

SL

SL

SL



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 17.12.2007
COM(2007) 806 konč.

**SPOROČILO KOMISIJE SVETU, EVROPSKEMU PARLAMENTU IN
EVROPSKEMU RAČUNSKEMU SODIŠČU**

**Preprečevanje goljufij na podlagi operativnih rezultatov:
dinamičen pristop k neprepustnosti za goljufije**

{SEC(2007) 1676}

1. UVOD

Goljufije, korupcija in druge nezakonite dejavnosti, ki škodujejo finančnim interesom Evropske unije, izkoriščajo slabosti postopkov, uvedenih za upravljanje in nadzor sredstev EU, ali se tem postopkom izogibajo. Za preprečitev goljufij in korupcije v vseh sektorjih proračuna EU – na strani prihodkov in odhodkov¹ – je zato nadvse pomembno, da službe za odobritve s pomočjo urada OLAF še naprej izboljšujejo preprečevanje goljufij v okviru finančnega poslovanja².

To sporočilo določa novi pristop Komisije k neprepustnosti zakonodaje, pogodb ter sistemov upravljanja in nadzora za goljufije. Nadomešča Sporočilo Komisije o neprepustnosti zakonodaje in upravljanja pogodb za goljufije³, ki ga je Komisija sprejela 7. novembra 2001 z namenom izvajanja ukrepa 94 Bele knjige *Reforma Komisije*⁴.

2. OZADJE

2.1. OLAF in reforma

Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF) je bil ustanovljen leta 1999. Svojo nalogo preprečevanja goljufij izpolnjuje tako, da kot neodvisni urad izvaja preiskave ter kot služba Komisije prispeva k oblikovanju strategije EU za boj proti goljufijam in pripravlja potrebne pobude za oblikovanje ali krepitev zakonodaje.

Leta 2000 je Komisija začela upravno reformo⁵. Sistem finančnega poslovanja se je posodobil z razširitvijo pristojnosti in povečanjem odgovornosti odredbodajalcev.

Bela knjiga *Reforma Komisije* je vsebovala ukrepe za boljšo uporabo strokovnega znanja, ki je na voljo znotraj institucij, da se izboljša preprečevanje nepravilnosti in goljufij. Ta politika preprečevanja je bila natančneje opisana v Sporočilu Komisije *Zaščita finančnih interesov Skupnosti – Boj proti goljufijam – Za splošen strateški pristop*⁶.

Ukrep 94 Bele knjige o reformi, „neprepustnost zakonodaje in upravljanja pogodb za goljufije“, je uvedel naslednjo zavezo:

„Za učinkovitejše izvajanje sedanjega sistema za neprepustnost za goljufije bodo morale službe Komisije pri predlaganju nove zakonodaje, ki bi lahko vplivala na proračun Skupnosti, uradu OLAF predložiti osnutke predlogov, da se s posvetovanji

¹ Uredba Sveta (ES, Euratom) št. 2988/95 z dne 18. decembra 1995 o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti, UL L 312, 23.12.1995, str. 1.

² Uredba Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 z dne 25. junija 2002 o finančni uredbi, ki se uporablja za splošni proračun Evropskih skupnosti, kakor je bila spremenjena z Uredbo Sveta (ES, Euratom) št. 1995/2006 z dne 13. decembra 2006.

³ Sporočilo Komisije o neprepustnosti zakonodaje in upravljanja pogodb za goljufije, SEC(2001) 2029, 7.11.2001 — ni objavljeno v UL. Glej točko 3.3.

⁴ *Reforma Komisije — Bela knjiga — Del I* (COM/2000/0200 konč.).

⁵ Bela knjiga „*Reforma Komisije*“, Del II (akcijski načrt), 5.4.2000, COM(2000) 200 konč./2.

⁶ COM(2000) 358 konč.

med službami oceni tveganje. Generalnemu direktoratu za proračun bo OLAF pomagal pri pregledu sistemov Komisije za upravljanje pogodb (npr. standardnih pogodb, osrednje podatkovne zbirke pogodb, orodij za upravljanje). OLAF bo tudi v celotnem zakonodajnem postopku svetoval o neprepustnosti za goljufije.“

2.2. Sporočilo o neprepustnosti zakonodaje in upravljanja pogodb za goljufije

Namen Sporočila o neprepustnosti za goljufije iz leta 2001 je bil uresničiti cilje Bele knjige o reformi in Sporočila Komisije o splošnem strateškem pristopu k boju proti goljufijam. Ta cilja sta bila razviti kulturo preprečevanja in okrepiti zmogljivost osnovnih pravnih instrumentov za zoperstavljanje goljufijam ali katerim koli drugim nezakonitim dejavnostim. Mehanizem preprečevanja, določen v Sporočilu iz leta 2001, je zajemal dva vidika: zakonodajo in upravljanje pogodb.

Neprepustnost zakonodaje za goljufije je bila omejena na najbolj občutljiva področja zakonodaje. Vnaprejšnja ugotovitev občutljivih področij evropskih politik je omogočila boljše ciljno naravnost postopka posvetovanja. Sporočilo je uvedlo postopek sodelovanja s štirimi fazami:

- (a) opredelitev meril za določitev visoko rizičnih sektorjev;
- (b) ugotovitev visoko rizičnih sektorjev;
- (c) ugotovitev zakonodajnih pobud, za katere je potrebna analiza o neprepustnosti za goljufije pred njihovim sprejetjem, in
- (d) vnaprejšnje posvetovanje urada OLAF.

Preprečevanje goljufij in nepravilnosti v upravljanju pogodb – drugi vidik Sporočila iz leta 2001 – se je izvajalo na dveh stopnjah:

- (a) Uvedba standardnih pogodb za javna naročila in standardnih sporazumov o nepovratnih sredstvih na osrednji ravni (Generalni direktorat za proračun), uskladitev klavzul ter postopkov za pogodbe javnih naročil in za nepovratna sredstva: pripravljani so bili pogodbe in standardni sporazumi, primerni za uporabo v vseh službah Komisije, objavljeni so bili navodila in smernice (priročniki, okrožnice itd.).
- (b) Na ravni službe za upravljanje pogodb je bilo treba razviti različne instrumente, ki naj bi jih službe Komisije neodvisno uporabljale. Nekateri teh instrumentov, na primer standardne pogodbe in lokalne zbirke podatkov, ki lahko so ali niso vmesniki splošne računovodske podatkovne zbirke Komisije, so posamičnega interesa.

2.3. Potreba za nov pristop k neprepustnosti za goljufije

Cilji postopka za neprepustnost za goljufije so doseženi. OLAF je tesno sodeloval pri zaporednih revizijah zakonodaje, ki se uporablja za izvrševanje proračuna EU, ter pri sprejetju temeljnih aktov in standardnih instrumentov, ki so jih službe Komisije razvile za izvrševanje proračuna EU. Več podrobnosti je na voljo v priloženem poročilu o dosežkih postopka za neprepustnost za goljufije.

Najpomembnejše finančne določbe za prihodnja leta so že neprepustne za goljufije, kar je bilo izvedeno s formalnim postopkom za neprepustnost za goljufije ali z medsektorskimi posvetovanji. Pripravljene so bile standardne določbe za boj proti goljufijam in pravni okvir, ki določa pravila za finančno poslovanje EU, prihaja v obdobje stabilnosti. Zato se zdaj zdi, da je preprečevalni mehanizem, določen v Sporočilu iz leta 2001, v trenutnem okviru manj primeren. Poleg tega bo novi pristop prispeval k uresničevanju istih ciljev kot standardi notranjega nadzora za učinkovito upravljanje, zlasti standardi 2, 7 in 8.

Komisija tudi podpira politiko „poenostavljanja“, katere namen so med drugim „nadaljnja uskladitev, racionalizacija in poenostavitev notranjih postopkov in delovnih metod za večjo uspešnost in učinkovitost ter boljšo uravnoveženost med ravni tveganja in stroški kontrol“⁷. Zato je primerno, da vnaprejšnje posvetovanje urada OLAF postane prožnejše.

3. NOVI PRISTOP

3.1. Koncept novega pristopa

Novi pristop k neprepustnosti za goljufije bo temeljil zlasti na pridobljenih operativnih izkušnjah urada OLAF. Izkoriščanje operativnih rezultatov bo določilo novo povezavo med konkretnimi izkušnjami in ukrepi, ki so jih različne institucije sprejele za preprečevanje goljufij in nepravilnosti. OLAF bo znanje, pridobljeno med operativnimi in obveščevalnimi dejavnostmi, bolje izkoriščal ter ga dal na voljo drugim službam Komisije ter institucijam in organom EU.

Novi pristop vključuje določitev izkušenj, ki naj bi se pridobile na podlagi rezultatov preiskovalnih dejavnosti in analiz obveščevalnih podatkov, ter njihovo posredovanje ustreznim organom. OLAF bo na primer podpiral službe, ki izvajajo politike Skupnosti, pri njihovih prizadevanjih za zaščito finančnih interesov Skupnosti ter izdajal priporočila za zagotavljanje najvišje možne varnosti pred goljufijami, korupcijo in nepravilnostmi.

Pristop bo učinkovit, če bodo pristojni organi/pristojne službe te ukrepe upoštevali.

Posebna pozornost bo namenjena sistemskim nepravilnostim in pomanjkljivostim, zlasti kadar so izvedljive preproste in stroškovno nizke rešitve (npr. izboljšanje standardnih modelov in/ali dokumentov, kot so izjave o odsotnosti navzkrižja interesov, izmenjava podatkov med različnimi službami, spremembe priročnikov itd.).

3.2. Pričakovane izboljšave

Rezultati revidiranega pristopa k neprepustnosti za goljufije naj bi po pričakovanjih okrepili učinek preiskav o preprečevanju goljufij, korupcije, nepravilnosti in drugih nezakonitih dejavnosti, ki škodujejo finančnim interesom EU.

⁷ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu „Poročilo o napredku reforme Komisije po zaključku reformnih nalog“ COM (2005) 668 konč., 21.12.2005.

Rezultat bo bolj proaktiven pretok informacij, ki temelji na ponudbi. Ta pretok informacij bo neodvisen od medsektorskih posvetovanj Komisije o pobudah v zvezi s finančnim poslovanjem.

OLAF bo z zagotavljanjem ciljno usmerjene analize na podlagi svojih preiskovalnih in obveščevalnih dejavnosti razširil obseg podpore drugim službam Komisije. Rezultat neprepustnosti za goljufije bo na voljo vsem zadevnim službam ter institucijam in organom EU (glej točke 5.1, 5.2 in 5.3).

3.3. Razpoložljivost trenutnega postopka posvetovanja

Sedanji postopek vnaprejšnjih posvetovanj o osnutkih zakonodaje (in o kakršnih koli posebnih tveganjih ali težavah, ki jih ugotovi služba, odgovorna za predlog), določen v Sporočilu iz leta 2001, bo na zahtevo še vedno na voljo službam Komisije. Priloženi Delovni dokument služb Komisije o dosežkih na podlagi Sporočila iz leta 2001 vsebuje pregled vrste instrumentov, ki so predmet tega postopka.

Za sprejetje standardnih pogodb za javna naročila in standardnih sporazumov o nepovratnih sredstvih se bo še naprej uporabljal pristop vnaprejšnjih posvetovanj. GD za proračun bo na podlagi izkušenj in revidirane zakonodaje še naprej posodabljal obstoječe standardne pogodbe in sporazume/odločbe o nepovratnih sredstvih ter po potrebi razvijal nove modele.

4. POSTOPEK ZA IZVAJANJE NOVEGA PRISTOPA

V okviru novega pristopa bodo preiskovalne dejavnosti zagotavljale končne rezultate, ki bodo predloženi zadevnim službam Komisije, institucijam in organom EU, obveščevalne dejavnosti pa bodo zagotavljale oceno tveganja za tematsko neprepustnost za goljufije.

Neprepustnost za goljufije in obveščevalne dejavnosti se bodo dopolnjevale: v okviru postopka za neprepustnost za goljufije se bodo določila vprašanja, za katera je potreben temeljit, tematski pristop z obveščevalnimi metodami, v okviru obveščevalnih dejavnosti pa se bodo zagotovili podatki, ki se bodo uporabljali za končne rezultate neprepustnosti za goljufije.

4.1. Velik obseg informacij

Postopek za izvajanje pristopa k neprepustnosti za goljufije ne izključuje nobenega vira informacij.

OLAF bo na strukturiran in večdisciplinaren način analiziral svoje preiskovalne dejavnosti. Ta analiza bo vključevala informacije, pridobljene v okviru notranjih in zunanjih preiskav, ter druge operativne dejavnosti, ki jih izvaja OLAF.

Novi pristop k neprepustnosti za goljufije bo poleg pravne obveznosti obveščanja Komisije in urada OLAF o kakršnih koli konkretnih navedbah sumov goljufij omogočal tudi boljši pretok informacij med nadzornimi organi. Informacije bodo vsebovale tudi revizijsko delo, zlasti zadevne ugotovitve revizij, ki jih izvaja služba za notranjo revizijo (IAS). Ta služba bo urad obveščala o morebitnih sistemskih nepravilnostih, ki so bile ugotovljene med njeno revizijo in bi lahko pomenile

tveganje za goljufije. Informacije o morebitnih sistemskih nepravilnostih bi morali uradu OLAF zagotavljati tudi oddelki za notranjo revizijo (IAC) in subjekti za naknadni nadzor operativnih služb (podatki revizijskega orodja ABAC).

Po potrebi bodo analizo neprepustnosti za goljufije obogatila tudi poročila in ugotovitve Evropskega računskega sodišča ter revizijska poročila pristojnih generalnih direktorats. Analizo bodo dopolnjevala letna poročila o dejavnostih in druga poročila o upravljanju, ki jasno opredeljujejo šibke točke in ukrepe, sprejete na podlagi priporočil urada OLAF.

Uporaba informacij organov držav članic, vključno z revizijskimi in nadzornimi organi, bo nadalje prispevala k novemu pristopu. Nepravilnosti, ki jih v okviru zakonodaje Skupnosti⁸ sporočajo nacionalni organi, pomenijo morebitna tveganja. Iz analize neprepustnosti za goljufije ne bo izvzeta nacionalna sodna praksa, ki je neposredno povezana z zaščito finančnih interesov EU.

4.2. Glavni koraki postopka za neprepustnost za goljufije

Glavni koraki postopka so:

- (1) Zberejo se informacije iz preiskav in drugih operativnih rezultatov ter iz drugih zunanjih virov (navedenih v točki 4.1). Informacije, zbrane v okviru posameznih primerov, bodo povsem anonimne, da se prepreči razkritje osebnih, zaupnih ali občutljivih podatkov;
- (2) Analiza informacij, zbranih za ugotovitev morebitnih slabosti / šibkih točk v zakonodaji, pogodbah ali sistemih upravljanja/nadzora, ter analiza sklopov primerov;
- (3) Določitev priporočil za preprečevanje ugotovljenih slabosti ali za izboljšanje neprepustnosti za goljufije, korupcijo in druge nezakonite dejavnosti;
- (4) Ugotovitve in priporočila se predložijo zadevnim službam Komisije ter institucijam in organom EU;
- (5) Službe Komisije ter institucije in organi EU pošljejo nazaj povratne informacije.

5. PRIPOROČILA IN DRUGI INSTRUMENTI ZA IZMENJAVO INFORMACIJ

Opisani postopek je oblikovan tako, da zagotavlja priporočila in rezultate v obliki neprepustnosti za goljufije. Ti bodo posamično ali skupaj neposredno predloženi zadevnim službam Komisije ter institucijam in organom EU, zlasti za „skupine politik“.

⁸ Uredba Komisije (ES) št. 1681/94 z dne 11. julija 1994 o nepravilnostih in izterjavi nepravilno plačanih zneskov v okviru financiranja strukturnih politik ter organizaciji ustreznega informacijskega sistema na tem področju, UL L 178, 12.7.1994, str. 43–46, in Uredba Komisije št. 1848/2006 o nepravilnostih in izterjavi nepravilno plačanih zneskov v okviru financiranja skupne kmetijske politike ter organizaciji informacijskega sistema na tem področju in razveljavitvi Uredbe Sveta (EGS) št. 595/91.

Priporočila, ki jih izda OLAF, ne bodo zavezujoča. Po potrebi se bo o njih razpravljalo v okviru odprtega in prožnega dialoga z naslovniki.

Zadevne službe Komisije ter institucije in organi EU so odgovorni za izvajanje priporočil, vključno z oceno stroškov/koristi, nosijo pa tudi upravno breme izvajanja.

5.1. Na podlagi posameznih primerov

Če bodo morali zadevne službe ter institucije in organi EU zaradi zaščite finančnih interesov EU posebej ukrepati, bo OLAF zagotovil ad hoc priporočila.

Zadevna služba bo pozvana, da prouči sprejetje in/ali izvajanje ustreznih ukrepov za odpravo ali ublažitev posebnih tveganj ali šibkih točk, ki jih bo ugotovil OLAF. Poleg tega bodo zadevne službe Komisije uradu OLAF zagotavljale povratne informacije o ukrepih, sprejetih za preprečevanje škode finančnim interesom EU, kar se bo zahtevalo tudi od institucij in organov EU.

5.2. Splošna priporočila in zbirka tipičnih primerov

Priporočila na podlagi analize tveganja in vzorcev goljufij, ki bodo rezultat pregleda sklopa tipičnih primerov in bodo predstavljali podobnosti v ugotovljenih nepravilnostih, bodo tudi širše na voljo zainteresiranim strankam. Zadevne službe Komisije bodo uradu OLAF zagotavljale povratne informacije o ukrepih, ki jih bodo v okviru svojih pristojnosti naknadno sprejele za preprečevanje podobnih primerov, kar se bo zahtevalo tudi od institucij in organov EU.

Poleg tega se bo naredila zbirka anonimnih primerov, ki bo vključevala opis vzorcev goljufij in nepravilnosti ter načina delovanja in bo na podlagi načela potrebe po seznanitvi na voljo osebju služb Komisije (in po potrebi drugih institucij).

5.3. Priročnik za preprečevanje goljufij

Pobuda Komisije o dobrem in učinkovitem finančnem poslovanju⁹ (SEM 2000) je bila sprožena leta 1995. Namen prvih dveh faz je bil izboljšati finančno poslovanje znotraj Komisije, glavni cilj tretje faze pa izboljšati poslovanje dela proračuna Skupnosti (več kot 80 %), ki ga upravljajo države članice.

Priročnik za preverjanje ranljivosti za goljufije („Guide to testing for vulnerability to fraud“)¹⁰ je Komisija sprejela na podlagi priporočila št. 7 iz pobude SEM 2000¹¹. Ta priročnik, ki ga je izdal generalni sekretariat Komisije, je še vedno na voljo kot pomoč osebju Komisije, ki se ukvarja s finančnim poslovanjem in zaščito finančnih interesov EU.

⁹ Pobuda Komisije „Dobro in učinkovito poslovanje“ (SEM 2000): Splošno poročilo Evropske komisije 1995, točka 976.

¹⁰ Dok. SG/C/3/ED D96, 6.5.1996, ki ni bil objavljen v UL.

¹¹ Na podlagi notranjega sklepa glede nekdanjih sistemov arhiviranja na voljo samo v francoskem jeziku. Communication de la Commission adoptée sur communication de Mme Gradin. Etanchéité de la législation à la fraude: mise en œuvre de la recommandation n°7 de SEM 2000, phase 2, SEC (1996) 1802/4, 11.10.1996.

Nova različica priročnika, ki jo je na odgovornost urada OLAF objavila Komisija, bo širše na voljo vsem zainteresiranim strankam, vključno z državami članicami. Priročnik bo temeljil na informacijah, zagotovljenih v okviru postopka za neprepustnost za goljufije, in oblikovan kot spletno orodje. Po potrebi bo lahko razdeljen in poslan po sektorjih ali skupinah politik.

5.4. Informacije za nadzorne in revizijske organe

Pri izvajanju novega pristopa k neprepustnosti za goljufije bo posebna pozornost posvečena strukturnim in sistemskim šibkim točkam, ki jih revizijski ali nadzorni organi še niso analizirali ali ki v okviru sistemskih kontrol še niso bile ugotovljene. Te sistemske šibke točke ali morebitne vrzeli v sistemih upravljanja, ugotovljene znotraj institucij EU, bodo posredovane upravi, pa tudi službi za notranjo revizijo, zadevnim oddelkom za notranjo revizijo ali notranjim revizorjem drugih institucij in organov EU.

5.5. Prožnost novega pristopa

Da lahko nova politika za neprepustnost za goljufije postane stalna dodatna ovira za goljufe in odpravi sistemske nepravilnosti, mora biti oblikovana kot prožno orodje, ki se lahko hitro prilagaja na spreminjajoče se razmere.

OLAF bo nenehno ocenjeval potrebo po preusmeritvi dejavnosti za neprepustnost za goljufije na določenih področjih in prilagoditvi postopka analize, da se doseže čim večja učinkovitost. Za to bo morda – na določeni stopnji – treba njegove dejavnosti osredotočiti na posebne sektorje proračuna EU, ki bodo odvisne od ugotovljenih tveganj ali šibkih točk ter razpoložljivih virov. Postopek za neprepustnost za goljufije bo prvotno osredotočen na sektor neposrednih odhodkov.

6. SKLEPNE UGOTOVITVE

Cilj nove politike za neprepustnost za goljufije, oblikovane v tem sporočilu, je izboljšanje preprečevanja goljufij in korupcije na podlagi izkušenj preiskovalnih in drugih operativnih dejavnosti urada OLAF.

Rezultati tega novega postopka bodo posredovani službam Komisije in drugim zadevnim institucijam ter državam članicam, ki sodelujejo pri poslovanju in/ali nadzoru prihodkov ali odhodkov EU. Prvi rezultati – pričakovani v drugi polovici leta 2008 – bodo ad hoc priporočila in zbirka tipičnih primerov.

Po triletnem poskusnem obdobju se bo izvedla ocena pristopa, določenega v tem sporočilu.

Komisija bo o svojih dejavnostih za neprepustnost za goljufije poročala v okviru letnih poročil o boju proti goljufijam, ki se objavljajo na podlagi člena 280 Pogodbe.

7. PRILOGI

- (1) Diagram procesa

- (2) Delovni dokument služb o dosežkih mehanizma za neprepustnost za goljufije, vzpostavljenega na podlagi Sporočila Komisije o neprepustnosti zakonodaje in upravljanja pogodb za goljufije, sprejetega 7. novembra 2001

**PREVENTION OF FRAUD BY BUILDING ON OPERATIONAL RESULTS:
A DYNAMIC APPROACH TO FRAUD-PROOFING**

