

Tematsko izvješće

## Sukobi interesa u vezi s rashodima EU-a za koheziju i poljoprivredu

Uspostavljen je relevantni okvir, no postoje nedostatci u transparentnosti i mjerama za otkrivanje



EUROPSKI  
REVIZORSKI  
SUD

# Sadržaj

	Odlomak
<b>Sažetak</b>	<b>I. – VI.</b>
<b>Uvod</b>	<b>01. – 13.</b>
<b>Sukobi interesa i proračun EU-a</b>	<b>01. – 06.</b>
<b>Sukobi interesa i podijeljeno upravljanje</b>	<b>07. – 10.</b>
<b>Rizici u pogledu sukoba interesa i zaštita vladavine prava</b>	<b>11. – 13.</b>
<b>Opseg revizije i revizijski pristup</b>	<b>14. – 17.</b>
<b>Opažanja</b>	<b>18. – 82.</b>
<b>Mjere za poboljšanje transparentnosti i zaštitu zviždača još nisu uspostavljene</b>	<b>18. – 48.</b>
Komisija nudi sveobuhvatno osposobljavanje i zahtijeva obvezne izjave, no postoje nedostatci u njezinih postupcima u pogledu slučajeva „rotirajućih vrata“	20. – 24.
Komisija pronalazi nedostatke u preventivnim postupcima država članica i pruža korisne smjernice	25. – 28.
Države članice uspostavile su okvir za sprječavanje sukoba interesa, ali on nije izmijenjen od donošenja nove definicije na razini EU-a	29. – 30.
Države članice uvele su postupke za upravljanje sukobima interesa, ali i dalje postoje određeni nedostatci	31. – 42.
Ulažu se napor u povećanje transparentnosti u pogledu korisnika finansijskih sredstava EU-a	43. – 46.
Kašnjenja u prenošenju direktive o zaštiti zviždača u nacionalno zakonodavstvo	47. – 48.
<b>Nedostatci u mjerama za otkrivanje, rješavanje i prijavljivanje sukoba interesa</b>	<b>49. – 82.</b>
Komisija se usredotočuje na prijavljene sumnjive slučajeve	51. – 58.
Države članice stavlju veći naglasak na otkrivanje sukoba interesa u području javne nabave, ali ne posvećuju dovoljno pozornosti određenim znakovima upozorenja	59. – 64.
Revizijska tijela u državama članicama utvrdila su nedostatke u području upravljanja sukobima interesa	65. – 66.

Rudarenje podataka ne upotrebljava se u dovoljnoj mjeri za otkrivanje slučajeva sukoba interesa	67. – 73.
Uvedeni su mehanizmi rješavanja, ali postupci mogu biti dugotrajni	74. – 77.
Prijavljivanje sukoba interesa nepotpuno je	78. – 82.
<b>Zaključci i preporuke</b>	83. – 91.

## **Pokrate i skraćeni nazivi**

### **Pojmovnik**

### **Odgovori Komisije**

### **Kronologija**

### **Revizorski tim**

# Sažetak

- I.** Sukob interesa nepravilnost je koja utječe na proračun EU-a i koja može biti povezana s prijevarama. Definiran je u Financijskoj uredbi EU-a i u direktivama EU-a o javnoj nabavi.
- II.** Izmjenom članka 61. Financijske uredbe koja je uvedena 2018. izričito su se proširile obveze izbjegavanja sukoba interesa za osobe koje sudjeluju u upravljanju finansijskim sredstvima EU-a u državama članicama u području podijeljenog upravljanja. Sukob interesa postoji ako je ugroženo nepristrano i objektivno obnašanje dužnosti osoba uključenih u izvršenje proračuna EU-a zbog razloga povezanih s obitelji, emotivnim životom, političkom ili nacionalnom pripadnošću, ekonomskim interesom ili bilo kojim drugim izravnim ili neizravnim osobnim interesom.
- III.** Svrha je ove revizije bila provjeriti, u kontekstu izmijenjenog zakonodavstva, nedavnih slučajeva i interesa ključnih dionika i javnosti, jesu li Komisija i države članice na odgovarajući način riješile pitanja sukoba interesa u zajedničkoj poljoprivrednoj politici i kohezijskoj politici. Revizijom su se nastojali istaknuti mogući nedostatci u upravljanju sukobima interesa na razini Komisije i razini država članica te preporučiti poboljšanja.
- IV.** Sud je procijenio okvir i postupke koji su uspostavljeni radi sprječavanja slučajeva sukoba interesa, kao i mjere za otkrivanje, rješavanje i prijavljivanje takvih slučajeva.
- V.** Utvrdio je da su i Komisija i države članice uložile napore u rješavanje sukoba interesa, no da i dalje postoje nedostatci, posebice u pogledu promicanja transparentnosti i otkrivanja rizičnih situacija u državama članicama, kao i u pogledu sveobuhvatnog izvješćivanja o slučajevima sukoba interesa kako bi Komisija i tijela država članica imali jasan pregled.
- VI.** Sud preporučuje mjere za pomoć Komisiji u svrhu povećanja njezina kapaciteta za sprječavanje i otkrivanje sukoba interesa te promicanja transparentnosti.

# Uvod

## Sukobi interesa i proračun EU-a

**01.** Sukob interesa nepravilnost je koja utječe na proračun EU-a i koja može biti povezana s prijevarama. Sud Europske unije presudio je da „sukob interesa čini, objektivno i sam po sebi, ozbiljnu nepravilnost, a da pri tome nije potrebno da ga se definira tako što će se uzeti u obzir namjere predmetnih stranaka i jesu li one postupale u dobroj ili lošoj vjeri”<sup>1</sup>. Sukob interesa definiran je u Financijskoj uredbi EU-a<sup>2</sup> i u direktivama EU-a o javnoj nabavi<sup>3</sup>.

**02.** Izmjenom članka 61. Financijske uredbe koja je uvedena 2018. izričito su se proširile obveze izbjegavanja sukoba interesa za osobe koje sudjeluju u upravljanju finansijskim sredstvima EU-a u državama članicama. Taj se članak primjenjuje i na osobe koje sudjeluju u donošenju odluka o pripremnim aktima za programe potrošnje EU-a, kao što su članovi vlade. U skladu s člankom 61. stavkom 3. sukob interesa postoji ako je ugroženo nepristrano i objektivno obnašanje dužnosti osoba uključenih u izvršenje proračuna EU-a zbog obiteljskih, emotivnih, političkih ili nacionalnih razloga, ekonomskog interesa ili drugog izravnog ili neizravnog osobnog interesa.

**03.** Ako je utvrđen navodni ili stvarni sukob interesa, nadležno tijelo mora se pobrinuti za to da osoba o kojoj je riječ prestane sa svim aktivnostima u vezi s tim predmetom. Člankom 36. stavkom 3. Financijske uredbe zahtijeva se djelotvorna unutarnja kontrola u izvršenju proračuna EU-a na temelju najboljih međunarodnih praksi i uključujući izbjegavanje sukoba interesa.

**04.** Za potrebe ovog izješća Sud definira „interes“ kao dužnost, obvezu, zaduženje ili cilj povezan s posebnom društvenom ili gospodarskom ulogom ili praksom. Takav interes može biti namijenjen za pogodovanje određenim pojedincima ili skupinama ili za njihovo stavljanje u nepovoljan položaj. Interes se može kategorizirati kao izravan ili neizravan i kao finansijski ili nefinansijski (vidjeti *sliku 1.*).

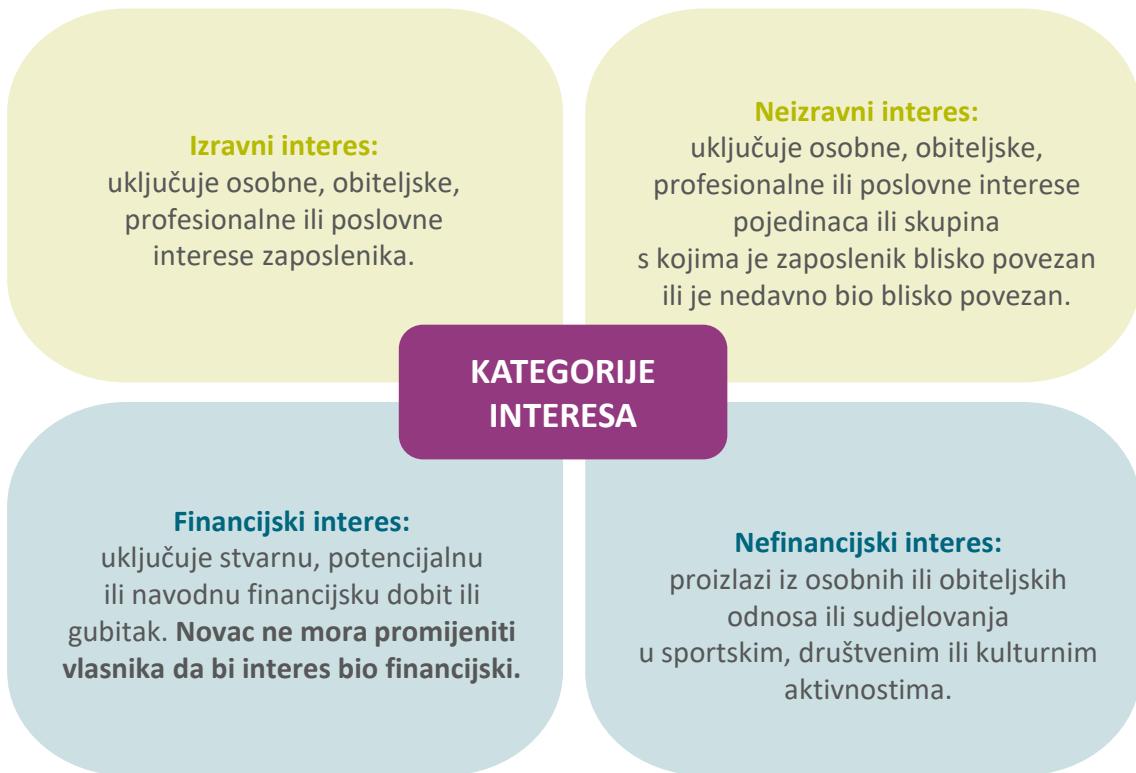
---

<sup>1</sup> *Ismeri Europa Srl protiv Revizorskog suda Europskih zajednica.*

<sup>2</sup> Financijska uredba EU-a, članak 61.

<sup>3</sup> Članak 35. Direktive 2014/23/EU, članak 24. Direktive 2014/24/EU i članak 42. Direktive 2014/25/EU.

### Slika 1. – Kategorije interesa



Izvor: [Komisija za javni sektor Victorije](#), 2016.

**05.** OECD<sup>4</sup> dijeli različite vrste sukoba interesa na stvarne, potencijalne i navodne. Razlika među njima, koja nije definirana u pravu EU-a, predstavljena je na [slici 2.](#) u nastavku, kako se primjenjuje u kontekstu financiranja EU-a:

<sup>4</sup> OECD, „Managing conflict of interest in the public sector”, 2005.

## Slika 2. – Primjeri stvarnog, navodnog i mogućeg sukoba interesa



Izvor: Sud.

**06.** Osim toga, u nacionalnim pravilima mogu se razmatrati i sukobi interesa koji se odnose na privatne korisnike projekata financiranih sredstvima EU-a (na primjer između korisnika i njihovih dobavljača), što nije obuhvaćeno Financijskom uredbom. Tim se pravilima obično nastoje izbjegići inflacija cijena, dostavljanje lažnih dokaza za opravdavanje troškova ili izbjegavanje pravila prihvatljivosti<sup>5</sup>. Europski ured za borbu protiv prijevara (OLAF) posljednjih je godina utvrdio takve slučajeve<sup>6</sup>.

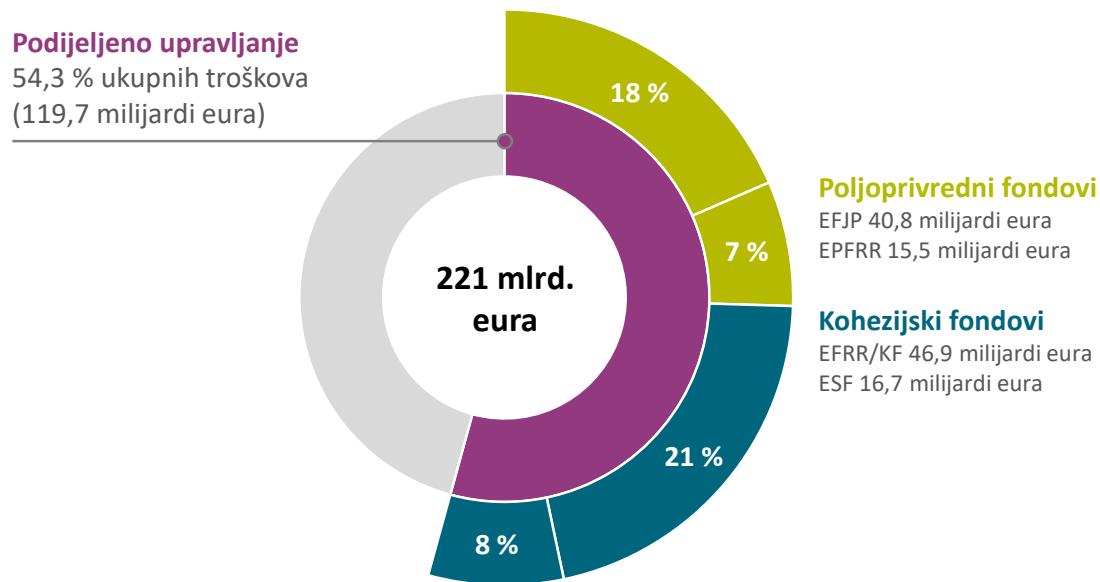
## Sukobi interesa i podijeljeno upravljanje

**07.** Otprilike polovina rashoda EU-a pod podijeljenim je upravljanjem Komisije i država članica (vidjeti *sliku 3.*). To uključuje dva poljoprivredna fonda – Europski fond za jamstva u poljoprivredi (EFJP) i Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR) – i tri glavna kohezijska fonda – Europski fond za regionalni razvoj (EFRR), Europski socijalni fond (ESF) i Kohezijski fond (KF).

<sup>5</sup> Vidjeti npr. OECD, „Collusion and Corruption in Public Procurement”, 2010.

<sup>6</sup> Vidjeti Izvješće OLAF-a za 2021., str. 18. ili Izvješće OLAF-a za 2020., str. 14. – 15.

**Slika 3. – Rashodi EU-a u okviru podijeljenog upravljanja tijekom 2021.**



Izvor: Sud, na temelju računovodstvene dokumentacije Europske unije za 2021. koju je izradila Europska komisija.

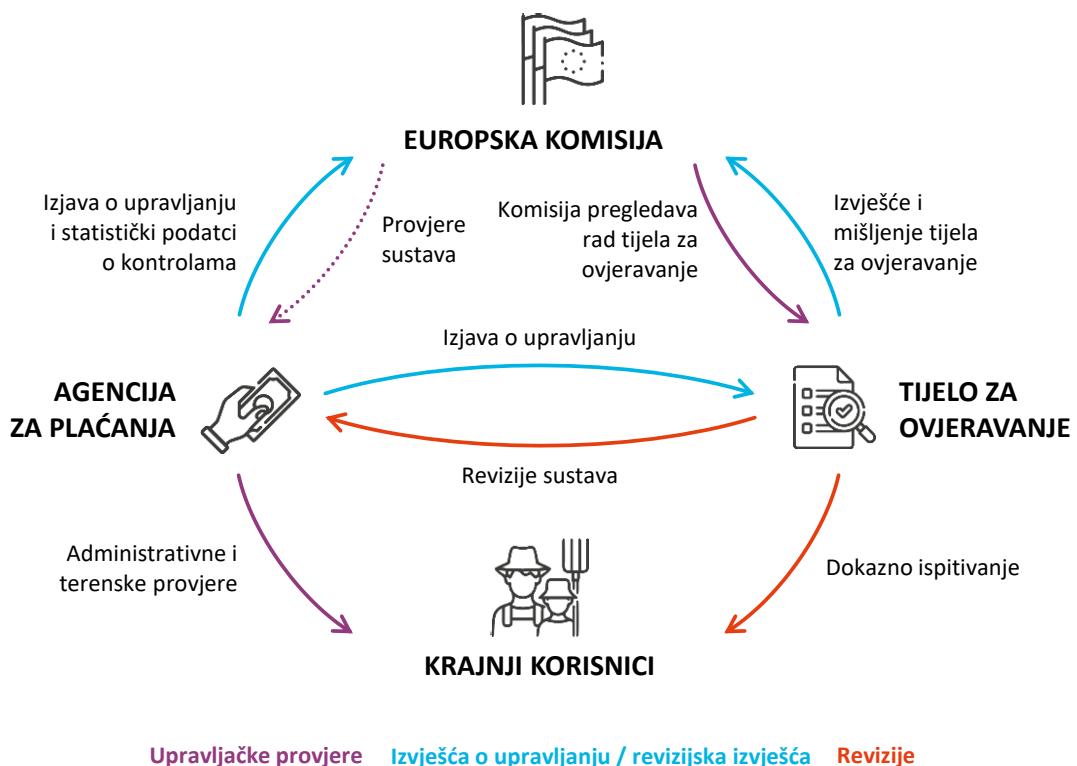
**08.** U okviru podijeljenog upravljanja Komisija snosi krajnju odgovornost za izvršenje proračuna. [Komisija](#) dobiva jamstvo s pomoću uspostavljenih sustava unutarnje kontrole i izvješćivanja, pruža smjernice i potporu provedbenim i revizijskim tijelima u državama članicama, provodi revizije i može primijeniti finansijske ispravke ako države članice ne zaštite proračun EU-a. [Države članice](#) moraju poduzeti djelotvorne i razmjerne mjere za sprječavanje, otkrivanje i ispravljanje nepravilnosti (kao što su sukobi interesa) u okviru podijeljenog upravljanja, među ostalim nepravilnosti nastale prijevarom, i izvršiti povrat nepropisno isplaćenih iznosa.

**09.** U području [kohezije](#) upravljačka tijela odgovorna su za procjenu zahtjeva za dodjelu bespovratnih sredstava, odabir projekata za financiranje, upravljanje administrativnim i terenskim provjerama, odobrenje plaćanja, prikupljanje podataka o svakoj aktivnosti i utvrđivanje mjera za borbu protiv prijevara. Upravljačka tijela neke od svojih funkcija mogu povjeriti posredničkim ili ovlaštenim tijelima koja mogu biti ministarstva ili druga javna ili privatna tijela. Neovisna revizijska tijela provjeravaju djelotvornost rada sustava upravljanja i unutarnjih kontrola određenog operativnog programa.

**10.** U području [poljoprivrede](#) (vidjeti [sliku 4.](#)) upravljačka tijela upravljaju programima ruralnog razvoja financiranim sredstvima EPFRR-a. Agencije za plaćanja odgovorne su za upravljanje rashodima EFJP-a i EPFRR-a i kontrolu nad njima. One

mogu drugim javnim ili privatnim tijelima delegirati funkcije kao što su upravljanje zahtjevima za potporu ili terenske provjere krajnjih primatelja. Tijela za ovjeravanje izražavaju mišljenje o cjelovitosti, točnosti i istinitosti godišnje računovodstvene dokumentacije agencije za plaćanja, pravilnom funkcioniranju njezina sustava unutarnje kontrole te zakonitosti i pravilnosti rashoda za koje je od Komisije zatražena nadoknada troškova.

#### Slika 4. – Podijeljeno upravljanje u području ZPP-a



Izvor: Sud.

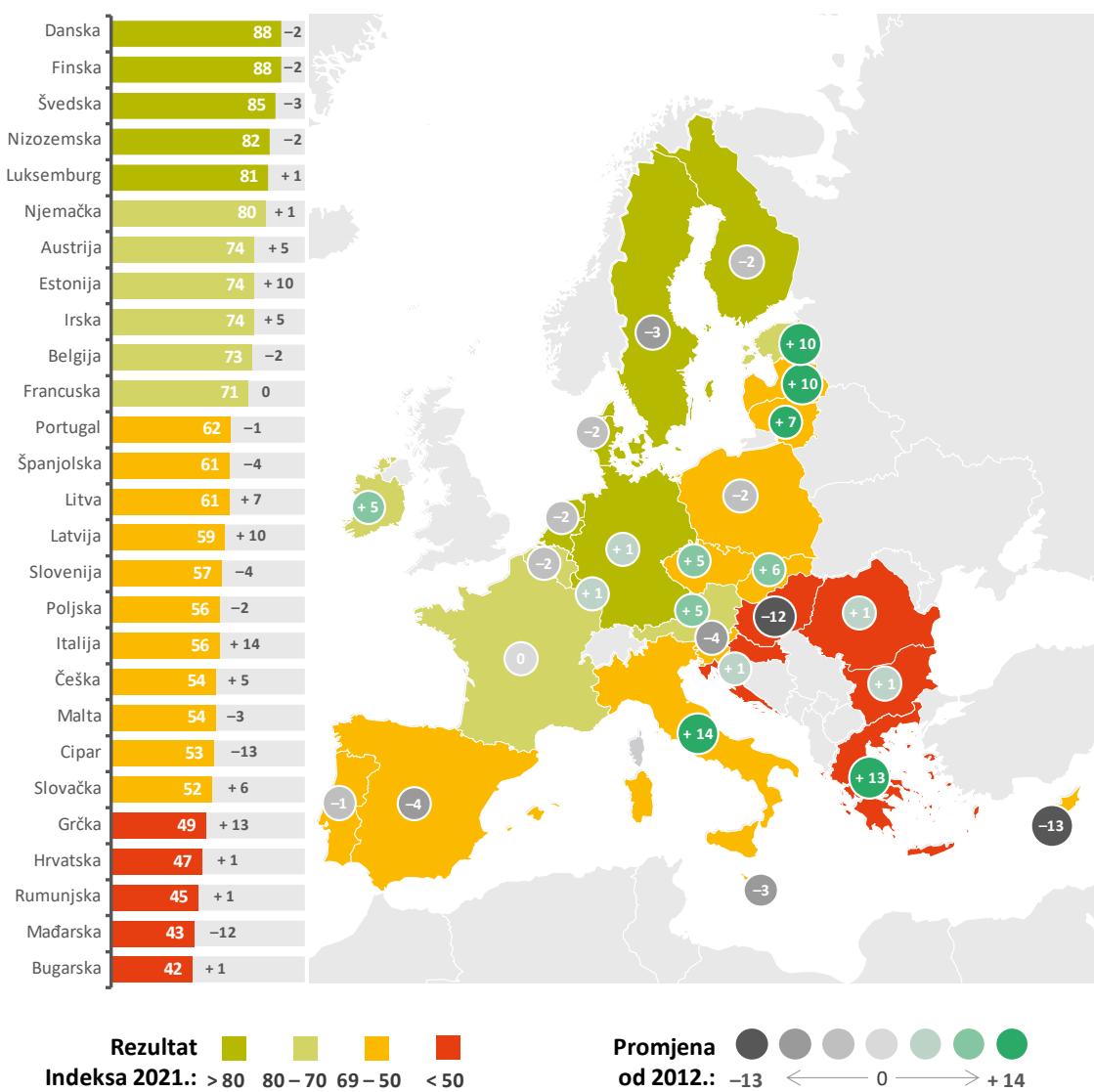
#### Rizici u pogledu sukoba interesa i zaštita vladavine prava

**11.** Izvešće Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD)<sup>7</sup> pokazuje da sukobi interesa u području podijeljenog upravljanja mogu činiti znatan rizik tijekom ciklusa upravljanja projektom. Tijekom faze podnošenja zahtjeva i odabira projekata tajni sporazumi između javnih dužnosnika, podnositelja zahtjeva i trećih strana mogu doprinijeti nepravednoj dodjeli projekata. Počinitelji mogu podmititi javne dužnosnike i krivotvoriti dokumentaciju. Tijekom faze zaključivanja i evaluacije projekata sukobi interesa mogu ugroziti objektivnost evaluacijskih izvješća.

<sup>7</sup> OECD, „Fraud and Corruption in European Structural and Investment Funds”, 2019.

**12.** U siječnju 2022. organizacija *Transparency International* objavila je najnoviju inačicu svojeg indeksa percepcije korupcije. Taj indeks obuhvaća mito, no i druge oblike preusmjerenja javnih finansijskih sredstava. Indeksom se procjenjuju preventivni mehanizmi, kao što su sposobnost vlade da zajamči primjenu mehanizama za očuvanje integriteta ili postojanje odgovarajućih zakona o objavljivanju finansijskih podataka, sprječavanju sukoba interesa i pristupa informacijama. Općenito se smatra da je u EU-u u prosjeku manje korupcije nego u drugim regijama. Danska, Švedska i Finska su među državama s najboljim rezultatima. Rumunjska, Mađarska i Bugarska najlošije su u poretku država članica EU-a (vidjeti *sliku 5.*).

**Slika 5. – Indeks percepcije korupcije za 2021. – Evropska unija**



Izvor: Sud, na temelju indeksa percepcije korupcije za 2021. organizacije Transparency International, 2022.

**13.** U prosincu 2020. Europski parlament i Vijeće donijeli su [Uredbu 2020/2092 o općem režimu uvjetovanosti za zaštitu proračuna Unije](#). U toj uredbi utvrđuje se niz situacija koje mogu upućivati na povredu načela vladavine prava. U skladu s člankom 3. Uredbe „neosiguravanje nepostojanja sukoba interesa“ jedna je od tih situacija. Ako takve povrede u dovoljnoj mjeri izravno utječu na dobro finansijsko upravljanje proračunom EU-a ili postoji ozbiljan rizik od takvog učinka, Komisija mora predložiti odgovarajuće mjere. [Smjernice Komisije](#) o tome kako primjenjivati te odredbe objavljene su u ožujku 2022<sup>8</sup>. Komisija je 27. travnja 2022. Mađarskoj poslala obavijest kojom je službeno pokrenula postupak predviđen Uredbom 2092/2020 za zaštitu proračuna EU-a. Komisija je 18. rujna 2022. Vijeću predložila mjere za zaštitu proračuna EU-a i finansijskih interesa EU-a od povreda načela vladavine prava u Mađarskoj<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Smjernice za primjenu Uredbe 2020/2092 o općem režimu uvjetovanosti za zaštitu proračuna Unije, C(2022) 1382 final, 2.3.2022., Bruxelles.

<sup>9</sup> Prijedlog provedbene odluke Vijeća o mjerama za zaštitu proračuna Unije od povreda načela vladavine prava u Mađarskoj, COM/2022/485 final.

# Opseg revizije i revizijski pristup

**14.** Cilj je Suda bio provjeriti jesu li sukobi interesa u odgovarajućoj mjeri uzeti u obzir u zajedničkoj poljoprivrednoj politici i kohezijskoj politici u kontekstu izmijenjenog zakonodavstva, najnovijih slučajeva i interesa ključnih dionika, kao što su Europski parlament i javnost. Kako bi to obavio, Sud je procijenio jesu li Komisija i države članice učinile sljedeće:

- uspostavile sveobuhvatan pravni okvir, razvile odgovarajuće postupke i poduzele mjere za podizanje razine javne svijesti radi sprječavanja situacija sukoba interesa; i
- poduzele mjere za otkrivanje, rješavanje i prijavljivanje slučajeva sukoba interesa.

**15.** Sud se usredotočio na sukobe interesa u području podijeljenog upravljanja, kako su definirani u Financijskoj uredbi i Direktivi o javnoj nabavi, no obuhvatio je i sukobe interesa koji uključuju privatne korisnike koji primaju plaćanja EU-a. Sud je obuhvatio mjere koje se financiraju iz EFRR-a, KF-a, ESF-a te EFJP-a i EPFRR-a, koje čine gotovo 95 % svih rashoda u okviru podijeljenog upravljanja.

**16.** Revizijski dokazi prikupljeni su na sljedeće načine:

- pregledom strateških i zakonodavnih dokumenata te dokumenata s politikama i smjernicama o sukobima interesa;
- razgovorima s predstavnicima pet glavnih uprava (GU-ova) Komisije<sup>10</sup> i OLAF-om, EPPO-om<sup>11</sup>, Europskom ombudsmanicom, OECD-om, GRECO-om<sup>12</sup>, Uredom UN-a za etiku, znanstvenim stručnjacima i akademicima, skupinama za strateško promišljanje i drugim relevantnim dionicima;
- razgovorima s predstavnicima iz više od 50 nacionalnih i regionalnih tijela u četirima državama članicama (Njemačka<sup>13</sup>, Mađarska, Malta i Rumunjska) koja

<sup>10</sup> Komisijina Glavna uprava za poljoprivredu i ruralni razvoj (GU AGRI), Glavna uprava za proračun (GU BUDG), Glavna uprava za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje (GU EMPL), Glavna uprava za ljudske resurse i sigurnost (GU HR) i Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku (GU REGIO).

<sup>11</sup> Ured europskog javnog tužitelja neovisni je ured javnog tužiteljstva Europske unije.

<sup>12</sup> Skupina država protiv korupcije (GRECO) tijelo je Vijeća Europe za borbu protiv korupcije.

<sup>13</sup> Naglasak je ponajprije na regijama Bavarskoj i Saarlandu.

upravljuju kohezijskim i poljoprivrednim fondovima, kao i razgovorima s predstavnicima nevladinih organizacija. Sud je odabrao te četiri države članice prema kriterijima kao što su veličina, nacionalna i regionalna struktura, zemljopisna rasprostranjenost, značajnost potpore EU-a za koheziju i poljoprivredu, poredak prema različitim indeksima korupcije i prijavljivanje slučajeva sukoba interesa Komisiji (OLAF) koje provode države članice. Osim toga, Sud se obratio još dvjema državama članicama (Italija i Luksemburg) u pogledu pojedinačnih slučajeva sukoba interesa koje su otkrili mediji i uključio je relevantne primjere iz Češke koji su proizigli iz aktivnosti koje je Sud obavio u pogledu svoje izjave o jamstvu;

- anketiranjem svih država članica EU-a radi prikupljanja informacija i mišljenja kojima su upotpunjene revizijske aktivnosti koje je Sud obavio u svojem uzorku država članica. Sud je anketu uputio ključnim tijelima u području podijeljenog upravljanja, odnosno upravljačkim tijelima, agencijama za plaćanja, revizijskim tijelima te tijelima za ovjeravanje. Stopa odgovora iznosila je 90 %.

**17.** Sud je u prosincu 2021. održao panel-raspravu sa znanstvenim, političkim i administrativnim stručnjacima o sukobima interesa u području podijeljenog upravljanja. Ti su stručnjaci pomogli Sudu potvrditi i razraditi nalaze revizije.

# Opažanja

## Mjere za poboljšanje transparentnosti i zaštitu zviždača još nisu uspostavljene

**18.** Tijela država članica trebala bi u području podijeljenog upravljanja voditi dobru politiku o sprječavanju sukoba interesa na temelju jasnog i sveobuhvatnog pravnog okvira, jasnih i sveobuhvatnih strategija i postupaka te periodičnih aktivnosti za podizanje razine javne svijesti. Transparentan pristup informacijama o korisnicima finansijskih sredstava EU-a i zaštita zviždača također pomaže u sprječavanju sukoba interesa.

**19.** Kako bi se spriječili interni slučajevi sukobi interesa, Komisija bi trebala utvrditi povezane rizike, podizati razinu javne svijesti o tom pitanju i pobrinuti se za osposobljavanje relevantnog osoblja. Budući da ima krajnju odgovornost za proračun EU-a, Komisija bi trebala provjeriti rade li djelotvorno sustavi kontrole u državama članicama koji se bave rizikom od nastanka sukoba interesa i pružiti smjernice relevantnim tijelima.

**Komisija nudi sveobuhvatno osposobljavanje i zahtjeva obvezne izjave, no postoje nedostatci u njezinim postupcima u pogledu slučajeva „rotirajućih vrata”**

**20.** Za interne potrebe Komisija razmatra sukobe interesa kao dio svojeg okvira za etiku i integritet, koji je ponajprije obuhvaćen Pravilnikom o osoblju EU-a<sup>14</sup>, njegovim provedbenim odredbama<sup>15</sup> i etičkim kodeksima i smjernicama. Na temelju pravila Komisije od članova osoblja zahtjeva se da podnose *ad hoc* izjave o sukobima interesa koji bi mogli ugroziti njihovu nepristranost. Tim se pravilima uređuju prihvaćanje darova, gostoprимstvo i usluge, izjava o poslovnoj djelatnosti bračnih drugova ili partnera članova osoblja te zahtjev za traženje prethodnog odobrenja za sve vanjske aktivnosti i za prijavljivanje djelatnosti nakon zaposlenja. Provedbeni postupci razlikuju se među glavnim upravama.

---

<sup>14</sup> Pravilnik o osoblju EU-a.

<sup>15</sup> „Commission Decision of 29.6.2018 on outside activities and assignments and on occupational activities after leaving the Service”, C(2018) 4048 final, 29.6.2018., Bruxelles.

**21.** Osoblje Komisije mora davati izjave o mogućim sukobima interesa u različitim fazama svoje karijere: nakon stupanja u službu, ako su uključeni u postupke javne nabave, kao i pri odlasku iz svoje institucije i pri povratku s dopusta za osobne potrebe. U Glavnoj upravi za regionalnu i urbanu politiku (GU REGIO) i Glavnoj upravi za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje (GU EMPL) revizori podnose izjave prije svakog revizijskog zadatka, dok revizori u Glavnoj upravi za poljoprivredu i ruralni razvoj (GU AGRI) moraju prijaviti situacije u kojima bi se mogli naći u sukobu interesa.

**22.** Komisija je objavila interne smjernice<sup>16</sup>, provodi sveobuhvatnu politiku osposobljavanja u području etike te održava stranicu na intranetu posvećenu toj temi. Članovi osoblja koji smatraju da bi se mogli naći u situaciji sukoba interesa trebali bi odmah obavijestiti organizacijsko tijelo zaduženo za njihovo imenovanje (u dalnjem tekstu: tijelo za imenovanje) te se savjetuju da obavijeste i svojeg izravno nadređenog rukovoditelja. Tijelo za imenovanje odgovorno je za sprječavanje bilo kakvih mogućih sukoba interesa. Izjave osoblja o interesu pohranjuju se u Komisijinoj aplikaciji za ljudske resurse. Smjernice Komisije o upravljanju osjetljivim dužnostima usmjerene su na djelotvornije i proaktivnije upravljanje rizicima u području unutarnje kontrole. To uključuje ponovno osmišljavanje procesa, uvođenje poboljšanih unutarnjih kontrola, mjere za podizanje razine javne svijesti ili kombinaciju navedenoga. U smjernicama se u krajnjem slučaju savjetuje obvezna rotacija osoblja na osjetljivim dužnostima.

**23.** Ured Europskog ombudsmana, neovisno i nepristrano tijelo koje istražuje pritužbe o nepravilnostima u postupanju institucija i tijela EU-a, obradio je od 2013. oko 70 slučajeva u pogledu sukoba interesa u institucijama EU-a. Većina njih (44 slučaja) odnosila se na sukobe interesa u Komisiji, uključujući pitanje prakse „rotirajućih vrata”, u kojoj osoba prelazi s dužnosti javnog službenika na povezanu dužnost u privatnom sektoru i obrnuto. Ombudsmanica je 2019. zaključila da bi se, iako je praksa Komisije u skladu s pravilima, moglo učiniti više kako bi ta pravila bila djelotvornija i smislenija. Preporučila je Komisiji da primjeni pouzdaniji pristup kada je riječ o slučajevima koji uključuju visoke dužnosnike<sup>17</sup>.

**24.** Ombudsmanica je nedavno ispitala 100 Komisijinih odluka donesenih u razdoblju 2019. – 2021. u pogledu slučajeva „rotirajućih vrata” koji uključuju članove njezina osoblja<sup>18</sup>. Utvrdila je poboljšanja od njezine prethodne istrage, no iznijela je i nekoliko

<sup>16</sup> Smjernice o izbjegavanju i upravljanju sukobom interesa na temelju Financijske uredbe (2021/C 121/01).

<sup>17</sup> „Ombudsman decision on how the European Commission manages revolving doors”.

<sup>18</sup> „Ombudsman decision: revolving doors situations”.

prijedloga. Jedan je od njih bio da Komisija privremeno zabrani bivšim dužnosnicima preuzimanje dužnosti ako to sa sobom donosi rizik koji se ne može izbjegći pravilno praćenim i provedenim ograničenjima<sup>19</sup>.

### **Komisija pronalazi nedostatke u preventivnim postupcima država članica i pruža korisne smjernice**

**25.** Komisija nastoji odgovoriti na rizik od sukoba interesa u području podijeljenog upravljanja u državama članicama uglavnom s pomoću revizija sustava država članica za upravljanje i kontrolu te pružanjem smjernica. Revizijama sustava nastoji se dobiti jamstvo da se sustavima država članica za upravljanje i kontrolu djelotvorno sprječavaju, otkrivaju i ispravljaju pogreške i nepravilnosti, uključujući one povezane sa sukobima interesa. Osim toga, u području kohezije Komisija je od kraja 2021. provela nekoliko tematskih revizija mjera poduzetih u okviru određenih programa ili u određenim državama članicama u svrhu izbjegavanja sukoba interesa.

**26.** Sud je ispitao uzorak Komisijinih spisa za deset revizija sustava u području kohezije i deset revizija sustava u području poljoprivrede. U okviru tih deset revizija u području kohezije procijenjeni su sustavi upravljanja i kontrole za područje javne nabave i uključeni su posebni nalazi o nedostatku dokaza o provjerama sukoba interesa (vidjeti *okvir 1.*).

#### **Okvir 1.**

##### **Nedostatci u postupcima javne nabave u Mađarskoj**

Komisija je 2019. utvrdila ozbiljne nedostatke u radu sustava upravljanja i kontrole u Mađarskoj u pogledu kontrola nad postupcima javne nabave. Primijenila je ispravke s paušalnom stopom od 10 % na sve obuhvaćene ugovore.

Izvor: Komisija.

**27.** Od deset revizijskih spisa u području poljoprivrede koje je Sud preispitao njih četiri odnosila su se na akreditaciju agencija za plaćanja, a šest ih se odnosilo na ulaganja javnih korisnika u područje ruralnog razvoja. Nalazi su se uglavnom odnosili na nedostatke u postupcima javne nabave, kao što su izjave o sukobu interesa koje nedostaju ili koje nisu datirane ili kontrolni popisi agencija za plaćanja koji nisu

---

<sup>19</sup> Priopćenje za tisak Europske ombudsmanice br. 3/2022: „EU administration at critical point in treatment of ‚revolving doors’”, 18. svibnja 2022.

dovoljno detaljni. Sud je utvrdio da, osim provjera sustava u pogledu kriterija za akreditaciju agencija za plaćanja, revizije koje je GU AGRI proveo do 2021. nisu konkretno obuhvatile mjere za sprječavanje sukoba interesa u području izravnih plaćanja, iako u upravljanju izravnim plaćanjima može doći do sukoba interesa (vidjeti primjere u *okviru 2.* u nastavku).

## Okvir 2.

### Sukobi interesa u izravnim plaćanjima

U Luksemburgu je zaposlenik Ministarstva poljoprivrede s pristupom povjerljivim podatcima o poljoprivrednim parcelama za koje nitko nije zatražio potporu podijelio te informacije sa svojom suprugom koja se bavi poljoprivredom. Njegova je supruga potom zatražila potporu za to zemljište. Zaposlenik, koji svojem nadređenom rukovoditelju nije prijavio taj sukob interesa, osuđen je na dvije godine zatvora s 18 mjeseci uvjetne kazne.

U Rumunjskoj je službenik agencije za plaćanja nadležne za izravna plaćanja odobrio zahtjeve za potporu poduzeću u kojemu je bio dioničar. Rumunjska nacionalna agencija za integritet potvrdila je da to djelo čini sukob interesa i zatražila je od agencije za plaćanja da poduzme odgovarajuće mjere. Nakon stegovnog postupka taj je službenik sankcioniran u obliku tromjesečnog smanjenja plaće.

Izvor: Sud.

**28.** U travnju 2021. Komisija je objavila [nove smjernice o sukobu interesa](#) koje obuhvaćaju sve načine upravljanja. Prethodne smjernice koje posebno obuhvaćaju sukobe interesa, a pripremljene su uz savjetovanje sa stručnjacima država članica, sastavljene su 2015. za područje [poljoprivrede](#) i 2013. za područje [kohezije<sup>20</sup>](#). Komisijin [Centar znanja za borbu protiv prijevara](#) objavio je Smjernice za utvrđivanje i nadziranje sukoba interesa te upravljanje njima u okviru EFRR-a i ESF-a. Njegove internetske stranice uključuju [zbirku studija slučaja](#) s anonimnim slučajevima otkrivanja prijevare i stečenim iskustvima. OLAF je 2011. objavio i jednokratnu [zbirku](#) anonimnih slučajeva otkrivanja prijevare i stečenih iskustava, koja uključuje poglavlje o slučajevima sukoba interesa.

---

<sup>20</sup> [Portal Europske komisije za borbu protiv prijevara..](#)

**Države članice uspostavile su okvir za sprječavanje sukoba interesa, ali on nije izmijenjen od donošenja nove definicije na razini EU-a**

**29.** Članak 61. Financijske uredbe, koji se odnosi na sukobe interesa, izravno je primjenjiv u svim državama članicama. Osim toga, sve države članice i regije iz uzorka Suda imaju nacionalne i regionalne definicije i opise sukoba interesa te pravila za javne dužnosnike i članove vlade. U državama članicama obuhvaćenima ispitivanjem koje je obavio Sud je utvrdio da su ta nacionalna ili regionalna pravila raspodijeljena među nizom upravnih i kaznenih zakona, iz čega proizlazi iznimno rascjepkan pravni okvir koji obično ima manje detaljno područje primjene nego članak 61. Financijske uredbe.

**30.** Primjerice, u Njemačkoj ta pravila ne uključuju izričito situacije sukoba interesa koje proizlaze iz „političke pripadnosti“ ili „emotivnih razloga“. U svim četirima državama članicama iz uzorka Suda pravila o sukobima interesa dio su općeg okvira za etiku, integritet i borbu protiv prijevara koji se primjenjuje na državne službenike. Sud je utvrdio da nije bilo velikih izmjena pravila i postupaka kojima se uređuju financijska sredstva EU-a u državama članicama iz uzorka otkad je podijeljeno upravljanje 2018. uvedeno u Financijsku uredbu.

**Države članice uvele su postupke za upravljanje sukobima interesa, ali i dalje postoje određeni nedostatci**

**31.** U području poljoprivrede na temelju akreditacijskih kriterija od agencija za plaćanja zahtijeva se poduzimanje odgovarajućih mjera kako bi se izbjegle situacije sukoba interesa. Tijela za ovjeravanje u državama članicama i regijama iz uzorka Suda nisu izvjestila ni o kakvim sustavnim nedostatcima u pogledu takvih mjera tijekom programskog razdoblja 2014. – 2020.

**32.** Kad je riječ o koheziji, prije početka provedbe programa za razdoblje 2014. – 2020. upravljačka tijela bila su dužna provesti procjene rizika o učinku i vjerojatnosti prijevara u vezi s ključnim procesima upravljanja programima i uvesti odgovarajuće mjere za ublažavanje tih rizika. Neovisno revizijsko tijelo moralo je u okviru procesa imenovanja upravljačkih tijela provjeriti pokretanje mjera za borbu protiv prijevara. Nad provedbom tih mjera protiv prijevara Komisija je potom provela niz revizija, kao i države članice.

**33.** Najčešća preventivna mjera koju su upotrebljavala tijela država članica obuhvaćena ispitivanjem koje je Sud obavio bile su osobne izjave o interesu. One se obično ispunjavaju pri zapošljavanju i prije važnih koraka u upravljanju financijskim sredstvima EU-a (dodjela subvencija, javna nabava, provjere i revizije), no ne

ispunjavaju ih ministri ili državni tajnici, koji sastavljaju i donose odluke o programima EU-a. Rumunjska je jedina država članica iz uzorka Suda koja prikuplja i objavljuje godišnje izjave o imovinskom stanju i interesu svih državnih službenika. Međutim, predmetna agencija ne analizira niti provjerava sadržaj tih izjava, osim ako se ne pokrene istraga.

**34.** U Malti, Mađarskoj i Rumunjskoj ministri vlade moraju dostavljati redovite izjave o dohotku i imovinskom stanju. U Njemačkoj to nije slučaj ni na saveznoj ni na regionalnoj razini. Ministri moraju dostaviti izjave samo ako su i zastupnici u parlamentu i one uključuju manje elemenata nego u drugim državama članicama iz uzorka Suda.

**35.** U skladu s člankom 61. stavkom 2. Financijske uredbe javni dužnosnici u državama članicama moraju svojem nadređenom prijaviti situacije koje sa sobom donose rizik od sukoba interesa te u slučaju da se sukob interesa potvrdi moraju prestati sa svim aktivnostima u vezi s tim predmetom. Od tijela s kojima je obavio razgovore Sud je doznao da se takve izjave prikupljaju u papirnatom obliku, pohranjuje ih odjel za ljudske resurse i mogu se upotrijebiti u slučaju navoda o sukobu interesa koji se pojave naknadno. Međutim, nacionalna ili regionalna tijela obično ne evidentiraju te izjave u središnjoj bazi podataka, osim u Rumunjskoj i u agenciji za plaćanja u području poljoprivrede u Mađarskoj.

**36.** Tijela država članica iz uzorka Suda smatrala su da su mjere osposobljavanja i informiranja važne za izbjegavanje sukoba interesa. Sud je općenito utvrdio da su ona pružila odgovarajuće osposobljavanje u području etike i borbe protiv korupcije i prijevara. Sukobi interesa općenito su obuhvaćeni u okviru osposobljavanja u području prijevara, iako često kao rubna sastavnica.

**37.** Tijela država članica ujedno provode aktivnosti za podizanje razine svijesti među osobljem koje je uključeno u upravljanje financijskim sredstvima EU-a. Sud je utvrdio primjere dobre prakse u području aktivnosti za podizanje razine svijesti (vidjeti primjer u [okviru 3.](#)).

### Okvir 3.

#### Aktivnosti na internoj razini za podizanje razine svijesti o riziku od sukoba interesa u javnim subjektima

U Rumunjskoj je nacionalna agencija za integritet, zajedno s organizacijom *Transparency International*, u okviru projekta [LINC](#) organizirala informativne sastanke u ministarstvima, upravljačkim tijelima i posredničkim tijelima o borbi protiv prijevare i korupcije. Agencija je sastavila [smjernice](#) o tome kako podnijeti izjavu o interesu i imovinskom stanju, kao i zbirku slučajeva sukoba interesa. Upravljačka tijela i agencije u Rumunjskoj organiziraju tečajeve osposobljavanja na godišnjoj razini o tome kako ispuniti te izjave.

U Njemačkoj su dva regionalna upravljačka tijela organizirala zajedničke tečajeve osposobljavanja za borbu protiv korupcije u cilju uzajamne razmjene iskustava. Još jedna regija svim članovima državnog osoblja nudi redovite tečajeve o sprječavanju korupcije i sukoba interesa s pomoću platforme za učenje na internetu.

Izvor: Sud.

**38.** Njemačka tijela objavljaju javno dostupna [godišnja izvješća o korupciji i integritetu](#) u kojima se navodi ukupna razina korupcije u javnom sektoru na saveznoj razini. Ta izvješća uključuju statistiku o povezanim kaznenim djelima i anonimizirane primjere slučajeva korupcije, uključujući sukobe interesa. U njima se ne navode informacije o korupciji u području upravljanja finansijskim sredstvima EU-a. Ujedno nisu dostupna usporedna izvješća na regionalnoj razini, na kojoj se upravlja većinom programa EU-a u području kohezije i poljoprivrede.

**39.** U Rumunjskoj nacionalna agencija za integritet objavljuje [godišnja i tromjesečna izvješća o aktivnostima na svojim internetskim stranicama](#), u kojima se iznose informacije kao što je broj slučajeva sukoba interesa koje su potvrđili sudovi, broj sankcioniranih državnih službenika, njihov položaj i institucija u kojoj rade te vrste izrečenih sankcija. Iako su vrlo detaljna, u tim se izvješćima iznose samo slučajevi koje su istražili inspektorji predmetne agencije.

**40.** Tijela država članica primjenjuju i sljedeće druge preventivne mjere:

- funkcionalnu podjelu zadaća (razdvajanje dužnosti);
- primjenu načela „dva para očiju“;
- provjere tijekom faze podnošenja zahtjeva i provedbe određenog projekta;

- provjere, među ostalim i one koje obavljaju unutarnji revizori ili provjere koje, u slučaju podređenih / lokalnih tijela, obavljaju tijela na višim instancama;
- revizije koje obavlja tijelo za ovjeravanje / revizijsko tijelo, nacionalna ili regionalna revizijska institucija, Komisija i Sud;
- rotaciju osoblja, ako je moguće, ili zamjenu odgovornosti.

**41.** Rotacija osoblja važan je alat za izbjegavanje sukoba interesa. Međutim, tijela u području podijeljenog upravljanja u državama članicama iz uzorka nisu redovito i dosljedno primjenjivala rotaciju osoblja. U Njemačkoj je veći naglasak bio na razdvajanju dužnosti i načelu „dva para očiju”. U Malti nije bilo na raspolaganju dovoljno iskusnog i ospozobljenog osoblja da bi rotacija bila djelotvorna. U Rumunjskoj se na državne službenike koji rade u odjelu za odabir i evaluaciju projekata za dodjelu finansijskih sredstava u području kohezije rotacija nije primjenjivala zbog potrebe očuvanja znanja i vještina potrebnih za te aktivnosti.

**42.** Politike u pogledu slučajeva „rotirajućih vrata” (vidjeti odlomak 23.) također mogu pomoći u sprječavanju sukoba interesa. Zakonske odredbe namijenjene ograničavanju tog rizika postoje u trima državama članicama od njih četiriju obuhvaćenih ispitivanjem koje je Sud obavio, pri čemu je Mađarska iznimka. Međutim, u Rumunjskoj i Njemačkoj tijela koja sudjeluju u upravljanju finansijskim sredstvima EU-a ne provjeravaju pridržava li se osoblje koje napušta njihovu organizaciju pravila koja se primjenjuju nakon prestanka zaposlenja. U Malti se na osobe koje su na položajima koji uključuju regulatorne ili inspekcijske dužnosti primjenjuju odredbe direktive o slučajevima „rotirajućih vrata” za zaposlenike u javnim službama. Međutim, u prilogu toj direktivi zaposlenici tijela nad kojima je Sud proveo reviziju ne svrstavaju se među osobe koje obavljaju takve dužnosti, što znači da nisu obuhvaćeni odredbama te direktive. Unutarnjom revizijom koju su rumunjska upravljačka tijela 2021. provela za strukturne fondove također su otkriveni nedostatci u mjerama za sprječavanje sukoba interesa i slučajeva „rotirajućih vrata”.

### **Ulažu se napor u povećanje transparentnosti u pogledu korisnika finansijskih sredstava EU-a**

**43.** Otvorene, usporedive i transparentne informacije o krajnjim korisnicima finansiranja sredstvima EU-a olakšavaju javni nadzor i provedbu istraga u slučaju sumnje na sukobe interesa. Tim se informacijama povećava vjerojatnost uočavanja sukoba interesa i one stoga mogu imati preventivan i odvraćajući učinak.

**44.** Internetske stranice Komisijinih GU-ova koji djeluju u okviru podijeljenog upravljanja uključuju poveznice na nacionalne i regionalne internetske stranice na kojima se navode korisnici finansijskih sredstava EU-a u području poljoprivrede i kohezije<sup>21</sup>. Nadalje, Komisija javnosti na raspolaganje stavlja internetsku platformu Kohesio, koja sadržava informacije o projektima financiranim iz fondova kohezijske politike u svim državama članica. Međutim, podatci objavljeni u svrhu transparentnosti ograničeni su, djelomično kako bi se izbjeglo kršenje propisa EU-a i nacionalnih propisa o zaštiti podataka. Na primjer, ne otkriva se identitet korisnika u okviru ZPP-a koji primaju do 1 250 eura<sup>22</sup>. Te internetske stranice ne sadržavaju informacije o krajnjim primateljima koji su pravne osobe, što se nije zahtijevalo zakonodavstvom za razdoblje 2014. – 2020.

**45.** U studiji koju je nedavno naručio Europski parlament navodi se da javna tijela, dionička društva i druge pravne osobe čine oko jedne desetine korisnika u okviru ZPP-a, a primaju više od trećine finansijskih sredstava EU-a<sup>23</sup>. U području kohezije obvezna je identifikacija krajnjih stvarnih vlasnika poduzeća koja primaju finansijska sredstva EU-a u programskom razdoblju nakon 2014. – 2020.<sup>24</sup> Pravnim okvirom za poljoprivredu za razdoblje 2023. – 2027. zahtijeva se od korisnika da pruže informacije o skupinama poduzeća u kojima sudjeluju<sup>25</sup> u slučajevima u kojima je to primjenjivo. Međutim, ne zahtijeva se identifikacija krajnjih stvarnih vlasnika.

**46.** U okviru [Direktive o borbi protiv pranja novca](#) 2017. uvedeni su registri stvarnih vlasnika. Organizacija *Transparency International* istaknula je da ti registri u Mađarskoj i Rumunjskoj nisu javni, a za pristup registrima u Njemačkoj i Malti potrebno je platiti naknadu. Tijela u okviru podijeljenog upravljanja u državama članicama iz uzorka Suda nemaju vlastite baze podataka koje su međusobno povezane s tim registrima, čime se povećava rizik od neotkrivanja sukoba interesa. Međutim, zadovoljenje takvih potreba za povećanom transparentnošću mora biti u skladu s presudom Suda Europske unije iz studenoga 2022. u pogledu pristupa informacijama o stvarnom vlasništvu.

---

<sup>21</sup> Za područje kohezije vidjeti internetske stranice Komisije „[Korisnici kohezijske politike Europske unije](#)”, a za područje poljoprivrede internetske stranice Komisije „[Korisnici fondova ZPP-a](#)”.

<sup>22</sup> U skladu s člankom 112. [Uredbe \(EU\) br. 1306/2013](#).

<sup>23</sup> Studija za Europski parlament, Odbor CONT: „[The Largest 50 Beneficiaries in each EU Member State of CAP and Cohesion Funds](#)”, 2021.

<sup>24</sup> Članak 69. stavak 2. [Uredbe \(EU\) 2021/1060](#).

<sup>25</sup> Članak 59. stavak 4. [Uredbe \(EU\) 2021/2116](#).

## Kašnjenja u prenošenju direktive o zaštiti zviždača u nacionalno zakonodavstvo

**47.** Zviždači su osobe koje otkrivaju informacije koje su do bile u okviru rada u određenoj organizaciji ili za određenu organizaciju o korupciji ili drugom nezakonitom postupanju te organizacije. Osoba se smatra zviždačem samo ako je dio te organizacije te stoga može pretrpjeti osvetu, za razliku od primjerice klijenata ili drugih osoba koje ne rade u toj organizaciji ili za nju. Mjere za zaštitu zviždača mogu doprinijeti sprječavanju i otkrivanju korupcije i prijevare. Države članice trebale su do prosinca 2021. u svoje zakonodavstvo prenijeti odredbe Direktive EU-a o zviždačima koje se odnose na zaštitu osoba koje prijavljuju povrede prava EU-a, uključujući sukobe interesa koji utječu na zaštitu financijskih interesa EU-a.

**48.** Početkom 2022. Komisija je poslala službene opomene za 24 države članice koje nisu prijavile mjere za jamčenje potpunog prenošenja te direktive u svoja zakonodavstva do roka koji je bio utvrđen za 17. prosinca 2021. Do svibnja 2022. samo je osam država članica tu direktivu uključilo u vlastita nacionalna zakonodavstva<sup>26</sup>. Komisija prati preostale slučajeve. Među državama članicama obuhvaćenima preispitivanjem koje je Sud obavio samo je Malta tu direktivu prenijela u svoje zakonodavstvo, ali Parlamentarna skupština Vijeća Europe primjetila je ozbiljne nedostatke u malteškom Zakonu o zaštiti zviždača<sup>27</sup>.

## Nedostatci u mjerama za otkrivanje, rješavanje i prijavljivanje sukoba interesa

**49.** Komisija i tijela država članica trebali bi imati uspostavljene postupke za otkrivanje situacija sukoba interesa koje uključuju članove njihova osoblja. U okviru podijeljenog upravljanja nacionalna tijela ponajprije su odgovorna za utvrđivanje i rješavanje sukoba interesa na razini korisnika. Komisija u državama članicama može otkriti sukobe interesa i tijekom provjere rada nacionalnih sustava kontrole. Rudarenje podataka usporedbom informacija iz različitih izvora ima potencijal pomoći otkriti moguće sukobe interesa.

---

<sup>26</sup> Cipar, Danska, Francuska, Latvija, Litva, Malta, Portugal i Švedska.

<sup>27</sup> Agence Europe: „Parliamentary Assembly of Council of Europe considers that Malta’s Whistleblower Protection Act does not meet its objective”, 20. prosinca 2021.

**50.** Nakon što se otkriju nepravilnosti koje uključuju sukobe interesa, treba ih na odgovarajući način rješiti. Kako bi se bolje pratili povezani rizici, ključno je prikupiti pouzdane informacije o otkrivenim sukobima interesa.

### Komisija se usredotočuje na prijavljene sumnjive slučajeve

**51.** Ured Komisije za istražne radnje i stegovne postupke (IDOC) provodi administrativne istrage i stegovne postupke u pogledu osoblja Komisije. IDOC na temelju ovlasti koje mu je povjerilo tijelo za imenovanje provodi istragu u slučaju da primi navode koje je iznio određeni zviždač ili drugi izvor. Točnost, pouzdanost i cjelovitost informacija dostavljenih tijelu za imenovanje i dalje je pojedinačna odgovornost svakog člana osoblja.

**52.** Glavne uprave iz uzorka Suda koje su odgovorne za područja politike pod podijeljenim upravljanjem također ne provjeravaju informacije iz osobnih izjava (vidjeti odlomak [22.](#)) osim ako postoji razlog zbog kojeg se istraga može smatrati opravdanom. Prema [izvješću o radu IDOC-a<sup>28</sup>](#) tijekom 2020. tri novoprijavljena slučaja od njih 83 odnosila su se na sukobe interesa unutar Komisije.

**53.** OLAF može istražiti i moguća ozbiljna kaznena djela osoblja EU-a koja su povezana s njihovim poslovnim aktivnostima i donijeti preporuke o stegovnim sankcijama. U godišnjem izvješću za 2020.<sup>29</sup> OLAF je objavio sažeti pregled preporuka o stegovnim sankcijama izdanih u razdoblju 2016. – 2020. U 21 slučaju one su se odnosile na situacije mogućih sukoba interesa.

**54.** Komisija povremeno otkriva sukobe interesa tijekom svojih općih revizija sustava u državama članicama. Uzorak od 20 Komisijinih revizija koje je Sud preispitao (vidjeti odlomke [26.](#) i [27.](#)) uključivao je jedan slučaj u kojemu je GU AGRI otkrio sukob interesa u kojem su se nalazili članovi osoblja delegiranog tijela u Španjolskoj i primijenio finansijski ispravak.

**55.** Glavne uprave nadležne za posebna područja politika (kao što su GU REGIO i GU AGRI) ujedno provode daljnje postupke u pogledu navoda zviždača ili medija, kao u slučaju bivšeg premijera Češke (vidjeti [okvir 4](#)).

---

<sup>28</sup> „Activity Report of the Investigation and Disciplinary Office of the Commission (IDOC)”, 2020.

<sup>29</sup> Godišnje izvješće ureda OLAF za 2020.

#### Okvir 4.

##### Navodni sukobi interesa u Češkoj

Nevladine organizacije i mediji iznijeli su navode protiv tadašnjeg premijera Češke zbog sukoba interesa u pogledu poduzeća pod njegovom kontrolom i njihova statusa korisnika potpora EU-a u području poljoprivrede i kohezije. Komisija (GU-ovi AGRI, EMPL i REGIO) je provela koordiniranu reviziju početkom 2019. GU EMPL i GU REGIO objavili su svoje završno revizijsko izvješće u prosincu 2019.

Tijekom 2020. i 2021. GU EMPL i GU REGIO pratili su provode li češka tijela njihove revizijske zaključke i preporuke. Uzimajući u obzir interes javnosti i zahtjev Europskog parlamenta, 24 travnja 2021. završno revizijsko izvješće javno je objavljeno. GU REGIO obavijestio je javnost u svojem godišnjem izvješću o radu za 2021. da je u slučaju većine preporuka napredak postignut, ali da se tri preporuke i dalje provode, uključujući preporuku o navodnom sukobu interesa. GU EMPL i GU REGIO dovršili su daljnje postupke u pogledu te revizije u srpnju 2022. nakon provedbe svih preostalih preporuka.

GU AGRI proveo je reviziju nad predmetnim mjerama ulaganja u okviru EPFRR-a. Izrazio je zadršku češkoj agenciji za plaćanja u pogledu njezina programa ruralnog razvoja, kako je istaknuto u njegovu godišnjem izvješću o radu za 2021. Iz te je zadrške proizašao akcijski plan kojim se od čeških nadležnih tijela zahtijeva da poduzmu korektivne mjere, što je trenutačno u tijeku. Ta je revizija dovela do [odluke](#) o uvođenju financijskih ispravaka Češkoj.

*Izvor:* Europska komisija.

**56.** Osim toga, OLAF ima ovlasti za istraživanje potencijalnih slučajeva prijevare, korupcije i bilo kojih drugih nezakonitih aktivnosti koje utječu na finansijske interese EU-a, uključujući sukobe interesa, ako postoje opravdani temelji za sumnju. Istrage OLAF-a mogu se zaključiti preporukama upućenima glavnim upravama da izvrše povrat nepropisno potrošenih iznosa, a OLAF može proslijediti predmete nacionalnim tijelima kaznenog progona ili [Uredu europskog javnog tužitelja](#) (EPPO).

**57.** OLAF je zaključio 10 predmeta iz posljednjih triju programskih razdoblja koji uključuju projekte u okviru ZPP-a sa sastavnicom sukoba interesa (pet ih uključuje pretpristupno financiranje, od čega jedan iz razdoblja 2000. – 2006., tri iz razdoblja 2007. – 2013. i jedan iz razdoblja 2014. – 2020.). OLAF je preporučio da GU AGRI od predmetnih država članica zatraži povrat ukupnog iznosa od 20 347 891 eura.

**58.** OLAF je u razdoblju 2000. – 2021. u području kohezije zaključio 18 predmeta koji su se odnosili na sukob interesa u pogledu EFRR-a i KF-a. Šesnaest od tih predmeta uključivalo je finansijske preporuke za GU REGIO u ukupnom iznosu od 162 970 401 eura. OLAF nije pokrenuo nijednu istragu o sukobu interesa u pogledu ESF-a tijekom razdoblja 2000. – 2022.

**Države članice stavlјaju veći naglasak na otkrivanje sukoba interesa u području javne nabave, ali ne posvećuju dovoljno pozornosti određenim znakovima upozorenja**

**59.** Na temelju članka 61. stavka 3. Finansijske uredbe od pojedinaca koji primjenjuju fondove EU-a i od onih koji sastavljaju odgovarajući pravni okvir zahtijeva se da se ne kompromitiraju „zbog obiteljskih, emotivnih, političkih ili nacionalnih razloga, ekonomskog interesa ili drugog izravnog ili neizravnog osobnog interesa”. Od niza tijela s kojima je obavio razgovor Sud je doznao da im je bilo teško dobiti informacije o emotivnim životima, političkoj pripadnosti i osobnim interesima takvih pojedinaca te da su u brojnim slučajevima te informacije bile obuhvaćene pravilima o zaštiti podataka. Stoga se ne mogu svi razlozi sukoba interesa otkriti unakrsnim provjerama registara i baza podataka.

**60.** Tijela država članica veću važnost pridaju otkrivanju sukoba interesa u postupcima nabave nego u drugim područjima djelatnosti. U [Smjernicama Komisije za određivanje finansijskih ispravaka koje u slučaju nepoštovanja primjenjivih pravila o javnoj nabavi Komisija primjenjuje na rashode koje financira Unija](#), koje su objavljene 2019., preporučuje se 100 %-tna korekcija „u svakom slučaju u kojem je utvrđen neobjavljen ili neprimjereno ublažen sukob interesa s učinkom na ishod postupka nabave”.

**61.** Revizijama koje je Sud proveo u svrhu davanja izjave o jamstvu posljednjih su se godina utvrdile nepravilnosti koje nacionalna tijela prethodno nisu spriječila ni ispravila i koje uključuju moguće sukobe interesa u kojima su podnositelji zahtjeva bili povezani s drugim dionicima uključenima u projekte financirane sredstvima EU-a (vidjeti primjere u [okviru 5.](#)).

## Okvir 5.

### Primjeri sukoba interesa u području nabave koji uključuju privatne korisnike

U Češkoj je u okviru projekta za kupnju novih autobusa na stlačeni prirodni plin koji trebaju zamijeniti stare Sud utvrdio da su korisnik i uspješni ponuditelj bili u vlasništvu i pod kontrolom iste skupine. Korisnik nije zahtijevao da potencijalni ponuditelji imaju bilo kakvo iskustvo, što je bilo vrlo neobično s obzirom na to da su za slične projekte obično potrebne preporuke. Korisnik nije u dovoljnoj mjeri pokazao da je poduzeo odgovarajuće mjere kako bi spriječio, utvrdio i ispravio sukobe interesa koji proizlaze iz vlasničkih i osobnih veza s uspješnim ponuditeljem i ponuditeljem. Ta točka nije bila obuhvaćena kontrolnim popisom revizijskog tijela.

U Rumunjskoj je jedno poduzeće primilo potporu EU-a za restrukturiranje i prenamjenu vinograda na površini od 15 hektara koja je besplatno zakupljena od fizičke osobe na razdoblje od 15 godina, nakon čega će se vinograd vratiti toj osobi. Rumunjsko zakonodavstvo zahtijeva da korisnici poduzmu sve potrebne mjere kako bi izbjegli situacije koje dovode do sukoba interesa, posebno u slučajevima u kojima postoje veze između njih i njihovih dobavljača. Korisnik je potpisao ugovor s drugim poduzećem za mehaničko i ručno plijevljenje nasada i postavljanje pomoćnog sustava. Sud je utvrdio da je vlasnik tog zemljišta bio jedini dioničar i rukovoditelj tog dobavljača. Taj je slučaj proslijedio OLAF-u na daljnju istragu.

Izvor: Sud.

**62.** Sud je u državama članicama uočio širok raspon provjera i postupaka povezanih s javnom nabavom. Takve provjere općenito su usmjerene na izjave o sukobu interesa i katkad uključuju provjeru imena donositelja odluka u bazama podataka o stanovništvu ili u javno dostupnim internetskim alatima, kao što su trgovački registri. Drugi primjeri situacija koje bi mogle upućivati na sukob interesa, općenito poznate kao „znakovi upozorenja”, prikazani su u *okviru 6*.

## Okvir 6.

### Primjeri znakova upozorenja na sukobe interesa u području javne nabave

Upravljačka tijela EFRR-a za Saarland i Bavarsku otkrila su, tijekom svojih redovitih provjera postupaka javne nabave, niz znakova upozorenja koji upućuju na moguće slučajeve sukoba interesa. Oni uključuju sljedeće:

- istog ugovaratelja koji je uvijek uspješan u postupcima koje organizira određeni javni naručitelj;
- odstupanja od standardnih postupaka javne nabave bez opravdanog razloga, npr. odabir pregovaračkog postupka u slučajevima u kojima se mogao primijeniti otvoreni postupak;
- ponude za nadmetanje uvijek se razlikuju za isti postotak, npr. jedna je uvijek 10 % niža od druge.

*Izvor:* Sud, na temelju informacija prikupljenih tijekom revizije.

**63.** Drugi znakovi upozorenja na moguće slučajeve sukoba interesa u području javne nabave uključuju velik postotak postupaka sa samo jednim ponuditeljem (postupci sa samo jednom ponudom) ili neuobičajeni broj izravnih narudžbi (tj. nabava bez konkurentnog nadmetanja). U svojem [Izvješću po zemlji o javnoj nabavi](#) Mađarska je obavijestila Komisiju da se u razdoblju 2015. – 2017. udio postupaka sa samo jednom ponudom koje su primijenili različiti javni naručitelji te zemlje kretao od 10 % do 28 %. Općenito su se takvi postupci upotrebljavali za gotovo 17 % od približno 8 800 dodijeljenih ugovora u Mađarskoj. Malta je također prijavila sličan postotak (18,9 %) postupaka sa samo jednom ponudom, a Rumunjska je prijavila 50 % takvih postupaka<sup>30</sup>. Najnovija [izvješća po zemljama koja obuhvaćaju razdoblje 2018. – 2020.](#) više ne sadržavaju takve kvantitativne informacije.

**64.** Pregled stanja jedinstvenog tržišta Komisije pokazuje prilično visok udio postupaka iz 2020. sa samo jednim ponuditeljem, koji se kreće od 9 % u Litvi i Švedskoj do 51 % u Poljskoj. Za države članice iz uzorka Suda izvješćuje se o stopi od 41 % u Rumunjskoj, 39 % u Mađarskoj, 19 % u Njemačkoj i 16 % u Malti. U tom kontekstu nacionalna revizijska institucija Malte izrazila je zabrinutost u pogledu javne nabave, primjerice zbog činjenice da se izravne narudžbe upotrebljavaju bez potrebnih

---

<sup>30</sup> Vidjeti [izvješća po zemljama o javnoj nabavi](#) za 2018. (izvješća po zemljama i informacije o zemljama EU-a) koja su Europskoj komisiji podnijele zemlje EU-a i EGP-a.

odobrenja i ne objavljaju se u posebnom službenom listu nabave te zemlje<sup>31</sup>. Drugi pokazatelj Pregleda stanja jedinstvenog tržišta obuhvaća postupke nabave koji uključuju pregovore s pojedinim poduzećem bez poziva na podnošenje ponuda, kod kojih postoji veća tendencija nastanka sukoba interesa nego kod otvorenih postupaka. Brojčane vrijednosti za taj pokazatelj prilično su niske za države članice u uzorku Suda. Međutim, ta vrsta postupka upotrebljavala se u Rumunjskoj u 22 % slučajeva.

### **Revizijska tijela u državama članicama utvrdila su nedostatke u području upravljanja sukobima interesa**

**65.** U području poljoprivrede tijela za ovjeravanje dostavljaju godišnje mišljenje o pravilnom radu sustava unutarnje kontrole agencija za plaćanja te o zakonitosti i pravilnosti rashoda za koje je od Komisije zatražena nadoknada troškova. Prema relevantnim smjernicama Komisije<sup>32</sup> tim bi se aktivnostima trebale obuhvatiti nepravilnosti kao što su sukobi interesa. Tijela za ovjeravanje nisu prijavila nikakve sustavne nedostatke u državama članicama iz uzorka u pogledu upravljanja sukobima interesa koje provode agencije za plaćanja. U Mađarskoj i Njemačkoj (Bavarska) posljednjih su godina tijekom procjene pravilnosti transakcija otkrila manje od 10 (uglavnom formalnih) pogrešaka povezanih sa sukobima interesa.

**66.** U području kohezije tijekom razdoblja 2014. – 2020. nacionalna ili regionalna revizijska tijela provela su revizije kako bi procijenila sustave upravljanja i kontrole u državama članicama, uključujući upravljanje sukobima interesa. Nacionalna ili regionalna revizijska tijela nisu prijavila nikakve nedostatke u uzorku Suda u Njemačkoj i Mađarskoj. Malteško revizijsko tijelo zaključilo je da sustavi upravljanja i kontrole u toj zemlji funkcioniraju, ali da su potrebna određena poboljšanja. Rumunjsko revizijsko tijelo navelo je određene nedostatke u upotrebi alata [Arachne](#) (Komisijin alat za procjenu rizika, kako je objašnjeno u odlomcima **67. – 69.**) u upravljanju EFRR-om i KF-om.

---

<sup>31</sup> Izvješće glavnog revizora, 2019., Državni ured za reviziju Republike Malte.

<sup>32</sup> Europska komisija (GU AGRI), smjernica br. 1. – Smjernice za obavljanje revizija računovodstvene dokumentacije EFJP-a/EPFRR-a za potrebe ovjeravanja – smjernica za akreditaciju, finansijska godina 2021.

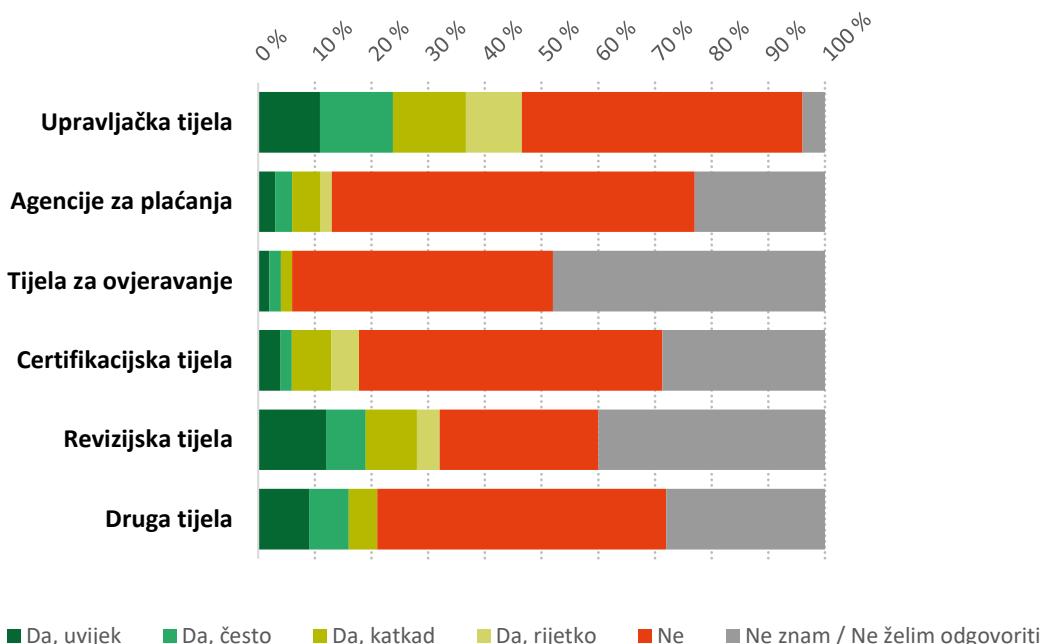
## Rudarenje podataka ne upotrebljava se u dovoljnoj mjeri za otkrivanje slučajeva sukoba interesa

**67.** Komisija preporučuje da države članice upotrebljavaju aplikaciju za rudarenje podataka Arachne, koju besplatno stavlja na raspolaganje, kako bi pomogle spriječiti i otkriti slučajeve prijevara. Arachne je alat za procjenu rizika koji kombinira nekoliko izvora podataka i upozorava na potencijalno rizične projekte i korisnike.

**68.** Komisija nudi modul u alatu Arachne koji omogućuje upravljačkim tijelima i agencijama za plaćanja da procijene rizik od prijevara i sukoba interesa tijekom faze odabira projekta. Alat sam po sebi ne može pokazati stvarne slučajeve sukoba interesa, ali može pomoći upravljačkim tijelima i agencijama za plaćanja da utvrde znakove upozorenja koji opravdavaju daljnju istragu. Arachne se može pokazati korisnim u upućivanju na slučajeve sukoba interesa u postupcima javne nabave na razini korisnika/ugovaratelja/podugovaratelja. Međutim, njegovi skupovi podataka nisu uključivali informacije o javnim dužnosnicima koji odobravaju zahtjeve za projekte pod podijeljenim upravljanjem i koji su nadležni za kontrole u državama članicama iz uzorka Suda.

**69.** Upotreba alata Arachne u području podijeljenog upravljanja na razini država članica uobičajenija je u području kohezije nego poljoprivrede. Oko četvrtina tijela koja sudjeluju u upravljanju finansijskim sredstvima EU-a i njihovoj kontroli i koja su odgovorila na anketu Suda upotrebljavala su alat Arachne za provjeru i otkrivanje slučajeva sukoba interesa (26 %). Gotovo pola ispitanika nije upotrebljavalo alat Arachne (49 %) i četvrtina nije znala ili nije željela odgovoriti (25 %). Alat Arachne najviše upotrebljavaju upravljačka tijela (47 %), a najmanje agencije za plaćanja (12 %) i tijela za ovjeravanje (6 %). Od 130 tijela koja upotrebljavaju alat Arachne više od polovine (54 %) to čini „uvijek“ ili „često“, a ostatak to čini samo „katkad“ ili „ rijetko“ (vidjeti *sliku 6.* u nastavku):

**Slika 6. – Upotreba alata Arachne za provjeru sukoba interesa u projektima\***



\* 160 ispitanika u anketi provedenoj među svim državama članicama (uglavnom upravljačka tijela te često u svojstvu koordinatora) pružilo je odgovore za ukupno 501 instituciju.

Izvor: Sud, na temelju ankete provedene u svim državama članicama.

**70.** Komisija je 2016. uspostavila sustav ranog otkrivanja i isključenja (EDES)<sup>33</sup> za finansijska sredstva potrošena u okviru izravnog i neizravnog upravljanja. Taj sustav jamči rano otkrivanje podnositelja zahtjeva koji su rizični za finansijske interese EU-a i njihovog isključenja iz postupaka dodjele ili odabira za primjenu fondova EU-a. Isključenje je posebno primjenjivo na podnositelje zahtjeva koji su osumnjičeni ili su proglašeni krivima za prijevaru, korupciju, tešku povredu dužnosti (uključujući pokušaje da se nepropisno utječe na postupak dodjele) ili druge nezakonite aktivnosti. Informacije o takvim podnositeljima zahtjeva bile bi relevantne i za podijeljeno upravljanje. Kako je Sud izvjestio u tematskom izvješću 11/2022 „[Zaštita proračuna EU-a: Potrebno je poboljšati upotrebu „crne liste“](#)”, trenutačno ne postoji mehanizam na razini EU-a za isključenje ugovornih strana u okviru podijeljenog upravljanja, a alat Arachne nije povezan sa sustavom ranog otkrivanja i isključenja. Budući da je obje aplikacije osmisnila Komisija, izostankom integracije između njih propuštena je prilika za sprječavanje situacija sukoba interesa.

<sup>33</sup> Sustav ranog otkrivanja i isključenja.

**71.** Tijela država članica iz uzorka Suda objasnila su da prednost daju upotrebi nacionalnih baza podataka, kao što su nacionalni trgovački registri i baze podataka o stanovništvu. Smatraju da su takve baze podataka ažuriranje i uključuju potpunije informacije od alata Arachne. Osim toga, u nastojanjima da zajamče pravedne postupke nabave i izbjegnu sukobe interesa niz tijela u Mađarskoj, Malti i Rumunjskoj upotrebljava nacionalne alate za rudarenje podataka (vidjeti primjer u *okviru 7.*). Njemačke vlasti ne upotrebljavaju alat Arachne ni bilo koje druge alate za rudarenje podataka zbog bojazni u pogledu zaštite podataka te točnosti i pouzdanosti podataka alata Arachne.

### Okvir 7.

#### Sustav PREVENT u Rumunjskoj

Rumunjska nacionalna agencija za integritet uspostavila je PREVENT, informacijski sustav za sprječavanje sukoba interesa u području javne nabave. Taj se sustav temelji na „obrascima o integritetu“ koji se izrađuju IT sustavima koji se upotrebljavaju za sve postupke javne nabave koji se provode s pomoću elektroničkog sustava natječaja te zemlje. U tim obrascima o integritetu javni naručitelji moraju navesti imena svih relevantnih donositelja odluka iz svoje organizacije i iz organizacija koje se nadmeću. Sustav PREVENT potom automatski uspoređuje te informacije s podatcima u registru o stanovništvu i poslovnom registru. Daje rezultat 0 ili 1, pri čemu 1 označava moguću situaciju sukoba interesa. U tom će slučaju inspektor za integritet analizirati taj slučaj kako bi isključio lažno pozitivan rezultat i, ako se potvrdi sukob interesa, javnom naručitelju izdati upozorenje o integritetu.

Izvor: Sud, na temelju informacija prikupljenih tijekom revizije.

**72.** Sustav PREVENT u Rumunjskoj primjer je kako se tehnologija može upotrijebiti za nadzor tisuća postupaka javne nabave. Međutim, takav sustav ima i nedostataka. Na primjer, može se upotrebljavati samo za natječaje koji su objavljeni u elektroničkom sustavu natječaja (16 % natječaja u razdoblju 2018. – 2020. nije objavljeno u tom sustavu); ne postoje sankcije za javne naručitelje koji ne ispune obrasce o integritetu i mogući sukobi interesa mogu ostati neotkriveni jer se zapravo istražuju samo slučajevi s rezultatom 1. U sustavu PREVENT 2020. analizirano je 19 506 postupaka javne nabave, a inspektori za integritet izdali su 10 upozorenja o integritetu, uključujući četiri koja se odnose na fondove EU-a. Osim toga, djelotvornost takvog alata u velikoj mjeri ovisi o kvaliteti njegova algoritma i o podatcima iz obrazaca o integritetu.

**73.** Sve veća dostupnost velike količine podataka („big data“) o javnoj nabavi, u kombinaciji s promjenama u području kapaciteta digitalnih alata za analizu takvih

podataka, omogućuje analiziranje uzoraka pri dodjeli ugovora o javnoj nabavi<sup>34</sup> koji bi mogli upućivati na znakove upozorenja za daljnju istragu. Isto se primjenjuje i na dodjelu javnih bespovratnih sredstava. Općenito, upotreba alata za rudarenje podataka u svrhu otkrivanja slučajeva sukoba interesa i dalje nije dovoljno razvijena.

### **Uvedeni su mehanizmi rješavanja, ali postupci mogu biti dugotrajni**

**74.** Sukobi interesa mogu biti povezani s drugim nezakonitim ili prijevarnim ponašanjima. To se ogleda u nizu dostupnih mogućnosti za rješavanje takvih slučajeva nakon njihova otkrivanja, na primjer:

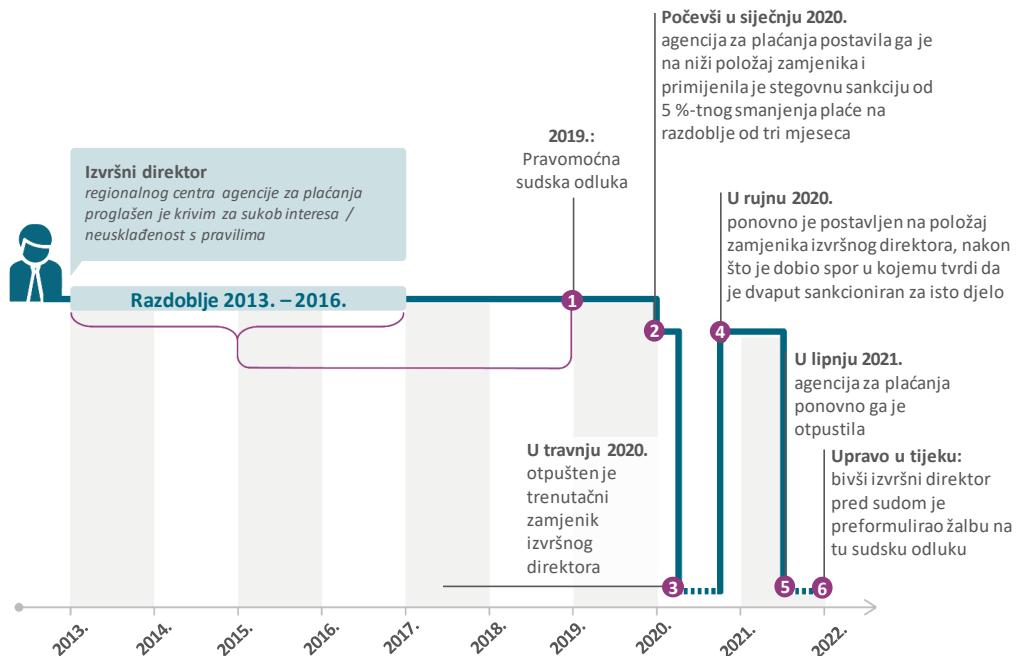
- sankcije ili stegovni postupci protiv dužnosnika EU-a ili nacionalnih dužnosnika za koje je utvrđeno da su prekršili pravila ili profesionalne obveze;
- postupci usmjereni na zaštitu proračuna EU-a, kao što je povrat nezakonito isplaćenih finansijskih sredstava od korisnika ili primjena finansijskih ispravaka koju provodi Komisija;
- kazneni postupci na nacionalnim sudovima.

**75.** Tijela država članica iz uzorka Suda navela su da tijekom sankcioniranja slučajeva sukoba interesa općenito nisu razlikovala finansijska sredstva EU-a od nacionalnih finansijskih sredstava. Rumunjska tijela obavijestila su Sud o trima slučajevima iz razdoblja 2014. – 2020. u kojima su sankcionirala članove osoblja zbog sukoba interesa (vidjeti *sliku 7.*).

---

<sup>34</sup> Vidjeti npr. Elizabeth Dávid-Barrett i Mihály Fazekas, „Grand corruption and government change: an analysis of partisan favoritism in public procurement”, *European Journal on Criminal Policy and Research* 26, str. 411. – 430. (2020.).

## Slika 7. – Za rješavanje sukoba interesa potrebno je vrijeme



Izvor: Sud, na temelju informacija prikupljenih tijekom revizije.

**76.** Ako se činjenice smatraju kaznenim djelom, tužitelji mogu te slučajeve iznijeti pred sud (vidjeti **okvir 8.**).

### Okvir 8.

#### Sukobi interesa mogu biti povezani s različitim kaznenim djelima koja se i dalje istražuju

U Italiji izaslanici agencije za plaćanja koji su imali pristup sustavu te agencije za registraciju poljoprivrednih parcela optuženi su za pružanje informacija trećim stranama o parcelama koje još nije prijavio nijedan poljoprivrednik. Te treće strane optužene su za prijavu tih parcela bez valjanog zakonskog vlasništva nad zemljištem i bez obavljanja bilo kakve poljoprivredne djelatnosti na njemu. Ta navodna kaznena djela dio su velikog slučaja sumnje na prijevaru u pogledu zahtjeva koji potječu iz 2010., za što je kazneni postupak pokrenut 2021. te je i dalje u tijeku.

Izvor: Sud, na temelju informacija prikupljenih tijekom revizije.

**77.** Kad iz sukoba interesa proiziđe nezakonita isplata finansijskih sredstava EU-a, korisnik mora izvršiti povrat predmetnih iznosa<sup>35</sup>. Ako država članica ne poduzme odgovarajuće mjere za povrat, Komisija može odlučiti primijeniti finansijske ispravke za njezin nacionalni proračun. Komisija može primijeniti finansijske ispravke i u slučajevima u kojima utvrdi nedostatke u sustavima kontrole nacionalnih tijela koja sudjeluju u upravljanju finansijskim sredstvima EU-a i njihovoj kontroli, kao u slučaju opisanom u prethodnom *okviru 1*.

### Prijavljivanje sukoba interesa nepotpuno je

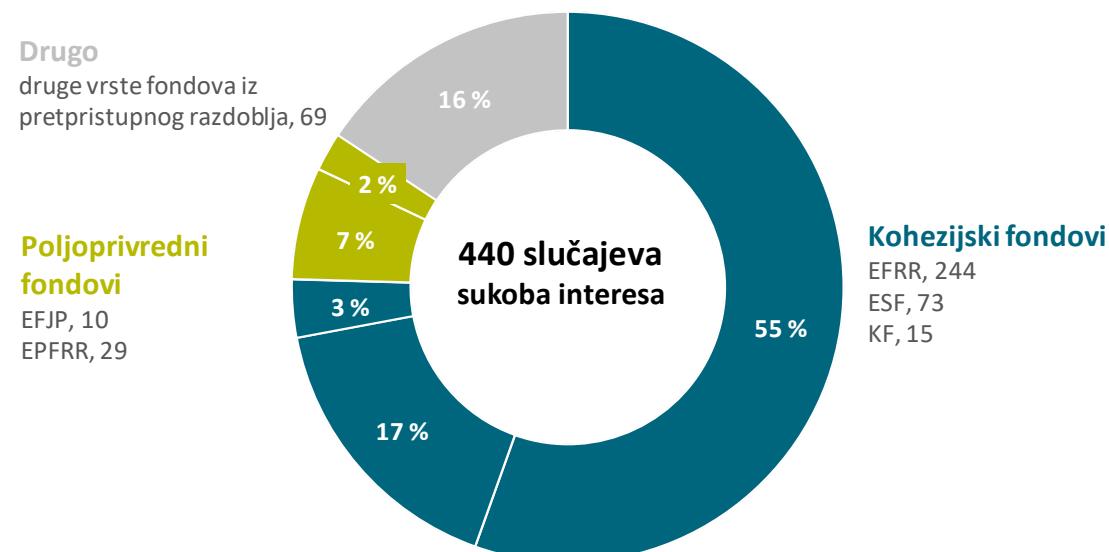
**78.** Komisija i države članice iz uzorka Suda ne objavljaju informacije o razmjeru sukoba interesa u području podijeljenog upravljanja. U *godišnjim izvješćima o radu glavnih uprava*, *godišnjim izvješćima OLAF-a* ili *godišnjim izvješćima o zaštiti finansijskih interesa EU-a* ne mogu se pronaći sveobuhvatne kvantitativne informacije o slučajevima sukoba interesa ni nalazi te ne postoji odgovarajući pokazatelj kojim bi se mjerili učestalost i razmjer nepravilnosti u pogledu sukoba interesa u području podijeljenog upravljanja.

**79.** Države članice prijavljuju OLAF-u nepravilnosti i prijevare s pomoću *sustava za upravljanje nepravilnostima*. Od 2000. države članice prijavile su 440 slučajeva sukoba interesa u području kohezije i poljoprivrede s pomoću sustava za upravljanje nepravilnostima. Više od pola tih slučajeva (55,4 %) odnosi se na EFRR, 19 % na prepristupnu pomoć, 17 % na ESF i najmanji broj na EFJP i KF (2 %, odnosno 3,4 %) (vidjeti *sliku 8.* u nastavku). Slučajevi sukoba interesa evidentirani u sustavu za upravljanje nepravilnostima čine 0,4 % ukupnog broja prijavljenih nepravilnosti (podatci iz ožujka 2022.).

---

<sup>35</sup> Članak 54. *Uredbe br. 1306/2013* i članak 122. *Uredbe br. 1303/2013*.

### Slika 8. – Slučajevi sukoba interesa u sustavu za upravljanje nepravilnostima po fondovima



Izvor: Sud, na temelju podataka iz sustava za upravljanje nepravilnostima.

**80.** Međutim, zbog zakonskih odstupanja<sup>36</sup> ne unose se sve nepravilnosti u sustav za upravljanje nepravilnostima. Prema [Priručniku EU-a za prijavljivanje nepravilnosti](#) ne postoji obveza prijavljivanja nepravilnosti OLAF-u ako ih države članice otkriju i isprave prije nego što Komisiji dostave rashode za nadoknadu troškova ili ako je predmetni iznos manji od 10 000 eura. Kako je Sud utvrdio u prethodnim revizijama<sup>37</sup>, kvantiteta i kvaliteta podataka i informacija evidentiranih u sustavu za upravljanje nepravilnostima razlikuje se među državama članicama. Ni svi slučajevi koje istražuje OLAF nisu evidentirani u tom sustavu. Na primjer, predmetne države članice evidentirale su u sustavu samo šest od 18 slučajeva koje je pokrenuo OLAF u području kohezije sa sastavnicom sukoba interesa. Države članice sukob interesa također mogu smatrati manjom sastavnicom u širem slučaju prijevara (npr. krivotvoreni dokumenti ili izjave, korupcija ili mit) te ne prijaviti takve slučajeve u vezi sa sukobima interesa.

**81.** Osim podataka iz sustava za upravljanje nepravilnostima GU REGIO i GU EMPL dobivaju informacije od država članica o slučajevima sukoba interesa i povezanim povratima sredstava u području javne nabave u okviru ESF-a, KF-a i EFRR-a s pomoću [SFC-a, sustava EU-a za upravljanje fondovima](#). Države članice izvjestile su tijekom razdoblja 2014. – 2020. o 31 nepravilnosti u pogledu sukoba interesa, u ukupnom iznosu od 3,4 milijuna eura, koje su utjecale na ishod postupaka nabave (četiri u okviru

<sup>36</sup> Članak 122. stavak 2. [Uredbe br. 1303/2013](#); članak 50. stavak 1. [Uredbe br. 1306/2013](#).

<sup>37</sup> Tematska izvješća 01/2019 „Borba protiv prijevara u rashodima EU-a”, odlomci 23. – 28., i 06/2019 „Suzbijanje prijevara pri potrošnji sredstava EU-a za koheziju”, odlomci 47. – 57.

KF-a, 24 u okviru EFRR-a i tri u okviru ESF-a). Taj 31 slučaj odnosi se na 16 programa u 11 država članica.

**82.** GU AGRI ne dobiva takve informacije o sličnim slučajevima u okviru EPFRR-a s pomoću SFC-a jer države članice šalju samo sažete tablice u kojima se ne prikazuje vrsta nepravilnosti za svaki slučaj.

## Zaključci i preporuke

- 83.** Općeniti je zaključak Suda da su i Komisija i države članice uložile napore u rješavanje sukoba interesa, no da i dalje postoje nedostatci, posebno kad je riječ o promicanju transparentnosti i otkrivanju rizičnih situacija.
- 84.** Komisijin okvir za sprječavanje sukoba interesa na unutarnjoj razini temelji se na Pravilniku o osoblju EU-a i njegovim provedbenim odredbama te etičkim kodeksima i smjernicama i uključuje sveobuhvatno ospozobljavanje u pogledu etike (odlomci [20. – 22.](#)). Osim toga, Europska ombudsmanica analizirala je Komisijine prakse u pogledu slučajeva „rotirajućih vrata“ i preporučila joj da bivšim dužnosnicima privremeno zabrani prihvatanje radnih mjesta u slučajevima u kojima ona sa sobom donose rizik koji se ne može izbjegći pravilno praćenim i provedenim ograničenjima (vidjeti odlomak [24.](#)).
- 85.** Revizije koje Komisija obavlja u području kohezije i poljoprivrede prema potrebi obuhvaćaju sukobe interesa, što od 2021. uključuje izravna plaćanja poljoprivrednicima. Tim revizijama pomažu se utvrditi nedostatci u sprječavanju sukoba interesa, koji se često odnose na proceduralna pitanja, ali i na općenitije nedostatke u području upravljanja javnom nabavom (odlomci [25. – 28.](#)).
- 86.** Države članice obuhvaćene ispitivanjem koje je Sud proveo imaju utvrđena pravila i postupke za sprječavanje sukoba interesa i upravljanje njima, no od ažuriranja Financijske uredbe uvedenog 2018. oni se nisu znatno izmjenili. Osobne izjave najraširenija su metoda, uz aktivnosti ospozobljavanja i podizanja razine svijesti u području etike i integriteta, dok je rotacija osoblja manje poželjna metoda. Članovi vlade uključeni u donošenje odluka i dodjelu finansijskih sredstava za programe EU-a nisu morali dati bilo kakvu izjavu (odlomci [29. – 42.](#)).
- 87.** Otvorene, usporedive i transparentne informacije o krajnjim primateljima finansijskih sredstava EU-a omogućuju i bolji javni nadzor. Komisija na svojim internetskim stranicama objavljuje poveznice na nacionalne i regionalne internetske stranice na kojima se navode korisnici finansijskih sredstava EU-a u području poljoprivrede i kohezije. Nadalje, Komisija javnosti na raspolaganje stavlja internetsku platformu Kohesio, koja sadrži informacije o projektima financiranim iz fondova kohezijske politike u svim državama članica. Te internetske stranice trenutačno ne sadržavaju informacije o krajnjim korisnicima koji su pravne osobe, čime se ograničava transparentnost. U okviru novog programskog razdoblja u području kohezije utvrđivanje krajnjih stvarnih vlasnika poduzeća koja iskorištavaju finansijska sredstva

EU-a bit će obvezno u sustavima država članica za upravljanje i kontrolu. Korisnici finansijskih sredstava u području poljoprivrede morat će od 2023. pružati informacije o skupinama poduzeća u kojima sudjeluju (odlomci [43.](#) – [46.](#)).

**88.** Iz razmjene informacija s tijelima država članica Sud je zaključio da je informacije o emotivnim životima, političkoj pripadnosti i osobnim interesima teško prikupiti te su u brojnim slučajevima one obuhvaćene pravilima o zaštiti podataka. U području javne nabave Sud je u državama članicama uočio širok raspon postupaka provjere koji su uglavnom usmjereni na izjave o sukobu interesa i ponekad uključuju provjere imena donositelja odluka u bazama podataka o stanovništvu te u javno dostupnim internetskim alatima, kao što su trgovački registri (odlomci [59.](#) – [62.](#)).

**89.** Tijela u području podijeljenog upravljanja provjeravaju i situacije u području nabave koje bi mogle upućivati na sukob interesa, općenito poznate kao „znakove upozorenja”. Međutim, Sud je utvrdio da određenim znakovima upozorenja, kao što su velik udio postupaka u kojima postoji samo jedan ponuditelj ili slučajevi u kojima se o ugovorima pregovara s dobavljačima bez konkurentnog nadmetanja, nije posvećena dovoljna pozornost (odlomci [63.](#) i [64.](#)).

**90.** Upotreba alata Arachne dobrovoljna je. Taj alat ujedno ne sadržava informacije o javnim dužnosnicima koji sudjeluju u upravljanju finansijskim sredstvima EU-a i njihovoj kontroli. To ograničava vrstu situacija sukoba interesa koji se njime mogu pomoći utvrditi (odlomci [67.](#) – [69.](#)). Kao i za svaki alat za rudarenje podataka upotrebljivost alata Arachne uvelike ovisi o količini i kvaliteti dostupnih povezanih podataka.

**91.** Države članice prikupljaju podatke o sukobima interesa u okviru svoje obveze evidentiranja nepravilnosti i prijavljuju ih Komisiji. Zbog nedostataka u prijavljivanju ni Komisija ni države članice nemaju potpun pregled iznosa u području podijeljenog upravljanja na koje utječu sukobi interesa te za to ne postoji odgovarajući pokazatelj (odlomci [78.](#) – [82.](#)).

## **1. preporuka – Potrebno je povećati kapacitet za sprječavanje, otkrivanje i prijavljivanje sukoba interesa**

---

Komisija bi trebala učiniti sljedeće:

- (a) olakšavati i promicati razmjenu najboljih praksi s tijelima država članica i među njima u pogledu načina utvrđivanja različitih situacija sukoba interesa opisanih u

članku 61. stavku 3. Financijske uredbe: obitelj, emotivni život, politička ili nacionalna pripadnost, ekonomski interes ili bilo koji drugi izravni ili neizravni osobni interes;

- (b) u državama članicama promicati razmjenu najboljih praksi u pogledu upotrebe velikih količina podataka i alata za rudarenje podataka kako bi se otkrili sukobi interesa i države članice pozvale da stave na raspolaganje te alate svim svojim tijelima i da ih sustavno upotrebljavaju;
- (c) utvrditi jasne smjernice za države članice o tome kada i kako Komisiji prijaviti prijevaru i nepravilnosti koje uključuju sukobe interesa na potpun i ujednačen način s pomoću sustava za upravljanje nepravilnostima.

**Ciljni rok provedbe: 2024.**

## 2. preporuka – Potrebno je promicati transparentnost

---

Komisija bi trebala učiniti sljedeće:

- (a) utvrditi i promicati najbolje prakse, uključujući postupke u svrhu sprječavanja sukoba interesa uvedene pri osmišljavanju i donošenju programa i mjera;
- (b) među državama članicama olakšavati razmjenu najboljih praksi u vezi s tim da se od članova osoblja nacionalnog ili regionalnog javnog sektora koji se nalaze na položajima donošenja odluka u okviru podijeljenog upravljanja zahtijevaju izjave o dohotku i imovini kako bi se povećale transparentnost i odgovornost te kako bi se rizik od neotkrivanja slučajeva sukoba interesa sveo na najmanju moguću mjeru.

**Ciljni rok provedbe: 2024.**

Ovo je izvješće usvojilo I. revizijsko vijeće, kojim predsjeda članica Revizorskog suda Joëlle Elvinger, na sastanku održanom u Luxembourgu 25. siječnja 2023.

*za Revizorski sud*

Tony Murphy  
*predsjednik*

# Pokrate i skraćeni nazivi

**EDES:** sustav ranog otkrivanja i isključenja

**EFJP:** Europski fond za jamstva u poljoprivredi

**EFRR:** Europski fond za regionalni razvoj

**EPFRR:** Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj

**EPPO:** Ured europskog javnog tužitelja

**ESF:** Europski socijalni fond

**GRECO:** Skupina država protiv korupcije

**GU AGRI:** Glavna uprava za poljoprivredu i ruralni razvoj

**GU BUDG:** Glavna uprava za proračun

**GU EMPL:** Glavna uprava za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje

**GU HR:** Glavna uprava za ljudske resurse i sigurnost

**GU REGIO:** Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku

**IDOC:** Ured Komisije za istražne radnje i stegovne postupke

**KF:** Kohezijski fond

**OECD:** Organizacija za gospodarsku suradnju i razvoj

**OLAF:** Europski ured za borbu protiv prijevara

**SFC:** Sustav za upravljanje fondovima u Europskoj uniji

**ZPP:** zajednička poljoprivredna politika

# Pojmovnik

**„Rotirajuća vrata”:** situacija u kojoj određena osoba napusti zakonodavnu ili regulatornu dužnost kako bi preuzeila povezanu dužnost u privatnom sektoru ili obrnuto.

**Agencija za plaćanja:** tijelo koje je određena država članica imenovala za upravljanje rashodima EU-a u području poljoprivrede.

**Akcijski plan:** dokument kojim se utvrđuju koraci koje treba poduzeti za postizanje određenog cilja.

**Arachne:** alat za rudarenje podataka i procjenu rizika koji je Komisija razvila u svrhu pružanja potpore upravljačkim tijelima i agencijama za plaćanja u upravljanju europskim strukturnim i investicijskim fondovima i fondovima ZPP-a i njihovoj kontroli.

**Izjava o jamstvu:** izjava koja se objavljuje u godišnjem izvješću Suda i koja sadržava revizorska mišljenja o pouzdanosti računovodstvene dokumentacije EU-a te o pravilnosti povezanih transakcija.

**Izravna plaćanja:** plaćanja za potporu, uglavnom potporu po površini, koja se izvršavaju izravno poljoprivrednicima iz Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi.

**Korisnik:** fizička ili pravna osoba koja prima bespovratna sredstva ili zajam iz proračuna EU-a.

**Korupcija:** zlouporaba javne, korporativne ili osobne moći radi nezakonite dobiti.

**Krajnji stvarni vlasnik:** osoba koja ostvaruje krajnju korist ili ima interes u određenom poduzeću ili organizaciji.

**Nepravilnost:** povreda pravila EU-a (ili relevantnih nacionalnih pravila) ili ugovornih obveza.

**Operativni program:** okvir za provedbu kohezijskih projekata financiranih sredstvima EU-a u zadanom razdoblju, u koji su ugrađeni prioriteti i ciljevi utvrđeni u sporazumima o partnerstvu između Komisije i pojedinačnih država članica.

**Podijeljeno upravljanje:** način izvršenja proračuna EU-a u okviru kojeg, za razliku od izravnog upravljanja, Komisija delegira provedbu određenih zadaća određenoj državi članici, ali i dalje snosi krajnju odgovornost.

**Pogreška:** posljedica netočnog izračuna ili nepravilnosti prouzročene neispunjavanjem zakonskih i ugovornih obveza.

**Prijevara:** namjerno i nezakonito korištenje obmanom radi stjecanja imovinske koristi oduzimanjem imovine ili novca drugoj strani.

**Program ruralnog razvoja:** skup nacionalnih ili regionalnih višegodišnjih ciljeva i aktivnosti koje odobrava Komisija i koji služe provedbi politike ruralnog razvoja EU-a.

**Sumnja na prijevaru:** nepravilnost koja dovodi do upravnih ili sudskih postupaka kako bi se utvrdilo je li ta nepravilnost bila slučaj prijevare.

**Sustav za upravljanje nepravilnostima:** aplikacija kojom se države članice koriste za prijavljivanje nepravilnosti OLAF-u, uključujući slučajeve u kojima postoji sumnja na prijevaru.

**Tijelo za ovjeravanje:** za rashode u području poljoprivrede riječ je o javnom ili privatnom subjektu koji je država članica imenovala za akreditaciju agencija za plaćanja i za ovjeravanje na godišnjoj razini pouzdanosti njihove računovodstvene dokumentacije te zakonitosti i pravilnosti povezanih transakcija.

**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.

**Velika količina podataka („big data”):** velike količine nestrukturiranih podataka iz različitih izvora i njihova obrada, prikupljanje, pohrana i analiza kako bi se otkrili smisleni obrasci, kretanja i odnosi.

**Znak upozorenja:** naznaka da bi određena transakcija ili druga aktivnost mogla uključivati prijevaru.

**Zviždač:** osoba, često zaposlenik, koja otkriva informacije o nezakonitom postupanju unutar poduzeća ili organizacije.

## Odgovori Komisije

<https://www.eca.europa.eu/hr/Pages/DocItem.aspx?did=63584>

## Kronologija

<https://www.eca.europa.eu/hr/Pages/DocItem.aspx?did=63584>

## 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 I. revizijsko vijeće, kojim predsjeda članica Suda Joëlle Elvinger i koje je specijalizirano za rashodovno područje održive uporabe prirodnih resursa. Reviziju je predvodio član Suda Pietro Russo, a potporu su mu pružali voditeljica njegova ureda Chiara Cipriani, ataše u njegovu uredu Benjamin Jakob, rukovoditelj Richard Hardy, voditelj radnog zadatka Jan Huth, zamjenica voditelja radnog zadatka Anca Florinela Cristescu te revizori Servane de Becdelièvre, Maciej Szymura, Mihaela Vacarasu i Lutz Venske. Grafičku podršku pružala je Marika Meisenzahl. Jezičnu podršku pružao je Michael Pyper.



*Slijeva nadesno: Pietro Russo, Benjamin Jakob, Anca Florinela Cristescu, Richard Hardy, Servane de Becdelievre, Jan Huth*

## AUTORSKA PRAVA

© Europska unija, 2023.

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:

Slika 4. i slika 7. – ikone: te slike izrađene su s pomoću alata dostupnih na stranici [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Sva prava pridržana.

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.

PDF	ISBN 978-92-847-9547-5	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/038348	QJ-AB-23-006-HR-N
HTML	ISBN 978-92-847-9553-6	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/908952	QJ-AB-23-006-HR-Q

**Sukobi interesa odnose se na nepravilnosti koje utječu na proračun EU-a i koje nastaju u slučaju da je nepristrano i objektivno obnašanje dužnosti osoba uključenih u upravljanje proračunom EU-a ugroženo zbog razloga povezanih s obitelji, emotivnim životom, političkom ili nacionalnom pripadnošću, ekonomskim interesom ili drugim osobnim interesom.**

**Sud je ispitao vodi li se u poljoprivrednoj i kohezijskoj politici dovoljno računa o sukobima interesa. Zaključio je da su Komisija i države članice uspostavile okvir za sprječavanje sukoba interesa i upravljanje njima, ali i da i dalje postoje nedostatci u pogledu promicanja transparentnosti i otkrivanja rizičnih situacija.**

**Sud Komisiji preporučuje da poduzme mjere u svrhu povećanja kapaciteta za sprječavanje, otkrivanje i prijavljivanje sukoba interesa te promicanja transparentnosti.**

**Tematsko izvješće Europskog revizorskog suda (Sud) u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim podstavkom UFEU-a.**



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/Pages/ContactForm.aspx](http://eca.europa.eu/hr/Pages/ContactForm.aspx)  
Internetske stranice: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors