predlogov. Sporočilo prav tako določa, da naj bi GD za proračun v sodelovanju z Uradom sprejel niz ukrepov preprečevanja na področju upravljanja s pogodbami. Sistem je začel delovati leta 2003.

Med načrtovanimi zakonodajnimi ukrepi za leto 2004 je bilo ugotovljenih 29 ukrepov, ki so z vidika onemogočanja goljufij tvegani. Urad je tako lahko prispeval svoje operativne izkušnje pri pripravi dokumentov Skupnosti, zlasti Zelene knjige o prihodnosti preferencialnih režimov in posodobitvi carinskega zakonika ter bolj posebnih uredb, kot sta predloga za ureditev kvot za gobe ali potrdil o poreklu za česen, uvožen iz tretjih držav.

Na področju neposrednih izdatkov bo novi vzorec memoranduma o soglasju o sodelovanju držav kandidatk v programih Skupnosti vključeval klavzule, ki bodo zagotavljale učinkovitejšo zaščito finančnih interesov.

⁴⁰ Za več podrobnosti o rezultatih Urada glej dodatno oceno dejavnosti OLAF, SEC(2004)1370.

⁴¹ Reforma Komisije, Bela knjiga točka V3 dela I in točka XXX dela II, COM(2000)200 končno.

⁴² Sporočilo Komisije o onemogočanju goljufij prek zakonodaje in upravljanja s pogodbami z dne 7. novembra 2001, SEC(2001)2029 končno.

3. SODELOVANJE NA KMETIJSKEM IN CARINSKEM PODROČJU

Instrument za sodelovanje na kmetijskem in carinskem področju⁴³ določa pogoje, pod katerimi carinski in kmetijski organi držav članic na zahtevo organa prosilca ali prostovoljno sodelujejo med seboj in s Komisijo zato, da zagotovijo izvajanje posebnega nadzora nad osebami, kraji, pretokom blaga in prevoznih sredstev, upravne poizvedbe, izdajo potrdil itd.

Uredba vzpostavlja sistem obsežne izmenjave podatkov, v okviru katerega nacionalni organi Komisiji sporočajo vse koristne podatke v zvezi z odkritimi nepravilnostmi in sumi goljufij, uporabljenimi načini ter postopki itd. (člen 17). Uredba prav tako predvideva medsebojno pomoč med organi tretjih držav in obveščanje Komisije, če ima to poseben pomen (členi 19 do 22).

Z Uredbo se vzpostavi carinski informacijski sistem (členi 23 do 41), ki omogoča hitro širjenje informacij in povečuje uspešnost postopkov sodelovanja⁴⁴.

Komisija in države članice so letos to temo uvrstile med poglavitna vprašanja, vključena v vprašalnik. Naslednji oddelek vsebuje splošen pregled položaja na tem področju.

3.1. Rezultati analize prispevkov držav članic⁴⁵

Na splošno je izvajanje Uredbe zadovoljivo. Iz analize izhaja, da bi se kakovost razpoložljivih statističnih podatkov na ravni držav članic in Komisije lahko izboljšala in da bi bilo treba odpraviti nekatere praktične težave.

Statistični podatki o sporočilih. Večina držav članic je imela težave pri zagotavljanju zanesljivih in doslednih statističnih podatkov v zvezi s sporočili ali poročili. Te ne razpolagajo s centralizirano podatkovno bazo za tovrstne informacije, pa tudi ne z enotno opredelitvijo pojma „sporočanje podatkov o medsebojni pomoči“. Te številke so bile proučene le na podlagi kvantitativnega pristopa; nobena analiza ni bila možna. Prav tako niso na voljo statistični podatki, ki bi se lahko uporabili, v zvezi s številom sporočil in poročil, ki jih je Komisija zahtevala ali so ji bila poslana. Da bi se podatkovne baze lahko uporabile pri analizi tveganja, je zaželeno njihovo izboljšanje.

Obravnavanje zahtevkov za medsebojno pomoč. Države članice so opozorile na nekatere težave, ki se nanašajo zlasti na roke za odgovor, kakovost in ustreznost odgovorov (nekateri tretje države celo ne odgovorijo) ter težave s prevajanjem.

⁴³ Uredba (ES) št. 515/97, UL L 82, 22.3.1997, dopolnjena z Uredbo Komisije (ES) št. 696/98, UL L 96, 28.3.1998.

⁴⁴ Ta sistem je bil dopolnjen z instrumentom iz tretjega stebra: „Konvencija Neapelj II“, ki določa mehanizme medsebojne pomoči v okviru kazenskih preiskav glede kršitev nacionalne carinske zakonodaje in carinske zakonodaje Skupnosti. Določeno število zadevnih preiskav predstavlja naravno nadaljevanje upravnih poizvedb, ki so se opravljale v skladu z Uredbo (ES) št. 515/97. Leta 2004 je navedeno konvencijo ratificiralo deset držav članic (Avstrija, Belgija, Ciper, Madžarska, Latvija, Litva, Portugalska, Finska, Slovenija, Slovaška). Dve državi članici (Češka, Estonija) sta jo ratificirali na začetku leta 2005. Ob pripravi tega poročila samo tri države članice še niso deponirale svoje listine o ratifikaciji.

⁴⁵ Vsi odgovori držav članic so na voljo v delovnem dokumentu, priloženem poročilu (SEC(2005)973); poročilo vsebuje le kratek povzetek pregleda.

Začeti ukrepi zaradi tega včasih zastarajo. Večina držav članic redno pošilja opomine za pospešitev postopka.

Sodelovanje s tretjimi državami. Za odpravo določenih težav, na katere se je opozorilo⁴⁶, so države članice predlagale sklenitev sporazumov o sodelovanju z nekaterimi državami. Opozorjeno je bilo, da je včasih težko opredeliti pristojni organ tretje države ali države članice (če zahtevek pošlje tretja država), čeprav Komisija ob vsakem sestanku odbora za medsebojno pomoč (dvakrat ali trikrat na leto) posodobi in razdeli seznam s kontaktnimi podatki.

Obravnava sporočil o tveganju goljufij. Države članice sporočijo Komisiji tveganja goljufij ali drugih nepravilnosti, če imajo slednje poseben pomen na ravni Skupnosti, Komisija pa te informacije sporoči drugim zadevnim državam članicam⁴⁷. Nekateri države članice imajo dva ali več organov, pristojnih za izvajanje carinske zakonodaje, vendar se ta sporočila obravnavajo na enak način kot drugi zahtevki za medsebojno pomoč: sporočilo praviloma prejme centralna enota ali urad za usklajevanje in ga predhodno analizira, da določi organ, pristojen za njegovo obravnavo⁴⁸. Enota/urad za usklajevanje pošlje morebitne rezultate Komisiji (OLAF).

Potreba po dovoljenju sodnega organa. Če se za izvajanje ukrepa, ki je potreben za obravnavo zahtevka za medsebojno pomoč, zahteva odobritev sodnega organa, se tako pridobljena informacija pošlje državi prosilki⁴⁹. Za posredovanje informacij se lahko zahteva dodatno dovoljenje sodnega organa. Države članice se med seboj zelo razlikujejo glede vrste preiskovalnih ukrepov, ki zahtevajo dovoljenje sodnega organa; zlasti glede pristojnosti za upravne poizvedbe carinskih organov. Vendar pa se ob vsaki zahtevi za dovoljenje za opravljanje preiskovalnega ukrepa zahteva dodatno dovoljenje za posredovanje poročila državi prosilki⁵⁰. Za prenos pridobljenih podatkov nekatere države članice določajo tudi dodatne pogoje, ki niso predvideni v Uredbi.

Obravnava poročil, ki se predložijo po misiji v tretji državi. Po zaključku misije v tretji državi se zadevnim državam članicam, čeprav se misije niso udeležile, pošlje poročilo, ki ga sopodpišejo udeleženci misije, in dokumenti, ki se lahko uporabijo kot dokazi⁵¹. Komisija je hotela vedeti, ali se lahko poslana poročila in dokumenti uporabijo kot dokazi v postopku izterjave pred nacionalnim sodiščem, ne glede na to, ali se je država članica udeležila misije. Države članice so na to vprašanje odgovorile pritrdilno. V kolikor pa tretji organi (čigar podpis po zakonodaji Skupnosti ni

⁴⁶ Predlagana je bila sklenitev sporazumov z naslednjimi državami: Albanijo, Armenijo, Belorusijo, Bosno in Hercegovino, Kanado, Kitajsko, Hrvaško, Združenimi arabskimi emirati, Indonezijo, Japonsko, Laosom, Malezijo, Panamo, Romunijo, Rusijo, Srbijo in Črno goro, Singapurom, Tajvanom, Tajsko, Tunizijo, Vietnamom, „državami Bližnjega vzhoda“, „državami Balkana“, „državami Severne Afrike“, „državami jugovzhodne Azije“. Začela sta veljati sporazum o sodelovanju, podpisan 20. oktobra 2004 z Indijo, in sporazum, podpisan 26. marca 2001 z Mehiko.

⁴⁷ Člen 18 Uredbe 515/97.

⁴⁸ Na Poljskem je Urad za mednarodne odnose finančnega ministrstva poglavitni sogovornik Komisije, vendar pa je treba v določenem številu primerov kontaktirati tudi carinske organe. Obe službi spadata pod Ministrstvo za finance.

⁴⁹ Člen 3 Uredbe 515/97.

⁵⁰ Z izjemo Poljske, Slovaške in Francije za carinske poizvedbe.

⁵¹ Člen 20 Uredbe.

obvezen) ne podpišejo tega poročila, lahko v postopku, sproženem v državi članici, ki se misije ni udeležila, nastanejo težave glede dokazovanja.

Statistični podatki o nadaljnjem spremljanju sporočenih primerov. Sporočanje upravnih in sodnih odločb v zvezi s primeri, ki so bili sporočeni v skladu z Uredbo, je obvezno⁵². Čeprav več držav članic načrtuje vzpostavitev služb, pristojnih za nadaljnje spremljanje sporočenih primerov in pripravo statističnih podatkov, večina držav trenutno nima sistema za centralizirano upravljanje teh informacij, pridobljeni statistični podatki pa so nepopolni in nezanesljivi. Odstotek odločb, ki se nanašajo na organizirani kriminal, je zelo nizek. Razlogi za to so lahko zmerna vpletenost organiziranega kriminala pri kršitvah carinske in kmetijske zakonodaje, omejena opredelitev organiziranega kriminala v pravnih sistemih nekaterih držav članic, prerazvrstitev ugotovljenih kršitev s strani sodnega organa (na primer „kriminalne združbe“) ali pomanjkanje dokazov v spisu.

3.2. Ukrepi, ki jih je Komisija sprejela leta 2004

Izboljšanje sodelovanja na kmetijskem in carinskem področju. Na podlagi tematskega poročila GD za proračun o obravnavi sporočil o medsebojni pomoči⁵³ se je Komisija posvetovala z državami članicami in potrdila, da je treba:

- povečati učinkovitost delovnih metod s sodobnejšo in hitrejšo izmenjavo in spremljanjem informacij;
- zagotoviti okolje, ki bi bilo bolj naklonjeno medsebojnemu delovanju orodij za odkrivanje, preiskovanje in pregon (povezave med obrazci za medsebojno pomoč, SID⁵⁴ in FIDE⁵⁵);
- vzpostaviti boljšo sinergijo med cilji različnih služb Komisije.

Leta 2004 se je začela izdelava študije o izvedljivosti za pripravo elektronskega poročila „Medsebojna pomoč (MP)/Sporočanje goljufij“.

Razširitev sodelovanja na druga področja. Komisija je 20. julija 2004 Evropskemu parlamentu in Svetu predložila predlog Uredbe o medsebojni upravni pomoči⁵⁶.

Predlagana uredba naj bi zagotavljala podrobnejšo pravno podlago v boju proti goljufijam ter na ravni Skupnosti spodbujala sodelovanje in usklajevanje s Komisijo, zlasti z OLAF. Predlog Uredbe ima horizontalni značaj; zajema vse sektorje boja proti goljufijam na ravni Skupnosti, ki še niso urejeni s sektorsko zakonodajo, in

⁵² Člen 49; praviloma se izvaja na podlagi sistema OWNRES.

⁵³ Tematsko poročilo iz leta 2002 o obravnavi sporočil o medsebojni pomoči v državah članicah.

⁵⁴ Podatkovna baza „Carinski informacijski sistem“, določena v Konvenciji z dne 26. julija 1995 o uporabi informacijske tehnologije za carinske namene (UL C 316, 27.11.1995). Nov skupni vmesnik naj bi omogočil hrambo določenega števila informacij, ki jih vsebujejo sporočila o medsebojni pomoči.

⁵⁵ Vzpostavitev identifikacijske podatkovne baze carinskih datotek (FIDE) je predvidena v dodatnem protokolu z dne 8. maja 2003 h Konvenciji o uporabi informacijske tehnologije za carinske namene (UL C 139, 13.6.2003). Cilj FIDE je omogočiti pristojnim organom države članice, da prepoznajo pristojne organe drugih držav članic, ki preiskujejo ali so preiskovali te osebe ali podjetja.

⁵⁶ COM(2004)509 končno.

sicer sodelovanje med državami članicami in Komisijo v boju proti goljufijam znotraj Skupnosti na področju DDV⁵⁷, strukturne sklade in neposredne izdatke. Predlog prav tako zadeva uporabo informacij o finančnih transakcijah, za katere se sumi, da lahko služijo pranju prihodkov iz goljufij, storjenih v škodo Skupnosti. Sodelovanje naj bi se osredotočalo na primere, ki imajo poseben pomen na ravni Skupnosti, to je tiste, ki lahko privedejo do davčnih izgub v višini najmanj 500 000 EUR v primeru goljufij v zvezi z DDV in v višini 100 000 EUR v drugih primerih.

4. IZTERJAVA

Komisija nadzoruje izterjavo nepravilno plačanih zneskov s strani Skupnosti zaradi napake, goljufije ali druge nepravilnosti ter zbiranje lastnih sredstev. Izterjava je na področjih, ki jih Komisija neposredno upravlja, v njeni lastni pristojnosti. Na področjih z decentraliziranim upravljanjem pa je pristojnost deljena, Komisija spremlja postopke izterjave, ki jih sprožajo države članice, in po potrebi vodi postopke potrjevanja obračunov.

Komisija je leta 2004 sprejela več ukrepov za izboljšanje izterjave lastnih sredstev, zlasti na področju kmetijstva, strukturnih skladov in neposrednih izdatkov.

4.1. Tradicionalna lastna sredstva

Države članice so odgovorne za izterjavo tradicionalnih lastnih sredstev. Evidenco plačanih in/ali zajamčenih carinskih obveznosti morajo voditi v „računih A“⁵⁸, obveznosti, ki niso bile izterjane ali zajamčene (ali so bile zajamčene, vendar predmet pritožbe), pa v „računih B“. Večina obveznosti, vpisanih v računih B, izhaja iz odkritih goljufij ali nepravilnosti.

V poročilu⁵⁹ je bilo proučenih 17 primerov izterjav, ki so bili predmet sporočila o medsebojni pomoči OLAF, v vsakem od primerov pa je bilo vpletenih več držav članic in njihov finančni vpliv na proračun Skupnosti je posamezno presegal 1 milijon EUR. Izbrani primeri so se nanašali na različna sredstva in različne mehanizme goljufij (lažne carinske vrednosti, ponarejene cene in lažne izjave o poreklu). Komisija je tako lahko opazila nenehno izboljšanje dejanske stopnje izterjave obveznosti (2 % za vzorec, proučen leta 1994, 12 % za vzorec iz leta 1998 in 15 % za vzorec iz leta 2003).

Države članice so prav tako odgovorne za vnos podatkov o vseh primerih odkritih goljufij in nepravilnosti v sistem „OWNRES“, če njihov potencialni finančni vpliv na tradicionalna lastna sredstva presega 10 000 EUR. Ker je treba te primere običajno voditi tudi v „računih B“, je Komisija izvedla primerjavo. Rezultati niso bili zadovoljivi. Pri ponovni primerjavi leta 2004 so bila zabeležena znatna izboljšanja.

⁵⁷ Namen predlagane uredbe je dopolniti Uredbo Sveta (ES) št. 1798/2003 z dne 7. oktobra 2003 (UL L 264, 15.10.2003), ki se nanaša le na sodelovanje med državami članicami in ne med državami članicami in Komisijo.

⁵⁸ Uredba (ES, Euratom) št. 1150/2000, UL L 130, 31.5.2000.

⁵⁹ Poročilo Komisije o spremljanju tradicionalnih lastnih sredstev v primeru goljufij in nepravilnosti, COM(2004)850 z dne 7. januarja 2005.

V skladu z Uredbo (ES, Euratom) 2028/2004⁶⁰ morajo države članice šteti za neizterljive zneske tradicionalnih lastnih sredstev, ki presegajo 50 000 EUR in niso bili izterjani v obdobju petih let od datuma, ko je zahtevak za plačilo pravnomočno postal izvršljiv. To pomeni, da je treba te primere (vključno z zelo težko izterljivimi obveznostmi, ki izhajajo iz goljufij in nepravilnosti) predložiti Komisiji v presojo.

4.2. Neposredni izdatki

4.2.1. Nova finančna uredba

Nova finančna uredba⁶¹ znatno izboljšuje učinkovitost izterjave na področju neposrednih izdatkov. Uporaba pobota postane odslej sistematična (člen 73); izvede se s terjatvami, ki jih imajo Skupnosti do dolžnika, ki ima sam terjatev do Skupnosti, ki je resnična, v fiksnem znesku in zapadla.

Člen 72(2) prav tako potrjuje, da lahko institucija „z odločbo, ki je izvršljiva, formalno ugotovi terjatev nasproti osebam, ki niso države“. To določbo je predvideval že člen 256 Pogodbe, vendar pa z nobenim izvedbenim predpisom niso bili določeni načini in pogoji izvajanja.

Nova finančna uredba prav tako uvaja avtomatsko zaračunavanje zamudnih obresti za vsako terjatev, ki ni bila poplačana v roku zapadlosti⁶², in znatno povečuje njihove zneske⁶³.

4.2.2. Pogodbena jamstva za boljše upravljanje s pogodbami

Plačilo predujmov ali odobritev predfinanciranja brez protivrednosti na dan plačila pomeni nezanemarljivo tveganje za finančne interese Skupnosti. Vendar pa je to orodje nujno za izvedbo nekaterih ukrepov, ki so v skladu s cilji politik Skupnosti. Nova finančna uredba in zlasti uredba o določitvi njenih podrobnih pravil za izvajanje predvidevata določeno število ukrepov, ki to tveganje zmanjšujejo. V primerih, predvidenih v podrobnih pravilih za izvajanje, morajo pogodbeniki ali prejemniki vnaprej zagotoviti jamstvo, preden prejmejo predfinanciranje.

S standardnimi pogodbenimi določbami ali določbami sporazuma (tudi v sporazumih z državami kandidatkami in tretjimi državami na področju zunanje pomoči ali sodelovanja v programih Skupnosti) službe Komisije zagotovijo, da se na področje postopka izterjave vključijo učinkovite določbe.

⁶⁰ UL L 352, 27.11.2004.

⁶¹ Uredba Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002, UL L 248, 16.9.2002.

⁶² Uredba Komisije (ES, Euratom) št. 2342/2002 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002, UL L 357, 31.12.2002, člen 86.

⁶³ Veljavna obrestna mera zamudnih obresti je referenčna mera, ki jo uporablja Evropska centralna banka, povečana za sedem odstotnih točk, če je dogodek, ki je podlaga obveznosti, pogodba o javnem naročilu blaga in storitev, in tri in pol odstotne točke v vseh drugih primerih. Gre za očitno povečanje v primerjavi s predhodno obrestno mero, ki je bila enaka referenčni obrestni meri, povečani za 1,5 %.

4.2.3. *Izterjava s premoženjskopравnim zahtevkom in preventivni ukrepi v zakonodajah držav članic*

Študija, ki je bila objavljena v poročilu iz lanskega leta⁶⁴, je pokazala, da lahko Komisija v večini držav članic vloži premoženjskopравni zahtevek za pridobitev odškodnine in obresti, da zagotovi poplačilo terjatev Skupnosti, povezanih z neposrednimi izdatki. Šteje se, da je premoženjskopравni zahtevek v okviru kazenskega postopka učinkovito sredstvo za olajšanje prizadevanj Komisije pri izterjavi obveznosti na področju neposrednih izdatkov. Ima več prednosti, med katerimi so zlasti krajši roki postopka. V državah članicah s sistemom običajnega prava⁶⁵ ima Komisija, čeprav ne more vložiti premoženjskopравnega zahtevka, možnost, da vloži zahtevek za pobotanje.

Poročilo iz leta 2003 prav tako ugotavlja, da lahko Komisija praviloma zahteva preventivne ukrepe⁶⁶ od faze preiskave v kazenskem postopku.

Komisija je leta 2004 nameravala podrobno proučiti pogoje, pod katerimi lahko zastopa Skupnost v sodnih postopkih v zvezi z neposrednimi izdatki. Vprašalnik, ki so ga prejele države članice, se je nanašal na praktičen primer gospodarskega subjekta, ki je zagrešil goljufijo v škodo Komisije. Dve državi članici nista mogli zagotoviti odgovorov na ta del vprašalnika⁶⁷. Vsi odgovori so na voljo v delovnem dokumentu služb Komisije.

Nacionalni pravni sistemi kljub temu, da so si podobni, določajo zelo različne pogoje, pod katerimi lahko Komisija vloži premoženjskopравni zahtevek. To poudarja potrebo za Komisijo, da tesno sodeluje s sodnimi organi. Poročilo iz leta 2004 je Komisiji prav tako omogočilo, da se bolje seznanimo s pogoji, ki jih nacionalna prava določajo za vložitev zahtevka za preventivni ukrep.

Premoženjskopравni zahtevek. *Vložitev premoženjskopравnega zahtevka.* V večini držav članic mora vlogo vložiti Komisija. Na Švedskem vlogo vedno vloži javno tožilstvo. Na Finskem in Portugalskem lahko javni tožilec sproži takšno tožbo, če meni, da je ustrezna. V tem primeru ni nujno, da Komisija predloži vlogo. Vendar pa je Finska poudarila, da če Komisija predloži odškodninski zahtevek na podlagi dejstev, ki niso zajeti v obtožnici tožilstva, mora predložiti vlogo, v kateri so opisana ta dejstva, pa tudi dokazi, ki bi omogočili njihovo ugotovitev.

V nekaterih državah članicah je prav tako obvezna predstavitev vseh dokaznih dejstev zahtevka⁶⁸ in/ali navedba zneska zahtevane odškodnine⁶⁹. Poleg tega se v nekaterih državah članicah⁷⁰ zahteva, da je v vlogi jasno navedena vzročna povezava

⁶⁴ COM(2004)573.

⁶⁵ Irska, Združeno kraljestvo.

⁶⁶ Preventivni ukrepi so ukrepi, ki jih lahko državni tožilec ali sodnik odredita, da se prepreči, da obtoženec pred odločitvijo sodišča izgubi svoja sredstva. Vključujejo zamrznitev in zaseg sredstev obravnavane osebe.

⁶⁷ Luksemburg, Malta. Treba je tudi opozoriti, da odgovori nekaterih držav članic niso bili dovolj natančni, da bi bilo mogoče določiti poglobljene elemente, ki jih mora Komisija vključiti v svojo vlogo za premoženjskopравni zahtevek.

⁶⁸ Češka, Grčija, Italija, Nemčija, Švedska.

⁶⁹ Češka, Grčija, Italija, Latvija, Slovaška.

⁷⁰ Francija, Madžarska, Poljska.

med goljufijo in izgubo, ki jo je utrpel proračun Skupnosti. Samo dve državi članici⁷¹ sta navedli možnost predložitve vloge po začetku obravnave.

Zahteve glede dokazov v primeru premoženjskopravnega zahtevka. Vse države članice, ki so se odzvale, uveljavljajo načelo pravice do izvajanja dokazov, pa naj bo to z zaslišanjem prič ali na podlagi pisnega poročila. Vendar pa tudi sodišča zavezuje načelo proste presoje dokazov. To pomeni, da noben dokaz, povezan s škodo, ki ga predloži Komisija, vključno z revizijskim poročilom, ki ga pripravi pooblaščen izvedenec, sam po sebi ne zadostuje nujno za dokazovanje, da je pogodbenik storil kršitev.

Čeprav se dokazi načeloma lahko predložijo z vsemi sredstvi, so tri države članice navedle, da obstajajo omejitve glede dopustnosti poročila, ki ga izda javni revizor (včasih mora poročilo pripraviti pooblaščen izvedenec⁷² ali izvedenec, ki ga imenuje sodišče⁷³). Na Češkem je izvedensko poročilo dopustno le, če vsebuje posebne klavzule. V Italiji morajo stranke, torej tudi Komisija, upoštevati številčne omejitve: za pričanje pred sodiščem se lahko imenujeta največ dva izvedenca.

V drugih državah članicah so poročila javnih revizorjev dovoljena, vendar se njihova presoja izvede pod nekaterimi posebnimi pogoji⁷⁴.

Preventivni ukrepi. V vseh državah članicah, ki dovoljujejo premoženjskopravni zahtevki, so dovoljene tudi zahteve za preventivne ukrepe.

Avtor zahtevka za uvedbo preventivnega ukrepa. Oškodovanec, tj. Komisija, praviloma vloži zahtevo pri tožilstvu ali sodniku⁷⁵. Samo dve državi članici sta navedli, da lahko tako Komisija kot tožilstvo zahtevata uvedbo preventivnega ukrepa med postopkom⁷⁶.

Zahteva za uvedbo preventivnega ukrepa. Elementi, ki jih mora obvezno vsebovati zahteva, so glede na države članice zelo različni. Nekateri države⁷⁷ v zvezi s tem ne določajo nobenih obveznosti. Nasprotno pa mora biti zahteva včasih zelo natančna in vsebovati na primer pravno podlago, na kateri temelji, opis pomembnih dejstev, dokaz o razpršitvi sredstev in opis znanih podatkov o sredstvih pogodbenika ter njihovem stanju. Na Slovaškem mora zahteva vsebovati predlog za preventivni ukrep.

Glede tveganja izginotja sredstev in torej nezmožnosti njihove ponovne pridobitve je dokazno breme praviloma na oškodovancu, torej Komisiji⁷⁸. V njenem interesu je

⁷¹ Nizozemska, Slovaška.

⁷² Češka.

⁷³ Poljska. Izvedenec mora biti izvedenec pri sodišču ali oseba, pristojna za obravnavano področje.

⁷⁴ Zato se mora poročilo na Švedskem predložiti osebno med obravnavo. V Sloveniji lahko sodišče imenuje finančnega izvedenca, ki preveri dokument.

⁷⁵ Avstrija, Belgija, Češka, Grčija, Španija, Finska, Francija, Madžarska, Italija, Latvija, Portugalska, Švedska, Slovenija.

⁷⁶ Češka in Slovaška. V predhodnem postopku lahko tožilstvo predloži zahtevo tudi brez prošnje oškodovanca, če je v interesu slednjega in zlasti če z njegove strani obstaja tveganje opustitve.

⁷⁷ Avstrija, Belgija, Grčija, Italija.

⁷⁸ Samo Finska je opozorila na odstopanje od tega načela: uporaba preventivnega ukrepa, kot sta prepoved odtujitve ali zaseg, ne zahtevata dokaza o tveganju. Načeloma zadostuje, da se v zahtevi navede, da je

torej, da vedno predloži kolikor se da podrobno zahtevo. Treba je tudi opozoriti, da v nekaterih državah članicah, ki imajo sistem običajnega prava, obstajajo enakovredni preventivni ukrepi. Gre za odredbe o zamrznitvi⁷⁹ in odredbe o zaplembi⁸⁰.

4.3. Kmetijstvo

Na podlagi podatkov, ki so jih v skladu s členoma 3 in 5 Uredbe (EGS) št. 595/91⁸¹ sporočile države članice, je bilo leta 2002 ocenjeno, da v zvezi z nepravilnostmi v sektorju Jamstvenega oddelka EKUJS znašajo skupni neporavnani zneski, ki se morajo izterjati, 2,2 milijarde EUR. Komisija je v svojem sporočilu iz decembra 2002⁸², katerega namen je bilo izboljšanje postopka izterjave, sklenila ustanoviti „projektno skupino za izterjavo“ (TFR – Task Force Recouvrement), sestavljeno iz uslužbencev OLAF in GD za kmetijstvo. Naloga TFR je bila pojasniti položaj neizterjave in pripraviti odločitve o finančni odgovornosti v okviru formalnega postopka potrjevanja obračunov na področju Jamstvenega oddelka EKUJS. Revizijo je začela leta 2003 za primere, ki pred letom 1999 niso bili izterjani in ki posamezno presegajo 500 000 EUR. Na podlagi te revizije, v katero je bilo vključenih devet držav članic, se je izkazalo, da je skupna vsota neizterjanih zneskov znašala 765 milijonov EUR⁸³. GD za kmetijstvo je konec leta 2004 lahko začel postopek potrjevanja obračunov: v skladu s členom 8 Uredbe (ES) št. 1663/95 o finančni odgovornosti so zadevne države prejele formalna sporočila s predlogi Komisije o finančnih popravkih, ki jih je treba izvesti.

TFR je prav tako začela revizije v zvezi s približno 3 400 primeri, ki posamezno ne presegajo 500 000 EUR ter so bili sporočeni pred letom 1999 in do danes še niso bili izterjani (ocenjuje se, da znaša skupni finančni vpliv približno 200 milijonov EUR). Podatkovna baza ECR (External Communications Registry – register za zunanja sporočila), s katero upravlja OLAF, vsebuje vsa sporočila, ki jih države članice pošljejo v okviru členov 3 in 5 Uredbe (EGS) št. 595/91 o nepravilnostih v zvezi z Jamstvenim oddelkom EKUJS. Države članice so bile pozvane, da preverijo in dopolnijo te podatke, izpolnijo elektronski obrazec za samooceno rezultatov ukrepov za izterjavo in oblikujejo predlog za prevzem neizterjanih zneskov. TFR bo preverila podatke, poslani v letu 2005, formalni postopek potrjevanja obračunov pa se bo lahko pričel po zaključku preverjanj in morebitnih dodatnih revizij.

Sporočeni podatki držav članic so bili na podlagi dela TFR bolje uporabljeni. Ta rezultat je skladen s prizadevanjem „za izboljšanje kakovosti razpoložljivih podatkov v zvezi z nerednimi plačili v okviru skupne kmetijske politike“, za kar se je Komisija zavezala v svojih odgovorih na posebno poročilo št. 3/2004 Računskega sodišča⁸⁴.

tveganje zelo verjetno. Vendar pa mora biti v zahtevi opisano, kako se tveganje kaže v zadevnem primeru.

⁷⁹ Anglija in Wales.

⁸⁰ Škotska.

⁸¹ UL L 67, 14.3.1991.

⁸² COM(2002)671 končno.

⁸³ Ta vsota ne vključuje 32 primerov, ki so bili sporočeni pred letom 1999 in katerih znesek je presegal 500 000 EUR, glede katerih pa so bile ob primerjanju sporočil z rezultati revizije zabeležene nedoslednosti. Ti primeri bodo pri obravnavi v letu 2005 imeli prednost.

⁸⁴ Posebno poročilo št. 3/2004 o izterjavi nerednih plačil v okviru skupne kmetijske politike, UL C 269, 4.11.2004.

4.4. Strukturni skladi

Izterjavo nepravilno plačanih zneskov zaradi napake ali goljufije na področju strukturnih skladov zagotavljajo države članice. Povračilo teh zneskov Komisiji se lahko izvede z zmanjšanjem ali ukinitvijo finančne udeležbe z možnostjo prerazporeditve sredstev na druge operacije, če se zadevni program še ni zaključil.

Programi, ki so sofinancirani iz strukturnih skladov, so večletni in delujejo na podlagi vmesnih plačil. Izterjava nepravilno plačanih zneskov se lahko izvede pred ali po zaključku programa. Za programsko obdobje 1994–1999 je bil rok za predložitev zahtevka za končno plačilo Komisiji 31. marec 2003. V tem obdobju je Skupnost sofinancirala približno 1 000 programov v skupnem znesku okoli 159 milijard EUR⁸⁵. Službe Komisije, ki delujejo kot odredbodajalci in organi upravljanja (GD REGIO, EMPL, AGRI, FISH), s pomočjo OLAF zagotavljajo upravno in finančno spremljanje za zaključitev teh programov. To spremljanje temelji zlasti na sporočilih o nepravilnostih, ki jih države članice zagotavljajo na podlagi Uredbe (ES) št. 1681/94⁸⁶ in se beležijo v podatkovno bazo ECR (register za zunanja sporočila).

Za zadevno obdobje so države članice sporočile primere nepravilnosti v znesku 1 370 milijonov EUR⁸⁷, ki je bil dodeljen kot prispevek Skupnosti.

Med temi primeri je bilo na ravni Komisije pravnomočno zaključenih 5 028 primerov; znesek v višini 634,6 milijona EUR je bil odštet ob končnem plačilu. Poleg tega so države članice za 2 604 primerov iz istega obdobja obvestile Komisijo, da so se upravni in sodni postopki na nacionalni ravni zaključili. Službe Komisije pripravljajo sklepe o bremenitvi proračuna z neizterjanimi zneski.

Odprih ostaja 2 694 primerov v višini 647 milijonov EUR, ki jih je treba izterjati.

⁸⁵ Gre za večletne programe. Ta podatek ne vključuje neposrednih projektov, financiranih v okviru strukturnih skladov, pa tudi ne projektov, sofinanciranih iz kohezijskega sklada.

⁸⁶ UL L 178, 12.7.1994.

⁸⁷ Stanje na podlagi podatkov iz baze ECR na dan 18.4.2005.