



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 29.9.2011
COM(2011) 595 konč.

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

Zaščita finančnih interesov Evropske unije – Boj proti goljufijam – Letno poročilo 2010

{SEC(2011) 1107 konč.}
{SEC(2011) 1108 konč.}
{SEC(2011) 1109 konč.}

KAZALO

Povzetek	4
Uvod.....	6
1. Sporočeni primeri goljufij in drugih nepravilnosti.....	8
1.1. Analiza primerov goljufij in drugih nepravilnosti, ki so jih v letu 2010 sporočile države članice in službe Komisije.....	8
1.2. Prihodki.....	11
1.2.1. Tradicionalna lastna sredstva (TLS)	11
1.2.2. DDV	13
1.3. Odhodki.....	13
1.3.1. Kmetijski odhodki.....	13
1.3.2. Kohezijska politika.....	15
1.3.3. Predpristopna sredstva	17
1.3.4. Odhodki, ki jih neposredno upravlja Komisija	19
2. Izterjava nepravilnih zneskov v letu 2010	20
2.1. Tradicionalna lastna sredstva	21
2.2. Kmetijstvo	21
2.3. Kohezijska politika.....	22
2.4. Predpristopna sredstva	22
2.5. Odhodki, ki jih neposredno upravlja Komisija	23
3. Rezultati vprašalnika o sodelovanju z državami članicami pri omejevanju tveganja dvojnega financiranja projektov na področju kohezijske politike	24
4. Politike na področju boja proti goljufijam	25
4.1. Izvajanje pobud na področju boja proti goljufijam v letu 2010	25
4.1.1. Program Hercule II.....	25
4.1.2. Carina	25
4.1.3. Stanje ratifikacije Konvencije o zaščiti finančnih interesov EU.....	26
4.1.4. Politika Komisije na področju boja proti goljufijam v povezavi s širitvijo	26
4.1.5. Politika Komisije na področju boja proti goljufijam v okviru evropske sosedске politike.....	27
4.1.6. Boj proti nedovoljeni trgovini s tobačnimi izdelki	27

4.2.	Nove pobude na področju boja proti goljufijam	28
4.2.1.	Reforma urada OLAF	28
4.2.2.	Večletna strategija Komisije za boj proti goljufijam	28
4.2.3.	Sporočilo o zaščiti finančnih interesov EU s kazenskim pravom in upravnimi preiskavami	28
4.2.4.	Sporočilo o boju proti korupciji v EU	29
4.2.5.	Zelena knjiga EU o pravilih na področju javnih naročil	29
4.2.6.	Akcijski načrt za boj proti tihotapljenju cigaret in alkohola na vzhodni meji EU	29
	Splošna sklepna ugotovitev	29

POVZETEK

Komisija je v sodelovanju z državami članicami pripravila to letno poročilo o zaščiti finančnih interesov EU v skladu s členom 325 Pogodbe o delovanju Evropske unije.

Poročilo je namenjeno oceni obsega tveganja za zlorabo sredstev EU zaradi nepravilnosti (vključno z goljufijami) in pojasnitvi ukrepov, sprejetih v ta namen. Obravnava odhodke in prihodke evropskega proračuna.

Nedavne pobude za zaščito finančnih interesov EU

Komisija je pred kratkim dala nekatere pobude za izboljšanje pravnega in administrativnega okvira za zaščito finančnih interesov EU, med katerimi so:

- spremenjeni predlog za reformo Evropskega urada za boj proti goljufijam (OLAF),
- strategija Komisije za boj proti goljufijam ter
- sporočilo o zaščiti finančnih interesov EU s kazenskim pravom in upravnimi preiskavami.

Nepravilnosti, ki vplivajo na proračun

Analiza v tem poročilu temelji na podatkih, ki so jih predložile države članice, razen v delu, v katerem so obravnavani odhodki, ki jih neposredno upravlja Evropska komisija.

Na strani odhodkov znaša skupni finančni učinek¹ nepravilnosti, ki so jih za zadevno leto odkrili kontrolni sistemi, 1,8 milijarde EUR (tj. 1,27 % dodelitev), medtem ko je leta 2009 znašal 1,4 milijarde EUR (1,13 % vseh dodelitev). Tudi na strani prihodkov je skupni finančni učinek nepravilnosti večji in leta 2010 znaša 393 milijonov EUR (1,88 % bruto skupnega zneska zbranih tradicionalnih lastnih sredstev) v primerjavi s 357 milijoni EUR (1,84 % bruto skupnega zneska zbranih tradicionalnih lastnih sredstev) leta 2009.

Podatki za leto 2010 na splošno kažejo, da se je število sporočenih nepravilnosti povečalo na vseh področjih, z izjemo predpristopnih sredstev in tradicionalnih lastnih sredstev. Glavna razloga za to povečanje sta ciklična narava programiranja kohezijskih sredstev (zlasti zaključek izvajanja programov za obdobje 2000–2006) ter splošno povečanje obsega in hitrosti poročanja (večine) držav članic po uvedbi izboljšane sistema poročanja, tj. sistema za upravljanje nepravilnosti (Irregularities Management System, IMS).

Od držav članic se zahteva, da sporočijo nepravilnosti, ki so jih odkrile, in pri tem navedejo, ali gre za primere suma goljufije. Sistemi poročanja so bili posodobljeni in izboljšani, s čimer se je na splošno izboljšala tudi kakovost poročanja. Zadevne analize tako zdaj pokrivajo širše področje in so hkrati zanesljivejše.

Splošna slika je sicer sorazmerno spodbudna in kaže zlasti, da ima Komisija ustrezne strukture za obravnavanje nepravilnosti. Vendar pa obstajajo precejšnje razlike v pristopih, ki so jih države članice sprejele za sporočanje nepravilnosti, in v nekaterih primerih se v zvezi s

¹ Finančni učinek pomeni znesek javnega prispevka, na katerega so vplivale nepravilnosti.

tem zastavlja vprašanje glede primernosti nacionalnih sistemov poročanja. Ti vidiki so podrobno obravnavani v tem poročilu in tudi v delovnem dokumentu služb Komisije z naslovom „Statistična ocena nepravilnosti“. Iz analize tveganja za goljufije prav tako izhaja, da je potreba po preprečevanju kaznivih dejanj goljufije zelo konkretna in je še vedno med najpomembnejšimi prednostnimi nalogami.

Prav tako je bistvenega pomena, da tiste države članice, ki še ne uporabljajo v celoti sistema elektronskega poročanja, to čim prej storijo.

Izboljšani sistemi za boj proti goljufijam

V okviru globalnega zneska odhodkov, na katere so vplivale nepravilnosti, se je ocenjeni finančni učinek primerov suma goljufije na področju odhodkov povečal s 180 milijonov EUR leta 2009 (0,13 % dodelitev) na 478 milijonov EUR leta 2010 (0,34 % dodelitev).

Nekatere države članice še naprej poročajo o zelo skromnem številu primerov suma goljufije. Te države članice so pozvane, naj sporočijo, kako so njihovi kontrolni sistemi ciljno prilagojeni področjem, na katerih je značilno visoko tveganje za goljufije in nepravilnosti.

Komisija namerava izvesti analizo kontrolnih sistemov, ki so jih države članice vzpostavile na področju kohezijske politike za ugotavljanje ter preprečevanje nepravilnosti in goljufij. Prvi rezultati te analize bodo objavljeni v letnem poročilu o zaščiti finančnih interesov EU za leto 2011.

Izboljšani postopki izterjave

Nujno je treba povečati učinkovitost postopkov izterjave, zlasti na področju predpristopnih sredstev. Komisija poziva države članice in države z nizkimi stopnjami izterjave, naj pospešijo postopke, ob morebitnem odkritju nepravilnosti uporabljajo pravne instrumente in jamstva, ki so jim na voljo, ter zasežejo sredstva, če dolgovani zneski niso poravnani.

Uvod

V tem poročilu so predstavljene informacije v zvezi s slabim finančnim upravljanjem in kaznivimi dejanji goljufije, da bi bralec lahko dobil celotno sliko stanja. V širšem smislu so obravnavani tudi ukrepi za odvrčanje od slabega upravljanja in goljufij ter za izboljšanje sistemov na ravni EU in tudi držav članic.

V Pogodbi je jasno navedeno, da so EU in države članice skupaj odgovorne za zaščito finančnih interesov EU ter boj proti goljufijam. Nacionalni organi upravljajo štiri petine odhodkov EU in zbirajo tradicionalna lastna sredstva². Komisija na teh področjih izvaja splošni nadzor, določa standarde in preverja spoštovanje predpisov. Pri tem je bistvenega pomena njeno tesno sodelovanje z državami članicami.

Glavni cilj tega poročila je torej, da na podlagi razpoložljivih podatkov oceni doseženo raven tovrstnega sodelovanja in možne načine za njegovo nadaljnjo izboljšavo.

Kot prejšnja tudi to poročilo vsebuje najnovejše podatke o nepravilnostih, ki so jih odkrili kontrolni sistemi, primerih suma goljufije in ukrepih, sprejetih za njihovo obravnavanje, pa tudi podrobno analizo posebne teme. Izbrana posebna tema za leto 2010, o kateri se je Komisija vnaprej dogovorila z državami članicami, je „tveganje dvojnega financiranja na področju kohezijske politike“. Države članice so prispevale k analizi z odgovori na vprašalnik.

Informacije v tem poročilu izhajajo iz nepravilnosti in primerov suma goljufije, ki so jih sporočile države članice. Poročilo ne ocenjuje dejanske stopnje nepravilnosti in goljufij v posameznih državah članicah, kakor je zahteval Evropski parlament³. Razlog za to je dejstvo, da Komisija zaradi obsega in narave razpoložljivih informacij in podatkov, ki jih posredujejo države članice, ne more oceniti dejanske stopnje nepravilnosti ali goljufij.

Vendar pa je pripravljena razpravljati z državami članicami o možnosti merjenja dejanskih stopenj nepravilnosti in goljufij, zlasti če so slednje take dejavnosti že izvajale za lastne namene.

To poročilo se pošlje Evropskemu parlamentu in Svetu ter se objavi⁴. Sestavljeno je iz štirih delov:

V **prvem delu** so analizirane **nepravilnosti, ki jih odkrijejo** države članice na področjih, na katerih same izvršujejo proračun (kmetijska politika, kohezijska politika in predpristopna sredstva), ter pri zbiranju tradicionalnih lastnih sredstev EU, pa tudi nepravilnosti pri odhodkih, ki jih neposredno upravlja Komisija.

V **drugem delu** je podrobneje obravnavana izterjava nepravilnih zneskov v letu 2010.

² Gre večinoma za carine in kmetijske dajatve, vendar so zajeti tudi protidampinške dajatve in prelevmani za sladkor.

³ Npr. v Resoluciji Evropskega parlamenta z dne 6. aprila 2011 o zaščiti finančnih interesov Skupnosti – Boj proti goljufijam – Letno poročilo 2009 (2010/2247(INI)), točka 3.

⁴ Poročila za prejšnja leta so na voljo na http://ec.europa.eu/anti_fraud/reports/anti-fraud_en.html.

V **tretjem delu** je predstavljena posebna tema, izbrana za leto 2010, tj. tveganje dvojnega financiranja pri projektih s področja kohezijske politike. Prav tako so opisani ukrepi, ki so bili sprejeti na podlagi preteklih poročil o boju proti goljufijam.

Četrty in hkrati zadnji del poročila vsebuje pregled politik na področju boja proti goljufijam, ki so se izvajale v letu 2010, ter novih pobud, sprejetih za zagotavljanje učinkovite zaščite finančnih interesov EU pred goljufijami in drugimi nezakonitimi dejanji.

Poročilu so priloženi trije delovni dokumenti služb Komisije⁵.

⁵ Za sklice glej naslovno stran tega poročila.

1. SPOROČENI PRIMERI GOLJUFIJ IN DRUGIH NEPRAVILNOSTI

Za razlago podatkov je bistveno razlikovanje med goljufijami in drugimi nepravilnostmi:

Nepravilnost je vsaka kršitev določb prava EU, ki jo stori gospodarski subjekt in je ali bi lahko škodljivo vplivala na finančne interese EU⁶.

Goljufija je nepravilnost, storjena namerno zaradi pridobitve nezakonite koristi, in pomeni kaznivo dejanje⁷. Države članice morajo opozoriti na tiste sporočene nepravilnosti, pri katerih obstaja sum goljufije. Dejanski finančni učinek ugotovljene goljufije se lahko oceni šele po koncu sodnega postopka.

Evropsko računsko sodišče na podlagi **napak**, ki jih odkrije pri pregledu vzorca transakcij, določi stopnje napak. Na področju boja proti goljufijam pojem napake ni opredeljen⁸. Statistični podatki v tem letnem poročilu upoštevajo dejansko število nepravilnosti in primerov suma goljufije, ki so jih Komisiji sporočile države članice ali jih je odkrila Komisija sama. Primerjava med pristopoma Komisije in Evropskega računskega sodišča zato ni mogoča.

Pri razlagi podatkov iz tega poročila je potrebna previdnost. Dejansko število nepravilnosti ni znano ali ocenjeno in zato ni omenjeno, vendar je višje od sporočenega števila, navedenega v tem poročilu. Prav tako ni znano niti ocenjeno število primerov dejanskih goljufij. Navedeni številčni podatki se navezujejo na število primerov suma goljufije, ki so jih sporočile države članice (vključno s primeri potrjenih goljufij). Število primerov suma goljufije ne ustreza številu primerov potrjenih goljufij, saj se zadevni kazenski postopki navadno končajo šele več let pozneje. Zato to poročilo ne vsebuje posebnih podatkov o potrjenih primerih goljufij. Komisija in države članice na podlagi vseh sporočenih nepravilnosti sprejemajo različne ukrepe.

1.1. Analiza primerov goljufij in drugih nepravilnosti, ki so jih v letu 2010 sporočile države članice in službe Komisije

V skladu s pravom EU morajo države članice sporočati primere suma goljufije in drugih nepravilnosti, ki škodijo finančnim interesom EU in ki jih odkrijejo na področjih, na katerih izvršujejo proračun EU, ter pri zbiranju tradicionalnih lastnih sredstev EU. Glavni področji

⁶ Člen 1(2) Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 2988/95 z dne 18. decembra 1995 o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti (UL L 312, 23.12.1995).

⁷ Člen 1(1)(a) Konvencije z dne 26. julija 1995 o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti (UL C 316, 27.11.1995).

⁸ Za uporabo izraza „napaka“ glej Letno poročilo Evropskega računskega sodišča o izvrševanju proračuna za proračunsko leto 2009 (UL C 303/02, 9.11.2010). Glede na različne metode zbiranja podatkov sta se Evropsko računsko sodišče in Komisija dogovorila, da številčnih podatkov Računskega sodišča v zvezi z napakami in številčnih podatkov Komisije v zvezi z nepravilnostmi in finančnimi popravki ni mogoče smiselno primerjati (UL C 303/02, 9.11.2010, točka 1.50, str. 32–33). Za informacije glede metodologije, ki jo uporablja Računsko sodišče, glej Prilogo 1.1 – Revizijski pristop in metodologija (UL C 303/02, 9.11.2010, str. 34).

odhodkov sta kmetijstvo in kohezijska politika. Države članice morajo Komisiji sporočiti vse nepravilnosti, ki vključujejo sredstva EU v znesku nad 10 000 EUR⁹.

Za sporočanje nepravilnosti se uporabljata dva elektronska sistema, in sicer podatkovna zbirka lastnih sredstev (OWNRES), ki zajema tradicionalna lastna sredstva, ter sistem za upravljanje nepravilnosti (IMS), v katerem so zajeta področja proračunskih odhodkov, ki jih skupaj upravljajo Komisija in države članice.

Podatkovna zbirka OWNRES je tudi ključen instrument pridobivanja podatkov za globalne analize goljufij in nepravilnosti. Z uspešnim izvajanjem IMS se je pomembno izboljšala kakovost poročanja, saj je omogočil racionalizacijo porazdelitve delovne obremenitve v zvezi z obveznostjo poročanja, hitrejša postopke poročanja ter izboljšave v zvezi s celovitostjo in splošno kakovostjo poročil.

Kakovost sporočanja nepravilnosti se je na splošno izboljšala, vendar še vedno obstaja nekaj nedoslednosti v zvezi z razvrščanjem primerov med nepravilnosti oz. sume goljufije.

Službe Komisije bodo za rešitev teh težav pripravile delovni dokument, v katerem bodo opisani praktični vidiki sporočanja nepravilnosti.

Poleg tega je treba omeniti, da so podatki o nepravilnostih v zvezi z odhodki, ki jih neposredno upravlja Komisija, pridobljeni iz Komisijinega računovodskega sistema evidentiranja na podlagi nastanka poslovnega dogodka ABAC.

Podrobnejši podatki o sistemih in metodologiji poročanja so na voljo v delovnem dokumentu služb Komisije „Statistična ocena nepravilnosti“¹⁰.

⁹ Za pravne podlage in odstopanja glej delovni dokument služb Komisije z naslovom „Statistična ocena nepravilnosti“.

¹⁰ Delovni dokument služb Komisije „Statistična ocena nepravilnosti“.

Razpredelnica 1: Število nepravilnosti in zneski – leto 2010

Področje	Število sporočenih nepravilnosti		Skupni ocenjeni finančni učinek nepravilnosti, vključno s primeri suma goljufije (v milijonih EUR)		Ocenjeni finančni učinek izključno primerov suma goljufije (v milijonih EUR)		Izterjani zneski (v milijonih EUR)
	2009 ¹¹	2010	2009 ¹²	2010	2009	2010	2010
Kmetijstvo	1621	1825	125 (~0,24 % dodelitev)	131 (~0,23% dodelitev)	13,3 (0,03% dodelitev)	69 (0,12 % dodelitev)	175 ¹³
Kohezijska politika	4737	7062	1 183 (~2,44% dodelitev)	1 550 (~3,15% dodelitev)	109 (~0,23 % dodelitev)	364 (0,74 % dodelitev)	611 ¹⁴
Predpristopna sredstva	706	424	117 (~3,8 % dodelitev)	83 (~5,26 % dodelitev)	57 (0,78~% dodelitev)	41 (2,6 % dodelitev)	14 ¹⁵
Neposredni odhodki	705	1021	27,5 (~0,17 % dodelitev)	43 (~0,27 % dodelitev)	1,5 (~ 0,01 % dodelitev)	4 (0,02 % dodelitev)	25 ¹⁶
Odhodki skupaj	7769	10332	1 452,5 (~1,13 % dodelitev)	1 807 (~1,27 % dodelitev)	180,8 (0,13 % dodelitev)	478 (0,34 % dodelitev)	825
Prihodki skupaj (TLS)¹⁷	5204	4744	357 (~1,84 % skupnega zneska zbranih TLS (bruto) za leto 2009)	393 (~1,88 % skupnega zneska zbranih TLS (bruto) za leto 2010)	103 (~0,53 % skupnega zneska zbranih TLS (bruto) za leto 2009)	139 (~0,67 % skupnega zneska zbranih TLS (bruto) za leto 2010)	180

¹¹ Od objave poročila za leto 2009 so bile številke za nekatera področja posodobljene.

¹² Od objave poročila za leto 2009 so bile številke za nekatera področja posodobljene.

¹³ Ta številka temelji na podatkih, ki so jih države članice sporočile Komisiji (GD za kmetijstvo), in vključuje vsa nepravilna plačila, ki so jih v letu 2010 izterjale od končnih upravičencev.

¹⁴ Ta številka temelji na podatkih, ki so jih države članice sporočile uradu OLAF prek sistema za upravljanje nepravilnosti (IMS), in vključuje zneske, ki so jih v zvezi nepravilnimi projekti izvzele (umaknile) iz financiranja EU ter jih dodelile drugim upravičenim projektom, pri čemer ni nujno, da so te zneske izterjale od upravičencev.

¹⁵ Ta številka temelji na podatkih, ki so jih države članice sporočile uradu OLAF prek sistema za upravljanje nepravilnosti (IMS), in vključuje vsa nepravilna plačila, ki so jih v letu 2010 izterjale od končnih upravičencev.

¹⁶ Ta številka predstavlja naloge za izterjavo, ki so bili vneseni v sistem ABAC.

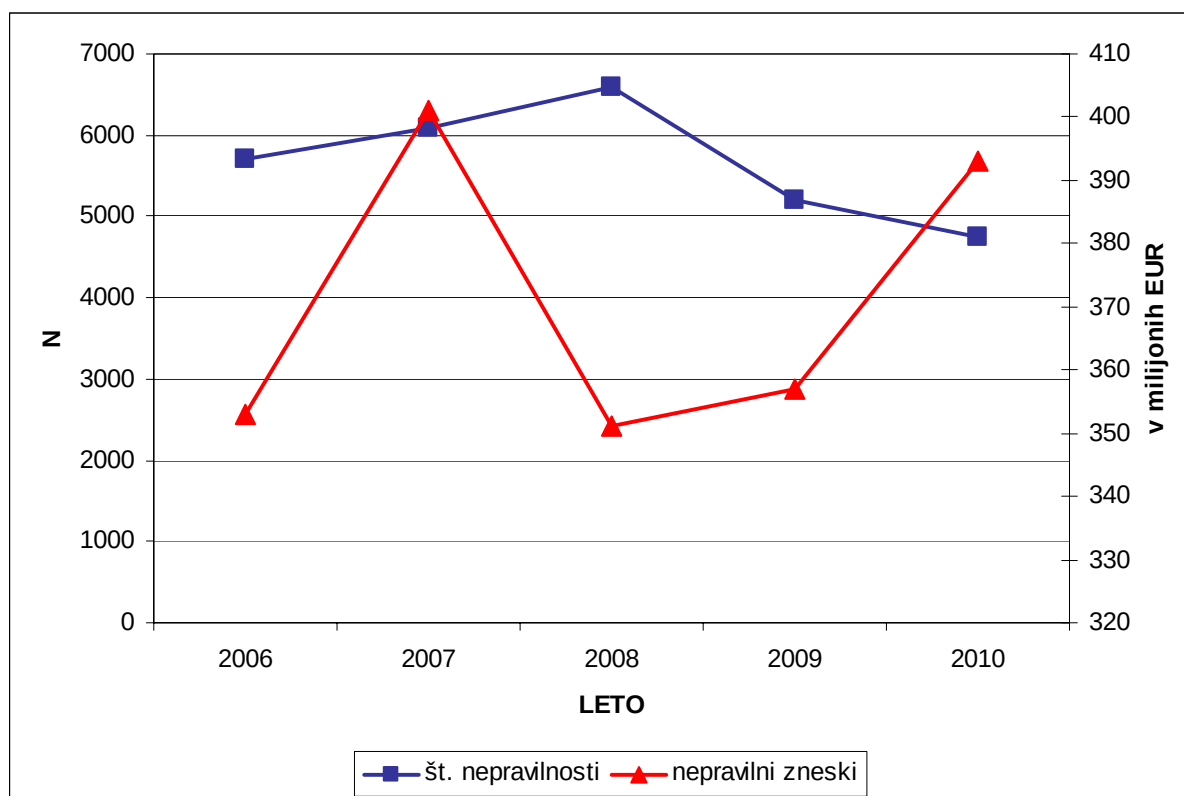
1.2. Prihodki

1.2.1. Tradicionalna lastna sredstva (TLS)

Več kot 97 % vseh ugotovljenih zneskov tradicionalnih lastnih sredstev je bilo zbranih brez posebnih težav.

Število nepravilnosti (vključno s primeri suma goljufije), ki so bile leta 2010 sporočene Komisiji, je nižje kot v letu predtem, vendar pa je sporočeni nepravilni znesek višji (glej graf 1). Delovni dokument služb Komisije „Statistična ocena nepravilnosti“ vsebuje podrobno analizo sporočenih nepravilnosti in primerov suma goljufije na tem področju.

Graf 1: Sporočene nepravilnosti, vključno s primeri suma goljufije, in zadevni nepravilni zneski za obdobje 2006–2010

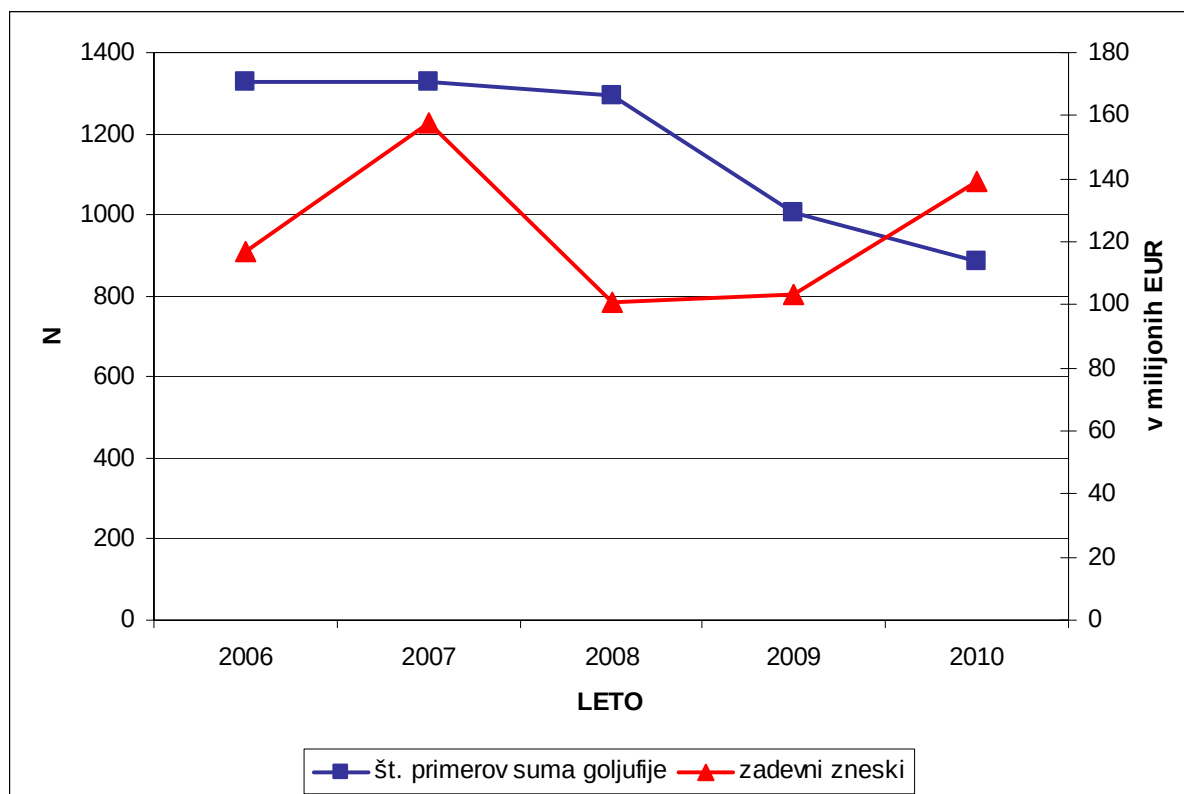


Delež primerov, v zvezi s katerimi so države članice navedle obstoj suma goljufije, je bil še naprej stabilen. Glede na pomembne razlike v številkah, ki so jih sporočile države članice, je močno verjetno, da razvrščanje primerov nepravilnosti in goljufij v podatkovni zbirki OWNRES še ni povsem zanesljivo zaradi različnih razlag opredelitev pojmov. Kot je že bilo omenjeno, bodo službe Komisije pripravile delovni dokument o praktičnih vidikih sporočanja nepravilnosti.

¹⁷

Ta podatek se navezuje na zneske, ki so jih države članice v podatkovni zbirki OWNRES določile za nepravilne.

Graf 2: Sporočeni primeri suma goljufije in zadevni zneski za obdobje 2006–2010



Razlike med državami članicami so vidne tudi pri analizi ugotovljenih in ocenjenih nepravilnih zneskov, sporočenih v letu 2010. Na te razlike je lahko vplivalo več dejavnikov, med drugim vrsta prometa in poslovnega sektorja, raven spoštovanja predpisov s strani gospodarskih subjektov ter geografski položaj. Ti številčni podatki se poleg tega lahko pomembno spreminjajo iz leta v leto. Posamezni večji odkriti primeri goljufij v danem letu lahko pomembno vplivajo na letne podatke, zlasti v državah članicah s skromnejšim deležem vseh zbranih tradicionalnih lastnih sredstev. Drug spremenljiv dejavnik je učinkovitost strategij carinskega nadzora posameznih držav članic pri obravnavanju uvoza, povezanega z visokim tveganjem, ter odkrivanju goljufij in nepravilnosti, povezanih s tradicionalnimi lastnimi sredstvi¹⁸.

Komisija v zadnjih nekaj letih pri inšpekcijskih pregledih tradicionalnih lastnih sredstev posebno pozornost namenja strategijam carinskega nadzora držav članic. Podrobno spremlja ukrepe, ki jih države članice sprejemajo na podlagi njenih opažanj med tovrstnimi inšpekcijskimi pregledi¹⁹.

Nadaljnje ukrepanje:

¹⁸ Podrobnejše informacije so na voljo v delovnem dokumentu služb Komisije „Statistična ocena nepravilnosti“.

¹⁹ Tematsko poročilo o strategiji carinskega nadzora držav članic, v katerem so strnjeni rezultati inšpekcijskih pregledov, ki so bili v letih 2009 in 2010 izvedeni v vseh državah članicah, je bilo predstavljeno na seji Svetovalnega odbora za lastna sredstva 7. julija 2011.

Strategije držav članic glede carinskega nadzora bi morale biti še naprej usmerjene v uvoz, povezan z visokim tveganjem, s čimer bi se dodatno izboljšala stopnja odkrivanja nepravilnosti in primerov suma goljufije na področju tradicionalnih lastnih sredstev.

1.2.2. DDV

Na področju obdavčenja morajo države članice spremljati obstoječe in tudi nove trende pri goljufijah ter se nanje ustrezno odzivati. To vključuje pravne in operativne vidike, kot so upravno sodelovanje in izmenjava informacij, politike na področju spoštovanja predpisov, analize tveganja ter strategije nadzora za vse vrste davkov, pa tudi priprava take zakonodaje, ki ne bo dopuščala goljufij. Komisija je državam članicam zagotovila ustrezen pravni okvir za okrepitev sodelovanja na področju DDV. S tem je prispevala tudi pravno podlago za ustanovitev operativne mreže EUROFISC, namenjene hitrim ter ciljno usmerjenim izmenjavam informacij med vsemi državami članicami o primerih goljufij, zlasti na področju tako imenovanega davčnega vrtiljaka. Strokovnjaki iz držav članic sodelujejo na posebnih področjih, izdajajo zgodnja opozorila o morebitnih primerih goljufij ter usklajujejo nacionalne dejavnosti. Organi držav članic bodo imeli z januarjem 2013 avtomatiziran dostop do nekaterih podatkov, ki jih hranijo druge države članice, s čimer se bo izmenjava informacij še pospešila. Komisija je poleg tega predlagala razvoj novega pristopa, ki bi temeljil zlasti na prostovoljnem spoštovanju predpisov ter oceni in spremljanju tveganja, tako da bi se zmanjšala potreba po posredovanju davčnih organov in olajšalo upravno breme za podjetja.

Zelena knjiga o prihodnosti DDV ponuja priložnost, da se tovrstnim razmislekom zagotovi nova dinamika na podlagi zbranih prispevkov glede možnih konkretnih ukrepov²⁰.

1.3. Odhodki

1.3.1. Kmetijski odhodki

Na področju kmetijstva se število sporočenih primerov nepravilnosti in zadevni zneski v razmerju do skupnega zneska porabe močno razlikujejo ne le med posameznimi državami članicami, temveč tudi znotraj njih.

Komisija je lansko leto pozvala Finsko, Avstrijo in Nizozemsko, naj dosledneje spoštujejo predpise glede poročanja. Navedene države članice so potrdile svojo zavezanost k sporočanju nepravilnosti in prizadevanjem za optimizacijo postopka poročanja.

Komisija (urad OLAF) vsako četrletje opravi preverjanja kakovosti ter državam članicam posreduje povratne informacije o kakovosti poročanja in manjkajočih podatkih. Ves čas je v tesnem stiku z uradniki za zvezo, ki so jih države članice imenovala za področje kmetijstva, s čimer državam članicam daje potrebno podporo in jih obvešča o najnovejših trendih in dogodkih.

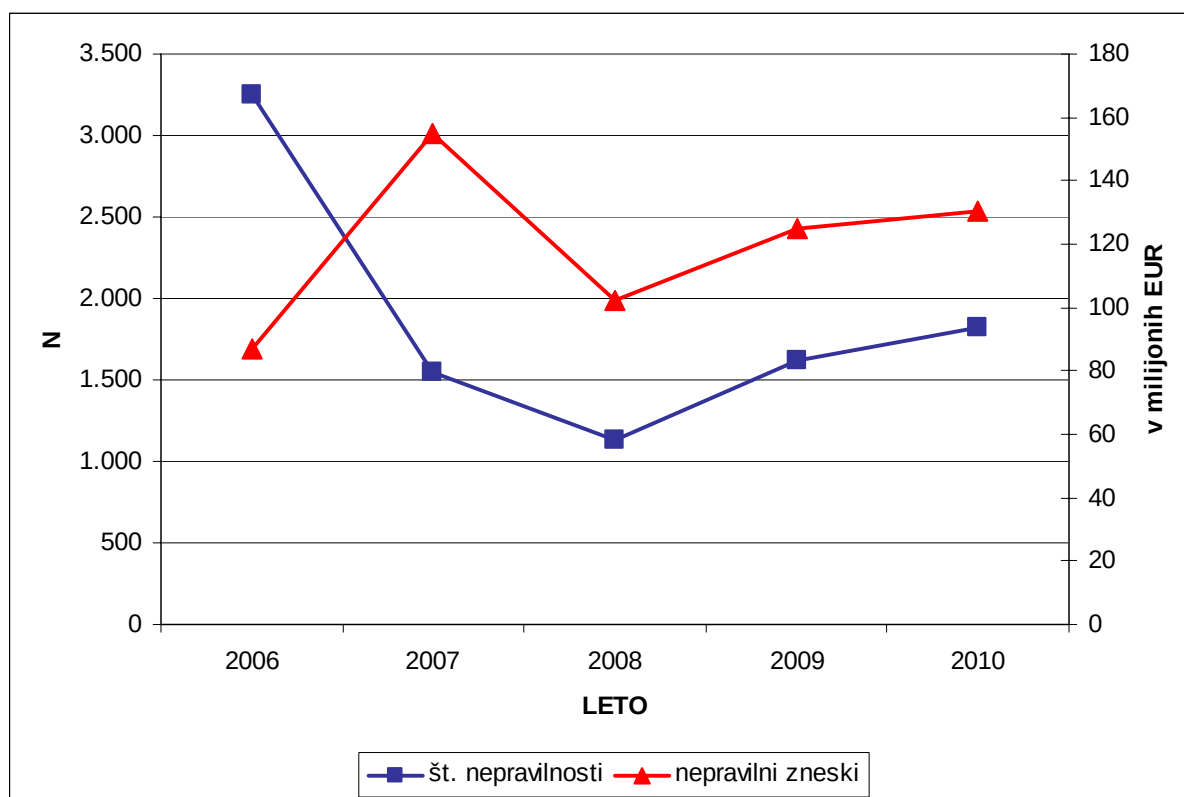
Število sporočenih primerov nepravilnosti in suma goljufije se je povečalo, kakor tudi z njimi povezan finančni učinek. Finančni učinek primerov suma goljufije se je s 13 milijonov EUR leta 2009 povzpел na 69 milijonov EUR leta 2010. To povečanje števila primerov suma goljufije v letu 2010 (glej graf 4 spodaj) je mogoče pripisati temu, da se je s sistemom za

²⁰

COM(2010) 695. Javno posvetovanje se je zaključilo 31. maja 2011.

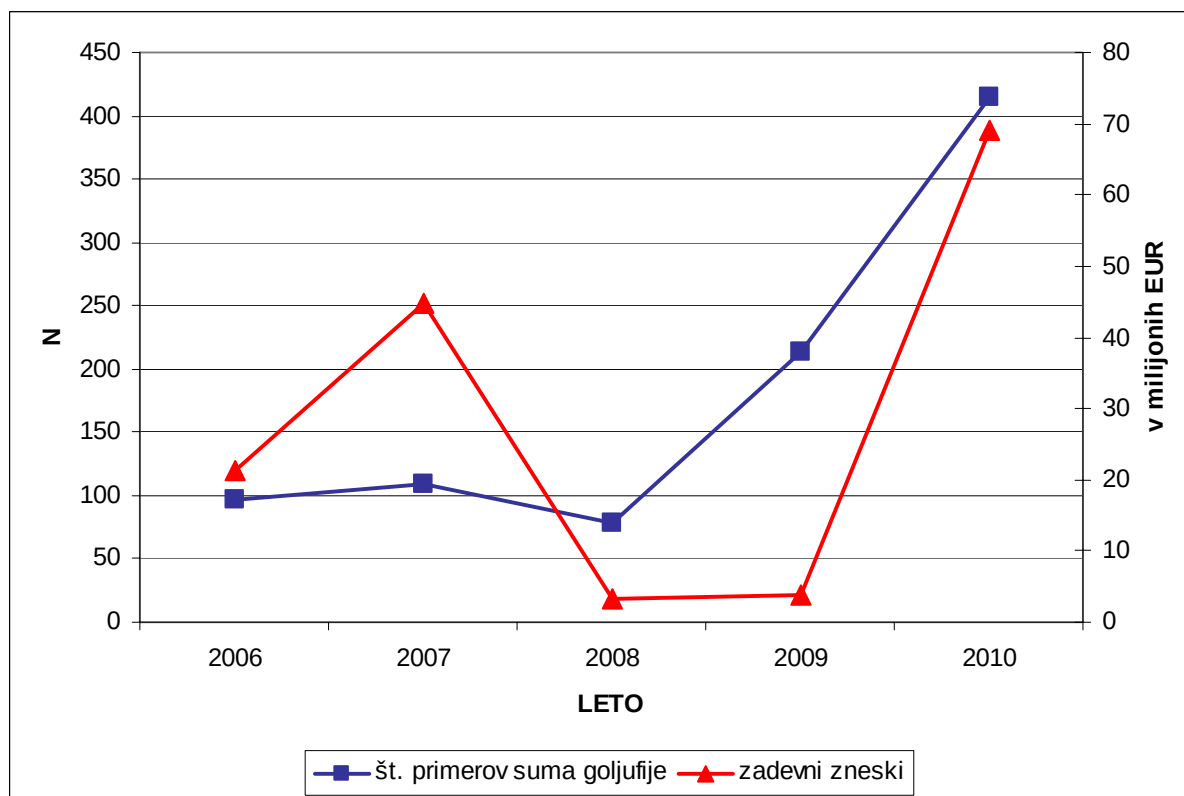
upravljanje nepravilnosti (IMS) izboljšala kakovost poročanja, ter dejstvu, da so države članice EU-10 in EU-2 začele poročati za področje kmetijstva.

Graf 3: Sporočene nepravilnosti, vključno s primeri suma goljufije, in zadevni nepravilni zneski za obdobje 2006–2010



Leta 2010 so Italija in države članice EU-12 več kot 90 % sporočenih primerov razvrstile med primere „suma goljufije“. Nekatere države članice z velikimi odhodki (Francija, Nemčija, Španija in Združeno kraljestvo) še naprej poročajo o zelo majhnem številu primerov suma goljufije. Francija ni razvrstila nobenega sporočenega primera za leto 2010 med primere suma goljufije. Pri tem se zastavlja vprašanje, ali je razlog za poročanje o majhnem številu primerov suma goljufije morda nespoštovanje načel poročanja ali pomanjkljiva zmožnost kontrolnih sistemov držav članic za odkrivanje goljufij.

Graf 4: Primeri suma goljufije in zadevni zneski za obdobje 2006–2010



Delovni dokument služb Komisije „Statistična ocena nepravilnosti“ vsebuje podrobno analizo sporočenih nepravilnosti v povezavi z zadevnimi proračunskimi leti. Posebna pozornost je namenjena proračunskima letoma 2004 in 2005, ki veljata za „zaključeni“, kar pomeni, da so bili revizijski načrti izvedeni, postopki izterjave začeti in nepravilnosti sporočene.

Nadaljnje ukrepanje:

Francija, Nemčija, Španija in Združeno kraljestvo so pozvani, naj pojasnijo, zakaj je njihovo število sporočenih primerov suma goljufije tako majhno in kako so njihovi kontrolni sistemi ciljno prilagojeni področjem, na katerih je značilno večje tveganje za goljufije in nepravilnosti. Finska, Nizozemska in Poljska bi morale biti pri poročanju doslednejše, zlasti kar zadeva osebne podatke posameznikov, ki so storili nepravilnosti in goljufije. Na splošno bi morale države članice dodatno izboljšati kakovost poročanja, saj je bilo z vidika pravočasnosti sporočanja nepravilnosti v letu 2010 opaziti nazadovanje.

1.3.2. Kohezijska politika

Sporočene nepravilnosti na področju kohezijske politike predstavljajo največji delež vseh nepravilnosti, ki so bile sporočene v zvezi z odhodkovnim delom proračuna EU (približno 70 % vseh primerov, sporočenih leta 2010).

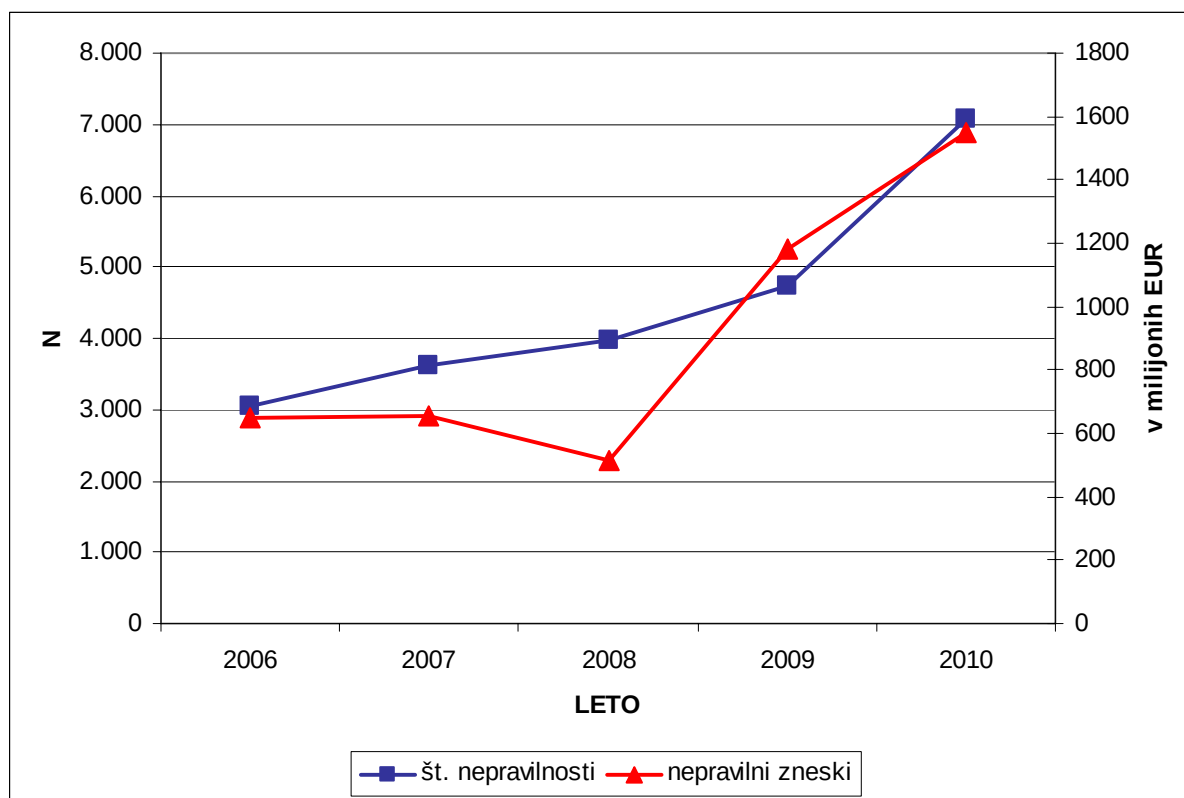
V letu 2010 se je nadaljeval trend naraščanja obsega sporočenih nepravilnosti in nepravilnih zneskov (glej graf 5), ki je bil opažen že v letu pred tem. Razlogov za to povečanje je več, najpomembnejši pa so povezani z okrepljenimi kontrolnimi dejavnostmi ob zaključku programskega obdobja 2000–2006, fazo polnega izvajanja programov iz programskega obdobja 2007–2013 ter uvedbo sistema za upravljanje nepravilnosti (IMS).

Podrobna analiza metod za odkrivanje nepravilnosti kaže, da so kontrolni sistemi zdaj učinkovitejši.

Iz analize kategorij nepravilnosti, ki so najpogostejše sporočene, je razvidno, da se nepravilnosti najpogostejše ugotovijo v izvedbeni fazi projektnega cikla. Vendar pa je učinek z vidika vrednosti (finančni učinek) največji v fazi izbora ali oddaje naročil.

Analiza potrjuje potrebo po reviziji pravil EU na področju javnih naročil, da bi se povečala jasnost in izboljšali pogoji za izvajanje²¹.

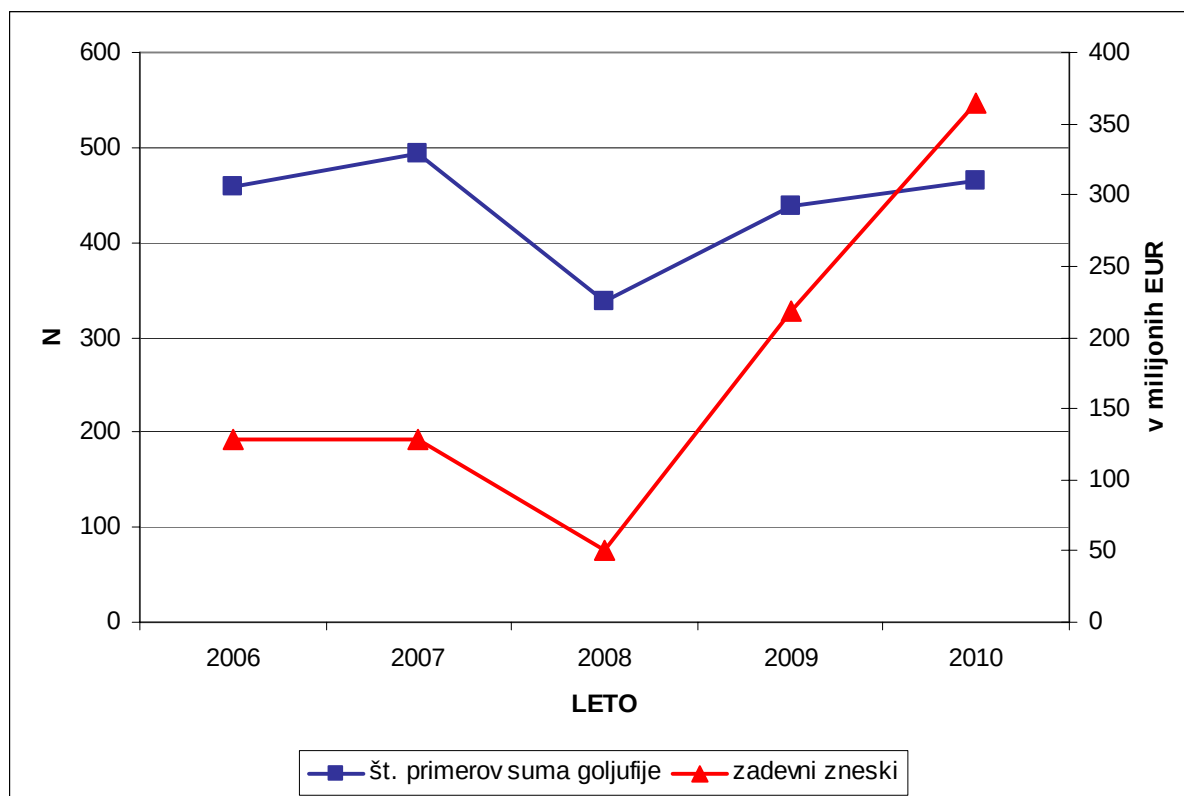
Graf 5: Sporočene nepravilnosti, vključno s primeri suma goljufije, in zadevni nepravilni zneski za obdobje 2006–2010



Tudi z vidika sporočenih primerov suma goljufije se je nadaljeval trend iz prejšnjih let, pri čemer so Italija, Nemčija in Poljska sporočile največ primerov. Največ postopkov za ugotavljanje goljufij v zvezi s programskim obdobjem 2000–2006 je zaključila Nemčija, sledita pa ji Poljska in Italija.

²¹ Komisija je ta proces začela leta 2011 z Zeleno knjigo o pravilih na področju javnih naročil, COM(2011) 15, glej tudi pod točko 4.

Graf 6: Sporočeni primeri suma goljufije in zadevni zneski za obdobje 2006–2010



Nekatere države (Danska, Francija, Malta, Nizozemska, Švedska in Slovenija) v letu 2010 niso sporočile nobenih tovrstnih primerov. To kaže, da razvrščanje primerov nepravilnosti in suma goljufije v sistemu za upravljanje nepravilnosti (IMS) še ni popolnoma zanesljivo.

Iz poročil, prejetih leta 2010, izhaja, da je bila stopnja goljufij najvišja pri finančnem instrumentu za usmerjanje ribištva (FIUR)²². Delovni dokument služb Komisije „Statistična ocena nepravilnosti“ vsebuje podrobno analizo sporočenih nepravilnosti in primerov suma goljufije na tem področju.

Nadaljnje ukrepanje:

Komisija podpira Španijo in Francijo v njunih prizadevanjih za dokončanje uvedbe sistema za upravljanje nepravilnosti (IMS) do konca leta 2011 in poziva Irsko k celovitemu izvajanju sistema.

Komisija bo izvedla analizo kontrolnih sistemov za boj proti goljufijam, ki so jih države članice uvedle na področju kohezijske politike. Julija 2011 je bil državam članicam poslan vprašalnik na to temo. Rezultati bodo objavljeni leta 2012 skupaj z naslednjim letnim poročilom o zaščiti finančnih interesov EU.

1.3.3. Predpristopna sredstva

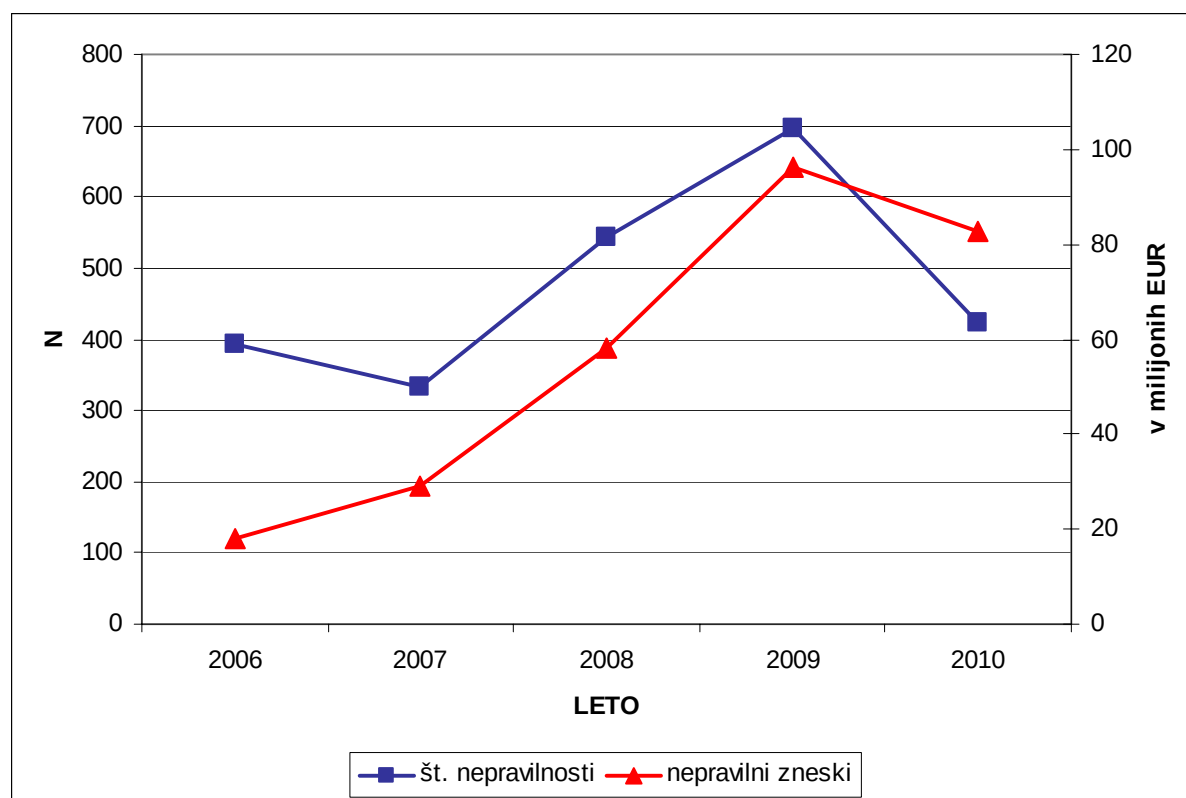
Sporočeni primeri nepravilnosti in goljufij

²² Eden od strukturnih skladov za programsko obdobje 2000–2006.

Na področju predpristopne pomoči je bil leta 2010 dosežen precejšen napredek pri uvedbi poročanja prek sistema za upravljanje nepravilnosti (IMS). Večina držav članic, ki so v preteklosti prejemale predpristopno pomoč, lahko zdaj predloži poročila o nepravilnostih v okviru tega sistema poročanja. Kakovost prejetih sporočil o nepravilnostih je zadovoljiva z vidika celovitosti in tudi upoštevanja zadevnih predpisov.

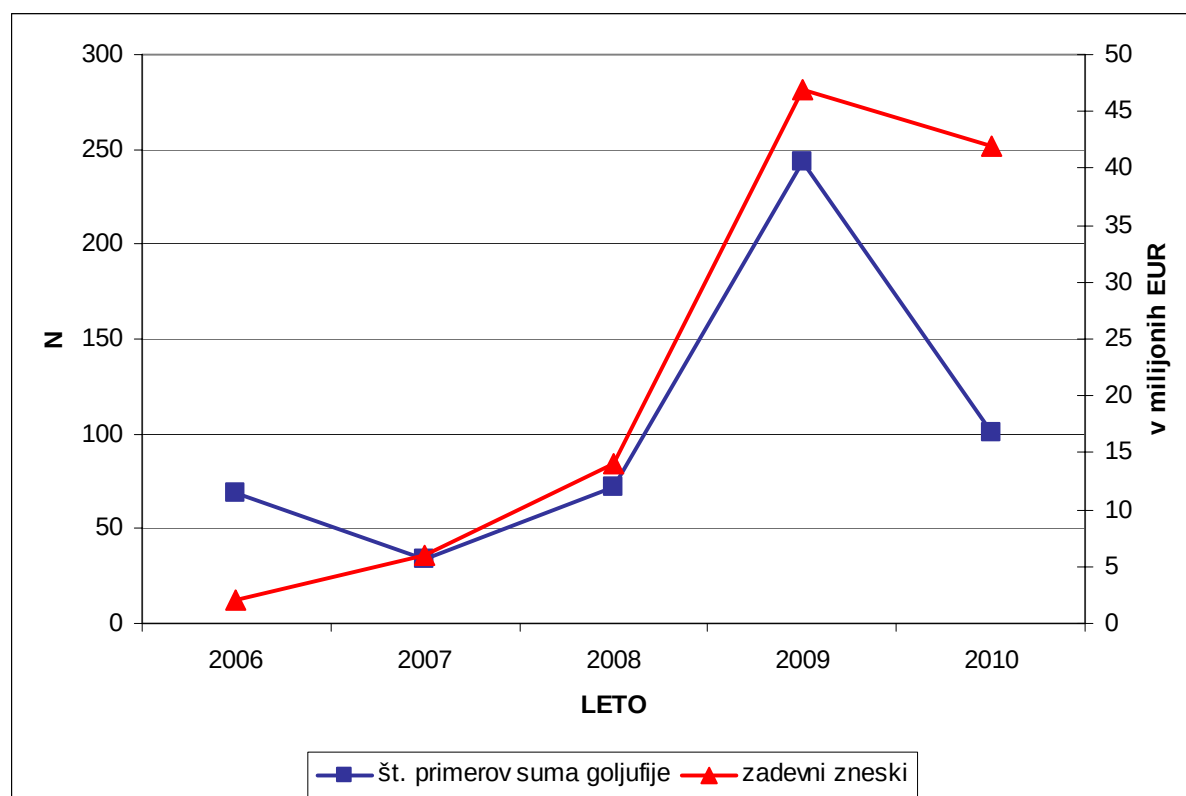
Število sporočenih nepravilnosti in z njimi povezan finančni obseg sta se za večino sredstev močno zmanjšala v primerjavi z letom 2009. Izjema pri tem so sredstva iz programa PHARE, v zvezi s katerimi je število sporočenih nepravilnosti ostalo stabilno, vendar pa se je finančni obseg zmanjšal. To bi verjetno lahko pripisali dejstvu, da se je predpristopna pomoč za države članice EU-10 in EU-2 iztekla.

Graf 7: Sporočene nepravilnosti, vključno s primeri suma goljufije, in zadevni nepravilni zneski za obdobje 2006–2010



Tako kot leta 2009 je večina na novo prijavljenih primerov povezanih s sredstvi SAPARD v Romuniji in Bolgariji. Vendar pa je bilo v Bolgariji opaziti tudi pomemben napredek, saj primere nepravilnosti in suma goljufije v tej državi zdaj večinoma odkrijejo nacionalne službe. Razmere v Romuniji so drugačne, saj se velik del nepravilnosti in primerov suma goljufije odkrije na podlagi inšpekcijskih pregledov, ki jih izvedejo službe Komisije ali ki se izvedejo na njihovo zahtevo. Delovni dokument služb Komisije „Statistična ocena nepravilnosti“ vsebuje podrobno analizo sporočenih nepravilnosti in primerov suma goljufije na tem področju.

Graf 8: Sporočeni primeri suma goljufije in zadevni zneski za obdobje 2006–2010



Nadaljnje ukrepanje:

Komisija bo še naprej podpirala prizadevanja novih držav upravičenk (Turčija, Hrvaška, nekdanja jugoslovanska republika Makedonija in Črna gora) za izvajanje sistema za upravljanje nepravilnosti, da bi se izboljšala kakovost njihovega poročanja.

1.3.4. Odhodki, ki jih neposredno upravlja Komisija

Ta točka se navezuje na podatke o nalogih za izterjavo²³, ki so jih izdale službe Komisije v zvezi z odhodki v okviru „neposrednega centraliziranega upravljanja“²⁴.

Podatki o nalogih za izterjavo kažejo, da je ugotovljena stopnja nepravilnosti še vedno nizka (0,17 % leta 2009 in 0,27 % let 2010), kljub večjemu deležu neposredno upravljanih odhodkov, v zvezi s katerimi se nato izdajo nalogi za izterjavo. Službe Komisije so le pri 2,1 % nalogov za izterjavo navedle, da so bili izdani na podlagi suma goljufije (približno 0,02 % dodelitev).

²³ V skladu s členom 72 finančne uredbe je odobritev izterjave dejanje, pri katerem pristojni odredbodajalec na podlagi prenosa ali nadaljnega prenosa z izdajo naloga za izterjavo da navodilo računovodji, naj izterja terjatev, ki jo je ugotovil.

²⁴ Neposredno centralizirano upravljanje pomeni vse odhodke EU iz sredstev, ki jih upravljajo institucije EU (npr. upravni odhodki institucij, programi, kot sta Leonardo in Erasmus, 7. okvirni program za raziskave in tehnološki razvoj, Evropski razvojni sklad itd.). V skladu s členom 53 finančne uredbe (Uredba Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002) se lahko ta del proračuna izvršuje centralno, in sicer ga neposredno izvršujejo službe Komisije, ali pa se naloge izvrševanja prenesejo na tretje države (decentralizirano upravljanje) ali mednarodne organizacije (skupno upravljanje).

2. IZTERJAVA NEPRAVILNIH ZNESKOV V LETU 2010

Podatki v tem poglavju temeljijo na primerih nepravilnosti, ki so jih sporočile države članice, in se osredotočajo na rezultate ukrepov, ki so jih sprejeli nacionalni organi za izterjavo neupravičeno plačanih zneskov upravičencem (tj. gospodarskim subjektom). V analizi niso upoštevani izterjani zneski, nižji od 10 000 EUR, razen za področje kmetijstva, v zvezi s katerim se podatki o izterjavah nanašajo na vse neporavnane zneske.

Obseg tega poročila se zato razlikuje od drugih dokumentov Komisije, v katerih so obravnavani zneski, ki jih Komisija izterja od držav članic, na primer prek finančnih popravkov ali postopka potrditve obračunov²⁵.

Pomembno je opozoriti, da primerjava stopenj izterjav po posameznih področjih ni mogoča zaradi različnih regulativnih okvirov in uporabljenih mehanizmov izterjav (kakor je pojasnjeno v razpredelnici 2). Poleg tega se nekateri mehanizmi, ki so bili uvedeni za pospešitev postopkov izterjav, uporabljajo šele krajši čas (npr. za kmetijsko področje).

Razpredelnica 2: Stopnje izterjav po področjih za obdobje 2009–2010

PRORAČUNSKO PODROČJE	OZADJE	STOPNJA IZTERJAVE	
		2009	2010
TLS	Izterjava še poteka, zato se skupna stopnja izterjave nenehno spreminja. Trenutno je skupna stopnja izterjave za vsa leta (1989–2010) 47-odstotna.	50 %	46 %
Kmetijstvo	Številčne podatke v tem stolpcu sporočijo države članice neposredno Komisiji (GD AGRI). Izračunajo se samo na podlagi dejansko izterjanih zneskov od končnih upravičencev v primerih, ki so bili odkriti vse od uvedbe novega postopka potrditve obračunov (leta 2007), ter vključujejo tudi izterjave zneskov, nižjih od 10 000 EUR.	39 %	42 %
Kohezijska politika	Številčni podatki v tem stolpcu temeljijo na podatkih, ki jih države članice sporočijo neposredno uradu OLAF prek sistema IMS ²⁶ . Stopnje se navezujejo na programsko obdobje 2000–2006 (zaključevanje programov se je začelo leta 2010) in upoštevajo tudi nepravilna plačila, ki so jih države članice izvzele	53 %	67 %

²⁵ Glej na primer Letne računovodske izkaze Evropske unije za proračunsko leto 2009 ter zlasti pojasnilo 6 k računovodskim izkazom „Finančni popravki in izterjani zneski na podlagi odkritih nepravilnosti“: http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2009/EU_final_accounts_2009_en.pdf.

²⁶ Ti številčni podatki se nanašajo na nepravilnosti, ki vključujejo zneske financiranja EU nad 10 000 EUR. Poleg tega obstoječi mehanizmi državam članicam omogočajo, da iz financiranja EU izvzamejo (umaknejo) projekte, v zvezi s katerimi so bile ugotovljene nepravilnosti, ter zadevna sredstva dodelijo drugim upravičnim projektom.

	(umaknile) iz financiranja EU, pri čemer ni nujno, da so zadevne zneske izterjale od upravičencev.		
Predpristopna sredstva	Številčne podatke v tem stolpcu sporočijo države članice neposredno uradu OLAF prek sistema IMS; nanašajo se na izterjave od končnih upravičencev. Programsko obdobje: 2002–2006 (programi so bili zaključeni leta 2010).	27 %	30 %
Neposredni odhodki	Stopnja izterjave se izračuna na letni osnovi.	56 %	59 %

2.1. Tradicionalna lastna sredstva

Na področju tradicionalnih lastnih sredstev morajo države članice izterjati ugotovljene zneske, ki jih evidentirajo v podatkovni zbirki OWNRES. Znesek, ki je bil zaradi nepravilnosti, odkritih v letu 2010, določen za izterjavo, je 393 milijonov EUR (približno 1,88 % bruto skupnega zneska zbranih tradicionalnih lastnih sredstev za leto 2010), države članice pa so že izterjale 180 milijonov EUR. V času objave tega poročila znaša stopnja izterjave za leto 2010 46 %.

Ukrepi izterjave, ki jih države članice izvajajo na področju tradicionalnih lastnih sredstev, se spremljajo v okviru inšpekcijskih pregledov TLS in s postopkom, na podlagi katerega se Komisiji sporočijo vsi zneski nad 50 000 EUR, za katere se dokončno ugotovi, da jih ne bo mogoče izterjati. Države članice so finančno odgovorne za vsak izpad tradicionalnih lastnih sredstev, ki ga je mogoče pripisati pomanjkljivosti v njihovih ukrepih izterjave.

2.2. Kmetijstvo

Na področju kmetijstva so države članice v proračunskem letu 2010 izterjale 175 milijonov EUR.

Mehanizem potrditve obračunov (pravilo „50/50“, ki je bilo uvedeno z Uredbo (ES) št. 1290/2005²⁷) daje državam članicam močno spodbudo, da neupravičena plačila čim hitreje izterjajo od upravičencev. Tako so države članice ob koncu proračunskega leta 2010 že izterjale 42 % vseh neporavnanih zneskov iz novega Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada (EKJS) za leto 2007 in poznejša leta.

Vendar pa je ob koncu proračunskega leta 2010 skupni neporavnani znesek, ki bi ga morali nacionalni organi izterjati od upravičencev, znašal 1,2 milijarde EUR²⁸; od tega so države članice po pravilu 50/50 v proračun EU že plačale 0,3 milijarde EUR.

²⁷ Če država članica v štirih letih po prvi upravni ali sodni ugotovitvi (ali v osmih letih v primeru postopkov pred nacionalnimi sodišči) od upravičenca ne izterja neupravičeno plačanega zneska, se 50% neizterjanega zneska knjiži v breme proračuna zadevne države članice kot del letne finančne potrditve obračunov za EKJS in EKSRP.

²⁸ Vsota vseh zneskov, ki jih je treba izterjati za vsa proračunska leta.

Komisija je v letih 2008–2010 izvedla revizijo novega mehanizma potrditve obračunov z inšpekcijskimi pregledi na kraju samem pri nacionalnih organih, ki so odgovorni za 16 plačilnih agencij v 12 državah članicah in pokrivajo 89 % skupnega neporavnane zneska ob koncu proračunskega leta 2010.

Nacionalni organi imajo na splošno vzpostavljene ustrezne postopke za izterjavo. V zvezi s pomanjkljivostmi, ugotovljenimi med pregledi, se sprejemajo nadaljnji ukrepi v okviru postopka potrditve obračunov.

2.3. Kohezijska politika

Za kohezijsko politiko je značilna najvišja stopnja izterjave na področju odhodkov v letu 2010 (več kot 60 %).

Ta politika temelji na večletnih programih, zato se nekateri postopki izterjave izvedejo šele ob koncu programskega obdobja. Ob koncu programskega obdobja 1994–99 so bile na tem področju opažene velike težave. Dejansko postopki še niso zaključeni v zvezi z eno tretjino finančnega učinka nepravilnosti, ki so jih države članice sporočile za zadevno obdobje (prispevek EU: 0,5 milijarde EUR). Službe Komisije izvajajo postopke usklajevanja, da bi te primere lahko zaključile²⁹. Stopnja izterjave za programsko obdobje 1994–1999 trenutno znaša 67 %.

Pozitiven vpliv izboljšanih postopkov, ki so bili uvedeni za programsko obdobje 2000–2006, je viden v tem, da je bilo v samo enem letu po tem, ko so države članice Komisiji predložile zaključno dokumentacijo, izterjanega (ali umaknjene) iz zahtevkov za odhodke) 70 % od skupaj 2,9 milijarde EUR neupravičeno plačanih prispevkov EU³⁰.

Stopnja izterjave za Madžarsko, Češko in Slovenijo je okrog 20 % ali nižja. Te države članice so pozvane, naj pojasnijo razloge za to in okrepijo prizadevanja na tem področju.

2.4. Predpristopna sredstva

Analiza izterjav za celotno programsko obdobje 2002–2006 kaže na potrebo po izboljšavah na tem področju. Za predpristopna sredstva so značilne najnižje stopnje izterjav na področju odhodkov. Stopnja izterjave za leto 2010 znaša 10 % in je torej precej nižja kot leto pred tem (27 %). Tudi če upoštevamo izterjave v prejšnjih letih, je stopnja izterjave še vedno skromna (okoli 30 % za celotno obdobje 2002–2006), še zlasti nizka pa je za Bolgarijo, Turčijo, Litvo, Latvijo in Slovenijo. V primerih suma goljufije so postopki še dolgotrajnejši in kompleksnejši, kar dokazuje tudi nizka akumulirana stopnja izterjave v tovrstnih primerih (v povprečju 14 % v istem obdobju). Poleg dolgotrajnih postopkov, povezanih s primeri suma goljufije, bi lahko nizke stopnje pripisali tudi dejstvu, da nekatere države upravičenke ne sporočajo najnovejših informacij o izterjavah pri odkritih nepravilnostih.

²⁹ Komisija je leta 2010 sprejela 12 sklepov o tem, kako obravnavati 107 primerov nepravilnosti, v zvezi s katerimi so zadevne države članice prosile Komisijo, naj prevzame finančne posledice neizterljivih zneskov.

³⁰ Ta odstotek izterjave ne zajema zneskov, ki jih je Komisija izterjala od držav članic na podlagi finančnih popravkov.

Države upravičenke so pozvane, naj pojasnijo razloge za nizko stopnjo izterjave, izboljšajo svoje rezultate pri izterjavah ter naknadno posredujejo manjkajoče podatke o zaključenih postopkih izterjave.

2.5. Odhodki, ki jih neposredno upravlja Komisija

V zvezi z nalogi za izterjavo, izdanimi leta 2010, je bila zabeležena popolna ali delna izterjava v skoraj vseh od 791 primerov, in sicer je bilo skupaj izterjanih skoraj 25 milijonov EUR. Na splošno se je stopnja izterjave povečala na 58,5 % in tudi stopnja izterjave v primerih suma goljufije je visoka (82,4 %).

Komisija bo še naprej izvajala postopke izterjave.

3. REZULTATI VPRAŠALNIKA O SODELOVANJU Z DRŽAVAMI ČLANICAMI PRI OMEJEVANJU TVEGANJA DVOJNEGA FINANCIRANJA PROJEKTOV NA PODROČJU KOHEZIJSKE POLITIKE

Komisija in države članice vsako leto izberejo posebno temo, ki je nato podrobneje obravnavana v poročilu, pri čemer kot osnova služijo odgovori držav članic na vprašalnik, ki ga pripravi Komisija. Posebna tema tega poročila je tveganje dvojnega financiranja projektov na področju kohezijske politike.

Celotni odgovori držav članic na vprašalnik in izčrpna analiza nacionalnih praks so na voljo v delovnem dokumentu služb Komisije „Izvajanje člena 325 v državah članicah v letu 2010“, ki je objavljen hkrati s tem poročilom.

Nacionalni pravni okvir

Vse države članice so potrdile, da financiranje istih odhodkov iz dveh ali več različnih virov ni dovoljeno. Prepoved „dvojnega financiranja“ je zadovoljivo opredeljena v njihovih nacionalnih pravnih okvirih in drugih nacionalni predpisih.

Če države članice odkrijejo primere dvojnega financiranja projektov, uporabijo upravne in kazenske sankcije, izterjajo sredstva EU ter upravičence kazensko preganjajo.

Večina držav članic³¹ uporablja kazalnike tveganja dvojnega financiranja. Na splošno se države članice zavzemajo za izboljšanje preventive z razširitvijo analize tveganja glede na priporočila, ki jih da Komisija, in z izmenjavo informacij o upravičencih v okviru skupnih podatkovnih zbirk.

Izmenjava informacij

Vse države članice so poročale o redni izmenjavi informacij in operativnem sodelovanju med nacionalnimi organi z namenom preprečevanja dvojnega financiranja projektov in omejevanja tovrstnega tveganja. Odkrivanje poskusov dvojnega financiranja se začne že v fazi vloge in odobritve.

Organi, ki upravljajo porabo sredstev EU na nacionalni, regionalni in lokalni ravni, lahko uporabljajo podatkovne zbirke s splošnimi in finančnimi informacijami o projektih, ki jih financirajo skupaj EU in upravičenci. Informacije lahko pridobijo tudi drugi organi, kot so policija in tožilstvo, nekatere informacije pa so dostopne tudi javnosti.

Večina držav članic³² je poleg tega razvila dodatna elektronska orodja za zbiranje in analizo podatkov o projektih, sofinanciranih s sredstvi EU, ki jih mogoče kombinirati z zunanjimi podatkovnimi viri (npr. javne spletne strani in javne podatkovne zbirke).

V fazi objave, oddaje in izvedbe projektnih pogodb se informacije posredujejo med različnimi nacionalnimi organi ter izmenjajo z Evropsko komisijo v okviru delovnih skupin in informacijskih sistemov.

³¹ BE, BG, CZ, DE, EE, IE, EL, ES, FR, IT, LV, LT, LU, HU, MT, NL, AT, PL, PT in SE.

³² BE, BG, EE, IE, ES, FR, IT, LT, LU, MT, AT, PL, PT, RO, SI, SK in SE.

Uporaba centralne podatkovne zbirke o izključitvah (Central Exclusion Database, CED) v skladu s členom 95 finančne uredbe je v državah članicah še vedno zelo omejena. Nekatere države članice³³ uporabljajo nacionalne podatkovne zbirke o izključitvah.

Najpogosteje je razlog za izključitev iz sodelovanja v postopku javnega razpisa dejstvo, da upravičenec ni plačal socialnih prispevkov ali davkov³⁴.

Glavne ugotovitve na podlagi odgovorov na vprašalnik: iz prispevkov držav članic k temu poročilu je razvidno, da jih je večina uvedla ukrepe, ki naj bi preprečevali dvojno financiranje. Med te ukrepe sodijo pravne določbe, analiza tveganja, upravni postopki ter sodelovanje med nacionalnimi organi, izmenjava informacij in uporaba elektronskih orodij. Vendar pa je potreben večji napredek pri ugotavljanju tveganja.

Vse države članice so pozvane, naj začnejo uporabljati centralno podatkovno zbirko o izključitvah.

4. POLITIKE NA PODROČJU BOJA PROTI GOLJUFIJAM

4.1. Izvajanje pobud na področju boja proti goljufijam v letu 2010

4.1.1. Program Hercule II

Program Hercule II je finančni instrument, ki ga upravlja Komisija (urad OLAF) na področju zaščite finančnih interesov EU in preprečevanja s tem povezanih kaznivih ravnanj, vključno s tihotapljenjem cigaret. Vmesna ocena programa Hercule II je potrdil pomen tega odhodka³⁵. Pri tem je bilo priporočeno, da se v okviru naslednika tega programa še naprej izboljšuje tehnična oprema v državah članicah, financira dostop do bistvenih podatkovnih zbirk za preiskave, ki jih opravljajo organi držav članic in urad OLAF, ter spodbuja boj proti tihotapljenju in ponarejanju cigaret v skladu z obstoječimi pravno zavezujočimi sporazumi s proizvajalci tobaka.

4.1.2. Carina

Komisija je razvila vrsto orodij IT za lažje ocenjevanje tveganja ter odkrivanje nepravilnosti in goljufij na področju carine (izmenjava informacij, sistemi sodelovanja in podatkovne zbirke). Med glavnimi pridobitvami v letu 2010 je tudi uvedba skupnega vmesnika z nacionalnimi sistemi, imenovanega „posrednik vzajemne pomoči“ (Mutual Assistance Broker, MAB).

Komisija izvaja **skupne carinske operacije**³⁶ z državami članicami. Tako je bilo v skupni carinski operaciji „SIROCCO“, ki jo je junija 2010 koordiniral urad OLAF, zaseženih okoli 40 milijonov cigaret, 1,2 tone drobno rezanega tobaka za zvijanje, 7 000 litrov alkohola in

³³ DK, IE, ES, HU, SI in SE.

³⁴ Člen 45(2)e in člen 45(2)f Direktive 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev.

³⁵ COM(2011) 500 konč.

³⁶ Določbe o „posebnem nadzoru“ v okviru vzajemne pomoči – Uredba (ES) št. 515/1997.

8 milijonov drugih ponarejenih artiklov. Poleg tega so bile na podlagi te operacije priprte tri osebe, osumljene tihotapljenja cigaret³⁷.

EU je konec leta 2010 obnovila carinsko sodelovanje s Kitajsko in Rusijo in z obema državama je bil dogovorjen strateški okvir za carinsko sodelovanje. Glede na vzajemni interes za gospodarsko povezovanje, modernizacijo carine ter približevanje predpisov v skladu z mednarodnimi standardi se navedeni okvir opira na tri široka prednostna področja: 1) varne in gladko prehodne trgovinske poti, 2) upravljanje tveganja in boj proti goljufijam ter 3) naložbe v modernizacijo carine. Delovna skupina EU-Rusija za carinsko mejo, ki se je sestala 6. maja 2011, se je dogovorila o prvih praktičnih ukrepih za izvajanje strateškega okvira, vključno z vzpostavitvijo mehanizma zgodnjega opozarjanja za preprečevanje zastojev na mejah in oblikovanjem skupnih strokovnih skupin, ki bodo proučile možne načine sodelovanja na posebnih področjih.

4.1.3. Stanje ratifikacije Konvencije o zaščiti finančnih interesov EU

Malta je ratificirala Konvencijo 20. januarja 2011. Komisija ponovno poziva Češko, naj tako kot vse druge države članice ratificira Konvencijo, Estonijo pa poziva, naj ratificira Protokol z dne 29. novembra 1996 o razlagi Konvencije s predhodnim odločanjem Sodišča Evropskih skupnosti.

4.1.4. Politika Komisije na področju boja proti goljufijam v povezavi s širitvijo

Komisija je v letu 2010 še naprej skrbela, da je bila politika boja proti goljufijam v celoti upoštevana v pristopnih pogajanjih (zlasti s Hrvaško in Turčijo).

Spremljala je izvajanje hrvaške strategije za boj proti goljufijam za obdobje 2010–2012, ki je namenjena zaščiti finančnih interesov EU, in hrvaškega akcijskega načrta, ki je bil odobren januarja 2010³⁸. Prizadevanja Komisije v zvezi s Turčijo so bila v letu 2010 še naprej osredotočena na izboljšanje analize nepravilnosti in poročanja ter na pripravo nacionalne strategije za boj proti goljufijam. Po tem ko je bil inšpekcijski odbor v okviru kabineta turškega predsednika vlade decembra 2009 imenovan za kontaktno točko na področju boja proti goljufijam, je urad OLAF okrepil posvetovanja s Turčijo o institucionalnih in zakonodajnih ukrepih na tem področju.

Komisija je sofinancirala projekt EU za ustanovitev mednarodnih enot za usklajevanje kazenskega pregona (ILECU)³⁹ v državah kandidatkah zahodnega Balkana (Hrvaška, nekdanja jugoslovanska republika Makedonija in Črna gora) ter potencialnih kandidatkah (Albanija, Bosna in Hercegovina ter Srbija).

Komisija pričakuje okrepljeno sodelovanje na področju zaščite finančnih interesov EU z Islandijo in Črno goro, ki sta status države kandidatke pridobili leta 2011.

³⁷ http://ec.europa.eu/anti_fraud/budget/Sirocco/i_en.html.

³⁸ Glej Poročilo Komisije o napredku Hrvaške za leto 2010, COM(2010) 660.

³⁹ Regionalni program ukrepov „CARDS“ (EUROPAID/126164/C/ACT/Multi).

4.1.5. *Politika Komisije na področju boja proti goljufijam v okviru evropske sosedске politike*

Vzhodno partnerstvo predstavlja nov razvoj evropske sosedске politike v smeri Armenije, Azerbajdžana, Belorusije, Gruzije, Republike Moldavije in Ukrajine. Namenjeno je oblikovanju pogojev, ki so potrebni za pospešitev političnih povezav ter nadaljnega gospodarskega povezovanja med EU in partnerskimi državami. EU se v okviru vzhodnega partnerstva s temi državami (razen Belorusije) že od leta 2009 pogaja o novih pridružitvenih sporazumih.

Komisija je za zagotovitev trdnega pravnega okvira z jasnimi zavezami partnerskih držav glede dobrega finančnega poslovanja sredstev, ki jih prejmejo od EU, predlagala vključitev novih določb o nadzoru in boju proti goljufijam v naslove o finančnem sodelovanju v zadevnih sporazumih.

Po tem ko je Komisija leta 2009 zaključila pogajanja z Ukrajino o naslovu, ki obravnava finančno sodelovanje, je leta 2010 zaključila tudi pogajanja o takšnem naslovu z Moldavijo. Oba naslova vsebujeta nove določbe o nadzoru in boju proti goljufijam. S 1. januarjem 2011 tovrstna pogajanja vodi Evropska služba za zunanje delovanje (ESZD) v tesnem sodelovanju z Evropsko komisijo.

Komisija in Evropska služba za zunanje delovanje si bosta prizadevali za vključitev zadevnih določb v nove sporazume z Armenijo, Azerbajdžanom in Gruzijo, ko se bodo v prvi polovici leta 2012 začela pogajanja s temi državami o naslovu, ki obravnava finančno sodelovanje.

4.1.6. *Boj proti nedovoljeni trgovini s tobačnimi izdelki*

V okviru boja proti ponarejanju in tihotapljenju tobačnih izdelkov sta bila leta 2010 podpisana sporazuma o sodelovanju med EU in njenimi 26 državami članicami⁴⁰ na eni strani ter British American Tobacco in Imperial Tobacco Limited na drugi. Pred tem sta bila tovrstna sporazuma že podpisana s Philip Morris International (leta 2004) in Japan Tobacco International (leta 2007). Ti pravno zavezujoči sporazumi določajo celovite ukrepe za omejevanje prisotnosti izdelkov zadevnih podjetij na nezakonitem trgu tobačnih izdelkov⁴¹. Prav tako so skladni z določbami o boju proti tihotapljenju iz Okvirne konvencije Svetovne zdravstvene organizacije za nadzor nad tobakom ter podpirajo prizadevanja EU za pripravo ambicioznega protokola k navedeni konvenciji, ki bi določal odpravo nezakonite trgovine s tobačnimi izdelki.

Okvirna konvencija Svetovne zdravstvene organizacije za nadzor nad tobakom je prva mednarodna pogodba v okviru te organizacije. Generalna skupščina Svetovne zdravstvene organizacije jo je sprejela leta 2003, veljati pa je začela februarja 2005. Na prvem zasedanju konference pogodbenic Okvirne konvencije Svetovne zdravstvene organizacije za nadzor nad tobakom julija 2007 je konferenca pogodbenic ustanovila medvladni pogajalski organ, ki je pristojen za vodenje pogajanj o protokolu za odpravo nezakonite trgovine s tobačnimi izdelki na podlagi člena 15 zadevne okvirne konvencije. Komisija (urad OLAF) je skrbela za usklajevanje stališča EU in je skupaj s predsedstvom Sveta v pogajalskem procesu zastopala

⁴⁰ Z izjemo Švedske.

⁴¹ Za več informacij glej http://ec.europa.eu/anti_fraud/budget/2010/2010_en.html.

EU. Doslej so bile organizirane štiri seje medvladnega pogajalskega organa, zadnja med njimi leta 2010. Čeprav je bil dosežen napredek, so potrebna nadaljnja pogajanja v zvezi z nekaterimi ključnimi vidiki Protokola. Naslednja seja medvladnega pogajalskega organa je predvidena za leto 2012. Evropska komisija močno podpira sklenitev mednarodne pogodbe (oz. protokola) o odpravi nezakonite trgovine s tobačnimi izdelki, kar je v skladu z njeno odgovornostjo za zaščito finančnih interesov EU, ki med drugim vključuje boj proti tihotapljenju in ponarejanju cigaret.

4.2. Nove pobude na področju boja proti goljufijam

4.2.1. Reforma urada OLAF

Komisija je sprejela spremenjeni predlog o spremembi Uredbe (ES) št. 1073/1999 o preiskavah, ki jih izvaja Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF), in razveljavitvi Uredbe (EURATOM) št. 1074/1999. Pri pripravi spremenjenega predloga je upoštevala stališča Evropskega parlamenta in Sveta ter sklepne ugotovitve iz svojega dokumenta o razmisleku⁴² iz julija 2010, v katerem je opisala možne rešitve za napredovanje sedanjega zakonodajnega postopka.

Pogajanja o predlogu so potekala pod madžarskim predsedstvom Sveta in se nadaljujejo v okviru poljskega predsedstva. Komisija bo zakonodajalcema zagotavljala podporo, da bi bil zakonodajni postopek zaključen do konca leta 2011.

4.2.2. Večletna strategija Komisije za boj proti goljufijam

Komisija je 24. junija 2011 sprejela Sporočilo o strategiji Komisije na področju boja proti goljufijam⁴³. Strategija določa okvir za boljšo zaščito finančnih interesov EU na različnih področjih politike, pri čemer se v prvi vrsti osredotoča na preprečevanje in odkrivanje goljufij. Eden glavnih ciljev navedene strategije je priprava sektorskih strategij za boj proti goljufijam na ravni generalnih direktorátov Komisije.

4.2.3. Sporočilo o zaščiti finančnih interesov EU s kazenskim pravom in upravnimi preiskavami

Komisija je 26. maja 2011 sprejela Sporočilo o zaščiti finančnih interesov Evropske unije s kazenskim pravom in upravnimi preiskavami, v katerem je predstavila celotno politiko za zaščito denarja davkoplačevalcev⁴⁴. V navedenem sporočilu je med drugim predlagala, da se proučijo novi zakonodajni ukrepi za zaščito finančnih interesov EU glede na Lizbonsko pogodbo. Tako se trenutno proučujejo pobude za izboljšavo kazenskih in upravnih postopkov ter institucionalnih ureditev (modernizacija zmogljivosti Eurojusta, ustanovitev specializiranega evropskega organa pregona, prilagoditev vloge urada OLAF novemu institucionalnemu okolju) in za materialno kazenski pravni okvir.

⁴² SEC(2010) 859 konč.

⁴³ COM(2011) 376 konč.

⁴⁴ COM(2011) 293 konč.

4.2.4. *Sporočilo o boju proti korupciji v EU*

Na podlagi Stockholmskega programa, ki ga je pripravil Svet, je Komisija 6. junija 2011 sprejela Sporočilo o boju proti korupciji v EU⁴⁵. Prav tako je uvedla nov mehanizem v obliki Poročila EU o boju proti korupciji, s katerim se bodo spremljala in ocenjevala prizadevanja držav članic na tem področju. S tem naj bi se spodbudila politična angažiranost ter zagotavljala podpora državam članicam za boljše izvrševanje obstoječe zakonodaje ter celovito izvajanje njihovih mednarodnih zavez. Komisija je istočasno sprejela Poročilo o izvajanju Okvirnega sklepa Sveta 2003/568/PNZ o boju proti korupciji v zasebnem sektorju in Poročilo o načinih sodelovanja Evropske unije v skupini držav proti korupciji (GRECO) pri Svetu Evrope.

4.2.5. *Zelena knjiga EU o pravilih na področju javnih naročil*

Komisija je 27. januarja 2011 začela javno posvetovanje (zelena knjiga)⁴⁶ o možnih načinih posodobitve in izboljšanja zakonodaje na področju javnih naročil. V navedeni zeleni knjigi so obravnavana vprašanja, kot so poenostavitev pravil, zmanjšanje birokracije (zlasti za mala in srednja podjetja) ter preprečevanje favoriziranja, korupcije in navzkrižja interesov. Ocenjevalno poročilo tega posvetovanja je bilo sprejeto konec junija 2011⁴⁷. Komisija bo rezultate tega posvetovanja upoštevala pri pripravi prihodnjega zakonodajnega predloga o reformi pravil EU na področju javnih naročil.

4.2.6. *Akcijski načrt za boj proti tihotapljenju cigaret in alkohola na vzhodni meji EU*

Tihotapljenje, zlasti tihotapljenje cigaret, je velik problem za EU, saj nacionalnim proračunom in tudi proračunu EU povzroča velike izgube. V tem okviru je zlasti problematična vzhodna meja EU, zato je Komisija junija 2011 objavila Akcijski načrt za boj proti tihotapljenju na vzhodni meji EU⁴⁸. Ta načrt vsebuje strukturiran in celovit pregled obstoječih ukrepov na ravni Komisije in držav članic ter obstoječih vrzeli in pomanjkljivosti, pa tudi predloge za morebitne druge ukrepe, ki bi se lahko sprejeli na ravni Komisije ali EU. Komisija pričakuje, da bo imel navedeni akcijski načrt širši učinek (tj. na celotnem ozemlju EU) in da bo prispeval k boju proti kaznivim ravnanjem na svetovni ravni.

V načrtu so med drugim predvideni ukrepi za krepitev zmogljivosti in tehnično pomoč, odvračilni ukrepi in ukrepi za ozaveščanje ter predlogi za krepitev operativnega in mednarodnega sodelovanja.

SPLOŠNA SKLEPNA UGOTOVITEV

V tem poročilu je prikazan napredek, ki so ga v preteklem letu dosegle države članice pri sporočanju nepravilnosti, in sicer predvsem zaradi začetka izvajanja boljših sistemov poročanja. Prav tako je iz prejetih podatkov razvidno, da je na nekaterih področjih potreben dodaten napredek, zlasti pri izterjavah, kjer so zadevni postopki še vedno sorazmerno dolgotrajni.

⁴⁵ COM(2011) 308 konč.

⁴⁶ COM(2011) 15 konč.

⁴⁷ SEC(2011) 853 konč.

⁴⁸ SEC(2011) 791 konč.

Poleg navedenega je Komisija leta 2010 in v prvi polovici leta 2011 sprejela številne pobude na področju politik, ki bodo imele pozitiven učinek na zaščito finančnih interesov EU. Te pobude so se že začele izvajati v praksi, zahtevale pa bodo tesno sodelovanje med institucijami EU in državami članicami. Prvi rezultati teh pobud bodo predstavljeni v poročilu o zaščiti finančnih interesov EU za leto 2011.