



Bruxelles, 27.7.2023.
COM(2023) 464 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE VIJEĆU I EUROPSKOM PARLAMENTU

34. godišnje izvješće o zaštiti financijskih interesa Europske unije i borbi protiv prijevара – 2022.

{SWD(2023) 272 final} - {SWD(2023) 273 final} - {SWD(2023) 274 final} -
{SWD(2023) 275 final} - {SWD(2023) 276 final}

Sadržaj

1.	Uvod	3
2.	Ključne mjere na razini EU-a u prvom su planu	3
2.1.	Preinaka Financijske uredbe	4
2.2.	Provedba nacionalnih planova za oporavak i otpornost	5
2.3.	Prenošenje Direktive PIF – trenutno stanje	5
2.4.	Revizija akcijskog plana uz strategiju Komisije za borbu protiv prijevara	6
2.5.	Program Unije za borbu protiv prijevara	6
2.6.	Programi EU-a u području carina i oporezivanja	7
2.6.1.	Program Fiscalis	7
2.6.2.	Carinski program	7
2.6.3.	Instrument za financijsku potporu namijenjenu opremi za carinske provjere	7
2.7.	Rezolucija Europskog parlamenta o izvješću PIF za 2021.	7
2.8.	Druge inicijative	8
2.8.1.	Klauzule o borbi protiv prijevara u međunarodnim sporazumima	8
2.8.2.	Drugi akcijski plan za borbu protiv nezakonite trgovine duhanom	9
2.8.3.	Suzbijanje pranja novca i financiranja terorizma	9
3.	Mjere država članica za zaštitu financijskih interesa EU-a	9
3.1.	Nacionalne strategije za borbu protiv prijevara	9
3.2.	Mjere za borbu protiv prijevara donesene na nacionalnoj razini	10
3.3.	Provedba Komisijinih preporuka državama članicama iz 2021.	13
4.	Suzbijanje nepravilnosti, prijevara, korupcije i sukoba interesa štetnih za proračun EU-a	14
4.1.	Opći pregled	14
4.1.1.	Istrage OLAF-a	15
4.1.2.	Istrage EPPO-a	15
4.2.	Prihodi – tradicionalna vlastita sredstva	16
4.3.	Rashodi	17
4.3.1.	Poljoprivreda	17
4.3.2.	Kohezijska politika	19
4.3.3.	Ostala proračunska područja	20
4.4.	Organizirani kriminal, korupcija i sukob interesa	20
5.	Zaključci i preporuke	22
5.1.	Razumijevanje prijevara radi njihova učinkovitijeg suzbijanja	22
5.2.	Inovacije u borbi protiv prijevara: slučaj digitalizacije	23
5.3.	Jačanje upravljanja borbom protiv prijevara	23

SAŽETAK

U skladu s obvezom utvrđenom u članku 325. stavku 5. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) Komisija u suradnji s državama članicama EU-a svake godine Europskom parlamentu (EP) i Vijeću podnosi izvješće o mjerama poduzetima za provedbu tog članka („izvješće PIF“). Europski parlament na temelju tog izvješća donosi svoj godišnji prijedlog rezolucije o zaštiti financijskih interesa EU-a i borbi protiv prijevara.

U izvješću PIF za 2022. istaknute su mjere na razini EU-a i nacionalnoj razini za jačanje zaštite financijskih interesa Unije.

Provedba nacionalnih planova za oporavak i otpornost sad je u punom zamahu i Komisija je poduzela više mjera za njihovu pravilnu provedbu. Konkretno, u tijeku su revizije sustava u kojima se u prvi plan stavlja zaštita financijskih interesa EU-a, ističu primjeri dobre prakse i utvrđuju nedostaci koje je potrebno ispraviti.

Unija već drugu godinu provodi program za borbu protiv prijevara, u okviru kojeg se u EU-u financiraju inicijative za jačanje borbe protiv prijevara te podupiru održavanje i razvoj informatičkih alata za administrativnu pomoć u carinskim pitanjima i prijavljivanje nepravilnosti.

Prijedlog preinake Financijske uredbe namijenjen je povećanju transparentnosti u korištenju sredstava EU-a i jačanju digitalizacije u borbi protiv prijevara na štetu tih sredstava. Digitalizacija borbe protiv prijevara je i jedna od glavnih tema revizije akcijskog plana uz strategiju Komisije za borbu protiv prijevara pokrenute 2022.

Države članice donijele su korektivne mjere nakon što je Komisija pokrenula postupke zbog povrede povezane s nepravilnim prenošenjem Direktive PIF. Očekuje se da će većina mjera biti provedena u narednim mjesecima.

Dvadeset i četiri države članice uspostavile su ili trenutačno dovršavaju strategiju za povećanje zaštite financijskih interesa EU-a. Te se strategije razlikuju s obzirom na područje primjene i usmjerenost, ali najčešći je pristup donošenje nacionalne strategije za borbu protiv prijevara (NAFS).

Države članice također su većinom slijedile preporuke Komisije za poboljšanje analize rizika i povećanje digitalizacije u borbi protiv prijevara.

Kad je riječ o istragama prijevara, korupcije, sukoba interesa i drugih nepravilnosti koje štete financijskim interesima EU-a, Europski ured za borbu protiv prijevara i Ured europskog javnog tužitelja imaju važnu ulogu u cjelokupnoj arhitekturi EU-a za borbu protiv prijevara. Broj nepravilnosti koje se smatraju prijevarom i nepravilnosti koje se ne smatraju prijevarom, a koje su države članice prijavile u carinskim pitanjima i podijeljenom upravljanju neznatno se povećao u odnosu na 2021., a njihov se financijski učinak smanjio. U izvješću se na temelju analize tih podataka ističu glavna područja rizika povezanih s carinama, poljoprivredom i kohezijskom politikom.

Otkrivanje i prijavljivanje sumnji na prijevaru još se mogu znatno poboljšati, kao i njihovo daljnje praćenje. I dalje postoje velike razlike među državama članicama. Države članice s niskom učestalošću prijevara trebale bi uložiti u analizu rizika od prijevara kako bi procijenile u kojoj mjeri niska stopa otkrivanja proizlazi iz malih razmjera prijevara, a u kojoj iz sistemskih nedostataka sustava otkrivanja ili prijavljivanja.

Digitalizacija borbe protiv prijevara mora biti ključan element strategija za borbu protiv prijevara. Ona je i prilika i prijetnja jer i počinitelji prijevara sve češće primjenjuju i iskorištavaju nove tehnologije za počinjenje kaznenih djela. Države članice trebale bi uključiti digitalizaciju borbe protiv prijevara u svoje NAFS-ove. Komisija ponavlja svoju preporuku državama članicama koje još nisu donijele NAFS da to učine.

POPIS POKRATA

AFCOS	Služba za koordinaciju borbe protiv prijevara
AFIS	informacijski sustav za borbu protiv prijevara
AML	suzbijanje pranja novca
BDP	bruto domaći proizvod
CAFS	strategija Komisije za borbu protiv prijevara
CCEI	Instrument za financijsku potporu namijenjenu opremi za carinske provjere
CRMS	zajednički sustav upravljanja rizicima u carinskim pitanjima
EDES	sustav ranog otkrivanja i isključenja
EP	Europski parlament
EPPO	Ured europskog javnog tužitelja
ESIF	europski strukturni i investicijski fondovi
EU	Europska unija
FAMI	Fond za azil, migracije i integraciju
FEAD	Fond europske pomoći za najpotrebitije
FU	Financijska uredba
IMS	sustav za upravljanje nepravilnostima
IPA	Instrument pretpristupne pomoći
JCO	zajednička carinska operacija
MAA	uzajamna administrativna pomoć
NAFS	nacionalne strategije za borbu protiv prijevara
OIP	obvezujuće informacije o podrijetlu
OLAF	Europski ured za borbu protiv prijevara
PDV	porez na dodanu vrijednost
PIF	zaštita financijskih interesa
RRF	Mehanizam za oporavak i otpornost
RTD&I	istraživanja, tehnološki razvoj i inovacije
TEN	transeuropska mreža
TVS	tradicionalna vlastita sredstva
UAFP	Program Unije za borbu protiv prijevara
UFEU	Ugovor o funkcioniranju Europske unije
VFO	višegodišnji financijski okvir
ZPP	zajednička poljoprivredna politika

1. UVOD

Proračun EU-a za 2022. iznosi približno 170,6 milijardi EUR, što je oko 1 % bruto domaćeg proizvoda (BDP) EU-a. Višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021.–2027. iznosi 1 074,3 milijarde EUR. Dodatan je izvor sredstava instrument Next Generation EU, paket EU-a za gospodarski oporavak nakon pandemije bolesti COVID-19, iz kojeg je osigurano 750 milijardi EUR za potrošnju u razdoblju 2021.–2026.

EU ta sredstva koristi za financiranje politika i promicanje svojih ciljeva i vrijednosti.

Države članice EU-a upravljaju najvećim dijelom rashoda EU-a i prikupljaju tradicionalna vlastita sredstva (TVS), u prvom redu carinske pristojbe.

Na temelju [članka 325.](#) Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) EU i njegove države članice suzbijaju prijevare i sva druga nezakonita djelovanja koja su usmjerena protiv financijskih interesa Unije¹. U skladu s člankom 325. stavkom 5. UFEU-a Komisija u suradnji s državama članicama EU-a svake godine Europskom parlamentu (EP) i Vijeću podnosi izvješće o mjerama poduzetima za provedbu tog članka. Ovim se izvješćem, koje je poznato i kao izvješće PIF (izvješće o zaštiti financijskih interesa EU-a), ispunjava ta obveza za 2022. Priloženo mu je pet radnih dokumenata².

Okvir 1: Metodološki pristup

Sve primjenjive definicije navedene su u okvirima 1., 2. i 3. [izvješća PIF za 2021.](#)

Izvješće PIF za 2022. u prvom se redu odnosi na ključne inicijative na razini EU-a i nacionalnoj razini. U digitalnoj verziji navedene su dodatne informacije putem hiperpoveznica i uključenog dodatnog sadržaja.

Odjeljak 2. izvješća odnosi se na mjere na razini EU-a, a odjeljak 3. obuhvaća mjere poduzete na nacionalnoj razini. U odjeljku 4. iznose se podaci i glavni analitički nalazi o borbi protiv prijevara, korupcije, sukoba interesa i drugih nepravilnosti na štetu proračuna EU-a. Izvješće završava odjeljkom 5., koji sadržava zaključke i preporuke.

2. KLJUČNE MJERE NA RAZINI EU-A U PRVOM SU PLANU

Ovaj odjeljak izvješća odnosi se na ključne političke i zakonodavne inicijative na razini EU-a za zaštitu njegovih financijskih interesa. Nisu navedene sve inicijative.

¹ Članak 310. stavak 6. UFEU-a.

² Ovom izvješću PIF priloženo je sljedećih pet radnih dokumenata službi Komisije:

- a) Statističko vrednovanje nepravilnosti prijavljenih 2022. u odnosu na vlastita sredstva, prirodne resurse, kohezijsku politiku, pretpristupnu pomoć i izravne rashode;
- b) Mjere za zaštitu financijskih interesa EU-a koje su države članice donijele 2022.;
- c) Mjere poduzete na temelju preporuka iz izvješća Komisije o zaštiti financijskih interesa EU-a i borbi protiv prijevara za 2021.;
- d) Europski program za borbu protiv prijevara – provedba 2022.;
- e) Sustav ranog otkrivanja i isključenja (EDES) – povjerenstvo iz članka 143. Financijske uredbe.

2.1. Preinaka Financijske uredbe

Glavni je razlog revizije Financijske uredbe (FU)³ njezino usklađivanje s paketom višegodišnjeg financijskog okvira (VFO) kako bi se sva općenita financijska pravila uključila u jedinstven skup pravila i time pružila veća pravna sigurnost institucijama EU-a i primateljima sredstava. Kad je riječ o zaštiti financijskih interesa EU-a, Komisija ciljanom izmjenom Financijske uredbe namjerava dodatno unaprijediti: i. način na koji se javnosti pružaju informacije o korištenju proračuna EU-a i o primateljima financijskih sredstava EU-a te ii. zaštitu proračuna EU-a od nepravilnosti, prijevara, korupcije i sukoba interesa.

U vezi s prvim ciljem, u skladu s prijedlogom države članice i ostala tijela koja provode proračun EU-a u okviru svih oblika upravljanja dužni su Komisiji jednom godišnje dostaviti informacije o primateljima financijskih sredstava EU-a, uključujući jedinstvene identifikacijske brojeve ako su primatelji pravne osobe. Komisija bi tim informacijama dodala dostupne informacije o izravnom upravljanju te bi bila odgovorna za konsolidaciju, centralizaciju i objavljivanje informacija u bazi podataka na jedinstvenim internetskim stranicama, poboljšanoj verziji **sustava financijske transparentnosti** koja bi obuhvaćala sve oblike upravljanja. Prava korisnika koja se odnose na njihov privatni život i osobne podatke i dalje će biti zaštićena⁴.

Drugi će se cilj nastojati ostvariti na tri načina. Prvo, Komisija predlaže da **upotreba jedinstvenog integriranog informatičkog sustava** za rudarenje podataka i procjenu rizika postane **obvezna**. Drugo, Komisija ujedno predlaže **proširenje područja primjene i povećanje učinkovitosti sustava ranog otkrivanja i isključenja (EDES)**⁵ te njegovo jačanje boljim usmjerenjem njegove primjene na sredstva u okviru podijeljenog i izravnog upravljanja (primjerice u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost). Komisija predlaže i mogućnost da se povezani subjekti i/ili stvarni vlasnici primarnog isključenog subjekta isključe iz nadmetanja za ugovore o javnoj nabavi, a u konačnici i iz dobivanja sredstava EU-a. Odbijanje suradnje u istragama, provjerama ili revizijama koje provodi dužnosnik za ovjeravanje, Europski ured za borbu protiv prijevara (OLAF), Ured europskog javnog tužitelja (EPPO) ili Revizorski sud te poticanje na mržnju ili diskriminaciju dodaju se kao razlozi za isključenje. Treće, ako ih suzakonodavac odobri, predloženim izmjenama Financijske uredbe **povećat će se učinkovitost i kvaliteta kontrola i revizija uz pomoć digitalizacije i novih tehnologija** kao što su strojno učenje, robotska automatizacija procesa i umjetna inteligencija. Digitalizacija borbe protiv prijevara tema je i revizije akcijskog plana uz strategiju Komisije za borbu protiv prijevara (CAFS) pokrenute 2023.⁶

³ COM(2022) 223 final, 16.5.2022.

⁴ U skladu s Uredbom (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka) (SL L 119, 4.5.2016., str. 1.) i Uredbom (EU) 2018/1725 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2018. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka u institucijama, tijelima, uredima i agencijama Unije i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 45/2001 i Odluke br. 1247/2002/EZ (SL L 295/39, 21.11.2018.).

⁵ Za detaljan pregled odluka koje je povjerenstvo donijelo 2022. vidjeti dokument „Sustav ranog otkrivanja i isključenja (EDES) – povjerenstvo iz članka 143. Financijske uredbe” priložen ovom izvješću.

⁶ Vidjeti odjeljak 2.4.

2.2. Provedba nacionalnih planova za oporavak i otpornost

Mehanizmom za oporavak i otpornost (RRF) podupire se provedba reformi i ulaganja navedenih u nacionalnim planovima za oporavak i otpornost. Uredbom o RRF-u od država članica zahtijeva se da poduzmu sve primjerene mjere za zaštitu financijskih interesa Unije te da osiguraju korištenje sredstava u skladu s primjenjivim pravom EU-a i nacionalnim pravom. Stoga su države članice obvezne uspostaviti djelotvorne i učinkovite sustave kontrole te osigurati usklađenost s cjelokupnim relevantnim nacionalnim i europskim zakonodavstvom, uključujući pravila o javnoj nabavi i državnim potporama. Države članice odgovorne su za osiguravanje zaštite sredstava od prijevара, korupcije, sukoba interesa (definirani kao „ozbiljne nepravilnosti”) i dvostrukog financiranja⁷.

Komisija je procijenila te sustave kontrole prije odobrenja planova i provodi revizije sustava⁸.

U revizijskoj strategiji Komisije propisuju se te revizije sustava upravljanja i kontrole u svim državama članicama. Komisija je 2022. provela 16 revizija sustava koje su se odnosile na zaštitu financijskih interesa EU-a⁹.

Te revizije sustava obuhvaćaju 16 koordinacijskih i 48 provedbenih tijela, kao što su ministarstva i agencije. Do kraja 2023. u svim će državama članicama revizija biti provedena najmanje jednom. Pet revizijskih zadataka obavljeno je u prvom tromjesečju 2023. Revidirana tijela odabrana su na temelju procjene rizika.

Komisija je na temelju trenutnih revizija utvrdila razlike u načinu na koji su revidirana provedbena i koordinacijska tijela uvela sustave unutarnje kontrole.

U okviru revizija RRF-a utvrđeni su primjeri dobre prakse među nekim provedbenim tijelima, kao što su procjena rizika u pogledu osjetljivog osoblja, postupci za otkrivanje mogućih prijevара i korupcije, posebno upotreba alata za rudarenje podataka, postupci za otkrivanje mogućeg sukoba interesa i postupci za provjeru mogućeg dvostrukog financiranja prije odluke o dodjeli bespovratnih sredstava.

Glavni su otkriveni problemi nedovoljna koordinacija/nedovoljan nadzor koji provode koordinacijska tijela, nepotpune strategije za borbu protiv prijevара, nepostojeći elementi u procjenama rizika od prijevара, potreba za poboljšanjem *ex ante* kontrola za sprečavanje sukoba interesa, niska stopa sudjelovanja u aktivnostima osposobljavanja namijenjenima informiranju o prijevarama i nedostaci u prijavljivanju nepravilnosti OLAF-u radi moguće istrage. Komisija izdaje preporuke, a države članice prihvatile su rokove za rješavanje tih pitanja.

2.3. Prenošnje Direktive PIF – trenutno stanje

Direktiva (EU) 2017/1371 o suzbijanju prijevара počinjenih protiv financijskih interesa Unije kaznenopravnim sredstvima (Direktiva PIF)¹⁰ donesena je 5. srpnja 2017. Rok za prenošenje

⁷ Europol, OLAF, EPPO, Eurojust i 21 država članica udružili su snage 2021. u operaciji SENTINEL kako bi preduhitрили očekivani val prijevара na štetu fondova za oporavak. Za više pojedinosti vidjeti [kratki prikaz 11. u izvješću PIF za 2021., str. 28.](#)

⁸ Kad je riječ o procjeni planova, vidjeti [odjeljak 5.3. izvješća PIF za 2021.](#)

⁹ Španjolska, Slovačka, Estonija, Danska, Grčka, Češka, Italija, Litva, Malta, Slovenija, Bugarska, Cipar, Finska, Irska, Latvija i Poljska.

¹⁰ Direktiva (EU) 2017/1371 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. srpnja 2017. o suzbijanju prijevара počinjenih protiv financijskih interesa Unije kaznenopravnim sredstvima (SL L 198, 28.7.2017., str. 29.–41.).

Direktive istekao je 6. srpnja 2019. Komisija je poduzela mjere za rješavanje otvorenih pitanja usklađenosti u određenim državama članicama¹¹.

Do kraja 2022.¹² zbog nepravilnog prenošenja Direktive protiv 18 država članica pokrenuti su postupci zbog povrede.

Uz Češku, čiji je postupak zbog povrede zaključen 2022., očekuje se da će mnoge od tih zemlja biti potpuno usklađene s Direktivom PIF u narednim mjesecima.

2.4. Revizija akcijskog plana uz strategiju Komisije za borbu protiv prijevvara

Trenutačnim se CAFS-om, koji je donesen 2019., nastoji dodatno poboljšati sprečavanje, otkrivanje i sankcioniranje prijevvara te se pruža okvir za kontinuirani rad Komisije na smanjenju razine prijevvara na štetu proračuna EU-a. Priložen mu je i akcijski plan sa 63 mjere namijenjene Komisiji, od kojih je 60 provedeno do kraja 2022. (ili su u tijeku ako je riječ o kontinuiranim mjerama). Kako bi se osigurao kontinuiran angažman Komisije u borbi protiv prijevvara i dogovorilo na nove izazove, OLAF je započeo s pripremama za reviziju akcijskog plana 2022.

2.5. Program Unije za borbu protiv prijevvara

Program Unije za borbu protiv prijevvara (UAFP) ima proračun od 181 milijun EUR za razdoblje 2021.–2027. i osigurava financijsku potporu za zaštitu financijskih interesa EU-a u državama članicama, za organizaciju uzajamne administrativne pomoći i suradnje u carinskim i poljoprivrednim pitanjima (komponenta AFIS) te za razvoj i održavanje sustava za upravljanje nepravilnostima (IMS) putem kojeg države članice prijavljuju nepravilnosti.

U Odluci o financiranju za 2022. komponenti Hercule dodijeljeno je 15,4 milijuna EUR, komponenti AFIS 9 milijuna EUR i komponenti IMS oko 1 milijun EUR. Raspoloživa sredstva uspješno su iskorištena 2022. s pomoću raznih dostupnih instrumenata financiranja:

- objavljena su i ocijenjena dva poziva na dostavu prijedloga te je odobreno 38 dodjela bespovratnih sredstava tijelima, sveučilištima i istraživačkim institutima država članica,
- u okviru programa financirale su se i razne aktivnosti u korist tijela država članica, kao što su specijalizirano osposobljavanje u području forenzike i za analitičare te pristup komercijalnim bazama podataka,
- sklopljeni su administrativni dogovori sa Zajedničkim istraživačkim centrom o pružanju specijalizirane analitičke potpore u istraživanju novih metoda za utvrđivanje mogućih carinskih prijevvara, a prema potrebi i za razvoj s njima povezanih informatičkih alata za tijela država članica (npr. automatizirani alat za praćenje, analitika kretanja kontejnera i analize duhana).

¹¹ Vidjeti [odjeljak 5.1. izvješća PIF za 2021.](#)

¹² Do 10. lipnja 2023. Komisija je zbog nepravilnog prenošenja Direktive pokrenula postupke zbog povrede protiv 20 država članica. Od tih 20 postupaka dva su pokrenuta 2023. (Bugarska i Poljska), jedan je zaključen (Češka), a u jednom je slučaju (Finska) Komisija odlučila poslati obrazloženo mišljenje. Kad je riječ o preostalim 16 postupaka (Belgija, Cipar, Estonija, Grčka, Španjolska, Hrvatska, Mađarska, Luksemburg, Latvija, Malta, Nizozemska, Portugal, Rumunjska, Švedska, Slovenija i Slovačka), Komisija trenutačno procjenjuje zaprimljene odgovore država članica na službene opomene.

2.6. Programi EU-a u području carina i oporezivanja

2.6.1. Program Fiscalis

Programom Fiscalis nastoji se pružiti potpora poreznim tijelima kako bi se poboljšalo funkcioniranje unutarnjeg tržišta, poticala konkurentnost, suzbijali porezne prijevare, utaja poreza i izbjegavanje plaćanja poreza te poboljšala naplata poreza i tako pomoglo u zaštiti financijskih interesa država članica i poreznih obveznika. Programom se podupiru relevantna tijela u provedbi prava EU-a u području oporezivanja jer se osigurava razmjena informacija, podupire administrativna suradnja te pridonosi smanjenju administrativnog opterećenja poreznih tijela i troškova usklađivanja poreznih obveznika ako je potrebno.

Aktivnosti programa Fiscalis u području oporezivanja nastavile su se 2022., uključujući one povezane s digitalnom tranzicijom. Primjerice, u okviru tog programa financirale su se aktivnosti koje podupiru automatsku razmjenu informacija i tako poreznim upravama omogućuju jačanje vlastitih kapaciteta za suzbijanje poreznih prijevara, utaje poreza i agresivnog poreznog planiranja.

2.6.2. Carinski program

Carinski program EU-a podupire razvoj i rad središnjih informatičkih sustava za carine u Europskoj uniji. Cilj mu je zaštititi financijske i gospodarske interese EU-a i njegovih država članica.

Aktivnosti carinskog programa nastavile su se 2022. u skladu s prioritetima politika Unije, posebno u području digitalne i zelene tranzicije te kako bi se poduprlo neometano funkcioniranje carinske unije. Konkretno, kad je riječ o informatičkim sustavima, sustav upravljanja rizicima u carinskim pitanjima 2 (CRMS) započeo je s radom 2022. i omogućio razmjenu informacija o rizicima u stvarnom vremenu među carinskim upravama država članica te znatna poboljšanja u razmjeni informacija i obavijesti o rizicima među stručnjacima država članica koji se bave rizicima i njihovim upravljanjem.

2.6.3. Instrument za financijsku potporu namijenjenu opremi za carinske provjere

Instrument za financijsku potporu namijenjenu opremi za carinske provjere (CCEI) podupire nabavu, održavanje i nadogradnju opreme za carinske provjere namijenjene za neintruzivne inspekcije, nalaženje skrivenih predmeta na osobama, otkrivanje zračenja i nuklida, analizu uzoraka u laboratorijima, uzorkovanja i analize na terenu, zajedno s alatima za ručne pretrage i drugim vrstama opreme za inovativne tehnologije neintruzivnog otkrivanja.

U okviru prvog višegodišnjeg programa rada CCEI-ja 2022. na temelju potpisanih ugovora o bespovratnim sredstvima odobrena su financijska sredstva EU-a u iznosu od 273,5 milijuna EUR za sufinanciranje nabave, održavanja i nadogradnje najsuvremenije opreme za carinske provjere na graničnim prijelazima i u carinskim laboratorijima u Uniji.

2.7. Rezolucija Europskog parlamenta o izvješću PIF za 2021.

Europski parlament donio je 19. siječnja 2023. rezoluciju o zaštiti financijskih interesa EU-a za 2021.¹³

¹³ Dokumentacija o postupku [2022/2152\(INI\)](#).

U Rezoluciji je podržan rad Komisije na zaštiti financijskih interesa EU-a i predložene su daljnje mjere u više područja povezanih s borbom protiv prijevара. Navedeno je da bi Parlament trebao imati važnu ulogu u upravljanju RRF-om te se pozvalo na povećanje digitalizacije, interoperabilnost podatkovnih sustava i usklađivanje praćenja i izvješćivanja u EU-u. Parlament je istaknuo glavne prijetnje proračunu EU-a, kao što su prekogranični organizirani kriminal i korupcija. Također je zatražio da Komisija podnese prijedlog o osnivanju međuinstitucijskog etičkog tijela, ojača mehanizme unutarnje kontrole i uvede „razdoblje mirovanja” kako bi se izbjegao fenomen „rotirajućih vrata”. Parlament je istaknuo ulogu OLAF-a, EPPO-a, Eurojusta i Europolu u borbi protiv prijevара i korupcije te ponovno pozvao da im se osiguraju odgovarajući resursi. Od Komisije je zatražio da poduzme potrebne mjere za učinkovito prenošenje Direktive PIF, Direktive (EU) 2018/843 („Peta direktiva o sprečavanju pranja novca”)¹⁴ i Direktive (EU) 2019/1937 („Direktiva o zviždačima”)¹⁵. Naglasio je da bi sredstva potrošena u trećim zemljama trebalo bolje nadzirati.

Kratki prikaz 1 – Odgovor Komisije na Rezoluciju Europskog parlamenta

Komisija je već poduzela mjere u nekoliko područja obuhvaćenih Rezolucijom. Predloženom preinakom Financijske uredbe¹⁶ želi se ojačati zaštita financijskih interesa EU-a, među ostalim i digitalizacijom borbe protiv prijevара. Kako je najavila predsjednica von der Leyen¹⁷, Komisija je nedavno predstavila sveobuhvatan paket za borbu protiv korupcije¹⁸ namijenjen sprečavanju korupcije i izgradnji kulture integriteta, usklađivanju definicija kaznenih djela, povećanju stupnja kaznenih sankcija i osiguravanju učinkovitih istraga i kaznenog progona korupcije (među ostalim u odnosu na zaštitu financijskih interesa EU-a). Komisija je podnijela prijedlog¹⁹ o zajedničkom sporazumu o osnivanju međuinstitucijskog etičkog tijela. EPPO je dobio dodatno osoblje za svladavanje povećanog radnog opterećenja. OLAF će 2023. provesti mapiranje službi za koordinaciju borbe protiv prijevара (AFCOS) i procijeniti jesu li potrebne daljnje mjere za njihovo jačanje²⁰ i, ako jesu, koje bi to mjere bile.

2.8. Druge inicijative

2.8.1. Klauzule o borbi protiv prijevара u međunarodnim sporazumima

Odgovarajuće odredbe o borbi protiv prijevара u međunarodnim sporazumima koje EU sklapa s trgovinskim partnerima ključan su doprinos zaštiti financijskih interesa EU-a. Komisija je 2022. dogovorila odredbe o uzajamnoj administrativnoj pomoći (MAA) i djelotvorne mjere za borbu protiv prijevара u četirima međunarodnim sporazumima²¹.

¹⁴ Direktiva (EU) 2018/843 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2018. o izmjeni Direktive (EU) 2015/849 o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma i o izmjeni direktiva 2009/138/EZ i 2013/36/EU (SL L 156, 19.6.2018., str. 43.–74.).

¹⁵ Direktiva (EU) 2019/1937 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2019. o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije (SL L 305, 26.11.2019., str. 17.).

¹⁶ Vidjeti odjeljak 2.1.

¹⁷ Govor o stanju Unije od 14. rujna 2022.

¹⁸ 3. svibnja 2023.

¹⁹ COM(2023) 311 final od 8. lipnja 2023.

²⁰ Više informacija u službenom odgovoru Komisije Europskom parlamentu.

²¹ Australija, Indonezija, Indija i Ujedinjena Kraljevina u vezi s Gibraltalom.

2.8.2. Drugi akcijski plan za borbu protiv nezakonite trgovine duhanom

Komisija i OLAF dovršili su 2022. provedbu 49 mjera obuhvaćenih Drugim akcijskim planom za borbu protiv nezakonite trgovine duhanom za razdoblje 2018.–2022.

2.8.3. Suzbijanje pranja novca i financiranja terorizma

Prijevare na štetu proračuna EU-a mogu biti i predikatno kazneno djelo koje prethodi drugim kaznenim djelima. Stoga, iako nije izravno povezan sa zaštitom proračuna EU-a, u ovom bi kontekstu relevantan mogao postati i pravni okvir EU-a za suzbijanje pranja novca (AML) i financiranja terorizma²². Komisija i dalje podupire provedbu okvira za politiku o suzbijanju pranja novca te nastoji uspostaviti dobru suradnju i razmjenu informacija s budućim tijelom za suzbijanje pranja novca.

3. MJERE DRŽAVA ČLANICA ZA ZAŠTITU FINACIJSKIH INTERESA EU-A

3.1. Nacionalne strategije za borbu protiv prijevara

Komisija je kontinuirano poticala države članice da donesu nacionalne strategije za borbu protiv prijevara (NAFS) te su 2022. samo tri države članice navele da nemaju nikakvu strategiju za zaštitu financijskih interesa EU-a. Pristupi koje su primijenile ostale 24 države članice uvelike su se razlikovali²³.

Petnaest država članica ima uspostavljen NAFS. Pet je izvijestilo da su u postupku izrade nacrtu NAFS-a ili da će uskoro donijeti NAFS, a još su četiri navele da su uspostavile alternativnu strategiju²⁴.

Slika 1.: Pregled vrsta strategija država članica za borbu protiv prijevara i područja koja obuhvaćaju

Vrsta	Država članica																											
	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	ES	FI	FR	GR	HR	HU	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	
Nacionalni AFS																												
Regionalni AFS																												
Sektorski nacionalni																												
Sektorski regionalni																												
Borba protiv korupcije																												
Drugo																												
Područje																												
Kohezijska politika																												
Poljoprivreda																												
Ribarstvo																												
Carine																												
PDV																												
RRF																												
Drugo																												

²² https://finance.ec.europa.eu/financial-crime/eu-context-anti-money-laundering-and-counter-funding-terrorism_en U trenutku izrade ovog izvješća sve su države članice izvijestile o potpunom prenošenju Pete direktive o sprečavanju pranja novca (Direktiva (EU) 2018/843 o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma).

²³ Informacije su prikupljene posebnim upitnikom. Vidjeti dokument „Mjere koje su države članice donijele za provedbu članka 325. UFEU-a” priložen ovom izvješću.

²⁴ Pristup Njemačke temelji se na regionalnim i sektorskim strategijama te obuhvaća kohezijsku politiku, RRF i druga područja. Cipar i Švedska imaju strategiju za borbu protiv korupcije koja uključuje i financijske interese EU-a, a Slovenija je izradila posebnu strategiju za RRF.

DA, NAFS			DA
DA, drugi AFS			NE
NE, ali je u izradi			
NE, nije u planu			

Devet od 15 NAFS-ova uključivalo je više sektora i u cijelosti obuhvaćalo financijske interese EU-a. Druge nacionalne strategije imaju drukčije pristupe i usmjerene su na konkretne sektore ili na više sektora, kao što su rashodi (podijeljeno upravljanje i RRF), carine ili PDV.

Svih pet država članica u kojima je postupak uspostave NAFS-a bio u tijeku navelo je da će njihove strategije obuhvaćati više sektora.

3.2. Mjere za borbu protiv prijevara donesene na nacionalnoj razini

Države članice izvijestile su 2022. o 72 mjere za zaštitu financijskih interesa EU-a. Od 72 donesene mjere 52 su bile pojedinačne mjere, a 20 su bili sveobuhvatni paketi²⁵.

Mjere su uglavnom bile sektorske, a posebno su se odnosile na rashode podijeljenog upravljanja (poljoprivredne, ribarstvene i kohezijske politike) i RRF. Uglavnom su bile namijenjene za sprečavanje i otkrivanje prijevara i drugih nepravilnosti koje štete financijskim interesima EU-a. Opetovano su se javljale teme prenošenja Direktive (EU) 2019/1937 o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije (Direktiva o zviždačima), RRF-a i suradnje s EPPO-om.

Slika 2. – Sažetak mjera o kojima su države članice izvijestile 2022.

Država članica	Donesene mjere
Austrija	Nastavila je ažurirati svoje administrativne mjere za borbu protiv prijevara usmjerene na sprečavanje i otkrivanje prijevara na štetu europskih fondova kohezijske politike i poljoprivrednih fondova.
Belgija	Uvela je tri mjere za borbu protiv prijevara. Sektorska zakonodavna mjera odnosila se na otkrivanje, istragu i kazneni progon prijevara, dok je zakonodavni paket za poticanje sprečavanja i otkrivanja prijevara o kojem je izvijestila obuhvaćao više sektora. Jedina nezakonodavna mjera o kojoj je izvijestila Belgija bilo je organizacijsko unapređenje upravljanja sredstvima RRF-a u Valoniji radi poboljšanja istrage i kaznenog progona prijevara na štetu tih sredstava.
Bugarska	Mjere za borbu protiv prijevara bile su pretežno zakonodavne i obuhvaćale su cijeli ciklus borbe protiv prijevara. Donesena su dva skupa zakonodavnih izmjena: prvi se odnosio na poljoprivredne, ribarstvene i kohezijske fondove te FEAD i FAMI, a drugi na međusektorske aspekte. Treća zakonodavna mjera donesena je zajedno s administrativnim promjenama kojima se nastojalo sveobuhvatno zaštititi sredstva RRF-a EU-a.
Hrvatska	Dvije međusektorske mjere, od kojih je mjera za oduzimanje sredstava stečenih kaznenim djelima zakonodavna, a mjera za jačanje suradnje s EPPO-om operativna, kao i operativne promjene u upravljanju kohezijskim fondovima s pomoću sustava

²⁵ Države članice izvijestile su o donesenim mjerama za zaštitu financijskih interesa na temelju posebnog istraživanja. Mjere na temelju pojedinačnog „akta” nazivaju se „pojedinačne mjere” kako bi ih se razlikovalo od mjera koje se provode na temelju paketa akata (pravnih ili upravnih) ili inicijativa politike. Potpuni pregled i detaljan opis mjera sažetih u ovom odjeljku nalazi se u dokumentu „Mjere za zaštitu financijskih interesa EU-a koje su države članice donijele 2022.” priloženom ovom izvješću.

	Arachne. Zajedno obuhvaćaju cijeli ciklus borbe protiv prijevара.
Cipar	Zakonodavna mjera za bolju zaštitu zviždača i prenošenje Direktive o zviždačima u domaće pravo, čime se poboljšavaju sprečavanje, otkrivanje, istraga i kazneni progon prijevара. Druga zakonodavna mjera odnosi se na poticanje integriteta i transparentnosti u procesu donošenja javnih odluka i obuhvaća sve faze ciklusa borbe protiv prijevара. Paket koji je donio Cipar usmjeren je na RRF i razne dionike, a cilj mu je spriječiti prijevare.
Češka	Tri sektorske operativne mjere usmjerene na sve faze osim otkrivanja prijevара. Prvom mjerom operacionalizirana je provedba sankcija EU-a protiv Ruske Federacije te su poboljšani koordinacija, suradnja i protok informacija među češkim tijelima. Drugom je mjerom registar stvarnih vlasnika povezan s informatičkim sustavima koji se upotrebljavaju u upravljanju ribarstvenim i kohezijskim fondovima, a trećom su dovršeni svi metodološki dokumenti za višegodišnji financijski okvir (VFO) za razdoblje 2021.–2027.
Danska	Cilj prve mjere bio je unaprijediti sprečavanje i otkrivanje prijevара na štetu fondova kohezijske politike poboljšanjem podataka koje koristi Dansko tijelo za poslovanje. Drugom su mjerom ojačani ti ciljevi zaštitom pravilne primjene pravila o primicima. Cilj treće mjere bio je povećati kapacitete nacionalne poljoprivredne agencije za borbu protiv prijevара i utaje.
Estonija	Mjera za borbu protiv prijevара bila je usmjerena na sprečavanje i otkrivanje prijevара. Estonija je na prihodovnoj strani izradila informatički alat za usporedbu deklariranih cijena i cijena unesenih u alat. Drugom mjerom postupci javne nabave automatski su povezani s plaćenim računima te je tako poboljšana kontrola. Kao treće, Estonija je ažurirala svoj katalog aktivnosti osposobljavanja za borbu protiv prijevара.
Finska	Dvije mjere kojima se u prvom redu nastojalo ojačati sprečavanje prijevара u više sektora i u odnosu na sredstva RRF-a. Prva mjera sastojala se od smjernica za suzbijanje korupcije u središnjoj državnoj upravi, koja vodi i nadzire upravljanje sredstvima EU-a. Druga se mjera odnosila na osposobljavanje za sprečavanje prijevара u pogledu RRF-a.
Francuska	Tri mjere koje su se sve odnosile na sprečavanje prijevара. Prvom je mjerom francusko pravo usklađeno s pravom EU-a o zviždačima i njihovoj općenitoj zaštiti. Druga je mjera također bila međusektorska i odnosila se na sporazum o osposobljavanju i posebne tečajeve osposobljavanja s EPPO-om. Treća mjera bila je posebno usmjerena na RRF i osnivanje radne skupine za praćenje i predviđanje rizika od prijevара.
Njemačka	Tri mjere kojima je pretežno bio cilj spriječiti prijevare na štetu fondova EU-a, uključujući poljoprivredne, ribarstvene i kohezijske fondove, ali su bile usmjerene i na preostale tri faze ciklusa borbe protiv prijevара. Kretale su se u rasponu od novog strateškog dokumenta do strateškog ažuriranja i ažuriranog instrumenta za samoprocjenu.
Grčka	Tri zakonodavne mjere koje su uglavnom bile usmjerene na rane faze ciklusa borbe protiv prijevара. Prva je bila međusektorska, dok su se druge dvije odnosile na RRF te poljoprivredne i ribarstvene fondove. Međusektorskom mjerom Direktiva o zviždačima prenesena je u grčko pravo. U okviru druge mjere grčkoj Agenciji za koordinaciju RRF-a dodana je posebna jedinica za sprečavanje i otkrivanje prijevара, povrat sredstava i sankcije. Treća mjera za razdvajanje administrativnih provjera od provjera na licu mjesta u okviru upravljanja poljoprivrednim i ribarstvenim fondovima bila je u skladu s preporukom EU-a.
Mađarska	Tri mjere koje su u prvom redu usmjerene na sprečavanje i otkrivanje prijevара.

	Prvom se mjerom u obliku novog zakonodavstva i operativnog ažuriranja provodi obavijest Komisije dostavljena Mađarskoj u okviru mehanizma uvjetovanosti koja se odnosi na sustav javne nabave te zemlje. Drugom je ojačana suradnja Mađarske i OLAF-a u istragama. Treća se odnosila na više fondova i uključivala je nove zakonodavne, organizacijske i operativne mjere kao pripremu za dva tijela koja će nadzirati sredstva EU-a.
Irska	Dvama organizacijskim mjerama ojačana je dosljedna borba protiv prijevара u svim fazama ciklusa upravljanja poljoprivrednim i ribarstvenim fondovima. Prvom mjerom poboljšana je registar prijevара, a drugom je uvedeno informatičko rješenje za izvјave o sukobu interesa.
Italija	Tri mjere usmjerene na prihode obuhvaćale su sve faze ciklusa borbe protiv prijevара. Cilj je prve mjere spriječiti utaju poreza i pranje novca povezane s ulaskom kineske robe kojoj je umanjena deklarirana vrijednost na područje EU-a. Druga se odnosila na plan za prijevare u području carina i PDV-a. Trećom je talijansko pravo usklađeno s pravom EU-a u području oduzimanja imovine.
Latvija	Tri međusektorske mjere za poboljšanje otkrivanja prijevара koje se odnose na porezne prijevare. Prva se mjera odnosi na informatički alat za traženje znakova upozorenja u kontrolama i provjerama prihoda i rashoda. Druga se odnosila na program e-učenja o zaštiti financijskih interesa EU-a dostupan na razini zemlje, a treća je uključivala osposobljavanje za izgradnju kapaciteta osoblja u području prihoda i kontrole.
Litva	Nije dostupno.
Luksemburg	Dvije mjere obuhvaćaju sve faze ciklusa borbe protiv prijevара. Prvom je luksemburško pravo o uzajamnoj pomoći i borbi protiv pranja novca i financiranja terorizma usklađeno s međunarodnim standardima, a druga se odnosila na okvir na kojem se temelji nacionalni plan za oporavak i otpornost.
Malta	Jedna međusektorska mjera za sprečavanje i otkrivanje prijevара: prva nacionalna procjena rizika od prijevара i korupcije u zemlji.
Nizozemska	Prvom, međusektorskom mjerom osiguravaju se izvršivost i provjerljivost budućeg zakonodavstva prije no što stupi na snagu. Drugom je mjerom poboljšano izvješćivanje Nizozemske o tradicionalnim vlastitim sredstvima. Treća je mjera ažurirani okvir za procjenu rizika od prijevара u području ribarstvenih fondova.
Poljska	Tri mjere za sprečavanje i otkrivanje prijevара u području poreznih prihoda te kohezijskih i poljoprivrednih fondova. Prvom se uspostavlja nacionalni sustav elektroničkog izdavanja računa. Drugom je mjerom uveden informatički alat za kontrole projekata EU-a. Trećom su mjerom uspostavljene prakse za sprečavanje sukoba interesa među osobljem Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja.
Portugal	Tri operativna paketa za borbu protiv prijevара u području carina, poreza, raznih fondova te poljoprivrednih i ribarstvenih fondova. Prvim je ažuriran strateški plan za borbu protiv prijevара u području poreza i carinskih pristojbi. Drugim je ažuriran NAFS, a trećim strategija za <i>ex ante</i> kvalitativne kontrole financiranja poljoprivrede i ribarstva.
Rumunjska	Tri zakonodavne mjere dotaknule su se svih faza ciklusa borbe protiv prijevара, a posebno međusektorskog sprečavanja i otkrivanja prijevара povezanih s RRF-om i raznim fondovima. Prva, međusektorska mjera odnosila se na prenošenje Direktive o zviždačima u domaće pravo. Mjerom za RRF uređeno je korištenje sredstava, a trećom je mjerom uređeno korištenje sredstava iz više fondova EU-a.
Slovačka	Tri mjere dotaknule su se svih faza ciklusa borbe protiv prijevара. Prvom mjerom izmijenjena su pravila o raspodjeli sredstava za ribarstvo, kohezijsku politiku te

	migracije i azil. Druga je bila sporazum o suradnji kojim se definira budući doprinos nadležnih tijela djelotvornijoj reviziji sredstava, a trećom je mjerom ažurirana raspodjela sredstava RRF-a.
Slovenija	Prva mjera odnosila se na porezne prijevare i jačanje carina, u prvom redu na sprečavanje i otkrivanje prijevera. Drugom mjerom izmijenjeni su postupci kontrole i praćenja za ribarstvene fondove. Trećom je koordinacijsko tijelo za RRF izradilo priručnik za njegovu provedbu.
Španjolska	Prvom mjerom uspostavljaju se nova pravila o financijskim i drugim informacijama o prijeverama. Druga je obuhvaćala sporazum o razmjeni informacija među raznim nadležnim tijelima. Trećom, posebnom mjerom za RRF, utvrđena su pravila za sustavnu analizu rizika od sukoba interesa.
Švedska	Tri međusektorske mjere obuhvaćale su sve faze ciklusa borbe protiv prijevera. Prva je pripremna mjera za pridruživanje Švedske EPPO-u. Druga se odnosila na aktivnosti tijela koje je posvećeno isključivo zaštiti financijskih interesa EU-a. Cilj treće mjere bio je smanjiti zlouporabu subvencija te stope prijevera povezanih s PDV-om i utaje poreza.

3.3. Provedba Komisijinih preporuka državama članicama iz 2021.

U izvješću PIF za 2021. Komisija je iznijela četiri preporuke za države članice koje su se odnosile na: (a) pravilno prenošenje Direktive PIF, (b) sudjelovanje u EPPO-u, (c) digitalizaciju borbe protiv prijevera i (d) poboljšanje analize rizika od prijevera²⁶.

Situacija u odnosu na Direktivu PIF opisana je u [odjeljku 2.3.](#)

Kad je riječ o sudjelovanju u EPPO-u, Švedska je navela da su 2022. u tijeku bile daljnje zakonodavne pripreme za buduće članstvo.

Kad je riječ o digitalizaciji borbe protiv prijevera, sustav Arachne bio je daleko najčešće korišten informatički sustav (u 21 državi članici) za potporu europskim strukturnim i investicijskim fondovima (ESIF) i RRF-u. Mnoge države članice koristile su vlastite informatičke alate za borbu protiv prijevera, često u kombinaciji s alatima EU-a, iako su ti alati rijetko bili interoperabilni.

Većina je država članica u skladu s preporukom Komisije integrirala te informatičke alate u borbu protiv prijevera kako bi dopunila podatke i poboljšala znakove upozorenja te pokazatelje i ocjene rizika.

Slika 3.: Informatički alati koje upotrebljavaju države članice

Informatički sustavi	Država članica																										
	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	ES	FI	FR	GR	HR	HU	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK
EU																											
Država članica																											
DA, na razini EU-a																											
DA, na razini države članice																											
NE																											

Države članice općenito su procijenile da su digitalizacijom poboljšani sprečavanje i otkrivanje prijevera i pojednostavnjeni administrativni postupci. Zemlje koje su se oslanjale na druge alate osim alata EU-a, kao što je Finska, izvijestile su da nisu upotrebljavale, primjerice, sustav Arachne zbog potencijalnog tereta prilagodbe domaćih zakona o zaštiti podataka uključenju upotrebe tog sustava.

²⁶ Za cjelovit pregled i detaljan opis daljnjih aktivnosti sažetih u ovom odjeljku vidjeti „Provedbu preporuka iz 2021. u državama članicama” priloženu ovom izvješću.

Kad je riječ o poboljšanju analize rizika, 14 država članica smatralo je da su u potpunosti provele tu preporuku i ponovno su istaknule svoj proaktivan pristup borbi protiv prijevара na štetu proračuna EU-a i predstavile nove inicijative. Na prihodovnoj strani države članice istaknule su Odluku o kriterijima za financijske rizike²⁷, koja podupire informatičke alate na nacionalnoj razini i na razini EU-a kao što su CRMS i AFIS, koji su pomogli poreznim i carinskim tijelima u rudarenju i dopunjavanju podataka iz raznih izvora i u razmjeni podataka među državama članicama i s institucijama EU-a. Na rashodovnoj strani države članice istaknule su određene sustave za upravljanje rizikom od prijevара ovisno o kontekstu koje su razvila tijela za upravljanje sredstvima EU-a, kao i koordinaciju na najvišoj razini²⁸, upotrebu informatičkih alata kao što je sustav Arachne i ciljano osposobljavanje.

Države članice koje su navele djelomičnu provedbu (12) izvijestile su o sličnim mjerama, ali ili za prihode ili za rashode.

4. SUZBIJANJE NEPRAVILNOSTI, PRIJEVARA, KORUPCIJE I SUKOBA INTERESA ŠTETNIH ZA PRORAČUN EU-A

4.1. Opći pregled

Zaštita financijskih interesa EU-a od prijevара, nepravilnosti i drugih nezakonitih aktivnosti s operativnog je stajališta povjerena nacionalnim tijelima, OLAF-u i EPPO-u.

Ovaj odjeljak sadržava podatke o otkrivenim nepravilnostima i prijevarama koje su prijavile države članice, osim onih koje se odnose na izravne rashode²⁹. Navedene su i informacije o istragama OLAF-a i EPPO-a³⁰.

Ukupno 12 455 nepravilnosti u iznosu od 1,77 milijardi EUR prijavljeno je 2022. Prijavljene nepravilnosti blago su se povećale u odnosu na 2021. (+7 %), dok su se s njima povezani iznosi smanjili (–13 %).

Broj prijavljenih nepravilnosti koje se smatraju prijevaram 2022. iznosio je 1 139 (+2 % u odnosu na 2021.) i ostao je uglavnom stabilan u proteklih pet godina. Financijski iznosi povezani s tim slučajevima više su se razlikovali zbog ograničenog broja pojedinih slučajeva s velikim financijskim učinkom te su se 2022. smanjili na 300 milijuna EUR (–62 % u odnosu na 2021.)³¹. Broj i financijski učinak nepravilnosti koje se ne smatraju prijevaram bili su najveći 2022. uz stalni rastući trend u proteklih pet godina, a zabilježeno je 11 316 nepravilnosti (+8 % u odnosu na 2021.) u iznosu od 1,47 milijardi EUR (+17 %).

²⁷ C(2018) 3293 final.

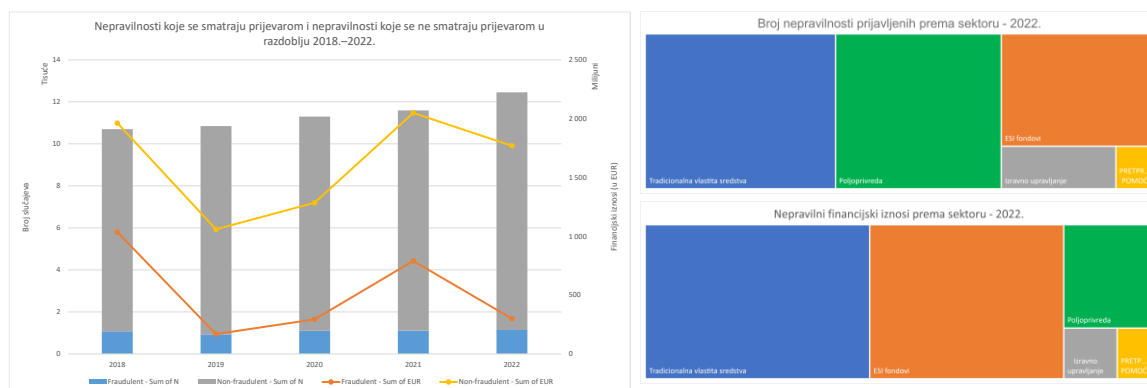
²⁸ Bugarska, Cipar, Malta i Slovačka.

²⁹ Ti su podaci dobiveni iz računovodstvenog sustava Komisije ABAC.

³⁰ Vidjeti odjeljke 4.1.1. i 4.1.2. s informacijama dobivenima iz njihovih izvješća. Izvješće OLAF-a za 2022. dostupno je [ovdje](#). Godišnje izvješće EPPO-a za 2022. dostupno je [ovdje](#).

³¹ Taj je iznos velika korekcija u odnosu na iznos objavljen u izvješću PIF za 2021. (1,83 EUR) zbog određenih pogrešaka u izvješćivanju povezanih s nepravilnom primjenom nacionalnih valuta umjesto eura.

Slika 4.: Prijavljene nepravilnosti i s njima povezani financijski iznosi u razdoblju 2018.–2022., nepravilnosti i s njima povezani financijskih iznosi po proračunskim područjima za 2022.



4.1.1. Istrage OLAF-a

OLAF je 2022. zaključio istrage u 256 predmeta, izdao 275 preporuka, od toga 153 financijske, pri čemu je ukupan preporučeni iznos za povrat iznosio 426,8 milijuna EUR i spriječena je neopravdana potrošnja 197,9 milijuna EUR. U istom su razdoblju otvorene 192 nove istrage, od toga se 30 (16 %) odnosilo na vlastita sredstva i nezakonitu trgovinu, 73 (38 %) na podijeljeno upravljanje, 16 (8 %) na neizravno upravljanje i 44 (23 %) na izravno upravljanje. Dvadeset i devet (15 %) otvorenih istraga odnosilo se na unutarnja pitanja.

OLAF je istražio slučajeve i optužbe zbog tajnih dogovora, manipuliranja postupcima nabave, sukoba interesa, preuveličavanja računa, izbjegavanja carinskih pristojbi, krijumčarenja i krivotvorenja.

4.1.2. Istrage EPPO-a

EPPO je 2022. otvorio 865 istraga s procijenjenom štetom od 9,9 milijardi EUR³². Na kraju 2022. u tijeku je bilo 1 117 istraga EPPO-a u predmetima s procijenjenom štetom od 14,1 milijarde EUR, od čega je gotovo polovina (6,7 milijardi EUR) bila povezana sa 185 istraga u području PDV-a³³. Broj istraga u predmetima prijevara povezanih s rashodima iznosio je 692.

Kad je riječ o tipologijama utvrđenima u tim aktivnim istragama, 679 povreda odnosi se na prijave u području rashoda koji nisu povezani s javnom nabavom, 224 na prijave u području rashoda povezanih s javnom nabavom, 87 na korupciju, 48 na pronevjeru, 116 na pranje novca, 236 na prijave povezane s drugim prihodima osim prihoda od PDV-a i 427 na prijave povezane s prihodima od PDV-a.

³² Ukupna procijenjena šteta izračunava se na temelju vrijednosti koje se uzimaju u obzir dok su istrage još u tijeku. Podaci navedeni u ovom odjeljku uključeni su u godišnje izvješće EPPO-a za 2022.

³³ U ovom izvješću ne uzimaju se u obzir prijave povezane s PDV-om.

4.2. Prihodi – tradicionalna vlastita sredstva³⁴

Broj **nepravilnosti koje se smatraju prijevarom i nepravilnosti koje se ne smatraju prijevarom** (4 661) u području tradicionalnih vlastitih sredstava (TVS) 2022. je bio za 7,6 % viši od prosječnog broja nepravilnosti prijavljenih u proteklih pet godina. Broj nepravilnosti koje se smatraju prijevarom smanjio se za 6,8 %, dok se broj nepravilnosti koje se ne smatraju prijevarom povećao za 9,4 % u odnosu na petogodišnji prosjek za razdoblje 2018.–2022. Ukupni **iznos** TVS-a koji su procijenile i utvrdile države članice povećao se za 47 % na 783 milijuna EUR³⁵.

Iako je **krijumčarenje** i dalje jedan od glavnih načina rada u prijevarama, većina slučajeva prijavljenih 2022. odnosi se na **netočnu vrijednost i pogrešno razvrstavanje/pogrešan opis robe**. **Tekstil i obuća** bili su najčešći predmet prijevara ne samo prema broju slučajeva, već naročito prema vrijednosti. **Kina** je i dalje zemlja podrijetla robe na koju se odnosilo najviše nepravilnosti.

Krijumčarene cigarete ukupne procijenjene vrijednosti TVS-a od oko 38 milijuna EUR prijavilo je 14 država članica u 116 slučajeva. U odnosu na 2021. deset država članica³⁶ nastavilo je prijavljivati slučajeve krijumčarenja, dok su ih četiri države članice prvi put prijavile 2022.³⁷ To može ukazivati na moguće premještanje prijevara ili ruta za krijumčarenje cigareta u druge države članice.

Puštanje u slobodni promet i dalje je carinski postupak na koji najviše utječu nepravilnosti koje se smatraju prijevarom i nepravilnosti koje se ne smatraju prijevarom (3 799 slučajeva u ukupnom iznosu od 688 milijuna EUR). U odnosu na 2021. Njemačka je 2022. prijavila veliko povećanje slučajeva koji se ne smatraju prijevarom, a odnose se na „puštanje u slobodni promet“, dok su neke od susjednih država članica prijavile povećanje „provoza“ (npr. Češka i Nizozemska) u kombinaciji sa smanjenjem „puštanja u slobodni promet“ (Nizozemska).

Inspekcije nacionalnih **službi za borbu protiv prijevara** zajedno s carinskim kontrolama pri puštanju u promet imale su ključnu ulogu u otkrivanju prijevara 2022. Slučajevi koji se ne smatraju prijevarom uglavnom su otkriveni **kontrolama nakon puštanja u promet**, iako su u porastu bile i druge metode otkrivanja, kao što su kontrole pri puštanju u promet i porezne revizije.

Službe Komisije usmjerile su 2022. svoje **inspekcije** na terenu **u državama članicama** na strategiju kontrole za e-trgovinu i pošiljke male vrijednosti te strategiju kontrole za antidampinške i kompenzacijske pristojbe. Osim toga, 2022. revizije dokumentacije Komisije bile su usmjerene na tri teme: robu povezanu s bolešću COVID-19 koja je oslobođena plaćanja carina, odluke o obvezujućim informacijama o podrijetlu (OIP) i otvorene predmete računa B.

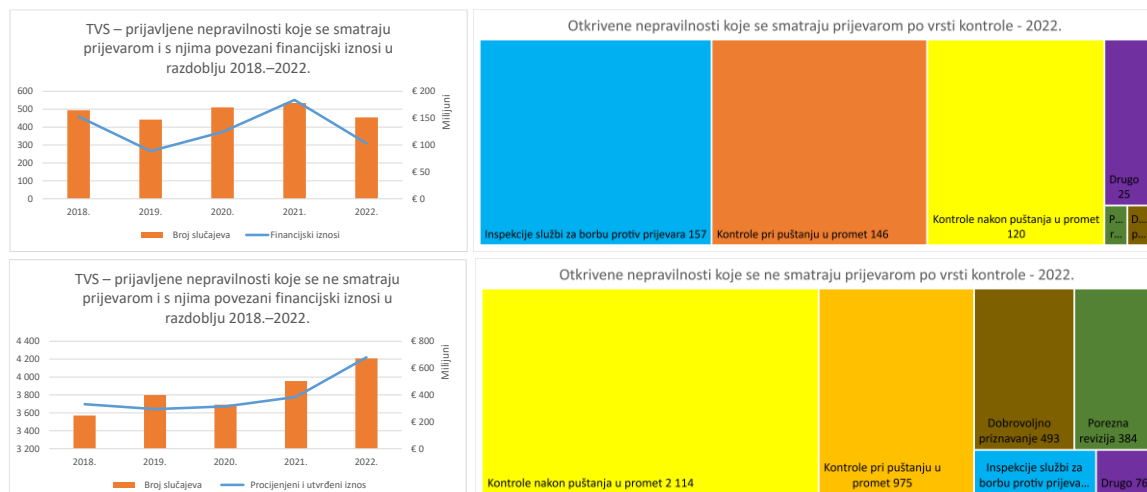
³⁴ Za detaljnu analizu nepravilnosti koje su države članice prijavile u vezi s TVS-om vidjeti odjeljak 2. dokumenta „Statističko vrednovanje nepravilnosti prijavljenih 2022. u odnosu na vlastita sredstva, prirodne resurse, kohezijsku politiku, pretpriступnu pomoć i izravne rashode“ priloženog ovom izvješću.

³⁵ Četiri velika slučaja nepravilnosti koje se ne smatraju prijevarom prijavljena u Belgiji (305 milijuna EUR) znatno su utjecala na ukupan iznos 2022.

³⁶ Belgija, Bugarska, Njemačka, Estonija, Grčka, Francuska, Latvija, Litva, Poljska i Rumunjska.

³⁷ Španjolska, Hrvatska, Austrija i Portugal.

Slika 5.: Otkrivene i prijavljene nepravilnosti u području TVS-a i otkrivanje po vrstama kontrole



Kratki prikaz 2: Zajedničke carinske operacije

Zajedničke carinske operacije (JCO) ciljane su mjere ograničena trajanja koje se provode radi suzbijanja prijevara i krijumčarenja osjetljive robe u posebnim područjima rizika i/ili na utvrđenim trgovinskim rutama. OLAF je 2022. suorganizirao ili podupro 10 JCO-a koji su obuhvaćali veliki broj područja, uključujući krijumčarenje duhana, robu umanjene vrijednosti i gotovinu koja se unosi u EU ili iznosi iz njega³⁸.

4.3. Rashodi

4.3.1. Poljoprivreda³⁹

U razdoblju 2018.–2022. povećale su se nepravilnosti koje se smatraju prijevaram prijavljene u IMS-u za **ruralni razvoj**, u prvom redu zbog više otkrivenih nepravilnosti u programskom razdoblju 2014.–2020. Međutim, broj tih nepravilnosti koje se smatraju prijevaram bio je niži od očekivanog. To bi trebalo pratiti kako bi se osigurala usredotočenost na otkrivanje prijevara. Iako su bile manje primjetne, nepravilnosti koje se ne smatraju prijevaram slijedile su sličan trend. Nepravilnosti koje se smatraju prijevaram u okviru **potpora poljoprivredi** povećale su se 2022. u odnosu na 2021., u prvom redu zbog prijave povezanih s izravnim plaćanjima dviju država članica. Do povećanja je djelomično došlo zbog prijave mnogo malih međusobno povezanih nepravilnosti. Kad je riječ o **tržišnim mjerama**, nepravilni financijski iznosi povezani s nepravilnostima koje se ne smatraju prijevaram jako su varirali, ponajprije jer su u nekim godinama prijavljeni slučajevi koji su uključivali iznimne iznose.

Stope otkrivanja u području ruralnog razvoja bile su znatno više nego u području potpora poljoprivredi. Međutim, najviše stope otkrivanja zabilježene su u području tržišnih mjera, koje je

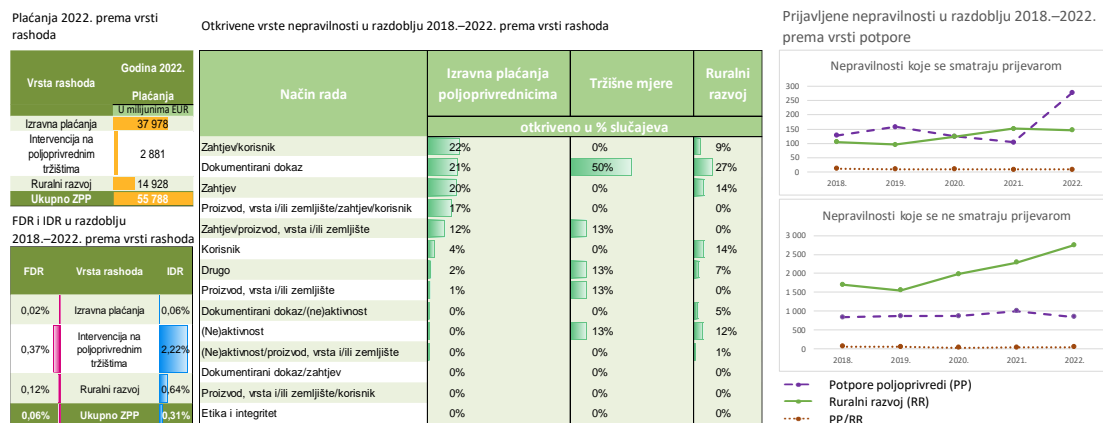
³⁸ Vidjeti Godišnje izvješće OLAF-a za 2022., https://ec.europa.eu/olaf-report/2022/investigative-activities/protecting-eu-revenue/conducting-joint-customs-operations_en.html.

³⁹ Za detaljnu analizu nepravilnosti koje su države članice prijavile u području poljoprivrede vidjeti odjeljak 3. dokumenta „Statističko vrednovanje nepravilnosti prijavljenih 2022. u odnosu na vlastita sredstva, prirodne resurse, kohezijsku politiku, pretpristupnu pomoć i izravne rashode” priloženog ovom izvješću.

dio potpora poljoprivredi. Otkrivanje nepravilnosti, posebno onih koje se smatraju prijevaram, bilo je koncentrirano u nekoliko država članica.

U razdoblju 2018.–2022. nepravilnosti koje se smatraju prijevaram često su se odnosile na **krivotvorenje zahtjeva za pomoć ili dokumentiranih dokaza**. Kad je riječ o tržišnim mjerama i ruralnom razvoju, zabilježena su i znatna kršenja povezana s **provedbom mjera**.

Slika 6.: Plaćanja i prijavljene nepravilnosti u području ZPP-a prema vrsti rashoda⁴⁰



Kratki prikaz 3 – Rizici i kršenja u zajedničkoj poljoprivrednoj politici (ZPP)

Rizici i kršenja ovise o vrsti mjere. Primjerice, podnositelji zahtjeva za izravna plaćanja mogu na temelju lažnih ugovora o zakupu zatražiti pomoć za zemljišne čestice kojima se nemaju pravo koristiti ili mogu umjetno stvoriti uvjete za primanje financijske potpore. Možda će biti potrebno posvetiti više pozornosti poljoprivrednim praksama, uključujući one korisne za klimu i okoliš, kako bi se otkrile namjerne povrede. Isto vrijedi i za programe plaćanja na temelju broja i vrste životinja. Kršenja u području tržišnih mjera mogu se odnositi, primjerice, na povlačenje poljoprivrednih proizvoda s tržišta ili troškove, stvarnu provedbu ili upotrebu ulaganja u organizacijama proizvođača, kao što su radovi na lokacijama za skladištenje ili nabava strojeva ili opreme. OLAF je istražio nekoliko složenih slučajeva promicanja poljoprivrednih proizvoda.

U području ruralnog razvoja korisnici mogu, primjerice, koristiti lažne račune, deklarirati opremu kao novu iako je zapravo rabljena, manipulirati ponudama u okviru javne nabave i davati lažne informacije o ispunjavanju uvjeta za primanje pomoći. Kršenja se mogu odnositi na informacije koje podnositelj zahtjeva pruža kako bi njegov projekt bio odabran ili kako bi primio predujam ili ispunio kriterije za pristup programu potpore. Korisnik može povrijediti pravila javne nabave, zatražiti naknadu za preuveličane troškove ili čak nepostojeće transakcije ili zatražiti naknadu troškova koji se već financiraju u drugom kontekstu. Korisnik možda ne slijedi poslovni plan, ne koristi ulaganje za predviđenu namjenu ili ga uopće ne koristi. Možda će biti potrebno posvetiti više pozornosti potrošnji prema području ili vrsti životinje kako bi se otkrile namjerne povrede.

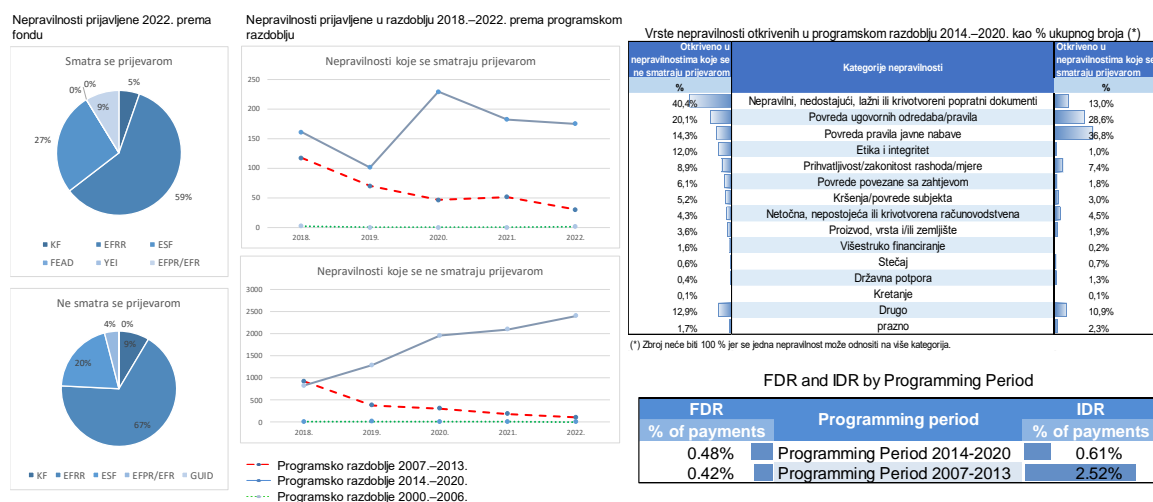
⁴⁰ Stopa otkrivanja prijevara (FDR) izračunava se kao postotak nepravilnih financijskih iznosa povezanih s nepravilnostima koje se smatraju prijevaram u ukupnim plaćanjima. Stopa otkrivanja nepravilnosti (IDR) izračunava se kao postotak nepravilnih financijskih iznosa povezanih s nepravilnostima koje se ne smatraju prijevaram u ukupnim plaćanjima.

4.3.2. Kohezijska politika⁴¹

Nepravilnosti koje se smatraju prijevarom u programskom razdoblju 2007.–2013., kako su prijavljene u IMS-u, na najvišoj su razini bile 2015. te su se u narednim godinama postupno smanjivale, a 2018. premašile su ih nepravilnosti u programskom razdoblju 2014.–2020. Ta je dinamika u skladu s poznatim trendovima i obrascima povezanim s višegodišnjim provedbenim ciklusima. Od 2017. prijavljivanje nepravilnosti koje se ne smatraju prijevarom u programskom razdoblju 2014.–2020. bilježi rast, ali on je manji od očekivanog. Broj i financijski iznosi nepravilnosti koje se ne smatraju prijevarom prijavljenih u prvih devet mjeseci programskog razdoblja 2007.–2013. bili su mnogo viši u odnosu na one prijavljene u programskom razdoblju 2014.–2020. To vrijedi za sve fondove i većinu država članica⁴².

Kad je riječ o prijevarama, najčešća vrsta kršenja bila je povezana s popratnim dokumentima. Nepravilnosti koje se smatraju prijevarom uključivale su visoke financijske iznose u slučajevima povreda ugovornih odredaba/pravila, koje su se često sastojale od nepotpune aktivnosti ili neprovođenja financirane aktivnosti. Povrede pravila javne nabave bile su najčešće prijavljene nepravilnosti koje se ne smatraju prijevarom. Rijetko su dovele do sumnje na prijevaru. To navodi na zaključak da bi trebalo poboljšati otkrivanje, istragu i kazneni progon prijevara ili administrativne kapacitete javnih naručitelja. Većina kršenja koja se smatraju prijevarom, a odnose se na etiku i integritet, odnosila su se na sukobe interesa. Etika i integritet kategorija su povreda u kojoj su prijave najčešće. Korupcija se rijetko prijavljivala.

Slika 7.: Prijavljene nepravilnosti prema programskom razdoblju, fondu i tipologiji. IDR i FDR prema programskom razdoblju⁴³



Kratki prikaz 4 – Područja rizika u kohezijskoj politici

Kad je riječ o prijevarama, čini se da su rizici viši u područjima: i. prijevoza i zaštite okoliša zbog visokih financijskih iznosa povezanih s nepravilnostima, ii. istraživanja, tehnološkog razvoja i inovacija (RTD&I) te zapošljavanja zbog učestalosti nepravilnosti koje se smatraju prijevarom. Kad je riječ o prijevarama povezanim sa zelenom tranzicijom, analiza upućuje na više rizike za ulaganja u: i. energetska učinkovitost, ii. opskrbu vodom za piće i iii. zbrinjavanje otpada. Kad je

⁴¹ Za detaljnu analizu nepravilnosti koje su države članice prijavile u području kohezijske politike vidjeti odjeljak 4. dokumenta „Statističko vrednovanje nepravilnosti prijavljenih 2022. u odnosu na vlastita sredstva, prirodne resurse, kohezijsku politiku, pretprijetnu pomoć i izravne rashode” priloženom ovom izvješću.

⁴² Dubinska analiza tog trenda objavljena je u [izvješću PIF za 2021.](#), kratki prikaz 17., str. 38.

⁴³ Za definiciju IDR-a i FDR-a vidjeti bilješku 40.

riječ o prijevarama povezanim s prometom i mrežama, analiza upućuje na više rizike za ulaganja u: i. ceste koje nisu dio transeuropske mreže (TEN) zbog broja nepravilnosti, što je vjerojatno povezano s većim brojem projekata koji dosegnu regionalnu ili lokalnu razinu, te ii. željeznice i ceste mreže TEN zbog visokih financijskih iznosa. Kad je riječ o prijevarama povezanim sa socijalnom uključenošću, analiza upućuje na više rizike za ulaganja u aktivno uključivanje i zdravstvenu infrastrukturu.

4.3.3. Ostala proračunska područja⁴⁴

EU od 2007. podupire reforme u regiji proširenja pružanjem financijske i tehničke pomoći putem **Instrumenta pretprijetne pomoći (IPA)**. Nepravilnosti prijavljene u razdoblju 2018.–2022. u području pretprijetne pomoći uglavnom su se odnosile na sredstva raspodijeljena u okviru Instrumenta pretprijetne pomoći I za razdoblje 2007.–2013. (IPA I) i IPA-e II za razdoblje 2014.–2020. Broj prijavljenih nepravilnosti i s njima povezani iznosi bili su na najvišoj razini 2022. Međutim, prijavljene nepravilnosti koje se smatraju prijevarom bile su na najnižoj razini u proteklih pet godina. Prijavljene nepravilnosti koje se smatraju prijevarom i nepravilnosti koje se ne smatraju prijevarom uglavnom se odnose na komponentu ruralnog razvoja i prekograničnu suradnju.

Nepravilnosti koje se smatraju prijevarom i nepravilnosti koje se ne smatraju prijevarom povezane s rashodima isplaćenima u okviru **izravnog upravljanja** ostale su relativno stabilne u razdoblju 2018.–2022. Više od 80 % nepravilnosti za koje je utvrđeno da su potencijalne prijave otkriveno je nakon istraga OLAF-a.

4.4. Organizirani kriminal, korupcija i sukob interesa

Informacije o aktivnostima **organiziranog kriminala** na štetu financijskih interesa EU-a dostupne su u godišnjem izvješću EPPO-a, u kojem se navodi da je EPPO do kraja 2022. u okviru svojih aktivnih istraga istražio 122 povrede povezane sa zločinačkim organizacijama koje su usmjerene na PIF.

Kad je riječ o slučajevima **korupcije**, EPPO je izvijestio o 87 istraženih povreda na kraju 2022. U razdoblju 2018.–2022. deset zemalja prijavilo je 30 slučajeva u IMS-u, od čega se pet odnosilo na poljoprivredu, 22 na kohezijsku politiku i tri na pretprijetnu pomoć. Procjenjuje se da njihova šteta iznosi oko 50 milijuna EUR.

U istom je razdoblju u IMS-u prijavljeno 375 slučajeva **sukoba interesa** (86 % odnosilo se na kohezijsku politiku, 9 % na poljoprivredu i 5 % na pretprijetnu pomoć) u iznosu od gotovo 117 milijuna EUR. Analiza takvih nepravilnosti pokazuje da prijavljeni slučajevi sukoba interesa uglavnom upućuju na odnose između primatelja sredstava i njihovih ugovaratelja i podugovaratelja na temelju određenih povreda nacionalnih pravila. Samo 7 % slučajeva odnosi se na slučajeve sukoba interesa u fazi dodjele sredstava projektima/evaluacije projekata i stoga uključuje članove odborâ za evaluaciju. Iako je oko dvije trećine tih slučajeva otkriveno standardnim kontrolama i provjerama, preostala trećina otkrivena je iz izvora izvan sustava upravljanja i kontrole, kao što su „dojave doušnika”, „istrage ili informacije OLAF-a”, „istrage nacionalne policije” i „novinski članci”.

⁴⁴ Za detaljnu analizu nepravilnosti koje su države članice prijavile u području pretprijetne pomoći i izrnog upravljanja vidjeti odjeljke 5. i 6. dokumenta „Statističko vrednovanje nepravilnosti prijavljenih 2022. u odnosu na vlastita sredstva, prirodne resurse, kohezijsku politiku, pretprijetnu pomoć i izravne rashode” priloženog ovom izvješću.

5. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

U strategiji Komisije za borbu protiv prijevара naglasak se stavlja na prikupljanje i analizu podataka te na razvoj znanja radi boljeg usmjerenja aktivnosti u borbi protiv prijevара. Daljnja je digitalizacija bitna za povećanje dostupnosti i korištenja podataka, a time i za osiguravanje djelotvornijeg i učinkovitijeg sprečavanja i otkrivanja prijevара. U strategiji se ističe i važnost upravljanja borbom protiv prijevара i uspostave pravilnih postupaka i struktura za suradnju i koordinaciju među svim relevantnim dionicima. Iskustvo koje su Komisija i države članice stekle proteklih godina potvrđuje potrebu da se nastavi u tom smjeru te sveobuhvatno i koordinirano pristupi suzbijanju prijevара.

5.1. Razumijevanje prijevара radi njihova učinkovitijeg suzbijanja

Temeljito i pomnom analizom podataka mogu se poboljšati sve faze ciklusa borbe protiv prijevара. Osobito se mogu unaprijediti sprečavanje i otkrivanje na temelju strateških i operativnih preporuka kako bi se dionicima u borbi protiv prijevара pomoglo da se djelotvornije usmjere na počinitelje prijevара. Pouzdanost te analize ovisi o dostupnosti i kvaliteti relevantnih podataka.

Pravnim okvirom EU-a osigurava se odgovarajući okvir za razmjenu relevantnih informacija o prihodima i rashodima.

Na rashodovnoj strani ti se podaci prikupljaju prijavljivanjem prijevара i nepravilnosti u IMS-u, a Komisija se posvetila daljnjem unapređenju sustava i pružanju potpore državama članicama u preispitivanju i ažuriranju smjernica o prijavljivanju nepravilnosti.

Na prihodovnoj su strani rizici povezani s određenim vrstama robe i dalje visoki. Države članice prijavljuju prijevare i nepravilnosti povezane s tradicionalnim vlastitim sredstvima putem aplikacije OWNRES. Pokazuje se da je pravovremen i proaktivan pristup utvrđivanju postojećih rizika i novih trendova u prijevarama te odgovaranju na njih neophodan za učinkovitu zaštitu financijskih interesa EU-a.

U brojnim je državama članicama postotak nepravilnosti koje su mnogo godina nakon početne prijave i dalje klasificirane kao sumnja na prijevareu iznimno visok, čak i za predmete koji su označeni kao zaključeni. To može značiti da pravosudna tijela ne postupaju pravilno na temelju tih sumnji, npr. zbog nedostatnih resursa, ili da ne postoje odgovarajući komunikacijski kanali između pravosudnih tijela i tijela za prijavljivanje. To može biti zbog neprestanih sumnji agencija za plaćanje i upravljačkih tijela, ali kazneni postupci nisu se pokretali, onemogućeni su zbog zastare ili nisu rezultirali dovoljnim dokazima o prijevareu.

Preporuka 1: Poboljšanje otkrivanja, prijavljivanja i daljnjeg praćenja sumnji na prijevareu

Otkrivanje i prijavljivanje sumnji na prijevareu još se mogu znatno poboljšati, kao i njihovo daljnje praćenje. Još su uvijek vidljive znatne razlike među državama članicama. U državama članicama s niskom učestalošću prijevара nadležna tijela trebala bi uložiti u analizu rizika od prijevара kako bi procijenila u kojoj je mjeri niska stopa otkrivanja posljedica niskih razina stvarnih prijevара koje utječu na njihove operacije ili posljedica sistemskih nedostataka sustavâ otkrivanja ili prijavljivanja.

Ako se utvrdi nedostatak u otkrivanju, države članice trebale bi se usredotočiti na otkrivanje znakova prijevара, a ako se otkriju nepravilnosti, i na pažljivo razmatranje pitanja namjere.

Ako utvrđeni problemi ukazuju na prakse prijavljivanja (npr. odgoda klasifikacije kao sumnje na prijevareu), države članice trebale bi ih preispitati uzimajući u obzir i potrebu za boljim protokom informacija prema pravosudnim tijelima i od njih.

5.2. Inovacije u borbi protiv prijevara: slučaj digitalizacije

Iako je bila predmet nekoliko preporuka u prošlosti, važnije je nego ikad staviti digitalizaciju borbe protiv prijevara u prvi plan. Mogućnosti koje nude nove tehnologije trebalo bi u potpunosti iskoristiti u suprotstavljanju počiniteljima prijevara, koji su, kako se čini, organiziraniji i tehnološki kompetentniji nego ikad.

Preporuka 2: Digitalizacija borbe protiv prijevara visoko na popisu prioriteta država članica

Digitalizacija borbe protiv prijevara mora biti ključan element strategija za borbu protiv prijevara. Ona je i prilika i prijetnja jer i počinitelji prijevara sve češće primjenjuju i iskorištavaju nove tehnologije za počinjenje kaznenih djela. Države članice trebale bi uključiti digitalizaciju borbe protiv prijevara u svoje NAFS-ove. U okviru tog pristupa trebalo bi definirati strategije za: i. prepoznavanje postojećih i budućih prijetnji koje proizlaze iz novih tehnologija, ii. razvoj potrebne informatičke arhitekture (popisivanje postojećih alata, razvoj novih, osiguravanje njihove odgovarajuće interoperabilnosti) i iii. utvrđivanje i uklanjanje postojećih nedostataka, među ostalim i u potrebnim vještinama.

5.3. Jačanje upravljanja borbom protiv prijevara

Komisija neprestano zagovara široko donošenje nacionalnih strategija za borbu protiv prijevara kako bi se zaštitili financijski interesi EU-a. Tim se strategijama može osigurati zajednički pristup raznih uključenih nacionalnih dionika i olakšati suradnja na razini EU-a. S obzirom na posebno važnu ulogu OLAF-a i EPPO-a u suzbijanju prekograničnih prijevara, sve složenije okruženje za borbu protiv prijevara i sofisticiranost počinitelja prijevara, suradnja i koordinacija preko organizacijskih granica važnije su nego ikad.

Preporuka 3: Poboljšanje upravljanja borbom protiv prijevara u državama članicama

U nekoliko se država članica razvijaju nacionalne mreže za borbu protiv prijevara, u čemu AFCOS ima ključnu ulogu. Komisija podupire i potiče taj proces, koji bi trebalo proširiti na sve predmetne dionike i uključiti nacionalna i europska nadležna tijela za izvršavanje zakonodavstva i pravosudna tijela. Države članice trebale bi osigurati i da nacionalne strukture za koordinaciju tog procesa raspolazu odgovarajućim osobljem.

Mreže za borbu protiv prijevara pružaju idealnu strukturu za razvoj i ažuriranje NAFS-a.

Komisija ponavlja svoju preporuku državama članicama koje još nisu donijele NAFS da bi to trebale učiniti.