

Tematsko izvješće

Suzbijanje prijevara pri potrošnji sredstava EU-a za koheziju: upravljačka tijela moraju poboljšati otkrivanje prijevara, poduzimanje odgovarajućih mjera i koordinaciju relevantnih aktivnosti

(u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim podstavkom UFEU-a)



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

Sadržaj

	Odlomak
Sažetak	I. – VII.
Uvod	01. – 11.
Borba protiv prijevara u EU-u	01. – 07.
Znatno veći broj prijavljenih prijevara u kohezijskoj politici EU-a nego u drugim rashodovnim područjima	08. – 11.
Opseg revizije i revizijski pristup	12. – 17.
Opažanja	18. – 77.
Politika za borbu protiv prijevara, mjere za sprječavanje i otkrivanje prijevara	18. – 45.
Upravljačka tijela u pravilu nemaju konkretnu politiku za borbu protiv prijevara	18. – 21.
Upravljačka tijela sustavno provode procjenu rizika od prijevara, no taj bi se proces mogao dodatno poboljšati	22. – 28.
Upravljačka tijela poboljšala su mjere za sprječavanje prijevara, no nisu ostvarila nikakav bitan napredak u pogledu proaktivnog otkrivanja prijevara	29. – 39.
Upravljačka tijela nemaju postupke za praćenje i evaluaciju mjera za sprječavanje i otkrivanje prijevara	40. – 45.
Poduzimanje odgovarajućih mjera u pogledu prijevara, istraga i koordinacija relevantnih tijela	46. – 77.
Činjenica da upravljačka tijela nedovoljno prijavljuju slučajeve prijevare narušava pouzdanost stopa otkrivanja prijevara koje se objavljuju u izvješćima o zaštiti financijskih interesa EU-a	47. – 57.
Nekoliko upravljačkih tijela ne obavještava na sustavan način istražna tijela ili tijela kaznenog progona o sumnjama na prijevaru	58. – 60.
Korektivne mjere imaju tek ograničen destimulativni učinak	61. – 64.
Borbu protiv prijevara oslabljuju različiti problemi s upravljanjem	65. – 77.

Zaključci i preporuke 78. – 92.

Upravljačka tijela u pravilu nemaju konkretnu politiku za borbu protiv prijevара 80. – 81.

Upravljačka tijela sustavno provode procjenu rizika od prijevара, no taj bi se proces mogao dodatno poboljšati 82. – 83.

Upravljačka tijela poboljšala su mjere za sprječavanje prijevара, no nisu ostvarila nikakav bitan napredak u pogledu proaktivnog otkrivanja prijevара 84. – 88.

Upravljačka tijela u nedovoljnoj mjeri prijavljuju slučajeve prijevара za potrebe izvješća o zaštiti financijskih interesa Unije i ne prosljeđuju ih na obradu istražnim tijelima i tijelima kaznenog progona 89. – 90.

Borbu protiv prijevара otežavaju nezadovoljavajuća definicija funkcija AFCOS-a i slaba koordinacija među tijelima država članica 91. – 92.

Pokrate i skraćeni nazivi

Pojmovnik

Odgovori Komisije

Revizorski tim

Sažetak

I Zakonodavstvom EU-a prijevara je definirana kao namjerna povreda propisa koja je štetna ili bi mogla biti štetna za proračun EU-a. EU i države članice zajednički snose odgovornost za suzbijanje prijevara i svih drugih nezakonitih radnji, kao što je korupcija, koje štete financijskim interesima EU-a. Od 2013. do 2017. godine Komisija i države članice utvrdile su više od 4000 nepravilnosti koje su potencijalna prijevara. Iznos potpore EU-a na koji su utjecale te nepravilnosti dosegao je gotovo 1,5 milijardi eura, od čega se 72 % odnosilo na kohezijsku politiku EU-a. Upravljačka tijela u državama članicama u tom su području odgovorna za uvođenje razmjernih i djelotvornih mjera za borbu protiv prijevara kojima se uzimaju u obzir utvrđeni rizici. Tim mjerama trebao bi biti obuhvaćen cijeli proces upravljanja borbom protiv prijevara (od njihova sprječavanja, otkrivanja i poduzimanja odgovarajućih mjera u pogledu prijevara do prijavljivanja otkrivenih slučajeva i ostvarivanja povrata nepropisno isplaćenih sredstava). Stopa otkrivenih prijevara u vezi sa sredstvima EU-a za koheziju u razdoblju 2007. – 2013. kretala se od 0 % do 2,1 %, ovisno o državi članici.

II U okviru ove revizije Sud je procijenio jesu li upravljačka tijela postupala u skladu sa svojim odgovornostima u svakoj fazi procesa upravljanja borbom protiv prijevara. U tu svrhu Sud je procijenio jesu li upravljačka tijela:

- (a) izradila politike za borbu protiv prijevara, provela temeljitu procjenu rizika i uvela primjerene mjere za sprječavanje i otkrivanje prijevara i
- (b) u koordinaciji s drugim tijelima za borbu protiv prijevara poduzela odgovarajuće mjere u pogledu otkrivenih prijevara.

III Sud je utvrdio da su upravljačka tijela za programsko razdoblje 2014. – 2020. kvalitetnije procijenila rizik od prijevara pri uporabi sredstava za koheziju, posluživši se u većini slučajeva gotovim alatom iz smjernica Komisije. Međutim, dio tih analiza nije bio dovoljno temeljit. Iako su ta tijela poboljšala mjere za sprječavanje prijevara, nisu ostvarila nikakav bitan napredak u pogledu proaktivnog otkrivanja prijevara. Osim toga, često nisu uspostavila postupke za praćenje i evaluaciju učinka svojih mjera za sprječavanje i otkrivanje prijevara.

IV Kad je riječ o poduzimanju odgovarajućih mjera u pogledu prijevara, upravljačka tijela, u koordinaciji s drugim tijelima za borbu protiv prijevara, nisu dovoljno ažurno reagirala na sve otkrivene slučajeve prijevare. Naime, mehanizmi za prijavljivanje prijevara nisu zadovoljavajući, nekoliko upravljačkih tijela ne obavještava na sustavan način nadležna tijela o sumnjama na prijevaru, korektivne mjere imaju tek ograničen

destimulativni učinak, dok je koordinacija aktivnosti za borbu protiv prijevара nedostatna. Sud je utvrdio i da stopa otkrivanja prijevара u programskom razdoblju 2007. – 2013. navedena u izvješću Komisije iz 2017. o zaštiti financijskih interesa EU-a nije vjeran odraz razine stvarno otkrivenih prijevара u posjećenim državama članicama, nego da tek pokazuje broj slučajeva prijave koje su te države članice odlučile prijaviti Komisiji.

V Na temelju obavljene revizije Sud preporučuje sljedeće:

- (i) države članice koje nemaju nacionalnu strategiju za borbu protiv prijevара trebale bi je izraditi. Osim ako na nacionalnoj razini postoji dovoljno detaljna strategija, Komisija bi od upravljačkih tijela trebala zatražiti da izrade službene strategije i politike za borbu protiv prijevара koje štete proračunu EU-a
- (ii) upravljačka tijela trebala bi obavljati pouzdanije procjene rizika od prijevара uključivanjem relevantnih vanjskih aktera u taj proces
- (iii) države članice trebale bi poboljšati mjere za otkrivanje prijevара uvođenjem alata za analitičku obradu podataka u široku uporabu, dok bi Komisija trebala učiniti isto aktivnim promicanjem uporabe drugih „proaktivnih” i ostalih novih metoda za otkrivanje prijevара
- (iv) Komisija bi trebala pratiti mjere koje se poduzimaju u pogledu prijevара kako bi se zajamčila njihova dosljedna primjena
- (v) Komisija bi trebala poticati države članice da prošire funkcije koordinacijskih službi za borbu protiv prijevара u svrhu bolje koordinacije.

VI Tijekom procesa pregovora i odobravanja u vezi s Uredbom o zajedničkim odredbama za razdoblje 2021. – 2027., suzakonodavci bi trebali razmotriti:

- o uvođenje obveze donošenja nacionalnih strategija ili politika za borbu protiv prijevара i uporabe odgovarajućih alata za analitičku obradu podataka (npr. Arachne)
- o uvođenje sankcija i kazni za osobe odgovorne za prijave koje štete financijskim interesima EU-a.

VII Poštujući pravo država članica na fleksibilnost pri utvrđivanju i organiziranju svojih aktivnosti u borbi protiv prijevara u skladu s načelom supsidijarnosti, suzakonodavci EU-a mogli bi razmotriti utvrđivanje minimalnih funkcija koordinacijskih službi za borbu protiv prijevara (AFCOS) u državama članicama kako bi se zajamčilo da imaju djelotvornu koordinacijsku ulogu.

Uvod

Borba protiv prijevара u EU-u

01 U zakonodavstvu EU-a pravi se razlika između¹:

- o „nepravilnosti koje se ne smatraju prijevarom”, koje označavaju povredu odredaba prava EU-a koja proizlazi iz učinjene ili propuštene radnje određenog gospodarskog subjekta koja je oštetila ili bi mogla oštetiti opći proračun EU-a ili proračune kojima upravlja EU zbog određene neopravdane rashodovne stavke².
- o „nepravilnosti koje se smatraju prijevarom” (ili „prijevare”), koje označavaju³ svaki namjerni čin ili propust koji se odnosi na:
 - upotrebu ili iznošenje lažnih, netočnih ili nepotpunih izjava ili dokumenata koje za posljedicu ima protupravno prisvajanje ili zadržavanje sredstava iz općega proračuna EU-a ili proračuna kojima upravlja EU ili kojima se upravlja u ime EU-a,
 - neotkrivanje informacija, čime se krši određena obveza, s istim učinkom, ili
 - zloupotrebu takvih novčanih sredstava za potrebe koje nisu one potrebe za koje su ta sredstva izvorno odobrena.

02 Člankom 325. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) propisana je zajednička odgovornost Unije (koju predstavlja Komisija) i država članica za suzbijanje prijevara i svih drugih nezakonitih radnji koje štete financijskim interesima EU-a. Ta obveza obuhvaća sve prihodovne i rashodovne programe i sva područja politika EU-a.

03 Okosnicu kohezijske politike EU-a čine tri europska strukturna i investicijska fonda⁴ (ESI fondovi): Europski fond za regionalni razvoj (EFRR), Kohezijski fond (KF) i

¹ Sud je iz ovih definicija uklonio dijelove koji se odnose na prihode EU-a.

² Članak 1. stavak 2. Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 2988/95 od 18. prosinca 1995. o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica (SLL 312, 23.12.1995., str. 1.).

³ Članak 1. točka (a) Priloga Aktu Vijeća od 26. srpnja 1995. o sastavljanju Konvencije o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica.

⁴ ESI fondovi obuhvaćaju i Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR) te Europski fond za pomorstvo i ribarstvo (EFPR).

Europski socijalni fond (ESF). Ta tri fonda poznata su kao fondovi kohezijske politike EU-a. Komisija i države članice zajedno upotrebljavaju sredstva iz tih fondova u okviru operativnih programa (OP-ovi) u kojima se detaljno navodi kako će države članice potrošiti sredstva EU-a tijekom programskog razdoblja:

- U programskom razdoblju 2007. – 2013. provodilo se 440 OP-ova u području kohezije. Gotovo dvije trećine tih OP-ova već su zaključene.
- U programskom razdoblju 2014. – 2020. provodi se 389 OP-ova. Nijedan od njih nije zaključen.

04 Na razini Komisije dvije su glavne uprave odgovorne za provedbu kohezijske politike EU-a: Glavna uprava za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje te Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku. U državama članicama u provedbu i provjeru svakog OP-a uključene su tri različite vrste „programskih tijela”:

- upravljačko tijelo (odgovorno za provedbu OP-a),
- tijelo za ovjeravanje (odgovorno za podnošenje zahtjeva za plaćanje Komisiji i pripremu godišnje računovodstvene dokumentacije za OP-ove), i
- revizijsko tijelo (odgovorno za donošenje neovisnog mišljenja o pouzdanosti računovodstvene dokumentacije, zakonitosti nastalih rashoda i funkcioniranju sustava upravljanja i kontrole).

05 U skladu s pravnim okvirom kohezijske politike EU-a za programsko razdoblje 2007. – 2013. države članice imale su obvezu sprječavanja, otkrivanja i ispravljanja nepravilnosti (uključujući prijevare) i ostvarivanja povrata nepropisno isplaćenih sredstava⁵. Taj je zahtjev jasnije iskazan u Uredbi o zajedničkim odredbama za programsko razdoblje 2014. – 2020., a odnosi se na obvezu upravljačkog tijela da uvede djelotvorne „i razmjerne mjere protiv prijevara, uzimajući u obzir utvrđene

⁵ Članak 58. točka (h), članak 70. stavak 1. točka (b) i članak 98. stavak 1. pročišćene inačice Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 od 11. srpnja 2006. o utvrđivanju općih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu i Kohezijskom fondu i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1260/1999 (SLL 210, 31.7.2006., str. 25.) i članak 20. stavak 2. točka (a), članak 28. stavak 1. točke (e) i (n), članak 28. stavak 2., članak 30. i članak 33. stavak 2. pročišćene inačice Uredbe Komisije (EZ) br. 1828/2006 od 8. prosinca 2006. o utvrđivanju pravila za provedbu Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 (SLL 371, 27.12.2006., str. 1.).

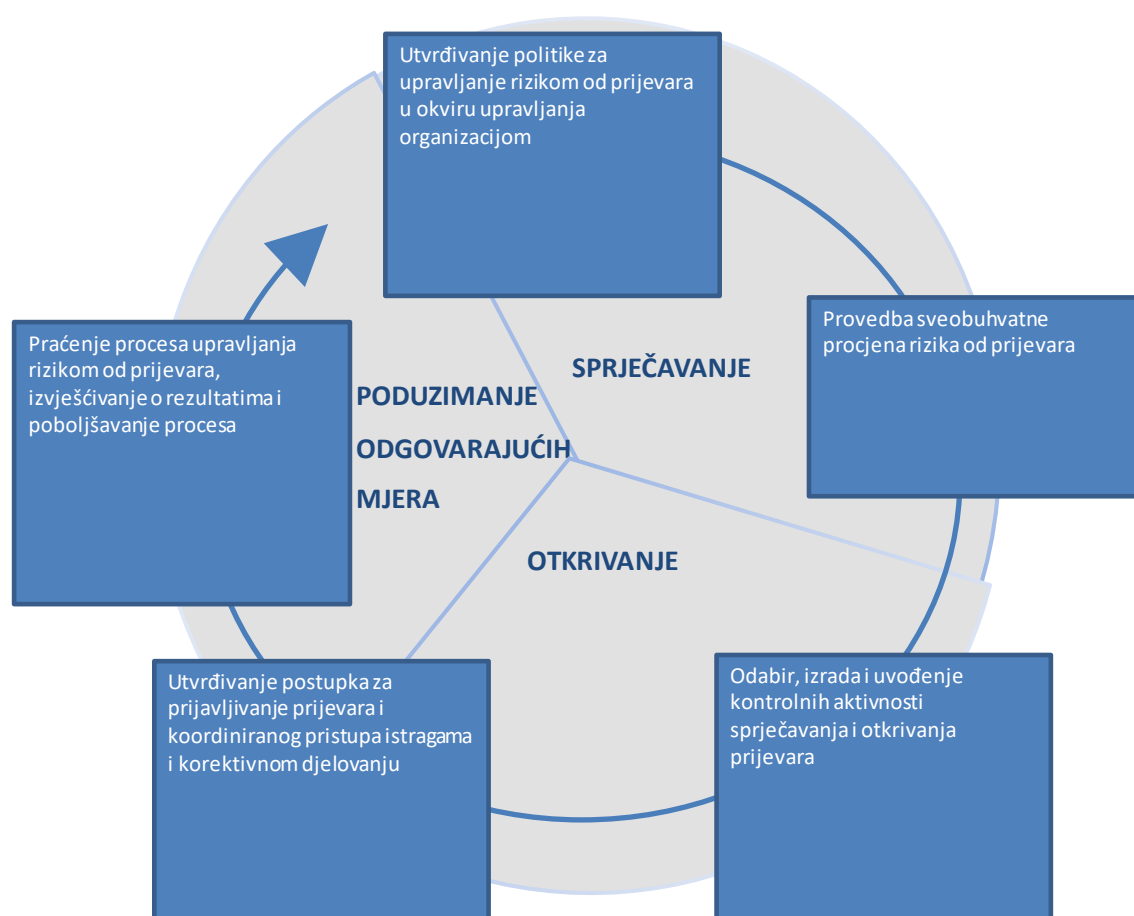
rizike”⁶. Komisija preporučuje⁷ upravljačkim tijelima da budu na čelu cijelog „procesa upravljanja borbom protiv prijevara” (vidi *sliku 1.*), koji se sastoji od sprječavanja i otkrivanja prijevara te poduzimanja odgovarajućih mjera u pogledu prijevara (u prvom redu prijavljivanje otkrivenih slučajeva i ostvarivanje povrata nepropisno isplaćenih sredstava). U tom pogledu Komisija primjenjuje načelo nulte tolerancije prijevara i korupcije⁸.

⁶ Članak 72. i članak 125. stavak 4. točka (c) Uredbe (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo (SLL 347, 20.12.2013., str. 320.), dalje u tekstu: Uredba o zajedničkim odredbama. U ovom se izvješću upotrebljava pojam „proces upravljanja borbom protiv prijevara” koji ima isto značenje kao pojam „ciklus upravljanja borbom protiv prijevara” koji Komisija upotrebljava u svojim smjernicama.

⁷ Smjernice Komisije za države članice i tijela zadužena za provedbu programa – Procjena rizika od prijevara i učinkovite i razmjerne mjere za borbu protiv prijevara (EGESIF 14. – 002.1), stranica 11.

⁸ Poglavlje 2.2.1. Zajedničke strategije za borbu protiv prijevara za 2015. – 2020. za ERDF, KF, ESF, FEAD, EGF, FSEU i EFPR, Ares (2015) 6023058 od 23. prosinca 2015. (dostupna na: <http://ec.europa.eu/sfc/sites/sfc2014/files/sfc-files/JOINT%20ANTI-FRAUD-STRATEGY2015-2020.pdf>).

Slika 1. – Proces upravljanja rizikom od prijevара



Izvor: Sud, na temelju okvira odbora COSO.

06 Ulogu ključnog tijela za borbu protiv prijevара na razini EU-a ima Europski ured za borbu protiv prijevара (OLAF). Svojom radom OLAF pridonosi oblikovanju i provedbi politike Komisije za borbu protiv prijevара te provodi administrativne istrage o prijevarama, korupciji i drugim nezakonitim radnjama koje štete proračunu EU-a.

07 Na razini država članica upravljačka tijela nisu jedina tijela za provedbu mjera za borbu protiv prijevара. Od 2013. svaka država članica mora odrediti i koordinacijsku službu za borbu protiv prijevара (AFCOS) kako bi se olakšala djelotvorna suradnja i razmjena informacija s OLAF-om, uključujući informacije operativne naravi⁹. Dodatnim

⁹ Članak 3. stavak 4. Uredbe (EU, Euratom) br. 883/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. rujna 2013. o istragama koje provodi Europski ured za borbu protiv prijevара (OLAF) (SLL 248, 18.9.2013., str. 1.), kako je izmijenjena Uredbom (EU, Euratom) 2016/2030 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. listopada 2016. (SLL 317, 23.11.2016., str. 1.).

smjernicama¹⁰ Komisija je pojasnila da bi AFCOSI-i trebali imati zadaću da unutar pojedine države članice koordiniraju sve zakonodavne, administrativne i istražne obveze i aktivnosti povezane sa zaštitom financijskih interesa EU-a. U okviru podijeljenog upravljanja tijela država članica prijavljuju Komisiji slučajeve sumnje na prijevaru i slučajeve utvrđene prijevare (te druge nepravilnosti) s pomoću sustava za upravljanje nepravilnostima (IMS) koji se nalazi na OLAF-ovoj informacijskoj platformi za borbu protiv prijevara.

Znatno veći broj prijavljenih prijevara u kohezijskoj politici EU-a nego u drugim rashodovnim područjima

08 Europski parlament i Vijeće donijeli su 5. srpnja 2017. Direktivu (EU) 2017/1371 o suzbijanju prijevara počinjenih protiv financijskih interesa Unije kaznenopravnim sredstvima („Direktiva o zaštiti financijskih interesa”¹¹). Tom je Direktivom utvrđena jedinstvena definicija prijevara koje štete financijskim interesima EU-a, posebice u području javne nabave. Države članice moraju prenijeti odredbe Direktive o zaštiti financijskih interesa u nacionalno zakonodavstvo do 6. srpnja 2019.¹²

09 Komisija je u rujnu 2018. objavila 29. godišnje izvješće o zaštiti financijskih interesa Europske unije¹³ (dalje u tekstu: izvješće o zaštiti financijskih interesa EU-a za 2017.). U okviru podijeljenog upravljanja Komisija izrađuje to izvješće na temelju informacija koje joj države članice dostave s pomoću IMS-a (vidi odlomak **07.**). Analiza iz izvješća o zaštiti financijskih interesa EU-a za 2017. pokazuje da je u kohezijskoj politici EU-a prijavljen znatno veći broj prijevara (slučajeva sumnje i utvrđenih prijevara) nego u drugim područjima: iako se za nju izdvaja tek trećina proračuna, na tu se politiku odnosi 39 % svih prijavljenih slučajeva prijevare i 72 % ukupnih novčanih sredstava obuhvaćenih tim slučajevima (vidi [sliku 2.](#)).

¹⁰ „Guidance note on main tasks and responsibilities of an Anti-Fraud Co-ordination Service (AFCOS)” („Smjernice o glavnim zadacima i odgovornostima koordinacijske službe za borbu protiv prijevara (AFCOS)”), 13. studenoga 2013., Ares (2013) 3 403 880.

¹¹ Zaštita financijskih interesa EU-a ponekad se označava pokratom „PIF”, koja dolazi od francuskog izraza *protection des intérêts financiers*.

¹² Članak 17. stavak 1. Direktive 2017/1371.

¹³ COM(2018) 553 final od 3. rujna 2018.

Slika 2. – Nepravilnosti koje su prijavljene kao prijevare po područjima politike (2013. – 2017.)

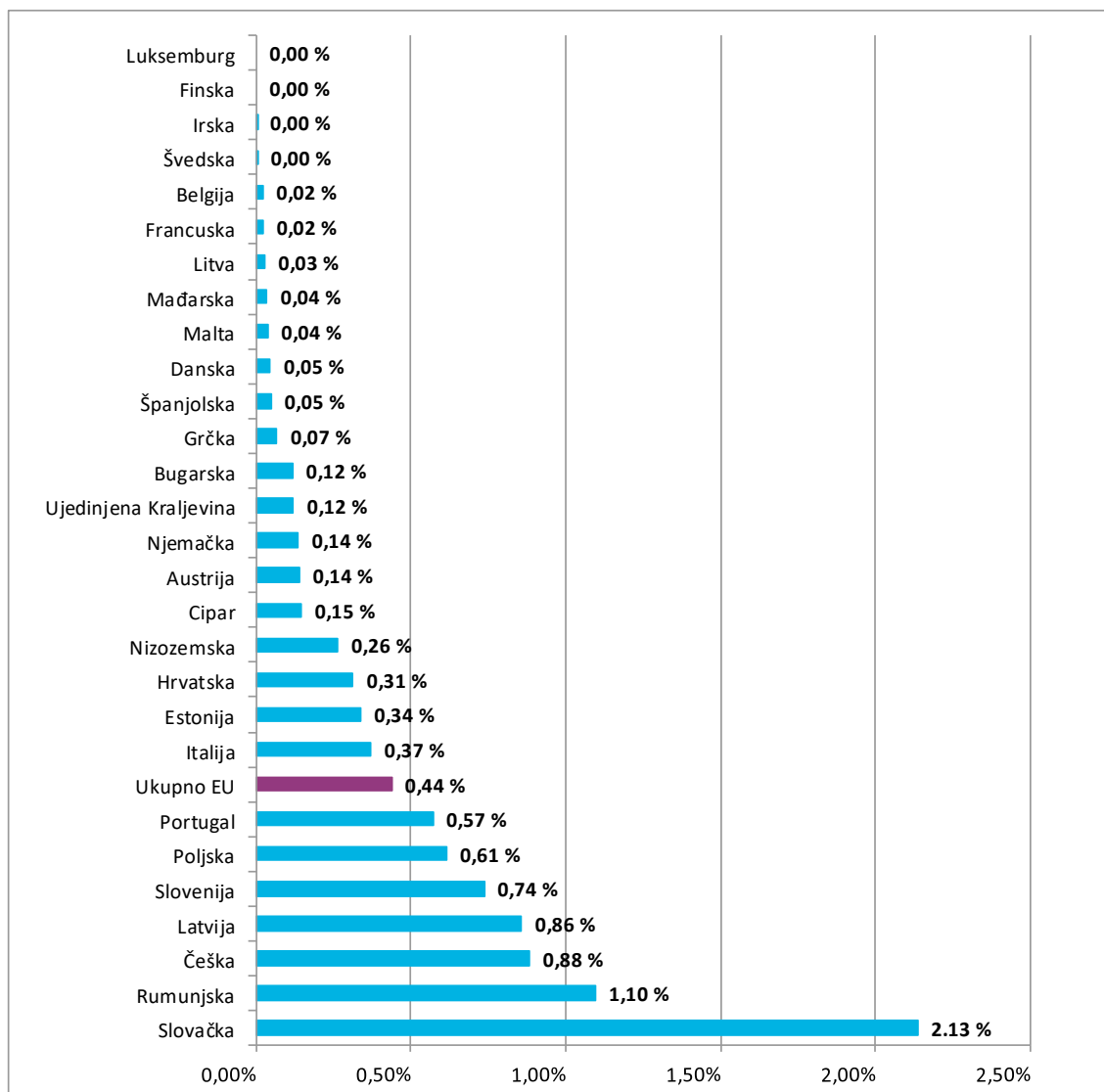
Područje politike	Nepravilnosti koje su prijavljene kao prijevare		Zahvaćena financijska sredstva	
	(broj)	(postotak)	(u milijunima eura)	(postotak)
Zajednička poljoprivredna politika	2 081	50%	350,9	24%
Kohezijska i ribarstvena politika				
– ribarstvena politika	64	2%	20,1	1%
– poljoprivredna politika (prije 2007.)	24	1%	3,4	0%
– kohezijska politika	1 645	39%	1 063,6	72%
Pretpristupna politika	133	3%	28,8	2%
Izravno upravljanje	206	5%	21,5	1%
UKUPNO (rashodi)	4 153	100%	1488,3	100%

Izvor: izvješće o zaštiti financijskih interesa EU-a za 2017. – Statistički prilog, dio II. (Rashodi).

10 Prema podacima na kojima se temelji izvješće o zaštiti financijskih interesa EU-a za 2017. nepravilnostima koje su države članice prijavile kao prijevare obuhvaćeno je 0,44 % sredstava EU-a isplaćenih u području kohezijske politike. Taj se pokazatelj naziva stopa otkrivanja prijevara¹⁴ i znatno se razlikuje ovisno o državi članici (vidi [sliku 3.](#)), a kreće se od 0 % do 2,1 % u pogledu sredstava EU-a za koheziju za čitavo programsko razdoblje 2007. – 2013. U izvješću o zaštiti financijskih interesa EU-a za 2017. ne navodi se nikakvo podrobnije objašnjenje o tome zašto je u slučaju Slovačke zabilježena znatno viša stopa otkrivanja prijevara. Prosječna pojedinačna vrijednost nepravilnosti koje su prijavljene kao prijevare iznosi 0,8 milijuna eura.

¹⁴ Statistički prilog izvješću o zaštiti financijskih interesa EU-a za 2017., str. 93. Stopa otkrivanja prijevara omjer je sredstava obuhvaćenih prijavljenim slučajevima prijevara i sredstava isplaćenih u programskom razdoblju 2007. – 2013. (str. 91.). Tim pokazateljem nisu obuhvaćene neotkrivene ili neprijavljene prijevare.

Slika 3. – Otkrivene i prijavljene prijevare izražene u postotku sredstava iz fondova kohezijske politike koje su države članice EU-a primile u programskom razdoblju 2007. – 2013.



Napomena: izračunana stopa otkrivanja prijevara u ovom slučaju ne obuhvaća nepravilnosti povezane s ribarstvenom politikom (koje Komisija uključuje u statističke podatke koje objavljuje za kohezijsku i ribarstvenu politiku i zbog kojih se ukupna stopa otkrivanja prijevara na razini EU-a ne povećava). Tom izračunanom stopom nisu obuhvaćeni ni višenacionalni programi europske teritorijalne suradnje. Međutim, ti se programi uzimaju u obzir pri izračunu prosječne stope EU-a za to područje. Kad je riječ o državama članicama s nultom stopom otkrivanja prijevara, Finska i Luksemburg nisu prijavili nijednu nepravilnost koja se smatra prijevarom, a Irska i Švedska prijavile su tek nekoliko nepravilnosti male novčane vrijednosti.

Izvor: Sud, na temelju izvješća o zaštiti financijskih interesa EU-a za 2017., Statistički prilog, str. 93.

11 Sud je smatrao potrebnim procijeniti rad upravljačkih tijela jer su ta tijela prva linija obrane u borbi protiv prijevara u kohezijskoj politici EU-a. Prema navodima

Komisije¹⁵ kombinacijom temeljite procjene rizika koja rezultira primjerenim mjerama za sprječavanje i otkrivanje prijevara koje poduzimaju upravljačka tijela s jedne strane te koordiniranih i pravodobnih istraga koje provode nadležna tijela (obično policija ili tužiteljstvo) s druge strane mogao bi se znatno smanjiti rizik od prijevara u području kohezije te bi to moglo imati odgovarajući destimulativni učinak. Revizija je strukturirana oko ta dva široka područja.

¹⁵ Smjernice Komisije za države članice i tijela zadužena za provedbu programa – Procjena rizika od prijevara i učinkovite i razmjerne mjere za borbu protiv prijevara, str. 11. (EGESIF 14. – 002.1 od 16. lipnja 2014.).

Opseg revizije i revizijski pristup

12 Sud je odlučio provesti reviziju rada upravljačkih tijela u borbi protiv prijevара u kohezijskoj politici zbog ključne uloge koju ta tijela imaju i koju će i dalje imati u programskom razdoblju 2021. – 2027. Sud je procijenio jesu li upravljačka tijela postupala u skladu sa svojim odgovornostima u svakoj fazi procesa upravljanja borbom protiv prijevара: sprječavanju prijevара, otkrivanju prijevара i poduzimanju odgovarajućih mjera u pogledu prijevара (uključujući prijavljivanje prijevара i ostvarivanje povrata nepropisno isplaćenih sredstava). U tu svrhu Sud je procijenio jesu li upravljačka tijela:

- (a) izradila politike za borbu protiv prijevара, provela temeljitu procjenu rizika i uvela primjerene mjere za sprječavanje i otkrivanje prijevара i
- (b) poduzela odgovarajuće mjere u pogledu otkrivenih prijevара u koordinaciji s istražnim tijelima i tijelima kaznenog progona te AFCOS-ima, pri čemu je Sud uzeo u obzir strukturu tih službi u državama članicama koje je posjetio.

13 Sud je razmotrio ulogu koju upravljačka tijela i AFCOS-i imaju u kohezijskoj politici u državama članicama. Sud je proveo reviziju operativnih programa upravljačkih tijela koji se financiraju iz triju glavnih europskih strukturnih i investicijskih fondova (ESI fondovi) za kohezijsku politiku EU-a: KF-a, ESF-a i EFRR-a. Odlučio je isključiti cilj europske teritorijalne suradnje u okviru EFRR-a jer u projektima koji se financiraju iz pripadajućih OP-ova obično sudjeluju partneri iz različitih zemalja pod nadzorom tijela iz različitih država članica.

14 Sud je proveo reviziju načina na koji su upravljačka tijela pri upravljanju procesom borbe protiv prijevара uzela u obzir pravni i strateški okvir država članica za borbu protiv prijevара, posebno u slučajevima u kojima im je bila na raspolaganju nacionalna strategija za borbu protiv prijevара. Sud je pozvao sva upravljačka tijela na sudjelovanje u anketi o mjerama za sprječavanje i otkrivanje prijevара i dobio odgovore tijela iz 23 država članica.

15 Sud je posjetio sedam država članica: Bugarsku, Francusku, Mađarsku, Grčku, Latviju, Rumunjsku i Španjolsku. Pri odabiru tih država članica imao je na umu stope otkrivanja prijevара i broj slučajeva prijevара koji je naveden u izvješću o zaštiti financijskih interesa za 2016., ali i njihovu korelaciju s drugim dostupnim pokazateljima rizika od prijevара. Tijekom svojih posjeta Sud se sastao s predstavnicima tijela odgovornih za provedbu ukupno 43 OP-ova (22 OP-a za 2007. – 2013. i 21 OP za 2014. – 2020.) i ključnim dionicima u borbi protiv prijevара (tijelima kaznenog progona

i sudskim tijelima, istražnim tijelima, agencijama za borbu protiv prijevara, tijelima za zaštitu tržišnog natjecanja). U državama članicama koje je posjetio Sud je obavio reviziju uzorka OP-ova koji su na temelju prosudbe odabrani kao reprezentativni za sve fondove (EFRR, ESF i, u relevantnim slučajevima, KF) i za niz različitih vrsta intervencija.

16 Iz 22 OP-ova ispitanih za razdoblje 2007. – 2013. Sud je pregledao spise za uzorak od 138 nepravilnosti koje su Komisiji prijavljene kao prijevare. Kad god je to bilo moguće s obzirom na veličinu statističkog skupa, Sud je primijenio metodu nasumičnog odabira koja se naziva uzorkovanje po novčanoj jedinici kako bi odabrao nepravilnosti koje će pregledati. Sud nije procjenjivao rad istražnih tijela, tijela kaznenog progona i sudskih tijela, no razmatrao je koordinaciju i komunikaciju upravljačkih tijela s tim tijelima.

17 Nalazima iz ovog izvješća dopunjuju se nalazi iz tematskog izvješća br. 1/2019: „Borba protiv prijevara u rashodima EU-a: potrebno je odlučno djelovati”, koje je objavljeno 10. siječnja 2019. i u kojem je bilo riječi o oblikovanju i provedbi strategije Komisije za borbu protiv prijevara. U tom izvješću Sud je stavio najveći naglasak na ulogu OLAF-a, ali je i preispitao aktivnosti glavnih uprava Komisije odgovornih za provedbu kohezijske politike EU-a u pogledu politika borbe protiv prijevara (vidi odlomak [04.](#)).

Opažanja

Politika za borbu protiv prijevара, mjere za sprječavanje i otkrivanje prijevара

Upravljačka tijela u pravilu nemaju konkretnu politiku za borbu protiv prijevара

18 Komisija je državama članicama i upravljačkim tijelima pružila smjernice kao pomoć za ispunjavanje pravnih obveza pri uspostavi razmjernih i djelotvornih mjera za borbu protiv prijevара.

- Na razini država članica Komisija je preporučila donošenje nacionalnih strategija za borbu protiv prijevара radi zaštite ESI fondova, kako bi se zajamčila ujednačena i djelotvorna provedba mjera za borbu protiv prijevара, osobito u slučajevima u kojima su organizacijske strukture država članica decentralizirane.
- Na razini operativnih programa Komisija je preporučila upravljačkim tijelima da razviju strukturirani pristup borbi protiv prijevара, čija će okosnica biti četiri glavna elementa u procesu upravljanja borbom protiv prijevара: sprječavanje, otkrivanje, ispravak i kazneni progon¹⁶.
- Komisija je osim toga odredila i konkretne kriterije za evaluaciju načina na koji upravljačka tijela ispunjavaju svoje pravne obveze u pogledu uspostave razmjernih i djelotvornih mjera za borbu protiv prijevара¹⁷.

¹⁶ Smjernice Komisije za države članice i tijela zadužena za provedbu programa – Procjena rizika od prijevара i učinkovite i razmjerne mjere za borbu protiv prijevара (EGESIF 14-0021 od 16. lipnja 2014.), OLAF-ov priručnik „The role of Member States’ auditors in fraud prevention and detection” („Uloga revizora država članica u sprječavanju i otkrivanju prijevара”) (listopad 2014.) i Smjernice o zajedničkoj metodologiji za ocjenjivanje sustava upravljanja i kontrole u državama članicama EU-a (EGESIF 14-0010-final od 18. prosinca 2014.).

¹⁷ Članak 30. i Prilog IV. Delegiranoj Uredbi Komisije (EU) br. 480/2014 od 3. ožujka 2014. o dopuni Uredbe (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća (SLL 138, 13.5.2014., str. 5.) u kojima se utvrđuju ključni zahtjevi u pogledu sustava upravljanja i kontrole i njihova klasifikacija s obzirom na njihovo djelotvorno funkcioniranje, konkretnije ključni zahtjev 7. („učinkovito provođenje razmjernih mjera za suzbijanje prijevара”).

19 Komisija je preporučila upravljačkim tijelima da primjenjuju službenu politiku za borbu protiv prijevара¹⁸ kako bi pokazala odlučnost u borbi protiv prijevара i njihovu suzbijanju. Tom bi se politikom osobito trebale utvrditi strategije za razvoj kulture suzbijanja prijevара i podijeliti odgovornosti u borbi protiv prijevара. Sud smatra da su upravljačka tijela trebala sastaviti službenu politiku za borbu protiv prijevара ili sličan jedinstven, zaseban dokument u kojem bi se navele mjere za sprječavanje i otkrivanje prijevара te mjere koje je potrebno poduzeti u pogledu prijevара i kojim se njihovu osoblju, korisnicima sredstava EU-a i drugim tijelima daje na znanje da su mjere za borbu protiv prijevара utvrđene i da se provode.

20 Tijekom obavljenih posjeta Sud je utvrdio da je vrlo mali broj tih politika zapravo službeni referentni dokument u kojem se sažeto opisuju mjere koje se provode u svakoj fazi procesa upravljanja borbom protiv prijevара kao odgovor na utvrđene rizike od prijevара. Sud je primjere formalno utvrđenih politika za borbu protiv prijevара pronašao samo u Latviji, u određenim posredničkim tijelima u Španjolskoj i u Francuskoj (u kojoj predmetna politika nije objavljena). U svim drugim slučajevima morao je pregledati nekoliko dokumenata o upravljanju i priručnika o postupcima kako bi dobio potpuni opis mjera za borbu protiv prijevара. Sud smatra da nepostojanje formalno utvrđenih politika za borbu protiv prijevара ograničava sposobnost država članica da nadziru i koordiniraju mjere za borbu protiv prijevара i ocjenjuju njihovu djelotvornost. Ovo je osobito važno u kontekstu toga da je samo deset država članica donijelo nacionalnu strategiju za borbu protiv prijevара¹⁹ na temelju preporuke Komisije (vidi odlomak 18.).

¹⁸ U tom je smislu koncept službene politike za borbu protiv prijevара istovjetan „programu za upravljanje rizikom od prijevара” koji je Udruženje ovlaštenih istražitelja prijevара (ACFE) definiralo u svojoj publikaciji „Fraud examiners manual” („Priručnik za istražitelje prijevара”) odnosno u publikaciji „Fraud Risk Management Guide” („Vodič za upravljanje rizikom od prijevара”) koji je sastavilo u suradnji s Odborom sponzorskih organizacija Povjerenstva Treadway (COSO). Istovjetan je i „službenim strategijama za borbu protiv prijevара i korupcije” koje je Ovlašteni institut za javne financije i računovodstvo (CIPFA) definirao u svojoj publikaciji „Code of practice on managing the risk of fraud and corruption” („Kodeks dobre prakse u upravljanju rizikom od prijevара i korupcije”).

¹⁹ Deset od 28 država članica ima nacionalnu strategiju za borbu protiv prijevара: Bugarska, Češka, Grčka, Francuska, Hrvatska, Italija, Latvija, Mađarska, Malta i Slovačka. Rumunjska također ima strategiju, no zastarjela je (izvor: izvješće o zaštiti financijskih interesa EU-a za 2017., str. 12.). Države članice koje nisu donijele nacionalnu strategiju su sljedeće: Belgija, Danska, Njemačka, Estonija, Irska, Španjolska, Cipar, Litva, Luksemburg, Nizozemska, Austrija, Poljska, Portugal, Slovenija, Finska, Švedska i Ujedinjena Kraljevina.

21 Sud također smatra da je nepostojanje odredbi kojima se upravljačka tijela obvezuje na donošenje službenih politika za borbu protiv prijevara nedostatak u okviru za borbu protiv prijevara za razdoblje 2014. – 2020. Povrh toga, u Delegiranoj Uredbi Komisije (EU) br. 480/2014 (o dopuni Uredbe o zajedničkim odredbama za razdoblje 2014. – 2020.) nema govora o nedostacima u provedbi razmjernih i djelotvornih mjera za borbu protiv prijevara u kontekstu utvrđivanja „ozbiljnih nedostataka” koji bi sami po sebi mogli dovesti do obustave isplata ili financijskih ispravaka u operativnim programima²⁰. Slijedom toga, pri procjeni sustava upravljanja i kontrole mjerama za borbu protiv prijevara pridala se manja važnost nego drugim područjima. U prijedlogu Komisije za Uredbu o zajedničkim odredbama za razdoblje 2021. – 2027. mjere za borbu protiv prijevara nisu navedene među preduvjetima koji omogućuju provedbu ciljeva²¹, a koje države članice trebaju ispuniti prije nego što im se mogu isplatiti sredstva EU-a za koheziju.

Upravljačka tijela sustavno provode procjenu rizika od prijevara, no taj bi se proces mogao dodatno poboljšati

Upravljačka tijela sustavno utvrđuju rizike od prijevara

22 Najvažnija promjena u usporedbi s programskim razdobljem 2007. – 2013. obveza je upravljačkih tijela da provedu procjenu rizika od prijevara u skladu sa zahtjevima iz okvira za kontrolu za razdoblje 2014. – 2020. (vidi odlomak [05.](#)). Svrha je te procjene da upravljačka tijela utvrde može li se postojećim unutarnjim kontrolama odgovoriti na rizike povezane s različitim scenarijima prijevare te u kojim su područjima potrebne dodatne kontrole.

23 Među ostalim temama u području borbe protiv prijevara, u smjernicama EGESIF-a za države članice i upravljačka tijela (vidi odlomak [18](#)) ima riječi o zadatku procjene rizika od prijevara, uz praktičan gotov alat za provedbu te procjene²². Sva upravljačka

²⁰ Članak 30. i Prilog IV.

²¹ Članak 11. i Prilog III. Prijedlogu Komisije za Uredbu o zajedničkim odredbama za razdoblje 2021. – 2027., COM(2018) 375 od 29. svibnja 2018.

²² U smjernicama je Komisija razvila model procjene rizika od prijevara koji se temelji na 31 standardnom inherentnom riziku, koji se dalje dijele na 40 rizika i 128 preporučenih ublažavajućih kontrola, a okosnica su im četiri opća postupka upravljanja (odabir podnositelja zahtjeva, provedba i provjera operacija, ovjeravanje i plaćanja te izravna dodjela ugovora u sklopu nabave upravljačkih tijela). Međutim, tim dokumentom nisu obuhvaćeni financijski instrumenti ni rizici povezani s državnim potporama.

tijela koja je Sud posjetio kako bi proveo reviziju ispunila su svoju obvezu provedbe procjene rizika od prijevara. To je pokazatelj da se pristup tih tijela borbi protiv prijevara u području kohezije poboljšao. U većini slučajeva tijela su primijenila model procjene rizika od prijevara koji je razvila Komisija ili svoju inačicu tog modela.

24 Komisija je 28. studenoga 2018. objavila rezultate studije²³ o praksama sprječavanja prijevara i korupcije koje države članice provode kao odgovor na konkretne odredbe utvrđene za programsko razdoblje 2014. – 2020. U studiji je iznesen zaključak da su novi zakonodavni zahtjevi, osobito oni u pogledu procesa procjene rizika od prijevara, pomogli državama članicama da njihova borba protiv prijevara bude formalnije utvrđena i sustavnija. Međutim, u studiji je također iznesen zaključak da pojedina tijela tijekom samoprocjene prikazuju rizike manjima od stvarnih (vidi okvir 1.).

²³ GU REGIO – „Preventing fraud and corruption in the European Structural and Investment Funds – taking stock of practices in the EU Member States” („Sprječavanje prijevara i korupcije u europskim strukturnim i investicijskim fondovima: pregled praksi država članica EU-a”), listopad 2018., dostupno na: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2018/study-on-the-implementation-of-article-125-4-c-of-the-regulation-eu-no-1303-2013-laying-down-the-common-provisions-on-the-european-structural-and-investment-fund-in-member-states.

Okvir 1.

Analitička studija o sprječavanju prijevvara i korupcije u ESI fondovima

Studija se temeljila na uzorku od 50 OP-ova za razdoblje 2014. – 2020. (od kojih se 41 OP odnosio na koheziju, isključujući cilj europske teritorijalne suradnje) koje je Komisija odabrala na temelju prosudbe kako bi se obuhvatile sve države članice i niz sektora i fondova. Studijski tim pregledao je informacije koje su dostavile države članice (osobito ishod njihovih procjena rizika od prijevvara) te je obavio razgovore s predstavnicima programskih tijela i AFCOS-a.

Studija je bila usmjerena na oblikovanje mjera za sprječavanje prijevvara i (u manjoj mjeri) na metode za otkrivanje prijevvara te se procijenila razmjernost tih mjera u odnosu na utvrđene rizike. Pritom se nije preispitivao način provedbe procjena rizika od prijevvara. U studiji također nisu izneseni nikakvi zaključci o djelotvornosti uspostavljenih mjera.

Ključne poruke studije mogu se sažeti kako slijedi:

Pozitivne primjedbe	Područja koja se mogu poboljšati
Napori koji se ulažu borbu protiv prijevvara i korupcije u programskom razdoblju 2014. – 2020. formalnije su utvrđeni i sustavniji.	Razmjernost mjera za ublažavanje rizika najmanja je u pogledu rizika od tajnih dogovora pri tržišnom natjecanju i dvostrukog financiranja.
Mjere za ublažavanje rizika uglavnom su razmjerne riziku utvrđenom u okviru samoprocjene.	Pojedina tijela tijekom samoprocjene prikazuju rizike od prijevvara manjima od stvarnih.
Većina se tijela služi predloškom Komisije za procjenu rizika od prijevvara.	Pojedina upravljačka tijela ne provode procjenu rizika od prijevvara na razini OP-ova.
Za smanjenje rizika od prijevvara prikladniji je iscrpniji proces procjene rizika od prijevvara.	Potrebno je povećati razinu komunikacije s tijelima država članica o aktivnostima borbe protiv prijevvara.
	Upravljačka tijela iz uzorka smatraju da Arachne u svojem trenutačnom obliku ne zadovoljava sve njihove potrebe.

Određena se područja mogu dodatno poboljšati

25 Međutim, Sud primjećuje da pojedina upravljačka tijela koja je posjetio mehanički procjenjuju rizike od prijevара, što upućuje na to da im je forma bitnija od sadržaja.

26 Osim toga, rizike od prijevара u pravilu utvrđuju na temelju vlastitog iskustva i ne savjetuju se s drugim dionicima sa znanjem u tom području (službe za usklađivanje borbe protiv prijevара, istražna tijela i tijela kaznenog progona ili druge specijalizirane stručne agencije).

27 Tijekom posjeta državama članicama Sud je otkrio naznake da je nekoliko upravljačkih tijela i posredničkih tijela neispravno procijenilo rizike od prijevара:

- U Bugarskoj je revizijsko tijelo već otkrilo da su neka upravljačka tijela neispravno utvrdila da su određeni rizici od prijevара niski i stoga nisu odgovorila na njih dodatnim postupcima kontrole.
- Upravljačka tijela koja je Sud posjetio u Francuskoj nisu procijenila učinak dodatnih kontrola na preostali rizik od prijevара.
- U Španjolskoj, u kojoj se odgovornost za provedbu procjene rizika djelomično delegira posredničkim tijelima, neovisnom evaluacijom koju je naručilo upravljačko tijelo otkriveni su problemi u usklađenosti utvrđenih rizika i planiranih kontrola (npr. određeni rizici nisu obuhvaćeni akcijskim planom ili su kontrole uvedene u područjima u kojima one nisu primjenjive).
- U okviru jednog od OP-ova obuhvaćenih revizijom u Rumunjskoj posrednička tijela, kojima su delegirane slične funkcije i financijska sredstva, provela su različite procjene rizika od prijevара.
- Sud je u Mađarskoj utvrdio da procjena rizika nije bila dovoljno opsežna (nisu se uzimali u obzir rezultati prethodnih revizija) i da se njome nisu utvrdili rizici povezani konkretno s vrstama operacija i korisnika koji su obuhvaćeni OP-ovima.

28 U gotovo svim slučajevima upravljačka tijela zaključila su da se postojećim mjerama za borbu protiv prijevара uklanjanju utvrđeni rizici od prijevара. S obzirom na utvrđene nedostatke Sud smatra da je taj zaključak možda preoptimističan.

Upravljačka tijela poboljšala su mjere za sprječavanje prijevvara, no nisu ostvarila nikakav bitan napredak u pogledu proaktivnog otkrivanja prijevvara

29 Od upravljačkih tijela očekuje se da na utvrđene rizike odgovore osmišljavanjem djelotvornih i razmjernih mjera za sprječavanje i otkrivanje prijevvara kojima će se znatno smanjiti mogućnosti za prijevvaru.

Upravljačka tijela osmislila su posebne mjere za sprječavanje prijevvara za razdoblje 2014. – 2020.

30 Sud je utvrdio da su dodatne mjere za borbu protiv prijevvara osmišljene za razdoblje 2014. – 2020. uglavnom zapravo mjere za njihovo sprječavanje, koje su opsežnije od onih koje su utvrđene za razdoblje 2007. – 2013. Anketa koju je proveo Sud pokazala je da se te dodatne mjere za sprječavanje prijevvara uglavnom sastoje od osposobljavanja osoblja u pogledu podizanja njihove svijesti o prijevvarama, politika o sukobima interesa i etičkih smjernica za zaposlenike i korisnike te objave izjava ili proglašenja o borbi protiv prijevvara na visokoj institucijskoj razini.

31 Anketa koju je proveo Sud također je pokazala da upravljačka tijela smatraju da su mjere za podizanje svijesti o prijevvarama (osposobljavanje osoblja i ciljane mjere za posrednička tijela i korisnike projekata), politike o sukobima interesa i kodeksi ponašanja najdjelotvornija sredstva za sprječavanje prijevvara pri uporabi sredstava EU-a za koheziju (vidi [sliku 4.](#)). Ostale mjere za sprječavanje prijevvara, kao što su programi potpore zaposlenicima (čiji je cilj smanjenje pritiska na zaposlenike koji su izloženi prijevvarama) ili programi nagrađivanja (u okviru kojih upravljačka tijela javno iskazuju namjeru da nagrade zviždače koji prijave prijevvaru), i dalje nisu česte iako se smatraju poprilično djelotvornima.

Slika 4. – Mjere za sprječavanje prijevvara koje provode upravljačka tijela i percepcija njihove djelotvornosti

Postotak upravljačkih tijela koja su izjavila da imaju sljedeće mjere za sprječavanja prijevvara			Postotak upravljačkih tijela koja mjeru smatraju djelotvornom	
1	Osposobljavanje zaposlenika za borbu protiv prijevvara	86 %		92 %
2	Službena politika o sukobima interesa	83 %		91 %
3	Donošenje kodeksa ponašanja za zaposlenike	73 %		88 %
4	Objava politike za borbu protiv prijevvara	71 %		82 %
5	Mjere za informiranje o rizicima od prijevvara namijenjene korisnicima projekata	57 %		90 %
6	Mjere za informiranje o rizicima od prijevvara namijenjene posredničkim tijelima	54 %		92 %
7	Provjere podobnosti zaposlenika	29 %		75 %
8	Programi potpore zaposlenicima	20 %		86 %
9	Ostalo	13 %		89 %
10	Programi / sustavi nagrađivanja	4 %		67 %

Izvor: anketa koju je Sud proveo među upravljačkim tijelima.

32 Nekoliko je država članica primijenilo inovativniji pristup sprječavanju prijevara koje štete financijskim interesima EU-a, npr. uključivanjem organizacija civilnog društva u praćenje izvršenja ugovora o javnoj nabavi ili provođenjem kampanja kojima se dovodi u pitanje društvenu prihvaćenost određenih praksi koje su osnove čin prijevare (vidi [okvir 2.](#)).

Okvir 2.

Inovativne mjere za sprječavanje prijevara

Sporazumi o integritetu

Europska komisija i Transparency International, svjetska nevladina organizacija koja se aktivno bori protiv korupcije i posebno je poznata po objavi indeksa percepcije korupcije (CPI), objavili su 2015. pilot-projekt „sporazuma o integritetu” kao inovativnih sredstava za sprječavanje prijevara u projektima kohezijske politike EU-a. Sporazum o integritetu jest sporazum kojim se tijelo odgovorno za dodjelu ugovora o javnoj nabavi i gospodarski subjekt koji je ponuditelj obvezuju na suzdržavanje od korupcijskih radnji i osiguranje transparentnosti postupka javne nabave. Sastavni je dio tih sporazuma i zaseban sporazum o angažiranju organizacija civilnog društva (kao što su nevladine organizacije, zaklade ili lokalne društvene organizacije) za praćenje poštovanja obveza koje su preuzele sve stranke. Svrha je tih sporazuma o integritetu povećanje transparentnosti, preuzimanje odgovornosti i dobro upravljanje u javnoj nabavi, povećanje povjerenja u tijela javne vlasti i promicanje isplativosti i ušteda kroz poboljšanu nabavu. Druga faza projekta započela je 2016. godine i trajat će četiri godine²⁴. O upotrebi sporazuma o integritetu Sud je razgovarao s predstavnicima organizacija civilnog društva u Latviji, Rumunjskoj i Mađarskoj, koji su općenito imali pozitivan stav prema toj inicijativi.

Kampanja „FRAUD OFF!”

U ožujku 2017. latvijski AFCOS pokrenuo je kampanju za podizanje svijesti pod nazivom „FRAUD OFF!”, a njezin je cilj bio dovesti u pitanje društvenu prihvaćenost određenih ponašanja koja su u osnovi čin prijevare. U okviru kampanje na programima državne televizije prikazivali su se oglasi u kojima su sudjelovale tamošnje slavne osobe te su se u institucijama, poduzećima, trgovinama i općenito među stanovništvom dijelili promidžbeni materijali. Kampanja je dosegla veliki broj ljudi i neko je vrijeme bila jedna od glavnih tema.

²⁴ Više informacija o sporazumima o integritetu može se pronaći na sljedećem web-mjestu Komisije: http://ec.europa.eu/regional_policy/hr/policy/how/improving-investment/integrity-pacts/.

U razdoblju 2014. – 2020. mjere za otkrivanje prijevvara neće se znatno mijenjati u usporedbi s onima za razdoblje 2007. – 2013.

33 Obvezna procjena rizika od prijevara dovela je do stavljanja većeg naglaska na sprječavanje prijevara, no u pogledu njihova otkrivanja upravljačka tijela nisu za programsko razdoblje 2014. – 2020. razradila mnogo dodatnih metoda. Umjesto toga oslanjaju se na unutarnje kontrole i postupke koji su uvedeni još za razdoblje 2007. – 2013. u sklopu blažeg okvira za kontrolu (vidi [sliku 5.](#)). To uglavnom uključuje terenske provjere (revizije), interna rješenja za prijavljivanje prijevara i u manjoj mjeri prepoznavanje posebnih pokazatelja prijevare²⁵ (znakova upozorenja). Na temelju ankete i posjeta državama članicama Sud je utvrdio da postoji vrlo mali broj dodatnih „proaktivnih” kontrola za otkrivanje prijevara (npr. posebne provjere za otkrivanje tajnih dogovora u javnoj nabavi, kao što je semantička analiza zaprimljenih ponuda ili utvrđivanje neuobičajenih obrazaca podnošenja ponuda).

Slika 5. – Mjere za otkrivanje prijevara koje provode upravljačka tijela i percepcija njihove djelotvornosti

Postotak upravljačkih tijela koja su izjavila da imaju sljedeće mjere za otkrivanje prijevara			Postotak upravljačkih tijela koja mjeru smatraju djelotvornom	
1	Terenske provjere / revizije	87 %		95 %
2	Interni mehanizmi za prijavljivanje prijevara	86 %		87 %
3	Utvrđivanje pokazatelja prijevare / znakova upozorenja na prijevaru	69 %		79 %
4	Procjena rizika od prijevara koja se odnosi na korisnike projekata	60 %		83 %
5	Alat za ocjenjivanje rizičnosti Arachne	49 %		71 %
6	Tehnike analitičke obrade / rudarenja podataka	46 %		91 %
7	Dežurna linija koja zviždačima omogućuje prijavljivanje prijevara	44 %		74 %
8	Ostalo	21 %		80 %

Izvor: anketa koju je Sud proveo među upravljačkim tijelima.

Praktični problemi ograničavaju korisnost dežurnih linija koje zviždačima omogućuju prijavljivanje prijevara

34 Anketa koju je proveo Sud pokazala je da upravljačka tijela u maloj mjeri upotrebljavaju dežurne linije koje zviždačima omogućuju prijavljivanje prijevara iako općenito smatraju da je to djelotvorna metoda za otkrivanje prijevara. Dežurne linije za prijavljivanje prijevara i druga rješenja koja su zviždačima na raspolaganju za otkrivanje informacija omogućuju upravljačkim tijelima (i drugim relevantnim tijelima država

²⁵ Temelje se na pokazateljima koje je Komisija stavila na raspolaganje u svojoj informativnoj obavijesti od 18. veljače 2009. o pokazateljima prijevare za EFRR, ESF i KF.

članica) da saznaju za moguće prijevare koje nisu otkrivene drugim kontrolama²⁶. Različite studije pokazuju da se te metode smatraju najvažnijim izvorom prijava prijevara²⁷. Tijekom obavljenih posjeta Sud je procijenio rješenja koja su zviždačima na raspolaganju za otkrivanje informacija i utvrdio niz praktičnih problema u njihovoj upotrebi. Na primjer, anonimnost nije uvijek zajamčena, a postoji i rizik da korisnici projekata i šira javnost nisu dovoljno upoznati s činjenicom da oni postoje. Ako postoje regulatorna ograničenja upotrebe anonimnih kanala za prijavljivanje, upravljačka tijela i AFCOS-i uvijek mogu uputiti zviždače koji žele ostati anonimni na sustav za prijavljivanje prijevara koji je uspostavio OLAF²⁸.

35 Komisija je 23. travnja 2018. iznijela prijedlog Direktive o zaštiti zviždača. Time se nastojalo ujednačiti različite pristupe koje trenutačno primjenjuju države članice i povećati razinu zaštite osoba koje prijavljuju povrede prava Unije, uključujući sve povrede koje štete financijskim interesima EU-a. U svojem mišljenju o tom prijedlogu, koje je objavljeno 15. listopada 2018., Sud je izrazio stajalište da bi se uvođenjem novih ili proširivanjem postojećih rješenja koja su zviždačima na raspolaganju za otkrivanje informacija u svim državama članicama postiglo da građani i zaposlenici svojim djelovanjem doprinesu boljem upravljanju politikama EU-a. Međutim, Sud je također istaknuo je i određena problematična područja kao što je prekomjerna složenost glavnog područja primjene prijedloga, koja bi mogla smanjiti pravnu sigurnost potencijalnih zviždača i time ih odvratiti od prijavljivanja. Sud je upozorio i na nepostojanje jasnih obveza povezanih s podizanjem svijesti ili osposobljavanjem djelatnika te iznio stav da se osobama koje su podnijele anonimnu prijavu ne bi smjela uskratiti zaštita za zviždače u slučaju da se njihov identitet naknadno otkrije²⁹. U vezi s donošenjem te Direktive Europski parlament i države članice postigle su

²⁶ Prijevarama na štetu fondova kohezijske politike EU-a svojstveno je da počinitelji utvrđuju koja su ograničenja postojećih kontrola te ih pokušavaju iskoristiti kako bi ostvarili izravnu ili neizravnu protupravnu korist.

²⁷ Osobito globalna studija iz 2018. o prijevari i zloupotrebi na radnom mjestu „Report to the Nations” koju je objavilo Udruženje ovlaštenih istražitelja prijevara (ACFE). Prema toj studiji prijevare se uglavnom otkrivaju na temelju dojava zaposlenika, klijenata, konkurenata ili anonimnih osoba.

²⁸ Alat „Prijavite prijevaru” dostupan na https://ec.europa.eu/anti-fraud/olaf-and-you/report-fraud_hr.

²⁹ Odlomci 3., 12., 21., 23. i 32. mišljenja Suda br. 4/2018 o prijedlogu Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije.

12. ožujka 2019. okvirni dogovor o novim pravilima kojima bi se jamčila zaštita zviždača koji prijavljuju povrede prava EU-a³⁰.

Analitička obrada podataka nedovoljno se upotrebljava za otkrivanje prijevара

36 Komisija potiče upravljačka tijela na proaktivnu upotrebu analitičke obrade podataka za otkrivanje potencijalnih visokorizičnih situacija, prepoznavanje znakova upozorenja i razradu cilja mjera za borbu protiv prijevара. Analitička obrada podataka trebala bi biti sastavni dio odabira projekata, provjera upravljanja i revizija³¹. U okviru za borbu protiv prijevара Komisija nudi upravljačkim tijelima poseban alat za rudarenje podataka (Arachne) kao pomoć pri prepoznavanju projekata koji bi mogli biti podložni riziku od prijevара. Prema informacijama koje je Sud primio od Komisije Arachne je u prosincu 2018. upotrebljavala 21 država članica za 165 OP-ova kojima je obuhvaćeno 54 % ukupnih sredstava EU-a za područje kohezije za razdoblje 2014. – 2020 (isključujući europsku teritorijalnu suradnju). U svojem tematskom izvješću br. 1/2019.: „Borba protiv prijevара u rashodima EU-a: potrebno je odlučno djelovati” Sud je istaknuo da je Arachne važan alat za sprječavanje prijevара. Sada je procijenio ulogu sustava Arachne kao alata za analitičku obradu podataka u svrhu otkrivanja prijevара.

37 Jedno je od najvažnijih opažanja koje proizlazi iz obavljene revizije to da upravljačka tijela ne upotrebljavaju u dovoljnoj mjeri analitičku obradu podataka za otkrivanje prijevара. Anketa koju je proveo Sud pokazala je da svako drugo upravljačko tijelo upotrebljava alate za analitičku obradu podataka u svrhu otkrivanja prijevара (vidi [sliku 5.](#)). Posebno se premalo upotrebljava Arachne. U državama članicama koje je posjetio Sud je utvrdio sljedeće:

- Jedna država članica (Grčka) nije pružila nikakve informacije o tome hoće li Arachne biti uveden u bliskoj budućnosti. Grčka upravljačka tijela istodobno nisu uvela istovjetan alat za analitičku obradu podataka koji bi mogla upotrebljavati za sve OP-ove u toj zemlji.
- U četirima državama članicama od preostalih šest upravljačka su tijela, čak i u slučajevima u kojima su odlučila upotrebljavati Arachne, ostvarila tek mali

³⁰ Vidi priopćenje Komisije za tisak IP/19/1604 „Europska komisija pozdravlja privremeni dogovor o jačanju zaštite zviždača u cijelom EU-u” (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1604_en.htm).

³¹ Smjernice Komisije za države članice i tijela zadužena za provedbu programa – Procjena rizika od prijevара i učinkovite i razmjerne mjere za borbu protiv prijevара (EGESIF 14-0021).

napredak u pogledu unosa potrebnih operativnih podataka ili upotrebe alata za svoje unutarnje kontrole.

- o Na temelju Povelje o alatu Arachne pristup tom alatu dopušten je samo upravljačkim tijelima, tijelima za ovjeravanje i revizijskim tijelima. Drugim riječima, istražna ga tijela ne mogu automatski upotrebljavati.

U dvjema državama članicama koje je posjetio Sud je također utvrdio da upravljačka tijela koja su u potpunosti integrirala Arachne u svoje postupke upravljanja upotrebljavaju taj alat kako bi konkretne mjere za borbu protiv prijevara prilagodile visokorizičnim korisnicima.

38 Sud nije dobio nikakvo uvjerljivo obrazloženje o tome zašto upravljačka tijela ne iskorištavaju puni potencijal tog alata, koji im Komisija stavlja na raspolaganje besplatno. Međutim, u studiji same Komisije iz studenoga 2018. (vidi odlomak [24.](#) i [okvir 1.](#)) iznesen je zaključak da upravljačka tijela smatraju da Arachne u svojem trenutačnom obliku ne zadovoljava sve njihove potrebe. Autori studije smatraju da je to osobito zabrinjavajuće jer prevladava dojam da korisnost alata Arachne ovisi o broju OP-ova o kojima se informacije unose u alat³².

39 Unatoč tome Sud je tijekom svojih posjeta uspio pronaći neke primjere dobre prakse, odnosno slučajeve u kojima su tijela država članica razvila alate za analitičku obradu podataka kao pomoć pri utvrđivanju mogućih rizika od prijevara (vidi [okvir 3.](#)).

³² Str. 51 studije GU-a REGIO „Preventing fraud and corruption in the European Structural and Investment Funds – taking stock of practices in the EU Member States” („Sprječavanje prijevara i korupcije u europskim strukturnim i investicijskim fondovima: pregled praksi država članica EU-a”).

Okvir 3.

Primjeri dobre prakse država članica u pogledu analitičke obrade podataka

Sud je utvrdio da se sljedeći alati za analitičku obradu podataka izravno upotrebljavaju za otkrivanje potencijalnih prijevara u upotrebi sredstava EU-a za područje kohezije:

- U Rumunjskoj je Nacionalna agencija za integritet razvila IT sustav („PREVENT”) kojim se uspoređuju informacije o javnoj nabavi koje su dostavili naručitelji i ponuditelji s informacijama iz drugih nacionalnih baza podataka (npr. registra trgovačkih društava). Zahvaljujući tom sustavu Agencija je u 839 postupaka javne nabave koju je financirao EU izdala 42 upozorenja o integritetu radi ispravka ili istrage.
- U Španjolskoj je posredničko tijelo odgovorno za provedbu velikog dijela OP-a „Comunidad Valenciana” u suradnji s visokoškolskim ustanovama razvilo IT sustav za brzo upozoravanje („SALER”) u kojem su radi utvrđivanja rizika od prijevara objedinjene četiri zasebne nacionalne i regionalne baze podataka. U tijeku je uvođenje tog alata.

Upravljačka tijela nemaju postupke za praćenje i evaluaciju mjera za sprječavanje i otkrivanje prijevara

40 Komisija potiče države članice i upravljačka tijela da osmisle postupke za praćenje provedbe mjera za sprječavanje i otkrivanje prijevara. Ti postupci trebali bi sadržavati i posebne mehanizme za izvješćivanje o donošenju i načinu primjene mjera za borbu protiv prijevara. Države članice i upravljačka tijela trebali bi upotrijebiti rezultate praćenja za evaluaciju djelotvornosti mjera i, prema potrebi, prilagodbu svojih strategija i politika za borbu protiv prijevara.

41 Sud je utvrdio da nijedno upravljačko tijelo koje je posjetio, osim u Latviji, ne ispituje djelotvornost mjera za sprječavanje i otkrivanje prijevara. Vode šturu evidenciju o mjerama koje se upotrebljavaju i rijetko ih povezuju s konkretnim rezultatima. Stoga sustave za borbu protiv prijevara ni upravljačka tijela ni nijedno drugo programsko tijelo (npr. revizijsko tijelo) ni AFCOS ne evaluiraju s obzirom na njihove stvarne rezultate.

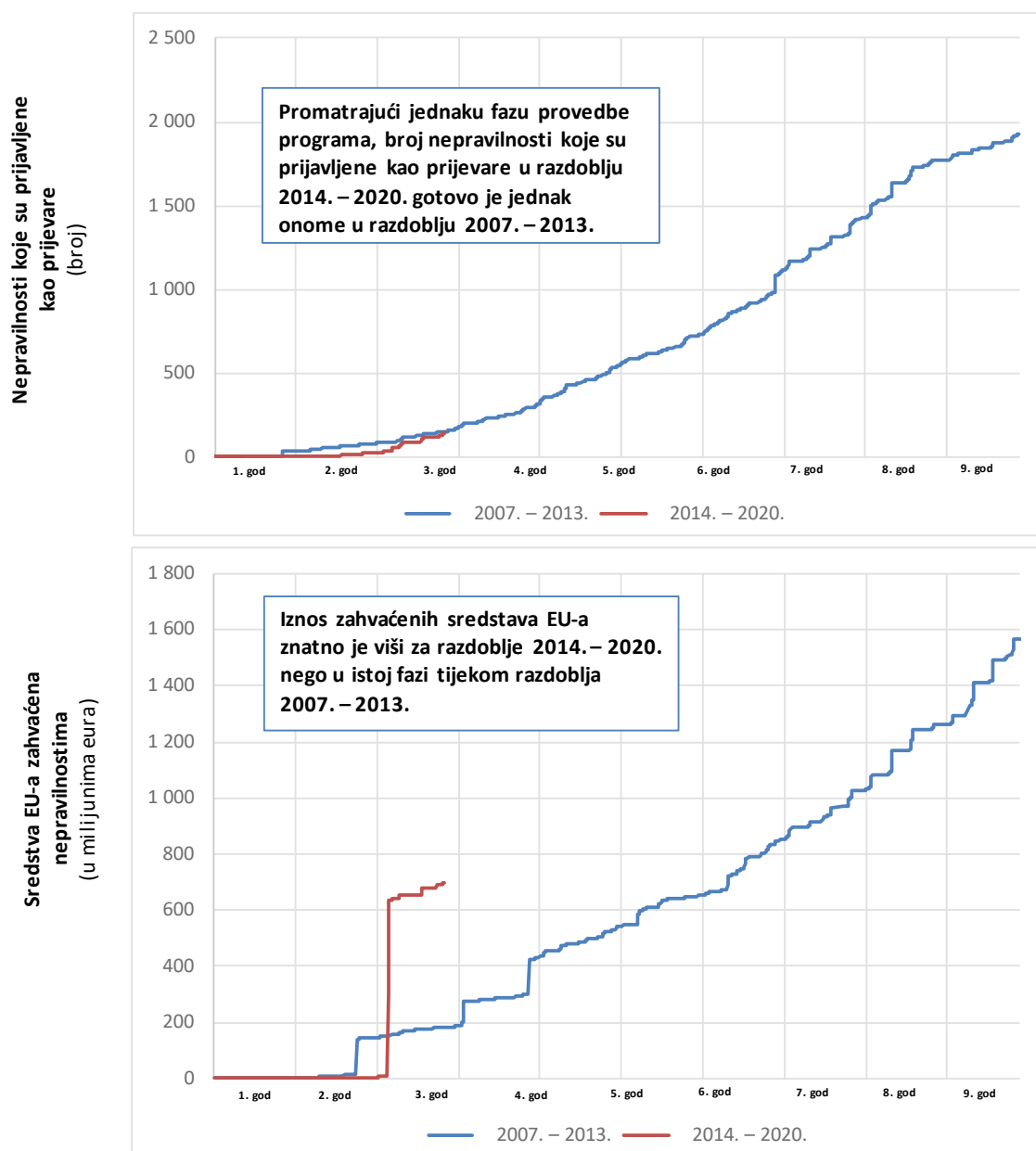
Za programsko razdoblje 2007. – 2013. i 2014. – 2020. zabilježene su slične razine prijavljenih prijevара

42 Upravljačka tijela i druga tijela država članica prijavljuju Komisiji nepravilnosti koje se smatraju prijevarom i one koje se ne smatraju prijevarom preko sustava za upravljanje nepravilnostima (IMS). Prema stanju u prosincu 2018., za programsko razdoblje 2007. – 2013. države članice (uglavnom upravljačka i revizijska tijela) prijavile su kao prijevaru ukupno 1925 nepravilnosti, dok je za programsko razdoblje 2014. – 2020. bilo 155 takvih prijava. Riječ je o slučajevima sumnje na prijevaru i slučajevima utvrđene prijevare koji mogu uzrokovati štetu za proračun EU-a u visini od 1,6 milijardi eura (2007. – 2013.) i 0,7 milijardi eura (2014. – 2020.).

43 Na [slici 6.](#) prikazano je kretanje broja i vrijednosti nepravilnosti koje su prijavljene u IMS-u za programsko razdoblje 2007. – 2013. odnosno 2014. – 2020. Do sada je za programsko razdoblje 2014. – 2020. kao prijevara prijavljeno 155 nepravilnosti, što je 10 % manje nego u istoj fazi u razdoblju 2007. – 2013. (174). U financijskom je smislu situacija znatno drugačija: mogući učinak prijavljenih prijevара na fondove kohezijske politike EU-a u programskom razdoblju 2014. – 2020. (0,7 milijardi eura) više je od tri puta veći nego u istoj fazi u prethodnom razdoblju (0,2 milijarde eura). Međutim, to znatno povećanje posljedica je dvaju zasebnih slučajeva sumnje na prijevaru koje Sud smatra iznimkama³³.

³³ Te dvije nepravilnosti prijavila je Slovačka, a vrijednost im je bila gotovo 0,6 milijardi eura. One su po definiciji u ranoj fazi procesa upravljanja prijevarama i mogu se znatno promijeniti.

Slika 6. – Kretanje nepravilnosti koje su prijavljene kao prijevare



Izvor: Sud, na temelju podataka iz IMS-a.

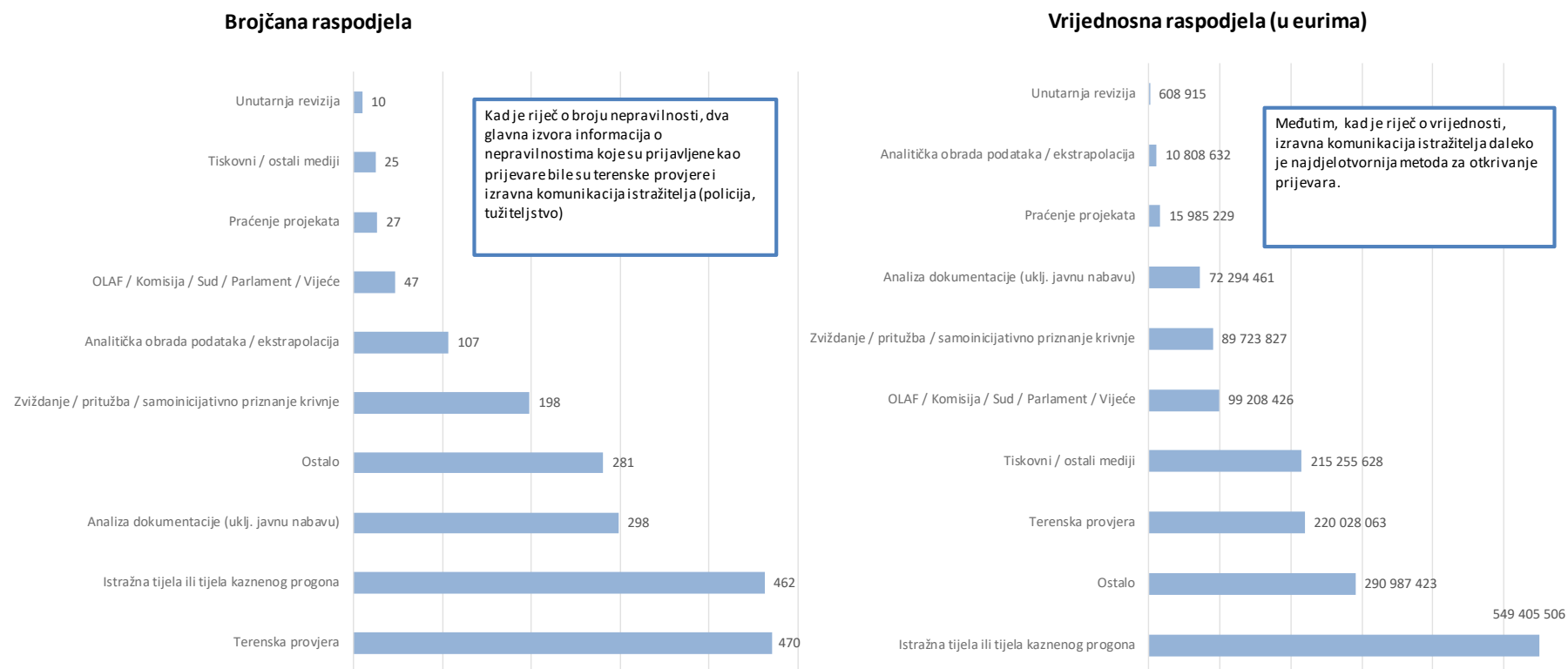
Većina slučajeva prijevare koji su prijavljeni Komisiji otkrivena je terenskim provjerama ili radom istražnih tijela i tijela kaznenog progona te medija

44 IMS sadržava niz podatkovnih polja koja se upotrebljavaju za opis nepravilnosti i navođenje statusa eventualnih postupaka. Jedno je od tih polja „source of the information leading to a suspicion of an irregularity” (izvor informacija zbog kojih se sumnja na nepravilnost), a odnosi se na metodu otkrivanja. Na temelju podataka zabilježenih u IMS-u zaključno s prosincem 2018. Sud je analizirao izvore informacija zbog koje su nepravilnosti prijavljene kao prijevara za programsko razdoblje 2007. – 2013. (vidi [sliku 7.](#)) Nije obavljena procjena podataka za razdoblje

2014. – 2020. jer su oni vrlo nepotpuni i sadržavaju određene iznimke (vidi odlomak [43.](#)).

45 Kad je riječ o broju nepravilnosti, najveći broj otkriven je terenskim provjerama koje su provela programska tijela (vidi odlomak [04.](#)), a potom slijede slučajevi koje su prijavila istražna tijela ili tijela kaznenog progona. Iz toga proizlazi da su te dvije metode bile najdjelotvorniji način za otkrivanje prijevara pri potrošnji sredstava za koheziju. Međutim, na takve statističke podatke utječe i raširena uporaba revizija kao metode za otkrivanje prijevara (vidi odlomak [33.](#) i [sliku 5.](#)). Kad je riječ o vrijednosti nepravilnosti, većina prijavljenih slučajeva nepravilnosti posljedica je postupaka koje su izravno pokrenula istražna tijela i tijela kaznenog progona ili razotkrivanja u tiskovnim i drugim medijima. Sud smatra da na statističke podatke o izvorima informacija o prijevarama prema njihovoj vrijednosti znatno utječe nesigurnost u pogledu stvarnih iznosa u pitanju, premda je to slučaj u manjoj mjeri ako informacije dolaze od istražnih tijela i tijela kaznenog progona.

Slika 7. – Nepravilnosti koje su prijavljene kao prijevare u razdoblju 2007. – 2013. u području kohezije prema izvorima informacija



Izvor: Sud, na temelju podataka iz IMS-a.

Poduzimanje odgovarajućih mjera u pogledu prijevара, istraga i koordinacija relevantnih tijela

46 Komisija od upravljačkih tijela zahtijeva da osmisle djelotvorne mjere odgovora na prijevare. One bi trebale uključivati jasne mehanizme za prijavljivanje sumnje na prijevара i jasne postupke za prosljeđivanje slučajeva nadležnim istražnim tijelima i tijelima kaznenog progona. Također bi trebali postojati postupci za poduzimanje daljnjih koraka u slučaju sumnje na prijevара i prema potrebi za ostvarivanje povrata sredstava EU-a. Upravljačka tijela trebala bi surađivati s AFCOS-ima i potrebno je uspostaviti prikladnu koordinaciju među svim administrativnim tijelima i tijelima za izvršavanje zakonodavstva.

Činjenica da upravljačka tijela nedovoljno prijavljuju slučajeve prijevара narušava pouzdanost stopa otkrivanja prijevара koje se objavljuju u izvješćima o zaštiti financijskih interesa EU-a

47 Države članice moraju preko IMS-a obavijestiti Komisiju o nepravilnostima koje prelaze 10 000 eura zbog kojih sumnjaju na prijevара ili na temelju kojih su je utvrdile³⁴. Države članice moraju prijaviti slučajeve sumnje na prijevара ili slučajeve utvrđene prijevара čak i kada ih riješe prije slanja ovjerene potvrde povezanih rashoda Komisiji.

Pojedine potencijalne prijevара ne evidentiraju se u IMS-u kao takve

48 Na [slici 3.](#) u prethodnom dijelu teksta prikazane su stope otkrivanja prijevара u kohezijskoj politici EU-a za razdoblje 2007. – 2013. Te se stope temelje se na podacima iz IMS-a te su objavljene u izvješću o zaštiti financijskih interesa EU-a za 2017. U tematskom izvješću br. 1/2019 Sud je naveo da su podatci o otkrivenim prijevarama iz izvješća o zaštiti financijskih interesa EU-a nepotpuni³⁵. Aktivnosti koje je Sud proveo u okviru ove revizije potvrdile su takvu ocjenu. Također je otkriveno

³⁴ Članak 122. stavak 2. Uredbe o zajedničkim odredbama; članci 3. i 4. Delegirane uredbe Komisije (EU) 2015/1970 o dopuni Uredbe (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća s posebnim odredbama o izvješćivanju o nepravilnostima (SLL 293, 10.11.2015., str. 1.), članak 28. stavak 2. Uredbe Komisije (EZ) br. 1828/2006 (pravila za provedbu).

³⁵ Tematsko izvješće Suda br. 1/2019: „Borba protiv prijevара u rashodima EU-a: potrebno je odlučno djelovati”, odlomci 21. – 32.

nekoliko slučajeva koji su doveli u pitanje potpunost i pouzdanost podataka o prijevarama u IMS-s, što ograničava korisnost tog sustava za Komisiju i države članice.

49 Sud je utvrdio da države članice ne tumače na isti način EU-ovu definiciju prijevare (vidi odlomak [01.](#)). Na primjer, u Španjolskoj se povrede prava zabranjenih sporazuma (namještanje natječaja) ne prijavljuju uvijek kao prijevara, dok druge države, primjerice Latvija, to sustavno čine.

50 Sud je naišao na slučajeve u kojima nepravilnosti s jasnim obilježjima prijevare nisu prijavljene Komisiji jer su otkrivene i ispravljene prije slanja ovjerene potvrde povezanih rashoda Komisiji. Međutim, države članice trebale bi prijaviti sumnje na prijevaru (kao „pokušaj prijevare”) čak i ako u konačnici izostane sufinanciranje sredstvima EU-a. Upravljačka tijela u Mađarskoj ne prijavljuju slučajeve sumnje na prijevaru koji se riješe prije slanja ovjerene potvrde Komisiji. Upravljačko tijelo u Španjolskoj odgovorno za ESF iz predostrožnosti nije izvršilo isplatu određeni sredstava, no pritom nije izvijestilo Komisiju o rashodima koji su povezani sa slučajevima navodnih prijevara o kojima se pisalo u medijima.

51 Sud je utvrdio da u državama članicama nije usklađeno u slučaju kojih se administrativnih ili pravnih akata aktivira obveza prijave Komisiji. Na primjer, Rumunjska u okviru IMS-a ne prijavljuje sustavno istrage koje su u tijeku ili odluke o pokretanju kaznenog progona. U skladu s rumunjskim zakonodavstvom, slučajevi sumnje na prijevaru evidentiraju se samo kada određeno upravljačko tijelo, revizijsko tijelo, AFCOS ili OLAF izdaju dodatno zasebno izvješće o kontroli/istrazi, čak i ako je istraga već u tijeku ili je zaključena. Zbog toga se neopravdano kasni s prijavljivanjem u okviru IMS-a, a određeni predmeti o kojima se pred sudovima vode postupci mogu biti i sasvim neevidentirani u tom sustavu.

52 Sud je također utvrdio da mađarski AFCOS ima veliki broj neriješenih slučajeva koje tek treba analizirati da bi se utvrdilo treba li ih prijaviti u okviru IMS-a.

IMS sadržava određene netočne i zastarjele podatke

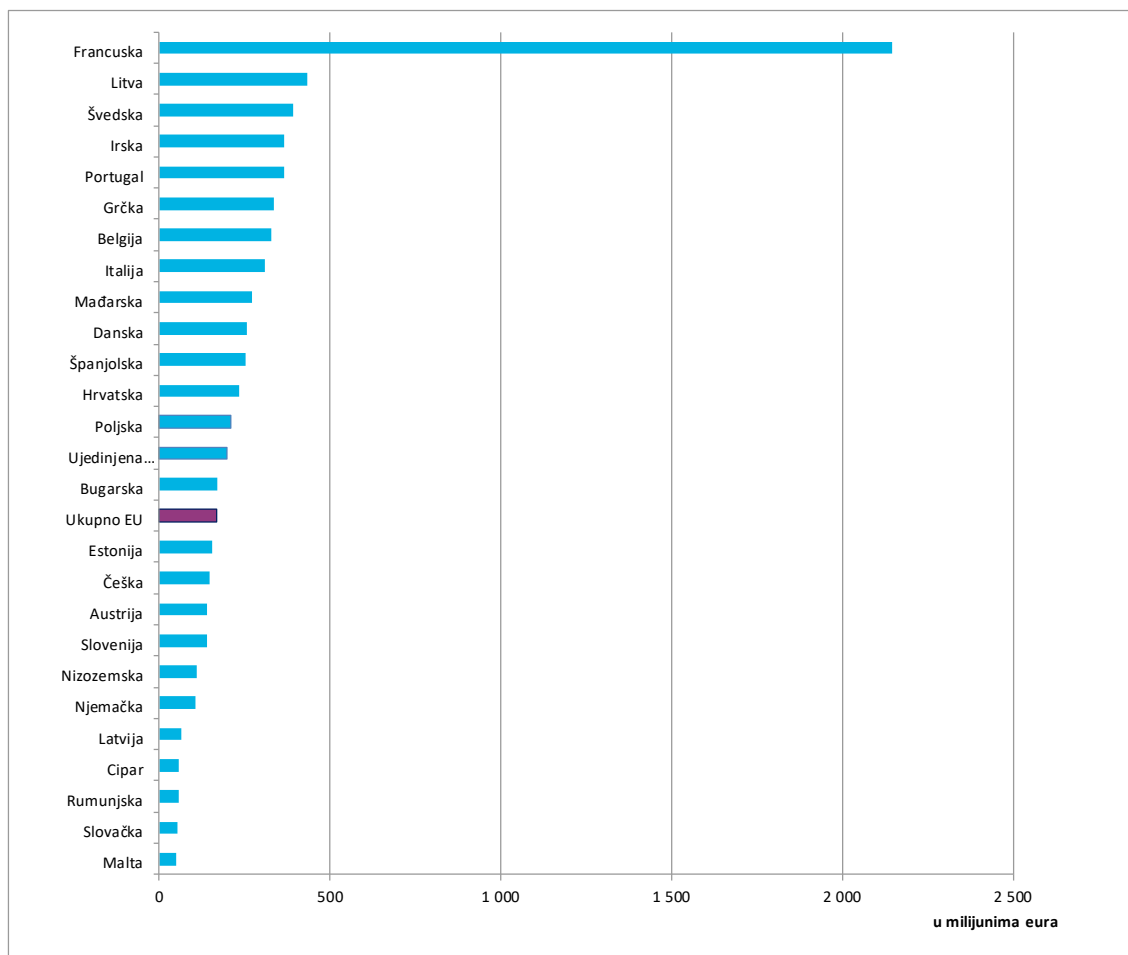
53 Sud je otkrio određene primjere netočnih ili zastarjelih podataka u IMS-u, osobito u pogledu statusa slučajeva i ključnih datuma u postupcima sankcioniranja. To bi moglo upućivati na to da upravljačko tijelo, ocjenjivač podataka ili AFCOS nisu pažljivo provjerili kvalitetu podataka. Iako to stanje nije zadovoljavajuće, ono obično ne utječe na broj slučajeva prijevare prijavljenih u okviru IMS-a.

54 Sud je utvrdio nedosljednosti u pristupu koji upravljačka tijela primjenjuju pri procjeni financijskog učinka potencijalnih prijevара. Zbog toga različite države članice mogu na različite načine kvantificirati slična protupravna djela. To se najčešće događa u slučajevima u kojima je teško točno odrediti točan iznos zahvaćenih rashoda (npr. sukobi interesa pri odabiru projekta ili kršenje pravila o javnoj nabavi).

Nedovoljnim prijavljivanjem slučajeva prijevара narušena je pouzdanost stopa otkrivanja prijevара

55 U izvješću o zaštiti financijskih interesa EU-a za 2017. navedene su stope otkrivanja prijevара za pojedinačne države članice i sveukupno za EU na temelju podataka koje su tijela država članica i AFCOS-i unijeli u IMS (vidi odlomak [07.](#)). Međutim, ne navodi se nikakav sličan usporedivi pokazatelj povezan s brojem nepravilnosti u EU-u u području kohezijske politike. Kako bi se izračunao taj pokazatelj, Sud je usporedio broj nepravilnosti koje je svaka država članica prijavila kao prijevара s iznosom sredstava EU-a koja su te države primile (vidi [sliku 8.](#)). Utvrđeno je da Francuska prijavljuje najmanji broj nepravilnosti koje se smatraju prijevарom za svaki euro koji primi od EU-a. Prema mišljenju Suda Francuska ne prijavljuje nepravilnosti na odgovarajući način, uključujući slučajeve sumnje na prijevара.

Slika 8. – Fondovi kohezijske politike – primljena sredstva EU-a u odnosu na svaku nepravilnost koja je prijavljena kao prijevara – programsko razdoblje 2007. – 2013.



Izvor: Sud, na temelju izvješća o zaštiti financijskih interesa za 2017. Na grafikonu nisu prikazane Finska i Luksemburg jer te zemlje u predmetnom razdoblju nisu prijavile nijednu nepravilnost koja se smatra prijevarom.

56 Sud smatra da su stope otkrivanja prijevara koje objavljuje Komisija zapravo stope prijavljivanja prijevara: one ne odražavaju nužno djelotvornost mehanizama država članica za otkrivanje prijevara niti nužno upućuju na stvaran broj otkrivenih prijevara, nego naprosto pokazuju koliko su slučajeva države članice odlučile prijaviti Komisiji (vidi odlomke [48. – 52.](#)). U tematskom izvješću br. 1/2019 Sud je iznio zaključak da je povezanost između stopa otkrivanja prijevara i drugih pokazatelja rizika u pogledu korupcije mala³⁶.

³⁶ Tematsko izvješće br. 1/2019: „Borba protiv prijevara u rashodima EU-a: potrebno je odlučno djelovati”, odlomak 29.

57 S obzirom na utvrđene probleme Sud smatra da stopa otkrivanja prijevара objavljena u izvješću o zaštiti financijskih interesa za 2017. nije vjerodostojan pokazatelj broja prijevара u državama članicama koje je posjetio.

Nekoliko upravljačkih tijela ne obavještava na sustavan način istražna tijela ili tijela kaznenog progona o sumnjama na prijevaru

58 Za smanjenje rizika od prijevara i poboljšanje odvracanja od prijevара ključno je da nadležna sudska tijela (policija, tužiteljstvo i drugi) koordinirano i pravodobno istražuju prijavljene prijevара. Iako ovom revizijom Sud nije obuhvatio rad istražnih tijela ni tijela kaznenog progona, procijenio je način na koji upravljačka tijela komuniciraju i koordiniraju svoj rad s tim tijelima.

59 Kako bi se načelo odvracanja od prijevара provodilo u praksi, upravljačka tijela (ili neko drugo tijelo koje otkriva potencijalne nepravilnosti) moraju ažurno i sustavno prijavljivati sumnje na prijevaru relevantnim istražnim tijelima ili tijelima kaznenog progona, odnosno jedinim tijelima koja mogu utvrditi namjeru. U nekoliko slučajeva Sud je utvrdio da upravljačka tijela nisu sustavno prijavljivala slučajeve sumnje na prijevaru tijelima zaduženima za istrage. Na primjer, upravljačka tijela u Grčkoj nisu prosljedila službama kaznenog progona nijedan slučaj sumnje na prijevaru iz revizijskog uzorka Suda. Sud je utvrdio da u Španjolskoj ne postoje nikakve konkretne upute ili postupci prema kojima bi upravljačka tijela morala prijaviti sve sumnje na prijevaru. Neprijavljivanje sumnji na prijevaru iznimno ograničava destimulativni učinak potencijalne istrage i kaznenog progona.

60 Istražitelji i tužiteljstvo redovito odbijaju zahtjeve za otvaranje kaznene istrage u slučajevima koje im prosljeđuju upravljačka tijela. To je poprilično uobičajeno jer samo te specijalizirane službe imaju pravnu sposobnost i istražne resurse da utvrde je li određeno kazneno djelo počinjeno. Međutim, upravljačka tijela trebala bi uvijek analizirati razloge odbacivanja i, u relevantnim slučajevima u kojima je to moguće, prilagoditi svoje operativne postupke. Sud je utvrdio da samo u Latviji postoje mehanizmi za analizu razloga odbacivanja prosljeđenih slučajeva i za poduzimanje potrebnih mjera.

Korektivne mjere imaju tek ograničen destimulativni učinak

61 Od upravljačkih tijela očekuje se da ostvare povrat sredstava EU-a koja su potrošena prijevarom³⁷. Ta su tijela zadužena i za temeljito i kritično preispitivanje svih sustava unutarnje kontrole koji su ih možda izložili potencijalnoj ili utvrđenoj prijevari.

62 Najčešća je korektivna mjera povlačenje zahvaćenih rashoda iz izjava podnesenih Komisiji, no pritom se ne ostvaruje povrat sredstva od počinitelja prijave niti se nalažu ikakve dodatne destimulativne mjere kao što su sankcije ili kazne. Taj postupak nije neuobičajen jer u većini slučajeva koje je Sud pregledao još nije utvrđeno je li doista došlo do prijave. Međutim, prema podacima iz IMS-a tijela država članica pokrenula su postupak povrata sredstava EU-a u samo 84 od 159 slučajeva utvrđene prijave³⁸. Povlačenje rashoda iz izjava podnesenih Komisiji djelotvoran je način zaštite financijskih interesa EU-a. Međutim, ta zaštita ne obuhvaća nacionalno javno financiranje, tj. proračuni država članica i dalje su oštećeni ako se ne ostvari povrat sredstava, što ograničava destimulativni učinak korektivnih mjera koje poduzimaju upravljačka tijela. U tematskom izvješću Suda br. 1/2019 navode se dodatne informacije o povratu sredstava u slučajevima utvrđene prijave³⁹.

63 Osim ostvarivanja povrata svih sredstava EU-a zahvaćenih prijevarom, od upravljačkih tijela očekuje se i procjena horizontalnih posljedica za njihove sustave upravljanja i kontrole te druge projekte (npr. isti korisnik ili slični znakovi prijave).

64 Od sedam država članica koje je Sud posjetio samo su u Španjolskoj pronađeni dokazi o postojanju takve procjene (vidi [okvir 4.](#)). Međutim, čak ni tamo provjere nisu sustavne.

³⁷ Prilog IV. Delegiranoj uredbi Komisije (EU) br. 480/2014 od 3. ožujka 2014. o dopuni Uredbe (EU) br. 1303/2013.

³⁸ U vezi s tim 84 slučajevima prijave trebalo je ostvariti povrat u visini od 7 milijuna eura.

³⁹ Tematsko izvješće br. 1/2019: „Borba protiv prijevara u rashodima EU-a: potrebno je odlučno djelovati”, odlomci 112. – 115.

Okvir 4.

Primjer dobre prakse: provjeravanje sustavnosti prijeara polazeći od početnog slučaja

Većina pojedinačnih sumnji na prijevaru koje je Španjolska prijavila za programsko razdoblje 2007. – 2013. povezana je s jednom istragom koju je pokrenulo posredničko tijelo.

Na temelju preliminarne zaključaka početne provjere posredničko tijelo obavilo je horizontalne provjere svih ostalih bespovratnih sredstava dodijeljenih istom krajnjem korisniku. Zaključilo je da postoji dovoljno dokaza koji upućuju na moguću sustavnu prijevaru, koja je uključivala izdavanje lažnih računa i tajne dogovore s vanjskim dobavljačima.

Posredničko tijelo propisno je obavijestilo španjolsko tužiteljstvo i Komisiju o rezultatima svojih provjera i sumnjama na prijevaru. Tom je istragom trenutačno obuhvaćeno 73 % svih slučajeva sumnje na prijevaru koje je Španjolska prijavila za programsko razdoblje 2007. – 2013. odnosno 56 % njihova procijenjenog potencijalnog učinka na doprinos EU-a.

Borbu protiv prijeara oslabljuju različiti problemi s upravljanjem

Do kažnjavanje počinitelja prijeara može proteći mnogo vremena

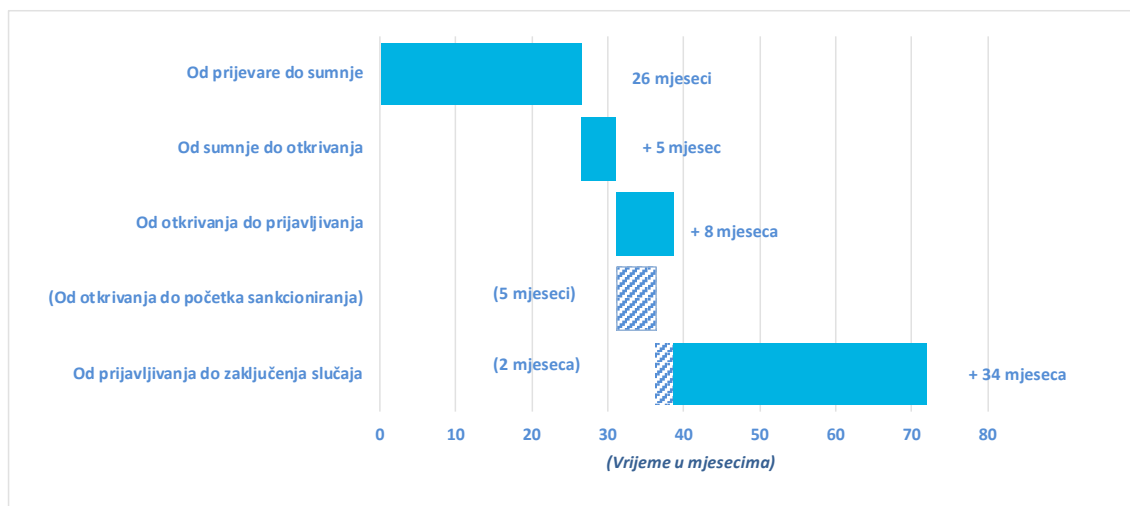
65 Od počinjenja prijeara do nalaganja sankcija može proteći mnogo vremena (vidi [sliku 9.](#)). Prema podacima iz IMS-a sumnje na prijevaru u prosjeku se pojavljuju otprilike dvije godine nakon počinjenja nepravilnosti⁴⁰. Može proći još jedna godina prije nego što se te sumnje potvrde u okviru preliminarne procjene, što dovodi do prvog upravnog ili sudskog nalaza⁴¹ i prijavljivanja slučaja Komisiji preko IMS-a. Od tog trenutka nadalje Komisija ima mogućnost praćenja predmetnog slučaja i njegova razmatranja pri pripremi godišnjeg izvješća o zaštiti financijskih interesa EU-a. Nakon preliminarne procjene (te istodobno s prijavljivanjem slučaja Komisiji) potrebno je

⁴⁰ Izračunano na temelju informacija iz IMS-a. Kao što je već navedeno, te informacije nisu uvijek točne.

⁴¹ Prvi upravni ili sudski nalaz prva je pismena procjena koju je sastavilo nadležno tijelo koje je zaključilo da bi se nepravilnost mogla smatrati prijearom, ne dovodeći u pitanje daljnju procjenu predmetnog slučaja. Prvi upravni ili sudski nalaz može imati različite oblike, primjerice izvješće o provjeri upravljanja koje sastavi upravljačko ili posredničko tijelo, revizijsko izvješće koje sastavi revizijsko tijelo, Komisija ili Sud ili odluka o podizanju optužnice koju donese tužiteljstvo ili sudac i kojom se pokreće službena kaznena istraga.

otprilike pet mjeseci da se pokrene upravni ili kazneni postupak s ciljem nalaganja sankcija. Do zaključenja tih postupaka u prosjeku dolazi za tri godine.

Slika 9. – Prosječno vrijeme potrebno da se slučajevi prijave otkriju i prijave te da ih nadležna tijela država članica zaključe



Izvor: Sud, na temelju informacija iz IMS-a.

Funkcije AFCOS-a nisu na zadovoljavajući način određene u Uredbi i znatno se razlikuju ovisno o državi članici

66 Iako glavnu odgovornost za borbu protiv prijevara u upotrebi sredstava za koheziju snose upravljačka tijela, AFCOS-i imaju ključnu ulogu u koordinaciji aktivnosti tih tijela s drugim tijelima država članica i OLAF-om. Zakonodavstvo EU-a kojim se uspostavljaju AFCOS-i⁴² ne sadržava nikakve smjernice o opisu njihovih poslova, organizacijskom okviru ili zadaćama. Komisija je izdala posebne preporuke o tim pitanjima u obliku dodatnih smjernica⁴³ (vidi odlomak 07.). Međutim, za uspostavljanje posebnih ustrojbenih rješenja svakog AFCOS-a zadužena je pojedinačno svaka država članica.

67 Resursi i organizacijsko ustrojstvo AFCOS-a trebali bi im omogućiti pravilno praćenje prijavljivanja prijevara i koordinaciju rada svih strana uključenih u borbu

⁴² Uredba (EU, Euratom) br. 883/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. rujna 2013. o istragama koje provodi Europski ured za borbu protiv prijevara (OLAF) (SLL 248, 18.9.2013., str. 1.), kako je izmijenjena Uredbom (EU, Euratom) 2016/2030 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. listopada 2016. (SL L 317, 23.11.2016., str. 1.).

⁴³ „Guidance note on main tasks and responsibilities of an Anti-Fraud Co-ordination Service (AFCOS)” („Smjernice o glavnim zadacima i odgovornostima koordinacijske službe za borbu protiv prijevara (AFCOS)”), 13. studenoga 2013., Ares (2013) 3403880.

protiv prijevара. Budući da ne postoje jasne smjernice, Sud je utvrdio da se AFCOS-i u sedam država članica koje je posjetio znatno razlikuju po ustrojstvu i ovlastima. Sud je pronašao sve od malih odjela bez istražnih ovlasti do složenih struktura s punim ovlastima za provedbu administrativnih istraga (vidi [sliku 10.](#)). Francuski i latvijski AFCOS imaju isti broj članova osoblja iako se te zemlje razlikuju i po veličini i po iznosu sredstava koje su primile.

Slika 10. – Pregled AFCOS-a u država članicama koje je Sud posjetio

Posjećene države članice	Položaj AFCOS-a u nacionalnom institucijskom sustavu	Osoblje (ekvivalent punom radnom vremenu)	Istražne ovlasti	Pomno praćenje slučajeva u IMS-u	Javno godišnje izvješće o radu	Koordinacijski mehanizmi koji uključuju vanjske aktere
LV	Ministarstvo financija	1,5	Ne	Da	Da	Da
FR	Ministarstvo gospodarstva i financija	1	Ne	Ne	Da	Ne
BG	Ministarstvo unutarnjih poslova	30	Da	Ne	Da	Da
RO	Državni aparat	131	Da	Da	Da	Bilateralni (s upravljačkim tijelima, tijelom za ovjeravanje i revizijskim tijelom)
GR	Ministarstvo pravosuđa	35	Ne	Ne	Da	Da
ES	Glavni financijski kontrolor (Ministarstvo financija)	7	Ne	Da	Da	Ne
HU	Ministarstvo gospodarstva (do 15. lipnja 2018.)/ Ministarstvo financija (nakon 15. lipnja 2018.)	11	Ne	Ne	Ne	Ne

Izvor: Sud.

68 Mađarski AFCOS nije raspolagao odgovarajućim mehanizmima za izvješćivanje o aktivnostima koje je ta država članica provela kako bi zaštitila financijske interese EU-a. Predmetni AFCOS ne objavljuje nikakva izvješća o tim aktivnostima ili o potencijalnim prijevarama pri potrošnji sredstava EU-a za koheziju (vidi [sliku 10.](#)).

69 Komisija je 23. svibnja 2018. iznijela prijedlog izmjena Uredbe o OLAF-u⁴⁴. Prije donošenja prijedloga Komisija je 2017. provela evaluaciju⁴⁵ primjene Uredbe o OLAF-u.

⁴⁴ Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU, Euratom) br. 883/2013 o istragama koje provodi Europski ured za borbu protiv prijevара (OLAF) u pogledu suradnje s Uredom europskog javnog tužitelja i djelotvornosti istraga koje provodi OLAF, COM(2018) 338 final 2018/0170 (COD).

⁴⁵ Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o evaluaciji primjene Uredbe (EU, Euratom) br. 883/2013, SWD(2017) 332 final.

U evaluaciji je utvrđeno da se ustrojstvo i ovlasti AFCOS-a razlikuju ovisno o državi članici i da je to glavni čimbenik koji umanjuje njihovu djelotvornost.

70 Sud je 22. studenoga 2018. izdao svoje mišljenje o tom prijedlogu⁴⁶. Sud je iznio stajalište da prijedlog ne doprinosi dovoljno usklađenijem i djelotvornijem radu AFCOS-a u svim državama članicama jer se njime utvrđuje jedino suradnja tih službi s OLAF-om i ne daje se jasna definicija njihovih minimalnih funkcija.

Izješćivanje o statusu slučajeva prijave i praćenje daljnjih koraka koji se u tom pogledu poduzimaju nisu na odgovarajućoj razini

71 Kako bi se pratili daljnji koraci koji se poduzimaju u pogledu statusa određenog slučaja, moglo bi biti potrebno stupiti u kontakt sa stranama uključenima u borbu protiv prijevare koje nisu dio upravljačke i kontrolne strukture relevantnog OP-a. Sud smatra da bi AFCOS-i, kao središnje strukture za kontakt s OLAF-om u borbi protiv prijevare, trebali u svakom trenutku imati pregled slučajeva prijave koji uključuju sredstva EU-a. Kako bi se to moglo ostvariti, AFCOS-i bi trebali biti u mogućnosti doći do informacija o statusu slučajeva koji su pod istragom nadležnih tijela u njihovoj državi članici. Povrh toga, trebali bi imati statističke podatke o broju slučajeva pod istragom i o tome kako napreduju, pri čemu se mora poštovati povjerljivost postupka.

72 AFCOS-i pet država članica koje je Sud posjetio nisu bili dovoljno upoznati sa statusom istraga u slučajevima prijavljenima Komisiji. Sud je utvrdio da u Rumunjskoj i Mađarskoj ne postoji službeni mehanizam za sustavnu suradnju upravljačkih tijela, AFCOS-a i istražnih tijela te tijela kaznenog progona zbog čega tamošnji AFCOS-i nemaju cjeloviti pregled istraga u tijeku koje se odnose na projekte financirane sredstvima EU. Pritom valja istaknuti da rumunjski AFCOS povremeno traži od tijela kaznenog progona informacije o statusu istraga u tijeku s kojima je upoznat. Španjolski AFCOS također se odlučio za proaktivan pristup i traži podatke o istragama u tijeku. Unatoč tome ne može zajamčiti da se Komisiji šalju ažurirane informacije.

73 U šest od sedam država članica koje je posjetio Sud je utvrdio da postoje problemi s koordinacijom i razmjenom informacija. Također nije potvrdio podudarnost informacija iz IMS-a o slučajevima sumnje na prijevaru i slučajevima utvrđene prijave koji uključuju sredstva EU-a s informacijama kojima su raspolagala različita tijela. Taj nalaz dovodi u pitanje pouzdanost informacija koje se prijavljuju Komisiji. Predmetne

⁴⁶ Mišljenje br. 8/2018 o prijedlogu Komisije od 23. svibnja 2018. o izmjeni Uredbe br. 883/2013 u pogledu suradnje s Uredom europskog javnog tužitelja i djelotvornosti istraga koje provodi OLAF, posebno vidi odlomke [16., 38. i 39.].

države članice ne vode središnju bazu podataka ni neki drugi oblik centralizirane statističke evidencije iz koje bi se mogao dobiti pregled vrste i statusa slučajeva prijevare (vidi odlomak [48.](#)).

Koordinacijski mehanizmi često nisu zadovoljavajući

74 Zaštita financijskih interesa EU-a na razini država članica nije samo u nadležnosti tijela odgovornih za potrošnju sredstava za koheziju ili AFCOS-a. Ostale zainteresirane strane uključuju istražna tijela i tijela kaznenog progona, tijela za zaštitu tržišnog natjecanja, agencije za javnu nabavu te, ovisno o zemlji, i neke druge institucije. Države članice trebale bi uspostaviti prikladne koordinacijske mehanizme kako bi različiti dionici mogli razmjenjivati informacije o poduzetim i planiranim mjerama te preporuke za poboljšanja.

75 Međutim, većina država članica koje je Sud posjetio nema prikladne koordinacijske mehanizme u kojima bi sudjelovale sve relevantne strane u borbi protiv prijevara koje uključuju sredstva EU-a za koheziju.

76 U Bugarskoj, u kojoj je ured tužiteljstva odbacio ili prekinuo dalje goniti 60 % slučajeva koje je Sud ispitao, ni AFCOS-i ni upravljačka tijela ne obavljaju sustavnu analizu razloga odbacivanja slučajeva. Mađarski AFCOS nema pregled mjera koje se zapravo provode u okviru procesa upravljanja borbom protiv prijevara, kao ni pregled statusa prijavljenih slučajeva. Rumunjski AFCOS provodi koordinacijske aktivnosti isključivo na temelju bilateralnih ugovora sklopljenih sa svakim od programskih tijela, no ne postoji nacionalni multilateralni koordinacijski mehanizam u kojem bi sudjelovali svi dionici. U Španjolskoj se još od uspostavljanja AFCOS-a 2016. godine čeka osnivanje tijela koje bi pružalo pomoć toj službi koordinacijom svih strana koje rade na borbi protiv prijevara⁴⁷.

77 Primjer dobre prakse u području koordinacije Sud je pronašao u Latviji (vidi [okvir 5.](#)).

⁴⁷ Kraljevski dekret kojim su uređeni ustroj i funkcioniranje tog tijela konačno je donesen 1. ožujka 2019. i objavljen 19 ožujka 2019.

Okvir 5.

Koordinacija upravljačkih tijela te istražnih tijela i tijela kaznenog progona

U Latviji su istražna tijela odbila pokretati kazneni postupak u nizu slučajeva koje su otkrili upravljačko tijelo i njegova delegirana posrednička tijela. Kako bi analizirao razloge tog odbijanja i utvrdio treba li promijeniti način rada, AFCOS je osnovao međuinstitucijsku radnu skupinu u kojoj je okupio predstavnike relevantnih tijela, Ministarstva pravosuđa, policije i državnog tužiteljstva. Radna skupina sada se redovito sastaje kako bi preispitala slučajeve sumnji na prijevaru pri potrošnji sredstava EU-a za koheziju.

Zaključci i preporuke

78 U okviru ove revizije Sud je procijenio jesu li upravljačka tijela postupala u skladu sa svojim odgovornostima u svakoj fazi procesa upravljanja borbom protiv prijevара: sprječavanju prijevара, otkrivanju prijevара i poduzimanju odgovarajućih mjera u pogledu prijevара (uključujući prijavljivanje prijevара i ostvarivanje povrata nepropisno isplaćenih sredstava). U tu svrhu Sud je procijenio jesu li upravljačka tijela:

- (a) izradila politike za borbu protiv prijevара, provela temeljitu procjenu rizika i uvela primjerene mjere za sprječavanje i otkrivanje prijevара i
- (b) u koordinaciji s AFCOS-ima i drugim tijelima nadležnima za borbu protiv prijevара poduzela odgovarajuće mjere u pogledu otkrivenih prijevара.

79 Opći je zaključak Suda da, unatoč tome što se poboljšao način na koji upravljačka tijela utvrđuju rizike od prijevара i oblikuju mjere za sprječavanje prijevара, ona i dalje moraju poboljšati otkrivanje prijevара, poduzimanje odgovarajućih mjera i koordinaciju relevantnih aktivnosti.

Upravljačka tijela u pravilu nemaju konkretnu politiku za borbu protiv prijevара

80 Upravljačka tijela rijetko izrađuju službenu politiku za borbu protiv prijevара ili sličan jedinstveni dokument u kojem bi se navele mjere za sprječavanje i otkrivanje prijevара te mjere koje je potrebno poduzeti u pogledu prijevара (ispravak i kazneni progon) koje su ta tijela oblikovala na temelju procjene rizika. Sud smatra da su sastavljanje i objava službene politike za borbu protiv prijevара u obliku jedinstvenog, zasebnog dokumenta ključan element izražavanja odlučnosti određenog upravljačkog tijela u aktivnoj borbi protiv prijevара. Ovo je osobito važno u kontekstu toga da je samo deset država članica donijelo nacionalnu strategiju za borbu protiv prijevара na temelju preporuke Komisije. Sud smatra da je nepostojanje odredbi kojima se upravljačka tijela obvezuju na donošenje službenih politika za borbu protiv prijevара nedostatak u samome okviru za borbu protiv prijevара za razdoblje 2014. – 2020. (odlomci [18.](#) – [21.](#)).

1. preporuka – Potrebno je izraditi službene strategije i politike za borbu protiv prijevара koje štete proračunu EU-a

- (a) Države članice koje nemaju nacionalnu strategiju za borbu protiv prijevара (vidi odlomak 20. i fusnotu 19) trebale bi je izraditi. Pri izradi strategije potrebno je voditi računa najmanje o sljedećemu:

potrebno ju je utemeljiti na procjeni postojećih rizika i u njezinu izradu uključiti aktere iz različitih domena sa stručnim znanjem u relevantnom području (upravitelji fondova EU-a, tijela nadležna za istrage prijevара i kazneni progon njihovih počinitelja itd.)

u njoj je potrebno u kratkim crtama opisati konkretne mjere za sprječavanje, otkrivanje i istragu prijevара te kazneni progon njihovih počinitelja, kao i mjere za ostvarivanje povrata sredstava i sankcije

trebala bi sadržavati posebne mehanizme za praćenje provedbe mjera za borbu protiv prijevара i mjerenje rezultata te

u njoj bi trebalo biti jasno navedeno tko je odgovoran za provedbu, praćenje, koordinaciju i komparativnu evaluaciju mjera za borbu protiv prijevара.

- (b) Osim ako na nacionalnoj razini postoji dovoljno detaljna strategija, Komisija bi od upravljačkih tijela trebala zatražiti da donesu službenu politiku ili izjavu o borbi protiv prijevара kojom bi se obuhvatili operativni programi za koje su ta tijela odgovorna. Ta bi politika trebala služiti kao središnji referentni izvor informacija o strategijama za razvoj kulture borbe protiv prijevара, podjeli odgovornosti u suzbijanju prijevара, rješenjima za prijavljivanje slučajeva sumnje na prijevара u načinu suradnje među različitim akterima u skladu s ključnim zahtjevom br. 7. i smjernicama Komisije.

Preporučeni rok provedbe: do kraja 2019.

81 U skladu s načelom nulte tolerancije prijevара suzakonodavci bi tijekom procesa pregovora i odobravanja u vezi s Uredbom o zajedničkim odredbama za razdoblje 2021. – 2027 trebali razmotriti uvođenje obveze donošenja nacionalnih strategija ili politika za borbu protiv prijevара.

Upravljačka tijela sustavno provode procjenu rizika od prijevара, no taj bi se proces mogao dodatno poboljšati

82 U skladu s odredbama okvira za kontrolu za razdoblje 2014. – 2020. upravljačka tijela sada sustavno provode procjenu rizika od prijevара (uglavnom na temelju smjernica Komisije), čime je ostvaren određen napredak u borbi protiv prijevара

(odlomci 22. i 23.). Međutim, dio upravljačkih tijela koja je Sud posjetio i dalje primjenjuje pristup koji je prekomjerno mehanički i ne uključuje savjetovanje s drugim akterima sa stručnim znanjem u relevantnom području kao što su AFCOS-i ili istražna tijela i tijela kaznenog progona.

83 Upravljačka tijela uglavnom su zaključila da su njihove postojeće mjere za borbu protiv prijevара dovoljno dobre za otklanjanje rizika od prijevара. Sud smatra da bi taj zaključak mogao biti preoptimističan (odlomci 24. – 28.).

2. preporuka – Potrebno je obavljati pouzdanije procjene rizika od prijevара uključivanjem relevantnih aktera u taj proces

Upravljačka tijela, a posebice ona koja su zadužena za osobito visokorizične programe velike financijske vrijednosti, trebala bi u evaluaciju rizika i prikladnosti postojećih mjera za borbu protiv prijevара nastojati uključiti relevantne vanjske aktere koji imaju dokazano iskustvo u borbi protiv prijevара (npr. predstavnike tijela kaznenog progona).

Preporučeni rok provedbe: do kraja 2019.

Upravljačka tijela poboljšala su mjere za sprječavanje prijevара, no nisu ostvarila nikakav bitan napredak u pogledu proaktivnog otkrivanja prijevара

84 Kad je riječ o dodatnim mjerama za borbu protiv prijevара oblikovanim za razdoblje 2014. – 2020., najveći je naglasak stavljen na mjere za njihovo sprječavanje, koje su opsežnije od onih koje su utvrđene za razdoblje 2007. – 2013. (odlomci 29. – 32.).

85 Međutim, mjere za otkrivanje prijevара za razdoblje 2014. – 2020. ostaju uglavnom nepromijenjene u odnosu na razdoblje 2007. – 2013., za koje su mjere oblikovane u sklopu blažeg okvira za kontrolu (odlomci 33. – 35.). Upravljačka tijela ne upotrebljavaju u dovoljnoj mjeri alate za analitičku obradu podataka radi otkrivanja prijevара te većina država članica koje je Sud posjetio ne iskorištava puni potencijal alata Arachne (odlomci 36. – 38.).

86 Upravljačka tijela nisu ostvarila nikakav bitan napredak u pogledu „proaktivnog” otkrivanja prijevара, primjerice ciljanim provjerama usmjerenima na otkrivanje eventualnih tajnih dogovora u javnoj nabavi (odlomak 33.). Iako upravljačka tijela smatraju da su dežurne linije za prijavljivanje prijevара i druga rješenja koja su

zviždačima na raspolaganju za otkrivanje informacija vrlo djelotvorne metode za otkrivanje prijevара, u praksi ih upotrebljava manje od polovice upravljačkih tijela koja su odgovorila na anketu Suda (odlomci 34. i 35.).

87 Povrh toga, djelotvornost mjera za sprječavanje i otkrivanje prijevара ne može se procijeniti jer upravljačka tijela nisu uspostavila postupke za praćenje provedbe tih mjera i evaluaciju njihove djelotvornosti (odlomci 40. i 41.).

3. preporuka – Potrebno je poboljšati mjere za otkrivanje prijevара uvođenjem alata za analitičku obradu podataka u široku uporabu i promicanjem uporabe drugih „proaktivnih” metoda za otkrivanje prijevара

- (a) Upravljačka tijela koja se trenutačno ne služe alatima za analitičku obradu podataka o prijevarama, u prvom redu alatom Arachne, trebala bi ih početi upotrebljavati zbog njihova potencijala za otkrivanje rizika od prijevара na sustavan i isplativ način.
- (b) Komisija bi, obnašajući nadzornu ulogu u okviru podijeljenog upravljanja, trebala aktivno promicati uporabu „proaktivnih” i ostalih novih metoda za otkrivanje prijevара redovitim objavljivanjem informacija o konkretnim primjerima dobre prakse.
- (c) Komisija bi, u suradnji s AFCOS-ima, trebala utvrditi minimalne zahtjeve u pogledu praćenja i evaluacije provedbe i djelotvornosti mjera za sprječavanje i otkrivanje prijevара.

Preporučeni rok provedbe: do kraja 2021.

88 Tijekom procesa pregovora i odobravanja u vezi s Uredbom o zajedničkim odredbama za razdoblje 2021. – 2027, suzakonodavci bi trebali razmotriti uvođenje obveze uporabe odgovarajućih alata za analitičku obradu podataka (npr. Arachne) za programsko razdoblje 2021. – 2027. kako bi se poboljšala djelotvornost otkrivanja prijevара uz relativno niske troškove.

Upravljačka tijela u nedovoljnoj mjeri prijavljuju slučajeve prijevare za potrebe izvješća o zaštiti financijskih interesa Unije i ne prosljeđuju ih na obradu istražnim tijelima i tijelima kaznenog progona

89 Kad je riječ o poduzimanju odgovarajućih mjera u pogledu prijevare, Sud je utvrdio da upravljačka tijela u nedovoljnoj mjeri prijavljuju prijevare i da se time narušava pouzdanost stopa otkrivanja prijevare koje se objavljuju u izvješćima o zaštiti financijskih interesa (odlomci [48. – 57.](#)). Nekoliko upravljačkih tijela također ne obavještava na sustavan način istražna tijela ili tijela kaznenog progona o sumnjama na prijevaru (odlomci [58. – 60.](#)). Sud je utvrdio da upravljačka tijela stavljaju najveći naglasak na uskraćivanje financijskih sredstava EU-a te da ne uspijevaju uvijek ostvariti povrat sredstava koja su dodijeljena počiniteljima prijevare ili naložiti destimulativne kazne ili sankcije (odlomci [61. i 62.](#)). Povrh toga, ta tijela ne obavljaju zadovoljavajuću procjenu mogućih horizontalnih posljedica slučajeva sumnje na prijevaru (odlomci [63. i 64., okvir 4.](#)). Svi ti aspekti uvelike ograničavaju destimulativni učinak istraga prijevare.

4. preporuka – Potrebno je pratiti mjere koje se poduzimaju u pogledu prijevare kako bi se zajamčila njihova dosljedna primjena

- (a) Komisija bi trebala utvrditi jasne obveze u pogledu prijavljivanja prijevare, općenito za tijela država članica, a posebice za upravljačka tijela. Te bi se obveze trebale temeljiti na uobičajenom tumačenju prijevare koje štete financijskim interesima EU-a iz nove Direktive o zaštiti financijskih interesa.
- (b) Komisija bi od upravljačkih tijela trebala zatražiti da u okviru svojih sustava upravljanja i kontrole sustavno procjenjuju horizontalne posljedice slučajeva sumnje na prijevaru.
- (c) Komisija bi trebala poticati upravljačka tijela da obavještavaju kaznena istražna tijela i tijela kaznenog progona o svim slučajevima sumnje na prijevaru.
- (d) Kako bi se zajamčio djelotvoran destimulativni učinak, upravljačka tijela trebala bi ne samo povlačiti potvrde rashoda koji su se trebali financirati sredstvima EU-a nego i poduzimati razmjerne mjere da počinitelji prijevare vrate predmetna javna sredstva.

Preporučeni rok provedbe: do kraja 2019.

90 Tijekom pregovora o Uredbi o zajedničkim odredbama za programsko razdoblje 2021. – 2027, suzakonodavci bi mogli razmotriti uvođenje posebnih sankcija i kazni za počinitelje prijevара koje štete financijskim interesima EU-a. Konkretno, kao što je slučaj u drugim područjima politika, te bi mjere mogle uključivati posebne novčane kazne čija bi visina ovisila o financijskom učinku predmetne nepravilnosti, ili mehanizam isključenja iz mogućnosti financiranja sredstvima EU-a na određeni broj godina.

Borbu protiv prijevара otežavaju nezadovoljavajuća definicija funkcija AFCOS-a i slaba koordinacija među tijelima država članica

91 Kad je riječ o koordinaciji aktivnosti za borbu protiv prijevара, Sud je utvrdio znatne neujednačenosti u pogledu organizacije i resursa AFCOS-a (odlomci [66. – 70.](#)). U tom pogledu, u prijedlogu Komisije o izmjeni Uredbe o OLAF-u nisu dovoljno jasno određene minimalne funkcije AFCOS-a. Izvješćivanje o statusu slučajeva prijevара i praćenje daljnjih koraka koji se u tom pogledu poduzimaju nisu na odgovarajućoj razini (odlomci [71. – 73.](#)) jer AFCOS-i nemaju uvijek pristup informacijama o statusu slučajeva prijevара pod istragom. Učestali izostanak koordinacije negativno utječe na djelotvornost borbe protiv prijevара (odlomci [74. – 78.](#)).

5. preporuka – Potrebno je podržati širenje funkcije koordinacijskih službi za borbu protiv prijevара u svrhu bolje koordinacije

Komisija bi trebala poticati države članice da ulogu koju AFCOS-i imaju u koordinaciji s upravljačkim tijelima prošire na održavanje kontakta sa svim nacionalnim tijelima zaduženima za istrage slučajeva sumnji na prijevара i kazneni progon njihovih počinitelja.

Preporučeni rok provedbe: do kraja 2019.

92 Poštujući pravo država članica na fleksibilnost pri utvrđivanju i organiziranju svojih aktivnosti u borbi protiv prijevара u skladu s načelom supsidijarnosti, suzakonodavci EU-a mogli bi razmotriti utvrđivanje minimalnih funkcija AFCOS-a. To bi se moglo učiniti, primjerice, u kontekstu tekućeg zakonodavnog postupka izmjene Uredbe o OLAF-u kako bi se zajamčila djelotvorna koordinacijska uloga AFCOS-a. Funkcije AFCOS-a mogle bi uključivati najmanje sljedeće:

- održavanje kontakta s upravljačkim tijelima (i drugim programskim tijelima) i drugim tijelima država članica uključenima u borbu protiv prijevара, osobito istražnim tijelima i tijelima kaznenog progona
- praćenje statusa pojedinačnih slučajeva i izvješćivanje Komisije o daljnjim koracima koje su poduzela odgovorna upravljačka tijela, pri čemu valja poštovati povjerljivost istraga u tijeku
- davanje godišnje potvrde za potrebe izrade izvješća Komisije o zaštiti financijskih interesa EU-a o tome jesu li informacije u IMS-u potpune, pouzdane, točne i ažurirane.

Ovo je izvješće usvojilo II. revizijsko vijeće, kojim predsjedava članica Revizorskog suda Iliana Ivanova, na sastanku održanom u Luxembourg u 27. ožujka 2019.

Za Revizorski sud

Klaus-Heiner Lehne
predsjednik

Pokrate i skraćeni nazivi

AFCOS: koordinacijska služba za borbu protiv prijevara

EFRR: Europski fond za regionalni razvoj

ESF: Europski socijalni fond

IMS: sustav za upravljanje nepravilnostima

OLAF: Europski ured za borbu protiv prijevara (fr. *Office européen de lutte antifraude*)

OP: operativni program

Pojmovnik

Arachne: IT alat za ocjenu rizika koji je Komisija (GU EMPL i GU REGIO) razvila za EFRR, KF i ESF te besplatno stavila na raspolaganje državama članicama u zamjenu za podatke o upravljanju.

COCOLAF: savjetodavni odbor za koordinaciju sprječavanja prijevара uspostavljen Odlukom Komisije 94/140/EZ od 23. veljače 1994. Odbor koordinira aktivnosti država članica i Europske komisije za borbu protiv prijevара koje štete financijskim interesima Unije.

COCOLAF nadzire niz drugih skupina koje rade na užim područjima:

skupinu za sprječavanje prijevара

skupinu za prijavljivanje i analizu prijevара i drugih nepravilnosti

skupinu koordinacijskih službi za borbu protiv prijevара i

OLAF-ovu mrežu komunikatora za borbu protiv prijevара (OAFCN).

Destimulacija prijevара: pretpostavljeni učinak politika i mjera za borbu protiv prijevара u pogledu smanjenja vjerojatnosti od toga da fizičke ili pravne osobe počine prijevара.

EGESIF: stručna skupina za europske strukturne i investicijske fondove koja pomaže Komisiji u vezi s provedbom zakonodavstva u području kohezijske politike EU-a te koordinacijom i razmjenom informacija među tijelima država članica.

EGESIF raspravlja i donosi posebne smjernice o nizu tema povezanih s primjenom fondova kohezijske politike. Iako te smjernice nisu pravno obvezujuće, Komisija ih općenito upotrebljava pri procjeni rada tijela država članica. U programskom razdoblju 2007. – 2013. ta je skupina djelovala pod nazivom COCOF.

Europski ured za borbu protiv prijevара (OLAF): služba Komisije odgovorna za borbu protiv prijevара koje štete financijskim interesima EU-a. OLAF je zadužen za izradu i koordinaciju politika EU-a za borbu protiv prijevара i provedbu istraga slučajeva prijevара i korupcije koji uključuju sredstva EU-a (prihodi i rashodi) i/ili dužnosnike EU-a.

Koordinacijska služba za borbu protiv prijevара (AFCOS): tijelo koje svaka država članica određuje u skladu s Uredbom o OLAF-u kako bi se olakšala suradnja i razmjena informacija s OLAF-om.

Nepravilnost: čin ili propust kojim se krši zakonodavstvo EU-a (ili nacionalno zakonodavstvo koje se odnosi na njegovu primjenu) i koje može imati negativan učinak

na financijske interese EU-a. Države članice dužne su obavijestiti Komisiju o nepravilnostima čija vrijednost prelazi 10 000 eura.

Nepravilnosti koje su prijavljene kao prijevare: pojam koji Komisija upotrebljava u godišnjim izvješćima o zaštiti financijskih interesa EU-a kako bi razlikovala slučajeve sumnje na prijevaru i slučajeve utvrđene prijevare koje prijave države članice od nepravilnosti koje se ne smatraju namjernima.

Politika za borbu protiv prijevara: alat kojim određena organizacija izražava svoju odlučnost u borbi protiv prijevara i njihovu suzbijanju. Ta bi politika trebala uključivati:

- strategije za razvoj kulture borbe protiv prijevara
- podjelu odgovornosti u suzbijanju prijevara
- rješenja za prijavljivanje slučajeva sumnje na prijevaru
- suradnju među različitim akterima.

Politika za borbu protiv prijevara trebala bi biti vidljiva unutar organizacije na koju se odnosi (davanjem primjerka svom novom osoblju, postavljanjem na intranet) te bi osoblju trebalo biti jasno da se ona aktivno provodi (objavljivanjem redovitih novosti o pitanjima povezanim s prijevarama i izvješćivanjem o rezultatima istraga slučajeva prijevara). *(Izvor: EGESIF_14-002100., odjeljak 4.1. i Prilog 3.)*

Programska tijela: tijela određene države članice zadužena za upravljanje provedbom operativnih programa koji se financiraju iz ESI fondova i praćenje njihove provedbe. Tri su vrste programskih tijela: upravljačka tijela (kojima potporu često pružaju posrednička tijela), tijela za ovjeravanje i revizijska tijela.

- Upravljačka tijela zadužena su za sveukupno upravljanje svakim OP-om. Potporu im često pružaju delegirana „posrednička tijela”. Njihove zadaće uključuju odabir prihvatljivih operacija i provedbu financijskog nadzora nad tim operacijama. Upravljačko tijelo glavno je tijelo odgovorno za utvrđivanje mjera za borbu protiv prijevara.
- Tijela za ovjeravanje odgovorna su za pripremu godišnje računovodstvene dokumentacije i ovjeravanje njezine potpunosti i točnosti. Također su odgovorna za podnošenje zahtjeva za plaćanje Komisiji. Tijela za ovjeravanje provode provjere na temelju kojih se utvrđuju slučajevi sumnje na prijevaru.
- Revizijska tijela neovisna su nacionalna ili regionalna tijela čija je odgovornost utvrditi daje li godišnja računovodstvena dokumentacija koju su podnijela tijela za ovjeravanje vjeran i točan prikaz stanja, jesu li rashodi prijavljeni Komisiji zakoniti i

pravilni te funkcioniraju li sustavi kontrole OP-a pravilno. Revizijska tijela mogu u okviru revizija sustava provjeriti i mjere za borbu protiv prijevara koje utvrde upravljačka tijela, dok u okviru revizija poslovanja/transakcija mogu otkriti slučajeve sumnje na prijevaru.

Prvi upravni ili sudski nalaz: prva pismena procjena koju je sastavilo nadležno upravno ili sudsko tijelo koje na temelju konkretnih činjenica zaključuje da je namjerno ili na neki drugi način došlo do povrede propisa koja bi mogla naštetiti proračunu EU-a.

Sumnja na prijevaru: nepravilnost koja dovodi do pokretanja upravnih ili sudskih postupaka na nacionalnoj razini kako bi se utvrdilo je li predmetni čin (ili propust) bio namjeran.

Sustav za upravljanje nepravilnostima (IMS): mrežna aplikacija koju države članice upotrebljavaju za prijavljivanje nepravilnosti (neovisno o tome smatraju li se ili ne smatraju prijevarama) u područjima pod podijeljenim upravljanjem.

Utvrđena prijevara: nepravilnost koja je na temelju pravomoćne odluke kaznenog suda proglašena prijevarom.

ODGOVORI KOMISIJE NA TEMATSKO IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA

„RJEŠAVANJE PROBLEMA PRIJEVARA U RASHODIMA EU-a U PODRUČJU KOHEZIJSKE POLITIKE: UPRAVLJAČKA TIJELA MORAJU POBOLJŠATI OTKRIVANJE, ODGOVOR I KOORDINACIJU”

SAŽETAK

III. Komisija je naručila vanjsku studiju „Sprečavanje prijevара i korupcije u europskim strukturnim i investicijskim fondovima – pregled prakse u državama članicama EU-a¹” kako bi ocijenila strukturu učinkovitih i razmjernih mjera za borbu protiv prijevара. Studija je objavljena u studenome 2018.

U toj je studiji, utemeljenoj na analizi 50 programa, zaključeno da su nastojanja u pogledu borbe protiv prijevара bila formaliziranija i sustavnija u razdoblju 2014.–2020. Velika većina upravljačkih tijela koristila je alat za procjenu rizika koji je osigurala Komisija u svojim smjernicama iz 2014. Proces procjene rizika od prijevара jedan je od primjera koji pokazuje da su nastojanja u pogledu borbe protiv prijevара postala formaliziranija. U studiji se navodi da je prolazak kroz taj proces uz pomoć popisa kontrola koje je preporučila Komisija pridonio tomu da neka tijela uspostave nove kontrole otkrivanja ili poboljšaju postojeće. Na primjer:

- postojanje „povjerenstva stručnjaka za natječaje”, što ponuditeljima na natječaju daje mogućnost da se obrate tom povjerenstvu ako smatraju da postoje nedostaci u postupku,
- proračuni koji su unaprijed utvrđeni na temelju istraživanja tržišta, a koji nisu objavljeni (manipulacija postupkom javne nabave),
- upotreba IT alata za utvrđivanje postojanja dvostrukih potraživanja (manipulacija troškovima i kvalitetom),
- suradnja s tijelima nadležnima za javnu nabavu ili tržišno natjecanje (tajni dogovori oko ponuda),
- mehanizam za pritužbe namijenjen korisnicima.

Komisija je osmislila te aktivno promiče alat za rudarenje podataka – Arachne – te ga besplatno daje na korištenje državama članicama. Alat se trenutačno koristi u okviru 165 programa kako bi se poboljšalo otkrivanje znakova koji upozoravaju na prijevара.

IV. Komisija je nekoliko puta u svojim godišnjim izvješćima o zaštiti financijskih interesa EU-a (izvješća o PIF-u) ukazala na konkretnu mogućnost da neke države članice nedovoljno prijavljuju slučajeve prijevара. Komisija kontinuirano razvija sustav za upravljanje nepravilnostima (IMS) te državama članicama daje smjernice o prijavljivanju kako bi ublažila takve rizike. Nadalje, ti su nedostaci uzeti u obzir pri izradi stopa otkrivanja prijevара i s njima povezanih višegodišnjih analiza.

Komisija nastoji u okviru revidirane Strategije Komisije za borbu protiv prijevара (CAFS) poboljšati svoje analize na temelju dodatnih elemenata, osobito izradom profila zemalja, kako bi bolje razumjela razlike među državama članicama u otkrivanju i prijavljivanju prijevара.

V.

Prva alineja: Komisija u potpunosti podupire države članice u donošenju nacionalnih strategija za borbu protiv prijevара te je u tu svrhu, u okviru rada Savjetodavnog odbora za koordinaciju sprečavanja prijevара (COCOLAF), izradila smjernice za nacionalne strategije za borbu protiv

¹ Poveznica na studiju: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2018/study-on-the-implementation-of-article-125-4-c-of-the-regulation-eu-no-1303-2013-laying-down-the-common-provisions-on-the-european-structural-and-investment-fund-in-member-states

prijevarena. Komisija pozdravlja činjenicu da je deset država članica to već učinilo. Putem svojih smjernica Komisija je i upravljačkim tijelima preporučila da donesu izjave o politici borbe protiv prijevarena.

Komisija će nastaviti poticati države članice da donesu nacionalne strategije za borbu protiv prijevarena (NAFS) te će im u tome pružati primjerenu pomoć. Međutim, Komisija nema nikakvu pravnu osnovu na temelju koje bi mogla zahtijevati da svako upravljačko tijelo donese službenu, samostalnu politiku borbe protiv prijevarena na razini operativnih programa. Unatoč tomu, Komisija je upravljačkim tijelima preporučila da objave izjavu o politici borbe protiv prijevarena te je predložila smjernice za to.

Druga alineja: Komisija općenito podupire i promiče suradnju između tijela nadležnih za kohezijske fondove i drugih ključnih nacionalnih sudionika u području borbe protiv prijevarena te će, u skladu s načelom proporcionalnosti, nastaviti to činiti, osobito u pogledu programa s posebno visokim rizicima ili programa koji uključuju velike financijske iznose.

Treća alineja: Komisija je za države članice već izradila opsežne smjernice o mjerama sprečavanja i otkrivanja prijevarena. Komisija podupire tijela nadležna za provedbu programa u primjeni svih alata za rudarenje podataka, uključujući osobito Arachne, te će nastaviti aktivno promicati njihovu primjenu. Komisija je alat Arachne osmislila posebno za potrebe tijela koja su nadležna za provedbu programa u okviru kohezijske politike te ga besplatno daje na korištenje državama članicama.

Četvrta alineja: Komisija će pratiti provedbu mjera za borbu protiv prijevarena koje države članice donesu na razini operativnih programa, u skladu s odredbama Uredbe o zajedničkim odredbama (CPR). Nadalje, Komisija u okviru svoje revidirane Strategije za borbu protiv prijevarena izrađuje profile zemalja s obzirom na sposobnosti država članica u području borbe protiv prijevarena, uključujući sprečavanje i otkrivanje prijevarena. Ti profili zemalja pridonijet će boljem ocjenjivanju provedbe mjera za sprečavanje i otkrivanje prijevarena. Međutim, mjerenje učinkovitosti metoda za sprečavanje i otkrivanje prijevarena vrlo je složena i zahtjevna zadaća s obzirom na to da na prijevare utječe čitav niz egzogenih čimbenika koji svi nisu specifični za određeno područje politike.

Peta alineja: Komisija će nastaviti poticati države članice na jačanje koordinacijske uloge službi za usklađivanje borbe protiv prijevarena (AFCOS), osobito širenjem njihove mreže.

VI.

Komisija će pažljivo ocijeniti svaku izmjenu te vrste koju predlože zakonodavci.

VII. Komisija se slaže s Europskim revizorskim sudom u pogledu važnosti osiguravanja djelotvornosti službi za usklađivanje borbe protiv prijevarena te bi mogla podržati jasnije definiranje funkcija tih službi. Komisijin prijedlog izmjene Uredbe o OLAF-u već predstavlja znatno poboljšanje u odnosu na postojeće stanje jer bi na temelju tog prijedloga službe za usklađivanje borbe protiv prijevarena trebale osigurati pružanje pomoći OLAF-u neovisno o načinu na koji se ona pruža (tj. pruža li je služba za usklađivanje borbe protiv prijevarena izravno ili je pruža drugo tijelo na zahtjev te službe).

UVOD

5. U Uredbi o zajedničkim odredbama za razdoblje 2014.–2020. prvi je put uveden zahtjev o primjeni pristupa koji se temelji na riziku te o uspostavljanju razmjernih i učinkovitih mjera za borbu protiv prijevarena na razini operativnog programa. To je važan korak prema boljem financijskom upravljanju proračunom EU-a i njegovoj zaštiti.

7. Informacijska platforma za borbu protiv prijevarena na koju upućuje Revizorski sud jest OLAF-ov Informacijski sustav za borbu protiv prijevarena (AFIS).

Zajednički odgovor Komisije na odlomke 8. i 9.:

Broj sumnji na prijevare i na nepravilnosti koje se ne smatraju prijevarama koje tijela država članica prijavljuju u okviru kohezijske politike može se tumačiti kao rastuća sposobnost država članica da otkrivaju i Komisiji prijavljuju nepravilnosti, uključujući potencijalne slučajeve prijevare. Financijski učinak znatno se razlikuje i među državama članicama te po godinama.

U izvješćima o PIF-u Komisija je redovito i dosljedno navodila da bi uzrok tomu mogla biti činjenica da osobito projekti koji se financiraju u okviru Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR) i Kohezijskog fonda mogu uključivati vrlo velike iznose u odnosu na one u drugim područjima politike.

10. Kad je riječ o Slovačkoj, visoka stopa otkrivanja prijevare u razdoblju 2007.–2013. barem je djelomično posljedica nekoliko slučajeva (4) u kojima je riječ o iznimno visokim financijskim iznosima, a koji su prijavljeni 2017.

OPAŽANJA

Zajednički odgovor Komisije na odlomke 18. i 19.:

Komisija u potpunosti podupire države članice u donošenju nacionalnih strategija za borbu protiv prijevare, kojima države članice korisnicima i javnosti ukazuju na način na koji se namjeravaju boriti protiv prijevare. Treba napomenuti da države članice nemaju nikakvu pravnu obvezu u pogledu donošenja nacionalne strategije za borbu protiv prijevare. Unatoč tomu, deset je država članica donijelo nacionalnu strategiju za borbu protiv prijevare, a jedna država članica trenutačno ažurira svoju postojeću strategiju (vidjeti izvješće o PIF-u iz 2017.).

Komisijine smjernice za države članice i tijela zadužena za provedbu programa o procjeni rizika od prijevare te učinkovitim i razmjernim mjerama za borbu protiv prijevare (EGESIF 14-0021 od 16. lipnja 2014.) uključuju neobvezni predložak za izjavu o politici borbe protiv prijevare na razini programa.

Svrha te izjave jest korisnicima i javnosti ukazati na nultu toleranciju prema prijevarama i na način na koji se upravljačka tijela namjeravaju boriti protiv njih.

Osim toga, kako bi se povećala osviještenost o prijevarama i korupciji te pomoglo upravljačkim tijelima u borbi protiv prijevare, Komisija je u državama članicama u razdoblju 2014.–2015., u suradnji s organizacijom Transparency International, organizirala nekoliko seminara na temu borbe protiv prijevare i korupcije.

Komisija nadalje upućuje na svoje smjernice o načinu procjene ključnih zahtjeva za sustave upravljanja i kontrole te osobito na kriterij za procjenu 7.3. u odnosu na ključni zahtjev 7. o „razmjernim i učinkovitim mjerama za borbu protiv prijevare”. Iako se u tom ključnom zahtjevu ne upućuje na politiku borbe protiv prijevare kao takvu, već na potrebu za provođenjem samoprocjene koja dovodi do ciljanih kontrola, u njemu su dodani i drugi aspekti osim procjene utvrđenih rizika od prijevare te se jasno navodi kakvo bi stajalište tijela zadužena za provedbu programa trebala imati prema prijevarama.

Zajednički odgovor Komisije na odlomke 20. i 21.:

Prvo, Komisija smatra da su države članice poduzele niz mjera za provedbu smjernica i svojih obveza na temelju Uredbe. Jedan od zaključaka vanjske studije o mjerama za borbu protiv prijevare u državama članicama, koju je naručila Komisija, jest taj da su nastojanja Komisije u pogledu rješavanja problema prijevare i korupcije potaknula niz promjena na razini država članica i rezultirala primjenom strukturiranijeg i sustavnijeg pristupa. Konkretnije, provođenjem procjene rizika od prijevare u skladu s kriterijima utvrđenima u predlošku pridonijelo se većoj usmjerenosti na rizike od prijevare i korupcije te su stvorene jasne poveznice između utvrđenih rizika i konkretnih mjera za njihovo ublažavanje (citirana vanjska studija, str. 49.).

Drugo, upravo su nedostaci ključnog zahtjeva 7. u kombinaciji s drugim ključnim zahtjevima koji nisu temeljni ono što se može definirati kao „ozbiljni nedostaci na razini cjelokupnog sustava upravljanja i kontrole” te stoga mogu dovesti do prekida u rokovima za plaćanje ili do financijske korekcije. U tom kontekstu, ključni zahtjev 4. „primjerene provjere upravljanja” i ključni zahtjev 16. „primjerena revizija operacija” djeluju kao kontrole za ublažavanje jer omogućuju otkrivanje potencijalne prijevare. Neusklađenost jednog aspekta sustava upravljanja i kontrole koji je povezan s financijskim učinkom na zakonitost i ispravnost temeljne transakcije (temeljnih transakcija) dovodi do prekida plaćanja ili do financijskih korekcija koje provodi Komisija. Komisija stoga smatra da je pravni okvir za razdoblje 2014.–2020. jasno ojačan uvođenjem obveze o postojanju učinkovitih i razmjernih mjera za borbu protiv prijevara, unatoč tomu što nije uveden pravni zahtjev za donošenje službenih politika za borbu protiv prijevara.

Smanjen je broj uvjeta koji omogućuju provedbu te su oni usmjereniji na posebne ciljeve predmetnog fonda. Njihova je svrha da, nakon što budu ispunjeni, „omoguće” tijelima država članica da započnu s provedbom fondova. Mjere za borbu protiv prijevara usmjerene su na minimiziranje rizika te ih je potrebno povremeno preispitivati. Stoga nije prikladno mjere za borbu protiv prijevara uključivati u uvjete koji omogućuju provedbu.

Zajednički odgovor Komisije na odlomke 22.–23.a:

Komisijin praktičan alat za procjenu rizika od prijevara koji je spreman za upotrebu, a na koji upućuje Revizorski sud, omogućuje primjenu dosljednog pristupa procjenama rizika u svim državama članicama za sve programe.

U vanjskoj studiji o mjerama za borbu protiv prijevara na koju upućuje Revizorski sud potvrđena je činjenica da upravljačka tijela sada procjenjuju rizike od prijevara u skladu sa zahtjevima iz kontrolnog okvira za razdoblje 2014.–2020., utvrđuju spremnost postojećih unutarnjih kontrola na otklanjanje rizika povezanih s različitim scenarijima prijevare te utvrđuju u kojim su područjima potrebne dodatne kontrole. Novi su zahtjevi doveli do primjene strukturiranijeg pristupa procjeni rizika od prijevara.

Osim toga, Komisija je na praktičan način predstavila primjenu svojeg preporučenog alata za procjenu rizika tijekom seminara za podizanje svijesti o borbi protiv prijevara/korupcije, koji su održani u razdoblju 2014.–2015. i kojima je bilo obuhvaćeno 15 država članica (BG, RO, IT, SK, CZ, HR, LV, HU, MT, SI, LT, ES, PL, PT, EE). Osim toga, 2015. taj je alat predstavljen svim državama članicama tijekom osposobljavanja za rad u sustavu za upravljanje nepravilnostima (IMS). Komisija se slaže sa zaključkom Revizorskog suda o tome da su države članice primjenjivale model koji je osmislila Komisija.

Komisija će nastaviti podupirati tijela država članica da poboljšavaju svoje administrativne kapacitete za borbu protiv prijevara. Zasad je u planu novi modul za osposobljavanje stručnjaka (u suradnji s europskim institutom za javnu upravu (EIPA)) ***Utvrđivanje i sprečavanje prijevara i korupcije u ESI fondovima u razdoblju 2014.–2020.*** te studija radi daljnjeg praćenja, koja će se temeljiti na rezultatima studije radi analize stanja.

Zajednički odgovor Komisije na odlomke 24. i 25.:

Stajalište je Komisije da upravljačka tijela općenito primjenjuju proaktivniji pristup u procjeni rizika od prijevara.

Stajalište Komisije potvrđuje se u vanjskoj studiji, u kojoj je utvrđeno da su „u većini operativnih programa (40) nadležna tijela primijenila aktivan pristup izradi svojih procjena rizika od prijevara” te da je „velika većina procjena rizika od prijevare na temelju predloška Komisije (76 %) ispunjena sveobuhvatno, 14 % samo djelomično, a 8 % procjena sadržavalo je samo osnovne informacije. Dvije procjene rizika od prijevara koje su sadržavale najmanje informacija provedene su u okviru onih operativnih programa u kojima je primjenjivan pasivni pristup”. U studiji se zaključuje i da su

„...nadalje neka tijela proširila opseg samoprocjena u okviru procjena rizika od prijevара na druge oblike rizika ... dok su druga upravljačka tijela bila preciznija u svojim procjenama”. Osim toga, upravljačka tijela primjećuju povećanje osviještenosti svojeg osoblja o važnosti procjene rizika radi borbe protiv prijevара te poboljšanja u IT sustavima koji se koriste za sprečavanje i otkrivanje prijevара.

U skladu sa smjernicama Komisije, proces borbe protiv prijevара počinje samoprocjenom koja se temelji na znanju koje upravljačka tijela posjeduju o određenom okruženju i specifičnim rizicima od prijevара u njemu te o općepoznatim mehanizmima prijevара koji se ponavljaju. Timu za samoprocjenu Komisija preporučuje da u taj proces uključi najrelevantnije sudionike, što može značiti različite odjele upravljačkog tijela te tijela za ovjeravanje i provedbena tijela. Uključivanje službe za usklađivanje borbe protiv prijevара ili drugih specijaliziranih tijela prepušteno je slobodnoj odluci upravljačkih tijela (odjeljak 3.2.). Revizorsko tijelo provodit će reviziju tog procesa bez izravnog sudjelovanja u njemu. Kad je riječ o procjeni rizika od prijevара, u vanjskoj studiji potvrđuje se i da „uključivanje niza različitih tijela u aktivnosti borbe protiv prijevара (upravljačkog tijela, provedbenih tijela, revizorskog tijela, tijela za ovjeravanje, službe za usklađivanje borbe protiv prijevара i tijela za izvršavanje zakonodavstva) dovodi do poboljšane koordinacije aktivnosti borbe protiv prijevара te se time smanjuju rizici od prijevара”.

26. Procjena rizika od prijevара postupak je koji se kontinuirano provodi te ga je potrebno prilagođavati i revidirati tijekom provedbe programa.

Prva točka: model osiguranja u razdoblju 2014.–2020. temelji se na nadzoru koji nad upravljačkim tijelom provodi revizorsko tijelo putem revizija sustava i revizija operacija u kojima se vrši procjena svakog ključnog zahtjeva za sustave upravljanja i kontrole, uključujući ključni zahtjev 7. koji se posebno odnosi na mjere za borbu protiv prijevара. U bugarskom slučaju revizorsko tijelo otkrilo je određene rizike od prijevара te je nadležno upravljačko tijelo poduzelo primjerene mjere kako bi se to stanje korigiralo. Cjelokupni je sustav dakle funkcionirao tako da je osigurao pouzdanije mjere za borbu protiv prijevара.

Druga točka: Komisija će razmotriti moguće mjere za podizanje svijesti u francuskim nadležnim tijelima te za poboljšanje procjene u predmetnim upravljačkim tijelima i revizorskim tijelima u kontekstu odgovarajućih godišnjih sastanaka.

Treća točka: španjolski primjer pokazuje da upravljačko tijelo ozbiljno shvaća svoje odgovornosti u odnosu na mjere za borbu protiv prijevара i nadzor nad posredničkim tijelima. Na temelju naručene evaluacije, upravljačko tijelo moglo bi preporučiti mjere za prilagodbu utvrđenih slabosti, koje bi pratio odjel za unutarnju reviziju upravljačkog tijela.

Peta točka: službe Komisije u okviru revizije preporučile su Mađarskoj da dodatno poboljša svoje mjere za borbu protiv prijevара. Primjerice, mađarska upravljačka tijela trebala bi osigurati da u postupke provjere u fazama odabira i provjere upravljanja budu uključene razmjerne mjere za borbu protiv prijevара, uključujući posebno prilagođavanje IT podsustava.

Stoga Komisija očekuje da će se procjena rizika od prijevара u Mađarskoj poboljšati.

27. Treba imati na umu da se od država članica očekuje da uvedu mjere za borbu protiv prijevара vodeći računa o načelu proporcionalnosti. Te se mjere uvijek mogu poboljšati na temelju otkrivenih slučajeva prijevара i novoutvrđenih rizika, no one bi trebale ostati razmjerne utvrđenom riziku.

U vanjskoj studiji radi analize stanja zaključeno je da su postojeće mjere za borbu protiv prijevара općenito razmjerne utvrđenim rizicima, čak i kad se uzme u obzir da određena tijela možda podcjenjuju rizike tijekom svoje samoprocjene. Osim toga, upravljačka su tijela predložila mjere za ublažavanje koje su sama osmislila kao odgovor na utvrđene rizike, a koje nadilaze ono što je predložila Komisija, što upućuje na to da su ta tijela u određenoj mjeri razmatrala najbolje načine za otklanjanje rizika.

29. Komisija upravljačkim tijelima preporučuje da donesu proaktivan, strukturiran i usmjeren pristup za upravljanje rizikom od prijevare. U skladu s načelom proporcionalnosti koje je ugrađeno u regulatorne odredbe, mjere koje se temelje na riziku moraju biti i troškovno učinkovite.

Zajednički odgovor Komisije na odlomke od 30. do 32.:

U skladu sa Smjernicama Komisije o procjeni rizika od prijevara i učinkovitim i razmjernim mjerama za borbu protiv prijevara, tehnike sprečavanja najčešće se sastoje od provedbe čvrstih sustava unutarnje kontrole, u kombinaciji s proaktivnom, strukturiranom i ciljanom procjenom rizika od prijevara. Dodatno, i sveobuhvatno osposobljavanje i aktivnosti osvješćivanja te razvoj „etičke” kulture (kodeks postupanja, izjave o misiji) te jasna raspodjela odgovornosti (radi uspostavljanja sustava upravljanja i kontrole koji se djelotvorno bori protiv prijevara) mogu biti vrlo korisni u borbi protiv prijevara te u eliminaciji mogućnosti za počinjenje prijevara. Osim prethodno navedenoga, Komisija predlaže i druge mjere za ublažavanje za posebna područja (sukob interesa, javna nabava, dvostruko financiranje), koje, prema navodima iz vanjske studije, nadležna tijela gotovo svih država članica u uzorku primjenjuju u svojim mehanizmima za sprečavanje prijevara. Nadalje, u studiji je zaključeno da su određene države članice, pored primjene onoga što je Komisija predložila, osmislile i vlastite mjere za sprečavanje prijevara.

Dodatno, Komisija razmatra nove inovativne načine sprečavanja koruptivnih praksi u projektima koji se financiraju sredstvima EU-a te osiguravanja da se novac poreznih obveznika troši učinkovito i transparentno – to su, primjerice, pilot-sporazumi o integritetu na koje upućuje Sud u okviru 1.

Tijekom posljednjih godina Komisija je izdala i posebne dokumente namijenjene jačanju sprečavanja prijevara, a većina njih izrađena je u okviru rada Savjetodavnog odbora za koordinaciju sprečavanja prijevara (COCOLAF). Na primjer:

- Prijevare u javnoj nabavi – zbirka upozoravajućih znakova i najboljih praksi (2017.),
- Smjernice o nacionalnim strategijama za borbu protiv prijevara (2014. i 2016.),
- Identifying conflicts of interests in public procurement procedures for structural actions, A practical guide for managers („Utvrdjivanje sukoba interesa u postupcima javne nabave za strukturne mjere – praktični vodič za rukovoditelje”) (2013.),
- Compendium of anonymised cases – Structural Actions („Zbirka anonimiziranih slučajeva – strukturne mjere” (2012.).

33. Sprečavanje i otkrivanje prijevara međusobno su povezani. Otkrivanje je zapravo dio uobičajenih kontrola koje postoje za sve programe, i na razini upravljačkog tijela (provjere upravljanja) i na razini revizorskog tijela (revizije i kontrole).

U vanjskoj studiji potvrđeno je da su upravljačka tijela razvila dodatne kontrole kao nadopunu onima koje preporučuje Komisija za razdoblje 2014.–2020. One uključuju mjere koje pridonose otkrivanju prijevara, primjerice:

- postojanje „povjerenstva stručnjaka za natječaje”, što ponuditeljima na natječaju daje mogućnost da se obrate tom povjerenstvu ako smatraju da postoje nedostaci u postupku,
- proračuni koji su unaprijed utvrđeni na temelju istraživanja tržišta, a koji nisu objavljeni (manipulacija postupkom javne nabave),
- upotreba IT alata za utvrđivanje postojanja dvostrukih potraživanja (manipulacija troškovima i kvalitetom),
- suradnja s tijelima nadležnima za javnu nabavu ili tržišno natjecanje (tajni dogovori o ponudama),
- mehanizam za pritužbe namijenjen korisnicima.

Neka tijela nadležna za provedbu programa već na sveobuhvatniji način koriste mogućnosti koje pružaju postojeći dostupni alati za rudarenje podataka, kao što je Arachne. Koriste ga, primjerice,

kao alat za ocjenu i otkrivanje rizika u postupcima nabave i dodjele bespovratnih sredstava za provjeru potencijalnih poduzeća korisnika, njihovih stvarnih vlasnika i poslovnih partnera, za procjenjivanje potencijalnih sukoba interesa i rizika od dvostrukog financiranja, za utvrđivanje znakova upozorenja te za povećanje djelotvornosti i učinkovitosti provjera upravljanja.

Konačno, u izvješću o PIF-u za 2017. Komisija je državama članicama preporučila da iskoriste potencijal koji pruža analiza rizika (shvaćena kao usmjeravanje kontrola na profile rizika projekata koje treba osmisliti i prilagoditi na temelju dubinskih procjena) radi povećanja svojih proaktivnih sposobnosti otkrivanja.

Zajednički odgovor Komisije na odlomke 34. i 35.:

Nepostojanje sigurnih kanala za prijave koje podnose zviždači bio je veliki razlog za zabrinutost iskazan u odgovorima na javno savjetovanje koje je Komisija provela 2017.

Aktualni prijedlog Direktive o zviždačima uključuje unutarnje i vanjske kanale za prijavljivanje kojima se osigurava povjerljivost u svim subjektima u privatnom i javnom sektoru u cijelom EU-u.

U predloženoj se direktivi od i. pravnih subjekata u privatnom i javnom sektoru; ii. nadležnih tijela i iii. država članica zahtijeva da pružaju lako dostupne informacije o kanalima za prijavljivanje, zaštiti, uvjetima koje treba zadovoljiti kako bi se ostvarila zaštita i dostupnim pravnim sredstvima, čime se povećava pravna sigurnost za zviždače. Nadalje, u prijedlogu se predviđa da zviždači ispunjavaju uvjete za zaštitu ako su za vrijeme prijavljivanja imali opravdane razloge vjerovati da su prijavljene informacije obuhvaćene područjem primjene te direktive. Tom se zaštitnom mjerom osigurava da zviždači ne izgube zaštitu ako se na kraju pokaže da prijava nije obuhvaćena područjem primjene te direktive (primjerice, ako je povreda uključivala korištenje nacionalnih sredstava, a ne sredstava EU-a).

Kad je riječ o podizanju svijesti, u izmjenama o kojima se trenutačno raspravlja sa suzakonodavcima izričito se propisuje da su anonimni zviždači zaštićeni u slučaju da se njihov identitet naknadno razotkrije, a ispunjavaju uvjete za zaštitu koji su utvrđeni u prijedlogu.

Zajednički odgovor Komisije na odlomke 36. i 37.:

Arachne kao alat za ocjenu rizika može povećati učinkovitost u odabiru projekata, provjerama upravljanja i reviziji te dodatno ojačati utvrđivanje, sprečavanje i otkrivanje prijevara. Djelotvorna primjena alata Arachne dobra je praksa za utvrđivanje znakova upozorenja i za usmjeravanje mjera za borbu protiv prijevara te bi je trebalo uzeti u obzir pri ocjenjivanju prikladnosti trenutačno postojećih preventivnih kontrola i kontrola radi otkrivanja. U izvješću o PIF-u iz 2015. i kasnijim izvješćima Komisija je izričito preporučila državama članicama da pojačaju svoje korištenje IT alata za ocjenu rizika (alata Arachne) i analizu rizika te je naglasila njihovu važnost u borbi protiv prijevara.

Neka tijela nadležna za provedbu programa već na sveobuhvatniji način koriste mogućnosti koje pružaju postojeći dostupni alati za rudarenje podataka, kao što je Arachne. Koriste ga, primjerice, kao alat za ocjenu i otkrivanje rizika u postupcima nabave i dodjele bespovratnih sredstava za provjeru potencijalnih poduzeća korisnika, njihovih stvarnih vlasnika i poslovnih partnera, za procjenjivanje potencijalnih sukoba interesa i rizika od dvostrukog financiranja, za utvrđivanje znakova upozorenja te za povećanje djelotvornosti i učinkovitosti provjera upravljanja.

Vidjeti i odgovor Komisije na odlomak 33.

37.

Prva točka: službe Komisije organizirale su u veljači 2019. sastanak s grčkim nadležnim tijelima kako bi pojasnila svoje stajalište o integraciji primjene alata Arachne u sustav upravljanja i kontrole za grčke programe. Na tom je sastanku zaključeno da bi alat Arachne mogao biti komplementaran

alatima koje su interno razvila grčka tijela nadležna za provedbu programa te da je stoga potreban dodatan rad, zajedno s Komisijom, radi integriranja alata Arachne u sustav upravljanja i kontrole.

Druga točka: Komisija stalno potiče države članice na redovito ažuriranje operativnih podataka kako bi se u potpunosti iskoristio kapacitet koji pruža alat Arachne za rudarenje podataka. Kad je riječ o četirima državama članicama koje su bile obuhvaćene revizijom Suda, Komisija primjećuje povećanje broja aktivnih korisnika ili broja operativnih programa obuhvaćenih alatom Arachne.

Treća točka: istražna tijela mogu upotrebljavati alat Arachne u pojedinačnim slučajevima, pri čemu moraju voditi računa o propisima o zaštiti podataka.

38. Komisija nastavlja posjećivati tijela nadležna za provedbu programa kako bi promicala prednosti i funkcionalnosti alata Arachne za rudarenje podataka. Komisija istodobno razmatra i mogućnost većeg usmjeravanja na područja rizika uklanjanjem (zastarjelih) pokazatelja ili izradom novih pokazatelja, npr. pokazatelja kojima se potvrđuje da je određeno poduzeće MSP.

Percepcija koja postoji u određenim državama članicama da korisnost tog alata ovisi o broju operativnih programa koji redovito unose i ažuriraju podatke nije točna.

Suprotno toj percepciji, korisnost alata Arachne ovisi o tome unose li tijela nadležna za provedbu programa podatke iz vlastitog programa koji se redovito ažurira. Alat Arachne interne podatke iz tog operativnog programa tada unakrsno provjerava i obrađuje zajedno s podacima o poduzećima u cijeloj Europi i svijetu koji dolaze iz vanjskih baza podataka.

Zajednički odgovor Komisije na odlomke 40. i 41.:

Borba protiv prijevара kontinuirani je proces koji započinje uspostavljanjem mjera za procjenu i ublažavanje rizika od prijevара. Revizorska tijela država članica moraju sustavno revidirati provedbu učinkovitih i razmjernih mjera za borbu protiv prijevара na razini posredničkih tijela u okviru svojih revizija sustava (prikladnost tih mjera ocjenjuje se na temelju ključnog zahtjeva 7.)². Osim toga, Komisija provodi reviziju provedbe mjera za borbu protiv prijevара.

Iz rezultata revizija koje su dosad proveli Komisija i nacionalna tijela vidi se da od 263 operativna programa obuhvaćena revizijom 100 njih ima mjere za borbu protiv prijevара koje dobro funkcioniraju, u slučaju 152 operativna programa te mjere funkcioniraju dobro, ali su im potrebna određena poboljšanja, a u slučaju 11 operativnih programa potrebna su znatna poboljšanja tih mjera.

Učinkovitost mjera za sprečavanje prijevара teško je izmjeriti, osobito u prvim godinama provedbe, jer je povezana s razinom izdataka na terenu i ovjeravanja Komisiji.

Otkrivanje prijevара može se pratiti, no za mjerenje učinkovitosti otkrivanja bila bi potrebna usporedba s nepoznatim ukupnim razmjerima prijevара, uključujući neotkrivene prijevare. Međutim, kako je već navedeno u odgovoru Komisije na tematsko izvješće br. 1/2019, ne postoji troškovno učinkovita metoda za pouzdanu procjenu neotkrivenih prijevара koja je dovoljno opravdana za potrebe politike utemeljene na dokazima. Nadalje, učinkovitost otkrivanja prijevара ovisi i o egzogenim čimbenicima.

Komisija potiče države članice na korištenje nalaza revizorskih tijela za izradu akcijskih planova za postupanje s utvrđenim pogreškama i rizicima. Nadalje, svaki put kad se u sustavu upravljanja i kontrole operativnog programa otkrije pogreška/rizik, upravljačka tijela i središnja tijela interveniraju i revidiraju postupovna pravila koja se primjenjuju na određene aktivnosti kontrole. Stoga se u godišnjoj analizi rizika od prijevара ne pokazuju pogreške utvrđene tijekom godine.

² U smjernicama Komisije navodi se sljedeće: „Ovisno o rezultatima takvih revizija i o utvrđenom okruženju rizika od prijevара, naknadne se revizije mogu provoditi onoliko često koliko je to potrebno.” Preporučuje se primjena ciljanog i razmjernog pristupa.

43. Treba napomenuti da je model osiguranja za razdoblje 2014.–2020. znatno pojačan u pogledu odgovornosti države članice, čime se zajedno s novim zahtjevom o mjerama za borbu protiv prijevара iz članka 125. stavka 4. Uredbe (EU) br. 1303/2013 (Uredba o zajedničkim odredbama) može objasniti trend koji je prikazao Revizorski sud.

Zajednički odgovor Komisije na odlomke 44. i 45.:

U izvješću o PIF-u za 2017. Komisija je objavila vlastitu analizu „razloga za provođenje kontrole” (strukturirano područje) koji su doveli do otkrivanja prijevара u programskom razdoblju 2007.–2013. Rezultati su slični i komplementarni³. Unatoč tomu, Komisija je izvela različite zaključke iz te analize. Viša vrijednost prijevара koje su otkrila istražna tijela i tijela kaznenog progona istaknuta je još od izvješća o PIF-u za 2014.⁴ te je ona, prema analizi Komisije, povezana s učinkovitošću istraga i snažnim istražnim sposobnostima predmetnih tijela.

46. U Uredbi Vijeća (EU) 2017/1939 o osnivanju EPPO-a (Ureda europskog javnog tužitelja) u okviru pojačane suradnje predviđa se obveza za sva nadležna tijela da Uredu europskog javnog tužitelja prijavljuju slučajeve prijevара koji utječu na financijske interese EU-a⁵. To uključuje i upravljačka tijela.

Nadalje, OLAF, kako je utvrđeno u Uredbi 883/2013, i dalje će imati ključnu ulogu u borbi protiv prijevара, korupcije i svih drugih protuzakonitih aktivnosti koje utječu na financijske interese Unije u svim državama članicama.

Konačno, odredbama o prijavljivanju nepravilnosti, uključujući prijevара, koje su predviđene u sektorskom zakonodavstvu države članice obvezuju se na obavješćivanje Komisije o ishodu svih postupaka povezanih sa slučajevima prijevара.

Prethodno navedene obveze primjenjuju se i na upravljačka tijela.

Komisija je preporučila i da se mjere za borbu protiv prijevара ugrade u okvir nacionalnih strategija za borbu protiv prijevара⁶. Ta je preporuka popraćena Komisijinim „Općim smjernicama za nacionalne strategije suzbijanja prijevара”⁷. U nacionalnim strategijama za borbu protiv prijevара promiču se suradnja i koordinacija kao ključni elementi za zaštitu financijskih interesa EU-a.

Zajednički odgovor Komisije na odlomke od 47. do 48.:

Pri svakom korištenju podataka koji su prijavljeni u sustavu za upravljanje nepravilnostima (IMS) Komisija je svjesna da je moguće da ti podaci budu nepotpuni. To je jasno navedeno i u nekoliko izvješća o PIF-u te u popratnoj „Metodologiji za evaluaciju prijavljenih nepravilnosti”⁸. Prijavljivanje otkrivenih nepravilnosti koje se smatraju prijevarama povezano je s učinkovitošću sustava, s obzirom na to da ono podrazumijeva da različita tijela surađuju u tom području. Na temelju tih pretpostavki Komisija je više puta izrazila svoje sumnje u pouzdanost podataka koje su dobile države članice koje prijavljuju vrlo mali broj nepravilnosti koje se smatraju prijevarama.

49. Problem različitih tumačenja EU-ove definicije prijevара potvrđen je i u izvješćima o PIF-u. Ponekad su te razlike u tumačenjima neizbježne u različitim pravnim sustavima i svojstvene načinu na koji se određena ponašanja shvaćaju (npr. sukob interesa u određenim se zemljama smatra kažnjivim ponašanjem, a u drugim ne, te se u skladu s time (ne) prijavljuje). Komisija je predložila

³ Vidjeti SWD(2018) 386 final 2/2, stavak 4.3., stranice 86.–88.

⁴ Vidjeti COM(2015) 386 final, stavak 4.2.2., stranica 23.

⁵ SL L 283, 31.10.2017., str. 1.

⁶ Vidjeti izvješće o PIF-u za 2014. – COM(2015) 386 final od 31.7.2015., preporuka br. 1., stranica 30.

⁷ Ares(2016)6943965 od 13.12.2016., izrađeno u okviru podskupine COCOLAF-a za „sprečavanje prijevара” u suradnji s nacionalnim stručnjacima.

⁸ Vidjeti SWD(2016) 237 final, stavak 2.4.

da se te definicije usklade u Direktivi o PIF-u, no u toj se direktivi, kako su je donijeli Europski parlament i Vijeće, unatoč tomu što se u njoj predviđa dublje usklađivanje glavnih povreda financijskih interesa EU-a, ne nalaze definicije svih relevantnih povreda.

50. Komisija smatra da je u slučaju nalaza Revizorskog suda o tome da upravljačka tijela u Mađarskoj ne prijavljuju propisno sumnje na prijevaru koje su riješene prije ovjeravanja Komisiji uglavnom riječ o tome da država članica pogrešno tumači odredbe o prijavljivanju. Slučajevi u kojima se „sumnja na prijevaru” ne smiju se nakon prijave povlačiti iz IMS-a čak i ako više ne postoje izdaci koji se podnose Komisiji, kao što je to mogao biti slučaj u Mađarskoj. Komisija će upozoriti mađarska nadležna tijela na ispravnu primjenu predmetnih odredbi.

51. Komisija je svjesna činjenice da se trenutak aktiviranja obveze prijavljivanja može razlikovati među državama članicama, odnosno čak i unutar država članica. U tu je svrhu 2017. dovršen „Priručnik o prijavljivanju nepravilnosti”, koji je izrađen u suradnji s nacionalnim stručnjacima⁹. Njime se neće riješiti sve situacije, ali će se zasigurno osigurati veća usklađenost u tom pogledu. Priručnik je tek nedavno donesen pa još nije mogao polučiti rezultate koji bi se odražavali u podacima iz uzorka Revizorskog suda.

Međutim, kako bi se prevladao taj problem, Komisija se u svojim izvješćima o PIF-u oslanja na višegodišnju analizu, koja u odnosu na kohezijsku politiku obuhvaća cijela programska razdoblja, čime se ublažava učinak zakašnjelog prijavljivanja.

Zajednički odgovor Komisije na odlomke 53. i 54.:

Kad god dođe do promjena povezanih sa slučajem u IMS-u, tijela koja prijavljuju mogu i moraju ažurirati predmetne informacije. Podaci mogu biti netočni i/ili zastarjeli u nekom trenutku, ali ih se može naknadno ispraviti. Iako nije savršen, IMS je „živi sustav” koji je još uvijek najpotpuniji sustav zasad dostupan.

Komisija redovito podsjeća tijela koja prijavljuju na potrebu za provjerom kvalitete prijavljenih informacija i njihovim ažuriranjem, prema potrebi.

Procjena financijskog učinka slučajeva prijave i dalje je aspekt koji je kontroverzan u mnogim pogledima. Komisija će nastaviti pružati pomoć nacionalnim tijelima, no razlike u tumačenju vjerojatno neće u potpunosti nestati.

55. Mali broj prijavljenih nepravilnosti koje se smatraju prijevarama koje prijavljuju određene države članice može biti posljedica mnogih varijabli, kao što su razina kontrola nad sredstvima EU-a ili udio sredstava EU-a u usporedbi s ukupnim javnim ulaganjima u toj državi članici.

Činjenica da Francuska u nedovoljnoj mjeri prijavljuje slučajeve koji se smatraju prijevarama poznata je Komisiji te je već istaknuta u prijašnjim izvješćima o PIF-u, koja su (među ostalim) sadržavala posebne preporuke toj državi članici.

Vidjeti i prethodno navedene zajedničke odgovore Komisije na odlomke 47. i 48. te odlomke 53. i 54.

Zajednički odgovor Komisije na odlomke 56. i 57.:

Stopom otkrivanja prijevara mjeri se financijski učinak otkrivenih i prijavljenih nepravilnosti koje se smatraju prijevarama kod plaćanja.

Unatoč navedenim nedostacima, kojih je Komisija u potpunosti svjesna, IMS je jedini alat koji omogućuje da se na razini EU-a analiziraju prijave koje su države članice otkrile i prijavile.

⁹ ARES(2017)5692256 od 21.11.2017.

Na temelju tih analiza i vodeći računa o poznatim ograničenjima sustava Komisija donosi konkretne zaključke o rizicima povezanim s konkretnim područjima politike, a u odnosu na nastojanja država članica u pogledu otkrivanja prijevара i njihova ponašanja u pogledu prijavljivanja istih.

U okviru svoje revidirane Strategije za borbu protiv prijevара, oslanjajući se na poboljšani IMS, Komisija nastoji poboljšati i svoje analize na temelju dodatnih elemenata, osobito izradom profila zemalja, kako bi bolje razumjela razlike među državama članicama u otkrivanju i prijavljivanju prijevара.

Kako je već navedeno s obzirom na tematsko izvješće Revizorskog suda br. 1/2019, ne bi trebalo pretjerano naglašavati nepostojanje jake povezanosti između prijavljenih stopa otkrivanja prijevара i percepcije korupcije. Korupcija je jedan od mnogih načina počinjenja prijevара na štetu proračuna EU-a.

59. U Komisijinim smjernicama o procjeni rizika od prijevара u odjeljku 4.3.3. navodi se: „Upravljačka tijela trebala bi imati jasne mehanizme prijavljivanja kojima se osigurava dovoljna koordinacija pitanja suzbijanja prijevара s revizorskim tijelom i nadležnim istražnim tijelima u državi članici”. To treba prenijeti u upute o upravljanju i kontroli, a konkretna struktura toga obično se može pronaći u okviru opisa sustava upravljanja i kontrole svakog programa.

U svojem izvješću o PIF-u za 2014. Komisija je izradila pregled nacionalnih obveza¹⁰. Samo su četiri države članice (Ujedinjena Kraljevina, Irska, Švedska i Danska) navele 2014. u svojim odgovorima na upitnik o posebnom dijelu izvješća koji se odnosi na provedbu članka 325. UFEU-a da njihovi javni službenici nemaju obvezu obavijestiti tijela kaznenog progona/tijela za izvršavanje zakonodavstva o potencijalnim slučajevima prijevара¹¹.

U Uredbi o osnivanju EPPO-a već je za sva nadležna tijela predviđena dužnost izvješćivanja (članak 24.), a to će uključivati i upravljačka tijela nakon što EPPO bude uspostavljen (najranije do studenoga 2020.). U Grčkoj je svako upravljačko tijelo obvezno obavijestiti službu za usklađivanje borbe protiv prijevара (AFCOS) o svakom slučaju sumnje na prijevара te je u tom kontekstu unutar svakog upravljačkog tijela imenovan službenik za vezu s AFCOS-om. Istodobno je u ured grčkog AFCOS-a upućen javni tužitelj. Komisija će pratiti osigurava li se tom strukturom učinkovita komunikacija između upravljačkih tijela i AFCOS-a.

U Španjolskoj su službenici koji rade u javnoj upravi obvezni na temelju nacionalnog prava prijaviti sve slučajeve u kojima se sumnja na prijevара.

60. Komisija smatra da je analiziranje razloga zbog kojih je nadležno tijelo odbacilo potencijalni slučaj prijevара zajednička odgovornost. Službe koje analiziraju i istražuju takve slučajeve trebale bi dati povratne informacije upravljačkim tijelima o provedenim istražnim radnjama i razlozima zbog kojih nije pokrenuta istraga.

U tom bi kontekstu AFCOS mogao imati veću ulogu kako bi se osigurala bolja koordinacija između upravljačkih tijela i tužiteljstva. Primjerice, aranžmani te vrste postoje u Bugarskoj (vidjeti najnoviji godišnji akcijski plan donesen 24. siječnja 2019. – <http://www.afcos.bg/bg/node/227>) i u Grčkoj (u kojoj je AFCOS uključen u sustav za upravljanje pritužbama).

62. Komisija i države članice moraju u prvom redu štititi proračun EU-a. To se primjerice postiže tako da tijela nadležna za provedbu programa povuku iz programa koji se sufinancira sredstvima EU-a izdatke kod kojih su se pojavile nepravilnosti. Međutim, sudski postupak može se nastaviti na nacionalnoj razini te će do povrata sredstava od počinitelja proći određeno vrijeme, ovisno o ishodu sudskog postupka, koji može trajati nekoliko godina. Stoga je sa stajališta administrativne

¹⁰ (SWD(2015) 154 final, stavak 3.2., stranice 57.–61.).

¹¹ Vidjeti SWD(2015) 154 final, stavak 3.2., stranice 57.–61.

učinkovitosti i pravne sigurnosti proračuna EU-a poželjno da se predmetni iznosi odmah povuku iz sufinanciranog operativnog programa te da država članica nastavi s potrebnim daljnjim postupanjem u okviru sudskog postupka na nacionalnoj razini. Štoviše, Komisija nema nikakva pravna sredstva kojima bi mogla prisiliti državu članicu da pokrene takav sudski postupak ili da izvrši povrat sredstava od počinitelja nakon što se izdaci povuku te stoga više nisu dio programa koji se sufinancira sredstvima EU-a.

Zajednički odgovor Komisije na odlomke 63. i 64. te okvir 3.:

Komisija na temelju smjernica o procjeni rizika od prijevара, odjeljak 4.4., redovito podsjeća države članice na njihove obveze u pogledu mogućih horizontalnih učinaka pojedinog utvrđenog slučaja prijевare. Neke države članice zaista procjenjuju učinke potencijalnih slučajeva prijевare na svoje sustave te primjenjuju korektivne mjere.

Zajednički odgovor Komisije na odlomke 66. i 67.:

U skladu s postojećim odredbama Uredbe 883/2013 uloga je službe za usklađivanje borbe protiv prijевara (AFCOS) olakšati djelotvornu suradnju i razmjenu informacija s OLAF-om. Međutim, ustroj i ovlasti AFCOS-a prepuštene su odluci svake pojedine države članice. Budući da se Uredba 883/2013 odnosi na istrage OLAF-a, uloga AFCOS-a, kako je utvrđena u članku 3. stavku 4., ograničena je na suradnju u istrazi te se ne zahtijeva uključivanje zadaća kao što su praćenje prijavljivanja prijевara ili koordiniranje rada svih strana koje su uključene na nacionalnoj razini. Međutim, Komisija bi mogla podržati proširenje uloge AFCOS-a.

Komisija je 2013., nedugo nakon stupanja na snagu Uredbe 883/2013, izdala smjernice u kojima potiče države članice da razmotre moguću širu ulogu AFCOS-a na način da mu povjere i druge zadaće u području borbe protiv prijевara. Smjernice su trebale biti potpora državama članicama u uspostavljanju njihovih AFCOS-a u razdoblju 2013.–2014. te nisu bile obvezujuće za države članice.

69. U evaluaciji Uredbe o OLAF-u pokazalo se da je osnivanje AFCOS-a dovelo do jasnog poboljšanja u suradnji i razmjeni informacija između OLAF-a i država članica, no utvrđeno je i da ima prostora za daljnje poboljšanje.

Iako je raznolikost AFCOS-a priznata, postojala su različita stajališta (ponajprije među samim AFCOS-ima) o potrebi za daljnjim usklađivanjem njihove uloge i ovlasti.

70. Iako se Komisija slaže da bi veća usklađenost među AFCOS-ima u različitim državama članicama bila poželjna, u ovom je trenutku na suzakonodavcima da odluče hoće li biti takvih promjena.

Prijedlog Komisije o izmjeni Uredbe o OLAF-u, koji je sada u zakonodavnom postupku, već je sad znatno poboljšanje u odnosu na postojeće stanje, i to iz nekoliko perspektiva.

Prvo, u njemu se predlaže (Članak 12.a) da se pobliže utvrdi uloga AFCOS-a kao potpore OLAF-u u državama članicama, osobito uvođenjem obveze u pogledu rezultata, kojom se želi osigurati da OLAF dobije pomoć koja mu je potrebna za njegove istrage, izravno od AFCOS-a ili od drugog tijela.

Iako se odustalo od usklađivanja ustroja i ovlasti AFCOS-a, u prijedlogu se propisuje da bi AFCOS trebao „pružati”, „pribavljati” ili „usklađivati” potrebnu pomoć OLAF-u.

Drugo, u prijedlogu se uvodi i pravna osnova na temelju koje AFCOS-i mogu međusobno horizontalno surađivati, a to trenutačno nedostaje u pravnoj strukturi za djelovanje AFCOS-a.

71. Iako se Komisija slaže da bi informacije o statusu slučaja i statistički podaci bili korisni za učinkovitu koordinaciju borbe protiv prijевara, u postojećem pravnom mandatu AFCOS-a, kako je

utvrđeno u članku 3. stavku 4. Uredbe 883/2013, ne zahtijeva se takav pristup statističkim podacima o broju slučajeva koji su pod istragom nadležnih nacionalnih tijela te napretku u njima.

72. U postojećoj Uredbi 883/2013 o OLAF-u ne postoji obveza AFCOS.-a da ima cjelovit pregled nad istragama koje provode nadležna nacionalna tijela, a koje uključuju financiranje EU-a u odgovarajućoj državi članici.

73. Vidjeti zajednički odgovor Komisije na odlomke 47. i 48.

74. Komisija se slaže da bi za zaštitu financijskih interesa EU-a države članice trebale uspostaviti prikladne koordinacijske mehanizme u okviru kojih različiti dionici mogu razmjenjivati informacije o poduzetim i planiranim koracima te preporuke za poboljšanje.

75. OLAF potiče države članice na uspostavljanje mreža AFCOS-a radi poboljšanja nacionalne koordinacije u području borbe protiv prijevара.

76. Interveniranje na razini operacija nacionalnog tužiteljstva nije u nadležnosti Komisije. Međutim, Komisija je odlučna kada je riječ o potrebi za suradnjom među tijelima odgovornima za upravljanje sredstvima EU-a, reviziju i sprečavanje prijevара te drugim relevantnim nacionalnim tijelima, kao što je ured javnog tužitelja. U tom kontekstu Komisija prema potrebi zahtijeva informacije o poduzetim mjerama ili mjerama koje se namjeravaju poduzeti kako bi osigurala da se intervencije sufinancirane sredstvima iz europskih strukturnih i investicijskih fondova provode propisno, učinkovito i djelotvorno.

Vidjeti odgovore Komisije na odlomke 46. i 75.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

80. Komisija u potpunosti podupire države članice da u okviru svoje borbe protiv prijevара donose nacionalne strategije za borbu protiv prijevара. Bez obzira na to što u pogledu toga ne postoji pravna obveza, deset država članica dobrovoljno je donijelo nacionalnu strategiju za borbu protiv prijevара, a jedna država članica trenutačno ažurira svoju postojeću strategiju.

Smjernice Komisije iz 2014. o procjeni rizika od prijevара i učinkovitim i razmjernim mjerama za borbu protiv prijevара uključuju neobvezni predložak za izjavu o politici borbe protiv prijevара na razini programa, a svrha tog predloška jest ukazati korisnicima i javnosti na to da tijela nadležna za provedbu programa primjenjuju politiku nulte tolerancije prema prijevarama te pokazati kako se namjeravaju boriti protiv prijevара.

Komisija nadalje upućuje i na svoje smjernice o načinu procjene ključnih zahtjeva za sustave upravljanja i kontrole te osobito na kriterij za procjenu 7.3. u odnosu na ključni zahtjev 7. o „razmjernim i učinkovitim mjerama za borbu protiv prijevара”. Iako se u tom ključnom zahtjevu ne upućuje na politiku borbe protiv prijevара kao takvu, već na potrebu za provođenjem samoprocjene koja dovodi do usmjerenih kontrola utvrđenih rizika od prijevара, u njemu se jasno navodi kakvo bi stajalište tijela nadležna za provedbu programa trebala imati prema prijevarama. Neusklađenost s time pod određenim dodatnim uvjetima (tj. u kombinaciji s drugim slabostima) može dovesti do prekida plaćanja ili do financijskih korekcija koje provodi Komisija.

Preporuka 1. – Izrada službenih strategija i politika za borbu protiv prijevара usmjerenih na sredstva EU-a

(a) Komisija napominje da je ova preporuka upućena državama članicama.

Komisija u potpunosti podupire države članice u donošenju nacionalnih strategija za borbu protiv prijevара. Komisija je u tu svrhu, u okviru rada Savjetodavnog odbora za koordinaciju sprečavanja prijevара (COCOLAF), izradila smjernice za nacionalne strategije za borbu protiv prijevара.

(b) Komisija prihvća preporuku.

Komisija će nastaviti poticati države članice da donesu nacionalne strategije za borbu protiv prijevара te će u skladu s time nastaviti pomagati državama članicama. Međutim, Komisija nema nikakvu pravnu osnovu na temelju koje bi mogla zahtijevati da svako upravljačko tijelo donese službenу, samostalnu politiku borbe protiv prijevара na razini operativnih programa, no u svojim im je smjernicama preporučila da to učine.

Jasna izjava o politici svakog tijela nadležnog za provedbu programa, kako je predviđeno u smjernicama Komisije, zaista je prikladan instrument kojim se korisnicima i javnosti ukazuje na način na koji se način upravljačka tijela namjeravaju boriti protiv prijevара. Ona upravljačka tijela koja žele ići korak dalje od neposrednih regulatornih zahtjeva mogu koristiti predložak za izjavu o politici borbe protiv prijevара na razini programa koji se nalazi u smjernicama.

81. Komisija će pažljivo ocijeniti svaku izmjenu te vrste koju predlože suzakonodavci.

82. U zaključku vanjske studije o mjerama za borbu protiv prijevара koju je Komisija naručila od vanjskog izvršitelja navodi se da je u slučaju kada se za operativne programe koristi Komisijin alat za procjenu rizika od prijevара pristup države članice formaliziraniji i strukturiraniji te da se u većini operativnih programa provodi „samoprocjena” rizika od prijevара. Upravljačka tijela nisu samo mehanički koristila mjere za ublažavanje koje je predložila Komisija, već su dodale određene kontrole koje nisu bile među predloženim opcijama, što upućuje na to da su ta tijela razmatrala najbolje načine za otklanjanje identificiranih rizika.

83. Mjere za borbu protiv prijevара za koje se očekuje da će ih države članice uvesti moraju biti u skladu s načelom proporcionalnosti. Mjere se uvijek mogu poboljšati na temelju otkrivanja prijevара i novoutvrđenih rizika. U studiji koju je Komisija naručila od vanjskog izvršitelja zaključeno je da su uvedene mjere za borbu protiv prijevара općenito razmjerne utvrđenim rizicima.

Preporuka 2. – Povećati pouzdanost procjene rizika od prijevара uključivanjem relevantnih vanjskih dionika u taj proces

Komisija napominje da je ova preporuka upućena državama članicama.

Komisija općenito podupire i promiče suradnju između tijela nadležnih za kohezijske fondove i drugih ključnih nacionalnih sudionika u području borbe protiv prijevара te će, u skladu s načelom proporcionalnosti, nastaviti to činiti osobito u pogledu programa s kojima su povezani posebno visoki rizici ili veliki financijski iznosi.

84. U okviru pravnog okvira za razdoblje 2014.–2020. „mjere protiv prijevара, uzimajući u obzir utvrđene rizike” dodatni su obvezni zahtjev za upravljačka tijela u usporedbi s prethodnim razdobljima (vidjeti članak 125. stavak 4. točku (c) Uredbe 1303/2013). Države članice ne primjenjuju samo mjere za ublažavanje koje je predložila Komisija u svojim smjernicama, već su dodatno izradile i vlastite mjere. Te dodatne kontrole po području rizika djeluju na razini sustava i razini projekta te dodatno uključuju istrage koje provode nadležna nacionalna istražna tijela.

85. Otkrivanje prijevара zaista je dio uobičajenih kontrola koje postoje, i na razini upravljačkog tijela i na razini revizorskog tijela. Zahvaljujući činjenici da revizije sustava sada obuhvaćaju i postupke za učinkovite i razmjerne mjere za borbu protiv prijevара (ključni zahtjev sustava br. 7.) osiguran je dodatni alat za procjenu prikladnosti tih mjera, kako je pokazano u revizijskim ocjenama koje su dostavila revizorska tijela.

Neka tijela nadležna za provedbu programa već na sveobuhvatniji način koriste mogućnosti koje pružaju postojeći dostupni alati za rudarenje podataka, kao što je alat Arachne koji je osmislila Komisija. Koriste ga, primjerice, kao alat za ocjenu i otkrivanje rizika u postupcima nabave i dodjele bespovratnih sredstava za provjeru potencijalnih poduzeća korisnika, njihovih stvarnih vlasnika i poslovnih partnera, za procjenjivanje potencijalnih sukoba interesa i rizika od dvostrukog financiranja, za utvrđivanje znakova upozorenja te za povećanje djelotvornosti i učinkovitosti provjera upravljanja.

Alat Arachne moderniziran je 2016. u skladu sa zahtjevima korisnika, a ažuriranjem je obuhvaćeno poboljšanje postojećih funkcionalnosti. Treba ponovno naglasiti da s obzirom na to da ne postoji pravna osnova na temelju koje bi se zahtijevala njegova obvezna primjena, Komisija alat Arachne daje na korištenje državama članicama na dobrovoljnoj osnovi i besplatno. Na državama je članicama da odluče hoće li i u kojoj mjeri koristiti alat Arachne ili bilo koji drugi alat.

86. Upravljačka tijela stavljaju sve veći naglasak na mjere za otkrivanje, npr. tajni dogovori o ponudama otkrivaju se mjerama provjere, uključujući izradu kontrolnih popisa i znakova upozorenja, suradnju s tijelima za javnu nabavu i tržišno natjecanje te *ad hoc* usporedbu troškova.

Povećano korištenje pozivnih centara za prijavu prijevара i drugih mehanizama za zviždanje dio je preporuke Komisije državama članicama koja je uključena u izvješće o PIF-u za 2017. OLAF pruža i sustav za obavješćivanje o prijevarama, koji je internetski alat dostupan svakoj osobi koja želi prenijeti informacije o potencijalnoj korupciji i prijevarama: https://ec.europa.eu/anti-fraud/olaf-and-you/report-fraud_hr.

Aktualni Prijedlog direktive o zviždačima uključuje unutarnje i vanjske kanale za prijavljivanje kojima se osigurava povjerljivost u svim subjektima u privatnom i javnom sektoru u cijelom EU-u.

87. Treba napomenuti da je učinkovitost sprečavanja prijevара po svojoj prirodi teško mjeriti te da ona ovisi o egzogenim čimbenicima. Otkrivanje prijevара može se pratiti, no za mjerenje učinkovitosti otkrivanja bila bi potrebna usporedba s nepoznatim ukupnim razmjerima prijevара, uključujući neotkrivene prijevare. Međutim, kako je već navedeno u odgovoru Komisije na tematsko izvješće br. 1/2019, ne postoji troškovno učinkovita metoda za pouzdanu procjenu neotkrivenih prijevара koja je dovoljno opravdana za potrebe politike utemeljene na dokazima. Države članice moraju pratiti i prijavljivati prijevare te redovito ponovo procjenjivati i ažurirati utvrđene rizike te nastaviti s provedbom dodatnih razmjernih kontrola za ublažavanje, ako je to potrebno.

Preporuka 3. – Poboljšanje mjera za otkrivanje prijevара općim korištenjem alata za analizu podataka i promicanjem korištenja drugih „proaktivnih” metoda za otkrivanje prijevара

(a) Komisija napominje da je ova preporuka upućena državama članicama.

Komisija podupire tijela nadležna za provedbu programa u primjeni svih alata za rudarenje podataka, uključujući osobito Arachne, te će nastaviti aktivno promicati njihovu primjenu. Komisija je alat Arachne osmislila posebno za potrebe tijela koja su nadležna za provedbu programa u okviru kohezijske politike te ga besplatno daje na korištenje državama članicama.

(b) Komisija prihvaća ovu preporuku.

U skladu sa svojom predstojećom revidiranom Strategijom za borbu protiv prijevара, Komisija će nastaviti izdavati dokumente radi širenja primjera najbolje prakse među nacionalnim tijelima zaduženima za provedbu kohezijske politike.

Primjeri takvih dokumenata koji su tijekom proteklih godina izdani u okviru rada Savjetodavnog odbora za koordinaciju sprečavanja prijevара (COCOLAF) uključuju:

- Prijevare u javnoj nabavi – zbirka upozoravajućih znakova i najboljih praksi (2017.),
- Handbook: The role of Member States' auditors in fraud prevention and detection for EU Structural and Investment Funds, Experience and practice in the Member States („Priručnik: uloga revizora država članica u sprečavanju i otkrivanju prijevара za strukturne i investicijske fondove EU-a – iskustvo i praksa u državama članicama”) (2014.),
- Otkrivanje krivotvorenih dokumenata u području strukturnih djelovanja – Praktični vodič za upravljačka tijela (2013.),

- Identifying conflicts of interests in public procurement procedures for structural actions, A practical guide for managers („Utvrdjivanje sukoba interesa u postupcima javne nabave za strukturne mjere – praktični vodič za upravitelje”) (2013.),
- Compendium of anonymised cases – Structural Actions („Zbirka anonimiziranih slučajeva – strukturne mjere” (2012.).

Konačno, neke od praksi koje su utvrđene u državama članicama u vanjskoj studiji o učinkovitim i razmjernim mjerama za borbu protiv prijevара koju je Komisija naručila od vanjskog izvršitelja javno su dostupne u „**Zbirci praksi u borbi protiv prijevара za sprečavanje i otkrivanje prijevара i korupcije u europskim strukturnim i investicijskim fondovima**” (*Compendium of anti-fraud practices for preventing and detecting fraud and corruption in ESIF*), koja se nalazi na internetskim stranicama Europa.

(c) Komisija djelomično prihvaća ovu preporuku.

Mjerenje učinkovitosti metoda za sprečavanje i otkrivanje prijevара vrlo je složena i zahtjevna zadaća s obzirom na to da na prijevare utječe čitav niz egzogenih čimbenika koji nisu svi specifični za određeno područje politike. Međutim, Komisija u okviru revidirane Strategije Komisije za borbu protiv prijevара izrađuje profile zemalja s obzirom na sposobnosti država članica u području borbe protiv prijevара, uključujući sprečavanje i otkrivanje prijevара. Ti profili zemalja pridonijet će boljem ocjenjivanju provedbe mjera za sprečavanje i otkrivanje prijevара u državama članicama.

88. Komisija će pažljivo ocijeniti svaku izmjenu te vrste koju predlože suzakonodavci. Komisija aktivno potiče države članice na korištenje alata za rudarenje podataka, osobito alata Arachne.

89. Komisija je nekoliko puta u izvješćima o PIF-u ukazala na konkretnu mogućnost da neke države članice nedovoljno prijavljuju slučajeve prijevара. Komisija kontinuirano razvija sustav za upravljanje nepravilnostima (IMS) te državama članicama daje smjernice o prijavljivanju kako bi ublažila takve rizike. Nadalje, ti su nedostaci uzeti u obzir pri izradi stopa otkrivanja prijevара i s njima povezanih višegodišnjih analiza.

Komisija nastoji u okviru revidirane Strategije za borbu protiv prijevара poboljšati svoje analize na temelju dodatnih elemenata, osobito izradom profila zemalja, kako bi bolje razumjela razlike u otkrivanju i prijavljivanju prijevара među državama članicama.

Nadalje, analiza razloga zbog kojih je nadležno tijelo odbacilo potencijalni slučaj prijevара zajednička je odgovornost upravljačkih tijela i istražnih tijela. Službe koje analiziraju i istražuju takve slučajeve trebale bi dati povratne informacije upravljačkim tijelima o provedenim istražnim radnjama i razlozima zbog kojih nije pokrenuta istraga. U tom bi kontekstu AFCOS mogao imati veću ulogu u osiguravanju bolje koordinacije između upravljačkih tijela i pravosudnog tijela.

U podijeljenom upravljanju Komisija na države članice primjenjuje obustavu plaćanja, prekid plaćanja i financijske korekcije kako bi osigurala djelotvornu zaštitu proračuna EU-a. I države članice štite proračun EU-a – povlačenjem nepropisnih izdataka ili izdataka isplaćenih na temelju prijevара iz sufinanciranih programa. Na državama je članicama odgovornost da osiguraju povrat javnih sredstava od počinitelja prijevара, u skladu s nacionalnim zakonodavstvom ili nakon što se u nacionalnom sudskom postupku potvrdi postojanje prijevара.

Komisija na temelju smjernica o procjeni rizika od prijevара, odjeljak 4.4., redovito podsjeća na obveze država članica u pogledu mogućih horizontalnih učinaka pojedinog slučaja prijevара koji je utvrđen na razini programa. Postoje primjeri država članica koje su procjenjivale horizontalne učinke potencijalnih slučajeva prijevара na svoje sustave ili za konkretnog korisnika te su primijenile korektivne mjere.

Preporuka 4. – Praćenje mehanizama za odgovaranje na prijevare kako bi se osigurala njihova dosljedna primjena

(a) Komisija prihvaća ovu preporuku.

U Prijedlogu Uredbe o zajedničkim odredbama za razdoblje nakon 2020. utvrđena je pravna osnova za prijavu nepravilnosti. U provedbenim odredbama vodit će se računa o definiciji prijave kako je utvrđena u Direktivi o zaštiti financijskih interesa EU-a.

Kad je riječ o sumnji na prijevaru, glavna je odgovornost upravljačkih tijela prijavljivanje takvih slučajeva nacionalnim tijelima nadležnima za provođenje istrage i kaznenog progona prijave. Zadaća OLAF-a, nacionalnih tijela za provođenje istrage u slučaju prijevara i nacionalnih sudova jest utvrditi je li to postupanje bilo s namjerom te bi li ga trebalo kategorizirati kao „sumnju na prijevaru”.

Dužnosti prijavljivanja uključene su i u pravni okvir za razdoblje 2021.–2027. za kohezijske fondove. Komisija ne bi preporučila da se te obveze ograniče na slučajeve u kojima je prijevara već utvrđena.

(b) Komisija prihvaća ovu preporuku.

Komisija će nastaviti poticati države članice da sustavno procjenjuju horizontalne učinke slučajeva u kojima se sumnja na prijevaru, a koji su utvrđeni na razini programa, kako je predviđeno u odjeljku 4.4. smjernica o procjeni rizika od prijevara.

(c) Komisija prihvaća ovu preporuku.

Komisija će podsjetiti države članice na njihovu obvezu da prijavljuju prijave nadležnim istražnim tijelima (vidjeti odjeljak 4.3.3. o mehanizmima prijavljivanja iz smjernica iz 2014. o procjeni rizika od prijevara i učinkovitim i razmjernim mjerama za borbu protiv prijevara).

U Uredbi o osnivanju EPPO-a već je za sva nadležna tijela predviđena dužnost izvješćivanja (članak 24.), a to će uključivati i upravljačka tijela nakon što EPPO bude uspostavljen (najranije do studenoga 2020.).

Posljednja alineja: **Komisija napominje da je ova preporuka upućena državama članicama.**

Komisija se slaže s time da je stvarni povrat sredstava od počinitelja dio odvrćajućeg učinka poduzetih mjera.

90. Komisija će pažljivo ocijeniti svaku izmjenu te vrste koju predlože suzakonodavci.

91. U skladu s postojećim odredbama Uredbe 883/2013 uloga je službe za usklađivanje borbe protiv prijevara (AFCOS) olakšati djelotvornu suradnju i razmjenu informacija s OLAF-om. Međutim, ustroj AFCOS-a i njegove ovlasti prepušteni su odluci svake pojedine države članice. Stoga se njegov ustroj razlikuje među državama članicama, poglavito zbog različitih nacionalnih sustava, zbog čega na djelotvornost AFCOS-a ponekad utječu ograničene ovlasti i resursi koje su im neke države članice dodijelile.

Komisija je 2013. izdala smjernice kako bi pomogla državama članicama u uspostavljanju njihovih AFCOS-a te je u njima opisala potencijalno širu ulogu za AFCOS, no taj dokument nije imao obvezujući učinak.

U evaluaciji Uredbe o OLAF-u pokazalo se da je osnivanje AFCOS-a dovelo do jasnog poboljšanja u suradnji i razmjeni informacija između OLAF-a i država članica, no utvrđeno je i da ima prostora za daljnje poboljšanje. Iako je raznolikost AFCOS-a priznata, postojala su različita stajališta (ponajprije među samim AFCOS-ima) o potrebi za daljnjim usklađivanjem njihove uloge i ovlasti.

U Komisijinu Prijedlogu o izmjeni Uredbe o OLAF-u pojašnjavaju se odgovornosti AFCOS-a u pogledu pružanja pomoći OLAF-u; u tu je svrhu predviđena obveza u pogledu rezultata za AFCOS-e, pri čemu se odustalo od usklađivanja njihova ustroja i ovlasti uvođenjem minimalnih funkcija. Osim toga, u prijedlogu je predviđena pravna osnova za horizontalnu suradnju među AFCOS-ima.

Komisija se slaže s time da je dobra koordinacija među tijelima država članica ključna za uspješnu borbu protiv prijevара.

Preporuka 5. – Podupiranje širenja funkcija AFCOS-a radi poboljšanja koordinacije

Komisija prihvaća ovu preporuku.

Opća je uloga AFCOS-a pružanje potpore OLAF-ovim istragama u državi članici, a ta zadaća može zahtijevati povezivanje upravljačkih i drugih tijela države članice koja su uključena u borbu protiv prijevара te koordiniranje među njima. Stoga je to već sada dio uloge AFCOS-a te će Komisija nastaviti poticati AFCOS-e država članica da prošire svoju mrežu. AFCOS-i mogu najbolje utvrditi koja su predmetna tijela, koja mogu biti brojna te se mogu razlikovati od države članice do države članice.

92. Komisija se s Europskim revizorskim sudom slaže da je važno osigurati djelotvornost AFCOS-a te bi mogla podržati jasnije definiranje funkcija AFCOS-a.

Međutim, u Komisijinu Prijedlogu izmjene Uredbe o OLAF-u ostalo je nepromijenjeno opće načelo da se ustroj i zadaće AFCOS-a trebaju određivati nacionalnim pravom. Područje primjene Uredbe 883/2013 ograničeno je na istražni mandat OLAF-a, pa je u pogledu uloge AFCOS-a ona usmjerena na potporu koju bi AFCOS trebao pružati OLAF-u u izvršavanju tog mandata. Iako se odustalo od bilo kakvog usklađivanja, u prijedlogu se propisuje da bi AFCOS trebao „pružati” ili „pribavljati” pomoć koja je potrebna OLAF-u (obveza u pogledu rezultata za AFCOS). Stoga Komisijin prijedlog već predstavlja znatno poboljšanje u odnosu na postojeće stanje, jer bi AFCOS trebao osigurati pružanje pomoći OLAF-u, neovisno o tome pruža li tu pomoć izravno AFCOS ili je pruža drugo tijelo koje djeluje na zahtjev AFCOS-a.

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 osmišljavanju 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 II. revizijsko vijeće, kojim predsjedava članica Suda Iliana Ivanova i koje je specijalizirano za rashodovna područja ulaganja u koheziju, rast i uključivanje. Reviziju je predvodio član Suda Henri Grethen, a potporu su mu pružali ataše u njegovu uredu Ildikó Preiss, glavni rukovoditelj Juan Ignacio González Bastero, voditelj radnog zadatka Jorge Guevara López (ovlašteni istražitelj prijevera – CFE) te revizori Dana Christina Ionita, Sandra Dreimane (ovlaštena istražiteljica prijevera – CFE), Florence Fornaroli, Efstratios Varetidis, Márton Baranyi, Živka Kalajdžieva, i Janka Nagy-Babos. Jezičnu podršku pružao je Thomas Everett.



Slijeva nadesno: Márton Baranyi, Thomas Everett, Efstratios Varetidis, Henri Grethen, Ildikó Preiss, Dana Christina Ionita, Juan Ignacio González Bastero, Janka Nagy-Babos, Jorge Guevara López, Florence Fornaroli, Sandra Dreimane.

Događaj	Datum
Usvajanje memoranduma o planiranju revizije / početak revizije	10.1.2018
Službeno slanje nacrtu izvješća Komisiji (ili drugom subjektu nad kojim se obavlja revizija)	23.1.2019
Usvajanje konačnog izvješća nakon raspravnog postupka	27.3.2019
Primitak službenih odgovora Komisije (ili drugog subjekta nad kojim se obavlja revizija) na svim jezicima	6.5.2019

Suzbijanje prijevvara i drugih nezakonitih radnji koje štete financijskim interesima EU-a zajednička je odgovornost Komisije i država članica. U području kohezijske politike EU-a, u kojem je broj prijavljenih prijevvara znatno veći nego u drugim rashodovnim područjima, prvu liniju obrane u borbi protiv prijevvara čine tijela država članica odgovorna za upravljanje programima EU-a.

U okviru ove revizije Sud je procijenio jesu li upravljačka tijela postupala u skladu sa svojim odgovornostima u svakoj fazi procesa upravljanja borbom protiv prijevvara: sprječavanju prijevvara, otkrivanju prijevvara i poduzimanju odgovarajućih mjera u pogledu prijevvara.

Sud je utvrdio da su upravljačka tijela poboljšala način na koji obavljaju procjenu rizika od prijevvara i oblikuju mjere za sprječavanje prijevvara, no ona i dalje moraju poboljšati otkrivanje prijevvara, poduzimanje odgovarajućih mjera i koordinaciju relevantnih aktivnosti među različitim tijelima država članica. Naime, ona nisu ostvarila nikakav bitan napredak u pogledu proaktivnog otkrivanja prijevvara i uporabe alata za analitičku obradu podataka. Upravljačka tijela u nedovoljnoj mjeri prijavljuju Komisiji slučajeve prijevvara, što narušava pouzdanost objavljenih stopa otkrivanja prijevvara. Destimulacija je ograničena na prijetnju od uskraćivanja financijskih sredstava EU-a te ne postoje druge destimulativne kazne ili sankcije. Povrh toga, sumnje na prijevvaru ne prijavljuju se na sustavan način istražnim tijelima i tijelima kaznenog progona.



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD



Ured za publikacije

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

Tel.: +352 4398-1

Upiti: eca.europa.eu/hr/Pages/ContactForm.aspx
Internetske stranice: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Europska unija, 2019.

Za svaku uporabu ili umnažanje fotografija ili druge građe koja nije obuhvaćena autorskim pravima Europske unije dopuštenje se mora zatražiti izravno od nositelja autorskih prava.