

Posebno poročilo

Nasprotja interesov v porabi EU za kohezijo in kmetijstvo

Okvir je vzpostavljen, toda pri ukrepih
za transparentnost in odkrivanje obstajajo vrzeli



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE

Vsebina

	Odstavek
Povzetek	I–VI
Uvod	01–13
Nasprotja interesov in proračun EU	01–06
Nasprotja interesov in deljeno upravljanje	07–10
Tveganja nasprotja interesov in varstvo pravne države	11–13
Obseg revizije in revizijski pristop	14–17
Opažanja	18–82
Ukrepi za izboljšanje transparentnosti in zaščito žvižgačev še niso vzpostavljeni	18–48
Komisija ponuja celovito usposabljanje in zahteva predložitve obveznih izjav, vendar so v njenih postopkih, ki se nanašajo na pojav vrtljivih vrat, slabosti	20–24
Komisija ugotavlja, da v preventivnih postopkih držav članic obstajajo slabosti, in zagotavlja koristne smernice	25–28
Države članice imajo okvir za preprečevanje nasprotja interesov, vendar od sprejetja nove opredelitve EU ni bil spremenjen	29–30
Države članice imajo vzpostavljene postopke za obvladovanje nasprotij interesov, vendar so nekatere slabosti še vedno prisotne	31–42
Potekajo prizadevanja za povečanje transparentnosti upravičencev do sredstev EU	43–46
Zamude pri prenosu direktive o zaščiti žvižgačev	47–48
Vrzeli v ukrepih za odkrivanje, reševanje in prijavljanje nasprotij interesov	49–82
Komisija se osredotoča na prijavljene domnevne primere	51–58
Države članice močno poudarjajo odkrivanje nasprotij interesov pri javnih naročilih, vendar namenjajo premalo pozornosti nekaterim opozorilnim znakom	59–64
Revizijski organi v državah članicah so odkrili slabosti pri obvladovanju nasprotij interesov	65–66
Podatkovno rudarjenje se pri odkrivanju nasprotij interesov premalo uporablja	67–73

Mehanizmi za reševanje so vzpostavljeni, vendar so postopki lahko dolgotrajni	74–77
Poročanje o nasprotjih interesov je nepopolno	78–82
Zaključki in priporočila	83–91
Kratice	
Glosar	
Odgovori Komisije	
Časovnica	
Revizijska ekipa	

Povzetek

I Nasprotje interesov je nepravilnost, ki vpliva na proračun EU in je lahko povezana z goljufivimi dejavnostmi. Opredeljeno je v finančni uredbi EU in direktivah EU o javnem naročanju.

II Obveznosti glede preprečevanja nasprotij interesov so bile leta 2018 s spremembo člena 61 finančne uredbe izrecno razširjene na osebe, ki sodelujejo pri upravljanju sredstev EU v državah članicah z deljenim upravljanjem. Nasprotje interesov obstaja, kadar je ogroženo nepristransko in objektivno izvajanje nalog oseb, ki sodelujejo pri izvrševanju proračuna EU, zaradi družinskih, čustvenih, političnih ali narodnostnih razlogov, gospodarskega interesa ali kakršnega koli drugega neposrednega ali posrednega osebnega interesa.

III Namen revizije je bil, da se ob upoštevanju spremenjene zakonodaje, nedavnih primerov ter interesov ključnih deležnikov in javnosti preveri, ali Komisija in države članice ustrezno obravnavajo nasprotja interesov v skupni kmetijski politiki in kohezijski politiki. Z revizijo naj bi se ugotovile morebitne pomanjkljivosti pri upravljanju nasprotij interesov na ravni Komisije in držav članic ter priporočile izboljšave.

IV Sodišče je ocenilo okvir in vzpostavljene postopke za preprečevanje nasprotji interesov ter ukrepe za odkrivanje, reševanje in prijavljanje teh primerov.

V Sodišče je ugotovilo, da so si Komisija in države članice prizadevale odpraviti nasprotja interesov, vendar vrzeli še vedno obstajajo, zlasti v zvezi s spodbujanjem transparentnosti in odkrivanjem situacij, pri katerih obstaja tveganje, v državah članicah ter celovitim prijavljanjem primerov nasprotij interesov, ki bi Komisiji in organom držav članic zagotovili jasen pregled.

VI Sodišče priporoča ukrepe, ki bi Komisiji pomagali, da bi izboljšala svoje zmogljivosti za preprečevanje in odkrivanje nasprotij interesov ter spodbujala transparentnost.

Uvod

Nasprotja interesov in proračun EU

01 Nasprotje interesov je nepravilnost, ki vpliva na proračun EU in je lahko povezana z goljufovimi dejavnostmi. Evropsko sodišče je odločilo, da nasprotje interesov objektivno pomeni hudo nepravilnost ali resno anomalijo, ne da bi bilo treba za njeno opredelitev upoštevati namere zadevnih oseb in njihovo dobro ali slabo vero¹. Nasprotje interesov je opredeljeno v finančni uredbi EU² in direktivah EU o javnem naročanju³.

02 Obveznosti glede preprečevanja nasprotij interesov so bile leta 2018 s spremembo člena 61 finančne uredbe izrecno razširjene na osebe, ki sodelujejo pri upravljanju sredstev EU v državah članicah. Člen se uporablja tudi za osebe, ki sodelujejo pri odločanju o pripravljalnih aktih za programe porabe EU, na primer za člane vlade. V skladu s členom 61(3) nasprotje interesov obstaja, kadar je ogroženo nepristransko in objektivno izvajanje nalog osebe, ki sodeluje pri izvrševanju proračuna EU, zaradi družinskih, čustvenih, političnih ali narodnostnih razlogov, gospodarskega interesa ali kakršnega koli drugega neposrednega ali posrednega osebnega interesa.

03 Kadar se ugotovi obstoj zaznanega ali dejanskega nasprotja interesov, mora ustrezni organ zagotoviti, da zadevni uradnik preneha z vsemi dejavnostmi, povezanimi z zadevo. V členu 36(3) finančne uredbe se zahteva uspešna notranja kontrola izvrševanja proračuna EU, ki temelji na najboljših mednarodnih praksah in vključuje izogibanje nasprotjem interesov.

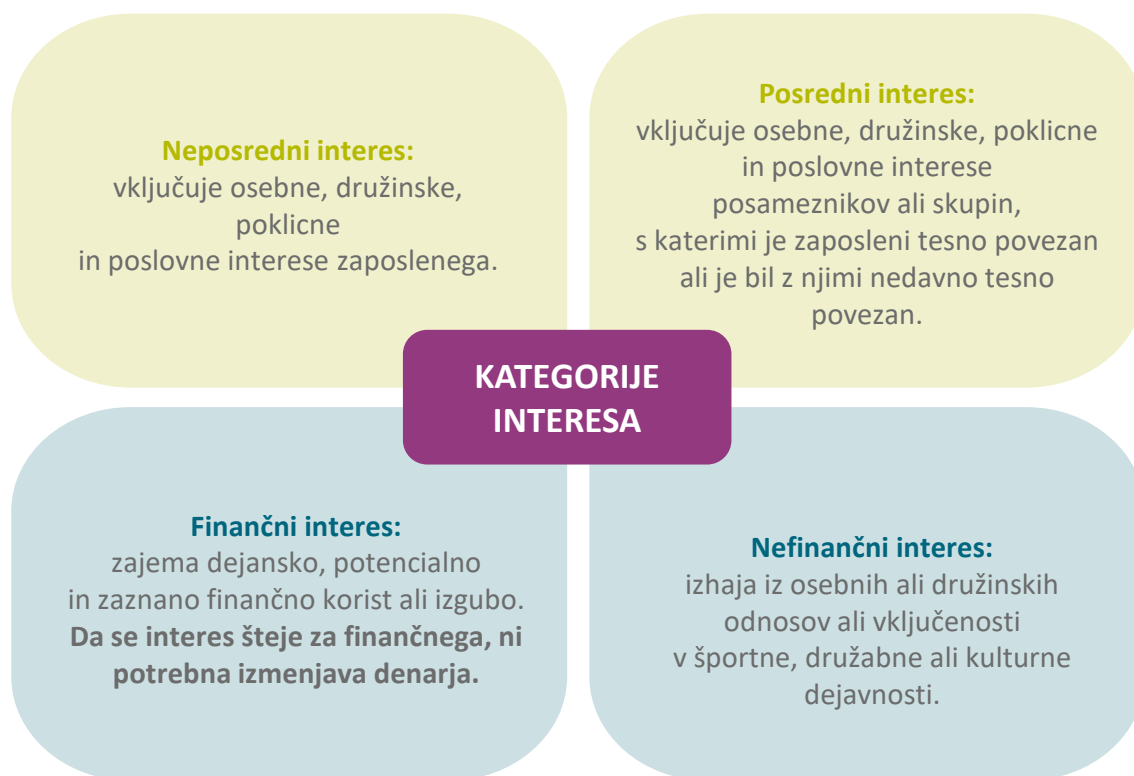
04 V tem poročilu je „interes“ opredeljen kot zavezanost, obveznost, dolžnost ali cilj, povezan s posebno socialno ali ekonomsko vlogo ali prakso. Takšen interes lahko pomeni bodisi dajanje prednosti bodisi slabšo obravnavo nekaterih posameznikov ali skupin. Interes je mogoče opredeliti kot neposreden ali posreden in finančen ali nefinančen (glej [sliko 1](#)).

¹ Ismeri Europa Srl proti Računskemu sodišču.

² Finančna uredba EU, člen 61.

³ Člen 35 Direktive 2014/23/EU, člen 24 Direktive 2014/24/EU in člen 42 Direktive 2014/25/EU.

Slika 1 – Kategorije interesa



Vir: Victorian Public Sector Commission, 2016

05 OECD⁴ ločuje med različnimi vrstami nasprotij interesov: dejanskim, potencialnim in zaznanim. Razlika med njimi, ki v pravu EU ni opredeljena, je ponazorjena na [sliki 2](#), in sicer v kontekstu financiranja EU:

⁴ OECD, *Managing conflict of interest in the public sector*, 2005.

Slika 2 – Primeri dejanskega, zaznanega in potencialnega nasprotja interesov



Vir: Evropsko računsko sodišče

06 Poleg tega lahko nacionalna pravila zajemajo tudi nasprotja interesov, ki se nanašajo na zasebne upravičence projektov, financiranih s sredstvi EU (na primer med upravičenci in njihovimi dobavitelji), kar v finančno uredbo ni vključeno. Običajno je namen teh pravil preprečiti napihovanje cen, zagotavljanje lažnih dokazov za utemeljitev stroškov ali izogibanje pravilom za upravičenost⁵. Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF) je v zadnjih letih odkril takšne primere⁶.

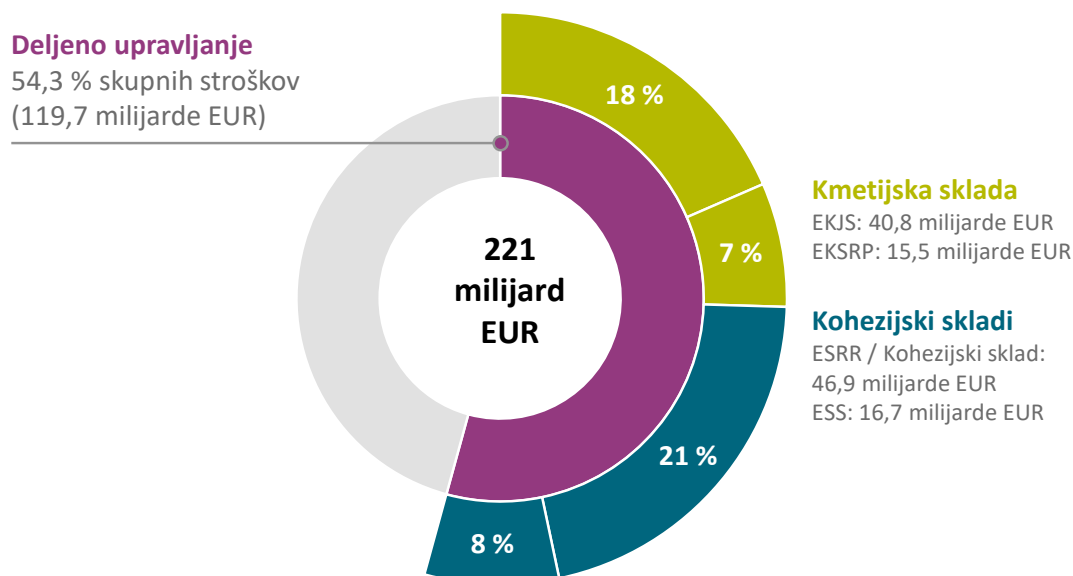
Nasprotja interesov in deljeno upravljanje

07 Za približno polovico porabe EU se uporablja deljeno upravljanje Komisije in držav članic (glej [slika 3](#)). To vključuje dva kmetijska sklada, in sicer Evropski kmetijski jamstveni sklad (EKJS) in Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (EKSRP), ter tri glavne kohezijske sklade, tj. Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR), Evropski socialni sklad (ESS) in Kohezijski sklad (CF).

⁵ Glej npr. OECD, *Collusion and Corruption in Public Procurement*, 2010.

⁶ Glej [poročilo urada OLAF za leto 2021](#), str. 18, ali [poročilo urada OLAF za leto 2020](#), str. 14 in 15.

Slika 3 – Poraba EU v okviru deljenega upravljanja leta 2021



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi Evropske komisije, zaključni računi Evropske unije za leto 2021

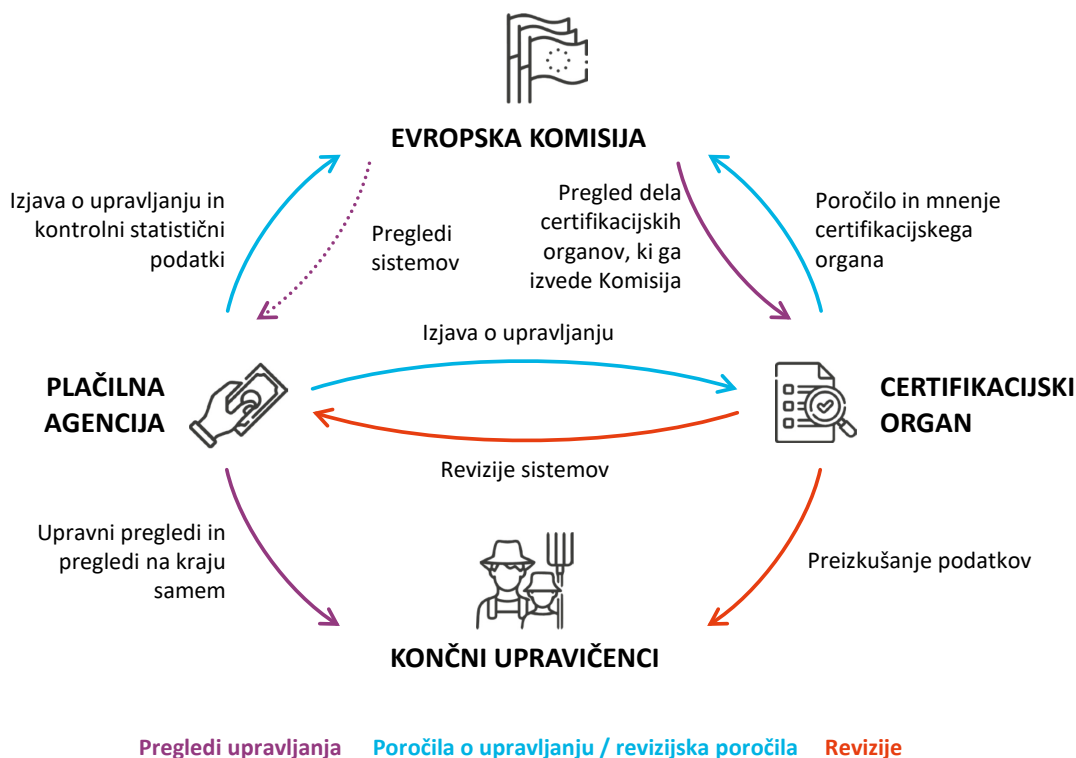
08 Komisija v okviru deljenega upravljanja ohrani splošno odgovornost za izvrševanje proračuna. Komisija pridobiva zagotovila od vzpostavljenih sistemov notranje kontrole in poročanja, zagotavlja smernice in podporo izvajalskim in revizijskim organom v državah članicah, izvaja revizije in lahko uporabi finančne popravke, če države članice ne zaščitijo proračuna EU. Države članice morajo sprejeti uspešne in sorazmerne ukrepe za preprečevanje, odkrivanje in odpravo nepravilnosti (kot so nasprotja interesov) pri deljenem upravljanju, vključno s tistimi, ki so povezane z goljufijami, in izterjati neupravičeno izplačane zneske.

09 Na področju kohezije so organi upravljanja odgovorni za oceno vlog za nepovratna sredstva, izbiro projektov za financiranje, izvajanje upravnih preverjanj in preverjanj na kraju samem, zbiranje podatkov o vsaki operaciji in uvedbo ukrepov proti goljufijam. Organi upravljanja lahko nekatere svoje naloge prenesejo na posredniške ali pooblašene organe, kot so ministrstva ali drugi javni ali zasebni organi. Neodvisni revizijski organi preverjajo uspešno delovanje sistema upravljanja in notranje kontrole operativnega programa.

10 Na področju kmetijstva (glej [sliko 4](#)) organi upravljanja upravljajo programe za razvoj podeželja, ki se financirajo iz EKSRP. Upravljanje in nadzor odhodkov iz EKJS in EKSRP sta v pristojnosti plačilnih agencij. Naloge, kot je upravljanje vlog za pomoč ali preverjanje končnih prejemnikov na kraju samem, lahko prenesejo na druge javne ali zasebne organe. Certifikacijski organi pripravijo mnenje o popolnosti, točnosti in

resničnosti zaključnega računa plačilne agencije, o pravilnosti delovanja njenega sistema notranje kontrole ter o zakonitosti in pravilnosti odhodkov, za katere se od Komisije zahteva povračilo.

Slika 4 – Deljeno upravljanje v skupni kmetijski politiki



Vir: Evropsko računsko sodišče

Tveganja nasprotja interesov in varstvo pravne države

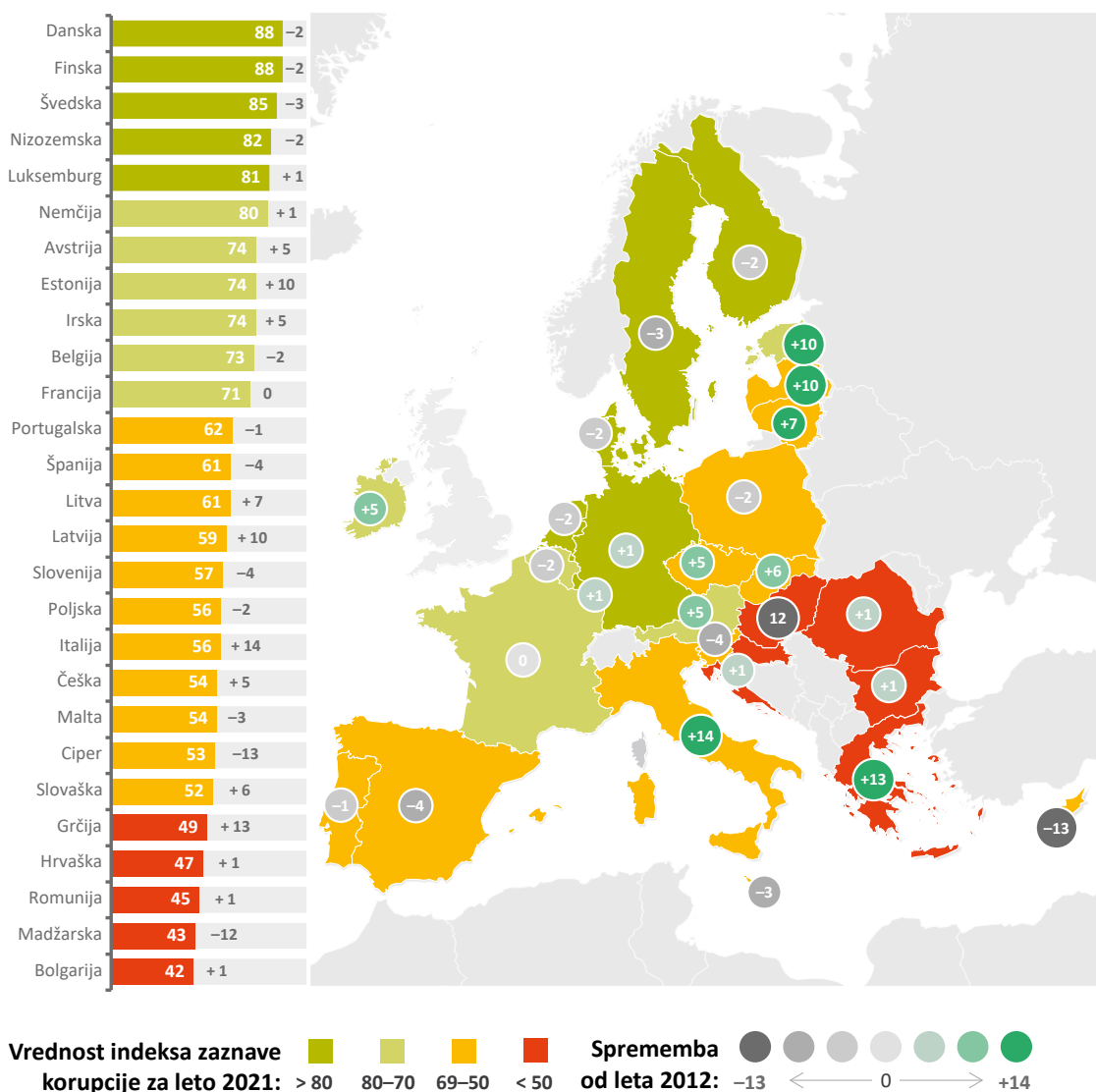
11 V poročilu Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD)⁷ je prikazano, kako lahko nasprotje interesov pri deljenem upravljanju pomeni veliko tveganje v celotnem ciklu vodenja projekta. V fazi prijave in izbire projektov lahko dogovarjanje med javnimi uradniki, vložniki in tretjimi osebami privede do nepošteno dodelitve projektov. Storilci lahko podkupijo javne uradnike in ponaredijo dokumentacijo. V fazi zaključka in ocenjevanja projekta lahko nasprotje interesov ogrozi objektivnost poročil o oceni.

12 Januarja 2022 je organizacija Transparency International izdala zadnjo različico indeksa zaznave korupcije (CPI). Ta indeks zajema podkupovanje in druge oblike preusmerjanja javnih sredstev. V njem so ocenjeni preventivni mehanizmi, kot je

⁷ OECD, *Fraud and Corruption in European Structural and Investment Funds*, 2019.

sposobnost vlade za uveljavljanje mehanizmov za zagotavljanje integritete ali obstoj ustreznih zakonov o finančnem razkritju, preprečevanju nasprotij interesov in dostopu do informacij. Na splošno velja, da je v EU v povprečju manj korupcije kot v drugih regijah. Med najuspešnejšimi državami so Danska, Švedska in Finska. Romunija, Madžarska in Bolgarija so najnižje uvrščene države EU (glej [sliko 5](#)).

Slika 5 – Indeks zaznave korupcije za leto 2021 – Evropska unija



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi indeksa zaznave korupcije Transparency International za leto 2021, 2022

13 Evropski parlament in Svet sta decembra 2020 sprejela [Uredbo 2020/2092 o splošnem režimu pogojenosti za zaščito proračuna Unije](#). V Uredbi je opredeljenih več situacij, ki lahko nakazujejo na kršitev načel pravne države. V skladu s členom 3 navedene uredbe je eden takih primerov „neuspešno zagotavljanje odsotnosti nasprotja interesov“. Kadar imajo takšne kršitve dovolj neposreden vpliv na dobro finančno poslovanje proračuna EU ali obstaja resno tveganje, da bodo imele takšen

vpliv, mora Komisija predlagati ustrezne ukrepe. [Smernice Komisije](#) o načinu uporabe določb so bile objavljene marca 2022⁸. Komisija je 27. aprila 2022 Madžarski poslala obvestilo, s katerim je uradno začela postopek, predviden v Uredbi 2020/2092 za zaščito proračuna Unije. 18. septembra 2022 je Svetu predlagala ukrepe za zaščito proračuna EU in finančnih interesov EU pred kršitvami načel pravne države na Madžarskem⁹.

⁸ Smernice o uporabi Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092 o splošnem režimu pogojenosti za zaščito proračuna Unije, C(2022) 1382 final z dne 2. marca 2022, Bruselj.

⁹ Predlog za izvedbeni sklep Sveta o ukrepih za zaščito proračuna Unije pred kršitvami načel pravne države na Madžarskem, COM(2022) 485 final.

Obseg revizije in revizijski pristop

14 Namen Sodišča je bil preveriti, ali se glede na spremembe zakonodaje, nedavne primere ter interese ključnih deležnikov, kot sta Evropski parlament in javnost, nasprotja interesov v skupni kmetijski politiki in kohezijski politiki ustrezno obravnavajo. V ta namen je Sodišče ocenilo, ali so Komisija in države članice:

- vzpostavile celovit zakonodajni okvir, oblikovale ustrezne postopke in sprejele ukrepe za ozaveščanje, da bi preprečile nasprotja interesov, ter
- sprejele ukrepe za odkrivanje, reševanje in prijavljanje nasprotij interesov.

15 Sodišče se je osredotočilo na nasprotja interesov pri deljenem upravljanju, kot je opredeljeno v finančni uredbi in direktivi o javnem naročanju, obravnavalo pa je tudi nasprotja interesov, ki vključujejo zasebne upravičence do porabe EU. Vključilo je ukrepe, financirane prek ESRR in Kohezijskega sklada, ESS ter EKJS in EKSRP, ki pomenijo skoraj 95 % celotne porabe v okviru deljenega upravljanja.

16 Sodišče je revizijske dokaze pridobilo z:

- dokumentacijskim pregledom strateških in zakonodajnih dokumentov, dokumentov politike ter smernic o nasprotjih interesov,
- razgovori s predstavniki petih generalnih direktorats Komisije¹⁰ ter uradom OLAF, EJT¹¹, evropskim varuhom človekovih pravic, OECD, skupino GRECO¹², uradom Združenih narodov za etiko ter znanstveniki in akademiki, možganskimi trusti in drugimi ustreznimi deležniki,
- razgovori s predstavniki več kot 50 nacionalnih in regionalnih organov v štirih državah članicah (Nemčija¹³, Madžarska, Malta in Romunija), ki upravljajo kohezijske in kmetijske sklade, ter nevladnimi organizacijami. Sodišče je te štiri države članice izbralo glede na merila, kot so velikost, nacionalna in regionalna

¹⁰ Generalni direktorati Komisije: Generalni direktorat za kmetijstvo in razvoj podeželja (GD AGRI), Generalni direktorat za proračun (GD BUDG), Generalni direktorat za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje (GD EMPL), Generalni direktorat za človeške vire in varnost (GD HR) in Generalni direktorat za regionalno in mestno politiko (GD REGIO).

¹¹ Evropsko javno tožilstvo je neodvisno javno tožilstvo Evropske unije.

¹² Skupina držav proti korupciji (GRECO) je organ Sveta Evrope za boj proti korupciji.

¹³ S poudarkom na regijah Bavarska in Posarje.

struktura, geografska pokritost, pomembnost pomoči EU za kohezijo in kmetijstvo, uvrstitev v različnih indeksih korupcije in prijavljanje nasprotij interesov Komisiji (uradu OLAF) s strani držav članic. Poleg tega se je Sodišče obrnilo na dve drugi državi članici (Italijo in Luksemburg), in sicer glede posameznih primerov nasprotja interesov, ki so jih odkrili mediji, vključilo pa je tudi relevantne primere iz Češke, ki izhajajo iz njegovega dela v zvezi z izjavo o zanesljivosti,

- o anketo v vseh državah članicah EU, s katero je zbralo informacije in mnenja za dopolnitev svojega revizijskega dela v vzorcu držav članic. Sodišče je anketo naslovilo na osrednje organe deljenega upravljanja, zlasti na organe upravljanja, plačilne agencije, revizijske organe, certifikacijske organe in organe za potrjevanje. Odzivnost je bila več kot 90-odstotna.

17 Sodišče je decembra 2021 organiziralo okroglo mizo o nasprotjih interesov pri deljenem upravljanju, na kateri so sodelovali strokovnjaki s področja znanosti, politike in uprave. Okrogla miza je pripomogla k preverjanju in pripravi revizijskih ugotovitev Sodišča.

Opažanja

Ukrepi za izboljšanje transparentnosti in zaščito žvižgačev še niso vzpostavljeni

18 Organi deljenega upravljanja v državah članicah bi morali izvajati trdno politiko za preprečevanje nasprotij interesov, ki bi temeljila na jasnem in celovitem pravnem okviru, strategijah, postopkih in rednih dejavnostih ozaveščanja. K preprečevanju nasprotij interesov prispevata tudi transparenten dostop do informacij o upravičencih do sredstev EU in zaščita žvižgačev.

19 Da bi Komisija preprečila notranja nasprotja interesov, bi morala opredeliti s tem povezana tveganja, izboljšati ozaveščenost o tej temi in poskrbeti za ustrezno usposabljanje uslužbencev. Za proračun EU je na koncu odgovorna Komisija, zato bi morala preveriti, ali kontrolni sistemi v državah članicah, ki obravnavajo tveganje nasprotja interesov, delujejo uspešno, in zagotoviti smernice ustreznim organom.

Komisija ponuja celovito usposabljanje in zahteva predložitve obveznih izjav, vendar so v njenih postopkih, ki se nanašajo na pojav vrtljivih vrat, slabosti

20 Za notranje namene Komisija nasprotja interesov obravnava kot del svojega okvira etike in integritete, ki ga sestavljajo zlasti kadrovski predpisi EU¹⁴, njihove izvedbene določbe¹⁵ ter etični kodeksi in smernice. Pravila Komisije določajo, da morajo zaposleni predložiti *ad hoc* izjave o nasprotjih interesov, ki bi lahko ogrozili njihovo nepristranskost. Pravila urejajo sprejemanje daril, gostoljubnosti in uslug, prijavo poklicnih dejavnosti, ki jih izvajajo zakonci ali partnerji zaposlenih, ter zahtevo po pridobitvi predhodnega dovoljenja za morebitne zunanje dejavnosti in prijavi dejavnosti po zaposlitvi. Izvedbeni postopki se med generalnimi direktorati razlikujejo.

21 Uslužbenci Komisije morajo podati izjavo o morebitnih nasprotjih interesov v različnih fazah svoje poklicne poti: ob začetku opravljanja dela, če sodelujejo v postopku za oddajo javnega naročila, ko zapustijo svojo institucijo in ko se vrnejo z dopusta iz osebnih razlogov. V Generalnem direktoratu za regionalno in mestno

¹⁴ Kadrovski predpisi EU.

¹⁵ *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, Bruselj.*

politiko (GD REGIO) ter Generalnem direktoratu za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje (GD EMPL) revizorji predložijo izjave pred vsako revizijsko nalogo, revizorji v Generalnem direktoratu za kmetijstvo in razvoj podeželja (GD AGRI) pa morajo prijaviti situacije, v katerih bi se lahko znašli v nasprotju interesov.

22 Komisija je izdala notranje smernice¹⁶, oblikovala celovito politiko usposabljanja o etiki in na svojem intranetu vzpostavila stran, namenjeno tej temi. Uslužbenci, ki menijo, da so se morda znašli v nasprotju interesov, morajo o tem nemudoma obvestiti organizacijski subjekt, ki je odgovoren za njihovo imenovanje (organ za imenovanja), priporočeno pa je, da o tem obvestijo tudi svojega neposredno nadrejenega. Organ za imenovanja je odgovoren za preprečevanje potencialnih nasprotij interesov. Izjave uslužbencev o interesih so shranjene v aplikaciji za človeške vire, ki jo uporablja Komisija. Smernice Komisije o upravljanju občutljivih funkcij so osredotočene na uspešnejše in bolj proaktivno obvladovanje tveganj, povezanih z notranjo kontrolo. To vključuje preoblikovanje procesov, uvedbo okrepljenih notranjih kontrol, ukrepe za ozaveščanje ali kombinacijo vseh teh dejavnosti. V smernicah se kot zadnja možnost priporoča obvezna rotacija uslužbencev na občutljivih funkcijah.

23 Evropska varuhinja človekovih pravic, ki je neodvisen in nepristranski organ za preiskavo pritožb glede nepravilnosti v institucijah in organih EU, je od leta 2013 obravnavala približno 70 primerov nasprotij interesov v institucijah EU. Večina teh primerov (44) se je nanašala na nasprotja interesov v Komisiji, vključno z vprašanjem pojava vrtljivih vrat, pri čemer oseba v vlogi javnega uslužbenca preide na sorodno vlogo v zasebnem sektorju. Evropska varuhinja človekovih pravic je leta 2019 ugotovila, da so prakse Komisije sicer v skladu s pravili, vendar bi bilo mogoče narediti več za večjo uspešnost in smiselnost pravil. Priporočila je, naj Komisija pri obravnavanju primerov, ki vključujejo višje uradnike Komisije, uporablja odločnejši pristop¹⁷.

24 Evropska varuhinja človekovih pravic je v zadnjem času proučila 100 sklepov Komisije, sprejetih med letoma 2019 in 2021, glede prehodov njenih uslužbencev, ki so povezani s pojavom vrtljivih vrat¹⁸. Ugotovila je, da se je od njene zadnje preiskave stanje izboljšalo, podala pa je tudi več predlogov. Med drugim je predlagala, naj

¹⁶ Smernice o izogibanju in obvladovanju nasprotja interesov v skladu s finančno uredbo, (2021/C 121/01).

¹⁷ *Ombudsman decision on how the European Commission manages revolving doors.*

¹⁸ Odločba Evropske varuhinje človekovih pravic o primerih vrtljivih vrat.

Komisija nekdanjim uradnikom začasno prepove zaposlitev, če ta pomeni tveganje, ki ga ni mogoče ublažiti z ustrezno nadzorovanimi in izvršenimi omejitvami¹⁹.

Komisija ugotavlja, da v preventivnih postopkih držav članic obstajajo slabosti, in zagotavlja koristne smernice

25 Komisija tveganje nasprotja interesov pri deljenem upravljanju v državah članicah obravnava zlasti z revizijami sistemov, in sicer za sisteme držav članic za upravljanje in kontrolo, ter zagotavljanjem smernic. Namen revizij sistemov je pridobiti zagotovilo, da so sistemi držav članic za upravljanje in kontrolo uspešni pri preprečevanju, odkrivanju in odpravljanju napak in nepravilnosti, vključno s tistimi, ki so povezane z nasprotjem interesov. Poleg tega je Komisija na področju kohezije od konca leta 2021 izvedla več tematskih revizij ukrepov, sprejetih v okviru specifičnih programov ali v posameznih državah članicah, da bi se izognila nasprotju interesov.

26 Sodišče je pregledalo vzorec revizijskih spisov Komisije, ki se nanašajo na revizije sistemov, deset s področja kohezije in deset s področja kmetijstva. V desetih revizijah s področja kohezije so ocenjeni sistemi upravljanja in kontrole za javna naročila. Vključene so tudi posebne ugotovitve o pomanjkanju dokazov o preverjanju nasprotja interesov (glej [okvir 1](#)).

Okvir 1

Slabosti v postopkih za oddajo javnih naročil na Madžarskem

Komisija je leta 2019 odkrila resne pomanjkljivosti v delovanju sistema upravljanja in kontrole na Madžarskem v zvezi s kontrolo postopkov za oddajo javnih naročil. Za vse pogodbe, na katere je to vplivalo, uvedla 10-odstotni pavšalni popravek.

Vir: Komisija

27 Sodišče je pregledalo deset revizijskih spisov s področja kmetijstva, od katerih so štiri obravnavali akreditacijo plačilnih agencij, šest pa naložbe javnih upravičencev v razvoj podeželja. Ugotovitve so se večinoma nanašale na pomanjkljivosti v postopkih za oddajo javnih naročil, kot so manjkajoče ali nedatirane izjave o nasprotju interesov ali premalo podrobni kontrolni sezname plačilnih agencij. Sodišče je ugotovilo, da razen pregledov sistemov v zvezi z akreditacijskimi merili za plačilne agencije v revizijah

¹⁹ Izjava za javnost Evropske varuhinje človekovih pravic št. 3/2022: *EU administration at critical point in treatment of „revolving doors“*, 18. maj 2022.

GD AGRI ukrepi za preprečevanje nasprotij interesov na področju neposrednih plačil do leta 2021 niso bili posebej zajeti, čeprav pri upravljanju neposrednih plačil do nasprotij interesov lahko pride (glej primere v [okviru 2](#)).

Okvir 2

Nasprotja interesov pri neposrednih plačilih

V Luksemburgu je uslužbenec ministrstva za kmetijstvo imel dostop do zaupnih podatkov o kmetijskih zemljiščih, za katera ni nihče vložil zahtevka za podporo, to informacijo pa je povedal svoji ženi, ki se je ukvarjala s kmetijstvom. Njegova žena je nato vložila zahtevek za podporo za to zemljišče. Uslužbenec, ki tega nasprotja interesov ni razkril svojemu neposredno nadrejenemu, je bil obsojen na dve leti zapora s preizkusno dobo 18 mesecev.

V Romuniji je uradnik v plačilni agenciji, odgovorni za neposredna plačila, odobril vloge za pomoč za podjetje, v katerem je bil delničar. Romunska nacionalna agencija za integriteto je potrdila, da to pomeni nasprotje interesov, in pozvala plačilno agencijo, naj sprejme ustrezne ukrepe. Po disciplinskem postopku je bila proti uradniku uvedena sankcija v obliki znižanja plače za tri mesece.

Vir: Evropsko računsko sodišče

28 Komisija je aprila 2021 objavila [nove smernice o nasprotjih interesov](#), ki zajemajo vse načine upravljanja. Predhodne smernice, ki so bile pripravljene v posvetovanju s strokovnjaki držav članic in posebej pokrivajo nasprotja interesov, za [kmetijstvo](#) so iz leta 2015 in za [kohezijo](#) iz leta 2013²⁰. [Center znanja za boj proti goljufijam](#), ki ga je vzpostavila Komisija, je objavil smernice o opredelitvi, upravljanju in spremljanju nasprotij interesov v okviru ESRR in ESS. Njegovo spletišče vključuje [knjižnico študij primerov](#) z anonimiziranimi primeri odkrivanja goljufij in pridobljenimi izkušnjami. Poleg tega je OLAF leta 2011 objavil enkratni [kompendij](#) anonimiziranih primerov odkrivanja goljufij in pridobljenih izkušenj, ki vključuje poglavje o primerih nasprotja interesov.

Države članice imajo okvir za preprečevanje nasprotja interesov, vendar od sprejetja nove opredelitve EU ni bil spremenjen

29 Člen 61 finančne uredbe o nasprotju interesov se neposredno uporablja v vseh državah članicah. Poleg tega imajo vse države članice in regije, vključene v vzorec Sodišča, določene nacionalne ali regionalne opredelitve in opise nasprotij interesov ter

²⁰ Portal Evropske komisije za boj proti goljufijam.

pravila za javne uradnike in člane vlade. Sodišče je ugotovilo, da so nacionalna in regionalna pravila v državah članicah, ki jih je preučilo, razpršena v številnih upravnih in kazenskih predpisih, kar pomeni zelo razdrobljen pravni okvir, ki je po obsegu običajno manj podroben od člena 61 finančne uredbe.

30 V Nemčiji na primer v pravila niso izrecno vključena nasprotja interesov, ki izhajajo iz „politične pripadnosti“ ali „čustvenih razlogov“. V vseh štirih državah članicah v vzorcu so pravila o nasprotju interesov del splošnega okvira etike, integritete in boja proti goljufijam, ki velja za javne uslužbenke. Sodišče je ugotovilo, da v državah članicah, vključenih v vzorec, ni bilo večjih sprememb v pravilih in postopkih, ki urejajo sredstva EU, odkar je bilo deljeno upravljanje leta 2018 vključeno v finančno uredbo.

Države članice imajo vzpostavljene postopke za obvladovanje nasprotij interesov, vendar so nekatere slabosti še vedno prisotne

31 Akreditacijska merila na kmetijskem področju določajo, da morajo plačilne agencije sprejeti ustrezne ukrepe za izogibanje nasprotju interesov. Certifikacijski organi iz držav članic in regij, vključenih v vzorec, niso poročali o sistemskih slabostih v zvezi s takimi ukrepi v programskem obdobju 2014–2020.

32 Na področju kohezije so morali organi upravljanja pred začetkom programov v obdobju 2014–2020 izvesti ocene tveganja o učinku in verjetnosti goljufij v zvezi s ključnimi procesi upravljanja programov ter uvesti ustrezne ukrepe za ublažitev teh tveganj. Vzpostavitev ukrepov proti goljufijam je moral preveriti neodvisni revizijski organ v okviru postopka imenovanja organov upravljanja. Izvajanje teh ukrepov za boj proti goljufijam je bilo obravnavano v več naknadnih revizijah, ki so jih izvedle Komisija in tudi države članice.

33 Najpogostejši preventivni ukrep, ki ga uporabljajo organi držav članic, zajetih v pregledu, so lastne izjave o interesih. Uslužbenci te izjave običajno izpolnijo ob zaposlitvi in pred pomembnimi koraki pri upravljanju sredstev EU (dodelitev subvencij, oddaja javnih naročil, pregledi in revizije), vendar to ne velja za ministre in državne sekretarje, ki pripravijo in sprejmejo odločitve o programih EU. Romunija je edina država članica v vzorcu, ki zbira in objavlja letne izjave o premoženju in interesih vseh javnih uslužbencev. Vendar agencija ne analizira niti ne preverja vsebine teh izjav, razen če se uvede preiskava.

34 Na Malti, Madžarskem in v Romuniji morajo vladni ministri redno predložiti izjave o dohodkih in premoženju. V Nemčiji to ni potrebno, niti na zvezni niti na regionalni

ravni. Ministri morajo izjave predložiti le, če so hkrati poslanci, poleg tega pa izjave vključujejo manj elementov kot v drugih državah članicah v vzorcu Sodišča.

35 V skladu s členom 61(2) finančne uredbe morajo javni uslužbenci v državah članicah svojemu neposredno nadrejenemu prijaviti primere, ki pomenijo tveganje nasprotja interesov, in če je nasprotje interesov potrjeno, prenehati z vsemi dejavnostmi v zvezi z zadevo. Organi, s katerimi je Sodišče opravilo razgovore, so pojasnili, da se te izjave zbirajo v papirni obliki, da jih hrani kadrovska služba in da se lahko uporabijo, če pozneje pride do domnevnega nasprotja interesov. Vendar nacionalni ali regionalni organi teh izjav običajno ne evidentirajo v centralni bazi podatkov, razen v Romuniji in plačilni agenciji za kmetijske sklade na Madžarskem.

36 Organi držav članic, vključenih v vzorec Sodišča, so navedli, da so ukrepi za usposabljanje in obveščanje o preprečevanju nasprotja interesov pomembni. Sodišče je na splošno ugotovilo, da so zagotovili ustrezno usposabljanje o etiki ter boju proti korupciji in goljufijam. Nasprotja interesov se običajno obravnavajo v okviru usposabljanja o goljufijah, čeprav pogosto kot obrobni del.

37 Organi držav članic izvajajo tudi ukrepe za ozaveščanje uslužbencev, ki sodelujejo pri upravljanju sredstev EU. Sodišče je ugotovilo primere dobre prakse na področju dejavnosti ozaveščanja (glej primer v [okviru 3](#)).

Okvir 3

Dejavnosti za notranje ozaveščanje o tveganju nasprotja interesov v javnih subjektih

V Romuniji je nacionalna agencija za integriteto skupaj z organizacijo Transparency International v okviru projekta [LINC](#) organizirala informativna srečanja v ministrstvih, organih upravljanja in posredniških organih o boju proti goljufijam in korupciji. Agencija je pripravila [smernice](#) o tem, kako prijaviti interese in premoženje, ter zbirko primerov nasprotij interesov. Organi upravljanja in agencije v Romuniji zagotavljajo letna usposabljanja o tem, kako izpolniti te izjave.

V Nemčiji sta dva regionalna organa upravljanja organizirala skupna usposabljanja o boju proti korupciji, da bi izmenjala svoje izkušnje. Druga regija ponuja vsem javnim uslužbencem redne tečaje o preprečevanju korupcije in nasprotij interesov prek spletne učne platforme.

38 Nemški organi izdajajo javno dostopna [letna poročila o korupciji in integriteti](#), v katerih je navedena splošna raven korupcije v javnem sektorju na zvezni ravni. Poročila vključujejo statistične podatke o sorodnih kaznivih dejanjih in anonimizirane primere korupcije, vključno z nasprotji interesov. To poročilo ne vsebuje nobenih informacij o korupciji pri upravljanju sredstev EU, na regionalni ravni, na kateri se upravlja večina kohezijskih in kmetijskih programov EU, pa primerljiva poročila niso na voljo.

39 V Romuniji nacionalna agencija za integriteto na svojem spletišču objavlja [letna in četrtna poročila o dejavnostih](#), v katerih so predstavljene informacije, kot so število primerov nasprotja interesov, ki so jih potrdila sodišča, število sankcioniranih javnih uslužbencev, njihov položaj in institucija, za katero delajo, ter vrste izrečenih sankcij. Ta poročila so sicer zelo podrobna, vendar zajemajo le primere, ki so jih preiskali inšpektorji agencije.

40 Organi držav članic uporabljajo tudi druge preventivne ukrepe:

- funkcionalna razdelitev nalog (ločitev nalog),
- uporaba načela štirih oči,
- pregledi v fazi predložitve vloge in izvedbe projekta,
- pregledi, tudi tisti, ki jih opravijo notranji revizorji ali, v primeru podrejenih/lokalnih organov, višji organ,
- revizije, ki jih opravijo certifikacijski organ/revizijski organ, nacionalne ali regionalne revizijske institucije, Komisija in Sodišče,
- rotacija uslužbencev, kadar je to mogoče, ali spreminjanje odgovornosti.

41 Rotacija uslužbencev je pomembno orodje za preprečevanje nasprotij interesov. Vendar organi deljenega upravljanja v državah članicah, vključenih v vzorec, niso redno in dosledno izvajali rotacije uslužbencev. V Nemčiji je bil večji poudarek na ločitvi nalog in načelu štirih oči. Na Malti ni bilo na voljo dovolj izkušenih in usposobljenih uslužbencev, da bi bila rotacija uspešna. V Romuniji se ni izvajala rotacija javnih uslužbencev, ki so delali v enoti za izbiro in ocenjevanje projektov za financiranje s kohezijskimi sredstvi, ker je bilo treba ohraniti znanje in veščine, potrebne za to delo.

42 K preprečevanju nasprotij interesov lahko prispevajo tudi politike o vrtljivih vratih (glej odstavek [23](#)). Pravne določbe, namenjene omejevanju tega tveganja, obstajajo v treh od štirih držav članic, ki jih je Sodišče pregledalo, izjema je Madžarska. Vendar

organi v Romuniji in Nemčiji, ki sodelujejo pri upravljanju sredstev EU, ne preverjajo, ali uslužbenci, ki zapustijo njihovo organizacijo, upoštevajo pravila, ki veljajo po prenehanju delovnega razmerja. Na Malti se za osebe na položajih, ki vključujejo regulativne ali inšpektorske funkcije, uporablja direktiva o politiki vrtljivih vrat za javne uslužbenke. Vendar zaposleni v organih, ki jih je Sodišče revidiralo, v Prilogi k direktivi niso navedeni kot osebe, ki opravljajo te funkcije, kar pomeni, da zanje direktiva ne velja. Notranja revizija, ki so jo leta 2021 izvedli romunski organi upravljanja za strukturne sklade, je prav tako razkrila slabosti v ukrepih za preprečevanje nasprotij interesov in pojava vrtljivih vrat.

Potekajo prizadevanja za povečanje transparentnosti upravičencev do sredstev EU

43 Odprte, primerljive in transparentne informacije o končnih upravičencih sredstev EU olajšujejo javni nadzor in preiskavo v primeru domnevnega nasprotja interesov. Povečujejo verjetnost odkritja nasprotja interesov, kar ima lahko preventivni in odvračilni učinek.

44 Spletišča generalnih direktorats Komisije, povezanih z deljenim upravljanjem, vključujejo povezave na nacionalna in regionalna spletišča s seznamom upravičencev do sredstev EU za kmetijstvo in kohezijo²¹. Poleg tega je spletna platforma Komisije „Kohesio“ z informacijami o kohezijskih projektih v vseh državah članicah javno dostopna. Vendar pa so podatki, objavljeni za namene transparentnosti, omejeni, delno zato, da se ne bi kršili predpisi EU in nacionalni predpisi o varstvu podatkov. Tako na primer ni razkrita identiteta upravičencev skupne kmetijske politike, ki prejmejo manj kot 1 250 EUR²². Spletišča ne vsebujejo podatkov o končnih prejemnikih, ki so pravne osebe, kar se skladno z zakonodajo za obdobje 2014–2020 ni zahtevalo.

45 Nedavna študija, ki jo je naročil Evropski parlament, je pokazala, da so javni organi, družbe z omejeno odgovornostjo in druge pravne osebe pomenili približno desetino upravičencev skupne kmetijske politike, prejeli pa so več kot tretjino sredstev EU²³. Na področju kohezije je v programskem obdobju po obdobju 2014–2020 obvezna

²¹ V zvezi s kohezijo glej spletno stran Komisije [Upravičenci kohezijske politike Evropske unije](#), za kmetijstvo pa spletno stran [o upravičencih do sredstev SKP](#).

²² V skladu s členom 112 [Uredbe \(EU\) št. 1306/2013](#).

²³ Študija za Evropski parlament, Odbor za proračunski nadzor: *The largest 50 beneficiaries in each EU Member State of CAP and Cohesion Funds*, 2021.

identifikacija končnih dejanskih lastnikov podjetij, ki prejemajo sredstva EU²⁴. V skladu s pravnim okvirom za kmetijstvo za obdobje 2023–2027 morajo upravičenci zagotoviti informacije o skupinah podjetij, v katerih sodelujejo²⁵, kadar je to ustrezno. Vendar se ne zahteva identifikacija končnih dejanskih lastnikov.

46 Z [direktivo o preprečevanju pranja denarja](#) so bili leta 2017 uvedeni registri dejanskih lastnikov. Organizacija [Transparency International](#) je poudarila, da registri na Madžarskem in v Romuniji niso javni, v Nemčiji in na Malti pa je treba za dostop do njih plačati pristojbino. Organi deljenega upravljanja v državah članicah, zajetih v vzorec Sodišča, nimajo lastnih podatkovnih zbirk, povezanih s temi registri, zaradi česar se povečuje tveganje, da nasprotje interesov ne bo odkrito. Vendar je treba pri takšnem povečanju transparentnosti spoštovati sodbo Sodišča Evropske unije iz novembra 2022 o dostopu do podatkov o dejanskem lastništvu.

Zamude pri prenosu direktive o zaščiti žvižgačev

47 Žvižgaštvo pomeni, da oseba razkrije informacije, s katerimi se je seznanila pri svojem delu za organizacijo ali z njo, o korupciji ali drugem nepravilnem ravnanju, ki je bilo v tej organizaciji izvršeno ali ga je izvršila ta organizacija. Oseba se šteje za žvižgač le, če je del te organizacije in je lahko posledično žrtev povračilnih ukrepov – v tem se na primer razlikuje od strank ali drugih ljudi, ki ne delajo za organizacijo ali z njo. Ukrepi za zaščito žvižgačev lahko prispevajo k preprečevanju in odkrivanju korupcije in goljufij. Države članice so morale do decembra 2021 prenesti določbe [direktive EU o žvižgačih](#) v zvezi z zaščito oseb, ki prijavijo kršitve prava EU, vključno z nasprotji interesov, ki vplivajo na zaščito finančnih interesov EU.

48 Komisija je v začetku leta 2022 poslala uradne opomine 24 državam članicam, ki do roka, tj. 17. decembra 2021, niso priglasile ukrepov za zagotovitev popolnega prenosa direktive. Do maja 2022 je le osem držav članic vključilo direktivo v svojo nacionalno zakonodajo²⁶. Komisija spremlja preostale primere. Med državami članicami, ki jih je Sodišče pregledalo, je direktivo prenesla le Malta, vendar je

²⁴ Člen 69(2) [Uredbe \(EU\) 2021/1060](#).

²⁵ Člen 59(4) [Uredbe \(EU\) 2021/2116](#).

²⁶ Ciper, Danska, Francija, Latvija, Litva, Malta, Portugalska in Švedska.

Parlamentarna skupščina Sveta Evrope v malteškem zakonu o zaščiti žvižgačev ugotovila resne pomanjkljivosti²⁷.

Vrzeli v ukrepih za odkrivanje, reševanje in prijavljanje nasprotij interesov

49 Komisija in organi držav članic bi morali imeti vzpostavljene postopke za odkrivanje primerov nasprotja interesov, v katere so vključeni njihovi uslužbenci. Pri deljenem upravljanju so nacionalni organi odgovorni predvsem za odkrivanje in obravnavanje nasprotij interesov na ravni upravičencev. Komisija lahko nasprotje interesov v državah članicah odkrije tudi pri pregledu delovanja nacionalnih kontrolnih sistemov. Podatkovno rudarjenje lahko s primerjavo informacij iz različnih virov pripomore k odkritju morebitnih nasprotij interesov.

50 Odkrite nepravilnosti, ki vključujejo nasprotja interesov, je treba ustrezno obravnavati in rešiti. Za boljše spremljanje povezanih tveganj je bistveno zbiranje zanesljivih informacij o odkritih nasprotjih interesov.

Komisija se osredotoča na prijavljene domnevne primere

51 Urad Komisije za preiskave in disciplino (IDOC) izvaja upravne poizvedbe in disciplinske postopke v zvezi z uslužbenci Komisije. Poizvedbo na podlagi pooblastila, ki mu ga da organ za imenovanja, izvede, če prejme obtožbo od žvižgača ali iz drugega vira. Za točnost, zanesljivost in popolnost informacij, ki jih dobi organ za imenovanja, je še vedno odgovoren vsak uslužbenec posebej.

52 Generalni direktorati v vzorcu Sodišča, ki so odgovorni za področja politik v okviru deljenega upravljanja, prav tako ne preverjajo informacij, navedenih v lastnih izjavah uslužbencev (glej odstavek 22), razen če obstaja razlog za domnevo, da bi bila preiskava upravičena. Po podatkih iz [poročila o dejavnostih Urada za preiskave in disciplino](#)²⁸ so se leta 2020 trije od 83 novoregistriranih primerov nanašali na nasprotja interesov.

²⁷ Organizacija Agence Europe: *Parliamentary Assembly of Council of Europe considers that Malta's Whistleblower Protection Act does not meet its objective*, 20. december 2021.

²⁸ *Activity Report of the Investigation and Disciplinary Office of the Commission (IDOC), 2020.*

53 OLAF lahko preiskuje tudi morebitna huda kazniva dejanja uslužbencev EU, povezana z njihovimi poklicnimi dejavnostmi, in poda disciplinska priporočila. V letnem poročilu za leto 2020²⁹ je objavil povzetek disciplinskih priporočil, podanih med letoma 2016 in 2020. Ta priporočila so se v 21 primerih nanašala na potencialno nasprotje interesov.

54 Komisija med splošnimi revizijami sistemov v državah članicah občasno odkrije nasprotja interesov. Vzorec 20 revizij sistemov, ki jih je opravila Komisija, Sodišče pa pregledalo (glej odstavka **26** in **27**), je zajemal en primer, v katerem je GD AGRI ugotovil nasprotje interesov pri uslužbencih pooblaščenega organa v Španiji in uporabil finančni popravek.

55 Generalni direktorati, pristojni za posebna področja politik (kot sta GD REGIO in GD AGRI), prav tako spremljajo obtožbe žvižgačev ali medijev, kot v primeru nekdanjega predsednika češke vlade (glej **okvir 4**).

²⁹ Letno poročilo urada OLAF za leto 2020.

Okvir 4

Domnevno nasprotje interesov na Češkem

Nevladne organizacije in mediji so v zvezi s tedanjim predsednikom češke vlade opozarjali na nasprotje interesov zaradi podjetij pod njegovim nadzorom, ki so imela status upravičencev do pomoči EU za kmetijstvo in kohezijo. Komisija (GD AGRI, GD EMPL in GD REGIO) je v začetku leta 2019 izvedla usklajeno revizijo. GD EMPL in GD REGIO sta decembra 2019 izdala končno revizijsko poročilo. V letih 2020 in 2021 sta spremljala, kako so češki organi izvajali njune revizijske zaključke in priporočila. Glede na interes javnosti in zahtevo Evropskega parlamenta je bilo končno revizijsko poročilo javno dostopno 24. aprila 2021. GD REGIO je v svojem letnem poročilu o dejavnostih za leto 2021 javnost obvestil, da je bil dosežen napredek glede večine priporočil, tri pa so se še vedno izvajala, vključno s priporočilom v zvezi z domnevnim nasprotjem interesov. GD EMPL in GD REGIO sta julija 2022 po izvedbi vseh dotlej neizvedenih priporočil zaključila nadaljnje spremljanje te revizije.

GD AGRI je revidiral zadevne naložbene ukrepe EKSRP. Za češko plačilno agencijo je izrekel pridržek v zvezi z njenim programom razvoja podeželja, kot je načrtan v njenem letnem poročilu o dejavnostih za leto 2021. Zaradi pridržka je bil sprejet akcijski načrt, ki vsebuje poziv češkim organom, naj sprejmejo popravne ukrepe, ki se trenutno izvajajo. Na podlagi revizije je bil sprejet [sklep](#) o uvedbi finančnih popravkov za Češko.

Vir: Evropska komisija

56 Poleg tega ima OLAF pooblastila za preiskavo morebitnih primerov goljufije, korupcije in vseh drugih nezakonitih dejavnosti, ki vplivajo na finančne interese EU, vključno z nasprotjem interesov, če obstajajo utemeljeni razlogi za sum. OLAF lahko preiskavo zaključi s priporočili generalnim direktoratom za izterjavo nepravilno porabljenih zneskov. Poleg tega lahko primere posreduje nacionalnim organom pregona ali [Evropskemu javnemu tožilstvu \(EJT\)](#).

57 OLAF je zaključil 10 primerov iz zadnjih treh programskih obdobj, ki so vključevali projekte skupne kmetijske politike z elementom nasprotja interesov (pet jih je zajemalo predpristopno financiranje: eden iz obdobja 2000–2006, trije iz obdobja 2007–2013 in eden iz obdobja 2014–2020). OLAF je priporočil, naj GD AGRI od zadevnih držav članic izterja skupno 20 347 891 EUR.

58 Na področju kohezije je OLAF med letoma 2000 in 2021 zaključil 18 primerov nasprotja interesov v zvezi z ESRR in Kohezijskim skladom. 16 od teh primerov je vključevalo finančna priporočila GD REGIO v skupni vrednosti 162 970 401 EUR. V obdobju 2000–2022 OLAF ni začel nobene preiskave nasprotja interesov v zvezi z ESS.

Države članice močno poudarjajo odkrivanje nasprotij interesov pri javnih naročilih, vendar namenljajo premalo pozornosti nekaterim opozorilnim znakom

59 V členu 61(3) finančne uredbe je določeno, da delo posameznikov, ki izvršujejo sredstva EU, in oseb, ki pripravljajo ustrezen pravni okvir, ne sme biti „ogroženo [...] zaradi družinskih, čustvenih, političnih ali narodnostnih razlogov, gospodarskega interesa ali kakršnega koli drugega neposrednega ali posrednega osebnega interesa“. Številni organi, s katerimi je Sodišče opravilo razgovore, so povedali, da je informacije o čustvih, politični pripadnosti in osebnih interesih teh posameznikov težko pridobiti in zanje pogosto veljajo pravila o varstvu podatkov. Zato vseh razlogov za nasprotje interesov ni mogoče odkriti z navzkrižnim preverjanjem v registrih in zbirkah podatkov.

60 Organi držav članic bolj poudarjajo odkrivanje nasprotij interesov v postopkih za oddajo javnih naročil kot na drugih področjih dejavnosti. V [smernicah Komisije o finančnih popravkih zaradi neupoštevanja pravil o javnem naročanju](#), objavljenih leta 2019, se priporoča 100-odstoten popravek, če je ugotovljeno nerazkrito ali nezadostno ublaženo nasprotje interesov, ki je vplivalo na izid postopka za oddajo javnega naročila.

61 Revizije za pripravo izjav o zanesljivosti so v zadnjih letih razkrile nepravilnosti, ki jih nacionalni organi predhodno niso preprečili ali odpravili in vključujejo morebitna nasprotja interesov, pri katerih so bili vložniki povezani z drugimi deležniki, vključenimi v projekte, ki jih financira EU (glej primere v [okviru 5](#)).

Okvir 5

Primeri nasprotja interesov pri javnih naročilih, ki vključujejo zasebne upravičence

Na Češkem je bilo v okviru projekta zamenjave starih avtobusov z nakupom novih, ki vozijo na stisnjen zemeljski plin, ugotovljeno, da sta bila upravičenec in izbrani ponudnik v lasti in pod nadzorom iste skupine. Upravičenec od potencialnih ponudnikov ni zahteval izkušenj, kar je bilo glede na reference, ki se običajno zahtevajo za podobne projekte, zelo nenavadno. Upravičenec ni v zadostni meri dokazal, da je sprejel ustrezne ukrepe za preprečevanje, odkrivanje in odpravo nasprotij interesov, ki so posledica lastniških in osebnih vezi z izbranim ponudnikom. Ta točka ni bila zajeta v kontrolnem seznamu revizijskega organa.

V Romuniji je podjetje prejelo podporo EU za prestrukturiranje in preusmeritev vinogradov na površini 15 ha, ki jih je fizična oseba brezplačno oddala v najem za obdobje 15 let, po katerem bi bili vinogradi tej osebi vrnjeni. V skladu z romunsko zakonodajo morajo upravičenci sprejeti vse potrebne ukrepe, da se izognejo situacijam, ki povzročajo nasprotje interesov, zlasti kadar obstajajo povezave med upravičenci in njihovimi dobavitelji. Upravičenec je z drugim podjetjem sklenil pogodbo za strojno in ročno pletje nasada ter postavitve podpornega sistema. Sodišče je ugotovilo, da je lastnik zemljišča edini delničar in upravitelj tega dobavitelja. Primer je poslalo uradu OLAF v nadaljnjo preiskavo.

Vir: Evropsko računsko sodišče

62 Sodišče je ugotovilo, da v državah članicah obstaja veliko različnih pregledov in postopkov v zvezi z javnimi naročili. Ti pregledi so običajno osredotočeni na izjave o nasprotju interesov in včasih vključujejo preverjanje imen nosilcev odločanja v zbirkah podatkov o prebivalstvu ali javno dostopnih spletnih orodjih, kot so poslovni registri. Drugi primeri, ki lahko kažejo na nasprotje interesov, t. i. opozorilni znaki, so prikazani v **okviru 6**.

Okvir 6

Primeri opozorilnih znakov za nasprotje interesov pri javnih naročilih

Organi upravljanja ESRR za Posarje in Bavarsko so pri svojih rednih pregledih postopkov za oddajo javnih naročil odkrili številne opozorilne znake, ki kažejo na potencialna nasprotja interesov. Ti vključujejo:

- v postopkih, ki jih organizira določen naročnik, vedno zmaga isti izvajalec,
- odstopanja od standardnih razpisnih postopkov brez utemeljenega razloga, npr. izbira postopka s pogajanjem, ko bi se lahko uporabil odprti postopek,
- ponudbe ponudnikov, ki se vedno razlikujejo za enak odstotek, npr. ena je vedno 10 % nižja od druge.

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi informacij, zbranih med revizijo

63 Drugi opozorilni znaki za potencialno nasprotje interesov pri javnem naročanju vključujejo visok odstotek postopkov z enim samim ponudnikom (postopkov z eno ponudbo) ali neobičajno število neposrednih naročil (tj. naročil brez konkurenčnega razpisnega postopka). Madžarska je v svojem [poročilu o javnih naročilih za državo](#) Komisijo obvestila, da je med letoma 2015 in 2017 delež postopkov z eno ponudbo, ki so jih uporabili različni naročniki v državi, znašal med 10 % in 28 %. Na splošno so bili takšni postopki uporabljeni za skoraj 17 % od približno 8 800 naročil, oddanih na Madžarskem. Tudi Malta je poročala o podobnem odstotku (18,9 %) postopkov z eno ponudbo, medtem ko je Romunija poročala o 50-odstotnem deležu³⁰. Najnovejša [poročila za posamezne države za obdobje 2018–2020](#) ne vsebujejo več takšnih kvantitativnih informacij.

64 [Pregled enotnega trga](#), ki ga upravlja Komisija, za leto 2020 kaže precej velik delež postopkov z enim samim ponudnikom, ki se giblje od 9 % v Litvi in na Švedskem do 51 % na Poljskem. Za države članice v vzorcu Sodišča so navedeni naslednji podatki: 41-odstotna stopnja v Romuniji, 39-odstotna na Madžarskem, 19-odstotna v Nemčiji in 16-odstotna na Malti. Glede na to je malteška nacionalna revizijska institucija izrazila zaskrbljenost zaradi javnih naročil, kot so neposredna naročila, ki se uporabljajo brez potrebnih odobritev in niso objavljena v posebnem državnem glasilu za javna naročila³¹. Kazalnik 2 pregleda enotnega trga se nanaša na postopke za oddajo javnih naročil, ki vključujejo pogajanja s podjetjem brez javnega razpisa in pri katerih se

³⁰ Glej [poročila o javnih naročilih za posamezne države](#) za leto 2018 (*Country reports and information on EU countries*), ki so jih predložile države EU in EGP Evropski komisiji.

³¹ [Poročilo generalnega revizorja, 2019, nacionalni revizijski urad Malte.](#)

pogostejše pojavljajo nasprotja interesov kot v odprtih postopkih. Podatki za ta kazalnik so za države članice, vključene v vzorec Sodišča, precej nizke. V Romuniji pa je bil tovrsten postopek uporabljen v 22 % primerov.

Revizijski organi v državah članicah so odkrili slabosti pri obvladovanju nasprotij interesov

65 Na področju kmetijstva certifikacijski organi pripravijo letno mnenje o pravilnem delovanju sistemov notranje kontrole plačilnih agencij ter o zakonitosti in pravilnosti odhodkov, za katere se od Komisije zahteva povračilo. V skladu z ustreznimi smernicami Komisije³² bi moralo to delo zajemati nepravilnosti, kot je nasprotje interesov. V državah članicah, vključenih v vzorec, certifikacijski organi niso poročali o sistemskih slabostih v zvezi s tem, kako plačilne agencije obvladujejo nasprotja interesov. Na Madžarskem in v Nemčiji (Bavarska) so v zadnjih letih pri ocenjevanju pravilnosti transakcij odkrili manj kot deset (večinoma formalnih) napak v zvezi z nasprotjem interesov.

66 Na področju kohezije so nacionalni ali regionalni revizijski organi v obdobju 2014–2020 izvedli revizije za oceno sistemov upravljanja in kontrole v državah članicah, vključno z obvladovanjem nasprotja interesov. Nacionalni ali regionalni revizijski organi niso poročali o nobenih slabostih v vzorcu Sodišča v Nemčiji in na Madžarskem. Malteški revizijski organ je ugotovil, da so sistemi upravljanja in kontrole v državi delovali, vendar bi bile potrebne nekatere izboljšave. Romunski revizijski organ je omenil nekatere slabosti pri uporabi orodja *Arachne* (orodje za oceno tveganja, ki ga je zagotovila Komisija, kot je pojasnjeno v odstavkih **67** do **69**) pri upravljanju ESRR in Kohezijskega sklada.

Podatkovno rudarjenje se pri odkrivanju nasprotij interesov premalo uporablja

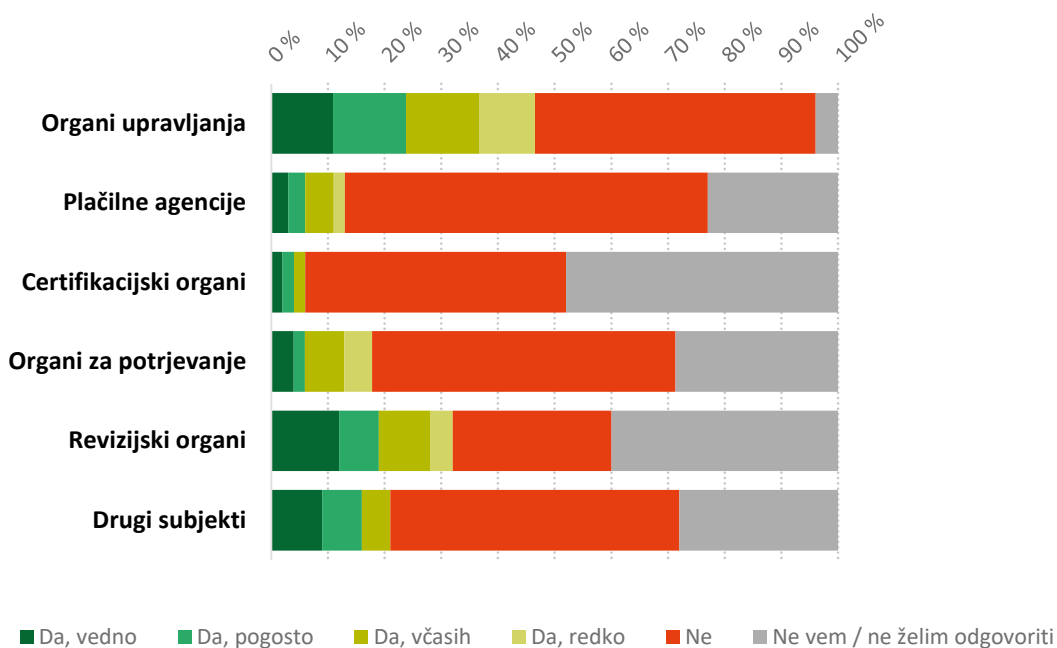
67 Komisija državam članicam priporoča uporabo aplikacije za podatkovno rudarjenje *Arachne*, ki jo Komisija zagotavlja brezplačno kot pomoč pri preprečevanju in odkrivanju goljufij. *Arachne* je orodje za oceno tveganja, ki združuje več podatkovnih virov in opozarja na potencialno tvegane projekte in upravičence.

³² Evropska komisija (GD AGRI), smernica št. 1 – smernice za certifikacijsko revizijo obračunov EKJS/EKSRP – smernica za akreditacijo, proračunsko leto 2021.

68 Komisija v okviru orodja Arachne ponuja modul, ki organom upravljanja in plačilnim agencijam omogoča, da ocenijo tveganje goljufije in nasprotja interesov v fazi izbire projektov. Orodje samo po sebi ne more pokazati dejanskega nasprotja interesov, lahko pa je organom upravljanja in plačilnim agencijam v pomoč pri prepoznavanju opozorilnih znakov, ki so podlaga za nadaljnjo preiskavo. Arachne se lahko izkaže za uporabno orodje pri nakazovanju na nasprotje interesov v postopkih za oddajo javnih naročil na ravni upravičenca/izvajalca/podizvajalca. Vendar njegovi nabori podatkov niso vključevali informacij o javnih uradnikih, ki odobrijo vloge za projekte v okviru deljenega upravljanja in so odgovorni za kontrolo v državah članicah v vzorcu Sodišča.

69 Uporaba orodja Arachne pri deljenem upravljanju na ravni držav članic je pogostejša na področju kohezije kot v kmetijstvu. Približno četrtna organov, vključenih v upravljanje in kontrolo sredstev EU, ki so odgovorili na anketo Sodišča, je orodje Arachne uporabljala za pregledovanje in odkrivanje nasprotij interesov (26 %). Skoraj polovica anketirancev orodja Arachne ni uporabljala (49 %), četrtna pa ne ve oziroma ni želela povedati (25 %). Arachne največ uporabljajo organi upravljanja (47 %), najmanj pa plačilne agencije in certifikacijski organi (12 % oziroma 6 %). Od 130 organov, ki orodje Arachne uporabljajo, je več kot polovica (54 %) takih, ki ga uporablja „vedno“ ali „pogosto“, medtem ko ga ostali le „včasih“ ali „redko“ (glej [slika 6](#)):

Slika 6 – Uporaba orodja Arachne za pregledovanje nasprotij interesov v projektih*



* 160 anketirancev v vseh državah članicah (večinoma organi upravljanja, pogosto v vlogi koordinatorjev) je zagotovilo odgovore za skupno 501 ustanovo.

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi ankete, opravljene v državah članicah

70 Komisija je leta 2016 vzpostavila sistem za zgodnje odkrivanje in izključitev³³ za sredstva, porabljena v okviru neposrednega in posrednega upravljanja. Sistem zagotavlja, da so vložniki, ki pomenijo tveganje za finančne interese EU, odkriti zgodaj in izključeni iz postopkov za oddajo javnih naročil ali izbora za izvrševanje sredstev EU. Izključitev se uporablja zlasti za tiste, ki so osumljeni ali spoznani za krive goljufije, korupcije, hude kršitve poklicnih pravil (vključno s poskusi neupravičenega vplivanja na postopek dodeljevanja) ali drugih nezakonitih dejavnosti. Podatki o takih prosilcih bi bili pomembni tudi za deljeno upravljanje. Kot je Sodišče poročalo v Posebnem poročilu 11/2022 z naslovom [Zaščita proračuna EU: Uporabo črnega seznama je treba izboljšati](#), trenutno ni mehanizma na ravni EU za izključitev nasprotnih strank v okviru deljenega upravljanja, orodje Arachne pa ni povezano s sistemom za zgodnje odkrivanje in izključitev. Glede na to, da je obe aplikaciji razvila Komisija, njuna nepovezanost pomeni zamujeno priložnost za preprečevanje nasprotij interesov.

71 Organi držav članic v vzorcu Sodišča so pojasnili, da so raje uporabljali nacionalne zbirke podatkov, kot so nacionalni poslovni registri in zbirke podatkov o prebivalstvu.

³³ [Early Detection and Exclusion System](#).

Po njihovem mnenju so te zbirke podatkov bolj posodobljene in vključujejo popolnejše informacije kot Arachne. Poleg tega številni organi na Madžarskem, Malti in v Romuniji v svojih prizadevanjih za zagotovitev poštenih postopkov za oddajo javnih naročil in izogibanje nasprotjem interesov uporabljajo nacionalna orodja za rudarjenje podatkov (glej primer v [okviru 7](#)). Nemški organi zaradi pomislekov glede varstva podatkov ter točnosti in zanesljivosti podatkov orodja Arachne ne uporabljajo niti orodja Arachne niti nobenega nacionalnega orodja za rudarjenje podatkov.

Okvir 7

Sistem PREVENT v Romuniji

Romunska nacionalna agencija za integriteto je vzpostavila PREVENT, informacijski sistem za preprečevanje nasprotij interesov pri javnih naročilih. Sistem temelji na „obrazcih o integriteti“, ki jih ustvarja informacijski sistem, ki se uporablja za vse postopke za oddajo javnih naročil, ki potekajo prek državnega sistema elektronskih razpisov. Naročniki morajo na te obrazce o integriteti vpisati imena vseh ustreznih nosilcev odločanja iz svoje organizacije in organizacij ponudnikov. Sistem PREVENT te podatke nato samodejno preveri na podlagi podatkov v registru prebivalstva in poslovnem registru. Rezultat tega preverjanja je 0 ali 1, pri čemer 1 označuje potencialno nasprotje interesov. V tem primeru inšpektor za integriteto analizira primer, da bi izključil lažno pozitivne rezultate, v primeru potrditve nasprotja interesov pa naročniku izreče opozorilo v zvezi z integriteto.

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi informacij, zbranih med revizijo

72 Sistem PREVENT v Romuniji je primer, kako je mogoče tehnologijo uporabiti za pregledovanje več tisoč postopkov javnih naročil. Vendar ima takšen sistem tudi pomanjkljivosti. Uporablja se lahko na primer le za razpise, objavljene v sistemu elektronskih razpisov (16 % razpisov med letoma 2018 in 2020 ni bilo objavljenih v tem sistemu), ne zajema sankcij za naročnike, ki ne izpolnijo obrazcev o integriteti, potencialna nasprotja interesov pa lahko ostanejo neodkrita, saj se dejansko preiskujejo samo primeri z oceno 1. V letu 2020 je bilo v sistemu PREVENT analiziranih 19 506 postopkov za oddajo javnih naročil, inšpektorji za integriteto pa so izdali deset opozoril v zvezi z integriteto, od tega štiri v zvezi s sredstvi EU. Poleg tega je uspešnost takšnega orodja močno odvisna od kakovosti njegovega algoritma in podatkov iz obrazcev o integriteti.

73 Vse večja razpoložljivost „velepodatkov“ o javnih naročilih skupaj z razvojem zmogljivosti digitalnih orodij za analizo takih podatkov omogoča analizo vzorcev pri oddaji javnih naročil³⁴, ki bi lahko pokazali opozorilne znake za nadaljnjo preiskavo. Enako velja za dodeljevanje javnih nepovratnih sredstev. Na splošno je uporaba orodij za rudarjenje podatkov za odkrivanje nasprotij interesov še premalo razvita.

Mehanizmi za reševanje so vzpostavljeni, vendar so postopki lahko dolgotrajni

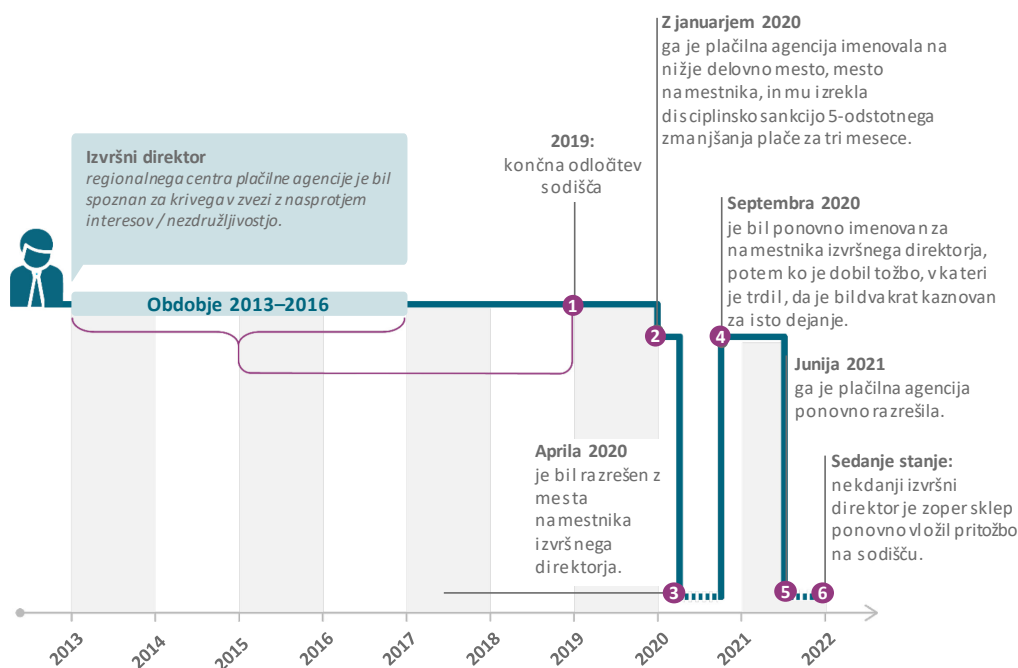
74 Nasprotja interesov so lahko povezana z drugimi oblikami nepravilnega ali goljufivega ravnanja. To se odraža v vrsti možnosti, ki so v primeru odkritja na voljo za obravnavo takih primerov, na primer:

- sankcije ali disciplinski postopki zoper uradnike EU ali nacionalne uradnike, za katere se ugotovi, da kršijo pravila ali poklicne obveznosti,
- postopki za zaščito proračuna EU, kot je izterjava nepravilno izplačanih sredstev od upravičenca ali uporaba finančnih popravkov s strani Komisije,
- kazenski postopki pred nacionalnimi sodišči.

75 Organi držav članic v vzorcu Sodišča so navedli, da pri sankcioniranju nasprotja interesov na splošno ne razlikujejo med sredstvi EU in nacionalnimi sredstvi. Romunski organi so Sodišče obvestili o treh primerih v obdobju 2014–2020, v katerih so bili uslužbenci sankcionirani zaradi nasprotja interesov (glej [slika 7](#)).

³⁴ Glej na primer Elizabeth Dávid-Barrett in Mihály Fazekas, *Grand corruption and government change: an analysis of partisan favoritism in public procurement*, European Journal on Criminal Policy and Research 26, 411–430 (2020).

Slika 7 – Za obravnavanje nasprotij interesov je potreben čas



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi informacij, zbranih med revizijo

76 Kadar se dejstva štejejo za kaznivo dejanje, lahko tožilci zadevo predložijo sodišču (glej [okvir 8](#)).

Okvir 8

Nasprotja interesov so lahko povezana z različnimi kaznivimi dejanji, ki se še preiskujejo

V Italiji so bili predstavniki plačilne agencije, ki so imeli dostop do njenega sistema za registracijo kmetijskih parcel, obtoženi, da so tretjim osebam posredovali informacije o parcelah, za katere še ni noben kmet vložil zahtevka. Te tretje osebe so obtožene, da so za te parcele nato vložile zahtevke, čeprav niso imele veljavnega pravnega naslova v zvezi z zemljiščem in na njem niso opravljale nobene kmetijske dejavnosti. Ta domnevna kazniva dejanja so del velikega primera domnevne goljufije, povezane z zahtevki iz leta 2010, v zvezi s katerimi se je leta 2021 začel kazenski postopek, ki še vedno poteka.

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi informacij, pridobljenih med revizijo

77 Če zaradi nasprotja interesov pride do nepravilnega izplačila sredstev EU, je treba zadevne zneske izterjati od upravičenca³⁵. Če država članica ne sprejme ustreznih ukrepov za izterjavo, se lahko Komisija odloči, da bo uporabila finančne popravke v breme njenega nacionalnega proračuna. Komisija lahko finančne popravke uporabi tudi, če odkrije slabosti v kontrolnih sistemih nacionalnih organov, ki sodelujejo pri upravljanju in kontroli sredstev EU, kot se je zgodilo v primeru, opisanem v [okviru 1](#) zgoraj.

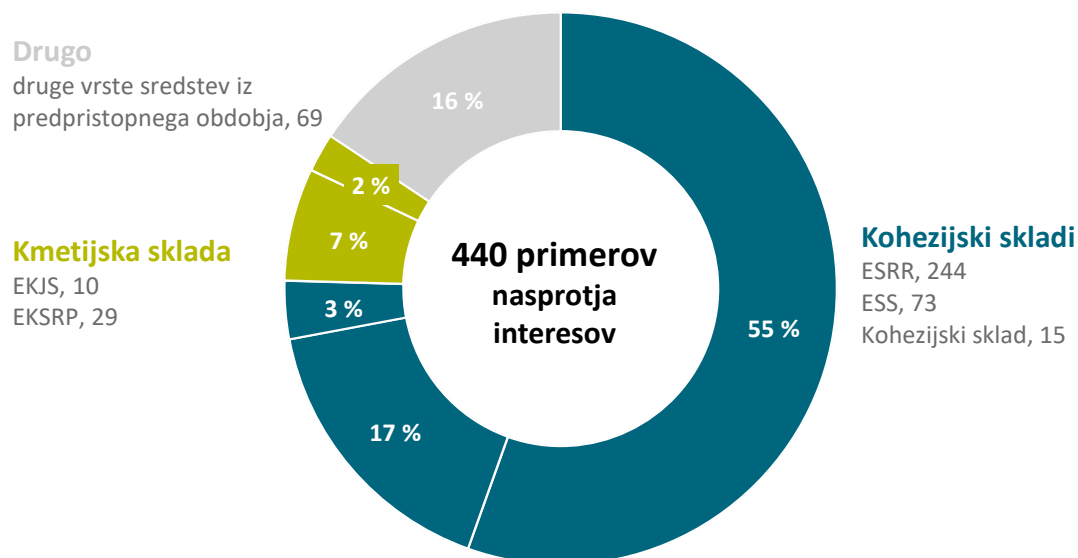
Poročanje o nasprotjih interesov je nepopolno

78 Komisija in države članice, vključene v vzorec Sodišča, ne objavljajo informacij o obsegu nasprotij interesov pri deljenem upravljanju. V [letnih poročilih generalnih direktorats o dejavnostih](#), [letnih poročilih urada OLAF](#) in [letnih poročilih o zaščiti finančnih interesov EU](#) ni mogoče najti izčrpnih kvantitativnih informacij o primerih ali ugotovitvah v zvezi z nasprotji interesov, na voljo pa ni tudi ustreznega kazalnika za merjenje pogostosti in obsega nepravilnosti, povezanih z nasprotji interesov, pri deljenem upravljanju.

79 Države članice prijavijo nepravilnosti in goljufije uradu OLAF prek [sistema za upravljanje nepravilnosti](#). Od leta 2000 so v tem sistemu prijavile 440 primerov nasprotja interesov na področju kohezije in kmetijstva. Več kot polovica prijavljenih primerov (55,4 %) se je nanašala na ESRR, 19 % na predpristopne sklade, 17 % na ESS, najmanjše število primerov pa na EKJS in Kohezijski sklad (2 % oziroma 3,4 %) (glej [sliko 8](#)). Primeri nasprotja interesov, zabeleženi v sistemu za upravljanje nepravilnosti, pomenijo 0,4 % vseh prijavljenih nepravilnosti (podatki iz marca 2022).

³⁵ Člen 54 Uredbe (EU) št. 1306/2013 in člen 122 Uredbe (EU) št. 1303/2013.

Slika 8 – Primeri nasprotja interesov v sistemu za upravljanje nepravilnosti po skladih



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov sistema za upravljanje nepravilnosti

80 Zaradi zakonskih odstopanj³⁶ pa se vse nepravilnosti ne vpisujejo v sistem za upravljanje nepravilnosti. V skladu z [navodili EU za prijavljanje nepravilnosti](#) uradu OLAF ni treba prijaviti nepravilnosti, če jih države članice odkrijejo in odpravijo, preden predložijo odhodke Komisiji za povračilo, ali če je zadevni znesek nižji od 10 000 EUR. Kot je Sodišče ugotovilo v prejšnjih revizijah³⁷, se količina in kakovost podatkov in informacij, evidentiranih v sistemu za upravljanje nepravilnosti, med državami članicami razlikujeta. Tudi vsi primeri, ki jih preiskuje urad OLAF, niso zabeleženi v sistemu za upravljanje nepravilnosti. Zadevne države članice so na primer v sistemu za upravljanje nepravilnosti evidentirale le šest od 18 primerov, ki jih je odprl OLAF in so vključevali nasprotja interesov na področju kohezije. Države članice lahko tudi menijo, da je nasprotje interesov manjši del širše goljufije (npr. ponarejeni dokumenti ali izjave, korupcija ali podkupovanje) in takih primerov ne prijavijo kot povezanih z nasprotjem interesov.

³⁶ Člen 122(2) Uredbe (EU) št. 1303/2013, člen 50(1) Uredbe (EU) št. 1306/2013.

³⁷ Posebni poročili 01/2019 – Boj proti goljufijam pri porabi EU, odstavki 23–28, in 06/2019 – Boj proti goljufijam pri porabi EU za kohezijo, odstavki 47–57.

81 Poleg podatkov sistema za upravljanje nepravilnosti prejemata GD REGIO in GD EMPL prek [sistema za upravljanje skladov v EU \(SFC\)](#) tudi informacije držav članic o primerih nasprotja interesov in s tem povezanih izterjavah pri javnih naročilih v okviru ESS, Kohezijskega sklada in ESRR . Države članice so v obdobju 2014–2020 sporočile 31 nepravilnosti v zvezi z nasprotjem interesov v skupnem znesku 3,4 milijona EUR, ki so vplivale na izid postopkov za oddajo javnih naročil (štiri v okviru Kohezijskega sklada, 24 v okviru ESRR in tri v okviru ESS). Teh 31 primerov se nanaša na 16 programov v 11 državah članicah.

82 GD AGRI takšnih informacij o podobnih primerih v okviru EKSRP ne prejema prek sistema za upravljanje skladov v EU , saj države članice pošiljajo le zbirne tabele, v katerih ni navedena vrsta nepravilnosti za posamezni primer.

Zaključki in priporočila

83 Sodišče je na splošno zaključilo, da si tako Komisija kot države članice prizadevajo obravnavati nasprotja interesov, vendar so še vedno prisotne vrzeli, zlasti pri spodbujanju transparentnosti in odkrivanju situacij, pri katerih obstaja tveganje.

84 Okvir Komisije za notranje preprečevanje nasprotij interesov temelji na kadrovskih predpisih EU, njihovih izvedenih določbah ter etičnih kodeksih in smernicah ter vključuje celovito usposabljanje v zvezi z etiko (odstavki **20** do **22**). Poleg tega je evropska varuhinja človekovih pravic analizirala prakse Komisije v zvezi z vrtljivimi vrati in priporočila, naj Komisija nekdanjim uradnikom začasno prepove zaposlitev, če ta pomeni tveganje, ki ga ni mogoče ublažiti z ustrezno nadzorovanimi in izvršenimi omejitvami (glej odstavek **24**).

85 Revizije Komisije na področju kohezije in kmetijstva zajemajo nasprotja interesov, kadar je to ustrezno, od leta 2021 tudi v okviru neposrednih plačil kmetom. Revizije Komisije pripomorejo k opredelitvi pomanjkljivosti pri preprečevanju nasprotij interesov, ki se pogosto nanašajo na postopkovna vprašanja, pa tudi splošnejše slabosti pri upravljanju javnih naročil (odstavki **25** do **28**).

86 Države članice, ki jih je Sodišče pregledalo, imajo vzpostavljena pravila in postopke za preprečevanje in obvladovanje nasprotij interesov, vendar od posodobitve finančne uredbe leta 2018 vanje niso uvajale večjih sprememb. Poleg usposabljanja in dejavnosti ozaveščanja na področju etike in integritete je najpogosteje uporabljena metoda predložitve lastnih izjav, rotacija uslužbencev pa je manj priljubljena. Članom vlade, ki sodelujejo pri odločanju in dodeljevanju sredstev za programe EU, ni bilo treba predložiti nobene izjave (odstavki **29** do **42**).

87 Odprte, primerljive in transparentne informacije o končnih prejemnikih sredstev EU omogočajo tudi boljši javni nadzor. Komisija na svojem spletišču objavlja povezave na nacionalna in regionalna spletišča s seznamami upravičencev do sredstev EU za kmetijstvo in kohezijo. Poleg tega je spletna platforma Komisije „Kohesio“ z informacijami o kohezijskih projektih v vseh državah članicah javno dostopna. Ta spletišča zdaj ne vsebujejo nobenih informacij o končnih upravičencih, ki so pravne osebe, kar zmanjšuje transparentnost. Identifikacija končnih dejanskih lastnikov podjetij, ki prejemajo sredstva EU, v sistemih držav članic za upravljanje in kontrolo bo v novem programskem obdobju na področju kohezije obvezna. Upravičenci do sredstev za kmetijstvo bodo morali od leta 2023 zagotoviti informacije o skupinah podjetij, v katerih sodelujejo (odstavki **43** do **46**).

88 Sodišče je na podlagi izmenjave dopisov z organi držav članic zaključilo, da je informacije o čustvih, politični pripadnosti in osebnih interesih težko pridobiti in da so pogosto zajete v pravilih o varstvu podatkov. Sodišče je v zvezi z javnimi naročili ugotovilo, da se v državah članicah uporabljajo različni postopki preverjanja, ki so na splošno osredotočeni na izjave o nasprotju interesov in včasih vključujejo preverjanje imen nosilcev odločanja v zbirkah podatkov o prebivalstvu in javno dostopnih spletnih orodjih, kot so poslovni registri (odstavki [59](#) do [62](#)).

89 Poleg tega organi deljenega upravljanja preverjajo situacije v zvezi z javnimi naročili, ki lahko kažejo na nasprotje interesov, t. i. „opozorilne znake“. Vendar je Sodišče ugotovilo, da se nekaterim opozorilnim znakom, kot je visok delež postopkov z enim ponudnikom ali postopkov, pri katerih se pogodbe sklepajo s pogajanjem z dobavitelji brez konkurenčnega razpisnega postopka, ne namenja dovolj pozornosti (odstavka [63](#) in [64](#)).

90 Uporaba orodja Arachne je prostovoljna. Poleg tega to orodje ne vsebuje podatkov o javnih uslužbencih, ki sodelujejo pri upravljanju in kontroli sredstev EU. Posledično je vrsta nasprotij interesov, ki jih lahko pomaga odkriti, omejena (odstavki [67](#) do [69](#)). Kot pri vsakem orodju za podatkovno rudarjenje je njegova uporabnost zelo odvisna od količine in kakovosti zadevnih podatkov, ki so na voljo.

91 Države članice zbirajo podatke o nasprotjih interesov v okviru svoje obveznosti evidentiranja nepravilnosti in njihovega prijavljanja Komisiji. Zaradi slabosti pri prijavljanju niti Komisija niti države članice nimajo popolnega pregleda nad zneski, na katere vplivajo nasprotja interesov pri deljenem upravljanju, poleg tega pa tudi ustrezen kazalnik ni določen (odstavki [78](#) do [82](#)).

Priporočilo 1 – Izboljšanje zmogljivosti za preprečevanje, odkrivanje in prijavljanje nasprotij interesov

Komisija naj:

- (a) z organi držav članic in med njimi olajša in spodbuja izmenjavo dobrih praks v zvezi s tem, kako prepoznati različne situacije nasprotij interesov, opisane v členu 61(3) finančne uredbe: družinski, čustveni, politični ali narodnostni razlogi, gospodarski interes ali kakršen koli drugi neposredni ali posredni osebni interes;
- (b) spodbuja izmenjavo dobre prakse o uporabi velepodatkov in orodij za rudarjenje podatkov v državah članicah za odkrivanje nasprotij interesov ter pozove države članice, naj ta orodja dajo na voljo vsem svojim organom in jih sistematično uporabljajo;
- (c) vzpostavi jasne smernice za države članice o tem, kdaj in kako naj prek sistema za upravljanje nepravilnosti Komisiji celovito in enotno prijavljajo goljufije in nepravilnosti, ki vključujejo nasprotja interesov.

Ciljni rok za izvedbo: leto 2024.

Priporočilo 2 – Spodbujanje transparentnosti

Komisija naj:

- (a) opredeli in širi dobre prakse, vključno s postopki, ki se uporabljajo za preprečevanje nasprotij interesov pri oblikovanju in sprejetju programov in ukrepov;
- (b) olajša izmenjavo dobrih praks med državami članicami glede obveznosti predložitve izjav o dohodkih in premoženju uslužbencev v državnem ali regionalnem javnem sektorju, ki so na položajih odločanja v okviru deljenega upravljanja, da se povečata transparentnost in odgovornost ter čim bolj zmanjša tveganje nerazkritja nasprotij interesov.

Ciljni rok za izvedbo: leto 2024.

To poročilo je sprejel senat I, ki ga vodi Joëlle Elvinger, članica Evropskega računskega sodišča, v Luxembourgu na zasedanju 25. januarja 2023.

Za Evropsko računsko sodišče

Tony Murphy
predsednik

Kratice

EDES: sistem za zgodnje odkrivanje in izključitev

EJT: Evropsko javno tožilstvo

EKJS: Evropski kmetijski jamstveni sklad

EKSRP: Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja

ESRR: Evropski sklad za regionalni razvoj

ESS: Evropski socialni sklad

GD HR: Generalni direktorat za človeške vire in varnost

GD AGRI: Generalni direktorat za kmetijstvo in razvoj podeželja

GD BUDG: Generalni direktorat za proračun

GD EMPL: Generalni direktorat za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje

GD REGIO: Generalni direktorat za regionalno in mestno politiko

GRECO: Skupina držav proti korupciji

IDOC: Urad za preiskave in disciplino

OECD: Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj

OLAF: Evropski urad za boj proti goljufijam

SFC: sistem za upravljanje skladov v Evropski uniji

SKP: skupna kmetijska politika

Glosar

Akcijski načrt: dokument o ukrepih, ki jih je treba sprejeti za doseg določenega cilja.

Arachne: orodje za podatkovno rudarjenje in oceno tveganja, ki ga je razvila Komisija za podporo organom upravljanja in plačilnim agencijam pri upravljanju in kontroli evropskih strukturnih in investicijskih skladov in skladov skupne kmetijske politike.

Certifikacijski organ: javni ali zasebni subjekt na področju kmetijske porabe, ki ga država članica določi za akreditacijo plačilnih agencij in letno potrjevanje zanesljivosti njihovih zaključnih računov ter zakonitosti in pravilnosti z njimi povezanih transakcij.

Dejanski lastnik: oseba, ki ima končno korist od podjetja ali organizacije ali ima interes v njem/njej.

Deljeno upravljanje: metoda porabe proračuna EU, pri kateri Komisija, za razliko od neposrednega upravljanja, izvrševanje prenese na države članice, vendar ohrani končno odgovornost.

Goljufija: namerna in nezakonita uporaba prevare za pridobitev premoženjske koristi s tem, da se drugi stranki odvzame premoženje ali denar.

Izjava o zanesljivosti: izjava v letnem poročilu Sodišča, v kateri to daje svoje revizijsko mnenje o zanesljivosti zaključnega računa EU in pravilnosti z njim povezanih transakcij.

Korupcija: zloraba javne ali osebne moči ali moči podjetja za nezakonito korist.

Napaka: posledica nepravilnega izračuna ali nepravilnosti zaradi neizpolnjevanja pravnih in pogodbenih zahtev.

Neposredno plačilo: izplačilo podpore, zlasti pomoči na površino, ki se kmetom izplača neposredno v okviru Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada.

Nepravilnost: kršitev pravil EU (ali ustreznih nacionalnih pravil) ali pogodbenih obveznosti.

Operativni program: okvir za izvajanje kohezijskih projektov, ki jih financira EU, v določenem obdobju. Odraža prioritete in cilje, določene v partnerskih sporazumih med Komisijo in posameznimi državami članicami.

Opozorilni znak: znak, da bi bila transakcija ali druga dejavnost lahko goljufiva.

Organ upravljanja: nacionalni, regionalni ali lokalni organ (javni ali zasebni), ki ga država članica pooblasti za upravljanje programa, ki ga financira EU.

Plačilna agencija: organ, ki ga imenuje država članica za upravljanje porabe EU na področju kmetijstva.

Pojav vrtljivih vrat: primer, v katerem oseba, ki ima zakonodajno ali regulativno vlogo, ta položaj zapusti in prevzame soroden položaj v zasebnem sektorju ali obratno.

Program razvoja podeželja: sklop nacionalnih ali regionalnih večletnih ciljev in ukrepov za izvajanje politike EU za razvoj podeželja, ki jih je odobrila Komisija.

Sistem za upravljanje nepravilnosti: aplikacija, ki jo države članice uporabljajo za prijavljanje nepravilnosti, vključno z domnevnimi goljufijami, uradu OLAF.

Sum goljufije: nepravilnost, zaradi katere se sprožijo upravni ali sodni postopki, da bi se ugotovilo, ali je bilo dejanje namerno.

Upravičenec: fizična ali pravna oseba, ki prejme nepovratna sredstva ali posojilo iz proračuna EU.

Velepodatki: velike količine nestrukturiranih podatkov iz različnih virov ter njihova obdelava, zbiranje, shranjevanje in analiza za odkrivanje pomembnih vzorcev, trendov in povezav.

Žvižgač: oseba, pogosto zaposleni, ki razkrije informacije o nepravilnem ravnanju v podjetju ali organizaciji.

Odgovori Komisije

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

Časovnica

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

Revizijska ekipa

V posebnih poročilih Evropskega računskega sodišča so predstavljeni rezultati revizij politik in programov EU ali tem, povezanih z upravljanjem, iz posebnih proračunskih področij. Sodišče izbere in oblikuje te revizijske naloge tako, da imajo največji učinek, pri čemer upošteva tveganja za smotrnost poslovanja ali skladnost, raven prihodkov ali porabe, prihodnji razvoj dogodkov ter politični in javni interes.

To revizijo smotrnosti je opravil revizijski senat I – Trajnostna raba naravnih virov, ki ga vodi članica Evropskega računskega sodišča Joëlle Elvinger. Revizijo je vodil član Sodišča Pietro Russo, pri njej pa so sodelovali vodja njegovega kabineta Chiara Cipriani, ataše v njegovem kabinetu Benjamin Jakob, vodilni upravni uslužbenec Richard Hardy, vodja naloge Jan Huth, namestnica vodje naloge Anca Florinela Cristescu ter revizorji Servane de Becdelièvre, Maciej Szymura, Mihaela Vacarasu in Lutz Venske. Grafično podporo je zagotovila Marika Meisenzahl, jezikovno pa Michael Pyper.



Od leve proti desni: Pietro Russo, Benjamin Jakob, Anca Florinela Cristescu, Richard Hardy, Servane de Becdelièvre, Jan Huth.

AVTORSKE PRAVICE

© Evropska unija, 2023

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

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

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

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

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

Sliki 4 in 7 – ikone: slike sta bili oblikovani z uporabo virov [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Vse pravice pridržane.

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

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

Uporaba logotipa Sodišča

Logotip Sodišča se ne sme uporabljati brez predhodnega soglasja Sodišča.

PDF	ISBN 978-92-847-9537-6	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/133793	QJ-AB-23-006-SL-N
HTML	ISBN 978-92-847-9536-9	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/997232	QJ-AB-23-006-SL-Q

Nasprotja interesov so nepravilnosti, ki škodijo proračunu EU. Do njih pride, kadar je nepristransko in objektivno izvajanje nalog osebe, ki sodeluje pri upravljanju proračuna EU, ogroženo zaradi družinskih, čustvenih, političnih ali narodnostnih razlogov, gospodarskih interesov ali kakršnih koli drugih osebnih interesov.

Sodišče je preučilo, ali se nasprotja interesov v kmetijski in kohezijski politiki ustrezno obravnavajo. Ugotavlja, da so Komisija in države članice vzpostavile okvir za preprečevanje in obvladovanje nasprotij interesov, vendar še vedno obstajajo vrzeli pri spodbujanju transparentnosti in odkrivanju situacij, pri katerih obstaja tveganje.

Sodišče priporoča, naj Komisija sprejme ukrepe za izboljšanje zmogljivosti za preprečevanje, odkrivanje in prijavljanje nasprotij interesov ter za spodbujanje transparentnosti.

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



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE



Urad za publikacije
Evropske unije

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

Tel. +352 4398-1

Vprašanja: eca.europa.eu/sl/Pages/ContactForm.aspx

Spletišče: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors