EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 30.5.2018
COM(2018) 386 final

2018/0211 (COD)

Predlog

UREDBA EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

o vzpostavitvi programa EU za boj proti goljufijam

{SWD(2018) 294 final}

OBRAZLOŽITVENI MEMORANDUM

1. OZADJE PREDLOGA

V okviru priprav naslednjega večletnega finančnega okvira bi bilo treba vzpostaviti program, ki bi podpiral zaščito finančnih interesov EU in medsebojno upravno pomoč med carinskimi organi.

V zvezi s takim novim programom je bila v skladu s členom 30(4) finančne uredbe iz leta 2016 izvedena predhodna ocena v obliki delovnega dokumenta služb Komisije.

V tem predlogu je za datum začetka uporabe določen 1. januar 2021, pripravljen pa je za Unijo s 27 državami članicami, v skladu z uradnim obvestilom Združenega kraljestva, ki ga je Evropski svet prejel 29. marca 2017, o nameri Združenega kraljestva, da na podlagi člena 50 Pogodbe o Evropski uniji izstopi iz Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: EU) in Euratoma.

• Razlogi in cilji

Člen 325 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) določa, da si države članice in EU delijo odgovornost za zaščito finančnih interesov EU. Člen 33 PDEU določa okrepitev carinskega sodelovanja med državami članicami ter med njimi in Komisijo. Izvrševanje prejšnjih večletnih proračunov Unije je spremljal sklop ukrepov v podporo državam članicam in Uniji kot celoti pri preprečevanju goljufij, ki škodijo finančnim interesom Unije, in boju proti njim ter podpiranju medsebojne upravne pomoči in sodelovanja v carinskih in kmetijskih zadevah. Ti ukrepi vključujejo (i) program porabe Herkul III[1], ki podpira dejavnosti proti goljufijam, korupciji in kakršnim koli drugim nezakonitim dejavnostim, ki škodijo finančnim interesom Unije, (ii) informacijski sistem za boj proti goljufijam (Anti-Fraud Information System – AFIS), ki je operativna dejavnost, sestavljena v bistvu iz sklopa carinskih informacijskotehnoloških aplikacij, ki delujejo v okviru skupnega informacijskega sistema, ki ga upravlja Komisija in je bil vzpostavljen za opravljanje nalog, dodeljenih Komisiji z Uredbo Sveta (ES) št. 515/97[2], ter (iii) sistem za upravljanje nepravilnosti (Irregularity Management System – IMS), ki je varno elektronsko komunikacijsko orodje, ki državam članicam olajšuje izpolnjevanje obveznosti poročanja o odkritih nepravilnostih, vključno z goljufijami, ter podpira njihovo upravljanje in analizo. Čeprav je njihove finančne posledice težko količinsko opredeliti, so ti ukrepi prispevali k temu, da so bile v proračun EU vrnjene velike vsote denarja. Program Herkul na primer je financiral razvoj orodja za samodejno spremljanje (Automated Monitoring Tool – AMT), informacijskotehnološkega orodja za odkrivanje nepravilnosti v trgovinskih tokovih. To orodje je bilo uporabljeno v več carinskih operacijah in je bilo ključnega pomena pri razkritju obsežnih sistematičnih goljufij s podcenjenimi uvoženimi tekstilnimi izdelki in obutvijo iz tretjih držav.

Pretekle izkušnje kažejo, da na finančne interese Unije vplivajo tako goljufije kot nepravilnosti. Letno poročilo o zaščiti finančnih interesov EU[3] vsako leto pokaže, da čeprav obseg takih nepravilnosti, vključno z goljufijami, niha, je potrebno ukrepanje Unije. Poleg tega se bo naslednji večletni finančni okvir izvrševal ob znatnih spremembah zakonodajnega in institucionalnega okvira za zaščito finančnih interesov Unije, zlasti z ustanovitvijo Evropskega javnega tožilstva in izvrševanjem Direktive (EU) 2017/1371 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2017 o boju proti goljufijam, ki škodijo

---

1 Uredba (EU) št. 250/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o uvedbi programa za spodbujanje dejavnosti na področju zaščite finančnih interesov Evropske unije (program Herkul III) in razveljavitvi Sklepa št. 804/2004/ES (UL L 84, 20.3.2014, str. 6).

2 Uredba Sveta (ES) št. 515/97 z dne 13. marca 1997 o medsebojni pomoči med upravnimi organi držav članic in o sodelovanju med njimi in Komisijo zaradi zagotavljanja pravilnega izvajanja carinske in kmetijske zakonodaje, kot je bila nazadnje spremenjena z Uredbo (EU) 2015/1525 (UL L 82, 22.3.1997, str. 1).

3 Vsa poročila o zaščiti finančnih interesov EU so na voljo na spletišču Komisije: https://ec.europa.eu/anti-fraud/reports_sl.

finančnim interesom Unije, z uporabo kazenskega prava (t.j. direktiva o zaščiti finančnih interesov EU)[4].

IMS z vidika izvrševanja proračuna ni program financiranja, ampak operativna dejavnost. Komisiji so dejavnosti v zvezi s sistemom IMS naložene s sektorsko zakonodajo. Sistem IMS je treba ustrezno vzdrževati in razvijati, da bi države članice lahko izpolnjevale svoje obveznosti poročanja, Komisiji pa bili zagotovljeni potrebni podatki za analizo glavnih dosežkov pri odkrivanju in poročanju o nepravilnostih, vključno z goljufijami, v zvezi s proračunom Unije v okviru deljenega upravljanja in predpristopnih področij.

Tako kot IMS tudi AFIS z vidika izvrševanja proračuna ni program financiranja, ampak operativna dejavnost. Hudodelske združbe so vedno bolj napredne in v boju proti goljufijam se pojavljajo novi izzivi, med drugim v zvezi s tehnološkim razvojem, zato sta še naprej zelo potrebna medsebojna upravna pomoč med carinskimi organi in sodelovanje s Komisijo.

Z vzpostavitvijo programa EU za boj proti goljufijam se bo predvsem obnovil program Herkul III z nekaj izboljšavami, kot je možnost financiranja novih pobud (npr. o podatkovni analitiki), vključeni pa bosta tudi osnovi za financiranje sistemov AFIS in IMS. Program bo prav tako v celoti izkoristil možnosti, ki jih je ustvarila nova finančna uredba. Zagotovil bo neprekinjeno podporo Unije za dejavnosti, ki jih izvajajo države članice in Komisija za zaščito finančnih interesov Unije ter v podporo medsebojne upravne pomoči med državami članicami ter sodelovanja med njimi in Komisijo v carinskih in kmetijskih zadevah.

Program EU za boj proti goljufijam bo prav tako okrepil in racionaliziral obstoječo podporo Unije prizadevanjem, da bi zaščitili finančne interese Unije, in za medsebojno upravno pomoč v carinskih zadevah, izkoriščal pa bo tudi sinergije med različnimi že obstoječimi ukrepi in omogočal njihovo prožno uporabo.

Program bo imel dva **splošna cilja**:

(1) zaščito finančnih interesov Evropske unije;

(2) podporo za medsebojno pomoč med upravnimi organi držav članic ter sodelovanje med njimi in Komisijo zaradi zagotavljanja pravilnega izvajanja carinske in kmetijske zakonodaje.

Program bo imel tri **specifične cilje**, ki izhajajo neposredno iz splošnih ciljev:

(1) preprečevanje goljufij, korupcije in vseh drugih nezakonitih dejavnosti, ki škodijo finančnim interesom Unije, ter boj proti njim;

(2) podporo za poročanje o nepravilnostih, vključno z goljufijami, v zvezi s sredstvi v okviru deljenega upravljanja in predpristopne pomoči iz proračuna Unije;

(3) zagotavljanje orodij za izmenjavo informacij in podpore operativnim dejavnostim na področju medsebojne upravne pomoči v carinskih in kmetijskih zadevah.

- **Skladnost z veljavnimi predpisi**

Za zaščito finančnih interesov Unije skrbi več pravnih aktov na ravni Unije, zlasti: Uredba (EU, Euratom) št. 883/2013 Evropskega parlamenta in Sveta[5], ki določa pravila za preiskave Evropskega urada za boj proti goljufijam (OLAF), Uredba (ES) št. 515/97 o medsebojni upravni pomoči v

[4] Direktiva (EU) 2017/1371 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2017 o boju proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom Unije, z uporabo kazenskega prava (UL L 198, 28.7.2017, str. 29).

[5] Uredba (EU, Euratom) št. 883/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. septembra 2013 o preiskavah, ki jih izvaja Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF), ter razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1073/1999 Evropskega parlamenta in Sveta in Uredbe Sveta (Euratom) št. 1074/1999 (UL L 248, 18.9.2013, str. 1).

carinskih in kmetijskih zadevah ter bolj nedavno Uredba (EU) 2017/1939[6] o izvajanju okrepljenega sodelovanja v zvezi z ustanovitvijo Evropskega javnega tožilstva in direktiva o zaščiti finančnih interesov EU. Tudi sektorska zakonodaja vsebuje določbe o zaščiti finančnih interesov Unije. Program EU za boj proti goljufijam bo pomagal državam članicam in ustreznim organom Unije, da bodo lahko bolje ščitili finančne interese Unije. Podpiral naj bi zgoraj navedene instrumente politike.

Na carinskem področju bo komponenta programa EU za boj proti goljufijam, ki se nanaša na AFIS, še naprej zajemala dejavnosti, naložene Komisiji z Uredbo (ES) št. 515/97. Komponenta IMS pa bo zajemala dejavnosti, naložene Komisiji s sektorsko zakonodajo.

- **Skladnost z drugimi politikami Unije**

V okviru novega večletnega finančnega okvira bo vzpostavljen nov instrument za opremo za carinski nadzor, in sicer za podporo dobremu delovanju carinske unije, vključno s podpiranjem nakupa opreme za nadzor za carinske organe. Program EU za boj proti goljufijam in program za opremo za carinski nadzor se bosta dopolnjevala, saj se bo vsak od njiju osredotočal na druge vrste podpore carini: program EU za boj proti goljufijam bo med drugim podpiral nakup opreme, vključno z majhno opremo za carinske in necarinske organe, če je posebej namenjena zaščiti finančnih interesov Unije, medtem ko naj bi bil novi program za carinsko opremo bolj namenjen financiranju nabave večje carinske opreme, namenjene zagotavljanju večje enotnosti pri opravljanju carinskega nadzora v državah članicah.

Na primer, naslednje vrste opreme bi lahko spadale v okvir programa EU za boj proti goljufijam, pri čemer se ne bi prekrivale z instrumentom za opremo za carinski nadzor: digitalna forenzična oprema, oprema za nadzorovanje, oprema za obveščevalno dejavnost, oprema za boj proti nezakoniti trgovini s cigaretami, kot so psi sledniki. Poleg tega bo za razliko od instrumenta za opremo za carinski nadzor program EU za boj proti goljufijam zagotavljal podporo necarinskim organom, kot so davčni organi, pravosodni organi, policijski inšpektorati in obmejna policija, ministrstva, različni preiskovalni organi, organi za preprečevanje korupcije itd.

Druge politike Unije na področjih, kot so pravosodje, carina in notranje zadeve, ter njihovi zadevni programi bodo obravnavali posebne izzive na teh področjih, ki se tudi nanašajo na zaščito finančnih interesov Unije. Predvidoma ne bi smelo priti do prekrivanj med temi programi in programom EU za boj proti goljufijam. Preprečevanje podvajanja in iskanje sinergij med programom EU za boj proti goljufijam in drugimi zadevnimi programi na področjih, kot so pravosodje, carina in notranje zadeve, se bosta preučila v okviru priprave letnih programov dela.

2. PRAVNA PODLAGA, SUBSIDIARNOST IN SORAZMERNOST

- **Pravna podlaga**

Pravna podlaga programa EU za boj proti goljufijam sta hkrati **člen 325 PDEU**, ki določa, da si države članice in EU delijo odgovornost za zaščito finančnih interesov Unije, in **člen 33 PDEU** o carinskem sodelovanju glede na to, da Uredba (ES) št. 515/97, ki določa operativne vidike, ki se financirajo iz komponente AFIS programa EU za boj proti goljufijam, temelji na členu 33 PDEU (poleg člena 325 PDEU)[7].

[6] Uredba Sveta (EU) 2017/1939 z dne 12. oktobra 2017 o izvajanju okrepljenega sodelovanja v zvezi z ustanovitvijo Evropskega javnega tožilstva (EJT) (UL L 283, 31.10.2017, str. 1).

[7] AFIS zajema dejavnosti, ki ne spadajo v področje uporabe člena 325 PDEU (npr. carinsko sodelovanje v povezavi z nezakonitimi izdelki).

- **Subsidiarnost**

Nepravilnosti v zvezi s proračunom Unije, vključno z goljufijami, so same po sebi vseevropski pojav, ki ni omejen na posamezne države članice. To je še zlasti očitno, kadar ima goljufija čezmejni vidik na strani odhodkov, na strani prihodkov pa na primer, ko gre za prenizko vrednotenje uvoženega blaga, katerega namen je izogibanje plačevanju carin in ki tako neposredno vpliva na tradicionalna lastna sredstva Unije.

Kar zadeva komponento Herkul programa EU za boj proti goljufijam, je posredovanje na ravni Unije za zaščito finančnih interesov Unije v smislu subsidiarnosti utemeljeno, če omogoča sodelovanje med Unijo in državami članicami ali med državami članicami brez poseganja v pristojnosti držav članic (npr. za zasnovo in izvajanje lastnih posebnih sistemov za boj proti goljufijam). Podpora, ki bo zagotovljena v okviru te pobude, bo okrepila čezmejno sodelovanje.

Dodana vrednost sistema AFIS na ravni EU izhaja iz njegove zmožnosti usklajevanja, zlasti glede zbiranja podatkov in dostopa do njih, ki ju ne bi bilo mogoče doseči na nacionalni ravni, ter omogočanja dobrega opravljanja nalog nacionalnih carinskih organov in njihove medsebojne pomoči ter sodelovanja s Komisijo.

IMS je edina podatkovna zbirka na ravni Unije, ki vsebuje informacije o sporočenih nepravilnostih, vključno z goljufijami, pri sredstvih v okviru deljenega upravljanja in predpristopne pomoči, in sicer po posameznih področjih delovanja Unije in po državah članicah. Omogoča različne vrste analiz in pomaga pri razvoju politike Unije na področju boja proti goljufijam, ki temelji na dokazih. Dodana vrednost na ravni Unije je, da omogoča opredelitev skupnih tveganjih in vzorcev ter opredelitev in izvajanje skupnih pristopov za boj proti goljufijam, da bi se učinkovito in enakovredno zaščitili finančni interesi Unije.

Poleg tega se dejavnosti v okviru komponent AFIS in IMS programa EU za boj proti goljufijam izvajajo na ravni Unije, kakor je določeno z ustrezno zakonodajo Unije, ki je sama v skladu z načelom sorazmernosti.

- **Sorazmernost**

Komponenta Herkul programa EU za boj proti goljufijam državam članicam zagotavlja ciljno usmerjeno pomoč pri izpolnjevanju njihove obveznosti, da zaščitijo finančne interese Unije. Omejena je na tisto, kar je potrebno za doseganje predlaganih ciljev, in je zato skladna z načelom sorazmernosti.

Komponenti AFIS in IMS programa zajemata le finančne obveznosti Komisije na podlagi sekundarne zakonodaje in ne zadevata operativnih vidikov sistemov AFIS in IMS. Kot taki sta skladni z načelom sorazmernosti.

- **Izbira instrumenta**

Pravna podlaga za predhodni program Herkul (Uredba (EU) št. 250/2014) bo prenehala veljati konec leta 2020. Zato je vzpostavitev programa EU za boj proti goljufijam v okviru nove uredbe nujna za zagotavljanje neprekinjene podpore Unije za dejavnosti, ki jih izvajajo Komisija in države članice z namenom zagotavljanja pomoči v boju proti goljufijam. Sprejetje programa EU za boj proti goljufijam ponuja priložnost za združevanje komponente Herkul s podlago za financiranje sistemov AFIS in IMS, in sicer za namene racionalizacije ter za raziskovanje operativnih, upravnih in proračunskih sinergij.

3. REZULTATI RETROSPEKTIVNIH OCEN, POSVETOVANJ Z ZAINTERESIRANIMI STRANMI IN OCEN UČINKA

- **Retrospektivne ocene/preverjanja ustreznosti obstoječe zakonodaje**

Program Herkul je bil v zadnjih letih ocenjen dvakrat. Naknadno poročilo Komisije o oceni programa Herkul II (2007–2013) je bilo sprejeto ter posredovano Evropskemu parlamentu in Svetu maja 2015[8]. Vmesno poročilo Komisije o oceni programa Herkul III (od 1. januarja 2014 do junija 2017, tj. prva polovica sedemletnega obdobja trajanja programa) je bilo sprejeto in posredovano v začetku januarja 2018[9]. V tej oceni je bilo ugotovljeno, da je program Herkul III v veliki meri izpolnil svojo nalogo zaščite finančnih interesov Unije. Program se je tako štel za učinkovitega. Izkazal se je za pomembnega in pokazala se je potreba po preučitvi morebitne razširitve njegovih operativnih ciljev, pri čemer so bili že vzpostavljeni mehanizmi, potrebni za zagotavljanje njegove skladnosti. Program se je izkazal tudi za splošno uspešnega. Med ocenjevanjem je bilo ugotovljeno, da je mogoče izboljšanje, da bi se zmanjšala obremenitev, ki nastane zaradi postopka obravnave prošenj in postopka poročanja. V ta namen je Komisija začela uporabljati elektronski sistem upravljanja za predložitev, obdelavo in upravljanje prošenj za nepovratna sredstva v okviru tega programa. Dodana vrednost takega programa na ravni Unije je očitna, dejavnosti v okviru programa pa so po ugotovitvah trajnostne.

Sistema AFIS in IMS nista finančna programa, zato nista predmet zadevnih ciklov ocenjevanja. Kljub temu pa obstajajo nekateri kazalniki, ki jih je mogoče upoštevati, da bi lahko ocenili njuno uspešnost pri z njima povezanih operativnih dejavnostih[10]. Poleg tega je AFIS vključen v redna raziskovalna poročila, ki jih pripravlja Komisija. Zadnja poročila kažejo, da je več kot 80 % uporabnikov iz držav članic zadovoljnih s funkcijami in delovanjem različnih aplikacij AFIS, kakor tudi z usposabljanjem AFIS, ki je na voljo.

V svojem posebnem poročilu št. 19/2017 o uvoznih postopkih je Evropsko računsko sodišče ugotovilo, da so posebne aplikacije AFIS učinkovito orodje za odkrivanje morebitnih primerov goljufij, povezanih z napačno navedbo porekla in navedbo podcenjene vrednosti / navedbo prenizke vrednosti na računu. Zagotovijo lahko tudi koristna orodja za oceno obsega izgub zaradi neplačanih carin[11]. V tem poročilu je Računsko sodišče prav tako ugotovilo, da orodja in programi Unije za izmenjavo carinskih informacij in povečevanje sodelovanja ne dosegajo svojega polnega potenciala. Posebno poročilo tudi ugotavlja, da se nekateri carinski informacijski sistemi v sistemu AFIS premalo uporabljajo. Posebni poročili Evropskega računskega sodišča št. 10/2015 in 24/2016 vsebujeta priporočila v zvezi z IMS.

Več podrobnosti o retrospektivnih ocenah sedanjih programov je na voljo v oddelku 1.2 predhodne ocene, ki spremlja zakonodajni predlog.

---

8 Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o doseganju ciljev programa Herkul II (COM(2015) 221 final).

9 Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu, Vmesna ocena Uredbe (EU) št. 250/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o uvedbi programa za spodbujanje dejavnosti na področju zaščite finančnih interesov Evropske unije (program Herkul III) in razveljavitvi Sklepa št. 804/2004/ES (COM(2018) 3 final).

10 Zlasti na podlagi letnih poročil Komisije o dejavnostih AFIS (na podlagi člena 51a Uredbe (ES) št. 515/97), ki so del poročila Komisije o zaščiti finančnih interesov EU. IMS je bil ocenjen v delovnih dokumentih služb „Izvajanje člena 325 PDEU s strani držav članic“ in „Spremljanje izvajanja priporočil k poročilu Komisije o zaščiti finančnih interesov EU“, ki spremljajo to poročilo. Za poročilo za leto 2016 glej COM(2017) 383 final in SWD(2017) 266, 267 in 270 final.

11 Posebno poročilo Evropskega računskega sodišča št. 19/2017: „Uvozni postopki: pomanjkljivosti v zakonodajnem okviru in neuspešno izvajanje negativno vplivajo na finančne interese EU“, 5. december 2017.

- **Posvetovanja z zainteresiranimi stranmi**

Komisija je 13. marca 2018 organizirala enodnevno delavnico z zainteresiranimi stranmi v državah članicah (predvsem s predstavniki služb za koordinacijo boja proti goljufijam in carinskih uprav), kjer naj bi razpravljali o možnostih za dejavnosti v okviru prihodnjega programa. Posvetovanje je potrdilo potrebo po nadaljnji podpori v obliki programa Unije za boj proti goljufijam. Priloga 2 predhodne ocene povzema ugotovitve navedenega ciljnega posvetovanja z zainteresiranimi stranmi.

Komisija je prav tako izvedla odprto javno posvetovanje za pripravo prihodnje sektorske zakonodaje, ki bo spremljala predlog večletnega finančnega okvira za obdobje po letu 2020. Le zelo omejeno število prejetih prispevkov je obravnavalo vidike, povezane s programom EU za boj proti goljufijam.

- **Zunanje strokovno mnenje**

Zunanji izvajalec je opravil oceno učinkovitosti programa Herkul III, kot je bilo določeno z Uredbo (EU) št. 250/2014. Neodvisna študija[12], ki jo je opravil pogodbeni izvajalec, je prikazala temeljito vmesno oceno programa Herkul III ter predstavila nekaj zamisli o možnih ciljih in dejavnostih za program v prihodnosti, zlasti na področjih čezmejnega sodelovanja med državami članicami, sodelovanja s partnerji zunaj Unije ter reševanja izzivov novega tehnološkega razvoja. Ugotovljeno je bilo tudi, da je v le nekaj dejavnostih prišlo do izmenjave osebja med nacionalnimi upravami in samo par dejavnosti je imelo mednarodno udeležbo.

- **Ocena učinka**

Glede na to, da je program EU za boj proti goljufijam nadaljevanje obstoječih pobud (Herkul, AFIS in IMS) z nekaj prilagoditvami, ter glede na njegovo strukturo in omejen proračun se je štelo, da ocena učinka ni bila potrebna. Namesto ocene učinka je priložena predhodna ocena v obliki delovnega dokumenta služb v skladu s členom 30(4) finančne uredbe iz leta 2016.

- **Poenostavitev**

Program Herkul III, operativna dejavnost AFIS in sistem poročanja IMS dragoceno prispevajo k zaščiti finančnih interesov Unije in medsebojni upravni pomoči na področju carine. Program EU za boj proti goljufijam bo financiranje teh treh instrumentov združil v enoten program; prednost tega je, da bo po eni strani vsak od njih še naprej zagotavljal specializirane storitve, za katere je bil vzpostavljen, medtem ko bodo na drugi strani določeni pogoji za racionalizacijo in ustvarjanje sinergij ter pogoji za zmanjšanje upravnega bremena in poenostavitev upravljanja.

4. PRORAČUNSKE POSLEDICE

Finančna sredstva za izvajanje programa EU za boj proti goljufijam znašajo 181 207 000 EUR v tekočih cenah za obdobje 2021–2027.

Podrobna razdelitev po letih, vključno z odobritvami plačil ter potrebnimi človeškimi in upravnimi viri, je predstavljena v oceni finančnih posledic zakonodajnega predloga, ki je priložena temu predlogu.

[12] Vmesna ocena programa Herkul III, končno poročilo, CEPS, Economisti Associati, CASE, wedoIT, 2017 (https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/herculeiii_midterm_evaluation_en.pdf).

5. DRUGI ELEMENTI

- **Načrti za izvedbo ter ureditev spremljanja, ocenjevanja in poročanja**

Osnutek uredbe o vzpostavitvi programa EU za boj proti goljufijam določa naslednje tri glavne kazalnike v zvezi s specifičnimi cilji programa:

(1) podporo pri preprečevanju goljufij, korupcije in vseh drugih nezakonitih dejavnosti, ki škodijo finančnim interesom Unije, ter boju proti njim, kot je izmerjena s:

- stopnjo zadovoljstva z dejavnostmi, ki se izvajajo v okviru programa in se iz njega (so-) financirajo;
- deležem držav članic, ki iz programa vsako leto prejemajo podporo;

(2) stopnjo zadovoljstva uporabnikov z uporabo sistema za upravljanje nepravilnosti;

(3) število informacij o medsebojni pomoči, ki so na voljo, in število podprtih dejavnosti, povezanih z medsebojno pomočjo.

V skladu z odstavkoma 22 in 23 Medinstitucionalnega sporazuma z dne 13. aprila 2016[13], v katerem so se vse tri institucije dogovorile, da bi moralo ocenjevanje obstoječe zakonodaje in politik biti podlaga za oceno učinka glede možnosti za nadaljnje ukrepanje, bo Komisija izvedla vmesno in končno oceno. Z oceno se bodo na podlagi kazalnikov in ciljev programa ter podrobne analize, v kolikšni meri se program lahko šteje za pomembnega, učinkovitega, uspešnega ter ali zagotavlja dovolj veliko dodano vrednost EU in ali je usklajen z drugimi politikami EU, ocenili učinki programa. Ocena bo vključevala pridobljene izkušnje za opredelitev morebitnih težav ali možnosti za nadaljnje izboljšanje ukrepov ali njihovih rezultatov. Komisija bo zaključke ocen skupaj s svojimi pripombami predložila Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru, Odboru regij in Računskemu sodišču.

- **Natančnejša pojasnitev posameznih določb predloga**

Poglavje I Uredbe določa osnovne parametre programa EU za boj proti goljufijam za obdobje naslednjega večletnega finančnega okvira (2021–2027), vključno s področjem uporabe programa in njegovimi finančnimi sredstvi, razčlenjenimi glede na njegove tri komponente (Herkul, AFIS in IMS). Poglavje I določa tudi pogoje za sodelovanje tretjih držav v programu. V zvezi z izvajanjem programa se poglavje I večinoma sklicuje na finančno uredbo. Za stroške, ki jih krije AFIS, Uredba v Prilogi I, določa okvirni seznam stroškov, ki se krijejo iz programa.

Poglavje II določa podrobnosti o izvajanju programa s pomočjo nepovratnih sredstev in zlasti glede morebitnih upravičencev do nepovratnih sredstev. Ti vključujejo organe, ki lahko prispevajo k doseganju enega od ciljev programa, iz katere koli od naslednjih držav: države članice ali z njo povezane čezmorske države ali ozemlja, tretje države, pridružene programu, ali tretje države, navedene v programu dela.

Poglavje III vsebuje določbe o načrtovanju, spremljanju in ocenjevanju vidikov programa. Natančneje, v njem so predstavljeni kazalniki in metode poročanja, ki se izvajajo, in določen postopek za vmesno oceno. Poleg tega določa tudi pooblastila Komisije za sprejemanje delegiranih aktov za ozko opredeljene namene.

Poglavje IV opisuje prehodne in končne določbe ter določa razveljavitev uredbe o programu Herkul III in določbe o financiranju sistema AFIS v Uredbi (ES) št. 515/97.

[13] Medinstitucionalni sporazum med Evropskim parlamentom, Svetom Evropske unije in Evropsko komisijo z dne 13. aprila 2016 o boljši pripravi zakonodaje (UL L 123, 12.5.2016, str. 1).

2018/0211 (COD)

Predlog

UREDBA EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

o vzpostavitvi programa EU za boj proti goljufijam

EVROPSKI PARLAMENT IN SVET EVROPSKE UNIJE STA –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije ter zlasti členov 33 in 325 Pogodbe,

ob upoštevanju predloga Evropske komisije,

po posredovanju osnutka zakonodajnega akta nacionalnim parlamentom,

ob upoštevanju mnenja Računskega sodišča ([14]),

v skladu z rednim zakonodajnim postopkom,

ob upoštevanju naslednjega:

(1) Člen 325 Pogodbe o delovanju Evropske unije določa, da Unija in države članice preprečujejo goljufije, korupcijo in vsa druga nezakonita dejanja, ki škodijo finančnim interesom Unije. Unija bi morala podpirati dejavnosti na teh področjih.

(2) Pretekla podpora takim dejavnostim prek Sklepa št. 804/2004/ES Evropskega parlamenta in Sveta[15] (program Herkul), ki je bil spremenjen in podaljšan s Sklepom št. 878/2007/ES Evropskega parlamenta in Sveta[16] (program Herkul II), ki je bil razveljavljen in nadomeščen z Uredbo (EU) št. 250/2014 Evropskega parlamenta in Sveta[17] (program Herkul III), je omogočila izboljšanje dejavnosti Unije in držav članic za preprečevanje goljufij, korupcije in drugih nezakonitih dejavnosti, ki škodijo finančnim interesom Unije.

(3) Podpora državam članicam, državam kandidatkam in potencialnim državam kandidatkam pri poročanju o nepravilnostih in goljufijah, ki škodijo finančnim interesom Unije, prek sistema za upravljanje nepravilnosti (Irregularity Management System – IMS) je zahteva, določena v sektorski zakonodaji za Evropski kmetijski jamstveni sklad, Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja[18], Evropski sklad za regionalni razvoj, Evropski socialni sklad, Kohezijski sklad,

---

[14] [ref]

[15] Sklep št. 804/2004/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. aprila 2004 o delovnem programu Skupnosti za spodbujanje dejavnosti na področju zaščite finančnih interesov Skupnosti (program Herkul) (UL L 143, 30.4.2004, str. 9).

[16] Sklep št. 878/2007/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. julija 2007 o spremembi in podaljšanju Sklepa št. 804/2004/ES o delovnem programu Skupnosti za spodbujanje dejavnosti na področju zaščite finančnih interesov Skupnosti (program Herkul II) (UL L 193, 25.7.2007, str. 18).

[17] Uredba (EU) št. 250/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o uvedbi programa za spodbujanje dejavnosti na področju zaščite finančnih interesov Evropske unije (program Herkul III) in razveljavitvi Sklepa št. 804/2004/ES (UL L 84, 20.3.2014, str. 6).

[18] Delegirana Uredba Komisije (EU) 2015/1971 z dne 8. julija 2015 o dopolnitvi Uredbe (EU) št. 1306/2013 Evropskega parlamenta in Sveta s posebnimi določbami o poročanju o nepravilnostih v zvezi z Evropskim kmetijskim jamstvenim skladom in Evropskim kmetijskim skladom za razvoj podeželja ter o razveljavitvi Uredbe Komisije (ES) št. 1848/2006 in Izvedbena uredba Komisije (EU) 2015/1975 z dne 8. julija 2015 o določitvi pogostosti in oblike poročanja o nepravilnostih v zvezi z Evropskim kmetijskim jamstvenim skladom in

Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo[19], Sklad za azil, migracije in vključevanje, instrument za finančno podporo na področju policijskega sodelovanja, preprečevanja kriminala in boja proti njemu ter obvladovanja kriz[20], Sklad za evropsko pomoč najbolj ogroženim[21] in predpristopno pomoč[22] za programsko obdobje 2014–2020 in dalje. IMS je varno elektronsko komunikacijsko orodje, ki državam članicam, pa tudi državam kandidatkam in potencialnim državam kandidatkam olajšuje izpolnjevanje obveznosti poročanja o odkritih nepravilnostih ter podpira upravljanje in analizo nepravilnosti.

(4) Uredba Sveta (ES) št. 515/97[23] in Sklep Sveta 2009/917/PNZ[24] določata, da Unija podpira medsebojno pomoč med upravnimi organi držav članic in sodelovanje med njimi in Komisijo zaradi zagotavljanja pravilnega izvajanja carinske in kmetijske zakonodaje.

(5) Ta podpora se zagotavlja za številne operativne dejavnosti. Sem spada informacijski sistem za boj proti goljufijam (Anti-Fraud Information System – AFIS), informacijskotehnološka platforma, sestavljena iz sklopa aplikacij, ki delujejo v okviru skupnega informacijskega sistema, ki ga upravlja Komisija. IMS prav tako deluje v okviru platforme AFIS. Takšen sistem zahteva dolgoletno stabilno in predvidljivo financiranje, ki zagotavlja njegovo trajnost.

(6) Podporo Unije na področju zaščite finančnih interesov Unije, poročanja o nepravilnostih ter medsebojne upravne pomoči in sodelovanja v carinskih in kmetijskih zadevah bi bilo treba racionalizirati v enotnem programu, in sicer programu EU za boj proti goljufijam (v nadaljnjem besedilu: program), katerega namen bi bil povečati sinergije in proračunsko prožnost ter poenostavitev upravljanja.

(7) Program tako združuje komponento po vzoru programa Herkul, še eno komponento, ki zagotavlja financiranje sistema IMS, in še tretjo komponento, ki financira dejavnosti, naložene Komisiji v skladu z Uredbo (ES) št. 515/97, vključno s platformo AFIS.

Evropskim kmetijskim skladom za razvoj podeželja v skladu z Uredbo (EU) št. 1306/2013 Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 293, 10.11.2015, str. 6).

[19] Delegirana Uredba Komisije (EU) 2015/1970 z dne 8. julija 2015 o dopolnitvi Uredbe (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta s posebnimi določbami o poročanju o nepravilnostih v zvezi z Evropskim skladom za regionalni razvoj, Evropskim socialnim skladom, Kohezijskim skladom in Evropskim skladom za pomorstvo in ribištvo in Izvedbena uredba Komisije (EU) 2015/1974 z dne 8. julija 2015 o določitvi pogostosti in oblike poročanja o nepravilnostih v zvezi z Evropskim skladom za regionalni razvoj, Evropskim socialnim skladom, Kohezijskim skladom in Evropskim skladom za pomorstvo in ribištvo v skladu z Uredbo (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 293, 10.11.2015, str. 1).

[20] Delegirana uredba Komisije (EU) 2015/1973 o dopolnitvi Uredbe (EU) št. 514/2014 Evropskega parlamenta in Sveta s posebnimi določbami o poročanju o nepravilnostih v zvezi s Skladom za migracije, azil in vključevanje ter o instrumentu za finančno podporo na področju policijskega sodelovanja, preprečevanja kriminala in boja proti njemu ter obvladovanja kriz in Izvedbena uredba Komisije (EU) 2015/1977 o določitvi pogostosti in oblike poročanja o nepravilnostih v zvezi s Skladom za migracije, azil in vključevanje ter instrumentom za finančno podporo na področju policijskega sodelovanja, preprečevanja kriminala in boja proti njemu ter obvladovanja kriz v skladu z Uredbo (EU) št. 514/2014 Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 293, 10.11.2015, str. 15).

[21] Delegirana Uredba Komisije (EU) 2015/1972 z dne 8. julija 2015 o dopolnitvi Uredbe (EU) št. 223/2014 Evropskega parlamenta in Sveta s posebnimi določbami o poročanju o nepravilnostih v zvezi s Skladom za evropsko pomoč najbolj ogroženim in Izvedbena uredba Komisije (EU) 2015/1976 z dne 8. julija 2015 o določitvi pogostosti in oblike poročanja o nepravilnostih v zvezi s Skladom za evropsko pomoč najbolj ogroženim v skladu z Uredbo (EU) št. 223/2014 Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 293, 10.11.2015, str. 11).

[22] Člen 16 Izvedbene uredbe Komisije (EU) št. 447/2014 o posebnih pravilih za izvajanje Uredbe (EU) št. 231/2014 Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi instrumenta za predpristopno pomoč (IPA II) (UL L 132, 3.5.2014, str. 32).

[23] Uredba Sveta (ES) št. 515/97 z dne 13. marca 1997 o medsebojni pomoči med upravnimi organi držav članic in o sodelovanju med njimi in Komisijo zaradi zagotavljanja pravilnega izvajanja carinske in kmetijske zakonodaje, kot je bila nazadnje spremenjena z Uredbo (EU) 2015/1525 (UL L 82, 22.3.1997, str. 1).

[24] Sklep Sveta 2009/917/PNZ o uporabi informacijske tehnologije za carinske namene (UL L 323, 10.12.2009, str. 20).

(8) Platforma AFIS zajema več informacijskih sistemov, vključno s carinskim informacijskim sistemom (v nadaljnjem besedilu: CIS). CIS je avtomatiziran informacijski sistem, katerega cilj je pomagati državam članicam pri preprečevanju, odkrivanju in preganjanju dejanj, ki so v nasprotju s carinsko ali kmetijsko zakonodajo, ter s hitrejšim razširjanjem informacij povečati uspešnost postopkov sodelovanja in nadzora njihovih carinskih uprav. CIS zajema tako primere upravnega kot policijskega sodelovanja v enotni infrastrukturi. Za namene upravnega sodelovanja je CIS vzpostavljen z Uredbo (ES) št. 515/97, sprejeto na podlagi členov 33 in 325 Pogodbe o delovanju Evropske unije. Za namene policijskega sodelovanja je CIS vzpostavljen s Sklepom 2009/917/PNZ, sprejetim na podlagi členov 30(1)(a) in 34(2)(c) Pogodbe o delovanju Evropske unije. Razsežnosti policijskega sodelovanja v CIS tehnično ni mogoče ločiti od razsežnosti upravnega sodelovanja, saj oba vidika delujeta v okviru enotnega informacijskotehnološkega sistema. Ker je CIS sam samo eden od več informacijskih sistemov, ki delujejo v okviru AFIS, in je v CIS primerov policijskega sodelovanja manj od primerov upravnega sodelovanja, je razsežnost policijskega sodelovanja v AFIS obravnavana kot dopolnilna glede na njegovo razsežnost upravnega sodelovanja.

(9) Ta uredba za celotno obdobje trajanja programa določa finančna sredstva, ki za Evropski parlament in Svet pomenijo prednostni referenčni znesek v letnem proračunskem postopku v smislu [sklic ustrezno posodobiti v skladu z novim medinstitucionalnim sporazumom: točke 17 Medinstitucionalnega sporazuma z dne 2. decembra 2013 med Evropskim parlamentom, Svetom in Komisijo o proračunski disciplini, sodelovanju v proračunskih zadevah in dobrem finančnem poslovodenju[25]].

(10) Za to uredbo se uporabljajo horizontalna finančna pravila, ki sta jih sprejela Evropski parlament in Svet na podlagi člena 322 Pogodbe o delovanju Evropske unije. Ta pravila so določena v finančni uredbi, pri čemer določajo zlasti postopek za pripravo in izvrševanje proračuna prek nepovratnih sredstev, javnih naročil, nagrad in posrednega izvrševanja ter urejajo nadzor odgovornosti finančnih akterjev. Pravila, sprejeta na podlagi člena 322 Pogodbe o delovanju Evropske unije, se nanašajo tudi na zaščito proračuna Unije v primeru splošnih pomanjkljivosti v zvezi z načelom pravne države v državah članicah, saj je spoštovanje tega načela bistven predpogoj za dobro finančno poslovodenje in učinkovito financiranje EU.

(11) Vrste financiranja in načine izvajanja iz te uredbe bi bilo treba izbrati na podlagi njihove ustreznosti za doseganje specifičnih ciljev in rezultatov ukrepov, pri čemer se upoštevajo zlasti stroški kontrol, upravno breme in pričakovana stopnja neupoštevanja veljavnih pravil. To bi moralo vključevati razmislek o uporabi pavšalnih zneskov, pavšalnih stopenj in stroškov na enoto ter financiranja, ki ni povezano s stroški, kot je določeno v členu 125(1) finančne uredbe.

(12) Za zagotovitev neprekinjenosti v okviru programa pri financiranju vseh dejavnosti, naloženih Komisiji v skladu z Uredbo (ES) št. 515/97, vključno s platformo AFIS, vsebuje Priloga I okvirni seznam dejavnosti, ki naj bi se financirale.

(13) Nakup opreme prek instrumenta Unije za finančno podporo za opremo za carinski nadzor[26] lahko doseže pozitivne rezultate v boju proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom EU. Instrument Unije za finančno podporo za opremo za carinski nadzor in program si delita odgovornost za preprečevanje podvajanja podpore Unije. Podpora iz programa bi morala biti usmerjena predvsem v nabavo vrst opreme, ki ne spada v področje uporabe instrumenta Unije za finančno podporo za opremo za carinski nadzor, ali opreme, namenjene organom, za katere

---

25 Sklic, ki ga je treba posodobiti: UL C 373, 20.12.2013, str. 1. Sporazum je na voljo na povezavi: *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?qid=1527811322830&uri=CELEX:32013Q1220(01)* .

26 [ref]

se ne uporablja instrument Unije za finančno podporo za opremo za carinski nadzor. Za preprečevanje prekrivanj bi bilo treba poskrbeti predvsem pri pripravi letnih programov dela.

(14) V programu bi morale imeti možnost sodelovati države Evropskega združenja za prosto trgovino (Efta), ki so članice Evropskega gospodarskega prostora (EGP). To možnost bi morale imeti tudi države pristopnice, države kandidatke in potencialne kandidatke, pa tudi države, ki jih zajema evropska sosedska politika, in sicer v skladu s splošnimi načeli in pogoji za udeležbo teh držav v programih Unije, določenimi v zadevnih okvirnih sporazumih in sklepih pridružitvenih svetov ali podobnih sporazumih. Možnost sodelovanja v programu bi morale prav tako imeti druge tretje države, če sklenejo poseben sporazum, ki ureja njihovo udeležbo v programih Unije.

(15) Ob upoštevanju preteklih ocen programov Herkul in za okrepitev programa bi moralo biti izjemoma mogoče sodelovanje pravnih subjektov s sedežem v tretji državi, ki ni pridružena programu, ne da bi morali ti subjekti nositi stroške svoje udeležbe.

(16) Pri izvajanju programa bi bilo treba upoštevati priporočila in ukrepe iz sporočila Komisije z dne 6. junija 2013 z naslovom „Okrepitev boja proti tihotapljenju cigaret in drugim oblikam nedovoljene trgovine s tobačnimi izdelki – Celovita strategija EU“[27] ter poročilo z dne 12. maja 2017 o napredku pri izvajanju tega sporočila [28].

(17) Unija je leta 2016 ratificirala Protokol za odpravo nezakonite trgovine s tobačnimi izdelki k Okvirni konvenciji Svetovne zdravstvene organizacije za nadzor nad tobakom. Navedeni protokol bi bilo treba uporabiti za zaščito finančnih interesov Unije pri boju proti čezmejni nezakoniti trgovini s tobačnimi izdelki, ki povzroča izgubo prihodkov. Program bi moral podpirati sekretariat Okvirne konvencije Svetovne zdravstvene organizacije za nadzor nad tobakom v njegovih nalogah v zvezi s protokolom. Podpirati bi moral tudi druge dejavnosti, ki jih organizira sekretariat v zvezi z bojem proti nezakoniti trgovini s tobačnimi izdelki.

(18) V skladu s finančno uredbo, Uredbo (EU, Euratom) št. 883/2013 Evropskega parlamenta in Sveta[29], Uredbo Sveta (Euratom, ES) št. 2988/95[30], Uredbo Sveta (Euratom, ES) št. 2185/96[31] in Uredbo Sveta (EU) 2017/1939[32] bi bilo treba finančne interese Unije zaščititi s sorazmernimi ukrepi, ki zajemajo preprečevanje, odkrivanje, odpravljanje in preiskovanje nepravilnosti, vključno z goljufijami, povračilo izgubljenih, neupravičeno izplačanih ali nepravilno porabljenih sredstev ter po potrebi naložitev upravnih sankcij. Zlasti lahko v skladu z Uredbo (EU, Euratom) št. 883/2013 in Uredbo (Euratom, ES) št. 2185/96 Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF) izvaja upravne preiskave, vključno s pregledi in inšpekcijami na kraju samem, da bi ugotovil, ali je prišlo do goljufije, korupcije ali drugih nezakonitih ravnanj, ki škodijo finančnim interesom Unije. V skladu z Uredbo (EU) 2017/1939 lahko Evropsko javno tožilstvo (v nadaljnjem besedilu: EJT) preiskuje in preganja goljufije ter druge kriminalne dejavnosti, ki škodijo finančnim interesom Unije, kot je določeno v Direktivi (EU) 2017/1371

---

27 COM(2013) 324 final.

28 COM(2017) 235 final.

29 Uredba (EU, Euratom) št. 883/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. septembra 2013 o preiskavah, ki jih izvaja Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF), ter razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1073/1999 Evropskega parlamenta in Sveta in Uredbe Sveta (Euratom) št. 1074/1999 (UL L 248, 18.9.2013, str. 1).

30 UL L 312, 23.12.1995, str. 1.

31 Uredba Sveta (Euratom, ES) št. 2185/96 z dne 11. novembra 1996 o pregledih in inšpekcijah na kraju samem, ki jih opravlja Komisija za zaščito finančnih interesov Evropskih skupnosti pred goljufijami in drugimi nepravilnostmi (UL L 292, 15.11.1996, str. 2).

32 Uredba Sveta (EU) 2017/1939 z dne 12. oktobra 2017 o izvajanju okrepljenega sodelovanja v zvezi z ustanovitvijo Evropskega javnega tožilstva (EJT) (UL L 283, 31.10.2017, str. 1).

Evropskega parlamenta in Sveta[33]. V skladu s finančno uredbo mora vsaka oseba ali subjekt, ki prejema sredstva Unije, v celoti sodelovati pri zaščiti finančnih interesov Unije ter Komisiji, uradu OLAF, EJT in Evropskemu računskemu sodišču podeliti potrebne pravice in dostop ter zagotoviti, da vse tretje osebe, ki so vključene v izvrševanje sredstev Unije, podelijo enakovredne pravice.

(19) Tretje države, ki so članice EGP, lahko sodelujejo v programih Unije v okviru sodelovanja, vzpostavljenega v okviru Sporazuma EGP, ki določa, da se programi izvajajo na podlagi sklepa v okviru navedenega sporazuma. Tretje države lahko sodelujejo tudi na podlagi drugih pravnih instrumentov. V to uredbo bi bilo treba uvesti posebno določbo, ki bi podelila potrebne pravice in dostop odgovornemu odredbodajalcu, uradu OLAF in Evropskemu računskemu sodišču, da bi lahko celovito izvrševali svoje pristojnosti.

(20)

(21) V skladu s [sklic ustrezno posodobiti v skladu z novim sklepom o ČDO: členom 94 Sklepa Sveta 2013/755/EU[34]] so osebe in subjekti s sedežem v čezmorskih državah in ozemljih upravičeni do financiranja v skladu s pravili in cilji programa ter ureditvami, ki se uporabljajo v državi članici, s katero je zadevni ČDO povezan.

(22) V skladu z odstavkoma 22 in 23 Medinstitucionalnega sporazuma z dne 13. aprila 2016 o boljši pripravi zakonodaje[35] je treba ta program oceniti na podlagi informacij, zbranih v skladu s posebnimi zahtevami glede spremljanja, pri tem pa se izogibati pretiranemu urejanju in nalaganju upravnih bremen, zlasti državam članicam. Te zahteve lahko po potrebi vključujejo merljive kazalnike, ki so podlaga za ocenjevanje učinkov programa na terenu.

(23) Na Komisijo bi bilo treba prenesti pooblastilo, da v skladu s členom 290 Pogodbe o delovanju Evropske unije sprejme akte za oblikovanje določb za okvir spremljanja in ocenjevanja, ki se bo uporabljal pri programu. Zlasti je pomembno, da se Komisija pri svojem pripravljalnem delu ustrezno posvetuje, vključno na ravni strokovnjakov, in da se ta posvetovanja izvedejo v skladu z načeli, določenimi v Medinstitucionalnem sporazumu z dne 13. aprila 2016 o boljši pripravi zakonodaje. Za zagotovitev enakopravnega sodelovanja pri pripravi delegiranih aktov Evropski parlament in Svet zlasti prejmeta vse dokumente sočasno s strokovnjaki iz držav članic, njuni strokovnjaki pa se sistematično lahko udeležujejo sestankov strokovnih skupin Komisije, ki zadevajo pripravo delegiranih aktov.

(24) Člen 42a(1) in (2) Uredbe (ES) št. 515/97 določa pravno podlago za financiranje sistema AFIS. Ta uredba naj bi nadomestila navedeno pravno podlago in določila novo. Člen 42a(1) in (2) Uredbe (ES) št. 515/97 bi bilo zato treba črtati.

(25) Uredba (EU) št. 250/2014 o uvedbi programa Herkul III zajema obdobje od 1. januarja 2014 do 31. decembra 2020. Ta uredba določa nadaljevanje programa Herkul III s 1. januarjem 2021. Uredbo (EU) št. 250/2014 bi bilo zato treba razveljaviti –

---

33 Direktiva (EU) 2017/1371 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2017 o boju proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom Unije, z uporabo kazenskega prava (UL L 198, 28.7.2017, str. 29).

34 Sklep Sveta 2013/755/EU z dne 25. novembra 2013 o pridružitvi čezmorskih držav in ozemelj Evropski uniji (Sklep o pridružitvi čezmorskih držav in ozemelj) (UL L 344, 19.12.2013, str. 1).

35 Medinstitucionalni sporazum med Evropskim parlamentom, Svetom Evropske unije in Evropsko komisijo z dne 13. aprila 2016 o boljši pripravi zakonodaje (UL L 123, 12.5.2016, str. 1).

SPREJELA NASLEDNJO UREDBO:

POGLAVJE I

SPLOŠNE DOLOČBE

Člen 1

Predmet urejanja

S to uredbo se vzpostavi program EU za boj proti goljufijam (v nadaljnjem besedilu: program).

V uredbi so določeni cilji programa, proračun za obdobje 2021–2027, oblike financiranja Unije in pravila za zagotavljanje takega financiranja.

Člen 2

Cilji programa

1. Splošni cilji programa so:

   (a) zaščita finančnih interesov Unije;

   (b) podpora za medsebojno pomoč med upravnimi organi držav članic ter sodelovanje med njimi in Komisijo zaradi zagotavljanja pravilnega izvajanja carinske in kmetijske zakonodaje.

2. Specifični cilji programa so:

   (a) preprečevanje goljufij, korupcije in vseh drugih nezakonitih dejavnosti, ki škodijo finančnim interesom Unije, ter boj proti njim;

   (b) podpora za poročanje o nepravilnostih, vključno z goljufijami, v zvezi s sredstvi v okviru deljenega upravljanja in predpristopne pomoči iz proračuna Unije;

   (c) zagotavljanje orodij za izmenjavo informacij in podpore operativnim dejavnostim na področju medsebojne upravne pomoči v carinskih in kmetijskih zadevah.

Člen 3

Proračun

1. Finančna sredstva za izvajanje programa za obdobje 2021–2027 znašajo 181,207 milijona EUR v tekočih cenah.

2. Okvirna razdelitev zneska iz odstavka 1 je:

   (a) 114,207 milijona EUR za cilj iz člena 2(2)(a);

   (b) 7 milijonov EUR za cilj iz člena 2(2)(b);

   (c) 60 milijonov EUR za cilj iz člena 2(2)(c).

3. Znesek iz odstavka 1 se lahko uporabi za tehnično in upravno pomoč za izvajanje programa, npr. dejavnosti pripravljanja, spremljanja, kontrole, revizije in ocenjevanja, vključno s korporativnimi informacijskotehnološkimi sistemi.

Člen 4

Tretje države, pridružene programu

Programu se lahko pridružijo naslednje tretje države:

(a) članice Evropskega združenja za prosto trgovino (Efta), ki so članice Evropskega gospodarskega prostora (EGP), v skladu s pogoji, določenimi v Sporazumu EGP;

(b) države pristopnice, države kandidatke in potencialne kandidatke v skladu s splošnimi načeli in pogoji za udeležbo teh držav v programih Unije, določenimi v zadevnih okvirnih sporazumih in sklepih pridružitvenih svetov ali podobnih sporazumih, ter v skladu s posebnimi pogoji, določenimi v sporazumih med Unijo in temi državami;

(c) države, ki jih zajema evropska sosedska politika, v skladu s splošnimi načeli in pogoji za udeležbo teh držav v programih Unije, določenimi v zadevnih okvirnih sporazumih in sklepih pridružitvenih svetov ali podobnih sporazumih, ter v skladu s posebnimi pogoji, določenimi v sporazumih med Unijo in temi državami;

(d) druge tretje države v skladu s pogoji, določenimi v posebnem sporazumu, ki ureja udeležbo tretje države v katerem koli programu Unije, če sporazum:

  (a) zagotavlja pravično ravnotežje med prispevki in koristmi za tretjo državo, udeleženo v programih Unije;

  (b) določa pogoje udeležbe v programih, vključno z izračunom finančnih prispevkov za posamezne programe in njihove upravne stroške. Ti prispevki so namenski prejemki v skladu s členom [21(5)] finančne uredbe;

  (c) na tretjo državo ne prenese pristojnosti za odločanje v zvezi s programi;

  (d) Uniji zagotavlja pravice za zagotavljanje dobrega finančnega poslovodenja in zaščito njenih finančnih interesov.

Člen 5

Izvajanje in oblike financiranja Unije

1. Program se izvaja z neposrednim upravljanjem v skladu s finančno uredbo ali s posrednim upravljanjem z organi iz člena 62(1)(c) finančne uredbe.

2. S programom se lahko zagotovi financiranje v kateri koli obliki iz finančne uredbe, zlasti v obliki nepovratnih sredstev in javnih naročil, pa tudi povračila potnih stroškov in izplačila dnevnic, kot je določeno v členu 238 finančne uredbe.

3. S programom se lahko zagotovi financiranje za ukrepe, ki se izvajajo v skladu z Uredbo (ES) št. 515/97, zlasti za kritje vrst stroškov iz okvirnega seznama v Prilogi I.

4. Kadar financirani ukrep vključuje nabavo opreme, Komisija po potrebi vzpostavi mehanizem usklajevanja za zagotovitev učinkovitosti in interoperabilnosti vse opreme, kupljene s podporo programov Unije.

Člen 6

Zaščita finančnih interesov Unije

Če tretja država v programu sodeluje na podlagi sklepa v okviru mednarodnega sporazuma ali na podlagi katerega koli drugega pravnega instrumenta, podeli potrebne pravice in dostop odgovornemu odredbodajalcu, Evropskemu uradu za boj proti goljufijam (OLAF) in Evropskemu računskemu sodišču, da bi lahko celovito izvrševali svoje pristojnosti. V primeru Evropskega urada za boj proti goljufijam take pravice zajemajo pravico do izvajanja preiskav, vključno s pregledi in inšpekcijami na kraju samem, v skladu z določbami Uredbe (EU, Euratom) št. 883/2013 Evropskega parlamenta in Sveta o preiskavah, ki jih izvaja Evropski urad za boj proti goljufijam.

POGLAVJE II

NEPOVRATNA SREDSTVA

Člen 7

Nepovratna sredstva v okviru programa se dodeljujejo in upravljajo v skladu z naslovom VIII finančne uredbe.

Člen 8

Upravičeni ukrepi

Do financiranja so upravičeni samo ukrepi, s katerimi se uresničujejo cilji iz člena 2.

Člen 9

Upravičeni subjekti

1. Poleg meril iz člena 197 finančne uredbe se uporabljajo merila za upravičenost iz odstavka 2.
2. Upravičeni so naslednji subjekti:
   (a) javni organi, ki lahko prispevajo k doseganju enega od ciljev iz člena 2 in imajo sedež v eni od naslednjih držav:
      (a) državi članici ali z njo povezani čezmorski državi ali ozemlju;
      (b) tretji državi, pridruženi programu;
      (c) tretji državi, navedeni v programu dela, pod pogoji iz odstavka 3;
   (b) raziskovalni in izobraževalni inštituti ter neprofitni subjekti, ki lahko prispevajo k doseganju ciljev iz člena 2, če imajo sedež in delujejo vsaj eno leto v državi članici ali tretji državi, pridruženi programu, ali tretji državi, navedeni v programu dela, pod pogoji iz odstavka 3.
   (c) vsi pravni subjekti, ustanovljeni v skladu s pravom Unije, in vse mednarodne organizacije.

3. Subjekti iz odstavka 2 s sedežem v tretji državi, ki ni pridružena programu, so izjemoma upravičeni do sodelovanja, kadar je to potrebno za doseganje ciljev določenega ukrepa.

4. Subjekti iz odstavka 2 s sedežem v tretji državi, ki ni pridružena programu, bi morali načeloma nositi stroške svoje udeležbe.

POGLAVJE III

NAČRTOVANJE, SPREMLJANJE IN OCENJEVANJE

Člen 10

Program dela

Program se izvaja s programi dela iz člena 110 finančne uredbe.

Člen 11

Spremljanje in poročanje

1. Kazalniki za poročanje o napredku programa pri doseganju splošnih in specifičnih ciljev iz člena 2 so določeni v Prilogi II.

2. Za zagotovitev učinkovite ocene napredka programa pri doseganju njegovih ciljev se v skladu s členom 14 na Komisijo prenese pooblastilo za sprejemanje delegiranih aktov za spremembo Priloge II za pregled ali dopolnitev kazalnikov, kadar bi bilo to potrebno, ter dopolnitev te uredbe z določbami o vzpostavitvi okvira spremljanja in ocenjevanja.

3. Sistem za poročanje o smotrnosti zagotavlja, da se podatki za spremljanje izvajanja in rezultatov programa zbirajo uspešno, učinkovito in pravočasno. V ta namen se prejemnikom finančnih sredstev Unije in (kadar je smiselno) državam članicam naložijo sorazmerne zahteve glede poročanja.

Člen 12

Ocenjevanje

1. Ocene se opravijo pravočasno, da prispevajo k postopku odločanja.

2. Vmesna ocena programa se opravi, ko je na voljo dovolj informacij o izvajanju programa, vendar najpozneje v štirih letih od začetka izvajanja programa.

3. Na koncu izvajanja programa, vendar ne pozneje kot v štirih letih po zaključku obdobja iz člena 1, Komisija opravi končno oceno programa.

4. Komisija zaključke teh ocen skupaj s svojimi pripombami predloži Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru, Odboru regij in Računskemu sodišču.

Člen 13

Prenos pooblastila

Na Komisijo se prenese pooblastilo za sprejemanje delegiranih aktov v skladu s členom 14 za oblikovanje določb za okvir spremljanja in ocenjevanja iz člena 11.

Člen 14

Izvajanje prenosa pooblastila

1. Pooblastilo za sprejemanje delegiranih aktov je preneseno na Komisijo pod pogoji, določenimi v tem členu.
2. Pooblastilo za sprejemanje delegiranih aktov iz člena 13 se prenese na Komisijo za obdobje do 31. decembra 2028.
3. Prenos pooblastila iz člena 13 lahko kadar koli prekliče Evropski parlament ali Svet. S sklepom o preklicu preneha veljati prenos pooblastila iz navedenega sklepa. Sklep začne učinkovati dan po njegovi objavi v *Uradnem listu Evropske unije* ali na poznejši dan, ki je določen v navedenem sklepu. Sklep ne vpliva na veljavnost že veljavnih delegiranih aktov.
4. Komisija se pred sprejetjem delegiranega akta posvetuje s strokovnjaki, ki jih imenujejo države članice, v skladu z načeli, določenimi v Medinstitucionalnem sporazumu z dne 13. aprila 2016 o boljši pripravi zakonodaje.
5. Komisija takoj po sprejetju delegiranega akta o njem sočasno uradno obvesti Evropski parlament in Svet.

POGLAVJE IV

PREHODNE IN KONČNE DOLOČBE

Člen 15

Informiranje, komuniciranje in oglaševanje

1. Prejemniki finančnih sredstev Unije potrdijo izvor in zagotovijo prepoznavnost financiranja Unije (zlasti pri promoviranju ukrepov in njihovih rezultatov) z zagotavljanjem jasnih, učinkovitih in sorazmernih ciljno usmerjenih informacij različnemu občinstvu, vključno z mediji in javnostjo. Potrditev izvora in zagotavljanje prepoznavnosti financiranja Unije se ne zahtevata, če bi ogrozila učinkovito izvajanje dejavnosti boja proti goljufijam in carinskih operativnih dejavnosti.
2. Komisija izvaja ukrepe informiranja in komuniciranja v zvezi s programom ter njegovimi ukrepi in rezultati. Finančna sredstva, dodeljena programu, prispevajo tudi k institucionalnemu komuniciranju o političnih prednostnih nalogah Unije, kolikor so povezane s cilji iz člena 2.

Člen 16

Sprememba Uredbe (ES) št. 515/97

V členu 42a Uredbe (ES) št. 515/97 se odstavka 1 in 2 črtata.

Člen 17

Razveljavitev

3. Uredba (EU) št. 250/2014 se razveljavi z učinkom od 1. januarja 2021.

Člen 18

Prehodne določbe

1. Ta uredba do zaključka zadevnih ukrepov ne vpliva na njihovo nadaljevanje ali spremembo v skladu z Uredbo (EU) št. 250/2014 in členom 42a Uredbe (ES) št. 515/97, ki se še naprej uporabljata za zadevne ukrepe do njihovega zaključka.

2. Finančna sredstva za program lahko krijejo tudi odhodke za tehnično in upravno pomoč, ki so potrebni za zagotovitev prehoda med programom in ukrepi, sprejetimi v skladu z Uredbo (EU) št. 250/2014 in členom 42a Uredbe (ES) št. 515/97.

Člen 19

Začetek veljavnosti

Ta uredba začne veljati [dvajseti] dan po objavi v *Uradnem listu Evropske unije*.

Uporablja se od 1. januarja 2021.

Ta uredba je v celoti zavezujoča in se neposredno uporablja v vseh državah članicah.

V Bruslju,

Za Evropski parlament	*Za Svet*
Predsednik	*Predsednik*

OCENA FINANČNIH POSLEDIC ZAKONODAJNEGA PREDLOGA

1. OKVIR PREDLOGA/POBUDE

1.1. Naslov predloga/pobude

1.2. Zadevna področja *(programski sklop)*

1.3. Vrsta predloga/pobude

1.4. Utemeljitev predloga/pobude

1.5. Trajanje ukrepa in finančnih posledic

1.6. Načrtovani načini upravljanja

2. UKREPI UPRAVLJANJA

2.1. Pravila o spremljanju in poročanju

2.2. Upravljavski in kontrolni sistemi

2.3. Ukrepi za preprečevanje goljufij in nepravilnosti

3. OCENA FINANČNIH POSLEDIC PREDLOGA/POBUDE

3.1. Zadevni razdelki večletnega finančnega okvira in odhodkovne proračunske vrstice

3.2. Ocenjene posledice za odhodke

3.2.1. Povzetek ocenjenih posledic za odhodke

3.2.2. Ocenjene posledice za odobritve za upravne zadeve

3.2.3. Udeležba tretjih oseb pri financiranju

3.3. Ocenjene posledice za prihodke

OCENA FINANČNIH POSLEDIC ZAKONODAJNEGA PREDLOGA

1. OKVIR PREDLOGA/POBUDE

1.1. Naslov predloga/pobude

Program EU za boj proti goljufijam

1.2. Zadevna področja *(programski sklop)*

03 Enotni trg

03 03 Program EU za boj proti goljufijam

1.3. Predlog/pobuda se nanaša na:

☐ **nov ukrep.**

☐ **nov ukrep na podlagi pilotnega projekta / pripravljalnega ukrepa[36].**

☒ **podaljšanje obstoječega ukrepa.**

☐ **združitev ali preusmeritev enega ali več ukrepov v drug/nov ukrep.**

1.4. Utemeljitev predloga/pobude

1.4.1. Potrebe, ki jih je treba zadovoljiti kratkoročno ali dolgoročno, vključno s podrobno časovnico za uvajanje ustreznih ukrepov za izvajanje pobude

Člen 325 PDEU določa, da Unija in države članice preprečujejo goljufije in vsa druga nezakonita dejanja, ki škodijo finančnim interesom Evropske unije. Člen 33 PDEU določa okrepitev carinskega sodelovanja med državami članicami ter med njimi in Komisijo; ta okrepitev je podrobneje opredeljena v Uredbi (ES) št. 515/97 o medsebojni upravni pomoči in se uresničuje med drugim prek platforme AFIS. Ustrezna sektorska zakonodaja določa obveznosti poročanja v IMS. V tem kontekstu bo program EU za boj proti goljufijam upravičencem zagotavljal podporo, ki jim bo omogočila boljšo zaščito finančnih interesov EU in medsebojno upravno pomoč v carinskih zadevah.

Program se bo izvajal v obdobju 2021–2027 na podlagi letnih programov dela.

1.4.2. Dodana vrednost ukrepanja Unije (ki je lahko posledica različnih dejavnikov, npr. boljšega usklajevanja, pravne varnosti, večje učinkovitosti ali dopolnjevanja). Za namene te točke je „dodana vrednost ukrepanja Unije“ vrednost, ki izhaja iz ukrepanja Unije in predstavlja dodatno vrednost poleg tiste, ki bi jo sicer ustvarile države članice same.

Razlogi za ukrepanje na evropski ravni (predhodno)

Goljufije, ki škodijo finančnim interesom EU, so čezmejni pojav, ki prizadene vse države članice EU, kot je razvidno iz statističnih podatkov, objavljenih v letnih poročilih o boju proti goljufijam (gre za poročila o zaščiti finančnih interesov EU). Za reševanje problema goljufij in tudi za olajševanje medsebojne upravne pomoči v carinskih zadevah je potrebno usklajeno ukrepanje. Herkul, AFIS in IMS so dolgoletna orodja, ki pri tem podpirajo države članice in Unijo. Cilj tega predloga je

[36] Po členu 58(2)(a) oz. (b) finančne uredbe.

racionalizirati finančno podporo za ta orodja za obdobje trajanja naslednjega večletnega finančnega okvira.

Pričakovana ustvarjena dodana vrednost Unije (naknadno)

Program naj bi zagotovil nadaljevanje podpore državam članicam in Uniji v boju proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom EU, s financiranjem dejavnosti (tehnične pomoči in usposabljanja), ki drugače morda ne bi bile na voljo na nacionalni ravni v vseh državah članicah. Prav tako bo zagotavljal storitve (AFIS in IMS), ki bi se morale za vse države članice izvajati na centralni in horizontalni ravni, da bi dosegle svoje cilje. Program bo poleg tega omogočil prihranke, kot je bilo v primeru centralizirane nabave dostopa do raznih relevantnih podatkovnih zbirk.

1.4.3. Spoznanja iz podobnih izkušenj v preteklosti

Herkul, AFIS in IMS so dolgoletna orodja EU za boj proti goljufijam in nepravilnostim v škodo proračuna EU ter za podporo medsebojni upravni pomoči med carinskimi upravami in sodelovanju s Komisijo. Redne ocene in ankete o zadovoljstvu uporabnikov so večinoma pokazale na dodano vrednost vsakega od teh orodij.

Glede Herkula je najnovejša taka izkušnja vmesna ocena programa Herkul III, ki je vključevala tudi neodvisno oceno in je bila objavljena januarja 2018. V oceni je bilo ugotovljeno, da se je program izkazal za pomembnega, da so vzpostavljeni mehanizmi za zagotovitev njegove skladnosti ter da je bil uspešen in učinkovit. Prav tako je bilo ugotovljeno, da je dodana vrednost takega programa na ravni EU očitna, dejavnosti v okviru programa pa so večinoma trajnostne.

AFIS je operativna dejavnost, zato so bile zanj izvedene ankete o zadovoljstvu uporabnikov, dejavnosti notranje revizije, v primeru skupnih carinskih operacij pa tudi ocene udeležencev. Ocenjen je bil pozitivno: najnovejši razpoložljivi podatki kažejo, da je stopnja zadovoljstva med uporabniki glede funkcij in delovanja ter dejavnosti usposabljanja več kot 80-odstotna. Poleg tega je Evropsko računsko sodišče ugotovilo, da so informacije o sporočilih o statusu zabojnikov in o poštenih cenah (oboje zagotavljata aplikaciji AFIS: prve podatkovna baza CSM, druge pa orodje za samodejno spremljanje) učinkovito orodje za odkrivanje potencialnih primerov goljufij, povezanih z napačno navedbo porekla in navedbo podcenjene vrednosti / prenizke vrednosti na računu.

IMS se analizira v tesnem sodelovanju z državami članicami v okviru komponente „poročanje in analiza“ strokovne skupine odbora COCOLAF.

1.4.4. Skladnost in možnosti sinergij z drugimi ustreznimi instrumenti

Herkul je edini program EU, namenjen izključno podpori boju proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom EU. AFIS in IMS sta operativni dejavnosti, ki zagotavljata specializirane storitve državam članicam. Ocene programa Herkul so pokazale, da je podpora, ki jo zagotavlja, edinstvena po obsegu in vsebini.

V okviru prihodnjega večletnega programskega obdobja bo vzpostavljen nov instrument Unije za finančno podporo za opremo za carinski nadzor, in sicer za obravnavo pomembnih izzivov na področju carinskega nadzora s podpiranjem nakupa opreme za nadzor, namenjene carinskim organom. Novi instrument bo dopolnjeval program EU za boj proti goljufijam, katerega podpora za nakup opreme bo količinsko omejena, usmerjena v zaščito finančnih interesov EU ter namenjena carinskim in necarinskim organom.

1.5. Trajanje ukrepa in finančnih posledic

☒ **Časovno omejeno**

– ☒ trajanje od 1. januarja 2021 do 31. decembra 2027,

– ☒ finančne posledice med letoma 2021 in 2027,

– ☒ finančne posledice med letoma 2021 in 2030 le za odobritve plačil.

– ☐ **Časovno neomejeno**

– izvajanje z obdobjem uvajanja med letoma LLLL in LLLL,

– ki mu sledi izvajanje v celoti.

1.6. Načrtovani načini upravljanja[37]

☒ **Neposredno upravljanje** – Komisija:

– ☒ z lastnimi službami, vključno z zaposlenimi v delegacijah Unije,

– ☐ prek izvajalskih agencij.

☐ **Deljeno upravljanje** z državami članicami.

☒ **Posredno upravljanje** s poverjanjem nalog izvrševanja proračuna:

– ☐ tretjim državam ali organom, ki jih te imenujejo,

– ☒ mednarodnim organizacijam in njihovim agencijam: sekretariatu Okvirne konvencije za nadzor nad tobakom (Framework Convention for Tobacco Control – FCTC);

– ☐ EIB in Evropskemu investicijskemu skladu,

– ☐ organom iz členov 70 in 71 finančne uredbe,

– ☐ subjektom javnega prava,

– ☐ subjektom zasebnega prava, ki opravljajo javne storitve, kolikor ti subjekti zagotavljajo ustrezna finančna jamstva,

– ☐ subjektom zasebnega prava države članice, ki so pooblaščeni za izvajanje javno-zasebnih partnerstev in ki zagotavljajo ustrezna finančna jamstva,

– ☐ osebam, pooblaščenim za izvajanje določenih ukrepov SZVP v skladu z naslovom V PEU in opredeljenim v zadevnem temeljnem aktu.

– *Pri navedbi več kot enega načina upravljanja je treba to natančneje obrazložiti v oddelku „opombe“.*

Opombe

Program se bo izvajal v okviru neposrednega upravljanja. Vendar pa obstaja možnost, da se bodo posamezni ukrepi izvajali v okviru posrednega upravljanja, in sicer v zvezi s financiranjem za sekretariat FCTC.

[37] Pojasnila o načinih upravljanja in sklici na finančno uredbo so na voljo na spletišču BudgWeb: https://myintracomm.ec.europa.eu/budgweb/EN/man/budgmanag/Pages/budgmanag.aspx.

2. UKREPI UPRAVLJANJA

2.1. Pravila o spremljanju in poročanju

Navedite pogostost in pogoje.

Kazalniki za spremljanje izvajanja in napredka programa so navedeni v Prilogi II k osnutku uredbe. Prejemnikom finančne podpore bodo naložene sorazmerne zahteve glede poročanja, in sicer v okviru letnih programov dela.

2.2. Upravljavski in kontrolni sistemi

2.2.1. Utemeljitev načinov upravljanja, mehanizmov financiranja, načinov plačevanja in predlagane strategije kontrol

Program bo izvajal urad OLAF v okviru neposrednega upravljanja. Vendar pa obstaja možnost, da se bodo posamezni ukrepi izvajali v okviru posrednega upravljanja, in sicer v zvezi s financiranjem za sekretariat FCTC.

S programom EU za boj proti goljufijam se bo predvsem obnovil obstoječi program Herkul, vključena pa bosta še AFIS in IMS. Njihovi mehanizmi financiranja, načini plačevanja in kontrolni ukrepi so se izkazali za učinkovite in sorazmerne. Zato se bodo še naprej uporabljali v okviru programa EU za boj proti goljufijam, hkrati pa bo izkoriščena prožnost, uvedena s finančno uredbo, ki naj bi bila sprejeta leta 2018 (npr. uporaba pavšalnih zneskov, pavšalnih stopenj in stroškov na enoto).

Za finančni krog se bo uporabljal delno decentraliziran model s protiutežjo iz proračunske enote urada OLAF za vse transakcije razen za plačila predhodnega financiranja, pri katerih se bodo upoštevali postopki centraliziranega načina upravljanja.

V uradu OLAF je generalni direktor (odredbodajalec na podlagi prenosa pooblastil) nadalje prenesel svoja pooblastila na vse vodje enot in direktorje, zato pod pogoji internega pravilnika o izvrševanju proračuna imenovani odredbodajalec na podlagi nadaljnjega prenosa pooblastil prevzema vso odgovornost za delovanje (tj. finančno in operativno) programa; potem ko preveri, da sta službi za začetek transakcij in za preverjanje transakcij opravili potrebne naloge in preverjanja, mora on odločiti, ali dovoli ali zavrne posamezno dejavnost.

Posebnosti pri nepovratnih sredstvih:

– Postopki v zvezi z nepovratnimi sredstvi se bodo vodili elektronsko od objave razpisa za zbiranje predlogov do končnega plačila, in sicer v upravljavskem sistemu Komisije eGrants.

– Nepovratna sredstva bodo dodeljena v eni od poenostavljenih oblik iz finančne uredbe, ki naj bi bila sprejeta leta 2018:

- pavšalni zneski,
- pavšalna stopnja,
- stroški na enoto.

Poenostavljene oblike nepovratnih sredstev odgovornemu odredbodajalcu urada OLAF omogočajo, da se osredotoča bolj na pravilno izvajanje ukrepa kot pa na dejanske stroške.

– Standardni sporazumi o nepovratnih sredstvih določajo pogoje za financiranje in dejavnosti, za katere se uporabijo nepovratna sredstva, vključno s poglavjem o kontrolnih metodah.

– Odvisno od več spremenljivk (znesek sporazuma, kompleksnost primera) bodo finančni in operativni upravitelji posameznih nepovratnih sredstev izvajali naknadne kontrole na kraju samem. Pri teh kontrolah bosta ocenjena tako kakovost kot finančni vpliv rezultatov.

– Način plačevanja bo enoten, in sicer s predhodnim financiranjem. Razlika bo izplačana v 60 dneh od dne predložitve končnega poročila.

Posebnosti pri javnih naročilih urada OLAF:

– Pripravljeni bodo podrobni razpisni pogoji, ki bodo podlaga za posamezne pogodbe. V vseh pogodbah, sklenjenih med uradom OLAF in zunanjim subjektom, so predvideni ukrepi proti goljufijam.

– Urad OLAF bo opravil kontrolo vseh končnih rezultatov ter nadzoroval vse dejavnosti in storitve, ki jih opravi izvajalec po okvirni pogodbi.

– Večina korakov v postopku javnega naročanja bo opravljena elektronsko prek različnih aplikacij za elektronsko javno naročanje, kot so eTendering, eSubmission, eInvoice itd.

Povzetek:

Pretekle izkušnje s programi Herkul I, II in III ter s sistemom AFIS kažejo, da se načini plačevanja in kontrolne metode zelo dobro obnesejo in da je skladnost s finančno uredbo zagotovljena.

2.2.2. *Podatki o ugotovljenih tveganjih in vzpostavljenih sistemih notranjih kontrol za njihovo zmanjševanje*

Urad OLAF je vzpostavil procese notranjih kontrol za zagotovitev ustreznega obvladovanja tveganj v zvezi z zakonitostjo in pravilnostjo osnovnih transakcij ob upoštevanju večletne narave programov in narave zadevnih plačil.

Cilj kontrol je zagotoviti, da ocenjena stopnja napake ne preseže 2 % letno.

Pri sporazumih o nepovratnih sredstvih se stopnja tveganja šteje za nizko, saj so pri približno 90 % ukrepov upravičenci javne uprave ali organi pregona v državah članicah.

Pri javnih naročilih, oddanih po postopku javnega naročanja, se stopnja tveganja šteje za nizko, saj je pomemben del odhodkov pravno in finančno krit z okvirno pogodbo, sklenjeno za obdobje enega leta z možnostjo trikratnega podaljšanja. Ta pristop, ki vključuje konference, študije, po možnosti usposabljanja o digitalni forenziki, uporabo okvirnih pogodb pri sistemu AFIS ter sestanke in usposabljanja v skladu z Uredbo (ES) št. 515/97, se bo uporabljal še naprej.

V skladu z zahtevami Komisije se bo vsako leto opravila ocena tveganja.

Sistemi notranjih kontrol:

Operativne enote so odgovorne za operativna preverjanja. V uradu OLAF vso dokumentacijo preverijo vsaj tri osebe (dva finančna uslužbenca in en operativni uslužbenec), preden jo sprejme in obdela odredbodajalec na podlagi nadaljnjega prenosa pooblastil.

Zaposleni urada OLAF, ki jih imenuje odredbodajalec za preverjanje finančnih poslov, so izbrani na podlagi znanja, kompetenc in konkretnih kvalifikacij, ki jih dokazujejo z diplomami ali ustreznimi strokovnimi izkušnjami ali potem ko opravijo ustrezen program usposabljanj. Nenehno se strokovno usposabljajo in izpopolnjujejo, da ves čas ohranijo zahtevano raven usposobljenosti.

Finančni kontrolor proračunske enote urada OLAF izvaja predhodne kontrole za vsako transakcijo (pri nepovratnih sredstvih in pri javnih naročilih), za katero je potrebna odobritev odredbodajalca na podlagi nadaljnjega prenosa pooblastil. Med temi predhodnimi kontrolami se zakonitost in pravilnost transakcij preverjata na podlagi kontrolnih seznamov. Ko se ugotovijo napake in/ali pomanjkljivosti, se kontrolni seznami posodobijo, da se zajame ugotovljeno tveganje.

Korespondent za računovodstvo pod nadzorom odredbodajalca na podlagi nadaljnjega prenosa pooblastil iz proračunske enote mesečno preverja računovodske izkaze.

Poleg vsega tega urad OLAF vsako leto oceni učinkovitost svojih glavnih sistemov notranjih kontrol, vključno s procesi, ki jih opravljajo izvajalski organi v skladu z veljavnimi navodili Komisije. Ocena se opira na več ukrepov spremljanja in virov informacij, vključno z oceno upravljavskih tveganj ter spremljanjem sporočenih primerov izjem, odstopanj in pomanjkljivosti notranjih kontrol v zvezi z ugotovitvami revizij.

2.2.3. *Ocena in utemeljitev stroškovne učinkovitosti kontrol (razmerje „stroški kontrol ÷ vrednost z njo povezanih upravljanih sredstev“) ter ocena pričakovane stopnje tveganja napake (ob plačilu in ob zaključku)*

Urad OLAF je ocenil te stroške kontrol kot ustrezne glede na netipičen položaj urada OLAF kot urada, pristojnega za boj proti goljufijam, kar je tehten razlog za strogo kontrolno okolje. Cilj kontrol je zagotoviti, da ocenjena stopnja napake ne preseže 2 % letno.

Na podlagi ocene najpomembnejših ključnih kazalnikov pri javnih naročilih in rezultatov kontrol je urad OLAF ocenil stroškovno učinkovitost in uspešnost kontrolnega sistema ter prišel do pozitivnega zaključka.

Temeljitost ocene dosega na splošno tretjo raven, v nekaterih primerih (ko je opravljen pregled na kraju samem) pa četrto raven.

Nepovratna sredstva

Skupni stroški kontrol pri nepovratnih sredstvih (tj. vključno s stroški finančnih predhodnih in naknadnih kontrol) so bili v letnem poročilu o dejavnostih za leto 2017 ocenjeni na 7,1 % skupnega zneska zadevnih transakcij. Po uvedbi poenostavljenih oblik v razpisih za zbiranje predlogov leta 2019 se pričakuje, da bo mogoče stroške kontrol nadalje zmanjšati na 6,3 % zadevnih transakcij.

Te kontrole niso razkrile nobenih finančnih napak, ki bi lahko negativno vplivale na zagotovila. To pomeni, da ima vodstvo zadostno zagotovilo o doseganju ciljev finančnega poslovodenja in notranjih kontrol.

Javna naročila

Stroški kontrol pri postopkih javnega naročanja so bili v letnem poročilu o dejavnostih ocenjeni na 1,59 % proračuna, namenjenega za javna naročila.

Stroške kontrol v zvezi z morebitnim financiranjem za sekretariat FCTC je mogoče oceniti na 1,4 %.

Naknadne kontrole niso razkrile nobenih pomembnih finančnih napak, ki bi lahko negativno vplivale na zagotovila.

2.3. Ukrepi za preprečevanje goljufij in nepravilnosti

Navedite obstoječe ali načrtovane preprečevalne in zaščitne ukrepe, npr. iz strategije za boj proti goljufijam.

Finančni interesi Unije bodo zaščiteni v skladu z ustreznimi določbami finančne uredbe, kot je navedeno v uvodni izjavi 17 in členu 6 tega predloga.

Na splošno že uvedeni ukrepi za zmanjševanje tveganj zagotavljajo razumno zagotovilo, da se tveganje goljufij učinkovito obvladuje in da bo verjetnost goljufij še naprej majhna. Ob upoštevanju ocene tveganja goljufij, kontrolnega okolja, vzpostavljenih postopkov in nalog urada OLAF je bilo sklenjeno, da se osredotoči na naslednje cilje:

1. Ohranjanje visoke stopnje kontrol pri sredstvih, ki jih upravlja urad OLAF

Čeprav ima urad OLAF majhen operativni proračun in omejen obseg finančnih transakcij, mora zaradi svojega poslanstva v boju proti goljufijam drugim dajati zgled. Zato omejuje tveganja goljufij z vzpostavitvijo strogega kontrolnega okolja za sredstva, ki jih upravlja.

2. Spodbujanje najvišje mogoče stopnje integritete osebja urada OLAF

Poslovna kultura, ki podpira integritete osebja, je v boju proti goljufijam ključnega pomena. Pri tem cilju so pomembna pravila, ki jih vsi priznavajo in so vsem razumljiva.

3. OCENA FINANČNIH POSLEDIC PREDLOGA/POBUDE

3.1. Zadevni razdelek večletnega finančnega okvira in predlagane nove odhodkovne proračunske vrstice

Razdelek večletnega finančnega okvira	Proračunska vrstica	Vrsta odhodkov	Prispevek			
	številka [poimenovanje……...…….]	dif./nedif.[38]	držav Efte[39]	držav kandidatk[40]	tretjih držav	po členu 21(2)(b) finančne uredbe
1	03 03 Program EU za boj proti goljufijam	dif.	DA	DA	DA	NE
	03 03 01 Preprečevanje goljufij, korupcije in vseh drugih nezakonitih dejavnosti, ki škodijo finančnim interesom Unije, ter boj proti njim	dif.	DA	DA	DA	NE
	03 03 02 Podpora za poročanje o nepravilnostih, vključno z goljufijami	dif.	DA	DA	DA	NE
	03 03 03 Zagotavljanje financiranja za ukrepe, ki se izvajajo v skladu z Uredbo Sveta (ES) št. 515/97	dif.	DA	DA	DA	NE

[38] Dif. = diferencirana sredstva / nedif. = nediferencirana sredstva.

[39] Efta: Evropsko združenje za prosto trgovino.

[40] Države kandidatke in po potrebi potencialne kandidatke z Zahodnega Balkana.

3.2. Ocenjene posledice za odhodke

3.2.1. Povzetek ocenjenih posledic za odhodke[41]

v mio. EUR (na tri decimalna mesta natančno)

Razdelek večletnega finančnega okvira	**1**	Enotni trg, inovacije in digitalno

			2021	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**	**2026**	**2027**	***po letu 2027***	**SKUPAJ**
03 03 01 Preprečevanje goljufij, korupcije in vseh drugih nezakonitih dejavnosti, ki škodijo finančnim interesom Unije, ter boj proti njim	obveznosti	(1)	15,160	15,359	15,662	16,075	16,608	17,270	18,073		**114,207**
	plačila	(2)	9,023	12,700	14,623	15,500	15,900	16,400	17,500	12,561	**114,207**
03 03 02 Podpora za poročanje o nepravilnostih, vključno z goljufijami	obveznosti	(3)	0,929	0,941	0,960	0,985	1,018	1,059	1,108		**7,000**
	plačila	(4)	0,929	0,941	0,960	0,985	1,018	1,059	1,108	p.m.	**7,000**
03 03 03 Zagotavljanje financiranja za ukrepe, ki se izvajajo v skladu z Uredbo Sveta (ES) št. 515/97	obveznosti	(5)	7,964	8,069	8,228	8,445	8,725	9,073	9,495		**60,000**
	plačila	(6)	7,566	7,665	7,817	8,023	8,289	8,620	9,020	3,000	**60,000**
Odobritve za upravne zadeve, ki se financirajo iz sredstev programa[42]	obveznosti = plačila	(7)	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**		
Odobritve za sredstva programa	obveznosti	=1+	24,05	24,36	24,85	25,50	26,35	27,40	28,67		**181,207**

[41] Seštevki se zaradi zaokroževanja lahko ne ujemajo.

[42] Tehnična in/ali upravna pomoč ter odhodki za podporo izvajanja programov in/ali ukrepov EU (prej vrstice BA), posredne raziskave, neposredne raziskave.

SKUPAJ		3+5+7	3	9	0	6	1	2	6		
	plačila	=2+4+6	17,518	21,307	23,400	24,508	25,207	26,078	27,628	15,561	**181,207**

Razdelek večletnega finančnega okvira	7	„Upravni odhodki“

Ta oddelek bi bilo treba izpolniti s „proračunskimi podatki upravne narave“, ki jih je treba najprej vnesti v Prilogo k oceni finančnih posledic zakonodajnega predloga (Prilogo V k internemu pravilniku), ki se prenese v sistem DECIDE za namene posvetovanj med službami.

v mio. EUR (na tri decimalna mesta natančno)

		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	*po letu 2027*	SKUPAJ
Človeški viri		1,502	1,502	1,502	1,502	1,502	1,502	1,502		**10,514**
Drugi upravni odhodki		0,015	0,015	0,015	0,015	0,015	0,015	0,015		**0,105**
Odobritve iz RAZDELKA 7 večletnega finančnega okvira SKUPAJ	(obveznosti skupaj = plačila skupaj)	**1,517**	**1,517**	**1,517**	**1,517**	**1,517**	**1,517**	**1,517**		**10,619**

v mio. EUR (na tri decimalna mesta natančno)

		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	*po letu 2027*	SKUPAJ
Odobritve iz vseh RAZDELKOV večletnega finančnega okvira **SKUPAJ**	obveznosti	**25,570**	**25,886**	**26,367**	**27,023**	**27,868**	**28,919**	**30,193**		**191,826**
	plačila	25,012	25,180	23,927	24,518	25,280	26,228	27,377	25,012	**191,826**

3.2.2. Povzetek ocenjenih posledic za odobritve za upravne zadeve

– ☐ Za predlog/pobudo niso potrebne odobritve za upravne zadeve.

– ☑ Za predlog/pobudo so potrebne odobritve za upravne zadeve, kot je pojasnjeno v nadaljevanju:

v mio. EUR (na tri decimalna mesta natančno)

Leto	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	SKUPAJ
RAZDELEK 7 večletnega finančnega okvira								
Človeški viri	1,502	1,502	1,502	1,502	1,502	1,502	1,502	**10,514**
Drugi upravni odhodki	0,015	0,015	0,015	0,015	0,015	0,015	0,015	**0,105**
Seštevek za RAZDELEK 7 večletnega finančnega okvira	1,517	1,517	1,517	1,517	1,517	1,517	1,517	**10,619**

Odobritve zunaj RAZDELKA 7[43] večletnega finančnega okvira								
Človeški viri								
Drugi upravni odhodki								
Seštevek za odobritve zunaj RAZDELKA 7 večletnega finančnega okvira								

SKUPAJ	**1,517**	**1,517**	**1,517**	**1,517**	**1,517**	**1,517**	**1,517**	**10,619**

Potrebe po odobritvah za človeške vire in druge upravne odhodke se krijejo z odobritvami GD, ki so že dodeljene za upravljanje ukrepa in/ali so bile prerazporejene znotraj GD, po potrebi skupaj z dodatnimi viri, ki se lahko pristojnemu GD dodelijo v okviru postopka letne dodelitve virov glede na proračunske omejitve.

[43] Tehnična in/ali upravna pomoč ter odhodki za podporo izvajanja programov in/ali ukrepov EU (prej vrstice BA), posredne raziskave, neposredne raziskave.

3.2.2.1. Ocenjene potrebe po človeških virih

– ☐ Za predlog/pobudo niso potrebni človeški viri.

– ☑ Za predlog/pobudo so potrebni človeški viri, kot je pojasnjeno v nadaljevanju:

ocena, izražena v ekvivalentu polnega delovnega časa

Leto		**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**	**2026**	**2027**
• Delovna mesta v skladu s kadrovskim načrtom (uradniki in začasni uslužbenci)								
Sedež in predstavništva Komisije		10,5	10,5	10,5	10,5	10,5	10,5	10,5
Delegacije								
Raziskave								
• Zunanji sodelavci (v ekvivalentu polnega delovnega časa: EPDČ) – PU, LU, NNS, ZU in MSD [44] Razdelek 7								
Financirano iz RAZDELKA 7 večletnega finančnega okvira	– na sedežu							
	– na delegacijah							
Financirano iz sredstev programa [45]	– na sedežu							
	– na delegacijah							
Raziskave								
Drugo (navedite)								
SKUPAJ		**10,5**	**10,5**	**10,5**	**10,5**	**10,5**	**10,5**	**10,5**

Opis nalog:

Uradniki in začasni uslužbenci	6 delovnih mest za uslužbence AD: strateško načrtovanje, spremljanje in pregled 4,5 delovnega mesta za uslužbence AST: upravljanje ter operativno in finančno preverjanje
Zunanji sodelavci	

Potrebe po človeških virih se krijejo z osebjem GD, ki je že dodeljeno za upravljanje ukrepa in/ali je bilo prerazporejeno znotraj GD, po potrebi skupaj z dodatnimi viri, ki se lahko pristojnemu GD dodelijo v okviru postopka letne dodelitve virov glede na proračunske omejitve.

[44] PU = pogodbeni uslužbenec; LU = lokalni uslužbenec; NNS = napoteni nacionalni strokovnjak; ZU = začasni uslužbenec; MSD = mladi strokovnjak na delegaciji.

[45] Dodatna zgornja meja za zunanje sodelavce v okviru odobritev za poslovanje (prej vrstice BA).

3.2.3. Udeležba tretjih oseb pri financiranju

V predlogu/pobudi:

– ☑ ni načrtovano sofinanciranje tretjih oseb.

– ☐ je načrtovano sofinanciranje, kot je ocenjeno v nadaljevanju:

odobritve v mio. EUR (na tri decimalna mesta natančno)

Leto	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**	**2026**	**2027**	**SKUPAJ**
Navedite organ, ki bo sofinanciral predlog/pobudo								
Sofinancirane odobritve SKUPAJ								

3.3. Ocenjene posledice za prihodke

– ☑ Predlog/pobuda nima finančnih posledic za prihodke.

– ☐ Predlog/pobuda ima finančne posledice, kot je pojasnjeno v nadaljevanju:

  – ☐ za lastna sredstva,

  – ☐ za druge prihodke.

navedite, ali so prihodki dodeljeni za odhodkovne vrstice: ☐

v mio. EUR (na tri decimalna mesta natančno)

Prihodkovna proračunska vrstica	Posledice predloga/pobude[46]						
	2021	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**	**2026**	**2027**
Člen …….							

Za namenske prejemke navedite zadevne odhodkovne proračunske vrstice.

[…]

Druge opombe (npr. metoda/formula za izračun posledic za prihodke ali druge informacije).

[…]

[46] Pri tradicionalnih lastnih sredstvih (carine, prelevmani na sladkor) se navedejo neto zneski, tj. bruto zneski po odbitku 20 % stroškov pobiranja.