

Boj proti goljufijam v RRF

Še vedno se ne izvaja v celoti



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE

Vsebina

Odstavek

01–15 | **Glavna sporočila**

01–05 | Zakaj je to področje pomembno

06–15 | Kaj je Sodišče ugotovilo in kaj priporoča

16–88 | **Podrobneje o opažanjih Sodišča**

16–35 | **Komisija je sicer sprejela ukrepe za izboljšanje okvira RRF za boj proti goljufijam, vendar njeno delo v zvezi s preverjanjem ni povsem zadostno**

17–19 | Ker ni bilo podrobnih zahtev za boj proti goljufijam v RRF, začetne ocene zasnove sistemov držav članic za boj proti goljufijam, ki jih je izvedla Komisija, niso bile popolne

20–21 | Sporazumi o financiranju so delno odtehtali neobstoj minimalnih zahtev v uredbi o RRF, vendar vloge in pristojnosti posameznih organov niso bile v celoti opredeljene

22–35 | Revizije, ki jih izvaja Komisija, sicer prispevajo k preprečevanju in odkrivanju goljufij, vendar ne zajemajo v celoti nekaterih pomembnih elementov sistemov za boj proti goljufijam

36–64 | **Države članice so vzpostavile ukrepe za preprečevanje goljufij, pri odkrivanju goljufij pa so še vedno slabosti**

37–44 | Usklajevalni organi so ključni pri določanju okvira za boj proti goljufijam, vendar nimajo vedno dejavne vloge

45–54 | Izvajalski organi so vzpostavili ukrepe za preprečevanje goljufij, v dveh izbranih državah članicah pa izvajajo celovite preglede za odkrivanje goljufij

55–57 | Revizijski organi v splošnem ustrezno revidirajo sisteme izvajalskih organov

58–60 | Države članice so vzpostavile anonimne kanale za prijavljanje sumov goljufij

61–64 | Številne države članice orodij za podatkovno rudarjenje ne izkoriščajo dovolj za namene odkrivanja goljufij

65–88 | Nepopolni podatki o goljufijah v RRF in pomanjkljivosti v pravilih o izterjavi negativno vplivajo na zaščito finančnih interesov EU

68–81 | Države članice v izjavi o upravljanju ne poročajo o vseh primerih sumov goljufij, ki bi lahko škodile finančnim interesom EU

82–88 | Državam članicam izterjanih zneskov ni treba vrniti v proračun EU, večina izterjav pa bo izvršenih po obdobju izvajanja RRF

Prilogi

Priloga I – O reviziji

Priloga II – Uporaba orodja Arachne v RRF

Kratice

Glosar

Odgovori Komisije

Časovnica

Revizijska ekipa

01

Glavna sporočila

Zakaj je to področje pomembno

- 01** Februarja 2021 je bil vzpostavljen mehanizem EU za okrevanje in odpornost (RRF), vreden 650 milijard EUR, in sicer kot enkratni začasni instrument za pomoč državam EU pri okrevanju po pandemiji COVID-19 in izgradnji odpornih gospodarstev. Iz njega se financirajo reforme in naložbe po sistemu „financiranja, ki ni povezano s stroški“, kar pomeni, da so plačila odvisna od tega, ali država članica doseže zastavljene mejnike in cilje. Komisija izvaja RRF z neposrednim upravljanjem, pri katerem so države članice upravičenke do sredstev (v primeru nepovratnih sredstev) ali posojilojemalke sredstev (v primeru posojil).
- 02** Goljufije so vsako namerno dejanje ali opustitev dejanja, namenjeno preslepitvi drugih, ki oškodovancu povzroči izgubo, storilcu pa prinese korist. Z njimi se škoduje finančnim interesom EU in preprečuje, da bi se s sredstvi EU dosegli cilji zadevne politike. Sodišče v tem poročilu termin goljufija uporablja tako za primere suma goljufije kot za potrjene primere goljufije. Zaščito finančnih interesov EU pred goljufijami morajo zagotavljati tako Komisija kot države članice, končno odgovornost zanjo pa ima Komisija. Zato mora od držav članic pridobiti zadostno zagotovilo, da imajo te uspešne sisteme za preprečevanje, odkrivanje in odpravljanje goljufij.

- 03** Pri tej reviziji je Sodišče ocenilo uspešnost sistemov, ki so jih v zvezi z RRF za zaščito finančnih interesov EU pred goljufijami vzpostavile Komisija in štiri države članice (Danska, Španija, Italija in Romunija). Pri tem je preučilo, ali:
- je Komisija določila ključne zahteve in izvajala revizije sistemov držav članic ter tako prispevala k izboljšanju okvira za boj proti goljufijam v RRF,
 - so države članice vzpostavile dobre ukrepe za preprečevanje in odkrivanje goljufij,
 - postopki za poročanje in odpravljanje goljufij zadostujejo za zaščito finančnih interesov EU.
- 04** Sodišče je v okviru svojega revizijskega dela opravilo razgovore, dokumentacijske preglede, preglede na kraju samem in anketo med organi RRF o njihovih ukrepih za zaščito mehanizma pred goljufijami. Za več informacij o ozadju ter podrobnosti o obsegu revizije in revizijskem pristopu glej *Prilogo I*.
- 05** Sodišče želi s tem poročilom prispevati h krepitvi sistemov RRF za zaščito finančnih interesov EU pred goljufijami, tako na ravni Komisije kot na ravni držav članic. Ker so največje naložbe načrtovane proti koncu obdobja RRF, se bodo primeri goljufij verjetno pojavili pozneje. Ugotovitve in priporočila Sodišča zvezi s sedanjim RRF bodo relevantna tudi po njegovem uradnem zaključku konec leta 2026 in za vse prihodnje instrumente s podobnimi modeli financiranja, kot se uporablja za RRF. Priporočila Sodišča so sicer naslovljena na Komisijo, vendar se lahko posredno nanašajo tudi na države članice.

Kaj je Sodišče ugotovilo in kaj priporoča

06 Sodišče je v splošnem zaključilo, da sistemi RRF za zaščito interesov EU pred goljufijami, ki so jih vzpostavile Komisija in države članice, niso v celoti uspešni. Komisija je sicer sprejela ukrepe, da bi sistem izboljšala, vendar ima okvir RRF za boj proti goljufijam še vedno slabosti, kar zadeva odkrivanje goljufij, poročanje o njih in njihovo odpravljanje. Organi RRF v državah članicah so sicer izvajali ukrepe za boj proti goljufijam, vendar so bili ti pogosto uvedeni z zamudami, ukrepi za odkrivanje goljufij, kot sta podatkovna analitika in prijavljanje nepravilnosti, pa se ne uporabljajo vedno. Ker so podatki o goljufijah v RRF nepopolni in nedosledni, ker ni standardiziranih meril za poročanje o primerih sumov goljufij in ker se pojavljajo problemi v zvezi s pravili o izterjavi, Komisija težko sprejme pravočasne in uspešne popravne ukrepe. Nekateri primeri sumov goljufij bodo verjetno potrjeni šele na podlagi sodnih odločb po izteku RFF, takrat pa države članice ne bodo več poročale o primerih sumov goljufij in ne bodo več posredovale informacij o izterjavah na podlagi izjav o upravljanju, popravki v zvezi z razveljavitvijo ukrepov pa ne bodo več mogoči. Zato obstaja tveganje, da Komisija ne bo imela informacij za nadaljnje spremljanje primerov in morebitno dodatno izterjavo, kadar države članice sredstev ne bodo izterjale v zadostni meri.

Komisija je sicer sprejela ukrepe za izboljšanje okvira RRF za boj proti goljufijam, vendar njeno delo v zvezi s preverjanjem ni povsem zadostno

07 V okviru RRF za boj proti goljufijam, ki je opredeljen v [uredbi o RRF](#), so določene splošne zahteve za sisteme držav članic za boj proti goljufijam, ki pa niso podrobno opredeljene. To je negativno vplivalo na prvotno oceno zasnove sistemov držav članic, ki jo je opravila Komisija, pri čemer v nekaterih primerih zaradi nepopolnih informacij ni mogla sprejeti zaključkov. Zahteve, določene v sporazumih o financiranju v okviru RRF med Komisijo in državami članicami, so sicer bolj specifične kot zahteve iz [uredbe o RRF](#), vendar še vedno niso dovolj podrobne glede obsega, obravnave elementov in časovnice kontrol za boj proti goljufijam, ki jih morajo izvajati organi RRF (odstavki [17–21](#)).

- 08** Revizije sistemov držav članic za boj proti goljufijam, ki jih izvaja Komisija, lahko prispevajo k izboljšanju teh sistemov. Sodišče je v teh revizijah odkrilo nekatere slabosti, kot so nezadostna obravnava elementov revizijskega organa in pristojnosti usklajevalnega organa v zvezi z bojem proti goljufijam. Nasprotno pa so bile revizije, opravljene pri izvajalskih organih, celovite in niso vsebovale le nekaterih elementov. V nekaterih državah članicah so bile revizije Komisije zaključene šele po prvem zahtevku za plačilo, kar je pomenilo, da so bila plačila izvedena brez zadostnih dokazov o uspešnosti kontrolnega sistema za boj proti goljufijam posameznih držav članic. Hkrati so revizije, ki jih je opravila Komisija, privedle do izboljšav sistemov za boj proti goljufijam v vseh štirih obiskanih državah članicah: Italija je razvila orodje za oceno tveganja goljufij, Španija je izpopolnila svoje postopke za oceno tveganja goljufij in prijavljanje nepravilnosti, Romunija je posodobila različne ukrepe za boj proti goljufijam, Danska pa je izvajala nove smernice. Vendar je bil na Danskem mejnik v zvezi s kontrolami, ki ga je uvedla Komisija, slabo zasnovan, saj ni zajemal vseh revizijskih ugotovitev Komisije, povezanih s skladnostjo z zahtevami glede zaščite finančnih interesov EU, kot je določeno v uredbi o RRF (odstavki [22–35](#)).
- 09** Komisija je julija 2025 objavila predlog uredbe o Evropskem skladu za obdobje 2028–2034¹, v katerem je navedla nekatere težave, ki jih je ugotovilo Sodišče. O predlogu Komisije bo Sodišče izdalo ločeno mnenje, ocena predloga pa ne spada v obseg tega poročila.

¹ [COM/2025/565](#), Predlog za Uredbo o vzpostavitvi Evropskega sklada za ekonomsko, socialno in teritorialno kohezijo, kmetijstvo in podeželje, ribištvo in pomorstvo ter blaginjo in varnost za obdobje 2028–2034.



Priporočilo 1

Opredeliti in preverjati minimalne zahteve za boj proti goljufijam na ravni držav članic v prihodnjih programih, podobnih RRF

Komisija naj pri zasnovi instrumentov, ki temeljijo na financiranju, ki ni povezano s stroški, v zakonodajnem predlogu opredeli dosledne minimalne zahteve za države članice v zvezi s preprečevanjem, odkrivanjem in odpravljanjem goljufij ter tozadevnim poročanjem, pred izvršitvijo plačil pa preveri, ali se spoštujejo.

Opredeli naj:

- (a) minimalni obseg upravnih pregledov in pregledov na kraju samem ter elemente, ki jih je treba vključiti v ocene tveganj goljufij;
- (b) predlog, da se zaradi izpolnjevanja teh minimalnih zahtev določijo posebni ukrepi za preprečevanje in odkrivanje goljufij;
- (c) zahtevo, da se sredstva EU, povezana z dejavnostmi/projekti, pri katerih se odkrijejo goljufije, vrnejo v proračun EU.

Ciljni rok za izvedbo: pri zasnovi instrumentov, ki temeljijo na financiranju, ki ni povezano s stroški.



Priporočilo 2

Dodatno okrepiti revizije sistemov držav članic za boj proti goljufijam v RRF, ki jih izvaja Komisija

Komisija naj:

- (a) dodatno okrepi svoje revizije v zvezi z zaščito finančnih interesov EU, in sicer tako, da:
 - na podlagi skupnih meril oceni, ali usklajevalni organi izvršujejo svoje glavne pristojnosti za usklajevanje in spremljanje,
 - oceni, kako revizijski organi obravnavajo vlogo usklajevalnih organov uporabo ter ocene tveganja goljufij in kazalnikov tveganja goljufij v izvajalskih organih;
- (b) zagotovi, da bodo vsi mejniki v zvezi s kontrolami, uvedeni na podlagi takih revizij, zasnovani tako, da bodo kontrolnimi sistemi držav članic skladni z zahtevami za zaščito finančnih interesov EU iz uredbe o RRF.

Ciljni rok za izvedbo: pri načrtovanju naslednjih revizij v zvezi z zaščito finančnih interesov EU.

Države članice so vzpostavile ukrepe za preprečevanje goljufij, pri odkrivanju goljufij pa so še vedno slabosti

- 10** Usklajevalni organi morajo imeti ključno vlogo pri vzpostavljanju uspešnih okvirov za boj proti goljufijam in spremljanju njihovega izvajanja. Sodišče je v izbranih državah članicah ugotovilo, da se raven aktivnosti usklajevalnih organov razlikuje: v Italiji in Romuniji ti dejavno oblikujejo okvir za boj proti goljufijam, španski usklajevalni organ ukrepov za boj proti goljufijam, ki jih izvajajo izvajalski organi, ne spremlja, na Danskem pa usklajevalni organ ne določa nobenih pravno zavezujočih zahtev (odstavki [37–44](#)).
- 11** Izvajalski organi RRF morajo pri izvajanju ukrepov RRF vzpostaviti in redno posodabljeni svoje politike za boj proti goljufijam ter opravljati ocene tveganja goljufij. Sodišče je ugotovilo, da je vseh osem izbranih izvajalskih organov vzpostavilo politike za boj proti goljufijam v RRF, čeprav Danska le delno. Vendar so bile pri polovici teh primerov pri tem zamude. Velika večina izvajalskih organov držav članic izvaja ocene tveganja goljufij, vsi izbrani izvajalski organi, razen tistih na Danskem, pa so izvedli temeljito oceno v skladu s smernicami Komisije (odstavki [45–49](#)).

- 12** Ključni ukrepi za odkrivanje goljufij zajemajo dokumentacijske preglede in preglede na kraju samem, kanale za prijavljanje nepravilnosti in podatkovno analitiko/tehnike podatkovnega rudarjenja za prepoznavanje opozorilnih znakov. Sodišče je ugotovilo naslednje:
- samo v Italiji in Romuniji izvajalski organi pri pregledih v zvezi z goljufijami zajamejo vsa področja tveganja in kazalnike goljufij vključijo v preglede javnih naročil. V Španiji se izvajalski organi zanašajo predvsem na kontrole, ki jih izvaja organ za notranje kontrole javnega sektorja (IGAE). Vendar ta institucija pri kontrolah ne zajame vseh javnih naročil v okviru RRF, kar se delno popravi z nadaljnjimi pregledi v izvajalskih organih. Danska v preglede ne vključuje kazalnikov goljufij (odstavki [50–54](#)),
 - organi RRF so vzpostavili jasne kanale za prijavljanje nepravilnosti, ki omogočajo anonimne prijave, vendar kljub temu, da je do konca obdobja izvajanja RRF le še eno leto, izbrani izvajalski organi doslej po teh kanalih še niso prejeli nobenih prijav sumov goljufij. Sodišče ni našlo dokazov, da bi organi analizirali morebitne razloge za to (odstavki [58–60](#)),
 - številne države članice za odkrivanje goljufij ne izkoriščajo dovolj orodij za podatkovno rudarjenje. Le 65 % organov, ki so odgovorili na anketo Sodišča, je poročalo, da so uporabljali orodje Arachne, tj. orodje za podatkovno rudarjenje na ravni EU, ki je na voljo državam članicam, 16 % jih uporablja druga nacionalna orodja, preostalih 19 % pa orodij za podatkovno rudarjenje za odkrivanje goljufij ne uporablja. Od obiskanih držav članic Danska, Italija in Romunija sicer uporabljajo orodje Arachne kot glavno orodje, vendar ga v celoti izkorišča le Italija. V Španiji organi RRF uporabljajo nacionalno orodje, katerega glavni namen je analiza nasprotja interesov, ne pa obravnavanje tveganja goljufij (odstavki [61–64](#)).
- 13** Revizijski organi prispevajo k nižji stopnji tveganja goljufij z ocenjevanjem nacionalnih sistemov za boj proti goljufijam in preverjanjem specifičnih projektov, povezanih z naložbami in reformami. Revizijski organi v treh (Italija, Romunija in Španija) od štirih izbranih držav članic pri izvajanju revizij sistemov ustrezno obravnavajo glavne elemente sistemov za boj proti goljufijam. Na Danskem pa revizijski organ ni dovolj strogo preskusil opozorilnih znakov in popravilnih ukrepov, ki jih uporabljajo izvajalski organi (odstavki [55–57](#)).

Nepopolni podatki o goljufijah v RRF in pomanjkljivosti v pravilih o izterjavi negativno vplivajo na zaščito finančnih interesov EU

- 14** Če bi imela Komisija popolne podatke o goljufijah v RRF, bi lahko ustrezno ciljno usmerjala svoje ukrepe za boj proti goljufijam in spremljala tozadevne ukrepe držav članic. Organi držav članic in državljani EU imajo za poročanje o goljufijah v RRF na voljo več kanalov, in sicer pri Komisiji, Evropskem uradu za boj proti goljufijam (OLAF) in Evropskem javnem tožilstvu (EJT). Vendar je Sodišče ugotovilo, da obstajajo razlike pri merilih, ki se uporabljajo za ugotavljanje, ali primer pomeni goljufijo, ki škodi finančnim interesom EU, in posledično pri tem, katere primere je treba prijaviti in kdaj. To pomeni, da se informacije o goljufijah v RRF, ki se prejmejo po teh kanalih, razlikujejo, razlikujejo pa se tudi informacije med državami članicami znotraj istih kanalov. Zaradi teh slabosti Komisija teh podatkov ne more dobro uporabiti za to, da bi ustrezno ciljno usmerila ukrepe za boj proti goljufijam in uporabila popravne ukrepe (odstavki [68–81](#)).
- 15** Popravljanje učinkov goljufij je eden ključnih elementov uspešnega boja proti goljufijam. Sodišče je ugotovilo, da morajo države članice v zvezi z RRF sprožiti sodni postopek, da bi se izterjala poneverjena sredstva, medtem ko se za druge sklade EU uporablja širši nabor popravnih ukrepov, kot sta umik projektov ali začasna ustavitev plačil. Izterjanih sredstev državam članicam ni treba vrniti v proračun EU, razen kadar Komisija meni, da te izterjave niso bile zadostne, kar je prav tako drugačen pristop od tistega, ki se uporablja za druge sklade EU. Poleg tega morajo države članice v primeru goljufije pri javnem naročilu Komisiji predložiti dokaze, da so zneske izterjale, in sicer le v zvezi s končnim prejemnikom, tj. javnim naročnikom, ne pa tudi v zvezi z drugimi osebami, kot so izvajalci, ki so morda imeli ključno vlogo pri goljufiji – to pa lahko zmanjša odvratilni učinek izterjav. Večina primerov goljufij bo s sodno odločbo potrjena šele po koncu izvajanja RRF, po tem datumu pa Komisija od držav članic ne bo več sistematično prejela informacij o izvrševanju tozadevnih izterjav. Zato morda ne bo mogla nadalje spremljati, ali države članice izvršujejo zadostne izterjave. Vse to v povezavi z nedoslednim poročanjem povzroča tveganje, da Komisija v primerih, ko države članice sredstev ne bodo izterjale v zadostni meri, tudi sama ne bo izvršila izterjav (odstavki [82–88](#)).



Priporočilo 3

Izboljšati poročanje držav članic o sumih goljufij v RRF

- (1) Komisija naj izda smernice za države članice v zvezi s poročanjem o primerih goljufij v izjavah o upravljanju in povzetkih revizij, ki jih je treba predložiti do konca leta 2026, ki naj vsebujejo:
 - (a) priporočilo, naj države članice Komisiji poročajo o vseh primerih suma goljufije v zvezi z RRF, ki bi lahko vplivali na proračun EU, vključno s tistimi, ki se nanašajo na ukrepe v okviru RRF, ki so bili načrtovani ali izvedeni, vendar niso bili vključeni v zahtevek za plačilo, ki se pošlje Komisiji;
 - (b) pojasnilo o tem, katera je najzgodnejša faza cikla odkrivanja goljufij, v kateri morajo države članice poročati o primerih suma goljufije, in katere vrste informacij je treba vključiti v poročilo;
- (2) Komisija naj določi, na kakšen način ji morajo države članice poročati o primerih suma goljufije po koncu obdobja izvajanja RRF decembra 2026.

Ciljni rok za izvedbo: (1) 31. marec 2026, (2) 31. avgust 2026.



Priporočilo 4

Okrepiti učinek popravnih ukrepov v RRF

Komisija naj izda smernice o izterjavah, ki jih izvajajo države članice. V smernicah naj se priporoča:

- (a) da države članice poneverjene zneske izterjajo ne le od končnih prejemnikov sredstev RRF, temveč tudi od izvajalcev/podizvajalcev, vpletenih v goljufiva dejanja;
- (b) da imajo države članice usklajen pristop glede tega, kdaj v ciklu odkrivanja goljufij morajo začeti postopek izterjave;
- (c) da se uporabijo tudi drugi popravni ukrepi, kot je začasna ustavitev plačil končnim prejemnikom.

Ciljni rok za izvedbo: 31. marec 2026.

Podrobneje o opažanjih Sodišča

Komisija je sicer sprejela ukrepe za izboljšanje okvira RRF za boj proti goljufijam, vendar njeno delo v zvezi s preverjanjem ni povsem zadostno

16 Za izvajanje RRF je končno odgovorna Komisija, saj mehanizem tudi neposredno upravlja. Vendar morajo v skladu z [uredbo o RRF](#) tudi države članice sprejeti ustrezne ukrepe za zaščito finančnih interesov EU ter zagotoviti, da se goljufije preprečijo, odkrivajo in odpravljajo². V uredbi o RRF ni podrobno določeno, kako je treba to storiti: ena od možnosti, ki jo imajo države članice na voljo, je uporaba nacionalnih sistemov, tudi tistih, ki se uporabljajo za upravljanje drugih sredstev EU. V teh primerih morajo države članice v svojih nacionalnih načrtih za okrevanje in odpornost vseeno jasno opisati, kako se bodo ti sistemi uporabljali v zvezi z RRF³. Sodišče je ocenilo, ali Komisija zagotavlja, da so države članice zasnovale in da izvajajo uspešne kontrolne in revizijske sisteme za boj proti goljufijam, in sicer tako da:

- ustrezno ocenjuje zasnove sistemov držav članic za boj proti goljufijam,
- v sporazume o financiranju RRF vključi podrobne določbe,
- pravočasno izvaja revizije uspešnosti teh sistemov.

² Uredba o RRF, člen 22.

³ SWD(2021)12, Commission's guidance to member states – recovery and resilience plans.

Ker ni bilo podrobnih zahtev za boj proti goljufijam v RRF, začetne ocene zasnove sistemov držav članic za boj proti goljufijam, ki jih je izvedla Komisija, niso bile popolne

- 17** Komisija je leta 2021 na podlagi meril za ocenjevanje iz uredbe o RRF pripravila interne smernice, ki so vsebovale tudi kontrolni seznam, da bi lahko dosledno ocenila sisteme notranjih kontrol vseh nacionalnih načrtov za okrevanje in odpornost. Pri ocenjevanju je bilo mogoče podeliti oceni „A“ za ustrezne ureditve ali „C“ za nezadostne ureditve.
- 18** Komisija je sisteme notranjih kontrol vseh nacionalnih načrtov za okrevanje in odpornost ocenila kot ustrezne⁴. Sodišče je v posebnem poročilu o oceni nacionalnih načrtov za okrevanje in odpornost⁵, ki jo je pripravila Komisija, prišlo do zaključka, da je bila ocena Komisije ustrezna, vendar je bila v nekaterih primerih pogojena s tem, da je nekatere zahteve, tj. mejnike v zvezi s kontrolami, še treba izpolniti. To kaže, da so tako Komisija kot države članice priznale, da kontrolni sistemi v času ocenjevanja še niso bili v celoti vzpostavljeni.
- 19** Okvir RRF za boj proti goljufijam, opredeljen v uredbi o RRF, določa splošne zahteve v zvezi s sistemi držav članic za boj proti goljufijam, kot je nujnost sprejetja ustreznih ukrepov za preprečevanje, odkrivanje in odpravljanje goljufij, vendar te zahteve niso dovolj podrobno opredeljene. Sodišče je ugotovilo, da je to negativno vplivalo tudi na začetno oceno zasnove sistemov držav članic za boj proti goljufijam, ki jo je opravila Komisija, saj merila Komisije za preizkušanje zasnov sistemov pred odobritvijo nacionalnih načrtov za okrevanje in odpornost, pripravljena na podlagi zakonodajnega okvira, v nekaterih primerih niso bila dovolj specifična. V merilih na primer niso bili pojasnjeni obseg, obravnava elementov in časovnica pregledov, ki jih morajo zaradi odkrivanja resnih nepravilnosti opravljati izvajalski organi. Za Italijo, Romunijo in Španijo je Komisija ugotovila, da so bile informacije pomanjkljive ali niso bile dovolj podrobne, da bi bilo na njihovi podlagi mogoče sprejeti zaključke. V primeru Danske so bili v oceni navedeni načrtovani pregledi dvojnega financiranja in opiranje na lastne izjave, vendar ni bilo podrobno določeno, kateri organ bo izvajal preverjanja v zvezi s področji, kot so javno naročanje, oddaja naročil in fizični obstoj izločkov.

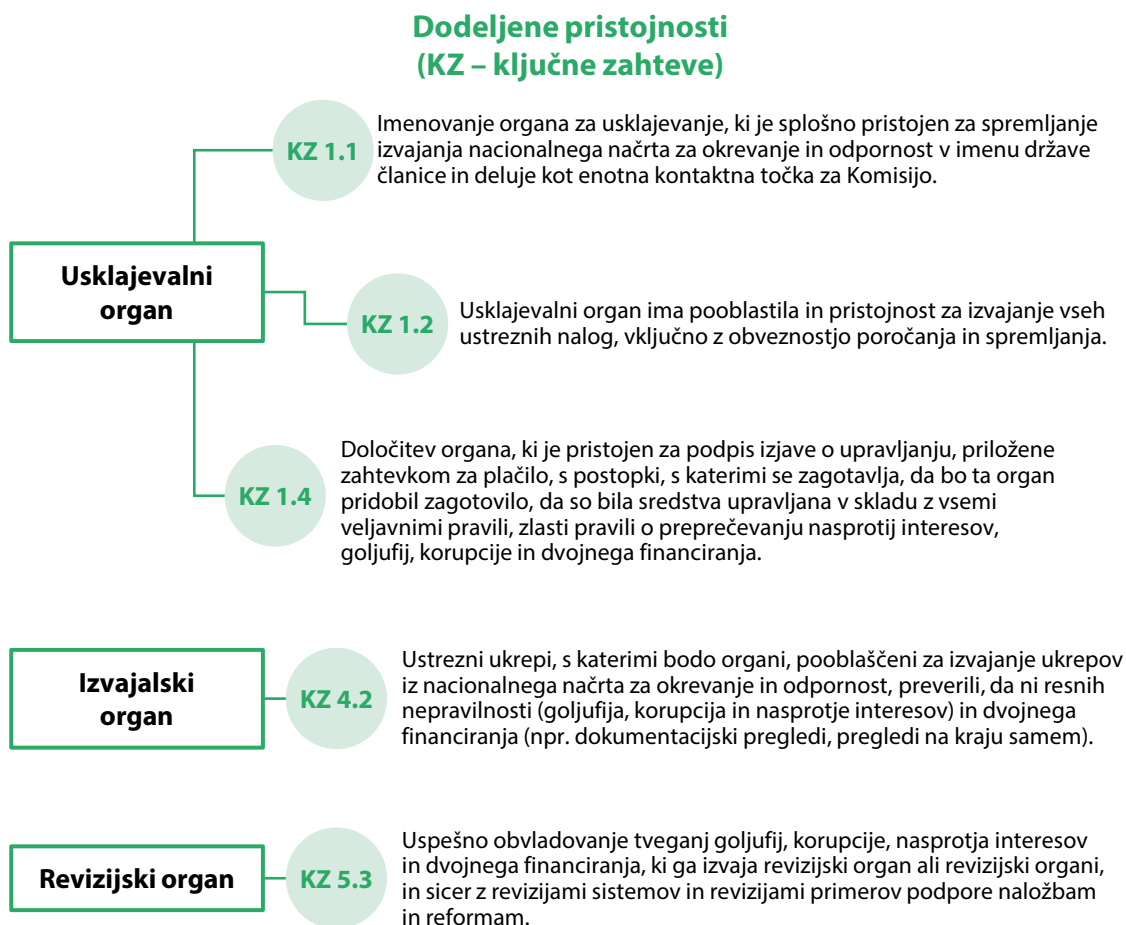
⁴ Posebno poročilo 09/2025: Sistemi za zagotavljanje skladnosti s pravili o javnem naročanju in državni pomoči pri porabi sredstev iz mehanizma za okrevanje in odpornost, odstavek 27.

⁵ Posebno poročilo 21/2022, odstavki 106–111.

Sporazumi o financiranju so delno odtehtali neobstoje minimalnih zahtev v uredbi o RRF, vendar vloge in pristojnosti posameznih organov niso bile v celoti opredeljene

- 20** Potem ko je Svet odobril nacionalne načrte za okrevanje in odpornost, je Komisija z vsako državo članico podpisala sporazum o financiranju iz RRF. Sporazumi o financiranju vključujejo poseben člen o zaščiti finančnih interesov EU in ključne zahteve v zvezi s kontrolnim sistemom (*slika 1*). Te ključne zahteve so sicer bolj podrobne od zahtev iz uredbe, vendar še vedno niso dovolj specifične glede vrste, obravnave elementov in časovnice kontrol za preprečevanje in odkrivanje goljufij, ki jih morajo izvajati države članice, ter glede poročanja o sumih goljufij in odpravljanja goljufij.
- 21** Čeprav so bile v sporazumih o financiranju opredeljene vrste organov, ki so pristojni za izvajanje RRF, pa v njih njihove vloge in pristojnosti v zvezi z ukrepi za boj proti goljufijam niso bile podrobno opisane. Zato nekatere pristojnosti za boj proti goljufijam, ki so bile opredeljene v sporazumih o financiranju, niso bile dodeljene nobenemu specifičnemu organu, zato je bilo to prepuščeno presoji posamezne države članice (*slika 1*). Tako se je povečalo tveganje nedosledne uporabe ukrepov za boj proti goljufijam v državah članicah. Sodišče je odkrilo primere neustreznega nadzora, ki bi ga morali izvajati usklajevalni organi (odstavki *37–41*), in nezadostnih pregledov, ki bi jih morali opravljati izvajalski organi (odstavki *53, 54, 63* in *64* ter *Priloga II*).

Slika 1 | Pristojnosti držav članic za boj proti goljufijam, opredeljene v sporazumih o financiranju RRF



Ključne zahteve v zvezi z bojem proti goljufijam, ki niso dodeljene nobenemu specifičnemu organu

KZ 2.1

Ustrezni ukrepi v zvezi s preprečevanjem, odkrivanjem in odpravljanjem goljufij, korupcije in nasprotij interesov ter preprečevanjem dvojnega financiranja in sprožitvijo sodnih postopkov za izterjavo poneverjenih sredstev.

KZ 2.2

Ocena tveganja goljufij in opredelitev ustreznih ukrepov za zmanjšanje goljufij.

KZ 3.1

Uspešen postopek za pripravo izjave o upravljanju, dokumentiranje povzetka revizij in hranjenje osnovnih informacij za revizijsko sled.

KZ 3.2

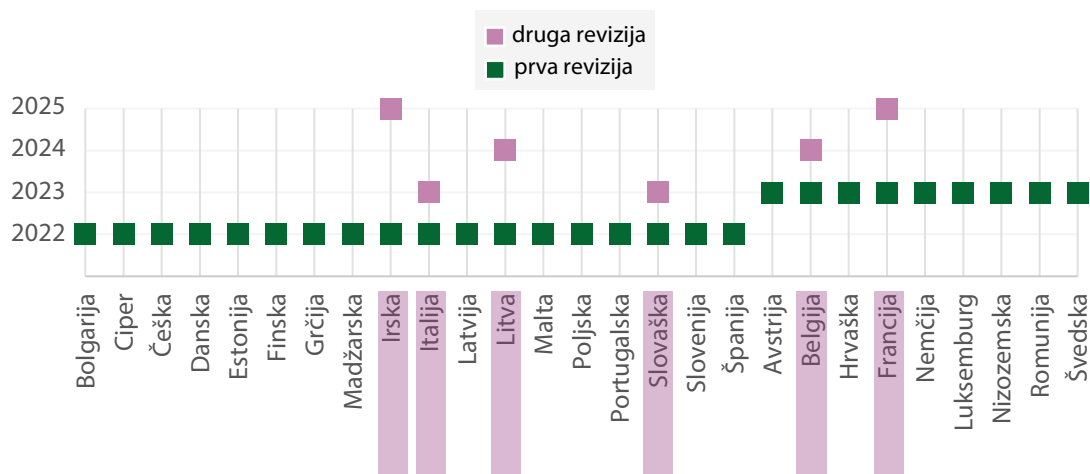
Uspešni postopki za zagotovitev, da se o vseh primerih goljufij, korupcije in nasprotja interesov ustrezno poroča in da se ti primeri odpravijo z izterjavami.

Vir: Sodišče na podlagi Priloge 1 k sporazumom o financiranju iz RRF med Komisijo in državami članicami

Revizije, ki jih izvaja Komisija, sicer prispevajo k preprečevanju in odkrivanju goljufij, vendar ne zajemajo v celoti nekaterih pomembnih elementov sistemov za boj proti goljufijam

- 22** Zaradi pridobitve zagotovila o uspešnosti sistemov držav članic sporazumi o financiranju iz RRF vključujejo določbo, da lahko Komisija zahteva dodatne informacije in izvaja revizije sistemov na kraju samem, vključno z revizijami zaradi zaščite finančnih interesov EU (revizije PFIU). Komisija je od leta 2022 do junija 2025 vsako državo članico revidirala vsaj enkrat, šest držav članic pa dvakrat (*slika 2*).

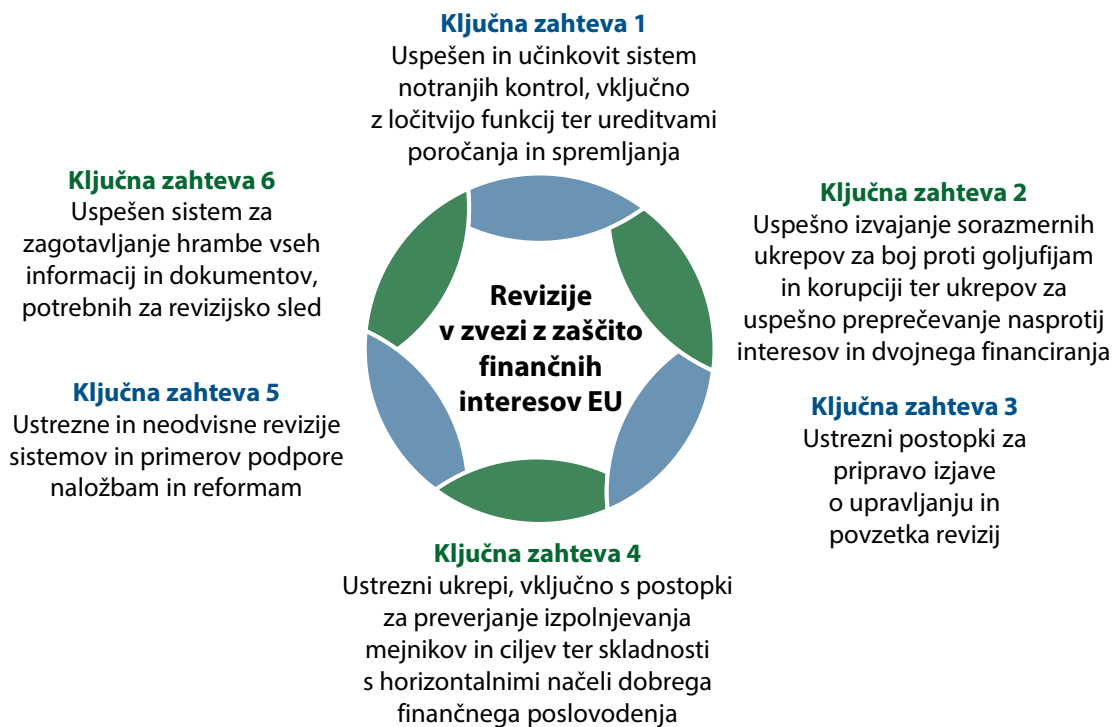
Slika 2 | Revizije, ki jih je opravila Komisija v zvezi z ukrepi, izvedenimi za zaščito finančnih interesov Unije



Vir: Sodišče na podlagi revizij PFIU, ki jih je opravila Komisija

- 23** V skladu z revizijsko strategijo Komisije se pri revizijah PFIU preizkusi, ali kontrolni sistemi držav članic izpolnjujejo ključne zahteve, opredeljene v sporazumu o financiranju iz RRF, kot je prikazano na *sliki 3*, in sicer, da se pridobi zagotovilo, da je s kontrolnimi sistemi mogoče preprečevati, odkrivati in popravljati primere goljufij, korupcije, nasprotja interesov in dvojnega financiranja. Komisija je od leta 2021 izvedla nekaj izobraževanj o tem, kako bo ocenila sisteme držav članic za boj proti goljufijam, in pripravila nekaj splošnih smernic v zvezi s kontrolnimi sistemi. Revizije so se sicer začele izvajati že februarja 2022, vendar je Komisija šele januarja 2023 izdala celovite smernice v zvezi s sistemi notranjih kontrol, ki jih je posredovala državam članicam in v katerih so bile navedene podrobnosti o elementih, ki so po mnenju Komisije nujni za izpolnitev vsake ključne zahteve.

Slika 3 | Ključne zahteve v zvezi z revizijami PFIU



Vir: Sodišče na podlagi Priloge 1 k sporazumom o financiranju RRF med Komisijo in državami članicami

24 Sodišče je ocenilo, ali Komisija z revizijami PFIU ustrezno ocenjuje, kako uspešno delujejo sistemi držav članic za boj proti goljufijam, in sicer tako da:

- zajame vse ustrezne organe RRF,
- uporablja jasna in nedvoumna merila za ocenjevanje ključnih zahtev,
- nadalje spremlja ugotovitve in izvajanje priporočil.

Zajemanje vseh ustreznih organov

25 Sodišče je ugotovilo, da so v revizijo PFIU, ki jo izvede Komisija, zajeti usklajevalni organ, izvajalski organi in končni prejemniki. Čeprav je cilj revizije PFIU pridobiti zagotovilo o kontrolnem sistemu, v obseg revizije niso zajeti revizijski organi, saj so ti obravnavani v ločenih revizijah skladnosti, ki jih izvaja Komisija.

26 Pri revizijah PFIU je ključno pridobiti dobro razumevanje sistemov kontrol, in sicer tako, da se preučijo vsi ustrezni postopki. Komisija poleg pregledov na sistemski ravni izbere izvajalske organe, ki jih preizkusi glede na izbrane ukrepe. Nato preuči postopke, ki so povezani s temi ukrepi, ne pregleda pa vse razpoložljive dokumentacije v zvezi z bojem proti goljufijam na ravni izvajalskega organa. To pomeni, da se ne pregledajo postopki, povezani z goljufijami, kadar so izbrani ukrepi šele v začetni fazi izvedbe. Na primer: če za izbrani ukrep javno naročilo še ni bilo zaključeno, se postopki v zvezi z javnim naročanjem ne ocenijo.

Uporaba jasnih in nedvoumnih meril

27 Komisija je na podlagi svojih smernic iz leta 2023 pripravila splošni revizijski kontrolni seznam za ocenjevanje izvajanja pregledov za preprečevanje in odkrivanje goljufij ter popravni ukrepov. Uporabila ga je pri ocenjevanju izvajalskih organov. Za usklajevalne organe pa ni pripravila posebnega kontrolnega seznama, ki bi vseboval skupna merila glede njihovih pristojnosti za usklajevanje in spremljanje na področju zaščite finančnih interesov EU.

28 Tudi s kontrolnim seznamom, ki ga Komisija uporablja za revizijske organe pri revizijah skladnosti (odstavek 25), se ne zagotavlja, da so njihove pristojnosti v zvezi z zaščito finančnih interesov EU celostno ocenjene. Kontrolni seznam zajema le pristojnosti revizijskih organov v širšem smislu in ne zahteva ocene tega, kako uspešne so njihove revizije sistemov na področjih, kot sta nadzor, ki ga izvaja usklajevalni organ, ter uporaba ocene tveganja goljufij in kazalnikov goljufij v izvajalskih organih.

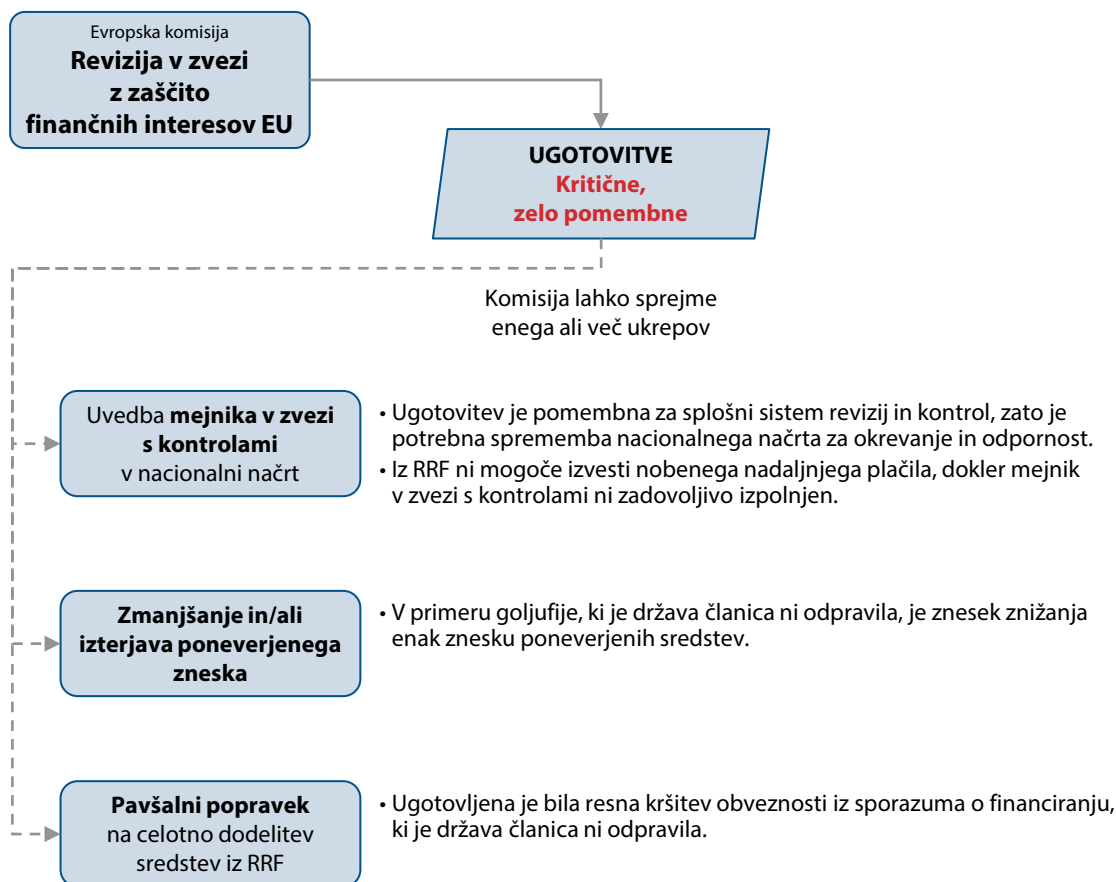
29 Sodišče je ugotovilo, da je kontrolni seznam Komisije za izvajalski organ sicer obsežen, vendar v njem niso v celoti obravnavani naslednji elementi:

- najmanjši obseg pregledov (npr. pregledi javnih naročil in/ali dodelitve nepovratnih sredstev) in kazalnikov goljufij (npr. opozorilni znaki v zvezi z javnimi naročili), ki so potrebni za izpolnitev ključne zahteve 4.2 ([slika 1](#)),
- previdnostni ukrepi v primeru suma goljufije (npr. začasna ustavitev prihodnjih plačil).

Nadaljnje spremljanje ugotovitev in izvajanje priporočil

30 Pri revizijskem delu Komisije lahko pride do štirih vrst ugotovitev: kritično, zelo pomembno, pomembno in zaželeno. Ugotovitve se nadalje spremljajo, kadar pa so ugotovitve Komisije kritične ali zelo pomembne, lahko ta sprejme dodatne ukrepe ([slika 4](#)).

Slika 4 | Dodatni ukrepi Komisije v primeru kritičnih ali zelo pomembnih ugotovitev



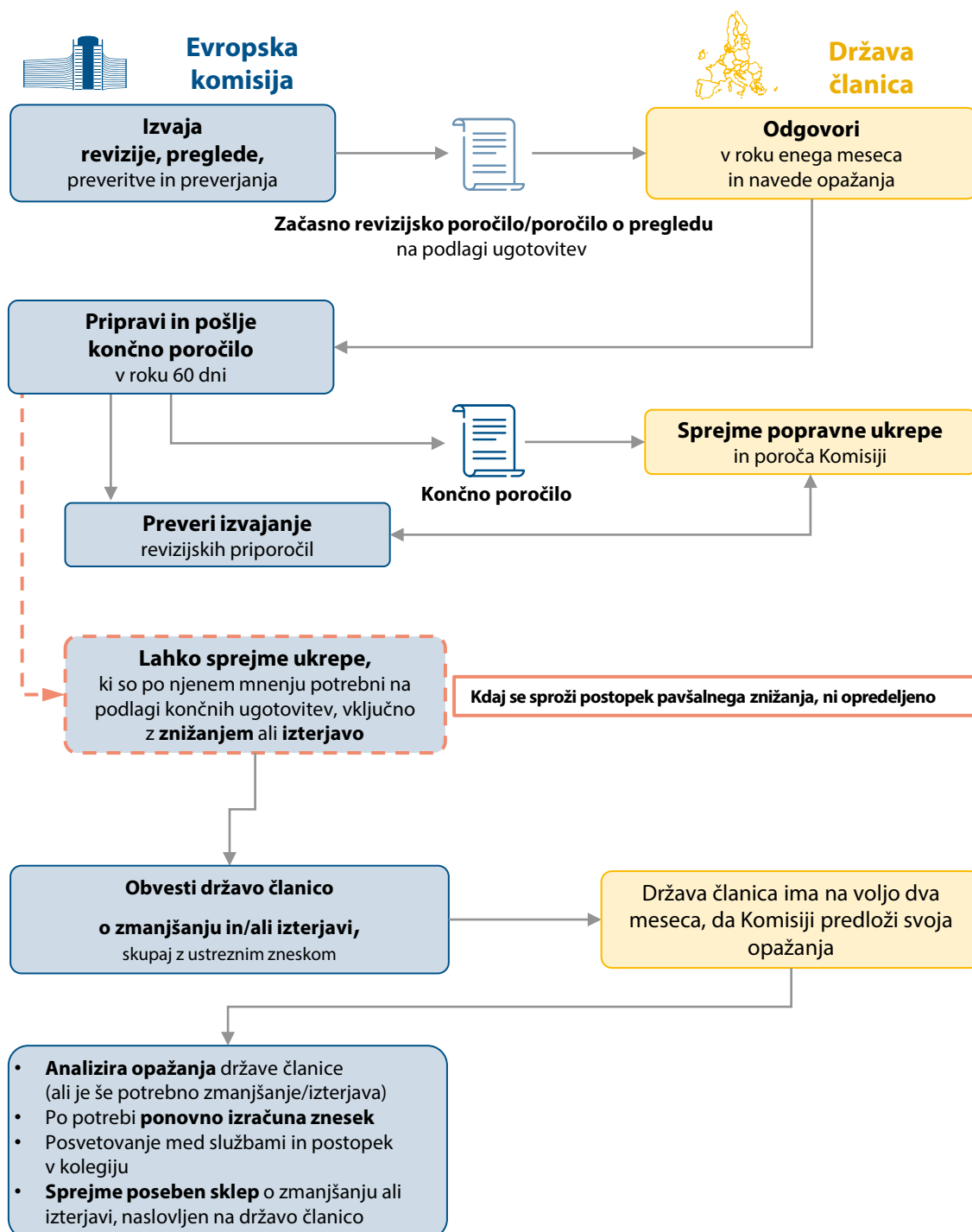
Vir: Sodišče na podlagi smernic Komisije in sporazumov o financiranju RRF

31 Zaradi kritičnih ali zelo pomembnih ugotovitev, ki jih države članice ne sprejmejo ali izvedejo, se lahko tudi sprejme pridržek v letnem poročilu Komisije o dejavnostih, kar pomeni, da ima pridržek tudi izjava o zanesljivosti generalnega direktorja. Sodišče je v svojem letnem poročilu za leto 2024⁶ ugotovilo, da kadar države članice sprejmejo kritične ali zelo pomembne ugotovitve in z njimi povezana priporočila, vendar ni dokazov, da je država članica sprejela priporočene popravne ukrepe, Komisija njihov sistem razvrsti v kategorijo sistemov s srednjim tveganjem. Zato Komisija ne izreče pridržka, tudi če države članice še niso sprejele potrebnih popravni ukrepov. Sodišče je zaključilo, da je zaradi tega pristopa ocena tveganja za države članice na tem področju, ki jo pripravi Komisija, verjetno podcenjena.

⁶ Letno poročilo za leto 2024, odstavek 11.55.

32 V primeru, da države članice ne odpravijo težav iz ugotovitev, ki pomenijo resno kršitev obveznosti iz sporazuma o financiranju, v okviru Komisije za zmanjšanja in izterjave ni določeno, kdaj bi morala Komisija samodejno začeti postopek pavšalnega znižanja, zaradi česar se poveča tveganje nedoslednega izvrševanja v državah članicah (*slika 5*). Komisija do julija 2025 ni odredila nobenega pavšalnega znižanja.

Slika 5 | Postopek pavšalnega znižanja



Vir: Sodišče

- 33** Revizije PFIU, ki jih izvaja Komisija, so lahko uspešno orodje v boju proti goljufijam. Vendar so bili revizijski obiski samo v 17 od 27 držav članic zaključeni pred izvršitvijo prvih plačili. Tako so bila za preostalih deset držav članic prvotna plačila iz RRF izvršena brez zadostnih dokazov, da so kontrolni sistemi držav članic za boj proti goljufijam uspešni.
- 34** Sodišče je ugotovilo, da so priporočila Komisije, ki jih je ta izdala na podlagi revizij PFIU, v sistemih treh od štirih držav članic, ki jih je obiskalo, privedla do znatnih izboljšav sistemov. In sicer:
- v **Italiji** so izvajalski organi začeli uporabljati predlogo za oceno tveganja goljufij,
 - v **Španiji** so izvajalski organi začeli prilagajati načrte in metodologije za oceno tveganja goljufij v skladu s smernicami, ki jih je izdala nacionalna služba za usklajevanje boja proti goljufijam, uvedli pa so tudi stalne anonimne kanale za prijavljanje nepravilnosti,
 - v **Romuniji** so usklajevalni organ in izvajalski organi sprejeli ukrepe za posodobitev vrste postopkov, tudi tistih, ki se nanašajo na predlogo za oceno tveganja, kanale za prijavljanje nepravilnosti, etični kodeks in politiko boja proti goljufijam.
- 35** Na **Danskem** je revizijski organ po revizijah, ki jih je opravila Komisija, začel uporabljati orodje Komisije za podatkovno rudarjenje Arachne (odstavek [61](#)), usklajevalni organ pa je izdal smernice za izvedbo upravljalnih preverjanj. Vendar po mnenju Sodišča priporočila Komisije v zvezi s kritičnimi in zelo pomembnimi ugotovitvami niso bila izvedena v celoti. Priporočila tudi niso bila v celoti obravnavana v okviru mejnika v zvezi s kontrolami (odstavek [18](#)), ki ga je Komisija vključila v nacionalni načrt Danske za okrevanje in odpornost ([okvir 1](#)). Sodišče je zato med revizijo ugotovilo, da številne slabosti, ki jih je odkrila Komisija, še vedno obstajajo, med drugim: neustrezno usklajevanje in nadzor, ki ju izvaja usklajevalni organ, pomanjkanje elementov v zvezi z goljufijami v ocenah tveganja goljufij, nezadostno preverjanje javnega naročanja in nezadostna uporaba orodij za podatkovno rudarjenje v izvajalskih organih (odstavki [41](#), [49](#), [54](#) in [Priloga II](#)).

Okvir 1

Slabosti v zasnovi mejnika v zvezi s kontrolami za Dansko

Komisija je po reviziji leta 2022 Danski priporočila, naj vzpostavi celovito politiko za boj proti goljufijam, in sicer tako, da uporabi predlogo iz smernic Komisije, ter v izobraževanje uslužbencev vključi elemente v zvezi z bojem proti goljufijam in korupciji. Med ponovnim pregledom danskega nacionalnega načrta za okrevanje in odpornost leta 2023 je Komisija vanj vključila mejnik v zvezi s kontrolami, s katerim se zahteva sprejetje akcijskega načrta v zvezi s strategijo za boj proti goljufijam in korupciji.

Sodišče je v letnem poročilu za leto 2024 menilo, da je bil ta mejnik zadovoljivo izpolnjen.

Vendar zasnova in izvajanje mejnika v zvezi s kontrolami nista bila taka, da bi se lahko zagotovilo, da so kontrolni sistemi države članice skladni z zahtevami v zvezi z zaščito finančnih interesov EU iz člena 22 uredbe o RRF. Na primer, v mejniku v zvezi s kontrolami se od danskih izvajalskih organov ni zahtevalo, da morajo preveriti postopke javnega naročanja ali izvajati redne preglede pravilne uporabe zagotovljenega financiranja.

Države članice so vzpostavile ukrepe za preprečevanje goljufij, pri odkrivanju goljufij pa so še vedno slabosti

- 36** Ukrepi za preprečevanje goljufij so ključni za uspešnost okvira za boj proti goljufijam, saj prispevajo k nižji stopnji tveganja goljufij. Potrebni pa so tudi ustrezni ukrepi za odkrivanje goljufij, ki jih ni bilo mogoče preprečiti. Sodišče je ocenilo, kako so države članice izvajale take ukrepe.

Usklajevalni organi so ključni pri določanju okvira za boj proti goljufijam, vendar nimajo vedno dejavne vloge

- 37** Usklajevalni organi, ki so glavni nadzorniki izvajanja nacionalnih načrtov za okrevanje in odpornost in so pristojni za podpis izjave o upravljanju (*slika 1*), imajo ključno vlogo pri zagotavljanju dobro zasnovanega okvira za boj proti goljufijam, in sicer z določanjem pravno zavezujočih zahtev, zagotavljanjem smernic izvajalskim organom in dejavnim spremljanjem uporabe tega okvira. K uspešnemu izvajanju ukrepov za boj proti goljufijam lahko prispevajo tudi nacionalne strategije za boj proti goljufijam v okviru RRF, zlasti kadar so organizacijske strukture držav članic decentralizirane.
- 38** Sodišče je v splošnem ugotovilo, da imata usklajevalna organa v Italiji in Romuniji, v nasprotju s tistima na Danskem in v Španiji, dejavno vlogo pri zasnovi okvira za boj proti goljufijam v RRF (*tabela 1*).

Tabela 1 | Pristojnosti usklajevalnih organov za boj proti goljufijam v RRF se med državami članicami razlikujejo

Pristojnosti usklajevalnega organa	Danska	Italija	Romunija	Španija
Usklajevanje				
Določanje zahtev v zvezi z bojem proti goljufijam	X	✓	✓	✓*
Priprava smernic o izpolnjevanju zahtev	●	✓	✓	✓**
Spremljanje				
Spremljanje skladnosti izvajalskih organov z zahtevami/smernicami, ki jih je izdal usklajevalni organ	X	✓	✓	X
Postopek za pripravo izjave o upravljanju				
Zahteva za predložitev dokazil o pregledih, ki jih je opravil izvajalski organ	X	✓	✓	X
Zahteva za predložitev seznama nepravilnosti in popravilnih ukrepov	●	✓	✓	✓

* Zahtev ne določa usklajevalni organ, temveč so določene v nacionalnem zakonodajnem aktu.

** Smernice sta pripravila usklajevalni organ in SNCA (španski urad za usklajevanje boja proti goljufijam).

✓ – Izvedeno; X – Ni bilo izvedeno; ● – Delno izvedeno

Vir: Sodišče na podlagi smernic Komisije in informacij držav članic

- 39** V **Italiji** in **Romuniji** usklajevalna organa dejavno sodelujeta pri oblikovanju okvira za boj proti goljufijam, saj določata zahteve in pripravljata smernice za izvajalske organe, tudi glede pregledov v zvezi z resnimi nepravilnostmi, postopkov poročanja in orodij za samooceno tveganja goljufij. Pripravila sta tudi lastne kontrolne sezname za spremljanje, ali izvajalski organi delujejo skladno z zahtevami.
- 40** V **Španiji** je usklajevalni organ pripravil smernice s podrobnostmi o tem, kako naj izvajalski organi izpolnjujejo zakonsko določene minimalne zahteve, ki veljajo zanje. Vendar tega, ali izvajalski organi te smernice upoštevajo, ne spremlja.
- 41** Na **Danskem** usklajevalni organ izvajalskim organom ne nalaga nobenih zahtev. Sprejel je sicer strategijo za boj proti goljufijam, v kateri so v grobem opredeljene splošne pristojnosti izvajalskih organov, kot so izvajanje notranjih kontrol, obravnavanje primerov sumov goljufije in spodbujanje ozaveščenosti, vendar te določbe niso obvezne, usklajevalni organ pa ne spremlja, ali jih izvajalski organi upoštevajo. V strategiji so predvsem ponovljene že obstoječe obveznosti iz uredbe o RRF, pri tem pa niso določene dodatne podrobnosti, kot so minimalna merila, ki jih je treba upoštevati pri upravljalnih preverjanjih, uporaba opozorilnih znakov ali metodološka podpora v zvezi s postopkom ocenjevanja tveganja goljufij.
- 42** Vse štiri države članice so sicer sprejele strategije za boj proti goljufijam v RRF, vendar so bile v dveh (na **Danskem** in v **Italiji**) te sprejete skoraj leto po predložitvi prvega zahtevka za plačilo iz RRF (*slika 6*).

Slika 6 | Sprejetje strategij za boj proti goljufijam v RRF

Država članica	Prvi zahtevek za plačilo		Čas med sprejetjem strategije za boj proti goljufijam in prvim zahtevkom za plačilo (v mesecih)	
	Splošna strategija za boj proti goljufijam v RRF			
Danska	november 2023	december 2022	○	◆ 11
Italija	oktober 2022	december 2021	○	◆ 10
Romunija	maj 2022	maj 2022	◆	0
Španija	september 2021	november 2021	◆	○ -2

Dve državi članici sta strategijo za boj proti goljufijam sprejeli po prvem zahtevku za plačilo iz RRF

Vir: Sodišče na podlagi dokazov, ki jih je prejelo od držav članic

- 43** Sodišče je ugotovilo, da je **italijanski** usklajevalni organ sprejel zahteve za preprečevanje goljufij, ki so strožje od predpisanega minimuma (odstavek 37), in vzpostavil široko mrežo za usklajevanje boja proti goljufijam (*okvir 2*). Sodišče meni, da je to dobra praksa.

Okvir 2

Italijanska mreža za usklajevanje boja proti goljufijam

Z memorandumom o soglasju med ministrstvom za gospodarstvo in finance (usklajevalni organ) in finančno policijo (Guardia di Finanza) je bila slednja uradno vključena v italijanski sistem kontrol nacionalnega načrta za okrevanje in odpornost. Memorandum organom, pooblaščenim za izvajanje ukrepov nacionalnih načrtov za okrevanje in odpornost, omogoča, da imenujejo kontaktne točke za boj proti goljufijam, sodelujejo v mreži, delijo ustrezne informacije, poročajo o nepravilnostih in sodelujejo z Guardia di Finanza. Poleg tega je bila ustanovljena projektna skupina, ki ji predseduje usklajevalni organ in vključuje ključne institucije, in sicer da bi obravnavala težave v zvezi s kontrolami in poročanjem, pripravila smernice in predlagala regulativne prilagoditve.

- 44** V smernicah Komisije iz leta 2023 je poudarjeno, da je dobra praksa tudi jasna zunanja komunikacijska strategija, s katero se ozavešča o pomenu preprečevanja goljufij s prijavljanjem nepravilnosti, potencialne goljufe pa odvrča s poudarjanjem kazni za taka ravnanja. Sodišče v obiskanih državah članicah sicer ni našlo nobenih namenskih zunanjih kampanj za ozaveščanje o goljufijah, ki bi se nanašale na RRF, je pa našlo primere dobre prakse v **Italiji, Romuniji in Španiji (okvir 3)**.

Okvir 3

Sporočila za ozaveščanje javnosti o preprečevanju goljufij

Italija

Vsi projekti nacionalnega načrta za okrevanje in odpornost so objavljeni na [spletni strani Italia Domani](#), na kateri se promovira tudi memorandum o soglasju z Guardia di Finanza. Ozaveščanje o partnerstvu z italijansko finančno policijo lahko deluje odvračilno, pojasnjeno pa je tudi, kateremu organu je treba poročati o sumih goljufij.

Španija

Na [spletišču nacionalnega načrta za okrevanje in odpornost](#) je poseben oddelek, namenjen poročanju o goljufijah, v katerem je povezava do portala [Infofraude](#) za prijavljanje kršitev v zvezi z evropskimi sredstvi, ki ga je vzpostavila španska služba za usklajevanje boja proti goljufijam (AFCOS).

Romunija

Maja 2025 je bil [na spletu](#) objavljen načrt ozaveščanja v zvezi s preprečevanjem goljufij, korupcije in dvojnega financiranja v okviru nacionalnega načrta za okrevanje in odpornost, ki ga je pripravil usklajevalni organ. Cilj je povečati ozaveščenost o tveganjih goljufij in korupcije ter uporabi sodobnih tehnologij za odkrivanje goljufij. Poudarjeno je tudi sodelovanje med nacionalnimi in evropskimi institucijami v boju proti čezmejnim goljufijam, ciljna publika pa so javni uslužbenci, upravičenci in splošna javnost, saj se načrt izvaja na različnih komunikacijskih kanalih, vključno s spletnimi mesti, družbenimi mediji in delavnicami.

Izvajalski organi so vzpostavili ukrepe za preprečevanje goljufij, v dveh izbranih državah članicah pa izvajajo celovite preglede za odkrivanje goljufij

Izvajalski organi so vzpostavili ukrepe za preprečevanje goljufij v RRF, vendar večinoma šele po predložitvi prvega zahtevka za plačilo

- 45** V skladu s sporazumom o financiranju RRF morajo države članice izvajati ustrezne ukrepe za preprečevanje goljufij. V smernicah Komisije iz leta 2023 je navedeno, da morajo ukrepi zajemati stalno izvajanje najnovejših politik za boj proti goljufijam in pripravo ocen tveganja goljufij. Sodišče je ocenilo, ali so izbrani izvajalski organi v obiskanih državah članicah take ukrepe dejansko izvajali ([tabela 2](#)).

Tabela 2 | Ukrepi izvajalskih organov za preprečevanje goljufij

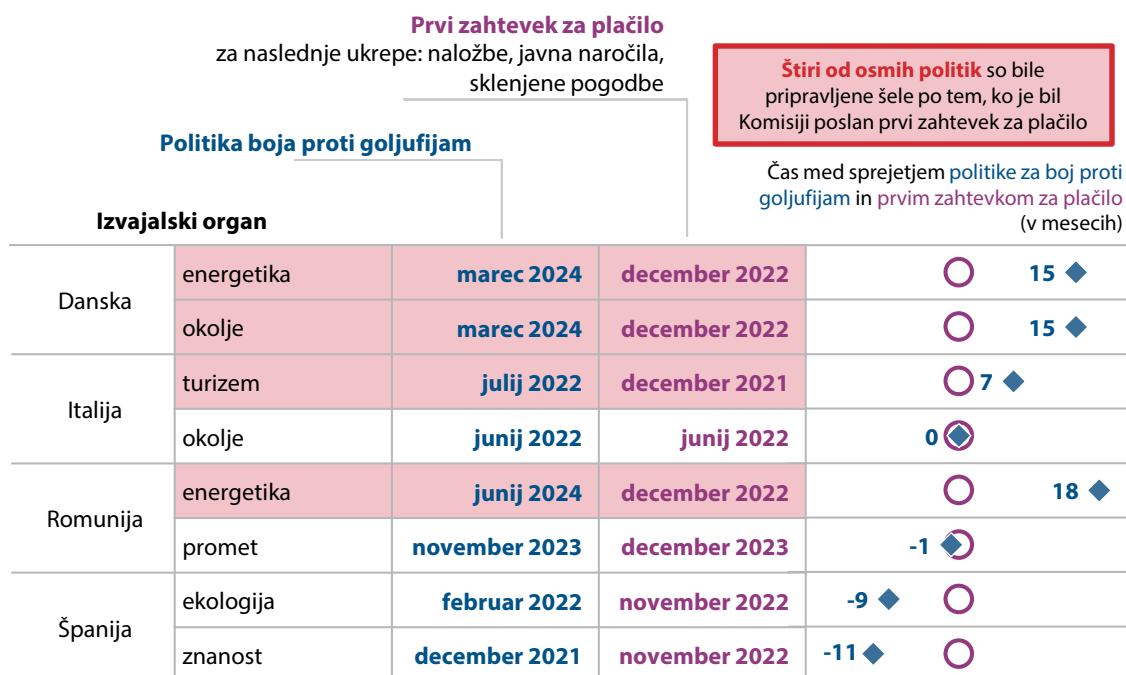
Država članica	Izvajalski organ	Politike za boj proti goljufijam	Ocena tveganja goljufij
Danska	Okolje	●	X
	Energetika	●	X
Italija	Turizem	✓	✓
	Okolje	✓	✓
Romunija	Promet	✓	✓
	Energetika	✓	✓
Španija	Okolje	✓	✓
	Znanost	✓	✓

✓ – Izvedeno; X – Ni bilo izvedeno; ● – Delno izvedeno

Vir: Sodišče na podlagi smernic Komisije in informacij držav članic

- 46** Uradna politika za boj proti goljufijam v RRF je signal, da so izvajalski organi odločni v svojem boju proti goljufijam. Taka politika mora vključevati zlasti strategije za razvoj okvira za boj proti goljufijam, kot so: usposabljanje, uporaba orodij za podatkovno rudarjenje, postopki za prijavljanje nepravilnosti, popravni ukrepi, postopki poročanja, uporaba opozorilnih znakov za goljufije pri upravljalnem preverjanju in dodelitev pristojnosti na področju boja proti goljufijam. Sodišče je ugotovilo, da so vsi izbrani izvajalski organi vzpostavili politike za boj proti goljufijam, čeprav na **Danskem** le deloma, saj v zadevni danski politiki ni nekaterih elementov, kot sta uporaba opozorilnih znakov pri pregledih in jasna dodelitev pristojnosti na področju boja proti goljufijam. Vendar so štirje od osmih organov te politike pripravili šele po tem, ko je bil Komisiji že poslan prvi zahtevek za plačilo ([slika 7](#)).

Slika 7 | Sprejetje politik za boj proti goljufijam v RRF



Vir: Sodišče na podlagi dokazov, ki jih je prejelo od držav članic

- 47** Z oceno tveganja goljufij se ugotovi, ali se z obstoječimi notranjimi kontrolami v zadostni meri obravnavajo tveganja goljufij, in opredelijo področja, na katerih so potrebne dodatne kontrole (*tabela 3*).

Tabela 3 | Obseg ocene tveganja goljufij

Izvedbena faza projekta	Tveganja, ki jih je treba obravnavati
Izbor projektov/vložnikov	Navzkrižje interesov v ocenjevalni komisiji
	Lažne izjave vložnikov
	Tveganje dvojnega financiranja
Izvedba projektov	Nerazkrito navzkrižje interesov
	Tveganja v zvezi z javnim naročanjem – podkupnine in nedovoljeno sprejemanje daril, izogibanje zahtevanim konkurenčnim postopkom ali manipuliranje v zvezi z njimi, dogovorjeno oddajanje ponudb, pomanjkljivo določanje cen
	Manipuliranje zahtevkov za povračilo stroškov
	Nedobava izdelkov ali dobava nadomestnih izdelkov
	Spremembe obstoječih pogodb
Potrjevanje in plačila	Nepopolni ali neustrezni postopki upravljanja in preverjanja odhodkov
	Navzkrižje interesov v izvajalskem organu

Vir: Ocena tveganja goljufij ter učinkoviti in sorazmerni ukrepi za boj proti goljufijam, Evropska komisija, 2014

- 48** Sodišče je ugotovilo, da so se države članice na splošno zavedale svoje obveznosti, da morajo opravljati ocene tveganja goljufij. Anketa Sodišča je pokazala, da 80 % izvajalskih organov, ki so nanjo odgovorili, izvaja oceno tveganja goljufij za ukrepe RRF.
- 49** Pri obiskanih državah članicah je Sodišče ugotovilo, da izvajalski organi v **Italiji, Romuniji in Španiji** uporabljajo model za ocenjevanje tveganja goljufij, ki ga je pripravila Komisija (**tabela 3**). Razen v enem izvajalskem organu v Romuniji se ocene tveganja goljufij niso opravljale od začetka izvajanja RRF, temveč šele po reviziji v zvezi z zaščito finančnih interesov EU, ki jo je opravila Komisija, in v večini primerov kot odziv na priporočilo Komisije. Izvajalski organi na **Danskem** za oceno tveganja goljufij niso uporabljali modela Komisije ali drugega podobnega modela, niti niso zadostno obravnavali tveganj, navedenih v **tabeli 3**. Na Danskem se ocene nanašajo predvsem na splošna tveganja, kot sta pomanjkanje jasnega regulativnega okvira in zapletenost postopkov, in ne na specifično tveganje goljufij.

V dveh od štirih izbranih držav članic izvajalski organi izvajajo celovite preglede, ki so osredotočeni na odkrivanje goljufij

- 50** Ključna zahteva 4.2 sporazumov o financiranju iz RRF (**slika 1**) določa, da morajo izvajalski organi preveriti, da pri projektih ni goljufij. V smernicah Komisije iz leta 2023 se svetuje uporaba dokumentiranih postopkov in podrobnih kontrolnih seznamov, s katerimi je mogoče zmanjšati tveganje goljufij in zagotoviti skladnost z ustrezno zakonodajo EU in nacionalno zakonodajo. Sodišče je ocenilo, kako so države članice izvajale take ukrepe.
- 51** V **tabeli 4** je prikazano, ali so izbrani izvajalski organi v štirih obiskanih državah članicah uporabljali specifične kontrolne sezname z glavnimi področji tveganja goljufij in ali so v svoje preglede v zvezi z javnim naročanjem vključili kazalnike tveganja goljufij, ki jih je pripravila Komisija⁷, saj je to področje, na katerem je lahko finančni učinek goljufij velik.

⁷ Informativno obvestilo o kazalnikih goljufije za ESRR, ESS in KS, Evropska komisija, 2009.

Tabela 4 | Pregledi glavnih tveganj goljufij, ki jih izvajajo izvajalskih organi

Izvajalski organ	Kontrolni seznam za dodelitev nepovratnih sredstev	Kontrolni seznam v zvezi z zakonitostjo in pravilnostjo odhodkov	Kontrolni seznam za obiske na kraju samem	Kontrolni seznam za javna naročila s kazalniki goljufij
Danska				
Okolje	✓	✓ *	X	X
Energetika	✓	✓ *	X	X
Italija				
Turizem	✓	✓	✓	✓
Okolje	✓	✓	✓	✓
Romunija				
Promet	✓	✓	✓	✓
Energetika	✓	✓	✓	✓
Španija				
Okolje	●**	✓	✓	●**
Znanost	●**	✓***	X	●**

* Lastno preverjanje in revizijska poročila, ki jih prejemniki naročijo pri zunanjih izvajalcih

** Izvedba: deloma IGAE, deloma izvajalski organi

*** V celoti preneseno na podrejene izvajalske organe

✓ – Izvedeno; X – Ni bilo izvedeno; ● – Delno izvedeno

Vir: Sodišče na podlagi smernic Komisije in informacij držav članic

52 Izvajalski organi v **Romuniji** in **Italiji** uporabljajo podoben pristop kot pri upravljanju strukturnih skladov, saj v zvezi z goljufijami izvajajo redne in na tveganju temelječe upravne preglede, ki zajemajo vsa področja tveganja. V **Romuniji** so izvajalski organi pripravili namenske kontrolne sezname, ki se nanašajo specifično na kazalnike goljufij v pogodbah o izvedbi javnih naročil. Podobno so bili tudi v **Italiji** kazalniki goljufij vključeni v kontrolne sezname za javna naročila, nekateri izvajalski organi pa opravljajo tudi dodatne preglede z uporabo kontrolnega seznama za oceno tveganja goljufij, ki ga je pripravila italijanska finančna policija.

- 53** V **Španiji** se izvajalski organi pri pregledih javnih naročil in oddaje naročil običajno v celoti zanašajo na kontrole, ki jih izvaja organ za notranje kontrole javnega sektorja – *Intervención General de la Administración del Estado* (IGAE). Sodišče je ugotovilo, da IGAE v preglede ne zajame vseh javnih naročil v RRF, vendar je to delno kompenzirano s pregledi vzorcev, ki jih opravljajo izvajalski organi. V okviru RRF ima IGAE dodatno odgovornost v primerjavi z njegovo vlogo na nacionalni ravni, in sicer odkrivanje goljufij v postopkih javnega naročanja z uporabo kazalnikov goljufij (opozorilni znaki), določenih v smernicah Komisije. IGAE mora v skladu z zakonom preveriti vse vidike, ki spadajo pod njegovo pristojnost, in poročati o vseh primerih neskladnosti, vendar za javna naročila ne uporablja specifičnega kontrolnega seznama. Ker ni bilo revizijske sledi, Sodišče ni moglo preveriti, kaj so opravljeni pregledi obsegali in kako celostni so bili.
- 54** Na **Danskem** izvajalski organi opravljajo preglede v fazi dodeljevanja nepovratnih sredstev in pred izplačilom, vendar ne v zvezi s kazalniki goljufij. Zakonskih določb o obveznih pregledih javnih naročil ali pregledih na kraju samem ni.

Revizijski organi v splošnem ustrezno revidirajo sisteme izvajalskih organov

- 55** V skladu s pogoji sporazumov o financiranju iz RRF morajo revizijski organi obravnavati tveganje goljufij, in sicer tako z revidiranjem sistemov kot z revidiranjem specifičnih primerov, ki se nanašajo na naložbe in reforme. V **tabeli 5** je prikazano, da v treh od štirih izbranih držav članic revizijski organi pri izvajanju revizij sistemov ustrezno vključijo glavne elemente sistemov za boj proti goljufijam.

Tabela 5 | Obravnava elementov pri revizijah, ki so jih izvedli revizijski organi (revizije sistemov)

Element sistema	Danska	Italija	Romunija	Španija
Revizije sistemov v izvajalskih organih				
Ozaveščanje in usposabljanje uslužbencev v zvezi z goljufijami	✓	✓	✓	✓
Priprava ocene tveganja goljufij	◐	✓	✓	✓
Uporaba kazalnikov goljufij (opozorilni znaki) pri preverjanju, ki ga opravljajo izvajalski organi	✗	✓	✓	✓
Postopki prijave goljufij	◐	✓	✓	✓
Popravni postopki	✗	✓	✓	✓
Revizije sistemov v usklajevalnih organih				
Usklajevanje in spremljanje ukrepov izvajalskih organov za boj proti goljufijam	✗	✓	✓	✗

✓ – Izvedeno; ✗ – Ni bilo izvedeno; ◐ – Delno izvedeno

Vir: Sodišče na podlagi smernic Komisije iz leta 2023

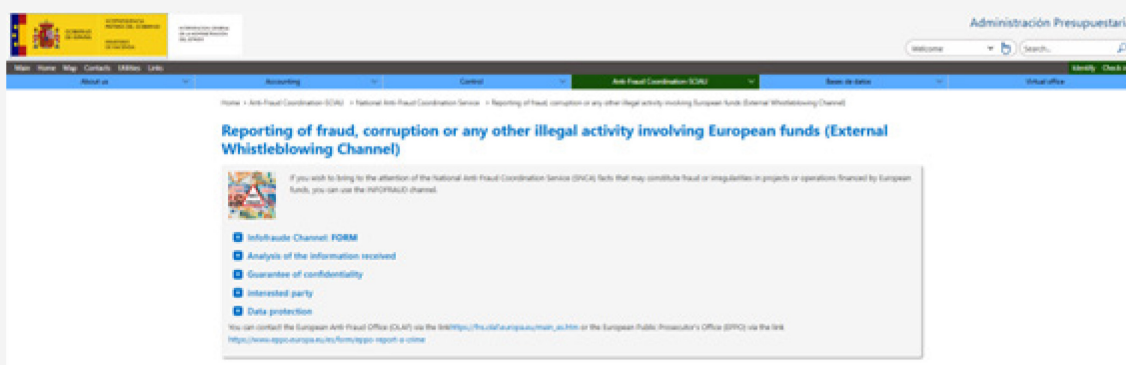
- 56** V **Italiji**, **Romuniji** in **Španiji** revizijski organi uporabljajo enak pristop za revizije sistemov izvajalskih organov kot pri strukturnih skladih EU. V zvezi z goljufijami zastavijo specifična vprašanja, ki so pripravljena na podlagi dobre prakse iz smernic Komisije iz leta 2023. Vendar vlogo usklajevalnega organa glede usklajevanja in spremljanja celovito revidirata le **Italija** in **Romunija**. Po drugi strani pa do junija 2025 v **Španiji** ni bila izvedena nobena revizija usklajevalnega organa, predvsem zaradi omejenega obsega njegovih pristojnosti.
- 57** Na **Danskem** revizijski organ pred vložitvijo zahtevka za plačilo izvede kombinirane revizije sistemov in skladnosti. Pri reviziji sistemov je vključeno vprašanje, ali se z notranjimi kontrolami v zadostni meri preprečujejo goljufije in korupcija. Vendar v nasprotju s smernicami Komisije iz leta 2023 revizijski organ ne preizkuša uporabe opozorilnih znakov ali postopkov v zvezi s popravnimi ukrepi. Je pa leta 2024 opravil tematsko revizijo, da bi zagotovil, da so izvajalski organi vzpostavili politiko za boj proti goljufijam in korupciji, ki jo je določil usklajevalni organ, kot je priporočila Komisija ob reviziji v zvezi z zaščito finančnih interesov EU ([okvir 1](#)).

Države članice so vzpostavile anonimne kanale za prijavljanje sumov goljufij

- 58** Klicne številke in drugi mehanizmi za prijavljanje sumov goljufij omogočajo, da organi držav članic izvedo za morebitne goljufije, ki z drugimi kontrolami niso bile odkrite. Različne študije kažejo, da te metode veljajo za najpomembnejši vir prijav sumov goljufij⁸. Kanali za prijavljanje sumov goljufij morajo biti varni, dostopni in zaupni ter takšni, da so posamezniki motivirani k prijavi suma goljufije brez strahu pred povračilnimi ukrepi. Organi morajo v zvezi s prijavi opraviti preiskave in sprejeti ukrepe za odpravo vseh ugotovljenih nepravilnosti ali poneverbe sredstev.
- 59** Na splošno je Sodišče v obiskanih državah članicah ugotovilo, da so organi RRF vzpostavili jasne kanale za prijavljanje nepravilnosti, ki posameznikom omogočajo, da prijavijo kršitve, hkrati pa varujejo njihovo identiteto. Sedem od osmih izvajalskih organov, ki jih je preučilo Sodišče, ponuja možnost anonimnega prijavljanja nepravilnosti, izvajalski organ v **Romuniji**, ki te možnosti ni zagotavljal, pa jo je uvedel po reviziji Sodišča. **Španski** organi so vzpostavili tudi nacionalno platformo za prijavljanje nepravilnosti v zvezi z vsemi sredstvi EU (*okvir 4*).

Okvir 4

INFOFRAUDE – Nacionalni kanal za prijavljanje nepravilnosti v Španiji



V Španiji je španska služba za usklajevanje boja proti goljufijam (SNCA)⁹ leta 2017 vzpostavila nacionalno platformo za prijavljanje nepravilnosti v zvezi z vsemi sredstvi EU. Poleg te platforme izvajalski organi nudijo lastne kanale za prijavo nepravilnosti, kot so namenski elektronski naslovi in spletni poštni predali, ter povezavo do nacionalne zunanje platforme, ki jo upravlja SNCA. Kanali omogočajo anonimne prijave in zagotavljajo zaščito identitete prijaviteljev nepravilnosti v skladu z nacionalnimi predpisi.

⁸ Association of Certified Fraud Examiners, Inc., *Occupational Fraud 2024: A Report to the Nations*, slika 13.

⁹ <https://www.aei.gob.es/sobre-aei/planes-aei/plan-medidas-antifraude>.

- 60** Sodišče je ugotovilo, da kljub razširjenosti kanalov za prijavljanje nepravilnosti, izbrani izvajalski organi doslej, ko je do konca obdobja izvajanja RRF le še eno leto, po teh kanalih niso prejeli nobenih prijav sumov goljufij v okviru RRF. Sodišče ni našlo dokazov, da bi organi analizirali morebitne razloge za neuporabo teh kanalov.

Številne države članice orodij za podatkovno rudarjenje ne izkoriščajo dovolj za namene odkrivanja goljufij













- 61** Komisija v svojih smernicah priporoča uporabo podatkovne analitike in tehnik podatkovnega rudarjenja za odkrivanje ukrepov s potencialno visokim tveganjem in opozorilnih znakov, in sicer v celotnem ciklu izvajanja projektov. V skladu z [uredbo o RRF](#) je državam članicam dala na voljo orodje za podatkovno rudarjenje¹⁰ Arachne, ki je bilo prvotno razvito za področje kohezijske politike. Orodje Arachne uporablja podatke iz različnih virov in vključuje specifične kazalnike tveganja goljufij (*Priloga II*). Sodišče je v posebnem poročilu o goljufijah na področju kohezije¹¹ poudarilo, da države članice orodja Arachne ne uporabljajo dovolj za odkrivanje goljufij.
- 62** Komisija države članice sicer spodbuja, naj orodje Arachne vključijo v svoje preglede v zvezi z RRF, vendar uporaba tega orodja na ravni EU trenutno ni obvezna. V anketi Sodišča je od 86 revizijskih in izvajalskih organov, ki so nanjo odgovorili, 65 % poročalo, da uporabljajo orodje Arachne; 16 % jih uporablja druga nacionalna orodja; preostalih 19 % pa za odkrivanje goljufij ne uporablja nobenih orodij za podatkovno rudarjenje. V skladu s [prenovljeno finančno uredbo](#) so se Evropski parlament, Svet in Komisija zavezali, da bodo preučili in ponovno razpravljali o obvezni uporabi enotnega orodja za podatkovno rudarjenje v večletnem finančnem okviru za obdobje po letu 2027¹².
- 63** Tri obiskane države članice, **Danska, Italija in Romunija**, uporabljajo orodje Arachne kot glavno orodje. Iz [tabele 6](#) je razvidno, da orodje Arachne v celoti izkorišča samo **Italija**. Podrobnejše informacije so v [Prilogi II](#).



¹⁰ Uredba RRF, člen 22(4).

¹¹ Posebno poročilo 06/2019: Boj proti goljufijam pri porabi EU za kohezijo, odstavki 36–39.

¹² Priloga k Zakonodajni resoluciji – 2022/0162(COD) – spremembe finančne uredbe (prenovitev).

Tabela 6 | Splošna ocena uporabe orodja Arachne

	Danska	Italija	Romunija
So na voljo smernice za uporabo?			
Se uporablja za predhodne/naknadne preglede/revizije?			
Imajo dostop vsi zadevni uslužbenci?			
Se vnašajo točni in zadostni podatki?			

 Splošno pozitivna ocena  Napredek, a potrebne so izboljšave

Vir: Sodišče na podlagi informacij, ki jih je prejelo od držav članic

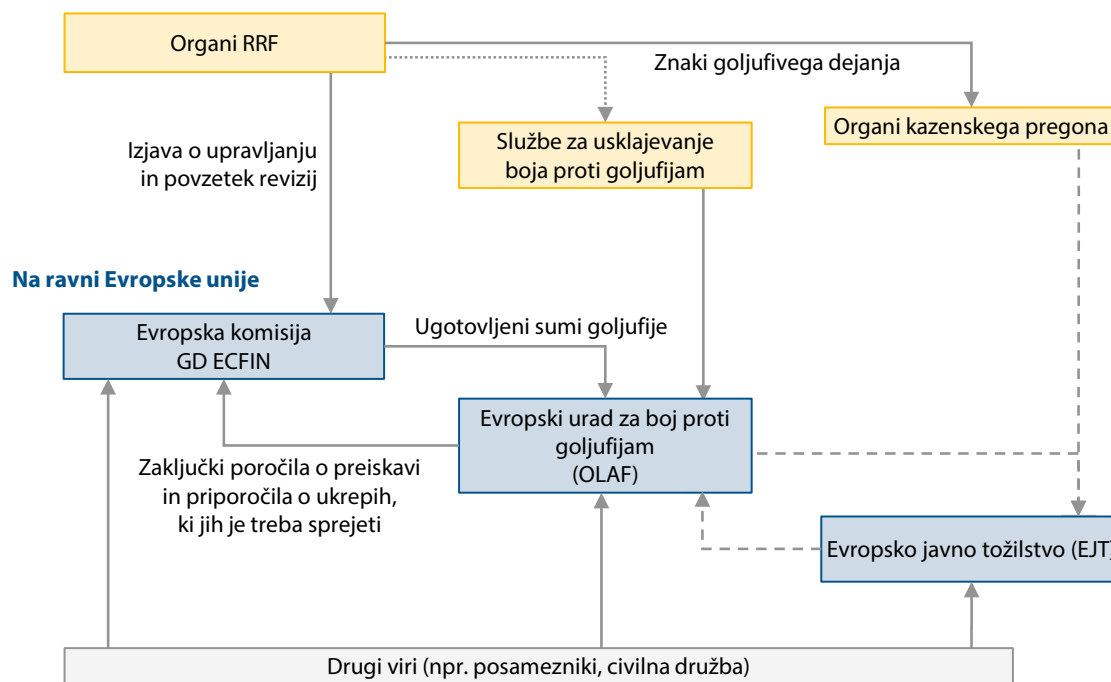
64 V Španiji nacionalni revizijski organ občasno uporablja orodje Arachne za dodatne preiskave, izvajalski organi pa ga ne uporabljajo, saj uporabljajo nacionalno orodje za oceno tveganja Minerva. Vendar je bilo orodje Minerva zasnovano za analizo navzkrižij interesov. Ker so tveganja goljufij opredeljena veliko širše od navzkrižij interesov, Sodišče meni, da orodje Minerva ni ustrezen nadomestek za orodje Arachne, kar zadeva odkrivanje tveganja goljufij.

Nepopolni podatki o goljufijah v RRF in pomanjkljivosti v pravilih o izterjavi negativno vplivajo na zaščito finančnih interesov EU

- 65** Informacije o razširjenosti goljufij naj bi bile v pomoč upraviteljem sredstev EU, kot je Komisija, pri izvedbi celovitih ocen tveganja goljufij ter odkrivanju in izvajanju kontrol za preprečevanje in odkrivanje goljufij.
- 66** Na ravni EU so trije različni kanali za prijavljanje informacij o odkritih primerih goljufij v RRF: dva, preko katerih se prijave sporočijo organom Komisije (GD ECFIN in urad OLAF), in eden, preko katerega se sporočijo EJT (**Figure 8**). Sodišče je ocenilo, ali ti mehanizmi za prijavljanje goljufij Komisiji zagotavljajo zanesljive informacije o splošni razširjenosti goljufij v okviru RRF.

Slika 8 | Kanali za poročanje o goljufijah v RRF

Na ravni držav članic



- > Znaki goljufivega dejanja Samo sodelujoče države članice
-> Nekatere države članice

Vir: Sodišče na podlagi informacij, ki jih je prejelo od držav članic in Komisije

67 Tudi odprava učinka goljufij je pomemben element uspešnega okvira za boj proti goljufijam in zaščite finančnih interesov EU. Ključno orodje za to je izterjava sredstev od storilcev goljufij. Z izterjavo se zagotavlja, da se s sredstvi EU ne financirajo projekti, ki so bili predmet goljufije, prejemnike sredstev pa se odvrača od nadaljnjih goljufij. Sodišče je ocenilo, ali so popravni ukrepi Komisije in držav članic, ki so bili zasnovani za boj proti goljufijam v okviru RRF, zadostni za zaščito finančnih interesov EU. Za oceno sporočanja in popravnih ukrepov je uporabilo lastna merila, ki temeljijo na praksi v zvezi evropskimi strukturnimi in investicijskimi skladi, saj meni, da v smernicah Komisije o RRF to področje ni zadosti obravnavano.

Države članice v izjavi o upravljanju ne poročajo o vseh primerih sumov goljufij, ki bi lahko škodile finančnim interesom EU

Obsega goljufij v okviru RRF ni mogoče točno določiti

- 68** Države članice morajo vsakemu zahtevku za plačilo priložiti izjavo o upravljanju, s katero se zagotavlja, da so predložene informacije popolne, točne in zanesljive ter da so bila sredstva upravljana v skladu z vsemi veljavnimi pravili, vključno s pravili v zvezi z goljufijami¹³. V skladu s sporazumom o financiranju iz RRF morajo države članice zagotoviti, da se o vseh primerih goljufij ustrezno poroča. Zakonodaja o RRF sicer ne vsebuje specifičnih zahtev, vendar smernice Komisije iz leta 2023 vsebujejo priporočilo, da se o primerih goljufij poroča pristojnim nadzornim organom, nacionalnim organom in uradu OLAF ter v izjavi o upravljanju in povzetku revizij.
- 69** Sodišče je ugotovilo, da tri od štirih obiskanih držav članic to priporočilo upoštevajo. **Romunija** in **Španija** imata postopke za poročanje o primerih sumov goljufij uradu OLAF, in sicer prek služb za usklajevanje boja proti goljufijam, **Danska** pa to stori prek svojega revizijskega organa. **Italija** o primerih poroča le neposredno EJT, ne pa tudi uradu OLAF. Od organov RRF, ki so odgovorili na anketo Sodišča, jih je 58 % navedlo, da o primerih sumov goljufij poročajo uradu OLAF.
- 70** Sodišče je v prejšnjih poročilih že poudarilo, da v primerjavi s skladi kohezijske politike za poročanje o goljufijah v zvezi s sredstvi RRF ni standardiziranega in centraliziranega pristopa¹⁴, saj v skladu z zakonodajo državam članicam o primerih suma goljufije ni treba poročati v integriranem informacijskem sistemu, kot je sistem za upravljanje nepravilnosti, temveč v izjavi o upravljanju. Sodišče je ugotovilo tudi, da ni jasno, kdaj je treba poročati o primeru suma goljufije, ali obstaja prag za poročanje in katere standardne informacije, kot so popravni ukrepi, je treba sporočiti za vsak posamezen primer¹⁵.

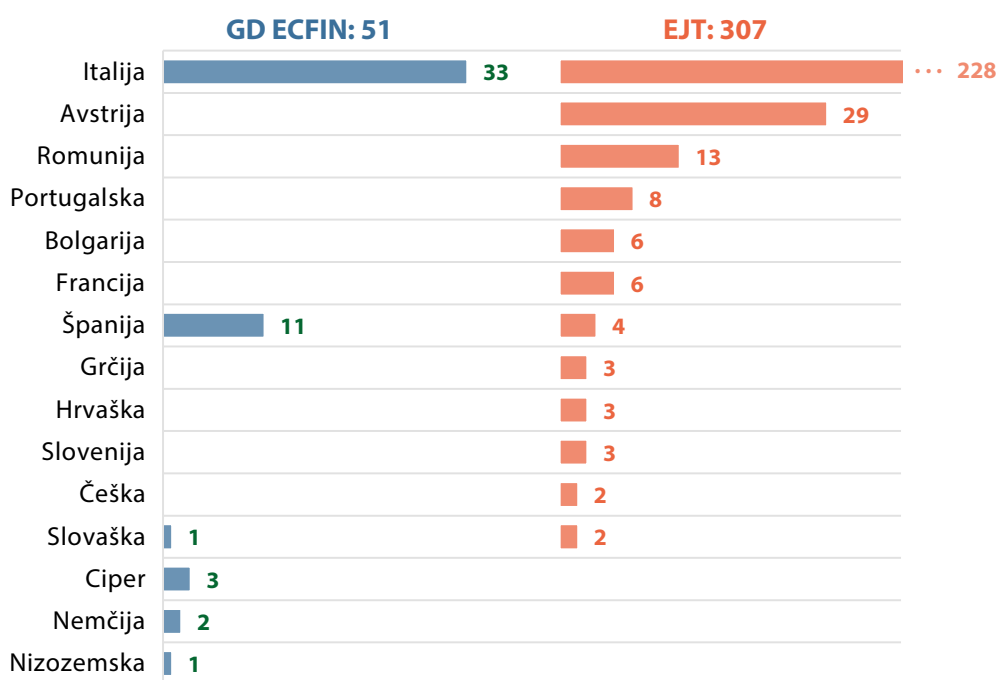
¹³ Uredba o RRF, člen 22(2)(c)(i).

¹⁴ Letni poročili za leto 2022 in 2023, Pregled 02/2025 in Posebno poročilo 07/2023, odstavka 80 in 81.

¹⁵ Prav tam.

71 V sistemu Komisije za spremljanje se ne razlikuje med primeri suma goljufije in drugimi nepravilnostmi, zato je težko pridobiti natančen pregled nad vsemi primeri sumov goljufij v RRF. Analiza izjav o upravljanju, ki jo je opravilo Sodišče, kaže, da je od začetka izvajanja RRF leta 2021 do konca leta 2024 GD ECFIN šest držav članic poročalo o 51 primerih sumov goljufij (*slika 9*).

Slika 9 | Primeri goljufij, sporočeni GD ECFIN (v izjavah o upravljanju) in EJT, obdobje 2021–2024



Vir: Sodišče na podlagi analize informacij o upravljanju in podatkov EJT

72 To število je znatno manjše od števila primerov goljufij, ki jih je preiskalo EJT. EJT je v *letnem poročilu za leto 2024* poročalo, da je od začetka izvajanja RRF preiskalo 307 primerov goljufij v RRF, od katerih jih je bilo 32 predloženih v sodno obravnavo, 80 oseb je bilo obtoženih, v dveh primerih pa sta bili izrečeni obsodbi. Razliko v številu je mogoče delno pojasniti s tem, da države članice v izjavah o upravljanju ne poročajo o vseh primerih sumov goljufij, ki bi lahko škodili finančnim interesom EU, in da nekatere države članice primere goljufij prijavijo šele po tem, ko je bila vložena obtožnica.

- 73** Urad OLAF v [letnem poročilu za leto 2023](#) ni poročal o nobeni potekajoči preiskavi primera goljufije v RRF. V [letnem poročilu za leto 2024](#) je poročal o 95 začelih preiskavah v zvezi z deljenim upravljanjem in RRF, vendar pri tem ni navedel števila za posamezno področje. Urad OLAF je Sodišče obvestil, da je do aprila 2025 izvajal preiskave v zvezi z 42 primeri sumov nepravilnosti v RRF, vendar se nobena od preiskav ni zaključila z ugotovitvijo suma goljufije. Sporočil je tudi, da preiskavo lahko začne, tudi če projekt še ni bil vključen v zahtevek za plačilo, poslan Komisiji, ali kadar se tak zahtevek pozneje umakne.
- 74** Komisija kot primere goljufij, ki škodijo finančnim interesom EU, obravnava le primere v zvezi s projekti, ki so bili vključeni v zahtevek za plačilo. Zato državam članicam ni treba poročati o primerih sumov goljufij v zvezi s projekti, ki se iz zahtevkov za plačilo umaknejo, preden se slednji pošljejo Komisiji. Ta razlaga se razlikuje od razlage, ki jo uporabljata Evropsko javno tožilstvo in Komisija sama v zvezi z drugimi skladi EU, kot so evropski strukturni in investicijski skladi¹⁶. V zvezi s predpristopno politiko je Komisija določila še strožji pristop: sporočiti je treba vse nepravilnosti, tudi tiste, ki so bile odkrite in popravljene pred predložitvijo zahtevka za plačilo Komisiji¹⁷.
- 75** Usklajevalni organi štirih obiskanih držav članic so Sodišču potrdili, da o primerih goljufij, odkritih pri projektih, ki se ne vključijo v zahtevek za plačilo, v skladu z razlago Komisije v splošnem ne poročajo. Sodišče je kljub temu ugotovilo, da sta Španija in Italija v izjavah o upravljanju, predloženih Komisiji po revizijskem obisku Sodišča, take primere navedli.
- 76** Sodišče meni, da bi morale države članice poročati o vseh primerih goljufij, ki se nanašajo na projekte, ki naj bi se financirali iz RRF, ne glede na to, ali se projekt na koncu kot dokaz o izpolnitvi mejnikov ali ciljev vključi v zahtevek za plačilo ali ne. To bi zagotovilo celovitejšo sliko o razširjenosti goljufij v RRF.

¹⁶ SWD(2021) 258, *Statistical evaluation of irregularities reported for 2020*, oddelek 3.3.4.

¹⁷ SWD(2024) 193, *Statistical evaluation of irregularities reported for 2023*, oddelek 5.

Nekatere države članice goljufij v izjavah o upravljanju ne prijavijo takoj, ko so odkrite

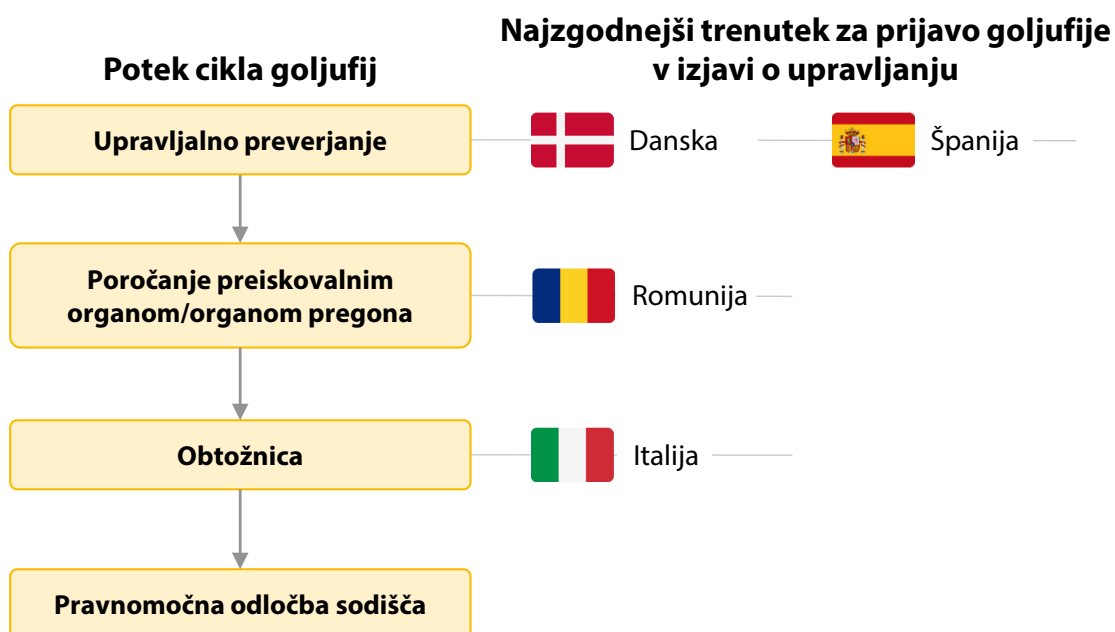
77 Pravni okvir RRF sicer vključuje določbe v zvezi s poročanjem o primerih goljufij v izjavi o upravljanju, vendar ne v [uredbi o RRF](#) ne v sporazumih o financiranju ne v smernicah Komisije ni določeno, v kateri fazi cikla odkrivanja in preiskovanja goljufij bi bilo treba v izjavi o upravljanju poročati o primeru suma goljufije. Zato ni jasno, kdaj je treba o primeru goljufije poročati, in sicer kadar:

- je bilo pri upravnem/upravljalnem pregledu ugotovljeno, da obstaja sum goljufije,
- je bil primer suma goljufije sporočen preiskovalnim organom ali organom kazenskega pregona,
- se je začela preiskava,
- je bila vložena obtožnica,
- je bila izdana pravnomočna sodna odločba.

Sodišče meni, da bi morale države članice poročati o sumih goljufij takoj, ko jih odkrijejo.

78 Obiskane države članice so glede tega, kdaj poročajo o sumih goljufij, sprejele različne pristope ([slika 10](#)).

Slika 10 | Poročanje o sumih goljufij



Vir: Sodišče na podlagi informacij, ki jih je prejelo od držav članic

- 79** Po obiskih Sodišča so vse štiri države članice posodobile svoje smernice o poročanju o goljufijah, vendar še naprej poročajo v različnih fazah procesa (*okvir 5*).

Okvir 5

Izboljšave pri poročanju o goljufijah

Italija

Italijanski usklajevalni organ je decembra 2024 posodobil postopke, v katerih je zdaj določeno, da je vložitev obtožnice najzgodnejši trenutek, ko se nepravilnost obravnava kot sum goljufije in se o njej poroča v izjavi o upravljanju.

Španija

Španski usklajevalni organ je julija 2025 uradno sprejel postopek, s katerim se zagotavlja, da so primeri sumov goljufij, ki jih sporočijo izvajalski organi, vključeni v izjavo o upravljanju. Ta postopek je bil prvič uporabljen pri pripravi izjave o upravljanju, ki je bila Komisiji poslana decembra 2024.

Danska

Usklajevalni organ je maja 2025 spremenil postopek, v katerem je zdaj navedeno, da morajo izvajalski organi primere sumov goljufij uradno sporočiti ne le revizijskemu organu, temveč tudi usklajevalnemu organu.

Romunija

Usklajevalni organ je avgusta 2025 posodobil postopek, v skladu s katerim morajo zdaj organi RRF v izjavi o upravljanju poročati o primerih sumov goljufij, povezanih s cilji in mejniki, ki so vključeni v zahtevek za plačilo.

Potem ko bodo izvršena zadnja plačila iz RRF, ne bo več kanala za obvezno poročanje Komisiji o goljufijah

- 80** V skladu s pogoji iz sporazumov o financiranju bodo države članice po koncu izvajanja RRF še naprej odgovorne za poročanje o sumih goljufij, vendar po decembru 2026, ko mora Komisija izvesti zadnje plačilo, izjave o upravljanju, kot glavni mehanizem za poročanje, ne bodo več potrebne. V zvezi z drugimi skladi EU morajo države članice o nepravilnostih, vključno z goljufijami, poročati uradu OLAF v integriranem informacijskem sistemu. Uredba o RRF ne vsebuje take zahteve. To, da v sporazumih o financiranju ni določen strukturiran mehanizem za poročanje Komisiji po letu 2026, je velika pomanjkljivost, saj so največje naložbe načrtovane proti koncu obdobja izvajanja RRF, s tem pa se tudi povečuje tveganje, da bi se primeri goljufij z velikim finančnim učinkom lahko pojavili po zadnjem plačilu iz RRF, o tem pa se ne bi poročalo Komisiji.
- 81** Ker Komisija nima podatkov o številu in vrednosti primerov goljufij, o katerih je bila obveščena, ne more dobro izvajati popravkov in spremljati, ali so države članice od končnih prejemnikov izterjale zadostna sredstva (odstavek [88](#)).

Državam članicam izterjanih zneskov ni treba vrniti v proračun EU, večina izterjav pa bo izvršenih po obdobju izvajanja RRF

Države članice morajo od končnih prejemnikov izterjati poneverjena sredstva, vendar jim teh zneskov ni treba vrniti v proračun EU

- 82** Primeri goljufij lahko vplivajo na financiranje držav članic iz RRF na dva načina. Prvič, potrjen primer goljufije lahko povzroči razveljavitev mejnika ali cilja¹⁸. V praksi je verjetnost za to majhna, saj se bo pri večini primerov goljufij, ki bodo potrjeni s pravnomočno sodno odločbo, to zgodilo najverjetneje po koncu obdobja izvajanja RRF (odstavek [86](#)) Uredba o RRF ne določa nobenih finančnih posledic za razveljavitev, do katere pride po zadnjem plačilu iz RRF, ki ga je treba izvesti do 31. decembra 2026¹⁹. Zato mora Komisija vse popravne ukrepe v zvezi z razveljavitvijo sprejeti pred tem datumom.

¹⁸ COM(2023) 545, Priloga k poročilu Komisije o izvajanju RRF.

¹⁹ Pregled 02/2025: Odgovornost, preglednost in usmerjenost v smotrnost – slabosti mehanizma za okrevanje in odpornost ter kaj se lahko iz njih naučimo, odstavek 56.

- 83** Drugič, v skladu z uredbo o RRF morajo države članice popraviti učinek posameznih primerov odkritih goljufij in sprožiti sodne postopke za izterjavo sredstev²⁰. Vendar uredba ne opredeljuje vrste drugih popravnih ukrepov, ki jih mora sprejeti država članica, kot sta začasna ustavitev plačil končnim prejemnikom ali umik zadevnega projekta iz zahtevka za plačilo, ki se pošlje Komisiji. Takšni popravni ukrepi se uporabljajo za ostale sklade EU.
- 84** V sporazumih o financiranju iz RRF je določeno, da morajo države članice sredstva izterjati od končnih prejemnikov. Od držav članic pa se ne zahteva, da izterjana sredstva vrnejo v proračun EU, razen kadar Komisija meni, da ta niso zadostna²¹. To bi sicer lahko bila spodbuda za države članice, da sredstva izterjajo, vendar je v nasprotju s pristopom za druge sklade EU, pri katerih je treba vsa poneverjena sredstva vrniti v proračun EU (npr. na področju raziskav) ali pa jih je treba umakniti in nadomestiti s pravilno porabljenimi sredstvi (npr. na področju kohezije). Poleg tega morajo države članice v skladu s sporazumi o financiranju v primeru goljufije pri javnem naročanju Komisiji predložiti dokaze, da so zneske izterjale, in sicer le v zvezi s končnim prejemnikom, tj. javnim naročnikom, ne pa tudi v zvezi s tistimi, ki so bili vpleteni v goljufive sheme in so s končnim prejemnikom sklenili pogodbe²². Zaradi te omejitve bi lahko bil odvrčalni učinek obveznih izterjav manjši.
- 85** V zvezi s tem je Sodišče ugotovilo, da ena od štirih držav članic v vzorcu, in sicer **Italija**, uporablja prakso, ki velja za druge sklade EU, in projekte, v zvezi s katerimi potekajo preiskave zaradi goljufije, umakne iz zahtevka za plačilo, ki ga pošlje Komisiji, čeprav Komisija tega ni posebej priporočila. V **Italiji** in **Španiji** je določeno tudi, da se plačila prejemnikom začasno ustavijo, kadar se odkrije sum goljufije.

²⁰ Uredba 2021/241, člen 22(2)(b) in (5).

²¹ C/2024/4618, Obvestilo Komisije – Smernice o načrtih za okrevanje in odpornost, Priloga IV.

²² C/2024/4618, Obvestilo Komisije – Smernice o načrtih za okrevanje in odpornost, oddelek V, str. 18.

Večina izterjav od končnih prejemnikov bo izvršena po letu 2026

- 86** Komisija je Sodišče obvestila, da mora, preden od držav članic zahteva dokazilo, da so bila poneverjena sredstva zadostno izterjana, v splošnem počakati na pravnomočno sodno odločbo. Časovni zamik med vložitvijo obtožnice in izdajo pravnomočne sodne odločbe je lahko velik. Ker so bile do revizije Sodišča pravnomočne sodne odločbe v zvezi z goljufijami v RRF sprejete le v nekaj redkih primerih, EJT še nima podatkov o tem, kako dolgo poteka preiskava od obtožnice do pravnomočne sodne odločbe. Večina anketirancev v anketi Sodišča, tj. 71 %, je navedla, da od začetka preiskave do končne sodne odločbe traja od dveh do pet let, nadaljnjih 27 % pa jih je sporočilo, da več kot pet let.
- 87** Od obiskanih držav članic so **italijanski** organi Sodišče obvestili, da je bila v zvezi s projekti, ki so bili prijavljeni v zahtevku za plačilo leta 2021, obtožnica vložena šele leta 2024. To pomeni, da bodo številni primeri goljufij s pravnomočno sodno odločbo potrjeni šele po koncu obdobja izvajanja RRF decembra 2026.
- 88** Komisija po 30. septembru 2026²³ ne bo več prejemala izjav o upravljanju, ki so glavni kanal držav članic za obveščanje Komisije o izterjavah v okviru RRF. Ker bo večina popravkov zaradi goljufij izvedena po tem datumu, ko ne bo več strukturiranega mehanizma za poročanje o izterjavah v okviru RRF, obstaja tveganje, da Komisija morda ne bo imela informacij za spremljanje primerov in posledično za izterjavo sredstev, kadar države članice tega ne bodo storile v zadostni meri (odstavek **81**).

To poročilo je sprejel senat V, ki ga vodi Jan Gregor, član Evropskega računskega sodišča, v Luxembourgju na zasedanju 16. decembra 2025.

Za Evropsko računsko sodišče



Tony Murphy
Predsednik

²³ COM(2025) 310, Sporočilo Komisije o instrumentu NextGenerationEU.

Prilogi

Priloga I – O reviziji

Uvod

Zakonodaja EU o goljufijah

- (1) Za preprečevanje goljufij in vseh drugih nezakonitih dejanj, ki škodijo finančnim interesom EU, si pristojnost delijo EU (ki jo zastopa Komisija) in države članice¹. Ta obveznost se nanaša na vse prihodke, programe odhodkov ter vsa področja EU.
- (2) Goljufija, ki škodi finančnim interesom EU², je opredeljena kot vsako namerno dejanje ali opustitev dejanja v zvezi z:
 - uporabo ali predložitvijo lažnih, nepravilnih ali nepopolnih izjav ali dokumentov, kar ima za posledico poneverbo ali nezakonito zadrževanje sredstev iz proračuna Unije ali proračunov, ki jih upravlja Unija ali se upravljajo v njenem imenu,
 - nerazkritjem informacij ob kršitvi specifične obveznosti, z enakim učinkom, ali
 - uporabo takšnih sredstev za namene, ki so drugačni od namenov, za katere so bila sredstva prvotno odobrena.

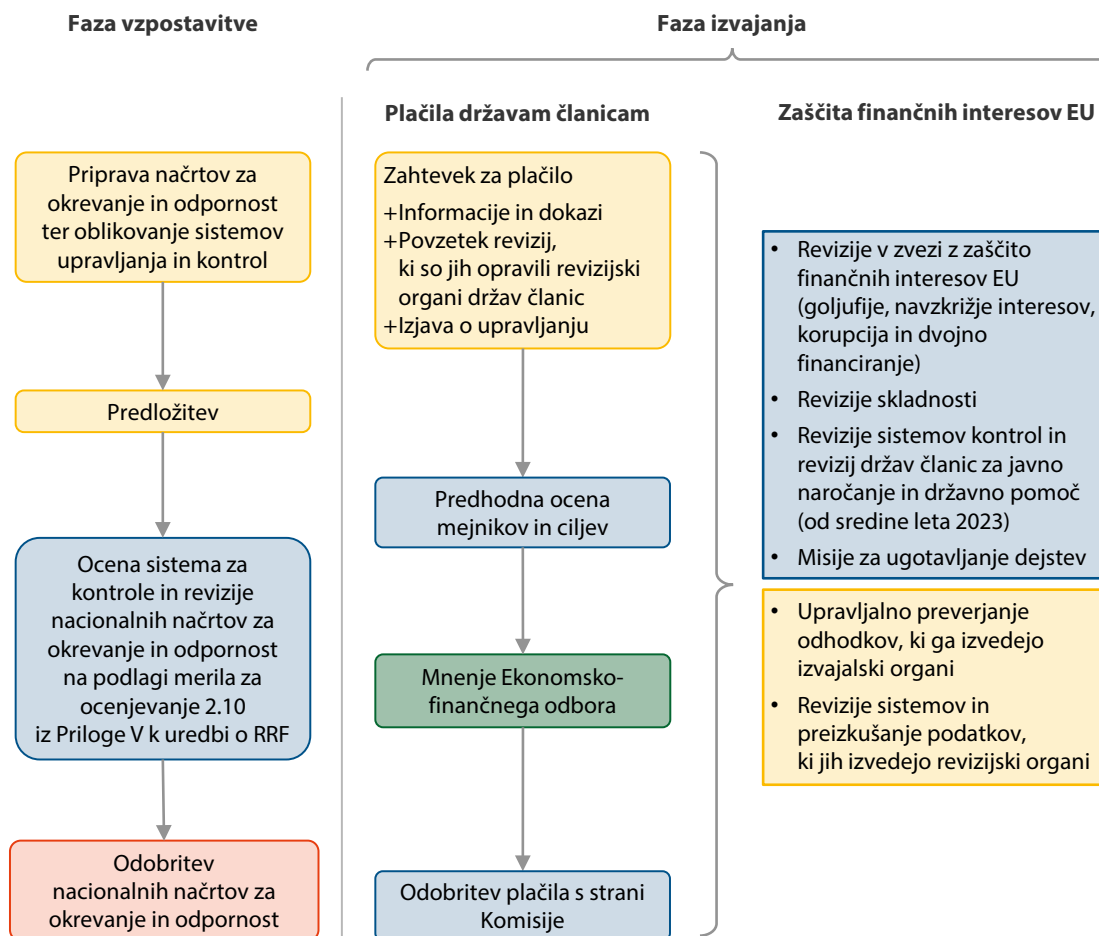
Okvir RRF za upravljanje in kontrole za zaščito finančnih interesov EU pred goljufijami

- (3) Za RRF je potreben namenski okvir kontrol na ravni Komisije in držav članic, s katerim se zagotavlja zaščita finančnih interesov EU pred goljufijami ([slika 1](#)).

¹ Člen 325 PDEU.

² Direktiva (EU) 2017/1371 o boju proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom Unije, z uporabo kazenskega prava (direktiva o zaščiti finančnih interesov), člen 3.

Slika 1 | Elementi sistema Komisije za kontrole v RRF



- Ukrepanje države članice
- Ukrepanje Evropske komisije
- Ukrepanje Sveta Evropske unije
- Ukrepanje Ekonomsko-finančnega odbora*

* Odbor spodbuja usklajevanje politik med državami članicami, sestavljajo pa ga visoki uradniki iz nacionalnih uprav in centralnih bank

Vir: Sodišče

Okvir Komisije za kontrole na področju boja proti goljufijam

- (4) Komisija je pristojna za zagotavljanje zaščite finančnih interesov EU pred goljufijami. To pomeni tudi, da mora od držav članic pridobiti zadostno zagotovilo, da so njihovi sistemi uspešni pri preprečevanju, odkrivanju in odpravljanju goljufij, korupcije, nasprotja interesov (tj. resnih nepravilnosti) in dvojnega financiranja³.

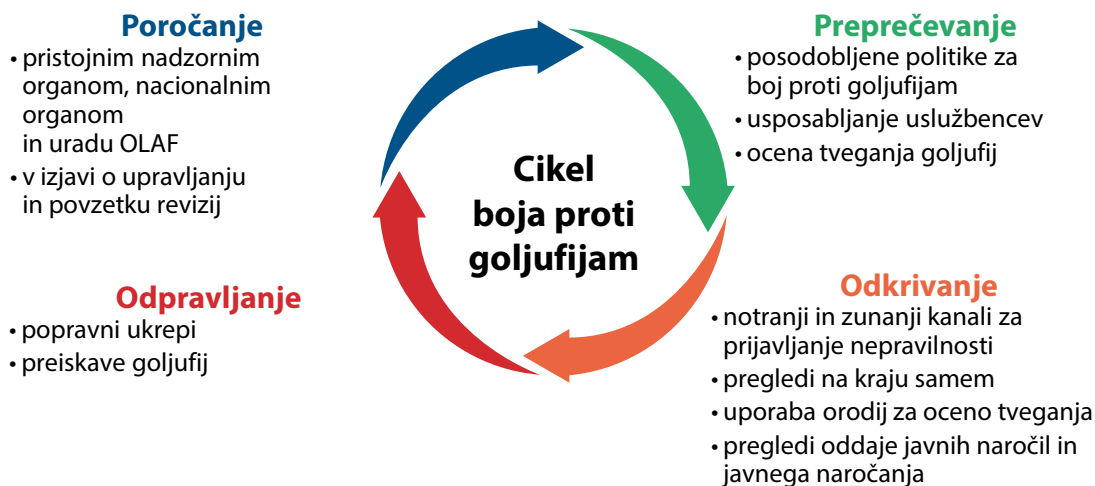
³ Uredba o RRF, uvodna izjava 54 in člen 22(1).

- (5) Okvir kontrol Komisije za zaščito finančnih interesov EU pred goljufijami zajema:
- oceno nacionalnih načrtov držav članic za okrevanje in odpornost, ki vključuje tudi preverjanje ustreznosti sistemov kontrol za boj proti goljufijam, ki so opisani v njihovih načrtih,
 - revizije sistemov kontrol držav članic za preprečevanje, odkrivanje in odpravljanje goljufij ter skladnost s pogoji, določenimi v sporazumih o financiranju in posojilih (revizije v zvezi z zaščito finančnih interesov EU).
- (6) Komisija lahko državi članici zmanjša podporo iz RRF (z zmanjšanjem znesek dodeljenih sredstev ali izterjavo že izplačanih sredstev), če ugotovi:
- resne nepravilnosti (vključno z goljufijami), ki vplivajo na finančne interese EU in jih država članica ni odpravila, ali
 - hude kršitve obveznosti, določenih v sporazumih o financiranju ali posojilih⁴, kot je obveznost sprejetja ustreznih ukrepov za preprečevanje, odkrivanje in odpravljanje goljufij.
- (7) Generalni direktorji Komisije v letnih poročilih o dejavnostih predložijo izjavo o zanesljivosti, ki je glavno orodje za poročanje o tem, ali so pridobili sprejemljivo zagotovilo, da so bila v primerih goljufije ali resne kršitve obveznosti iz sporazuma o financiranju iz RRF sredstva sorazmerno zmanjšana. Izjave o zanesljivosti so eden od treh stebrov zagotovil.
- (8) V strategiji Komisije za boj proti goljufijam iz leta 2023 je poudarjena zavezanost Komisije za nenehno preprečevanje in odkrivanju goljufij v RRF, in sicer z analizo tveganj in izvajanjem revizij, katerih cilj je zaščita finančnih interesov EU⁵. V smernicah Komisija priporoča, naj organi držav članic izvajajo celoten cikel boja proti goljufijam (*slika 2*), ki obsega preprečevanje, odkrivanje in odpravljanje goljufij ter tozadevno poročanje.

⁴ Prav tam, člen 22(5).

⁵ COM(2023) 405, Revidirani akcijski načrt o strategiji Komisije za boj proti goljufijam za leto 2023.

Slika 2 | Cikel boja proti goljufijam



Vir: Sodišče na podlagi smernic Komisije

Okvir kontrol držav članic za boj proti goljufijam

- (9) Države članice morajo vzpostaviti uspešen in učinkovit sistem notranje kontrole, sprejeti ustrezne ukrepe za preprečevanje, odkrivanje in odpravljanje goljufij ter pravne ukrepe za izterjavo sredstev, ki so bila porabljena na podlagi goljufije⁶. Uporabijo lahko obstoječe nacionalne sisteme upravljanja in kontrol ter tozadevne organe, vključno s tistimi, ki sodelujejo pri upravljanju drugih skladov EU, kot so Evropski strukturni in investicijski skladi, ali organe, ki sodelujejo pri upravljanju nacionalnih proračunov.
- (10) Ko države članice Komisiji predložijo svoje prvotne ali revidirane nacionalne načrte za okrevanje in odpornost, morajo predložiti informacije o ureditvah, ki so jih vzpostavile v zvezi s sistemi za preprečevanje, odkrivanje in odpravljanje goljufij⁷.

⁶ Uredba o RRF, člen 22(1) in (2).

⁷ Prav tam, merilo za ocenjevanje 2.10, člen 18(4)(r) in Priloga V.

(11) Glavni organi v sistemih kontrol in revizij držav članic so:

- (a) **usklajevalni organ** za izvajanje RRF, ki ga imenuje država članica. Je na splošno pristojen za spremljanje izvajanja nacionalnega načrta za okrevanje in odpornost v imenu države članice in deluje kot enotna kontaktna točka za Komisijo;
- (b) **izvajalski organi (običajno ministrstva ali agencije)**, ki so pristojni za izvajanje posameznih ukrepov. Ti organi so skupaj s pooblaščenimi izvajalskimi ali nadzornimi organi prvenstveno zadolženi za zagotavljanje izpolnjevanja ukrepov, vendar so odgovorni tudi za preverjanje, da ni resnih nepravilnosti (goljufije, korupcija in nasprotje interesov), da se pridobi potrebno zagotovilo o zaščiti finančnih interesov Unije za usklajevalni organ in podpis izjave o upravljanju;
- (c) **revizijski organ**, ki izvaja revizije sistemov in posameznih primerov podpore za naložbe in reforme, vključno z uspešnim obvladovanjem tveganja goljufij, korupcije in nasprotja interesov. Ta organ mora biti funkcionalno neodvisen od izvajanja ukrepov RRF v državi članici ter imeti zadostne vire za izvajanje revizijskih pristojnosti v zvezi z RRF.

(12) V fazi izvajanja morajo države članice vsakemu zahtevku za plačilo priložiti izjavo o upravljanju, ki potrjuje, da njihovi sistemi kontrol dajejo potrebna zagotovila, da so bila sredstva upravljana v skladu z vsemi veljavnimi pravili, zlasti s pravili o preprečevanju resnih nepravilnosti in dvojnega financiranja. Države članice morajo predložiti tudi povzetek opravljenih revizij, vključno z vsemi ugotovljenimi slabostmi ali odkritimi primeri goljufij ter vsemi sprejetimi popravnimi ukrepi.

Obseg revizije in revizijski pristop

(13) Cilj te revizije je bil oceniti, kako uspešni so bili sistemi, ki so jih Komisija in države članice vzpostavile v zvezi z RRF, pri zaščiti finančnih interesov EU pred goljufijami. Sodišče je ocenilo, ali:

- je Komisija določila ključne zahteve in izvajala revizije sistemov držav članic ter tako prispevala k izboljšanju okvira za boj proti goljufijam v RRF,
- so države članice vzpostavile dobre ukrepe za preprečevanje in odkrivanje goljufij,
- postopki za poročanje in odpravljanje goljufij zadostujejo za zaščito finančnih interesov EU.

- (14) Sodišče je v zvezi z državami članicami upoštevalo dokaze do decembra 2024, v zvezi s Komisijo pa do julija 2025. Ker v regulativnem okviru RRF ni podrobnih zahtev v zvezi z bojem proti goljufijam, je Sodišče uspešnost sistemov držav članic za preprečevanje in odkrivanje goljufij ocenilo glede na smernice Komisije, ki so po mnenju Sodišča ustrezne za ta namen⁸. Za oceno poročanja o goljufijah in odprave goljufij je uporabilo lastna merila, ki temeljijo na praksi v zvezi evropskimi strukturnimi in investicijskimi skladi, saj meni, da v smernicah Komisije niso določeni zadostni ukrepi za zaščito finančnih interesov EU.
- (15) Ta revizija dopolnjuje [Posebno poročilo Sodišča 07/2023 z naslovom Zasnova kontrolnega sistema Komisije za mehanizem za okrevanje in odpornost](#), v katerem so bile opredeljene težave, povezane s poročanjem o goljufijah, in [Posebno poročilo 09/2025 z naslovom Sistemi za zagotavljanje skladnosti s pravili o javnem naročanju in državni pomoči pri porabi sredstev iz mehanizma za okrevanje in odpornost](#), v katerem je bilo ugotovljeno, da Komisija ni mogla pridobiti zadostnega zagotovila o tem, da so bili sistemi notranjih kontrol držav članic za porabo iz RRF uspešni.

⁸ Na primer: *Guidance on the assessment of the internal control systems set in place by the Member States under the Recovery and Resilience Facility*, Evropska komisija, 2023; *Fraud Risk Assessment and Effective and Proportionate Anti-Fraud Measures*, Evropska komisija, 2014.

(16) Sodišče je pri tej reviziji:

- preučilo pristojnosti in zahteve Komisije in držav članic na področju boja proti goljufijam, kot so opredeljene v pravnem okviru,
- opravilo razgovore in sestanke s predstavniki Komisije,
- opravilo razgovore in sestanke s predstavniki organov RRF v štirih izbranih državah članicah iz vzorca (izvajalski organi, usklajevalni organi in revizijski organi) ter drugimi ključnimi deležniki, vključenimi v boj proti goljufijam v RRF,
- pregledalo okvir kontrol Komisije za boj proti goljufijam, vključno z njeno revizijsko strategijo, izvajanjem revizij sistemov v zvezi z zaščito finančnih interesov EU in smernicami za države članice,
- opravilo revizijo IT v zvezi z uporabo orodja Arachne na področju boja proti goljufijam v izbranih državah članicah (uspešnost orodja Arachne ni spadala v obseg revizije Sodišča),
- pregledalo okvire kontrol izbranih držav članic na področju boja proti goljufijam in preučilo izvajanje ukrepov za boj proti goljufijam, vključno s pregledi, da pri doseganju izbranih ciljev/mejnikov ni goljufij,
- analiziralo popravne ukrepe Komisije in izbranih držav članic,
- preučilo, kako so izbrane države članice o odkritih goljufijah poročale v izjavah o upravljanju.

(17) Sodišče je izbralo štiri države članice: Dansko, Italijo, Romunijo in Španijo. Izbor Sodišča je temeljil na več dejavnikih: številu zadev pri EJT, ki so se nanašale na RRF, kritičnih in zelo pomembnih ugotovitvah pri revizijah v zvezi z zaščito finančnih interesov EU, ki jih je izvedla Komisija, dodeljenih finančnih sredstvih za RRF ter obsegu plačil do julija 2024. Sodišče je v vsaki državi članici ocenilo sisteme za boj proti goljufijam usklajevalnega organa, revizijskega organa in dveh izvajalskih organov, ki sta bila izmed tistih, ki jih je predhodno že revidirala Komisija, izbrana na podlagi ocene tveganja.

(18) Sodišče se je posvetovalo tudi z EJT in uradom OLAF, da bi bolje razumelo njuno vlogo v okviru za boj proti goljufijam v RRF.

- (19) Sodišče je med organi RRF izvedlo tudi anketo o njihovih ukrepih za zaščito RRF pred goljufijami. Prejelo je 113 odgovorov organov RRF iz 24 držav članic. Anketa je bila poslana po elektronski pošti 19. novembra 2024. Namenjena je bila vsem usklajevalnim organom in revizijskim organom držav članic ter 107 izvajalskim organom, ki jih je Komisija ocenila pri revizijah v zvezi z zaščito finančnih interesov. Stopnje odziva so znašale 85 %, 67 % oziroma 74 %.
- (20) Sodišče želi s to revizijo prispevati h krepitvi sistemov RRF za zaščito finančnih interesov EU pred goljufijami, tako na ravni Komisije kot na ravni držav članic. Ker so največje naložbe načrtovane proti koncu obdobja RRF, se bodo primeri goljufij verjetno pojavili proti koncu obdobja izvajanja RRF ali po njem. Ugotovitve in priporočila Sodišča so relevantna tudi za prihodnje instrumente s podobnimi modeli financiranja, kot ga ima RRF.

Priloga II – Uporaba orodja Arachne v RRF

Tveganje goljufij v orodju Arachne

- (1) Arachne je integrirano orodje IT za podatkovno rudarjenje in oceno tveganj, ki ga je razvila Komisija zaradi podpore organom upravljanja pri upravnih kontrolah in pregledih. Zasnovano je tako, da je k podatkom, ki jih zagotovijo države članice, možno dodati javno dostopne informacije, da bi se na podlagi niza kazalnikov opredelili projekti, upravičenci, pogodbe, izvajalci in podizvajalci, ki bi lahko bili dovzetni za tveganje goljufij, nasprotij interesov ali drugih nepravilnosti. Organom lahko služi kot koristen signal v zvezi z morebitnimi tveganji in podlaga za nadaljnje preiskave.
- (2) V orodju Arachne je opredeljenih sedem kategorij tveganja: javno naročanje, upravljanje pogodb, upravičenost, smotrnost, razumnost, koncentracija ter opozorila v zvezi z ugledom in goljufijami. V orodju se ocene tveganja izračunajo za posamezen projekt, upravičenca, pogodbo in izvajalca, da bi se lažje opredelilo višje tveganje za posamezno kategorijo.
- (3) Tveganje goljufij se analizira v kategoriji opozorila v zvezi z ugledom in goljufijami. V tej kategoriji je 33 kazalnikov tveganja:
 - finančna tveganja: splošna finančna uspešnost upravičencev, projektnih partnerjev, izvajalcev, podizvajalcev in članov konzorcija na podlagi računovodskega poročanja,
 - tveganje povezanosti: povezanost med upravičenci, projektnimi partnerji, izvajalci, podizvajalci in člani konzorcija ter njihovimi uradnimi predstavniki in povezanimi osebami,
 - tveganje izgube ugleda: vpletenost v dejavnosti, ki bi lahko škodile ugledu (npr. stečaj),
 - tveganje sankcij: opredelitev upravičencev, projektnih partnerjev, izvajalcev, podizvajalcev in članov konzorcija ali njihovih uradnih predstavnikov in povezanih oseb, ki so uvrščeni na črni seznam ali na kateri koli seznam sankcij,
 - tveganje sprememb: vse spremembe strukture, imena, naslova ali direktorjev podjetja.

- (4) Vsakemu kazalniku sta dodeljena vrednost in ponder med pet in 20. Orodje Arachne na podlagi razpoložljivih kazalnikov in njihovih ponderjev izračuna splošno oceno v zvezi z ugledom in goljufijami, in sicer tako da sešteje deset najvišjih vrednosti razpoložljivih kazalnikov in vsoto nato deli z vsoto ponderjev desetih najvišje ponderiranih razpoložljivih kazalnikov. Rezultati izračuna so skupaj z oceno za vsak posamezen kazalnik in vsemi zadevnimi podrobnostmi predstavljeni v poročilu, ki ga ustvari sistem. Projekt lahko prejme oceno tveganja med 0 in 50.

Splošna ocena uporabe orodja Arachne (Danska, Italija, Romunija)

Razpoložljivost smernic

- (5) Kar zadeva izbrane države članice je Sodišče ugotovilo, da je **Italija** pripravila nacionalne smernice, v katerih je opisan pravni okvir za uporabo orodja Arachne, vsi subjekti v vzorcu Sodišča pa so pripravili smernice z dodatnim opisom uporabe tega orodja. Tudi v **Romuniji** so izvajalski organi pripravili smernice, na **Danskem** pa orodje Arachne uporablja le revizijski organ, ki je prav tako pripravil ustrezne smernice.

Redna izvedba pregledov in revizij ter redno spremljanje ocen tveganja

- (6) V **Italiji** izvajalski organi in revizijski organ z orodjem Arachne opravljajo preglede v zvezi z goljufijami. Izvajalski organi svoje preglede osredotočajo na upravičence, ki so vključeni v projekte, rezultate pa dokumentirajo v specifičnih kontrolnih seznamih. Revizijski organ uporablja poročila orodja Arachne za ocene tveganja ter za revizije skladnosti in preizkušanje podatkov.
- (7) V **Romuniji** usklajevalni organ priporoča, naj izvajalski organi izvajajo preglede z orodjem Arachne le, kadar znaki kažejo na sum goljufije. Eden od dveh izbranih izvajalskih organov je že pred začetkom izvajanja ukrepov RRF opredelil, kdaj v življenjskem ciklu projekta je treba uporabiti orodje Arachne za preglede v zvezi z goljufijami. Drug izvajalski organ je to storil šele leta 2025, in sicer po reviziji Sodišča.
- (8) Na **Danskem** orodje Arachne uporablja izključno revizijski organ. Enkrat letno revizijski organ izbere projekte in upravičence, katerih skupna ocena tveganja ali ocena tveganja v zvezi z ugledom in goljufijami presega 40 od 50 točk, zanje pa nato izvajalski organi izvedejo nadaljnjo preiskavo. Izvajalski organi morajo pregledati oceno za vsak kazalnik, oceniti njihove kontrole in revizijskemu organu pojasniti, kako nameravajo odpraviti ugotovljena tveganja.

- (9) Vse tri države članice iz vzorca, ki uporabljajo orodje Arachne, uporabljajo opozorila v zvezi z ugledom in goljufijami, da bi preverile skupni rezultat v tej kategoriji tveganja. Vendar vse države članice niso jasno opredelile, v kateri fazi življenjskega cikla projekta je treba to preverjanje izvesti. **Kar zadeva spremljanje** tveganj v orodju Arachne, sistem tedensko preračuna ocene tveganja. Če se ocena tveganja spremeni, se prejšnje vrednosti ohranijo in prikažejo v časovnici. Orodje ima funkcijo pošlji opozorilo, ki uporabnikom omogoča, da prejmejo elektronsko sporočilo, ko so izpolnjeni določeni pogoji. Sodišče pa je ugotovilo, da te funkcije ne uporablja nobena od držav članic, bodisi ker je ne poznajo (Danska) bodisi ker menijo, da ni zelo koristna (Italija).

Pravice uslužbencev do dostopa

- (10) V **Italiji** usklajevalni organ zagotavlja dostop do orodja uslužbencem izvajalskih organov, ki so neposredno ali posredno vključeni v preglede v zvezi z goljufijami. V **Romuniji** usklajevalni organ omogoča dostop uslužbencem, ki jih imenujejo izvajalski organi. Na **Danskem** je dostop omejen samo na dva člana revizijskega organa, ki sta pristojna za nalaganje in pridobivanje podatkov.

Nalaganje točnih in zadostnih podatkov

- (11) V **Italiji** podatke dosledno zbira in mesečno nalaga usklajevalni organ. Na **Danskem** podatke od izvajalskih organov zbira revizijski organ in jih vsake tri mesece naloži v orodje. V **Romuniji** so za zbiranje in nalaganje podatkov odgovorni izvajalski organi, usklajevalni organ pa priporoča, da se podatki naložijo vsake tri mesece, vendar ne spremlja, koliko podatkov je bilo naloženih.
- (12) Število projektov RRF, naloženih v orodje Arachne, se med državami članicami precej razlikuje. Do maja 2025 je Italija naložila več kot 275 000 projektov, Danska 82 000, Romunija pa malo manj kot 8 000. Razen Italije, ki pozorno spremlja nalaganje podatkov in je v orodje Arachne naložila 97 % vseh izvedenih projektov, države članice nimajo celovitega pregleda nad tem, ali so bili v orodje naloženi vsi projekti.

Kratice

Kratika	Opredelitev/razlaga
GD ECFIN	Generalni direktorat za ekonomske in finančne zadeve
EJT	Evropsko javno tožilstvo
IGAE	organ za notranje kontrole javnega sektorja v Španiji
OLAF	Evropski urad za boj proti goljufijam
RRF	mehanizem za okrevanje in odpornost

Glosar

Pojem	Opredelitev/razlaga
Cilj	Kvantitativno merilo napredka države članice pri izvajanju reforme ali naložbe.
Izjava o upravljanju	Izjava, ki je priložena zahtevku države članice za plačilo ter potrjuje, da so bili pogoji za prejem plačila izpolnjeni, da so vse podporne informacije popolne in točne ter da je država članica pridobila zagotovilo, da so bila upoštevana vsa veljavna pravila.
Izvedbeni sklep Sveta	Dokument, s katerim Svet na podlagi ocene Komisije odobri načrt za okrevanje in odpornost države članice.
Končni prejemnik	Oseba ali pravni subjekt, ki prejme sredstva iz mehanizma za okrevanje in odpornost za izvajanje ukrepa, vključenega v načrt države članice za okrevanje in odpornost.
Mehanizem za okrevanje in odpornost	Mehanizem finančne podpore EU za ublažitev gospodarskih in socialnih posledic pandemije COVID-19 in spodbujanje okrevanja ter spoprijemanje z izzivi za zeleno in digitalno prihodnost.
Mejnik	Kvalitativno merilo napredka države članice pri dokončanju reforme ali naložbe iz njenega načrta za okrevanje in odpornost.
Mejnik v zvezi s kontrolami	Posebna zahteva v zvezi z revizijskimi in kontrolnimi sistemi države članice, ki mora biti izpolnjena, preden lahko država prejme sredstva iz mehanizma za okrevanje in odpornost.
(Nacionalni) načrt za okrevanje in odpornost	Dokument, v katerem so določene načrtovane reforme in naložbe države članice v okviru RRF.
Neposredno upravljanje	Upravljanje sklada ali programa EU, ki ga, drugače kot pri deljenem ali posrednem upravljanju, izvaja samo Komisija.
Rudarjenje podatkov	Proces analiziranja velikih naborov podatkov zaradi iskanja informacij v obliki vzorcev in trendov.
Sistem za upravljanje nepravilnosti	Aplikacija, ki jo države članice uporabljajo za poročanje uradu OLAF o nepravilnostih, vključno z domnevnimi goljufijami.
Upravljalno preverjanje	Postopek, ki združuje upravne preglede in preglede na kraju samem ter se uporablja za potrditev, da so bili blago, storitve in gradnje, ki jih financira EU, dobavljeni ter da so prijavljeni odhodki upravičeni in skladni z vsemi veljavnimi zakoni in pravili.

Odgovori Komisije

<https://www.eca.europa.eu/sl/publications/sr-2026-06>

Časovnica

<https://www.eca.europa.eu/sl/publications/sr-2026-06>

Revizijska ekipa

Sodišče v posebnih poročilih predstavlja rezultate svojih revizij politik in programov EU ali tem upravljanja, ki se nanašajo na posamezna področja proračuna. Te revizijske naloge izbere in oblikuje tako, da imajo kar največji možni učinek, pri čemer upošteva tveganja za smotrnost poslovanja ali skladnost, višino zadevnih prihodkov ali porabe, pričakovan razvoj dogodkov ter politični in javni interes.

To revizijo smotrnosti je opravil revizijski senat V – Financiranje in upravljanje EU, ki ga vodi član Sodišča Jan Gregor. Revizijo je vodila članica Sodišča Katarína Kaszasová, pri njej pa so sodelovali vodja njenega kabineta James Verity in atašejka v njenem kabinetu Iveta Turčanová, vodilna upravna uslužbenka Judit Oroszki, vodja naloge Tiberiu Popa ter revizorji Adrian Rosca, Aleksejs Cekalovs, Paolo Murgia in Gabriela Barbieri. Podatkovno podporo sta zagotovila Christos Aspris in Mattia Belli, grafično Jesús Nieto Muñoz in Cynthia Matala-Tala, administrativno pa Valérie Tempez.



Od leve proti desni: Jesús Nieto Muñoz, Cynthia Matala-Tala, Christos Aspris, Gabriela Barbieri, Aleksejs Cekalovs, Katarína Kaszasová, James Verity, Tiberiu Popa, Adrian Rosca, Judit Oroszki, Paolo Murgia, Iveta Turčanová, Mattia Belli.

AVTORSKE PRAVICE

© Evropska unija, 2026

Politika Evropskega računskega sodišča (Sodišča) glede ponovne uporabe je določena v njegovem sklepu o politiki odprtih podatkov in ponovni uporabi dokumentov [ECA Decision No 6-2019](#).

Če ni drugače navedeno (npr. v posameznih obvestilih o avtorskih pravicah), so vsebine Sodišča, ki so v lasti EU, pod licenco [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Praviloma je zato ponovna uporaba dovoljena, če se ustrezno navede vir in označijo morebitne spremembe. Kdor ponovno uporabi vsebine Sodišča, ne sme potvoriti prvotnega pomena ali sporočila. Sodišče ni odgovorno za morebitne posledice ponovne uporabe.

Če so na gradivu prikazane določljive fizične osebe, npr. na fotografijah uslužbencev Sodišča, ali če gradivo vsebuje dela tretjih oseb, je treba pridobiti dodatne pravice.

Kadar je pridobljeno tako dovoljenje, se z njim razveljavi in nadomesti zgoraj omenjeno splošno dovoljenje, zato morajo biti v njem jasno navedene morebitne omejitve glede uporabe.

Za uporabo in prikazovanje vsebin, katerih lastnica ni EU, je morda treba pridobiti dovoljenje neposredno od imetnikov avtorskih pravic.

Fotografija na naslovnici: © tong2530 – stock.adobe.com.

Slika 5 – ikone: ta slika je bila oblikovana z uporabo virov [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Vse pravice pridržane.

Programska oprema ali dokumenti, za katere veljajo pravice industrijske lastnine, kot so patenti, blagovne znamke, registrirani modeli, logotipi in imena, niso vključeni v politiko Sodišča glede ponovne uporabe.

Na spletiščih institucij Evropske unije znotraj domene europa.eu so povezave do spletišč tretjih oseb. Ker Sodišče na ta spletišča ne more vplivati, vas poziva, da preberete njihove dokumente o politiki glede varstva osebnih podatkov in avtorskih pravic.

Uporaba logotipa Sodišča

Logotip Sodišča se ne sme uporabljati brez predhodnega soglasja Sodišča.

HTML	ISBN 978-92-849-6523-6	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/0338071	QJ-01-26-001-SL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-6524-3	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/5786322	QJ-01-26-001-SL-N

CITIRANJE TE PUBLIKACIJE

Evropsko računsko sodišče, [Posebno poročilo 06/2026](#) – Boj proti goljufijam v RRF: delo še poteka, Urad za publikacije Evropske unije, 2026.

Ker je mehanizem za okrevanje in odpornost (v nadaljnjem besedilu: RRF) obsežen in se izvaja po specifičnem modelu, je pomembno, da se tveganje goljufij dobro obvladuje. Evropsko računsko sodišče (v nadaljnjem besedilu: Sodišče) je zato preučilo sisteme za boj proti goljufijam v okviru RRF, tako na ravni Komisije kot držav članic. Ugotovilo je, da je Komisija sicer sprejela ukrepe za izboljšanje okvira za boj proti goljufijam v RRF, vendar ima ta okvir še vedno slabosti. Te zajemajo: pomanjkanje podrobnih zahtev v zvezi z bojem proti goljufijam, nezadostne ukrepe za boj proti goljufijam v nekaterih državah članicah in nepopolne podatke o primerih suma goljufije. Naštete slabosti povečujejo tveganje izgube sredstev EU zaradi goljufij. Sodišče priporoča, naj Komisija zagotovi podrobnejše smernice za boj proti goljufijam v RRF in okrepi svoje revizijske postopke in postopke preverjanja. Priporoča tudi, naj se za prihodnje podobne instrumente že od samega začetka v uredbe vključijo podrobne tozadevne zahteve.

Posebno poročilo Sodišča v skladu z drugim pododstavkom člena 287(4) PDEU.



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE



Urad za publikacije
Evropske unije

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Vprašanja: eca.europa.eu/sl/contact
Spletišče: eca.europa.eu
Družbeni mediji: @EUauditors