TEMATSKO IZVJEŠĆE 18/2026 **HR**

Komisijina strategija za borbu protiv prijevara

Sveobuhvatna, ali nedovoljno ambiciozna

EUROPSKI REVIZORSKI SUD

Sadržaj

Odlomak

01 – 14 | Glavne poruke 01

01 – 06 | Zašto je ovo područje važno

07 – 14 | Nalazi i preporuke Suda

08 – 10 | Komisijina strategija za borbu protiv prijevara općenito je usklađena s dobrom praksom, ali postoje određeni nedostatci u načinu na koji je osmišljena

11 – 12 | Akcijski planovi obuhvaćaju cijeli ciklus borbe protiv prijevara, ali mjere često nisu dovoljno ambiciozne

13 – 14 | Iako su mehanizmi za praćenje i izvješćivanje uspostavljeni, u njima se ne odražavaju u potpunosti napredak, rezultati i učinak

15 – 83 | Detaljnije o opažanjima Suda 02

15 – 43 | Komisijina strategija za borbu protiv prijevara općenito je usklađena s dobrom praksom, ali postoje određeni nedostatci u načinu na koji je osmišljena

19 – 26 | U sklopu upravljačkih mehanizama utvrđene su uloge i odgovornosti u borbi protiv prijevara, ali za jamčenje uvođenja poboljšanja nisu upotrijebljeni svi mehanizmi dostupni na razini Komisije

27 – 34 | Strategija za borbu protiv prijevara usklađena je s ključnim načelima upravljanja rizikom od prijevara, ali u procjeni rizika postoje određeni nedostatci

35 – 43 | U svojim strategijama za borbu protiv prijevara Komisijine službe uglavnom se pridržavaju smjernica OLAF-a, uz određene iznimke

44 – 63 | Akcijski planovi obuhvaćaju cijeli ciklus borbe protiv prijevara, ali mjere često nisu dovoljno ambiciozne

47 – 57 | Akcijski planovi obuhvaćaju ključna područja, ali mjere nisu dosljedno povezane s ciljevima i razlikuju se u jasnoći

58 – 63 | Komisija smatra da je većina mjera provedena, ali njihova provedba ponekad se ne može procijeniti u odnosu na povezani plan te one često nisu dovoljno ambiciozne

64 – 83 | Iako su mehanizmi za praćenje i izvješćivanje uspostavljeni, u njima se ne odražavaju u potpunosti napredak, rezultati i učinak

67 – 71 | Postoje razlike u kvaliteti i sveobuhvatnosti praćenja koje provode Komisijine službe

72 – 80 | Izvješćivanje se poboljšalo, ali još uvijek je usmjereno na dovršetak aktivnosti umjesto na rezultate ili učinak

81 – 83 | Učinak Komisijine strategije za borbu protiv prijevara dosad nije procijenjen u potpunosti

Prilozi

Prilog I. – O reviziji

Prilog II. – Praćenje provedbe preporuka iz tematskog izvješća o prijevarama u rashodima EU-a objavljenog 2019. koje su relevantne za ovo izvješće

Prilog III. – Pristup koji je Sud primijenio za procjenu jasnoće, mjerljivosti i relevantnosti mjera

Pokrate i skraćeni nazivi

Pojmovnik

Odgovori Komisije

Kronologija

Revizorski tim

01

Glavne poruke

Zašto je ovo područje važno

01 U razdoblju 2021. – 2027. Europska komisija u suradnji s državama članicama EU-a upravlja godišnjim proračunom u iznosu od gotovo 200 milijardi eura. Komisija i države članice pritom dijele odgovornost za zaštitu financijskih interesa EU-a i suzbijanje prijevara i drugih nezakonitih aktivnosti[1]. Kako bi ispunjavala svoju odgovornost djelotvorno i na način kojim se odvraća od takvih aktivnosti, Komisija mora primjenjivati sustave kontrole za njihovo sprečavanje, otkrivanje i ispravljanje[2]. Komisijinim okvirom unutarnje kontrole iz 2017. zahtijeva se, među ostalim, provedba strategije za borbu protiv prijevara i na razini institucije i na razini službi, čime se osigurava okvir za zaštitu proračuna EU-a.

02 U Komisijinoj strategiji za borbu protiv prijevara, donesenoj 2019. i dopunjenoj 2023. ažuriranim akcijskim planom, utvrđuje se Komisijin okvir za sprečavanje i otkrivanje prijevara koje utječu na rashode i prihode EU-a te za pružanje odgovora na njih. U ***okviru 1.*** sažeti su glavni elementi te strategije, uključujući vezu između procjene rizika od prijevara, strateških ciljeva utvrđenih u toj strategiji i njihove provedbe s pomoću mjera na razini institucije i strategija za borbu protiv prijevara na razini Komisijinih službi.

---

[1] Članak 325. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

[2] Članak 36. Uredbe (EU, Euratom) 2024/2509 o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun EU-a.

Okvir 1.

Pregled Komisijine strategije za borbu protiv prijevara

U provedbi te strategije primjenjuje se sljedeća strukturirana logika:

(1) **procjena rizika od prijevara** – utvrđivanje slabosti i rizika od prijevara koji utječu na rashode EU-a;

(2) **strateški ciljevi** – utvrđivanje prioriteta za uklanjanje utvrđenih slabosti tijekom cijelog ciklusa borbe protiv prijevara (sprečavanje, otkrivanje, istraga i ispravljanje);

(3) **akcijski planovi** – provedba posebnih mjera na razini institucije i razini službi kako bi se postigli strateški ciljevi.

U strategiji je utvrđeno **sedam ciljeva** usmjerenih na jačanje okvira EU-a za borbu protiv prijevara:

(1) **prikupljanje i analiza podataka** – dodatno poboljšati razumijevanje obrazaca prijevare, profila počinitelja prijevare i sustavnih slabosti;

(2) **koordinacija, suradnja i procesi** – optimizirati koordinaciju, suradnju i tijekove djelovanja u borbi protiv prijevara;

(3) **integritet i sukladnost** – osigurati da oblikovatelji politika i članovi osoblja EU-a poštuju najviše standarde profesionalne etike;

(4) **znanje i iskustvo te oprema** – osigurati dostatnu razinu znanja i iskustva osoblja EU-a u pogledu borbe protiv prijevara, povećati to znanje i iskustvo te osigurati odgovarajuću opremu na razini država članica;

(5) **transparentnost** – provoditi i promicati transparentnost;

(6) **pravni okvir** – povećati otpornost zakonodavstva EU-a i drugih pravnih instrumenata na prijevare;

(7) **borba protiv prijevara povezanih s prihodima** – ojačati mjere za borbu protiv prijevara u području tradicionalnih vlastitih sredstava i poreza na dodanu vrijednost.

Ti se ciljevi nastoje ostvariti s pomoću **mjera na razini institucije** i **mjera na razini službi**.

03 Važnost mjera za borbu protiv prijevara posljednjih se godina povećala zbog sve većeg proračuna EU-a te novih trendova u kriminalnim aktivnostima i novih oblika koje one poprimaju. Rizici od prijevara postaju složeniji i zbog sve veće upotrebe umjetne inteligencije u prijevarama, zahvaljujući kojoj se sofisticiranije prijevare mogu počiniti jeftinije, lakše ih je prilagoditi i teže ih je otkriti, kao i sve veće prekogranične prirode gospodarskih aktivnosti.

04 U ovoj reviziji Sud je procijenio je li Komisija izradila i provodi li pouzdanu strategiju za borbu protiv prijevara na razini institucije i pouzdane strategije na razini službi kako bi se suzbijale prijevare u rashodima EU-a. Sud je ispitao sljedeće:

— je li Komisija osmislila svoju strategiju za borbu protiv prijevara, uključujući povezane akcijske planove na razini institucije i razini službi, u skladu s dobrom praksom iz međunarodnih okvira za upravljanje prijevarama;

— jesu li Komisijini akcijski planovi na razini institucije i razini službi doprinijeli postizanju ciljeva strategije za borbu protiv prijevara;

— je li Komisija na odgovarajući način pratila njihovu provedbu i o tome izvješćivala.

05 U okviru revizijskih aktivnosti Sud je pregledao dokumentaciju i obavio razgovore s relevantnim osobljem Komisije. Dodatne informacije o kontekstu i pojedinosti o opsegu revizije i revizijskom pristupu navedene su u ***Prilogu I.***

06 Sud očekuje da će njegove preporuke iz ovog izvješća pomoći u poboljšanju načina na koji je osmišljena Komisijina strategija za borbu protiv prijevara i jačanju njezine provedbe s ciljem suzbijanja prijevara u rashodima EU-a. Osim toga, preporuke Suda doprinijet će jačanju uloge Europskog ureda za borbu protiv prijevara (OLAF) u aktivnostima sprečavanja i otkrivanja prijevara. Aktivnosti Suda stoga će doprinijeti preispitivanju mehanizama EU-a za borbu protiv prijevara, koje je Komisija pokrenula u srpnju 2025.

Nalazi i preporuke Suda

07 Cjelokupno gledajući, Komisijina strategija za borbu protiv prijevara sveobuhvatna je, ali osmišljene mjere često nisu dovoljno ambiciozne. Iako je strategija usklađena s dobrom praksom za upravljanje rizikom od prijevara, postoje određeni nedostaci u procesima koji su njome obuhvaćeni, posebno u pogledu procjene rizika, zbog kojih se smanjuje njezina korisnost. Komisija određene mjere nije osmislila dovoljno jasno, čime je otežana dosljedna provedba. Naposljetku, u praćenju i izvješćivanju Komisija je primarno usmjerena na provedbu strategije te posvećuje ograničenu pozornost rezultatima i učinku.

Komisijina strategija za borbu protiv prijevara općenito je usklađena s dobrom praksom, ali postoje određeni nedostatci u načinu na koji je osmišljena

08 Uloge i odgovornosti osoba i službi uključenih u strategiju za borbu protiv prijevara općenito su jasno utvrđene. I dok Kolegij povjerenika snosi opću odgovornost za upravljanje proračunom EU-a te utvrđuje strateške ciljeve i političke prioritete, uključujući strategiju za borbu protiv prijevara na razini institucije, Komisija djeluje prema decentraliziranom modelu u kojem glavni direktori snose odgovornost za strategije za borbu protiv prijevara koje provode njihove službe. OLAF ima savjetodavnu ulogu i može davati neslužbene primjedbe i preporuke za poboljšanje strategija za borbu protiv prijevara koje provode Komisijine glavne uprave i izvršne agencije, koje se u ovom izvješću nazivaju „službama”. Poduzimanje mjera na temelju tih primjedbi i preporuka nadzire Komisijin Korporativni upravni odbor. Međutim, Sud je utvrdio da se na razini tog odbora nije raspravljalo ni o jedom pitanju proizašlom iz provedbe daljnjih mjera u vezi s primjedbama i preporukama OLAF-a, čime su se strategije za borbu protiv prijevara na razini službi mogle dodatno poboljšati. Time se ograničava sposobnost za provedbu temeljitog nadzora na razini Komisije (odlomci ***19*** – ***26***).

Preporuka 1.

Potrebno je na razini Komisije ojačati nadzor i odgovornost za strategije za borbu protiv prijevara

Komisija bi trebala zajamčiti da OLAF izvješćuje Korporativni upravni odbor o svim svojim preporukama na temelju kojih nisu poduzete daljnje mjere, kao i o svim neriješenim pitanjima, uključujući razloge za to koje su iznijele Komisijine službe.

Ciljni rok provedbe: 2027.

09 Komisijina strategija za borbu protiv prijevara usklađena je s ključnim načelima upravljanja rizikom od prijevara, uključujući odgovornost, procjenu tog rizika, njegovo ublažavanje te praćenje i izvješćivanje o tome, ali i dalje postoje nedostatci u načinu provedbe procjene rizika. Iako je ta strategija osmišljena na temelju strukturiranog procesa, u povezanoj procjeni rizika nisu se sustavno upotrebljavali svi relevantni izvori informacija, uključujući vanjsko stručno znanje. Nadalje, strategija nije uključivala analizu vjerojatnosti i učinka rizika koje su utvrdile Komisijine službe, a kvantitativne analize nisu provedene zbog nedostatnih podataka i analitičkih kapaciteta. Zbog toga se procjena rizika nije temeljila na iscrpnoj analizi, među ostalim učinaka umjetne inteligencije, što je potencijalno dovelo do smanjenja njezine korisnosti i pouzdanosti.

10 Nadalje, službe nisu dužne niti ažurirati svoje strategije za borbu protiv prijevara istim tempom kao što se ažurira Komisijina strategija niti sustavno procjenjivati jesu li takva ažuriranja potrebna. Osim toga, gotovo trećina službi nije se pridržavala zahtjeva prema kojem bi svoje strategije trebale ažurirati u načelu svake tri godine ili na početku novog višegodišnjeg financijskog okvira. Zbog toga se smanjuje korisnost informacija dobivenih nadzorom nad rizicima od prijevara na razini Komisije (odlomci ***27*** – ***43***).

Preporuka 2.

Potrebno je ojačati procjene rizika od prijevara

Komisija bi trebala:

(a) zajamčiti da se pojedinačne procjene rizika od prijevara na razini njezinih službi ažuriraju na odgovarajući način, posebice kad je riječ o novim trendovima prijevara, kako bi se njima dobivale pravodobne i dosljedne informacije za procjenu rizika od prijevara na razini institucije;

(b) pri provedbi procjena rizika od prijevara sustavno upotrebljavati relevantne vanjske izvore, kao što su akademska istraživanja, aktivnosti međunarodnih organizacija za izvršavanje zakonodavstva i kriminalističko-obavještajnih organizacija te kvantitativne analize, i na razini institucije i na razini službi.

Ciljni rok provedbe: 2028.

Akcijski planovi obuhvaćaju cijeli ciklus borbe protiv prijevara, ali mjere često nisu dovoljno ambiciozne

11 Komisija je izradila akcijske planove za provedbu strategije na razini institucije i strategija na razini službi. Sud je utvrdio da su ti akcijski planovi sveobuhvatni jer obuhvaćaju cijeli ciklus borbe protiv prijevara, pri čemu je glavni naglasak na sprečavanju i otkrivanju prijevara. Akcijski plan na razini Komisije usmjeren je na postizanje njezinih strateških ciljeva (***okvir 1.***), ali nakon ažuriranja iz 2023. veza između ciljeva i mjera postala je manje jasna, zbog čega je teže procijeniti jesu li planirane mjere dostatne i odgovarajuće usmjerene kad je riječ o postizanju strateških ciljeva. Osim toga, za mnoge mjere na razini Komisije i mjere na razini njezinih službi nema jasnih rokova, a u slučaju višegodišnjih i kontinuiranih mjera nema međuetapa, što utječe na njihovu korisnost za planiranje resursa i provedbu daljnjih mjera. Naposljetku, u akcijske planove na razini službi nisu uključene sve relevantne mjere na razini Komisije i postoje razlike u jasnoći mjera, čime se otežava praćenje napretka njihove provedbe (odlomci ***47*** – ***57***).

12 Komisijine službe izvijestile su da su sve mjere provedene ili da se provode prema planu, ali Sud je to mogao potvrditi za otprilike 80 % mjera. Sud je ujedno utvrdio da više od 20 % mjera na razini Komisije i više od polovice mjera na razini službi nije bilo dovoljno ambiciozno. Umjesto toga, njima su se uglavnom ispunjavale rutinske ili propisane obveze koje su se već zahtijevale različitim propisima, internim postupcima ili okvirima za borbu protiv prijevara i relevantna pitanja nisu se uzimala u obzir sveobuhvatno (odlomci ***58*** – ***63***).

Preporuka 3.

Potrebno je ojačati akcijske planove koji se odnose na strategiju za borbu protiv prijevara

Komisija bi trebala ojačati akcijski plan za borbu protiv prijevara na razini institucije i akcijske planove na razini svojih službi, i to na sljedeće načine:

— jasnim povezivanjem svake mjere s relevantnim ciljem;

— jamčenjem toga da se mjere na razini institucije odražavaju u relevantnim strategijama za borbu protiv prijevara na razini službi;

— utvrđivanjem mjerljivih ishoda i rokova za svaku mjeru;

— određivanjem međuetapa za višegodišnje i kontinuirane mjere;

— povećanjem ambicioznosti akcijskih planova za borbu protiv prijevara, i to stavljanjem naglaska na mjere kojima se sveobuhvatno otklanjaju utvrđeni rizici od prijevara.

Ciljni rok provedbe: 2028.

Iako su mehanizmi za praćenje i izvješćivanje uspostavljeni, u njima se ne odražavaju u potpunosti napredak, rezultati i učinak

13 Komisijine službe provode praćenje na različite načine, upotrebljavajući pritom pokazatelje praćenja različite kvalitete: u nekima od njih nedostaju polazne referentne vrijednosti ili konkretni rokovi za dovršetak. Zbog tih nedostataka nije moguće potpuno procijeniti napredak ostvaren u provedbi akcijskih planova ni postignute rezultate.

14 Komisija izvješćuje o provedbi strategije za borbu protiv prijevara, ali obično se usredotočuje na stanje provedbe pojedinačnih mjera. Pritom ne dostavlja podatke o napretku u postizanju ciljeva strategije i stavlja naglasak na dovršetak aktivnosti umjesto na rezultate ili učinak. Kvaliteta izvješćivanja na razini službi također se razlikuje, pri čemu neke službe dostavljaju detaljnije informacije o provedbi akcijskih planova od drugih. Godišnja izvješća o zaštiti financijskih interesa EU-a (izvješća PIF) sadržavaju više informacija o rezultatima nego prije, ali na točnost analiza i zaključaka u tim izvješćima još uvijek mogu utjecati ograničenja u kvaliteti podataka. Nadalje, Komisijinim izvješćivanjem na razini institucije obično se dobiva slika stanja koja je pozitivnija nego što je to procijenio Sud, a učinak Komisijine strategije za borbu protiv prijevara još nije procijenjen u potpunosti (odlomci *66* – *83*).

Preporuka 4.

Potrebno je poboljšati praćenje i izvješćivanje na razini Komisije

Komisija bi trebala:

(a) utvrditi temeljan skup zajedničkih pokazatelja ishoda i za mjere na razini institucije i za mjere na razini službi kako bi se omogućilo dosljedno praćenje i objedinjavanje rezultata na razini institucije;

(b) procjenjivati napredak u postizanju ciljeva strategije za borbu protiv prijevara i svake godine izvješćivati o tome, uključujući utvrđivanje područja u kojima su potrebna poboljšanja.

Ciljni rok provedbe: 2028. za točku (a), 2027. za točku (b)

02

Detaljnije o opažanjima Suda

Komisijina strategija za borbu protiv prijevara općenito je usklađena s dobrom praksom, ali postoje određeni nedostatci u načinu na koji je osmišljena

15 Prema kodeksu dobre prakse u upravljanju rizikom od prijevara i korupcije koji je objavio Ovlašteni institut za javne financije i računovodstvo (CIPFA) organizacije bi trebale:

— utvrđivati rizike od prijevara u sklopu svojih rutinskih mehanizama za upravljanje rizikom i voditi evidenciju o njima u registru rizika;

— upotrebljavati objavljene procjene gubitaka od prijevara i, prema potrebi, vlastita mjerenja kako bi procijenile svoju izloženost riziku od prijevara;

— na temelju toga izraditi odgovarajuću strategiju za borbu protiv prijevara u kojoj će se ti rizici uzeti u obzir;

— redovito preispitivati i procjenjivati registar rizika i strategiju kako bi ostali relevantni i ažurirani;

— uspostaviti više razina ovlasti u upravljanju rizikom od prijevara: glavnog rukovoditelja koji će diseminirati strategiju za borbu protiv prijevara i podupirati njezinu provedbu, imenovanog dužnosnika koji je odgovoran za nadzor provedbe i tim za borbu protiv prijevara;

— na temelju godišnje procjene osigurati odgovarajuće resurse za provedbu aktivnosti povezanih sa strategijom za borbu protiv prijevara.

Nadalje, upravljačka tijela tih organizacija trebala bi biti svjesna svoje odgovornosti za jamčenje upravljanja rizicima od prijevara koji se na njih odnose i odgovorna za mjere koje poduzimaju.

16 Sud očekuje da je Komisija:

— uspostavila upravljačke mehanizme na temelju kojih su utvrđene uloge i odgovornosti, uključujući utvrđivanje vodstva s ovlastima za provedbu odluka na razini institucije i uvođenje promjena;

— osmislila svoju korporativnu strategiju za borbu protiv prijevara (za potrebe ovog izvješća strategija na razini institucije ili strategija na razini Komisije) na temelju posebne sveobuhvatne procjene rizika od prijevara[3] i s pomoću širokog raspona podataka iz različitih izvora kako bi utvrdila razmjer, prirodu i uzroke prijevara u rashodima EU-a, obuhvaćajući cijeli ciklus borbe protiv prijevara i usklađujući ciljeve te strategije s utvrđenim rizicima.

17 Od Komisijinih službi Sud očekuje:

— da vlastite strategije za borbu protiv prijevara (u daljnjem tekstu: strategije na razini službi) osmišljavaju na temelju procjene rizika od prijevara koja doprinosi procjeni rizika od prijevara na razini institucije[4] i dio je njihova sustava unutarnje kontrole[5];

— da u svojim strategijama za borbu protiv prijevara utvrđuju ciljeve koji su jasni i usklađeni s ciljevima na razini institucije;

— da redovito ažuriraju svoje strategije za borbu protiv prijevara kako bi jamčile usklađenost s unutarnjim i vanjskim kretanjima kao što su organizacijske promjene, promjene u području rizika od prijevara te regulatorna ažuriranja ili ažuriranja politika.

---

[3] Vodič za upravljanje rizikom od prijevara, drugo izdanje, čiju je izradu naručio Odbor sponzorskih organizacija Povjerenstva Treadway (COSO), načelo 2.; kodeks dobre prakse u upravljanju rizikom od prijevara i korupcije, CIPFA, načelo B.

[4] Načelo 3. COSO-a; načelo C CIPFA-e.

[5] CIPFA i Međunarodna federacija računovođa, Međunarodni okvir: dobro upravljanje u javnom sektoru, 2014., načelo F; Izmjena okvira unutarnje kontrole, C(2017) 2373, načelo 8.

18 Sud je procijenio mehanizme upravljanja koje Komisija primjenjuje na razini institucije i na razini svojih službi. Procijenio je i strategiju za borbu protiv prijevara iz 2019. kako bi utvrdio je li osmišljena na temelju odgovarajuće procjene rizika od prijevara kojom je obuhvaćen cijeli ciklus borbe protiv prijevara. Sud je provjerio odgovaraju li ciljevi slabostima utvrđenim 2019. te jesu li analizom rizika iz 2023. otkriveni bilo kakvi nedostatci u obuhvaćanju tih slabosti. Na temelju toga procijenio je jesu li se ciljevi i izazovi u strategiji na razini institucije odgovarajući način odrazili na nižim razinama, tj. u sklopu strategija na razini službi. To je obavio ispitivanjem uzorka strategija za borbu protiv prijevara koje provode službe koje djeluju na temelju različitih načina upravljanja i povezanih dokumenata tih službi, što je dopunio razgovorima s relevantnim osobljem.

U sklopu upravljačkih mehanizama utvrđene su uloge i odgovornosti u borbi protiv prijevara, ali za jamčenje uvođenja poboljšanja nisu upotrijebljeni svi mehanizmi dostupni na razini Komisije

Uloge i odgovornosti tijela uključenih u okvir za borbu protiv prijevara općenito su jasno utvrđene

19 Komisija djeluje prema decentraliziranom upravljačkom modelu u kojem je svakoj službi dodijeljen visok stupanj autonomije pod općom odgovornošću Kolegija povjerenika. Kolegij snosi opću odgovornost za upravljanje proračunom EU-a te utvrđuje strateške ciljeve i političke prioritete (kao što je strategija za borbu protiv prijevara), kojima se pruža okvir za operativne aktivnosti[6].

20 Na ***slici 1.*** prikazana je Komisijina upravljačka struktura za strategiju za borbu protiv prijevara.

[6] „Governance in the European Commission”, C(2020) 4240.

Slika 1. | Komisijina upravljačka struktura za strategiju za borbu protiv prijevara

Izvor: Sud, na temelju komunikacije „Governance in the European Commission", C(2020) 4240.

21 U Komisijinu upravljačkom modelu utvrđene su glavne uloge i odgovornosti osoba i službi uključenih u strategiju za borbu protiv prijevara, kako je opisano u nastavku:

- Povjerenik za proračun, borbu protiv prijevara i javnu upravu nadzire provedbu mjera kojima se podupire borba protiv prijevara[7].

- Korporativni upravni odbor Komisije (u daljnjem tekstu: Korporativni odbor), kojim predsjeda glavni tajnik i čiji članovi uključuju glavne direktore odgovorne za proračun, ljudske resurse te sigurnosna i pravna pitanja, osigurava nadzor i iznosi strateške smjernice za, među ostalim, aspekte borbe protiv prijevara u Komisiji na razini cijele institucije. Jednom godišnje raspravlja o Komisijinim strategijama za borbu protiv prijevara. Nije održan nijedan *ad hoc* sastanak o toj temi na razini Korporativnog odbora, kako je bilo predviđeno u strategiji iz 2019.

- Političku odgovornost za rad OLAF-a u okviru predmetne politike snosi povjerenik zadužen za borbu protiv prijevara, dok OLAF djeluje neovisno u svojoj istražnoj ulozi[8]. OLAF je vodeća služba u izradi i osmišljavanju strategije koja se primjenjuje na razini cijele institucije, a kad je riječ o strategijama na razini službi, ima koordinacijsku i savjetodavnu ulogu. OLAF izvješćuje Korporativni odbor o provedbi strategije na razini institucije i strategija na razini službi.

- Na razini službi glavni direktori (tj. dužnosnici za ovjeravanje na osnovi delegiranja) odgovorni su za osmišljavanje i provedbu strategija za borbu protiv prijevara, uključujući aktivnosti na razini cijele institucije koje su povjerene njihovim službama.

- Mreža za sprečavanje i otkrivanje prijevara, kojom predsjeda OLAF, forum je za raspravu stručnjaka za borbu protiv prijevara iz službi Komisije. Ta mreža u prosjeku održava tri plenarna sastanka godišnje. Sastanci su se održavali na razini direktora, ali ne svake godine kako je bilo propisano u strategiji na razini Komisije (održani su 2022., ali ne i 2023., 2024. i 2025.).

---

[7] Mandatno pismo predsjednice Europske komisije kandidatu za povjerenika za proračun, borbu protiv prijevara i javnu upravu od 17. rujna 2024.

[8] Članak 17. Uredbe br. 883/2013 o istragama koje provodi OLAF.

Komisijine službe ne uzimaju sustavno u obzir primjedbe OLAF-a za poboljšanje njihovih strategija za borbu protiv prijevara

22 Komisija je u svojoj strategiji iz 2019. prepoznala da bi se „korporativni nadzor trebao pojačati s institucijskog stajališta kako bi se osiguralo da su politike Komisije za borbu protiv prijevara dosljedne i utemeljene na pouzdanoj analizi" te da bi „OLAF-ovu potporu trebalo razviti kako bi se omogućio fleksibilan korporativni nadzor za upravljanje rizicima od prijevara kojim se poštuju odgovornosti dužnosnika za ovjeravanje na osnovi delegiranja".

23 U sklopu svoje koordinacijske i savjetodavne uloge OLAF mora provoditi preispitivanja nacrta strategija za borbu protiv prijevara na razini službi i pratiti provedbu tih strategija. Službe se moraju savjetovati s OLAF-om o početnom nacrtu prije nego što se on pošalje na istorazinsko ocjenjivanje. Komisija je obavijestila Sud da taj radni postupak omogućuje da se velika većina OLAF-ovih primjedbi o strategijama na razini službi razriješi tijekom neformalnih savjetovanja. Međutim, OLAF ne vodi statistiku o broju primjedbi koje je iznio i postotku primjedbi koje su službe prihvatile. U slučaju neriješenih pitanja OLAF može iznijeti preporuke, a službe moraju dostaviti pisano obrazloženje ako odluče da ih neće provesti. Neriješena pitanja mogu se proslijediti Mreži za sprečavanje i otkrivanje prijevara ili Korporativnom odboru, pri čemu uprave službi zadržavaju krajnju odgovornost.

24 Kad je riječ o službama iz uzorka Suda, koji se odnosio na razdoblje do srpnja 2025., OLAF je u vezi sa svojim preispitivanjem strategija za borbu protiv prijevara tih službi u praksi iznosio primjedbe, a ne preporuke. Komisijine službe nisu uvijek uzimale u obzir primjedbe OLAF-a. Analiza koju je Sud proveo u pogledu OLAF-ova preispitivanja strategija koje su izradile odabrane službe pokazala je da postoje slučajevi u kojima pojedina pitanja nisu bila riješena (***okvir 2.***). Nadalje, Komisijina Služba za unutarnju reviziju istaknula je 2023. slične slučajeve u kojima neke službe pri pripremi svojih strategija nisu uzele u obzir sve primjedbe OLAF-a.

Okvir 2.

Neriješena pitanja nakon OLAF-ova preispitivanja

Određene službe nisu u potpunosti uzele u obzir sljedeće primjedbe OLAF-a:

- nepotpuno uključivanje mjera iz akcijskog plana na razini Komisije iz 2019. u akcijske planove na razini službi za koje su te službe bile određene kao vodeće, kao što su mjere za povećanje dosljednosti i točnosti podataka;
- nedovoljno utvrđivanje ključnih rizika i njihovo povezivanje s mjerama koje službe provode;
- nepostojanje evaluacije akcijskog plana na temelju pokazatelja.

25 Strategijom za borbu protiv prijevara na razini institucije predviđaju se razgovori u okviru Korporativnog odbora koji će „uključivati sustavne aspekte daljnjih mjera na temelju preporuka OLAF-a u pogledu strategija Komisije za borbu protiv prijevara na razini službi” i koji će se održavati najmanje jednom godišnje. U praksi se na sastancima Mreže za sprečavanje i otkrivanje prijevara nije raspravljalo o neriješenim pitanjima, kao što su pitanja opisana u ***okviru 2.***, niti su ona bila uključena u informacije koje je OLAF svake godine dostavljao Korporativnom odboru u vezi s napretkom provedbe Komisijine strategije i daljnjim mjerama na temelju svojih primjedbi. Komisija smatra da ta pitanja nisu sustavne prirode, zbog čega taj mehanizam na razini institucije dosad još nije upotrijebljen.

26 Savjetovanja OLAF-a sa službama koja se odnose na njihove strategije za borbu protiv prijevara ponekad se ne dokumentiraju na način kojim bi se predstavila ključna pitanja ili potvrdilo da su te službe uzele u obzir iznesena pitanja. U spoju s nepostojanjem centraliziranog registra za ključna pitanja i njihov status, time se ograničava sposobnost Korporativnog odbora, a u konačnici i Kolegija povjerenika, da provode temeljit nadzor na razini Komisije.

Strategija za borbu protiv prijevara usklađena je s ključnim načelima upravljanja rizikom od prijevara, ali u procjeni rizika postoje određeni nedostatci

Strategija za borbu protiv prijevara na razini cijele Komisije osmišljena je na temelju strukturiranog procesa i njezini ciljevi obuhvatili su slabosti i povezane rizike

27 Komisija je na temelju svoje strategije iz 2019., uključujući akcijski plan, nastojala izraditi okvir za borbu protiv prijevara. Usredotočila se na glavne rizike i utvrdila je željene ciljeve. Kao prioritetne ključne ciljeve smatrala je upotrebu analize prijevara u svrhu njihova otkrivanja te promicanje koordinacije i suradnje. Ti su ključni ciljevi zadržani u Komisijinu ažuriranom akcijskom planu iz 2023. (***okvir 3.***).

Okvir 3.

Ciljevi Komisijine strategije za borbu protiv prijevara iz 2019., zadržani kao valjani u ažuriranju iz 2023.

U strategiji iz 2019. bilo je utvrđeno sljedećih sedam ciljeva. Svi su oni zadržani u ažuriranom akcijskom planu iz 2023.:

(1) **prikupljanje i analiza podataka** – dodatno poboljšati razumijevanje obrazaca prijevare, profila počinitelja prijevare i sustavnih slabosti;

(2) **koordinacija, suradnja i procesi** – optimizirati koordinaciju, suradnju i tijekove djelovanja u borbi protiv prijevara;

(3) **integritet i sukladnost** – osigurati da oblikovatelji politika i članovi osoblja EU-a poštuju najviše standarde profesionalne etike;

(4) **znanje i iskustvo te oprema** – osigurati dostatnu razinu znanja i iskustva osoblja EU-a u pogledu borbe protiv prijevara, povećati to znanje i iskustvo te osigurati odgovarajuću opremu na razini država članica;

(5) **transparentnost** – provoditi i promicati transparentnost;

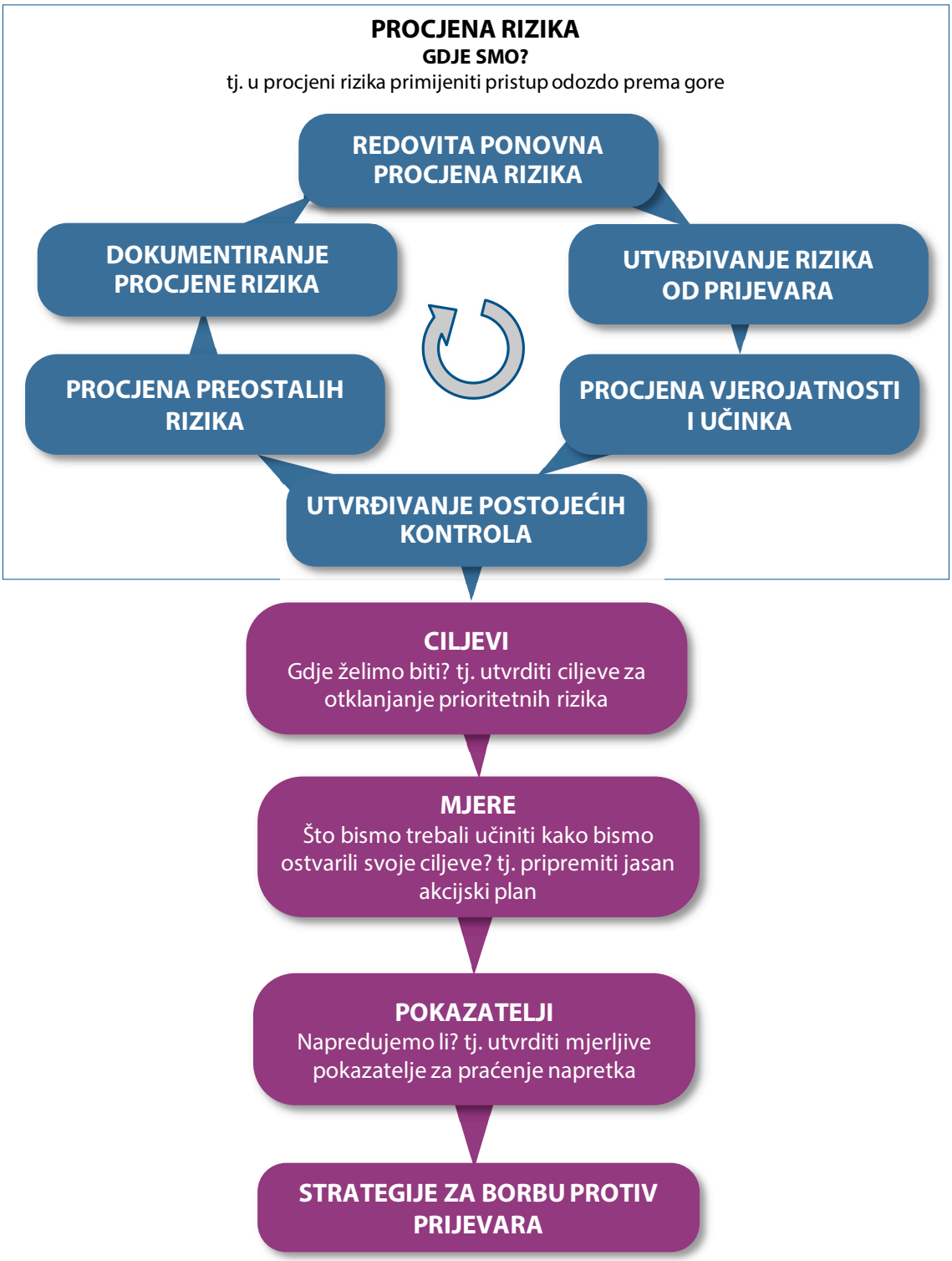
(6) **pravni okvir** – povećati otpornost zakonodavstva EU-a i drugih pravnih instrumenata na prijevare;

(7) **borba protiv prijevara povezanih s prihodima** – ojačati mjere za borbu protiv prijevara u području tradicionalnih vlastitih sredstava i poreza na dodanu vrijednost.

28 Pri izradi svoje strategije za borbu protiv prijevara na razini institucije Komisija je primjenjivala strukturiran pristup u skladu s vlastitim okvirom kontrole[9] i integriranim okvirom unutarnje kontrole Odbora sponzorskih organizacija Povjerenstva Treadway (COSO), kao što je prikazano na ***slici 2.*** Taj proces uključivao je analizu stečenih iskustava koju je OLAF predvodio na razini Komisijinih službi i koja se temeljila na anketi provedenoj među tim službama. Komisija je 2019. provela procjenu rizika koja je poslužila kao osnova za određivanje ciljeva strategije i utvrđivanje akcijskih planova iz 2019. i 2023. za ostvarivanje tih ciljeva. Pokazatelji se koriste interno za potrebe upravljanja.

[9] Izmjena okvira unutarnje kontrole, C(2017) 2373, načelo 8.

Slika 2. | Ključni koraci u izradi strategija za borbu protiv prijevara



Izvor: Sud, na temelju smjernica Vodiča za upravljanje rizikom od prijevara koji su objavili Odbor sponzorskih organizacija Povjerenstva Treadway (COSO) i Udruženje ovlaštenih istražitelja prijevara, 2. izdanje, Durham, NC: COSO, 2023.

29 Komisija je 2019. utvrdila sedam skupina slabosti, tj. nedostataka zbog kojih su određeni procesi ili organizacije izloženi riziku. Stoga je utvrdila sedam ciljeva za uklanjanje tih slabosti i povezanih rizika. Analizom rizika iz 2023. nije otkriven nijedan znatan novi rizik nego su preformulirani postojeći rizici, npr. spajanjem zasebnih rizika povezanih s krivotvorenjem evidencija radnog vremena, računa i potvrda u jedan širi rizik povezan s krivotvorenjem izjava ili dokumenata u području javne nabave, bespovratnih sredstava i administrativnih rashoda. Nakon procjene rizika iz 2023. Komisija je potvrdila valjanost strateških ciljeva utvrđenih 2019. Sud smatra da je veza između utvrđenih slabosti, povezanih rizika i proizlazećih ciljeva jasna.

U procjeni rizika od prijevara koja se primjenjuje na razini Komisije ne utvrđuju se prioritetni rizici i ne upotrebljavaju se sustavno svi relevantni izvori

30 Procjena rizika od prijevara na razini institucije u Komisiji provodi se kao dio procesa ažuriranja Komisijine strategije ili akcijskog plana, koji se ne provodi s unaprijed utvrđenom učestalošću ili kao odgovor na unaprijed utvrđen razvoj događaja. Budući da ti elementi nisu jasno utvrđeni, otežava se usklađivanje procjene rizika od prijevara na razini institucije s procjenama rizika na razini službi te time povećava rizik od nedosljednosti i ograničavaju potencijalne sinergije.

31 Komisija je procjene rizika na razini institucije provela 2019. i 2023.

— Za procjenu iz 2019. od svih Komisijinih službi zatraženo je da ažuriraju svoje procjene rizika od prijevara kako bi se one mogle uključiti u procjenu na razini institucije. U procjeni rizika iz 2019. utvrđene su slabosti povezane s prijevarama, pri čemu su dvije glavne slabosti bile nedovoljno razvijeni središnji analitički kapaciteti i nedostatci u nadzoru nad upravljanjem rizikom od prijevara koji provode službe. Cjelokupno gledajući, aktivno sudjelovanje Komisijinih službi bio je pozitivan korak prema obuhvatnijem razumijevanju rizika od prijevara.

— Međutim, za procjenu iz 2023. OLAF je promijenio pristup i prikupio podatke iz registara rizika koje vode službe (12 službi od njih 51 nije prijavilo nijedan rizik od prijevara). Osim toga, OLAF je utvrdio rizike od prijevara koji su bili opisani u strategijama na razini službi i nisu bili dodani u relevantne registre rizika. Na temelju te analize utvrdio je najčešće i najraširenije rizike među službama. Iako se na temelju obaju pristupa zajamčilo pružanje operativnog uvida iz različitih službi, procjena iz 2019. bila je pouzdanija jer je manje ovisila o analitičkim kapacitetima OLAF-a.

32 U sklopu procjene rizika od prijevara na razini institucije Komisija je upotrijebila kvalitativnu analizu, a kvantitativnu analizu izostavila je zbog nedostatnih podataka i analitičkih kapaciteta. Iz toga se može zaključiti da preporuka o provedbi sveobuhvatnih procjena rizika i povećanju kapaciteta za prikupljanje informacija iz različitih izvora koju je Sud iznio u tematskom izvješću iz 2019. o borbi protiv prijevara u rashodima EU-a nije provedena u potpunosti (***Prilog II.***). Konkretno, ni procjena rizika od prijevara na razini institucije iz 2019. ni ona iz 2023. nisu uključivale analizu vjerojatnosti i učinka rizika koje su utvrdile službe. Procjene koje provode službe doprinose pružanju operativnog stručnog znanja za potrebe procjene rizika od prijevara na razini Komisije, čime se podupire nadzor nad određivanjem prioritetnih rizika od prijevara na razini cijele institucije.

33 Za procjenu rizika na razini institucije iz 2023. Komisija se oslonila na vlastite analitičke aktivnosti i nije ih sustavno nastojala dopuniti dodatnim relevantnim stručnim znanjem, doprinosima ili podatcima vanjskih stručnjaka ili drugih službenika s dokazanim iskustvom u borbi protiv prijevara, kao što su predstavnici tijela kaznenog progona[10]. Stoga se ta procjena rizika možda nije temeljila na potpuno iscrpnoj analizi. Nadalje, to znači da je preporuka Suda iz 2019. o ograničenoj upotrebi različitih izvora u kontekstu borbe protiv prijevara u rashodima EU-a provedena samo u određenoj mjeri (***Prilog II.***).

34 Novi izazovi, kao što je sve veća upotreba umjetne inteligencije u nezakonitim aktivnostima (krivotvorenje dokumenata i dokaza, izrada uvjerljivog krivotvorenog sadržaja), nisu jasno navedeni u važećem okviru za procjenu rizika. Zahvaljujući umjetnoj inteligenciji sofisticiranije prijevare mogu se počiniti jeftinije, teže ih je otkriti i sve su prilagodljivije. U izvješćima tijela za izvršavanje zakonodavstva kao što je Europol te organizacija kao što su Ujedinjeni narodi, poduzeće Trend Micro[11] i Organizacija za gospodarsku suradnju i razvoj[12] prijevare potpomognute umjetnom inteligencijom istaknute su kao sve veća prijetnja kojom počinitelji prijevara stječu nove vještine i dobivaju pristup novim alatima. Iako se nekoliko mjera na razini institucije neizravno odnosi na to pitanje, npr. usmjeravanjem na rizik od krivotvorenja dokumenata, njima je obuhvaćeno ograničeno područje koje nije razmjerno važnosti rizika od prijevara povezanih s umjetnom inteligencijom. To može utjecati na opseg i utvrđivanje postojećih i potencijalnih mjera za borbu protiv prijevara.

---

[10] Načelo CIPFA-e B3.

[11] Europol, Međuregionalni istraživački institut UN-a za kriminal i pravdu i Trend Micro (2020.), „Malicious uses and abuses of artificial intelligence”.

[12] Organizacija za gospodarsku suradnju i razvoj (2021.), „Artificial Intelligence, Machine Learning and Big Data in Finance: Opportunities, Challenges, and Implications for Policy Makers”.

U svojim strategijama za borbu protiv prijevara Komisijine službe uglavnom se pridržavaju smjernica OLAF-a, uz određene iznimke

Određivanje prioritetnih rizika od prijevara provodi se na razini službi na odgovarajući način, ali određene strategije nisu ažurirane

35 Sud je utvrdio da su za potrebe izrade svojih strategija za borbu protiv prijevara Komisijine službe provele evaluacije rizika od prijevara i kontrolne aktivnosti te utvrdile preostale rizike. Zbog toga su mogle utvrditi ciljeve kojima se uzimaju u obzir kritični i znatni rizici utvrđeni u njihovim procjenama rizika od prijevara, u skladu sa svojim prioritetima u borbi protiv prijevara i obuhvaćajući relevantne faze ciklusa borbe protiv prijevara.

36 Četiri službe[13] iz uzorka Suda pridržavale su se smjernica OLAF-a na način da su primijenile matricu rizika kako bi prioritetnost prijetnji odredile u skladu s njihovom ozbiljnošću. Taj je proces uključivao procjenu učinka i vjerojatnosti različitih vrsta rizika od prijevara koji se mogu pojaviti u programima kojima upravljaju. Osim toga, izradile su vizualni prikaz, poznat kao „toplinska mapa”, na kojem se učinak svakog rizika povezuje s vjerojatnošću njegova nastanka. Jasno je prikazana opća važnost svakog rizika, pri čemu su istaknuta najvažnija područja s potencijalnim rizikom od prijevara i slabosti povezane s prijevarama. Preostalih šest službi iz uzorka Suda[14] primijenilo je alternativne pristupe ocjenjivanju rizika, kao što je upotreba „10 glavnih” obrazaca prijevara utvrđenih u povratnim informacijama koje su Komisijine službe dostavile tijekom postupka procjene rizika[15].

37 Službe nisu dužne ažurirati svoje strategije za borbu protiv prijevara iste godine kad se ažurira strategija na razini Komisije niti sustavno procjenjivati jesu li takva ažuriranja potrebna. Od 50 strategija na razini službi njih više od trećine izrađeno je između 2019. i 2022., dakle prije akcijskog plana na razini Komisije iz 2023., kao što je prikazano na ***slici 3.*** Stoga su u te strategije uključene mjere na razini Komisije iz 2019., za koje je Komisija smatrala da su uvelike provedene. Zbog te neusklađenosti okvira službi s okvirom na razini cijele institucije u nekim se akcijskim planovima na razini službi odražavaju mjere na razini Komisije iz 2023., a u drugima mjere iz strategije iz 2019. Njihovim usklađivanjem moglo bi se doprinijeti smanjenju rizika od nedosljednosti u provedbi mjera sprečavanja, otkrivanja i ispravljanja prijevara među službama.

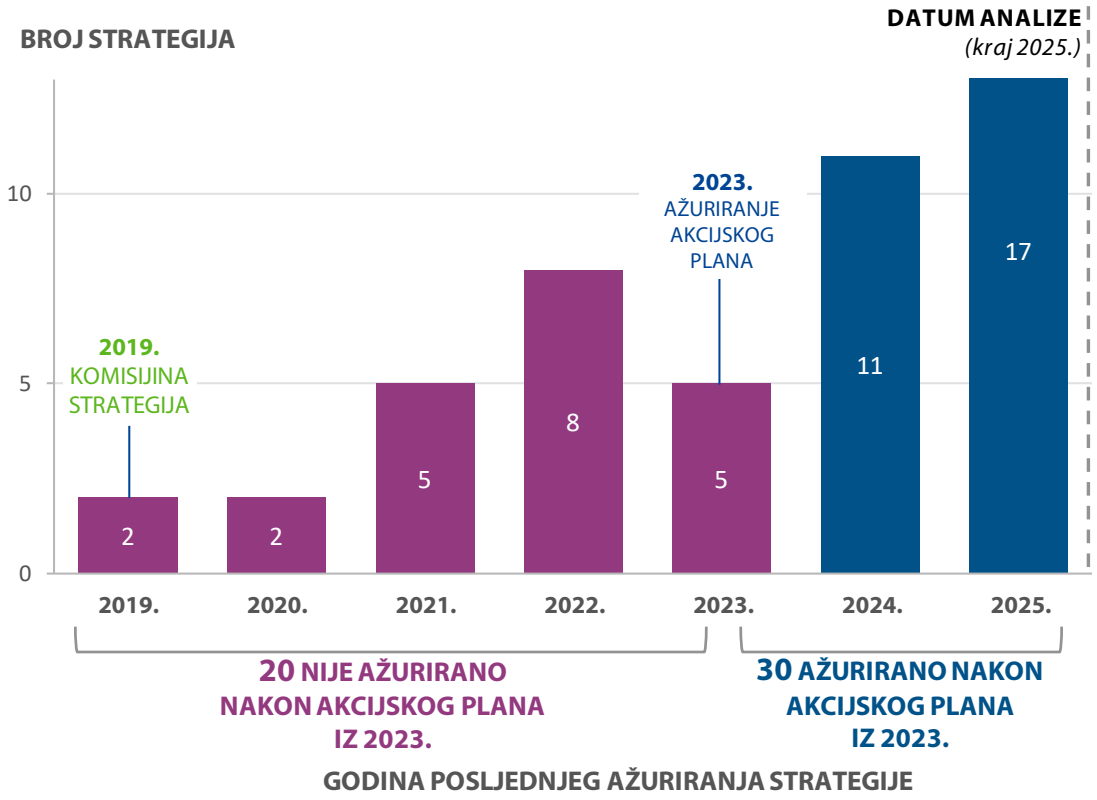
---

[13] CINEA, GU ENER, GU MOVE i GU RTD.

[14] GU AGRI, GU EMPL, GU HOME, GU INTPA, GU REGIO i REA.

[15] Procjena rizika od prijevara, SWD(2019) 170.

Slika 3. | Pregled ažuriranja strategija za borbu protiv prijevara na razini službi



Izvor: Sud, na temelju analize strategija na razini službi.

38 Sud je pregledao strategije na razini službi kako bi provjerio jesu li usklađene s osnovnim zahtjevom iz OLAF-ovih smjernica u pogledu toga da se u načelu ažuriraju svake tri godine ili na početku novog višegodišnjeg financijskog okvira. Odstupanja od roka od tri godine pri ispunjavanju tog zahtjeva u pogledu ažuriranja moguća su zbog uključivanja izraza „u načelu”, koji je relevantan za Komisijine službe koje imaju stabilno radno okruženje i provode jednostavne operacije.

39 Sud je utvrdio da unatoč vezi između rizika i ciljeva mnoge strategije na razini službi nisu bile ažurirane u skladu sa smjernicama OLAF-a, čime je otežano njihovo kontinuirano poboljšavanje. Iako je više od polovice od 50 strategija na razini službi ažurirano nakon akcijskog plana iz 2023., njih 15 nije bilo ažurirano više od tri godine ili do datuma njihova isteka ako je na kraju 2025. razdoblje koje je njima bilo obuhvaćeno trajalo dulje od tri godine. Komisija je obavijestila Sud da je rad na ažuriranju većine njih u tijeku. Službe moraju obrazložiti odluku da ne ažuriraju svoje strategije, a OLAF ima obvezu preispitivanja tog obrazloženja. U uzorku Suda nije utvrđen nijedan slučaj u kojem bi takvo preispitivanje bilo potrebno.

Posebne procjene rizika od prijevara provode se s različitom učestalošću i u njima se relevantne informacije o riziku ne upotrebljavaju u potpunosti

40 Kao što se zahtijeva Komisijinim okvirom unutarnje kontrole, njezine službe provode godišnje procjene rizika kojima bi se, među ostalim, trebali obuhvatiti rizici od prijevara. Kako bi se dopunilo i pojačalo utvrđivanje rizika od prijevara, Komisija od svojih službi zahtijeva da provode posebne procjene rizika od prijevara. Riječ je o procjenama koje prethode ažuriranju strategija za borbu protiv prijevara na razini službi, ali njihova učestalost varira. U smjernicama OLAF-a navodi se da bi se strategije na razini službi u načelu trebale ažurirati svake tri godine. I dok bi se poneke razlike u pristupu među službama mogle opravdati različitim operativnim okolnostima, Komisija nije utvrdila okvirni vremenski raspored kojim bi se jamčila određena razina dosljednosti u vremenskim razmacima između provedbe procjena rizika. Pristupi procjeni rizika razlikuju se kako je navedeno u nastavku.

- Nekoliko službi[16] provodi posebne procjene rizika od prijevara svake dvije do tri godine kako bi utvrdilo nove rizike koje je potrebno uključiti u ažuriranje strategije na razini službi.

- Glavna uprava za međunarodna partnerstva (GU INTPA) provela je tri procjene rizika od prijevara, i to 2013., 2020. i 2025., što znači da nije poštovala očekivani vremenski raspored.

- Glavna uprava za poljoprivredu i ruralni razvoj (GU AGRI) ne provodi procjene rizika od prijevara na redovitoj osnovi. Procjena rizika provedena 2016. upotrijebljena je 2020. za pripremu trenutačne strategije te službe. GU AGRI proveo je 2022. novu procjenu rizika, ali nije ažurirao svoju strategiju. Ta nova procjena rizika od prijevara proslijeđena je svim državama članicama. GU AGRI angažirao je 2024. vanjskog izvođača za provedbu nove procjene rizika, koja je još bila u tijeku u srpnju 2025., tj. u trenutku zaključenja ove revizije.

- Razlikuje se i učestalost procjena rizika od prijevara za potrebe strategije za borbu protiv prijevara u okviru podijeljenog i neizravnog upravljanja koju zajednički primjenjuju Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku (GU REGIO) i Glavna uprava za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje (GU EMPL). Posljednja je provedena još 2019., što je znatno odstupanje od roka od tri godine. Te dvije službe pripremile su 2024. početnu procjenu rizika za buduću strategiju, koja će obuhvaćati razdoblje 2026. – 2028.

[16] GU RTD i REA.

41 Može se zaključiti da provedba procjena rizika od prijevara, koje su ključan korak u izradi akcijskog plana i strategije za borbu protiv prijevara, nije usklađena na razini službi i na razini Komisije. U tome se odražavaju različiti profili rizika od prijevara u službama, njihovi operativni ciklusi i njihova mogućnost prepoznavanja rizika u različitim trenutcima. Međutim, to dovodi do situacije u kojoj službe u nekim slučajevima pripremaju vlastite procjene rizika od prijevara i ujedno doprinose procjeni na razini Komisije u okviru zasebnog postupka, čime je uveden dodatan administrativni korak.

42 Procjene koje obavljaju službe koriste se kao ključan doprinos za procjenu rizika od prijevara na razini Komisije. Ako se te procjene izrađuju u različitim trenutcima, procjena na razini Komisije može se temeljiti na informacijama u kojima se ne odražava isto referentno razdoblje ili isti stupanj aktualnosti. Nepostojanjem jasnog zahtjeva da se procjene rizika od prijevara na razini službi ažuriraju svake tri godine smanjuje se jamstvo u pogledu toga da se rizici procjenjuju na dovoljno dosljednoj i ažuriranoj osnovi kako bi se pružio temelj za pouzdanu procjenu na razini Komisije.

43 Slično procjeni na razini Komisije, u procjenama rizika na razini službi koje je Sud analizirao nije se upotrijebilo vanjsko stručno znanje o promjenama u području prijevara, kao što su vanjske studije, akademska istraživanja ili izvješća Europola, iako je to moglo biti primjereno s obzirom na profile rizika od prijevare za te službe. Trendovi kao što su povećana upotreba digitalnih alata, organizirani kriminal i druge prekogranične prijevarne prakse nisu uzeti u obzir. Sud je utvrdio da je samo u zajedničkoj strategiji za borbu protiv prijevara za podijeljeno i neizravno upravljanje uzet u obzir indeks percepcije korupcije organizacije Transparency International, kojim se pruža okvirna predodžba o percipiranim razinama korupcije u javnom sektoru.

Akcijski planovi obuhvaćaju cijeli ciklus borbe protiv prijevara, ali mjere često nisu dovoljno ambiciozne

44 Prema kodeksu dobre prakse u upravljanju rizikom od prijevara i korupcije koji je objavila CIPFA akcijski planovi određene organizacije trebali bi biti usklađeni s njezinom strategijom za borbu protiv prijevara i doprinositi postizanju njezinih ciljeva. U mjerama bi se trebali kombinirati proaktivni i prilagodljivi pristupi koji su posebno osmišljeni za otklanjanje rizika od prijevara za tu organizaciju, i to s jasnim rokovima, mjerljivim ishodima i čestim preispitivanjima.

45 U skladu s time Sud očekuje da se akcijski plan priložen strategiji na razini Komisije podupire akcijskim planovima na razini službi i da je on usmjeren na strateške ciljeve na način da sveobuhvatno obuhvaća utvrđene rizike. U akcijskim planovima naglasak bi trebao biti na mjerama koje idu korak dalje od rutinskih ili propisanih obveza koje se zahtijevaju postojećim propisima, internim postupcima ili okvirima za borbu protiv prijevara te bi se u takvim planovima trebala izbjegavati preklapanja. Osim toga, u njima bi trebalo navesti jasne, mjerljive i izvedive mjere čiji je cilj ublažavanje prioritetnih rizika u utvrđenom vremenskom okviru.

46 Sud je procijenio doprinose li akcijski plan na razini Komisije iz 2019. i njegovo ažuriranje iz 2023. postizanju ciljeva na razini Komisije. Nadalje, analizirao je odabrane akcijske planove na razini službi kako bi procijenio doprinose li oni postizanju ciljeva na razini Komisije i razini službi.

Akcijski planovi obuhvaćaju ključna područja, ali mjere nisu dosljedno povezane s ciljevima i razlikuju se u jasnoći

Nakon ažuriranja iz 2023. mjere na razini Komisije manje su dosljedno povezane sa strateškim ciljevima

47 Strategija za borbu protiv prijevara na razini Komisije obuhvatila je cijeli ciklus borbe protiv prijevara, pri čemu su njezine mjere uglavnom bile usmjerene na sprečavanje i otkrivanje prijevara. Gotovo 80 % mjera odnosilo se na te dvije faze, a preostalih 20 % ravnomjerno je bilo raspoređeno između istraga i ispravljanja prijevara. Mjerama sprečavanja i otkrivanja može se spriječiti nastanak financijskih gubitaka ili ih se može otkriti u ranoj fazi. Usredotočivanjem na te mjere Komisija je, kao institucija koja snosi krajnju odgovornost za upravljanje proračunom EU-a, stavila naglasak na faze ciklusa borbe protiv prijevara koje doprinose smanjenju potrebe za skupim istragama i povratima.

48 Sud je utvrdio da je većina mjera iz akcijskog plana na razini Komisije usklađena sa strateškim ciljevima (***slika 4.***). U strategiji iz 2019. i priloženom akcijskom planu postojala je jasna veza između ciljeva i mjera. Štoviše, u akcijskom planu iz 2019. mjere su izričito bile povezane sa sedam ciljeva utvrđenih u strategiji na razini Komisije, stoga nije bilo prostora za nejasnoće. Međutim, ta je veza postala manje jasna nakon ažuriranja iz 2023.

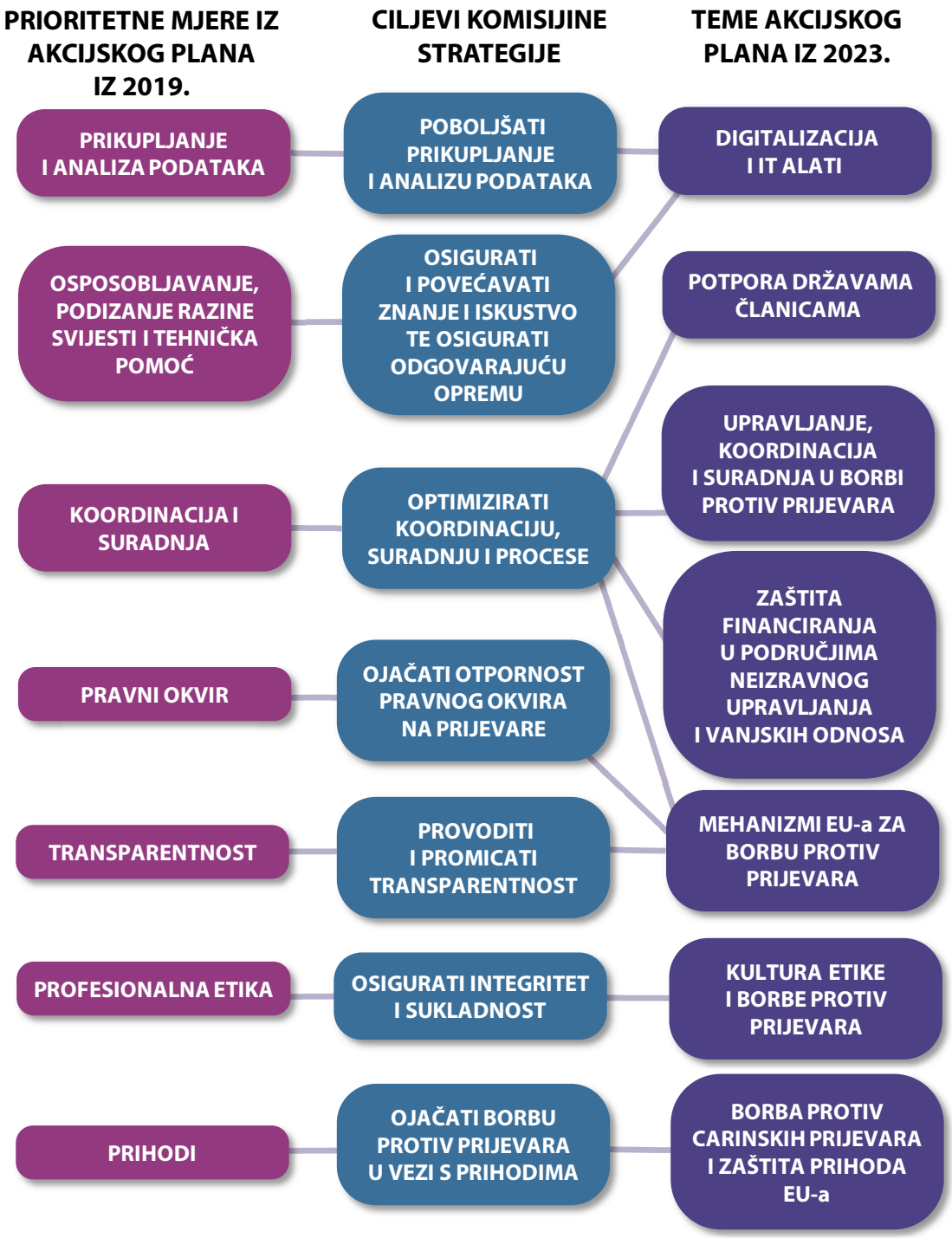
49 Komisija je 2023. potvrdila da su strateški ciljevi iz 2019. (***okvir 3.***) i dalje valjani te nije ažurirala strategiju, ali ažurirala je priloženi akcijski plan. Međutim, Sud napominje da strategija na razini Komisije nije ažurirana nakon preispitivanja višegodišnjeg financijskog okvira u sredini programskog razdoblja, kako je bilo planirano u samoj strategiji. Vijeće EU-a dalo je konačno zeleno svjetlo za to preispitivanje u veljači 2024. Preispitivanjem su ojačana neka područja politika te su povećani broj financijskih instrumenata[17] i primjena fleksibilnosti u izradi proračuna[18] u nadi da će se povećati količina i brzina financijskih tokova u sklopu višegodišnjeg financijskog okvira. Unatoč tim velikim promjenama, u strategiji na razini Komisije nije bilo razmotreno hoće li se pojaviti novi rizici i hoće li biti potrebne nove mjere za njihovo otklanjanje.

50 Ažuriranjem akcijskog plana koje je provedeno 2023. oslabljena je veza između ciljeva i mjera. Prije toga bilo je lakše razumjeti koje su mjere doprinosile postizanju strateških ciljeva iz 2019. Ažurirani plan sadržava 44 mjere raspoređene u sedam tema za razdoblje 2023. – 2026. u kojima se odražavaju Komisijini prioriteti u borbi protiv prijevara, ali u njemu ciljevi iz 2019. nisu jasno povezani s odgovarajućim mjerama na pojedinačnoj osnovi, kao što je prikazano na ***slici 4.*** Zbog toga je teže pratiti napredak u postizanju tih ciljeva.

[17] Vijeće Europske unije, Kronologija – Revizija dugoročnog proračuna EU-a za razdoblje 2021. – 2027. u sredini programskog razdoblja.

[18] Tematsko izvješće 18/2025, odlomak 08.

Slika 4. | Veza između ciljeva Komisijine strategije i akcijskih planova iz 2019. i 2023.



Izvor: Sud, na temelju Komisijine strategije za borbu protiv prijevara iz 2019. (COM(2019) 196) i popratnih akcijskih planova, tj. plana iz 2019. (SWD(2019) 170) i njegove izmijenjene inačice iz 2023. (COM(2023) 405).

Postoje razlike u jasnoći mjera, čime se otežava mjerenje napretka

51 Pri analizi akcijskog plana na razini Komisije iz 2023. Sud je utvrdio da su među mjerama njih gotovo 20 % zapravo bile ciljevi, a ne mjere. Uključivale su formulacije kao što su „povećanje dijaloga”, „jamčenje bliske suradnje”, „promicanje ili jačanje razmjene”, „podizanje svijesti” i „održavanje visoke razine koordinacije”, koje upućuju na željene ishode, ali ne sadržavaju detaljne operativne korake za njihovo postizanje.

52 Sud je utvrdio i da više od 40 % mjera na razini Komisije nije bilo dobro definirano te se nije mogao mjeriti napredak u njihovoj provedbi. Primjer je takvih mjera daljnji razvoj alata Arachne (jedinstvenog integriranog IT sustava za rudarenje podataka i utvrđivanje razine rizika) na način da se poveća njegova prilagođenost korisnicima i istraže mogućnosti za poboljšanje njegove interoperabilnosti. U tim mjerama nedostajale su pojedinosti potrebne da bi se razumjelo što bi točno trebalo učiniti tijekom vremena, npr. koji bi sustavi mogli biti interoperabilni sa sustavom Arachne. Bez polaznih vrijednosti i mjerljivih ciljnih vrijednosti za mjerenje napretka teško je ocijeniti uspješnost u provedbi akcijskog plana.

53 Sud je utvrdio da je u akcijskim planovima Komisijinih službi postojao sličan, ali manje izražen problem u vezi s jasnoćom jer naime smatra da udio mjera službi koje su zapravo ciljevi iznosi nešto više od 10 %. Nadalje, nekoliko je mjera istodobno bilo prikazano i kao strateški cilj i kao mjera. Primjeri ciljeva koji su označeni kao mjere uključuju „povećanje osposobljavanja”, „povećanje komunikacije”, „povećanje upotrebe” i „održavanje visoke razine koordinacije”. Riječ je o opisivanju željenog ishoda umjesto onoga što će se učiniti.

54 U ***tablici 1.*** Sud iznosi sažetak procjene koju je obavio u pogledu mjera uključenih u odabrane akcijske planove na razini službi (opis metodologije koju je Sud upotrijebio dostupan je u ***Prilogu III.***). U četiri strategije na razini službi[19] gotovo sve su mjere dobro definirane, s mjerljivim ishodima koji omogućuju mjerenje napretka, dok je u tri druge[20] to bilo učinjeno samo za otprilike polovicu mjera, bez jasnih parametara. Slično tome, većina je mjera realistična, s obzirom na resurse i ograničenja, ali to je dijelom posljedica relativno skromne ambicioznosti planova (odlomak ***62***).

[19] CINEA, GU RTD, GU EMPL i GU REGIO.

[20] GU ENER, GU INTPA i GU MOVE.

Tablica 1. – Pregled mjera u akcijskim planovima na razini službi koji su bili na snazi u srpnju 2025.

	% mjera		*% mjera*
Da ✓	81 – 100 %	U ograničenoj mjeri ●	21 – 40 %
Većinom ●	61 – 80 %	Ne ✗	0 – 20 %
Djelomično ●	41 – 60 %		

Služba	Dobro definirane	Mjerljivi ishodi	Realistične	Usklađene s ciljevima	Vremenski ograničene
CINEA	✓	✓	✓	✓	✓
REA	●	✓	✓	✓	✓
GU AGRI	●	✓	✓	✓	●
GU ENER	●	●	✓	✓	●
GU HOME	●	●	✓	✓	●
GU INTPA	●	●	✓	✓	●
GU MOVE	●	●	✓	✓	●
GU RTD	✓	✓	✓	✓	✓
GU EMPL i GU REGIO*	✓	✓	✓	✓	●
Istraživačke službe**	✓	●	✓	✓	●

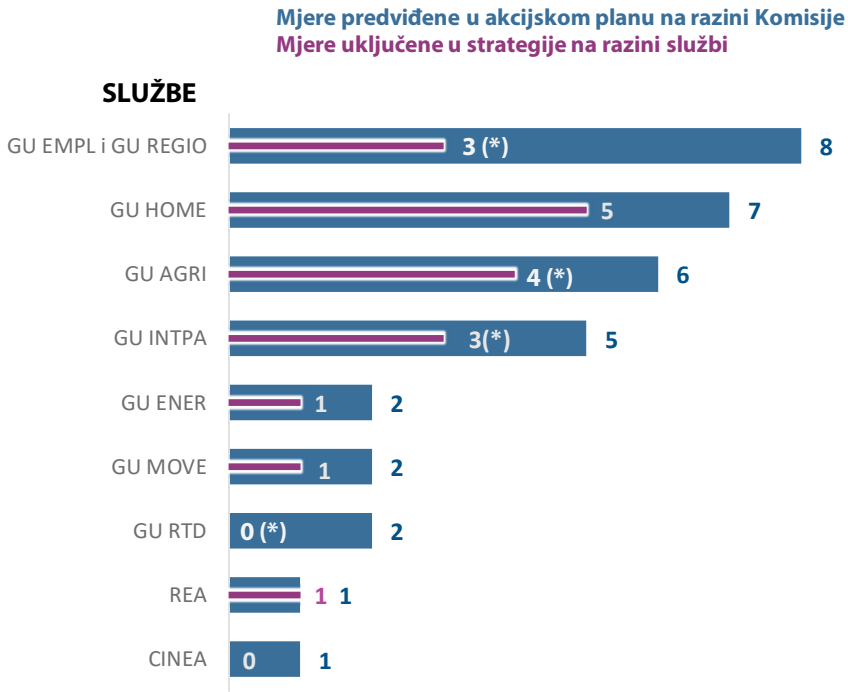
(*) GU EMPL i GU REGIO prikazani su zajedno jer imaju zajedničku strategiju za borbu protiv prijevara.
(**) Glavne uprave, izvršne agencije i zajednička poduzeća koji djeluju u području istraživačke politike.

Izvor: Sud, na temelju informacija koje je dostavila Komisija.

55 Tri službe[21] odredile su precizne datume za ocjenjivanje dovršetka ili napretka za gotovo sve mjere u svojim planovima. S druge strane, od deset odabranih službi u njih četiri[22] za većinu mjera nije utvrđen točan datum dovršetka, zbog čega se više od polovice njihovih mjera provodi „kontinuirano”. Zbog toga su provedba i praćenje tih mjera zahtjevniji.

56 Strategija za borbu protiv prijevara na razini Komisije kao institucije temelji se na procjenama rizika koje provode Komisijine službe i služi kao krovna strategija za borbu protiv prijevara. Sud je ispitao akcijske planove na razini službi koji su bili na snazi pri zaključenju njegovih revizijskih aktivnosti. Utvrdio je da službe u svoje akcijske planove nisu u potpunosti uključile mjere na razini institucije iz 2023. za koje im je bila povjerena vodeća uloga (prema potrebi njihovim ažuriranjem). Takav zahtjev ne postoji u metodologiji koju je OLAF stavio na raspolaganje, što Sud smatra nedostatkom. Na ***slici 5.*** navode se pojedinosti o uključivanju mjera na razini institucije u akcijske planove na razini službi.

Slika 5. | Uključivanje mjera na razini institucije iz 2023. u akcijske planove na razini službi



(*) Predmetne strategije službi posljednji su put ažurirane 2019. (GU EMPL i GU REGIO), 2020. (GU AGRI), 2021. (GU INTPA) i 2022. (GU RTD).
GU EMPL i GU REGIO prikazani su zajedno jer imaju zajedničku strategiju za borbu protiv prijevara.

Izvor: Sud, na temelju akcijskog plana na razini Komisije iz 2023. i akcijskih planova na razini njezinih službi.

[21] CINEA, REA i GU RTD.

[22] GU AGRI, GU ENER, GU HOME i GU MOVE.

57 Uspješan dovršetak strategije za borbu protiv prijevara koja se provodi na razini Komisije ovisi i o doprinosu njezinih vodećih službi i o doprinosu njezinih pomoćnih službi. Kako je prikazano na ***slici 5.***, gotovo nijedna služba nije uključila sve mjere za koje joj je bila dodijeljena vodeća uloga (jer službe nisu ažurirale svoje strategije nakon dovršetka akcijskog plana na razini Komisije iz 2023.). Nepotpunim uključivanjem tih mjera potencijalno se umanjuje relevantnost akcijskih planova na razini službi.

Komisija smatra da je većina mjera provedena, ali njihova provedba ponekad se ne može procijeniti u odnosu na povezani plan te one često nisu dovoljno ambiciozne

58 Kad je riječ o akcijskom planu na razini Komisije iz 2023., uzimajući u obzir ne samo plan koji je Komisija prvotno donijela nego i naknadni opseg aktivnosti kako su ga definirale same službe, Sud je utvrdio da je od 70 mjera i podmjera (tj. pojedinačnih sastavnica širih mjera s vlastitim konkretnim rezultatima koje je potrebno postići) bilo dovršeno otprilike njih 70 %. Za sve preostale mjere i podmjere Komisija je provela određene aktivnosti, kako je opisano u dokumentu o stanju provedbe akcijskog plana iz 2023. i potkrijepljeno dokazima. Međutim, polovica njih (tj. 11 mjera i podmjera) višegodišnje su ili „kontinuirane” te za njih nema unaprijed utvrđenih međuetapa. Primjeri „kontinuiranih” mjera uključuju:

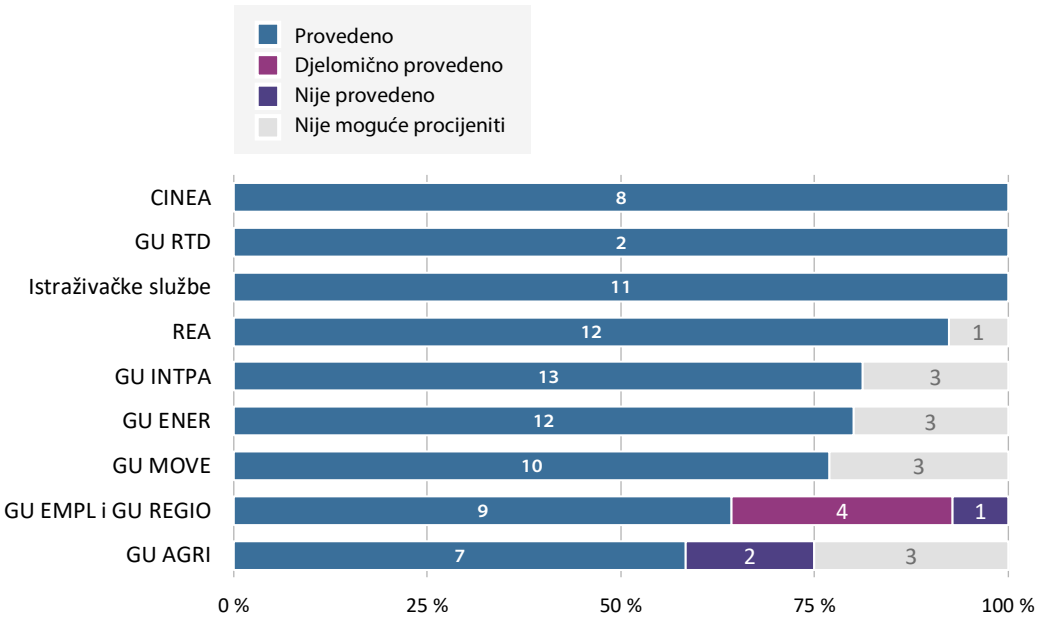
— povećanje upotrebe sustava za upravljanje nepravilnostima (IMS);

— poticanje država članica da uvedu mjere za borbu protiv prijevara.

Zbog toga nije moguće mjeriti napredak u provedbi tih mjera i utvrditi napreduju li one prema planu, a samim time niti zaključiti jesu li aktivnosti koje se provode u skladu s planiranima.

59 U svojim izvješćima za 2024. Komisijine službe navele su da su provedene sve mjere (njih 104) uključene u njihove akcijske planove. Sud je analizom potvrdio da je približno 80 % svih mjera na razini službi zaista provedeno. Sud smatra da je neke od preostalih mjera (osam mjera ili 8 %) teško smatrati potpuno provedenima jer je riječ o kontinuiranim zadatcima ili mjerama koje uključuju nejasne pojmove kao što su „stavljanje na raspolaganje odgovarajućih postupaka” ili „pružanje potpore”. Na ***slici 6.*** prikazano je više pojedinosti o provedbi mjera koje su se trebale dovršiti do 2024., i to po pojedinačnim službama.

Slika 6. | Provedba mjera koje su se trebale dovršiti do 2024. po službama



GU HOME nije prikazan jer je njegova strategija za borbu protiv prijevara donesena 11. veljače 2025.
GU EMPL i GU REGIO prikazani su zajedno jer imaju zajedničku strategiju za borbu protiv prijevara.
U istraživačke službe ubrajaju se glavne uprave, izvršne agencije i zajednička poduzeća koji djeluju u području istraživačke politike.
„Nije moguće procijeniti" znači da pružena dokumentacija nije dostatna ili da nema pokazatelja za mjerenje napretka.

Izvor: Sud, na temelju informacija koje je dostavila Komisija.

60 Iako je većina navedenih mjera provedena, potpuni dovršetak provedbe tih mjera očekivao se do kraja 2024. Zbog mjera koje su preostale ograničava se ili odgađa potpuno postizanje ciljeva i mogla bi se smanjiti ukupna djelotvornost strategija.

61 Iako je većina mjera na razini institucije iz 2023., uključujući podmjere, relevantna za povezane ciljeve, Sud smatra da određeni dio njih (više od 20 %) nije dovoljno ambiciozan, kako je objašnjeno u nastavku.

— U sklopu osam mjera i podmjera zahtijeva se „istraživanje opcija” ili „istraživanje mogućnosti” za buduće smjerove djelovanja. Riječ je o nužnim koracima u procesu, ali u tim mjerama ne utvrđuju se konkretne daljnje mjere koje bi bile logičan sljedeći korak, čime bi se relevantna pitanja riješila na sveobuhvatan način. Nakon što su te mjere provedene, Komisija nije ažurirala svoj akcijski plan kako bi to uzela u obzir niti je te početne mjere zamijenila naknadnima. To znači da se sve nove povezane mjere provode bez njihova praćenja u akcijskom planu.

— Dodatnih sedam mjera i podmjera, kao što je podsjećanje država članica na njihove obveze slanjem dopisa ili pozivanje OLAF-a na relevantne sastanke, odnosi se na standardne proceduralne korake. Njima se ne doprinosi znatno postizanju ciljeva na način na koji se to čini mjerama za koje je potrebno uložiti više truda, kao što je tehnička nadogradnja sustava za upravljanje nepravilnostima. Činjenica da je te mjere lako dovršiti doprinosi općenito pozitivnom dojmu o provedbi akcijskih planova.

62 Sud je utvrdio da više od polovice mjera na razini službi (oko 55 %) nije dovoljno ambiciozno. Nekima od njih ispunjavaju se rutinske ili propisane obveze koje se već zahtijevaju različitim propisima, internim postupcima ili okvirima za borbu protiv prijevara. Osim Glavne uprave za istraživanje i inovacije (GU RTD), koja nadzire provedbu vlastite strategije za borbu protiv prijevara i zajedničke strategije istraživačkih službi te čiji akcijski planovi, prema mišljenju Suda, ne sadržavaju neambiciozne mjere, ostale odabrane službe provode kombinaciju ambicioznih i neambicioznih mjera, kao što je navedeno u nastavku.

— Oko 70 % njihovih mjera odnosi se na postojeće pravne ili rutinske obveze koje su službe već dužne ispuniti neovisno o tome jesu li one uključene u njihove akcijske planove. Te mjere uključuju, primjerice, pravodobno odgovaranje na zahtjeve OLAF-a ili Ureda europskog javnog tužitelja povezane s informacijama ili istragama, obavješćivanje OLAF-a o navodima o prijevarama i drugim ozbiljnim nepravilnostima ili održavanje intranetskih stranica za komunikaciju s osobljem.

— Sud napominje da se mali udio mjera (više od 10 %) preklapa s drugim mjerama iz istog akcijskog plana.

— Osim toga, Sud je utvrdio da se neke mjere, kao što je „kontinuirana procjena rizika” ili „ažuriranje strategija za borbu protiv prijevara” (10 %), odnose na osmišljavanje i provedbu strategija za borbu protiv prijevara, a ne na ublažavanje utvrđenih rizika.

— Naposljetku, Sud smatra da je mali udio mjera (manje od 10 %) od relativno male važnosti za akcijske planove za borbu protiv prijevara, kao što je prosljeđivanje izvješća OLAF-a državama članicama ili ažuriranje predložaka dopisa za daljnju komunikaciju s državama članicama o izvješćima OLAF-a.

63 Zbog svoje sekundarne prirode neambiciozne mjere vode do slabijeg strateškog fokusa i manjeg davanja prioriteta mjerama koje najviše doprinose postizanju ciljeva. Osim toga, prisutnošću neambicioznih mjera otežava se nadzor na razini cijele Komisije jer praćenje postaje zahtjevnije nego što je potrebno. Zbog toga postaje teško procijeniti napredak ostvaren u postizanju ciljeva strategija.

Iako su mehanizmi za praćenje i izvješćivanje uspostavljeni, u njima se ne odražavaju u potpunosti napredak, rezultati i učinak

64 U skladu s međunarodnim okvirom za dobro upravljanje u javnom sektoru[23] koji su zajednički izradili CIPFA i Međunarodna federacija računovođa pojedina organizacija trebala bi redovito pratiti i preispitivati okvir i procese za upravljanje rizikom. Trebala bi procjenjivati i jesu li željeni ishodi i dalje valjani ili je potrebno uvesti ažuriranja ili izmjene te čine li bilo kakve promjene u unutarnjem ili vanjskom okruženju rizik za postizanje željenih ishoda. Trebao bi postojati službenik koji će najmanje jednom godišnje obavješćivati upravljačko tijelo o uspješnosti organizacije u pogledu njezine strategije za borbu protiv prijevara, a organizacija bi trebala iznositi zaključke o provedbi te strategije u godišnjem izvješću o upravljanju.

65 U skladu s time Sud očekuje da Komisija i njezine službe:

— provode svoje akcijske planove u potpunosti i pravodobno;

— redovito prikupljaju informacije o rezultatima provedbe strategije za borbu protiv prijevara na razini institucije i strategija na razini službi te povezanih akcijskih planova, provjeravaju te informacije i, u slučaju odstupanja, poduzimaju korektivne mjere (proces koji bi trebao biti olakšan pouzdanim sustavima za izvješćivanje o prijevarama);

— pružaju pregled i zaključak o provedbi strategije za borbu protiv prijevara na razini institucije u Komisijinu godišnjem izvješću i o provedbi strategija na razini službi u godišnjim izvješćima službi;

— imaju uspostavljen mehanizam za pružanje povratnih informacija za evaluacije koje su u tijeku, obavješćuju o nedostatcima i poduzimaju korektivne mjere na temelju iskustava, revizija i preispitivanja.

66 Sud je procijenio mehanizme za praćenje i izvješćivanje u području napora uloženih u borbu protiv prijevara za službe iz uzorka i Komisiju u cjelini.

---

[23] CIPFA i Međunarodna federacija računovođa, Međunarodni okvir: dobro upravljanje u javnom sektoru, 2014., načela F2 i F3.

Postoje razlike u kvaliteti i sveobuhvatnosti praćenja koje provode Komisijine službe

67 Sud je ispitao način na koji odabrane službe prate provedbu svojih strategija i koje alate upotrebljavaju. Analizirane službe prate provedbu svojih akcijskih planova. Međutim, to čine s različitim razinama podrobnosti i primjenjuju različite metode procjene, primjerice pokazatelje. Sud je utvrdio sljedeće:

— osam službi utvrdilo je formalne pokazatelje za mjerenje provedbe svojih mjera, a dvije službe[24] utvrdile su pokazatelje za samo šest mjera od njih 34, dok se u slučaju preostalih mjera pokazatelji mogu samo deducirati iz opisa mjera i njihovih očekivanih ostvarenja;

— za otprilike samo jednu četvrtinu (26) od 107 pokazatelja iz uzorka Suda postoje polazne vrijednosti, koje su važne za pravilno mjerenje napretka i dokazivanje razvoja situacije tijekom vremena;

— za manje od polovice pokazatelja (51) utvrđeni su konkretni rokovi za dovršetak pripadajuće mjere – od 59 pokazatelja koji se odnose na „kontinuiranu” provedbu (55 %) samo su za dva utvrđeni izričiti rokovi ili unaprijed definirani datumi za procjenu toga provode li se mjere koje se prate tim pokazateljima;

— na razini službi postoje 22 mjere razvrstane u pet skupina sličnih mjera za čije praćenje službe upotrebljavaju različite pokazatelje, što može nepotrebno utjecati na usporedivost i objedinjavanje rezultata praćenja (***okvir 4.***).

[24] GU ENER i GU MOVE.

Okvir 4.

Primjer mjere koja se prati na temelju različitih pokazatelja ovisno o službi

Pet Komisijinih službi u svoje je akcijske planove uključilo osposobljavanje svojeg osoblja o pitanjima povezanim s borbom protiv prijevara. Međutim, osmislile su sljedeće različite pokazatelje za mjerenje napretka:

— broj tečajeva osposobljavanja i postotak osoblja prisutnog na njima;

— samo broj tečajeva osposobljavanja;

— samo postotak osoblja prisutnog na osposobljavanju;

— broj sudionika po godini;

— jesu li svi novi zaposlenici završili osposobljavanje.

68 Zbog navedenih nedostataka u nekim od pokazatelja koje službe upotrebljavaju nije moguće u potpunosti procijeniti napredak u provedbi akcijskih planova i postignute rezultate. Iz toga se može zaključiti da preporuka o mjerljivim pokazateljima koju je Sud iznio u tematskom izvješću iz 2019. o borbi protiv prijevara u rashodima EU-a nije provedena u potpunosti[25].

69 Nadalje, praćenje koje provode službe nije formalno povezano s praćenjem na razini cijele institucije. Službe izvješćuju svoje rukovodstvo interno, u skladu sa svojim postupcima. Međutim, upotrebljavaju i poseban format za izvješćivanje koji je pripremio OLAF kako bi izvješćivale o stanju provedbe akcijskog plana na razini institucije. Ta se izvješća objavljuju zajedno s godišnjim izvješćima o zaštiti financijskih interesa EU-a. Time se povećava složenost postupka praćenja.

[25] Tematsko izvješće 01/2019, 2. preporuka.

70 Ispitivanjem trenutačnog stanja provedbe u Komisijinim službama Sud je utvrdio da se proces pružanja povratnih informacija radi utvrđivanja stečenih iskustava ne provodi na dosljedan način među službama. Utvrdio je da je šest[26] od deset službi iz revizijskog uzorka provelo posebne postupke u vezi sa stečenim iskustvima prije ažuriranja svojih važećih strategija za borbu protiv prijevara i akcijskih planova. Ti su postupci uključivali aktivnosti kao što je provođenje anketa među osobljem te izrada analitičkih procjena i povezanih radnih dokumenata. Preostale četiri službe[27] taj pristup nisu primjenjivale na tako formaliziran način. Sud ujedno napominje da su GU EMPL i GU REGIO proveli takav postupak u sklopu priprema za svoje sljedeće strategije za borbu protiv prijevara.

71 GU EMPL i GU REGIO pripremaju godišnja interna izvješća o aktivnostima borbe protiv prijevara u kojima se iznosi napredak u provedbi akcijskih planova i koja dostavljaju OLAF-u i višem rukovodstvu. GU AGRI također priprema takvo izvješće, ali u razdoblju 2021. – 2025. njime je bilo obuhvaćeno samo sedam od 12 mjera iz njegove strategije za borbu protiv prijevara. Sud smatra da je pripremanje i dostavljanje takvog izvješća dobra praksa jer se time promiče transparentnost i odgovornost u tim službama te se njihovu rukovodstvu pružaju pouzdanije informacije o procesu upravljanja rizikom.

Izvješćivanje se poboljšalo, ali još uvijek je usmjereno na dovršetak aktivnosti umjesto na rezultate ili učinak

72 Komisija objavljuje[28] godišnja izvješća o zaštiti financijskih interesa EU-a (izvješća PIF). U tim se izvješćima opisuju mjere koje su Komisija i države članice poduzele kako bi zaštitile financijske interese EU-a i ona su Komisijin ključni alat za transparentnost i odgovornost prema javnosti kad je riječ o mjerama za borbu protiv prijevara. Izvješća PIF popraćena su prilogom u kojem Komisija svake godine iznosi podatke o provedbi svoje strategije za borbu protiv prijevara. Osim toga, Komisija izvješćuje o provedbi svoje strategije za borbu protiv prijevara u godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti, a službe izvješćuju o provedbi svojih strategija u svojim godišnjim izvješćima o radu.

---

[26] CINEA, GU ENER, GU MOVE, GU INTPA, GU RTD i REA.

[27] GU AGRI, GU EMPL te GU REGIO i GU HOME.

[28] Članak 325. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

U izvješću PIF dostupno je više informacija o rezultatima nego prije

73 Analiza koju je proveo Sud pokazuje da je tijekom godina, od njegove prve objave 1990., godišnje izvješće PIF postupno sadržavalo sve detaljnije informacije, kao što su podatci o povjerenstvu[29] za sustav ranog otkrivanja i isključenja, ažurirane informacije o stanju provedbe i procjeni nacionalnih strategija za borbu protiv prijevara te informacije o provedbi akcijskog plana na razini cijele Komisije. Stoga se broj radnih dokumenata priloženih tom izvješću znatno povećao.

74 Počevši od izvješća PIF za 2023., u novom posebnom radnom dokumentu pružaju se detaljniji pregled stanja i procjena nacionalnih strategija za borbu protiv prijevara, koji sadržavaju više informacija od samoprocjena država članica. U tom se pregledu primjenjuje pristup u dva koraka: ocjenjivanje ispunjavanja osnovnih kriterija i provedba kvalitativne analize. U navedenom izvješću predstavljene su i mjere za borbu protiv prijevara koje primjenjuju države članice. Dokument o mjerama poduzetim na temelju preporuka iz izvješća PIF za 2023. i njihovoj provedbi u državama članicama, koji je priložen izvješću PIF za 2024., sadržava analizu u kojoj su prikupljene dobre prakse koje su države članice utvrdile za rješavanje zajedničkih pitanja kako bi se pružio pregled mogućih rješenja.

75 Sustav IMS jedan je od glavnih izvora podataka za statistike o nepravilnostima uključene u izvješće PIF. Taj sustav obuhvaća rashode EU-a u okviru podijeljenog upravljanja s državama članicama. Komisija je prepoznala probleme povezane s točnošću i cjelovitošću podataka iz IMS-a i napominje da sudjeluje u „strukturiranom dijalogu” s upravljačkim tijelima za područje kohezije u 10 država članica kako bi riješila ta pitanja[30]. Takva ograničenja u kvaliteti podataka mogu utjecati na točnost analize i zaključaka u izvješću PIF. Mogu utjecati i na procjene vjerojatnosti i učinka rizika uključene u strategije koje provode službe koje djeluju u području podijeljenog upravljanja. Nadalje, iz toga se može zaključiti da je preporuka o poboljšanju IMS-a koju je Sud iznio u tematskom izvješću iz 2019. o borbi protiv prijevara u rashodima EU-a provedena u određenoj mjeri (***Prilog II.***).

[29] Članak 145. Uredbe 2024/2509 o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun EU-a.

[30] Odjeljak 2.3.3. izvješća PIF za 2024.

Izvješćivanjem na razini Komisije dobiva se slika stanja koja je pozitivnija nego što je to procijenio Sud

76 U izvješću PIF za 2024. i godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti zaključuje se da je Komisija „unaprijedila provedbu akcijskog plana”. Međutim, u relevantnim odjeljcima izvješća u velikoj se mjeri opisuje što se predmetnim mjerama trebalo postići umjesto što je zapravo ostvareno. Radni dokument o stanju provedbe akcijskog plana iz 2023. priložen izvješću PIF sadržavao je konkretniji uvid u napredak postignut prethodne godine.

77 Komisija se primarno usredotočuje na stanje provedbe pojedinačnih mjera. Međutim, ne procjenjuje niti utvrđuje opseg svojeg napretka u postizanju ciljeva iz strategije iz 2019. na temelju tih mjera. Zbog toga se ne prikazuje veza između provedbe mjera i stvarnog napretka u ostvarivanju željenih ishoda strategije.

78 Nadalje, Sud je utvrdio određene nedostatke u podatcima koje je Komisija iznijela za potrebe izrade izvješća PIF za 2024. Komisija je navela stanje za 17 mjera i podmjera koje je trebalo dovršiti do 2024. Smatrala je da je 13 od tih mjera dovršeno i da su četiri još u tijeku. Međutim, Sud je utvrdio da se dvije mjere koje je Komisija smatrala dovršenima nisu trebale smatrati takvima. U ***okviru 5.*** prikazan je primjer jedne od njih. Nadalje, za tri mjere za koje je bilo zabilježeno kašnjenje Komisija nije objasnila uzroke ograničenog napretka te je produžila rokove za dovršetak.

Okvir 5.

Primjer mjere za koju se prijevremeno smatralo da je dovršena

U jednoj od mjera bilo je potrebno istražiti mogućnosti suradnje s organizacijama civilnog društva kako bi se povećala razina zviždanja i prijavljivanja prijevara.

Komisija je organizirala osposobljavanje za 30 članova osoblja jedne organizacije civilnog društva i bila je u kontaktu s još jednom. Ujedno je analizirala sadržavaju li nacionalne strategije za borbu protiv prijevara mjere povezane sa zviždanjem.

Komisija nije uključila širi raspon organizacija civilnog društva kako bi zajamčila da su savjetovanja sveobuhvatna. Slijedom toga, opseg provedenih aktivnosti nije bio dovoljan da bi bilo opravdano smatrati da je ta mjera dovršena.

Nedosljednim izvješćivanjem na razini službi ograničava se sveobuhvatnost pregleda nad provedbom

79 Komisijine središnje službe svake godine daju upute drugim službama za pripremu njihovih godišnjih izvješća o radu, koje uključuju zahtjeve u pogledu izvješćivanja o sprečavanju, otkrivanju i ispravljanju prijevara. OLAF svake godine preispituje taj odjeljak kako bi se zajamčilo da je izvješćivanje o provedbi strategija za borbu protiv prijevara na razini službi potpuno i standardizirano. U uputama za 2024. od službi se zahtijevalo da ukratko izvijeste o svojim strategijama, praćenju koje su obavile i rezultatima te, ako su imale vodeću ulogu, o svojem doprinosu provedbi strategije za borbu protiv prijevara na razini Komisije i njezina izmijenjenog akcijskog plana.

80 Analiza godišnjih izvješća o radu odabranih službi koju je proveo Sud pokazuje da u njima često nema detaljnih informacija o provedbi mjera i da se u nekim slučajevima određene mjere uopće ne spominju (***tablica 2.***). Manjak tih informacija ne nadoknađuje se u izvješću PIF jer je ono usmjereno na pitanja na razini cijele institucije. Time se otežava stjecanje sveobuhvatnog pregleda nad provedbom strategija za borbu protiv prijevara na razini službi.

Tablica 2. | Informacije o provedbi mjera za borbu protiv prijevara dostupne u godišnjim izvješćima o radu službi

Služba	Broj mjera u strategiji službe	Broj mjera o kojima su u izvješću iznesene informacije	Informacije o doprinosu provedbi Komisijine strategije za mjere za koje ta služba ima vodeću ulogu
GU RTD*	**2**	**2**	Informacije nisu iznesene.
REA	**13**	**4**	Informacije su iznesene.
GU MOVE	**16**	**3**	Informacije su iznesene za jednu mjeru od njih dvije.
GU ENER	**18**	**4**	Informacije su iznesene za jednu mjeru od njih dvije.
CINEA*	**8**	**3**	Informacije nisu iznesene.
GU AGRI	**12**	**8**	Iznesene su općenite informacije za sve mjere.
GU EMPL i GU REGIO	**14**	**4**	Iznesene su općenite informacije za sve mjere.
GU INTPA	**16**	**12**	Iznesena je opća izjava za tri mjere od njih pet.
GU HOME**	**16**	—	—

(*) U godišnjim izvješćima o radu GU-a RTD i CINEA-e za 2024. upućuje se na akcijske planove koji su bili na snazi prije ažuriranja akcijskog plana na razini Komisije iz 2023. bez ikakvog upućivanja na mjere za koje te službe imaju vodeću ulogu.
(**) U godišnjem izvješću o radu GU-a HOME za 2024. navodi se da je provedba strategije za borbu protiv prijevara donesene 11. veljače 2025. u tijeku i da su sve mjere koje obuhvaćaju razdoblje do kraja 2024. provedene.

Izvor: Sud, na temelju godišnjih izvješća o radu službi za 2024.

Učinak Komisijine strategije za borbu protiv prijevara dosad nije procijenjen u potpunosti

81 OLAF je, kao služba s vodećom ulogom u Komisijinoj politici borbe protiv prijevara, na godišnjoj razini mjerio postizanje strateških ciljeva iz 2019. s pomoću internih radnih dokumenata. Za svaki se od sedam ciljeva strategije iz 2019. primarno upotrebljavao jedan pokazatelj, naime postotak povezanih mjera koje su bile dovršene. Postizanje dvaju ciljeva mjerilo se isključivo s pomoću tog pokazatelja. Za preostalih pet ciljeva upotrijebljeni su i dodatni pokazatelji, pri čemu su najčešći bili pokazatelji ostvarenja, kao što je broj organiziranih tečajeva osposobljavanja i sastanaka ili analitičkih dokumenata.

82 OLAF od 2023. više ne upotrebljava pokazatelje za mjerenje postizanja ciljeva. Umjesto toga počeo je upotrebljavati pokazatelje za utvrđivanje stupnja u kojoj su pojedinačne mjere dovršene. Sud napominje da u tablici praćenja za 2024. koja je upotrijebljena u tu svrhu za pet mjera na razini institucije od njih 44 nije bio dodijeljen nijedan pokazatelj, dok su za njih osam pokazatelji bili dodijeljeni samo djelomično, tj. ne za svaku podmjeru. Tablica praćenja za 2025. poboljšana je u tom pogledu jer je u njoj smanjen broj mjera bez pokazatelja (za jednu nema pokazatelja, a za njih šest dodijeljeni su djelomično).

83 Sud smatra da se i objektivnim pokazateljima koji su se upotrebljavali do 2023. i pokazateljima za mjere koji se upotrebljavaju otad mjere ostvarenja, a ne ishodi. To znači da se njima pruža uvid u to koliko je učinjeno, ali ne i što je postignuto – mjeri se napor umjesto rezultata. Stoga Komisija ne mjeri sustavno učinak napretka koji ostvaruje u postizanju strateških ciljeva. Iz toga se može zaključiti da preporuka o uvođenju izvješćivanja koje se temelji na postizanju ciljeva koju je Sud iznio u tematskom izvješću iz 2019. o borbi protiv prijevara u rashodima EU-a nije provedena u potpunosti (***Prilog II.***).

Ovo je izvješće usvojilo V. revizijsko vijeće, kojim predsjeda član Revizorskog suda Jan Gregor, na sastanku održanom u Luxembourgu 19. svibnja 2026.

Za Revizorski sud

Tony Murphy
predsjednik

Prilozi

Prilog I. – O reviziji

01 U razdoblju 2021. – 2027., u suradnji s državama članicama i u skladu s načelom dobrog financijskog upravljanja[1], Komisija upravlja godišnjim proračunom EU-a u iznosu do 200 milijardi eura. Pritom i za EU i za države članice postoji jasna i propisana obveza poduzimanja djelotvornih mjera za suzbijanje prijevara i drugih nezakonitih aktivnosti koje štete financijskim interesima EU-a[2]. Kako bi ispunjavala tu obvezu, Komisija mora imati pouzdan okvir unutarnje kontrole.

02 Upravljanje rizikom od prijevara jedna je od osnovnih sastavnica Komisijina okvira unutarnje kontrole. U skladu s načelom 8. tog okvira mjere za borbu protiv prijevara potrebno je osmišljavati, provoditi i dokumentirati na strukturiran način, a ne kao rascjepkane ili *ad hoc* mjere. Konkretnije, njime se propisuje izrada pouzdanih strategija za borbu protiv prijevara i njihova provedba na razini Komisije i razini službi, čime se pruža okvir za poboljšanje mjera za borbu protiv prijevara.

03 Stoga su Komisijine službe (tj. glavne uprave i izvršne agencije) osmislile vlastite strategije za borbu protiv prijevara (strategije na razini službi) koje se temelje na utvrđenim rizicima od prijevara i utvrdile odgovarajuće mjere za sprečavanje, otkrivanje, istraživanje i ispravljanje prijevara. Na razini institucije Komisija je svoju prvu strategiju za borbu protiv prijevara donijela 2011. Strategija iz 2011. zamijenjena je 2019. novom strategijom, kojoj je bio priložen akcijski plan. Komisija je 2023. ažurirala taj akcijski plan. Općenito gledajući, strategijom za borbu protiv prijevara na razini Komisije pruža se upravljački okvir za koordinaciju mjera za borbu protiv prijevara na razini svih Komisijinih službi. Tim pristupom nastoji se zajamčiti dosljednost i osmišljavanje mjera na temelju procjene rizika na razini cijele Komisije.

---

[1] Članak 317. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

[2] Ibid., članak 325.

04 Osim toga, Komisija je dužna svake godine izvješćivati Europski parlament i Vijeće o mjerama koje je poduzela kako bi ispunila svoju obvezu borbe protiv prijevara. To čini godišnjim izvješćem o zaštiti financijskih interesa EU-a (poznato kao izvješće PIF), čiji je cilj zajamčiti transparentnost, odgovornost i stalno praćenje rizika i trendova u pogledu prijevara te djelotvornost mjera za borbu protiv prijevara.

05 Europski ured za borbu protiv prijevara (OLAF) predvodi osmišljavanje i izradu Komisijine strategije. Pruža podršku, stavlja na raspolaganje metodologiju i preispituje strategije na razini službi. U okvir EU-a za upravljanje borbom protiv prijevara uključena su i neka druga tijela, pri čemu svako od njih ima svoje uloge i odgovornosti (***slika 1.***).

Slika 1. | Uloge i odgovornosti tijela uključenih u okvir EU-a za upravljanje borbom protiv prijevara

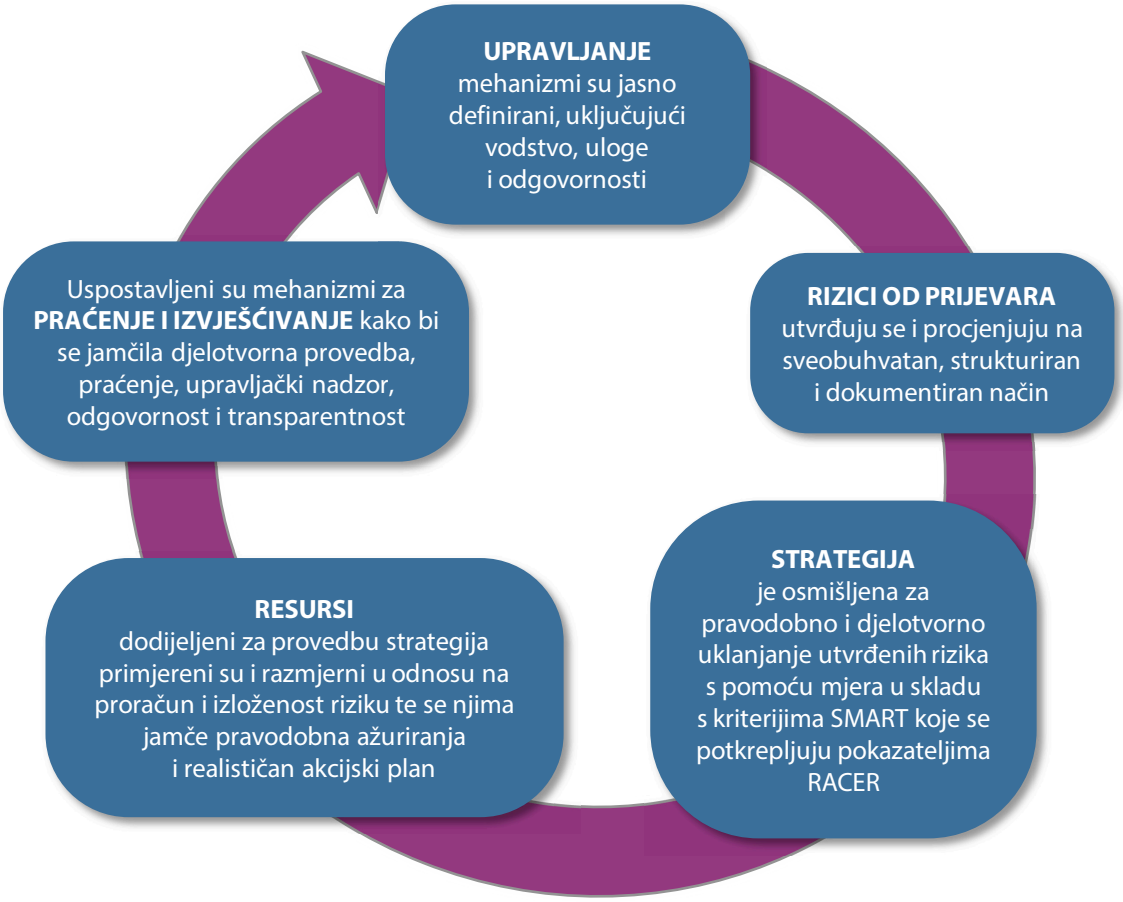
CMB Korporativni upravni odbor	OLAF Europski ured za borbu protiv prijevara	GU-ovi Glavne uprave Komisije	AFCOS Služba za koordinaciju borbe protiv prijevara	FPDNet Mreža za sprečavanje i otkrivanje prijevara	COCOLAF Savjetodavni odbor za koordinaciju sprečavanja prijevara
• Obavlja nadzor i pruža strateške smjernice o aspektima borbe protiv prijevara na razini institucije • Jednom godišnje raspravlja o aktivnostima za sprečavanje prijevara, analizi rizika i trendova, novostima u vezi sa strategijama i mjerama za borbu protiv prijevara te izvješću PIF	• Osmišljava Komisijinu strategiju za borbu protiv prijevara • Stavlja na raspolaganje metodologiju, iznosi preporuke i preispituje osmišljavanje strategija za borbu protiv prijevara na razini službi • Državama članicama stavlja na raspolaganje metodologiju za izradu nacionalnih strategija za borbu protiv prijevara	• Doprinose provedbi mjera iz Komisijine strategije • Osmišljavaju i provode strategije za borbu protiv prijevara na razini službi prilagođene područjima politika za koje su odgovorne • Vode registre rizika	• Nacionalna koordinacijska točka u suradnji s OLAF-om • Suradnja i redovita razmjena informacija s OLAF-om • Različito smještena unutar administrativne strukture svake države članice	• Forum osmišljen kao centar za stručno znanje i savjetovanje o pitanjima u vezi s borbom protiv prijevara • Održava tri plenarna sastanka godišnje • Uključuje podskupine sastavljene prema različitim profilima GU-ova	• Forum sastavljen od predstavnika relevantnih nadležnih nacionalnih službi država članica i službi Komisije • Olakšava suradnju i razmjenu informacija i primjera dobre prakse u području zaštite financijskih interesa EU-a • Raspravlja o (nacionalnim) strategijama za borbu protiv prijevara
• Glavni direktor OLAF-a može prisustvovati sastancima kad se raspravlja o pitanjima u vezi s borbom protiv prijevara	• Predsjeda mrežom FPDNet i odborom COCOLAF • Podnosi izvješća Korporativnom upravnom odboru • Surađuje sa službama za koordinaciju u državama članicama	• Određuju kontaktnu točku ili koordinatora odgovornog za borbu protiv prijevara koji će surađivati s OLAF-om • Sudjeluju na sastancima mreže FPDNet	• OLAF preporučuje da službe za koordinaciju borbe protiv prijevara sudjeluju u osmišljavanju (nacionalnih) strategija za borbu protiv prijevara • Različite odgovornosti za nacionalnu strategiju za borbu protiv prijevara u svakoj državi članici	• Doprinosi razmjeni dobrih praksi i informacija o borbi protiv prijevara između OLAF-a i GU-ova • Pomaže GU-ovima u osmišljavanju i ažuriranju sektorskih strategija za borbu protiv prijevara • Olakšava istorazinsko ocjenjivanje strategija za borbu protiv prijevara	• Sastaje se na plenarnoj razini dvaput godišnje i na dva sastanka skupina za izvješćivanje i analizu • Svake godine održava sastanak skupine za sprečavanje prijevara
	• Priprema izvješće PIF	• Pružaju informacije za izvješće PIF • Svake godine izvješćuju o provedenim mjerama, kontrolama i aktivnostima za borbu protiv prijevara	• Svaka država članica različito doprinosi izvješću PIF	• Doprinosi pripremi izvješća PIF	• Doprinosi pripremi izvješća PIF

Izvor: Sud, na temelju informacija koje je dostavila Komisija.

Opseg revizije i revizijski pristup

06 Sud je procijenio je li Komisija izradila i provodi li pouzdanu strategiju za borbu protiv prijevara na razini institucije i pouzdane strategije za borbu protiv prijevara na razini službi kako bi se suzbijale prijevare u rashodima EU-a. Sud je ispitao je li Komisija osmislila svoju strategiju za borbu protiv prijevara i povezane akcijske planove u skladu s dobrom praksom iz međunarodnih okvira za upravljanje prijevarama te jesu li akcijski planovi doprinijeli postizanju ciljeva te strategije. Naposljetku, Sud je procijenio mehanizme koje Komisija primjenjuje za praćenje i izvješćivanje u području borbe protiv prijevara, i na razini svojih službi i na razini cijele institucije. Na ***slici 2.*** prikazani su koraci koje je Sud poduzeo i područja koja je ispitao.

Slika 2. | Područja koja je Sud ispitao pridržavajući se strukture načela instituta CIPFA



CIPFA: Ovlašteni institut za javne financije i računovodstvo
SMART: kriteriji koji su specifični, mjerljivi, dostižni, relevantni i vremenski ograničeni
RACER: pokazatelji koji su relevantni, prihvaćeni, vjerodostojni, jednostavni za praćenje i otporni na manipulaciju

Izvor: Sud, na temelju kodeksa dobre prakse u upravljanju rizikom od prijevara i korupcije koji je objavio Ovlašteni institut za javne financije i računovodstvo (CIPFA).

07 Dobro osmišljene strategije za borbu protiv prijevara u kojima se primjenjuju načela instituta CIPFA i Odbora sponzorskih organizacija Povjerenstva Treadway (COSO) ključne su za ublažavanje rizika od prijevara i u konačnici doprinose nižim razinama prijevara. Međutim, zbog složenosti čimbenika koji potiču na prijevare, kao i činjenice da se aktivnosti za borbu protiv prijevara provode na više razina i da su prijevare same po sebi prikrivene, teško je ustanoviti izravan učinak takvih strategija. Zbog toga je procjena koju je Sud proveo bila usmjerena na osmišljavanje i provedbu tih strategija.

08 Opsegom revizije obuhvaćeni su Komisijina strategija iz 2019. te akcijski planovi iz 2023. i 2019., kao i povezane strategije i akcijski planovi koje provodi uzorak Komisijinih službi[3] sastavljen na temelju značajnosti sredstava kojima te službe upravljaju, pri čemu je zajamčeno da su obuhvaćena sva tri načina upravljanja. Osim ako je drukčije navedeno, datum zaključenja revizijskih aktivnosti Suda bio je 31. srpnja 2025.

09 Nadalje, Sud je provjerio stanje provedbe preporuka iz svojeg tematskog izvješća 01/2019 o prijevarama u rashodima EU-a koje su bile relevantne za ovo izvješće. Rezultati te analize prikazani su u ***Prilogu II.***

10 Revizijska metodologija koju je Sud primijenio u skladu je s međunarodnim revizijskim standardima koje je objavila Međunarodna organizacija vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI). Kako bi procijenio Komisijine strategije za borbu protiv prijevara, Sud je upotrijebio načela upravljanja rizikom od prijevara koje su utvrdili CIPFA i COSO. Riječ je o dva međunarodno priznata okvira za procjenu strukture i djelotvornosti strategija za borbu protiv prijevara unutar organizacija.

11 Sud je analizirao okvir za izradu i provedbu tih strategija, uključujući metodologije koje je OLAF stavio na raspolaganje za izradu strategija na razini službi, uspostavljene radne mehanizme te druga relevantna izvješća i popratne dokumente. Osim toga, Sud je obavio razgovore s članovima osoblja odabranih službi i OLAF-a.

[3] GU RTD, GU MOVE, GU ENER, GU INTPA, GU HOME, GU REGIO / GU EMPL, GU AGRI, CINEA, REA.

Prilog II. – Praćenje provedbe preporuka iz tematskog izvješća o prijevarama u rashodima EU-a objavljenog 2019. koje su relevantne za ovo izvješće

Br. preporuke	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
		Razina provedbe	Primjedbe
1. (a)	Djelomično prihvaćena	U određenoj mjeri	Prijavljivanje nepravilnosti i slučajeva sumnje na prijevaru poboljšalo se tijekom godina, ali i dalje postoje nedostatci.
1. (b)	Djelomično prihvaćena	U određenoj mjeri	Zbog nedostataka u svojim analitičkim kapacitetima Komisija ne može iznositi složenije analize rizika, uključujući pokazatelje po rashodovnim područjima, zemljama i sektorima.
2.1.		U potpunosti	
2.2.	Djelomično prihvaćena	U određenoj mjeri	Strategija za borbu protiv prijevara zaista kao ishodište ima analizu rizika, no ta bi analiza mogla biti sveobuhvatnija i temeljiti se na širem rasponu podataka. Komisija ne upotrebljava u potpunosti pokazatelje koji su mjerljivi i njezino izvješćivanje usmjereno je na ostvarenja, a ne na rezultate.
3.1.	Djelomično prihvaćena	U većoj mjeri	Još uvijek postoje određeni nedostatci u Komisijinoj procjeni rizika.
3.2.	Prihvaćena		Sud je proveo posebnu reviziju uspješnosti o isključivanju, tj. upotrebi „crne liste” (tematsko izvješće 11/2022).
3.3.	Prihvaćena		Izvan opsega ove revizije.
4	Djelomično prihvaćena		Sud je proveo posebnu reviziju uspješnosti o tijelima EU-a za borbu protiv prijevara (tematsko izvješće 26/2025).

Prilog III. – Pristup koji je Sud primijenio za procjenu jasnoće, mjerljivosti i relevantnosti mjera

Sud je upotrijebio kontrolni popis u nastavku i svakom odgovoru na potpitanje dodijelio bodove na temelju ljestvice s tri ocjene („da”, „djelomično” i „ne”). Za odgovor „da” dodijelio je puni ponder, za „djelomično” polovicu, a za „ne” nijedan bod. Ocjena za svaki pokazatelj prosjek je bodova za odgovarajuća potpitanja.

Pokazatelji	Ponderiranje
Dobro definirana i precizna	
Jesu li mjerom jasno obuhvaćeni prioritetni rizici/područja/procesi?	33 %
Je li jasno tko je odgovoran za mjeru?	33 %
Može li se mjera razumjeti nedvosmisleno?	33 %
Mjerljivi ishodi (tj. napredak se može pratiti)	
Može li se mjera pratiti s pomoću posebnih podataka?	33 %
Postoje li definirane vrijednosti za usporedbu?	33 %
Postoji li jasna mjerna jedinica (postotak, broj, dani, količina)?	33 %
Realistična s obzirom na resurse i ograničenja	
Ima li predmetna organizacija potrebne resurse (ljude, proračun, alate) za provedbu mjere?	33 %
Jesu li slični ciljevi postignuti u prošlosti?	33 %
Uzimaju li se u obzir prepreke koje bi mogle spriječiti dovršetak mjere (ograničenja sustava, pravna ograničenja, otpor promjenama)?	33 %
Usklađena sa širim ciljevima	
Je li mjera usklađena s ciljevima?	33 %
Pokreće li se provedba mjere u pravom trenutku?	33 %
Stvara li se mjerom konkretna vrijednost?	33 %
Vremenski ograničena	
Postoji li jasan rok za provedbu mjere?	50 %
Postoje li međuetape?	50 %

Pokrate i skraćeni nazivi

Pokrata ili skraćeni naziv	Definicija/objašnjenje
CINEA	Europska izvršna agencija za klimu, infrastrukturu i okoliš
CIPFA	Ovlašteni institut za javne financije i računovodstvo
COCOLAF	Savjetodavni odbor za koordinaciju sprečavanja prijevara
COSO	Odbor sponzorskih organizacija Povjerenstva Treadway
GU AGRI	Glavna uprava za poljoprivredu i ruralni razvoj
GU EMPL	Glavna uprava za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje
GU ENER	Glavna uprava za energetiku
GU HOME	Glavna uprava za migracije i unutarnje poslove
GU INTPA	Glavna uprava za međunarodna partnerstva
GU MOVE	Glavna uprava za mobilnost i promet
GU REGIO	Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku
GU RTD	Glavna uprava za istraživanje i inovacije
IMS	Sustav za upravljanje nepravilnostima
Izvješće PIF	Izvješće o zaštiti financijskih interesa EU-a
OLAF	Europski ured za borbu protiv prijevara
REA	Europska izvršna agencija za istraživanje
Strategija na razini službi	Strategija za borbu protiv prijevara koju provodi određena Komisijina služba

Pojmovnik

Pojam	Definicija/objašnjenje
Arachne	Integrirani alat za rudarenje podataka i utvrđivanje razine rizika koji je razvila Komisija i kojim se procjenjuju rizici povezani sa subjektima koji sudjeluju u postupcima dodjele ugovora financiranih sredstvima EU-a i provedbi tih ugovora.
Ciklus borbe protiv prijevara	Sve faze sprečavanja, otkrivanja, istraživanja i sankcioniranja prijevara.
Istraživačke službe	Glavne uprave, izvršne agencije i zajednička poduzeća koji djeluju u području istraživačke politike.
Izravno upravljanje	Upravljanje fondom ili programom EU-a koje, za razliku od podijeljenog ili neizravnog upravljanja, izravno obavlja sama Komisija.
Izvršna agencija	Organizacija kojom upravlja i koju je uspostavila Komisija na ograničeno razdoblje kako bi u Komisijino ime i pod njezinom nadležnošću obavljala određene zadatke povezane s programima ili projektima EU-a.
Neizravno upravljanje	Metoda izvršenja proračuna EU-a u okviru koje Komisija povjerava zadaće izvršenja proračuna drugim subjektima (kao što su zemlje izvan EU-a i međunarodne organizacije).
Podijeljeno upravljanje	Način izvršenja proračuna EU-a u okviru kojeg, za razliku od izravnog upravljanja, Komisija delegira provedbu relevantnih zadaća određenoj državi članici, ali i dalje snosi krajnju odgovornost.
Praćenje	Sustavno promatranje i provjeravanje napretka u ostvarivanju određenog cilja, dijelom s pomoću pokazatelja.
Prijevara	Namjerno i nezakonito korištenje obmanom radi stjecanja imovinske koristi oduzimanjem imovine ili novca drugoj strani.
Procjena rizika	Sustavno utvrđivanje i analiziranje rizika povezanih s određenom operacijom ili određenim procesom kako bi se stekla osnova za upravljanje tim rizicima.
Rizik	Mogućnost nastanka štetnog događaja.
Slabost	Nedostatak zbog kojeg se određen proces ili organizacija izlažu riziku.
Služba	U kontekstu ovog izvješća glavna uprava ili izvršna agencija Komisije.
Upravljačko tijelo	Nacionalno, regionalno ili lokalno tijelo (javno ili privatno) koje je država članica zadužila za upravljanje određenim programom koji se financira sredstvima EU-a.
Upravljanje rizikom	Sustavno prepoznavanje rizika i poduzimanje mjera za njihovo ublažavanje ili uklanjanje odnosno smanjenje njihova učinka.

Odgovori Komisije

https://www.eca.europa.eu/hr/publications/SR-2026-18

Kronologija

https://www.eca.europa.eu/hr/publications/SR-2026-18

Revizorski tim

U tematskim izvješćima Suda iznose se rezultati revizija koje su provedene za politike i programe EU-a ili teme povezane s upravljanjem u posebnim proračunskim područjima. U odabiru i oblikovanju takvih revizijskih zadataka Sud nastoji postići što veći učinak uzimajući u obzir rizike za uspješnost ili usklađenost, vrijednost predmetnih prihoda ili rashoda, predstojeće razvojne promjene te politički i javni interes.

Ovu reviziju uspješnosti provelo je V. revizijsko vijeće, kojim predsjeda član Suda Jan Gregor i koje je specijalizirano za rashodovna područja financiranja i administracije Unije. Reviziju je predvodila članica Suda Ildikó Gáll-Pelcz, a potporu su joj pružali voditeljica njezina ureda Kinga Bara, ataše u njezinu uredu Raymond Larkin, rukovoditeljica Bogna Kuczyńska, voditelj radnog zadatka Tomasz Kokot te revizori Agathokleia Varytimou, Jan Guman i Sara Danif.

Ildikó Gáll-Pelcz

Raymond Larkin

Claudia Kinga Bara

Bogna Kuczynska

Tomasz Kokot

Agathokleia Varytimou

Jan Guman

Sara Danif

Slijeva nadesno, gornji red: Ildikó Gáll-Pelcz, Raymond Larkin, Kinga Bara.
Slijeva nadesno, donji red: Bogna Kuczyńska, Tomasz Kokot, Agathokleia Varytimou, Jan Guman, Sara Fernandes Danif.

AUTORSKA PRAVA

© Europska unija, 2026.

Politika Europskog revizorskog suda (Sud) o ponovnoj uporabi sadržaja utvrđena je u Odluci Suda br. 6-2019 o politici otvorenih podataka i ponovnoj uporabi dokumenata.

Osim ako je drukčije navedeno (npr. u pojedinačnim napomenama o autorskim pravima), sadržaj Suda koji je u vlasništvu EU-a ima dozvolu Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0). Stoga je opće pravilo da je ponovna uporaba dopuštena pod uvjetom da se na odgovarajući način navede izvor i naznače eventualne promjene. Osoba koja ponovno upotrebljava sadržaj Suda ne smije izmijeniti izvorno značenje ili poruku. Sud ne snosi odgovornost za posljedice ponovne uporabe.

Ako određeni sadržaj prikazuje osobe čiji je identitet moguće utvrditi, npr. u slučaju fotografija koje prikazuju osoblje Suda, ili ako uključuje djela trećih strana, potrebno je zatražiti dodatno dopuštenje.

U slučaju dobivanja takvog dopuštenja njime se poništava i zamjenjuje prethodno opisano opće dopuštenje i jasno se navode sva ograničenja koja se primjenjuju na uporabu tog sadržaja.

Za uporabu ili reprodukciju sadržaja koji nije u vlasništvu EU-a dopuštenje se po potrebi mora zatražiti izravno od nositelja autorskih prava.

Fotografija na naslovnoj stranici: © Pongsak – stock.adobe.com.

Softver ili dokumenti na koje se primjenjuju prava industrijskog vlasništva, kao što su patenti, žigovi, registrirani dizajn, logotipi i nazivi, nisu obuhvaćeni politikom Suda o ponovnoj uporabi sadržaja.

Na internetskim stranicama institucija Europske unije unutar domene europa.eu dostupne su poveznice na internetske stranice trećih strana. Sud nema nikakvu kontrolu nad njihovim sadržajem te je stoga preporučljivo da provjerite njihove politike zaštite osobnih podataka i autorskih prava.

Upotreba logotipa Suda

Logotip Suda ne smije se upotrebljavati bez prethodne suglasnosti Suda.

HTML	ISBN 978-92-849-7703-1	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/7051483	QJ-01-26-027-HR-Q
PDF	ISBN 978-92-849-7704-8	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/4274564	QJ-01-26-027-HR-N

KAKO UPUĆIVATI

Europski revizorski sud, tematsko izvješće 18/2026 „Komisijina strategija za borbu protiv prijevara – Sveobuhvatna, ali nedovoljno ambiciozna”, Ured za publikacije Europske unije, 2026.

Rizici od prijevara koji utječu na proračun EU-a neprestano se mijenjaju, zbog čega je potreban pouzdan i koordiniran okvir za borbu protiv prijevara na svim razinama Komisije. U ovom izvješću procjenjuje se je li Komisijina strategija za borbu protiv prijevara osmišljena na način koji je prikladan za upravljanje rizicima od prijevara i podupiranje njezine dosljedne provedbe. Iako je strategija općenito usklađena s priznatim načelima upravljanja rizikom od prijevara i obuhvaća cijeli ciklus borbe protiv prijevara, Sud je utvrdio nedostatke u procjeni rizika, planiranju mjera, praćenju i izvješćivanju. Konkretno, u procjenama rizika ne upotrebljavaju se sustavno svi relevantni izvori informacija niti se dovoljno uzimaju u obzir novi rizici, mjere često nisu dovoljno ambiciozne ili za njih nedostaju mjerljivi ishodi i jasni vremenski okviri, a praćenje je više usmjereno na provedbu nego na rezultate ili učinak. Sud stoga iznosi preporuke za jačanje nadzora, procjena rizika, akcijskih planova i izvješćivanja.

Tematsko izvješće Suda u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim podstavkom UFEU-a.

CURIA RATIONUM
EUROPSKI REVIZORSKI SUD

Ured za publikacije Europske unije

EUROPSKI REVIZORSKI SUD
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Upiti: eca.europa.eu/hr/contact
Internetske stranice: eca.europa.eu
Društvene mreže: @EUauditors