

Metode i prijevare na štetu proračuna EU

Zahirović, Emina

Master's thesis / Diplomski rad

2019

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Pula / Sveučilište Jurja Dobrile u Puli**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:137:193716>

Rights / Prava: [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-11**



Repository / Repozitorij:

[Digital Repository Juraj Dobrila University of Pula](#)



Sveučilište Jurja Dobrile u Puli
Fakultet ekonomije i turizma
«Dr. Mijo Mirković»

EMINA ZAHIROVIĆ

**METODE I PRIJEVARE NA ŠTETU
PRORAČUNA EU**

Diplomski rad

Pula, 2019.

Sveučilište Jurja Dobrile u Puli
Fakultet ekonomije i turizma
«Dr. Mijo Mirković»

EMINA ZAHIROVIĆ

**METODE I PRIJEVARE NA ŠTETU
PRORAČUNA EU**

Diplomski rad

JMBAG: 0303034504, redoviti student

Studijski smjer: Financijski menadžment

Predmet: Komparativni fiskalni sustavi

Znanstveno područje: Društvene znanosti

Znanstveno polje: Ekonomija

Znanstvena grana: Financije

Mentor: prof. dr. sc. Sandra Krtalić

Pula, rujan 2019.



IZJAVA O AKADEMSKOJ ČESTITOSTI

Ja, dolje potpisana, EMINA ZAHIROVIĆ, kandidat za magistra ekonomije/poslovne ekonomije ovime izjavljujem da je ovaj Diplomski rad rezultat isključivo mogega vlastitog rada, da se temelji na mojim istraživanjima te da se oslanja na objavljenu literaturu kao što to pokazuju korištene bilješke i bibliografija. Izjavljujem da niti jedan dio Diplomskog rada nije napisan na nedozvoljen način, odnosno da je prepisan iz kojega necitiranog rada, te da ikoji dio rada krši bilo čija autorska prava. Izjavljujem, također, da nijedan dio rada nije iskorišten za koji drugi rad pri bilo kojoj drugoj visokoškolskoj, znanstvenoj ili radnoj ustanovi.

Student

U Puli, _____, _____ godine



IZJAVA

o korištenju autorskog djela

Ja, **EMINA ZAHIROVIĆ**, dajem odobrenje Sveučilištu Jurja Dobrile u Puli, kao nositelju prava iskorištavanja, da moj diplomski rad pod nazivom **METODE I PRIJEVARE NA ŠTETU PRORAČUNA EU** koristi na način da gore navedeno autorsko djelo, kao cjeloviti tekst trajno objavi u javnoj internetskoj bazi Sveučilišne knjižnice Sveučilišta Jurja Dobrile u Puli te kopira u javnu internetsku bazu završnih radova Nacionalne i sveučilišne knjižnice (stavljanje na raspolaganje javnosti), sve u skladu s Zakonom o autorskom pravu i drugim srodnim pravima i dobrom akademskom praksom, a radi promicanja otvorenoga, slobodnoga pristupa znanstvenim informacijama.

Za korištenje autorskog djela na gore navedeni način ne potražujem naknadu.

U Puli, _____ (datum)

Potpis

KAZALO

1. UVOD	1
2. PRORAČUN EUROPSKE UNIJE	3
2.1. Pravni okvir proračuna Europske unije	4
2.2. Načela proračuna Europske unije	6
2.3. Postupak donošenja proračuna	10
2.4. Struktura proračuna EU-a	11
2.4.1. <i>Prihodi proračuna Europske unije</i>	<i>11</i>
2.4.1.1. <i>Tradicionalni vlastiti prihodi</i>	<i>12</i>
2.4.1.2. <i>Prihodi po osnovi PDV-a zemalja članica</i>	<i>13</i>
2.4.1.3. <i>Prihodi po osnovi BNP-a zemalja članica</i>	<i>14</i>
2.4.1.4. <i>Ostali izvori prihoda</i>	<i>16</i>
2.4.2. <i>Rashodi proračuna EU-a</i>	<i>18</i>
3. KONTROLA EU PRORAČUNA	25
3.1. Europski revizorski sud	29
3.1.1. <i>Nastanak Suda</i>	<i>29</i>
3.1.2. <i>Uloga Suda</i>	<i>30</i>
3.1.3. <i>Istražni proces Suda</i>	<i>31</i>
3.2. Europski ured za borbu protiv prijevara – OLAF	35
3.2.1. <i>Nastanak i uloga OLAF-a</i>	<i>36</i>
3.2.2. <i>Istražni proces OLAF-a</i>	<i>37</i>
3.2.3. <i>Istrage koje OLAF provodi na strani prihoda</i>	<i>41</i>
3.2.4. <i>Istrage koje OLAF provodi na strani rashoda</i>	<i>49</i>
3.2.5. <i>Programi za zaštitu financijskih interesa proračuna EU</i>	<i>51</i>
4. ANALIZA POKAZATELJA O NEPRAVILNOSTIMA I PRIJEVARAMA	53
4.1. Analiza podataka o otkrivenim nepravilnostima i prijevarama koje istražuje Sud	53
4.2. Analiza podataka o otkrivenim nepravilnostima i prijevarama koje istražuje OLAF	72
5. ZAKLJUČAK	89
POPIS LITERATURE	91
POPIS GRAFIKONA	99
POPIS TABLICA	101
POPIS SLIKA	103

POPIS PRILOGA.....	104
SAŽETAK.....	107
ABSTRACT	109

1. UVOD

Proračun Europske unije (EU) predstavlja najvažniji strateški dokument Unije u kojem su utvrđeni i odobreni ukupni prihodi i rashodi koji se svake godine smatraju potrebnim za financiranje EU-a kao cjeline. EU se financira vlastitim prihodima koji čine 98% ukupnih prihoda, a sastoje se od uvoznih carina, poljoprivrednih pristojbi, dio poreza utemeljen na porezu na dodanu vrijednost (PDV) te prihodu utemeljenom na bruto domaćem proizvodu (BDP). U početku djelovanja EU-a prihodi od uvoznih carina i poljoprivrednih pristojbi bili su dovoljni za financiranje zajednice. Sa njezinim širenjem pojavila se potreba za novim izvorima te danas oni čine većinski udio u prihodima. Rashodovnom stranom proračuna pokrivaju se administrativni troškovi institucija Unije i troškovi njezinih politika. Dio su Višegodišnjeg financijskog okvira (VFO) koji predstavlja srednjoročni proračun EU-a. Njime se za razdoblje od najmanje pet godina postavljaju ograničenja za potrošnju EU-a kao cjeline te za različita područja djelovanja. Trenutno važeći VFO donesen je za razdoblje od 2014. do 2020. godine, a obuhvaća poglavlja: Održivi rast, Pametan i uključiv rast, Sigurnost i građanstvo, Globalna Europa, Administracija i Naknade. Proračun EU-a za 2017. godinu iznosio je 137,38 milijardi eura za isplate te 139,02 milijardi za uplate. Iako se radi o apsolutno velikom iznosu, manji je od proračuna Austrije ili Belgije. Također, čini mali dio (2%) kombiniranih nacionalnih proračuna svih 28 zemalja EU-a. Jedan od instrumenata provođenja politika EU-a jesu fondovi kroz koje se državama članicama isplaćuju novčana sredstva. Konačnu odgovornost za dodjelu proračuna snosi Komisija. Međutim, nacionalne vlade upravljaju s oko 80% sredstava EU-a. S obzirom da se radi o značajnim novčanim sredstvima, postoji mogućnost pojave određenih pogrešaka, kako namjernih tako i nenamjernih. Prema zakonodavstvu EU-a razlikujemo nepravilnosti koje se ne smatraju prijevaram i nepravilnosti koje se smatraju prijevaram. Prvi oblik označava povredu odredbi prava EU-a koja je proizašla iz određenih propusta, dok drugi oblik označava svaki namjerni čin ili propust sa namjerom oštećenja proračuna EU-a. Na razini EU-a i država članica organizirani su različiti uredi za prevenciju i kontrolu prijevara, a u obradi ovog rada poseban naglasak stavit ćemo na Europski ured za borbu protiv prijevara, poznatiji kao OLAF, te Europski revizorski sud (Sud). Sve vrste prijevara iz proračuna EU-a proizlaze iz neodgovarajućih proračunskih mjera kontrole, a ozbiljno štete gospodarstvu i društvu.

Procjenjuje se kako gospodarstvo EU-a samo zbog korupcije i prijevara godišnje gubi oko 120 milijardi eura, tek malo manje od godišnjeg proračuna Europske unije. Imajući na umu da se proračun EU-a koristi za raznovrsno djelovanje u rasponu od subvencija za poljoprivrednike do bespovratnih sredstava za istraživanja ili velikih infrastrukturnih projekata, navedeni izgubljeni iznosi značajnu usporavaju razvoj EU-a kao cjeline.

Cilj rada je analizirati prihode i rashode proračuna EU-a, prijevare koje utječu na strukturu proračuna te tijela koja su odgovorna za kontrolu trošenja sredstava proračuna EU-a.

Analizu rada započet ćemo s poglavljem u kojem se definira proračun EU-a, osnovna načela, pravni okvir te postupak donošenja. Detaljno ćemo analizirati strukturu prihoda od 2000. do 2017. godine te prikazat trendove u promjeni udjela prihoda i rashoda u ukupnom proračunu. U trećem poglavlju analizirat ćemo na koji se način kontrolira proračun EU-a od strane OLAF-a i Suda: kako su nastala navedena tijela, od čega se sastoji istražni proces, koji su programi za zaštitu, koje se istrage provode na strani prihoda, a koje na strani rashoda. U četvrtom poglavlju dana je konačna analiza pokazatelja u brojkama: koji su iznosi otkriveni prijevara, koji iznosi su preporučeni za povrat, u kojim poglavljima VFO-a je otkriven najveći broj nepravilnosti i prijevara, koje je prosječno vrijeme trajanja i zatvaranja istraga. U zaključnom ćemo poglavlju na temelju provedenih istraživanja i analize ponuditi objašnjenje kakvi su učinci provedenih analiza od strane OLAF-a i Suda, kakav je postojeći sustav kontrola te jesu li države članice aktivne u prevenciji i suzbijanju prijevara.

Prilikom izrade rada koristili smo statističke podatke Europske unije, Europske komisije, Suda, OLAF-a te ostalu stručnu literaturu. Istraživanje je provedeno metodama indukcije i dedukcije, analize i sinteze, komparacije i deskripcije te metodom kompilacije.

2. PRORAČUN EUROPSKE UNIJE

Temelj EU-a čini 28 država članica¹ koje pripadaju Uniji i njihovi državljani. Jedinstveno obilježje EU-a je da su njegove države članice, iako su i dalje suverene i neovisne, odlučile udružiti dio svoje „suverenosti” u područjima u kojima bi suradnja bila korisna. To u praksi znači da države članice prenose dio svojih ovlasti za odlučivanje na zajedničke institucije koje su osnovane da bi se odluke o posebnim pitanjima od zajedničkog interesa mogle donositi demokratski na razini EU-a (Europska komisija, 2017).

Opći proračun EU-a predstavlja instrument kojim se utvrđuje i odobrava iznos prihoda i rashoda, a koji je važan za cjelokupno funkcioniranje. Koristi se u područjima gdje ima smisla udruživati zajedničke resurse za Zajednicu, kao što su:

- poboljšanje prometnih, energetske i komunikacijske veze između zemalja EU-a,
- zaštita okoliša u Europi,
- pojačavanje konkurentnosti EU gospodarstva na globalnoj razini, te
- pomoć europskim znanstvenicima i istraživačima da udruže snage preko granica.

„Jedan proračun EU-a koji stoji na raspolaganju za rješavanje zajedničkih izazova povoljniji je i učinkovitiji nego što bi bilo 28 zasebnih proračuna“ (Europska komisija, 2014). Iz godine u godinu, širina aktivnosti i način raspodjele sredstava EU-a se povećava integracijom i proširenjima unutar EU-a. Svih 508 milijuna Europljana na neki način ima koristi od proračuna EU-a. Otprilike se 6% proračuna koristi za administraciju EU-a, dok se 94% proračuna vraća građanima, gradovima, regijama, poljoprivrednicima i poduzetnicima kroz različite programe i projekte financirane EU fondovima.

Proračun EU-a jedini je centralizirani instrument provođenja zajedničke fiskalne politike na razini EU, dok ostale segmente zemlje članice usklađuju i koordiniraju putem različitih pravila i ugovora (Šimović, 2005). Stvaranje centraliziranog proračuna EU nije

¹ Europska ekonomska zajednica osnovana je 1957. godine potpisivanjem Rimskog ugovora, godine 1986. mijenja ime u Europska zajednica, a od 1993. godine se javlja pod imenom Europska unija.

označilo prestanak postojanja nacionalnih proračuna, nego se na taj način omogućilo učinkovitije financiranje određenih aktivnosti te države članice mogu postići više nego što bi postigle djelujući samostalno. Udruživanjem sredstava na razini EU-a naročito se pokazalo uspješnim tijekom gospodarskih i financijskih kriza.

2.1. Pravni okvir proračuna Europske unije

Osim veličine i strukture prihoda i rashoda, proračun EU-a razlikuje se od proračuna nacionalnih država po tome što je čvršće reguliran.

Javne financije Europske unije temelje se na tri vrste pravnih instrumenata (Europska komisija, 2014):

- financijske odredbe Ugovora (primarno pravo);
- sekundarno zakonodavstvo;
- odredbe donesene sporazumom između institucija.

Ugovori su temeljna pravila za djelovanje EU-a, tzv. primarno pravo, a koji predstavljaju obvezujući sporazum među državama članicama EU-a. U njemu su utvrđeni ciljevi EU-a, pravila za institucije EU-a, postupak odlučivanja te odnosi između EU-a i njegovih država članica. Ugovori se izmjenjuju kako bi EU postao učinkovitiji i transparentniji radi pripreme za pristupanje novih država članica te uvođenja novih područja suradnje, poput jedinstvene valute. Prema ugovorima, institucije EU-a donose zakonodavne akte, koje zatim provode države članice (Europska unija, 2019). Ciljevi utvrđeni ugovorima EU-a ostvaruju se različitim pravnim aktima. Neki su obvezujući, a neki nisu. Neki se primjenjuju na sve države EU-a, dok se neki primjenjuju samo na nekoliko njih.

Osim propisa koji reguliraju postupak izrade, usvajanja i izvršenja proračuna, njegovu pravnu strukturu definira još niz pravnih dokumenata (tzv. sekundarno zakonodavstvo) institucija EU (Đurđević, 2004). Financijska uredba (FU) izvorno je usvojena 21. prosinca 1977., ali je od tada više puta izmijenjena. Uglavnom sadrži odredbe koje se primjenjuju na opći proračun: načela, uspostavljanje, struktura, provedba i revizija računa. Uredba se iscrpno bavi primjenom i kontrolom, jer ti aspekti nisu detaljno obuhvaćeni u tretmanu. U lipnju 2002. godine dolazi do reforme FU (FU 2002) koja nadilazi mnoge financijske propise na nacionalnoj razini, budući da ne sadrži samo

pravila za uspostavu proračuna, već sadrži i detaljne odredbe o izvršenju proračuna, uključujući nabavu i pravila dodjele (Europska komisija, 2004).

Uredba predstavlja obvezni zakonski akt koji se u potpunosti mora primjenjivati u cijeloj Europskoj uniji. Primjer je kada je EU htjela osigurati da uvoz proizvoda u Uniju ne šteti ostalim proizvođačima iz Unije, a koji proizvode slične proizvode, te je donesena Uredba od strane Vijeća kako bi se takav uvoz ograničio.

Direktiva predstavlja zakonski akt u kojem je utvrđen cilj kojeg sve članice Uniju moraju ostvariti. Način na koji će se cilj ostvariti prepušten je na odluku države članice. Primjer je Direktiva o pravima potrošača kojom se jačaju prava istih diljem EU-a (uklanjanjem skrivenih naknada i troškova na internetu i produljivanjem roka u kojem potrošači mogu odustati od kupoprodajnog ugovora).

Odluka je obvezujuća za one kojima je upućena (npr. država članica EU-a ili pojedinačno poduzeće) i izravno se primjenjuje. Na primjer, Komisija je donijela odluku o sudjelovanju EU-a u radu raznih organizacija koje se bore protiv terorizma. Ta se odluka odnosila samo na navedene organizacije.

Preporuka nije obvezujuća. Kada je Komisija uputila preporuku pravosudnim tijelima država EU-a da se češće koriste videokonferencijama radi bolje prekogranične suradnje u području pravosuđa, ta preporuka nije imala nikakvih pravnih posljedica. Preporukom se institucijama omogućuje da iznesu svoja stajališta i predlože način djelovanja, a da pritom ne nameću nikakve pravne obveze onima kojima je upute.

Mišljenje predstavlja neobvezujući instrument kojim se institucijama omogućuje da iznesu izjavu bez ikakve pravne obveze prema onima kojima je upućena. Izdaju ga glavne institucije EU-a (Komisija, Vijeće, Parlament), Odbor regija te Europski gospodarski i socijalni odbor. Tijekom izrade zakonodavstva odbori daju mišljenje sa svog specifičnog regionalnog ili gospodarskog i socijalnog stajališta. Primjerice, Odbor regija objavio je mišljenje o paketu mjera za čisti zrak u Europi (Europska unija, 2019).

Djelovanje EU-a na području proračunskog nadzora usredotočeno je na dva principa: prvi je sam proračunski nadzor, drugi uključuje zaštitu financijskih interesa Unije i borbu protiv prijevara.

Pravnu osnovu čine:

- Članci 287. i 325. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU);
- Uredba (EU, Euratom) br. 966/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. , poglavlja 1 i 2 i naslova X;
- Međuinstitucionalni sporazum od 2. prosinca 2013. između Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije o proračunskoj disciplini, o suradnji u proračunskim pitanjima i dobrom financijskom upravljanju, Dio III;
- Poslovnik Europskog parlamenta, naslov II, poglavlje 6, pravila 92a, 93 i 94; Glava V, poglavlje 1, pravilo 121, poglavlje 2, pravilo 125 i poglavlje 4, pravilo 132; Prilog IV;
- Članak 83. stavak 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije o zaštiti financijskih interesa Europske unije;
- Ured EPPO: članak 86. Ugovora o funkcioniranju Europske unije o osnivanju Ureda europskog javnog tužitelja (Europski parlament, 2019).

2.2. Načela proračuna Europske unije

Proračun EU-a temelji se na devet proračunskih načela koja su uređena financijskim odredbama Ugovora o Europskoj zajednici, kao i Novom financijskom uredbom Vijeća.

Načelo jedinstva (the principle of unity)

Načelo jedinstva znači da se sve stavke prihoda i rashoda Unije uključuju u procjene koje se sastavljaju za svaku financijsku godinu i prikazuju u proračunu. Jedinstvo proračuna znači da je jasno koji su izdaci i prihodi odobreni: odobreni su samo prihodi i rashodi uključeni u proračun (Europska komisija, 2014) i koji su objavljeni u godišnjim izvješćima EU-a.

Načelo proračunske točnosti (the principle of budget accuracy)

Načelo točnosti u osnovi znači da EU neće trošiti više nego što je potrebno, odnosno (Europska komisija, 2014):

1. „Ne prikuplja se nikakav prihod i ne izvršavaju se nikakvi rashodi ako nisu knjiženi na liniju proračuna,
2. Nijedan izdatak ne može biti izdvojen ili odobren u iznosu većem od odobrenih sredstava;
3. Odobravanje se može upisati u proračun samo ako se radi o stavci potrošnje koja se smatra potrebnom“.

Načelo univerzalnosti (the principle of universality)

Načelo univerzalnosti je posljedica načela jedinstva. Ukupni prihodi moraju biti dovoljni za pokriće ukupnih odobrenih sredstva za plaćanje. U skladu s ovim načelom, proračunski prihodi se ne mogu raspodijeliti na određene stavke rashoda (pravilo koje nije dodijeljeno), a prihodi i rashodi se moraju prikazati u punom iznos bez međusobnog prebijanja (pravilo bruto proračuna). Slijedom toga, prihodi se objedinjuju i koriste bez razlike za financiranje svih rashoda. Ovo načelo dopunjuje načelo jedinstva osiguravajući da proračunsko odobrenje za određenu stavku rashoda ne ovisi o iznosu određene stavke prihoda, što bi ograničilo opseg tog odobrenja i podijelilo proračun na nepropusne segmente (Europska komisija, 2014).

Načelo godišnje periodičnosti (the principle of annuality)

Načelo godišnje periodičnosti zahtijeva da se proračunske operacije odnose na određenu financijsku godinu. To olakšava praćenje aktivnosti izvršne vlasti Unije. Financijska godina se podudara s kalendarskom godinom. Na taj se način nastoji garantirati red i disciplinu potrebnu za predviđanje i fazu autorizacije (Europska komisija, 2014).

Preuzete obaveze predstavljaju najveći iznos pravnih obveza, poput ugovora, bespovratnih sredstava ili odluka, koje EU može preuzeti u odgovarajućoj godini.

Iznosi se ne isplaćuju nužno u istoj godini već se mogu trošiti tijekom nekoliko financijskih godina.

Plaćanja predstavljaju stvarni iznosi potrošeni u određenoj godini. Proizlaze iz prethodno preuzetih pravnih obveza EU-a.

Načelo proračunske ravnoteže (the principle of equilibrium)

Načelo ravnoteže znači da proračunski prihodi moraju biti jednaki proračunskim izdacima, odnosno, moraju biti uravnoteženi. Unija se, za razliku od svojih država članica, ne smije zaduživati za pokrivanje svojih troškova i ne može prikupljati zajmove u okviru proračuna. Jedina iznimka od ovog pravila su projekti stjecanja zgrada koji se mogu financirati zajmovima². Ta mogućnost prikupljanja kredita ne dovodi u pitanje načelo ravnoteže (Europska komisija, 2014).

Načelo specijalizacije (the principle of specification)

Načelo specifikacije izdataka znači da svako izdvajanje mora imati određenu svrhu i biti dodijeljeno određenom cilju. Cilj je spriječiti konfuzije između odobrenih sredstava, kako kod odobrenja tako i kod izvršenja, a sve to da bi uspostavljeni proračun bio potpuno jednoznačan i da se izvršava u skladu sa željama Europskog parlamenta i Vijeća. Načelo specifikacije se također primjenjuje na prihode i zahtijeva da se različiti izvori prihoda uplaćeni u proračun jasno identificiraju. Za svaki financijski iznos mora se odrediti njegova točna namjena te ga označiti prema proračunskoj nomenklaturi (nazivu, poglavlju, članku, stavku) (Financijska uredba, 2012).

Načelo obračunske jedinice (the principle of unit account)

Kao i u drugim međunarodnim organizacijama, nameće se pitanje koje novčane jedinice koristiti za proračun. Načelo prihvaćanja obračunske jedinice različite od nacionalnih valuta uspostavljeno je u najranijim danima Europske zajednice za ugljen i čelik (EZUČ) iz 1952. Naposljetku, s ekonomskom i monetarnom unijom i uvođenjem

² U skladu s člankom 203. stavkom 8. Ugovora o osnivanju Europske unije.

eura 1. siječnja 1999. proračun Zajednice usvojio je novu jedinstvenu valutu kao svoju obračunsku jedinicu³.

Načelo transparentnosti (the principle of transparency)

Transparentnost se primjenjuje na cijeli proračunski ciklus, ali je posebno vidljiv u zahtjevima koji se odnose na objavljivanje. Proračun mora biti uspostavljen i proveden, a računi prikazani u skladu s načelom transparentnosti. Ovo načelo zahtijeva da se prihodi i rashodi u proračunu grupiraju na jedinstveni način, i to prihodi prema izvorima, a rashodi prema njihovoj namjeni. Prema FU iz 2003. godine uvedena je nova nomenklatura proračuna koja se temelji na vrsti aktivnosti što se financiraju (activity-based budgeting format), dakle podjela proračunskih rashoda prema njihovim namjenama za pojedine aktivnosti (Đurđević, 2004).

Predsjednik Europskog parlamenta objavljuje proračun i sve izmjene i dopune proračuna te kako je definitivno usvojen, u Službenom listu Europske unije. Proračuni se objavljuju u roku od tri mjeseca od datuma kada su proglašeni konačnim. Konsolidirani godišnji računi i izvješće o proračunskom i financijskom upravljanju koje sastavlja svaka institucija objavljuju se u Službenom listu Europske unije. Komisija je uspostavila internetsku tražilicu pod nazivom „Sustav financijske transparentnosti“ (FTS). FTS je dostupan na službenim stranicama Europske unije Europa i objavljuje samo primatelje sljedećih izvora financiranja: proračun EU-a koji izravno upravljaju odjeli Komisije, njegovo osoblje u delegacijama EU-a ili preko izvršnih agencija i Europskog razvojnog fonda (FU, 2012).

Načelo dobrog financijskog upravljanja (the principle of sound financial management)

Načelo dobrog financijskog upravljanja predviđa da Komisija provodi proračun na vlastitu odgovornost i u okviru ograničenja odobrenih sredstava, poštujući načela dobrog financijskog upravljanja, a podrazumijeva korištenje proračunskih sredstava sukladno načelima ekonomičnosti, korisnosti i učinkovitosti Članak 30. FU povezuje

³ Uz iznimke iz 1958., 1959. i 1960. godine, kada su se pripremale za primjenu članka 279. Ugovora o EZ-u i članka 181. Ugovora o Euratomu te su proračuni EEZ-a i Euratom-a sastavljeni u belgijskim francima, proračun Zajednice uvijek je izražen u obračunskim jedinicama.

ovo načelo s načelima ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti. Načelo ekonomičnosti zahtijeva da sredstva koja institucija koristi za svoje aktivnosti budu dostupna pravovremeno, u odgovarajućoj količini i kvaliteti i po najpovoljnijoj cijeni. Načelo učinkovitosti odnosi se na najbolji odnos između korištenih resursa i postignuti rezultati. Načelo korisnosti zahtijeva najbolji odnos između korištenih izvora i ostvarenih rezultata U praksi se dobro financijsko upravljanje temelji na utvrđivanju ciljeva koji se mogu provjeriti i pratiti mjerljivim pokazateljima. Odgovarajuća primjena ovog načela zahtijeva da se procesi planiranja, izrade proračuna, upravljanja i izvješćivanja odvijaju unutar jedinstvenog zajedničkog konceptualnog okvira.

2.3. Postupak donošenje proračuna

Proračun se donosi svake godine i traje jednu (1) kalendarsku godinu, a u postupku donošenja sudjeluju Europska komisija, Europski parlament i Vijeće ministara. Europska komisija priprema nacrt proračuna i dostavlja ga Vijeću i Europskom parlamentu koji predstavljaju proračunsko tijelo i to najkasnije do 1. rujna. Vijeće ministara donosi svoje mišljenje o nacrtu proračuna i prosljeđuje ga Parlamentu do 1. listopada koji razmatra prijedlog nacrta proračuna na prvom čitanju, rok je 42 dana. Rezultat može biti taj da Parlament prihvati proračun što znači u konačnici da je proračun usvojen, ili može dati amandmane te ga u tom slučaju vraća Vijeću ministara na drugo čitanje, rok 10 dana. Ukoliko Vijeće ministara prihvati amandmane Parlamenta, proračun je usvojen (Kersan-Škabić, 2015). „U slučaju neslaganja između Europskog parlamenta i Vijeća saziva se posebni odbor za mirenje sa zadaćom postizanja sporazuma o zajedničkom tekstu u roku od 21 dana. Ako Vijeće odbaci zajednički tekst, Europski parlament ima pravo u konačnici odobriti proračun. Ako Parlament odbaci tekst, Komisija mora podnijeti novi nacrt proračuna. Ako proračun nije donesen prije početka nove godine, jedna dvanaestina iznosa proračuna od prethodne godine može se potrošiti svaki mjesec pod određenim uvjetima prije nego što se konačno postigne sporazum o novom proračunu“ (Europska komisija, 2014). Možemo naglasiti da je tu vidljiva važna razlika u usporedbi s brojnim državnim proračunima, gdje samo jedna institucija (jedan dom ako parlament ima dva doma) odobrava državni proračun.

2.4. Struktura proračuna EU-a

Uspoređujući nacionalni proračun i proračun EU-a možemo zaključiti nekoliko stavki: prihodna i rashodna strana proračuna EU razlikuju se od proračuna nacionalnih država; proračun EU relativno je malen u odnosu prema veličini gospodarstva koja pokriva; strože je i čvršće reguliran, iz čega proizlazi činjenica da je strogo uravnotežen; s tim u skladu, te, iz njega je izuzeto zaduživanje, ali i posuđivanje sredstava korisnicima proračuna.

2.4.1. *Prihodi proračuna Europske unije*

Povijesno promatrano, proračun EU doživio je nekoliko promjena vezanih za izvore sredstava proračuna. Potpisivanjem Rimskog ugovora 1957. godine propisano je da će se Europska ekonomska zajednica financirati iz vlastitih izvora. Do 1970.-te se proračun punio namjenskim doprinosima i davanjima od strane članica ovisno o visini njihovog BDP-a. Luksemburškom odlukom od 21.04.1970. godine Vijeće ministara uvodi tzv. Sustav vlastitih prihoda nakon čega se ukida dotadašnji način uplata doprinosa zemalja članica te započinje samofinanciranje proračuna putem carina, poljoprivrednih pristojbi te utvrđenog postotka poreza na dodanu vrijednost. U okviru Prve financijske perspektive iz 1988.-te, između ostalih stavki, uveden je i TOR, tzv. „Četvrti izvor financiranja proračuna“, a radi se o postotku uplata bruto nacionalnog proizvoda, BNP-a.

Prihodi općeg proračuna EU-a mogu se podijeliti u dvije glavne kategorije: vlastita sredstva i ostali prihodi. Proračun se u cijelosti financira iz vlastitih sredstava. Najveći dio proračunskih izdataka financira se sustavom vlastitih sredstava, kako je uvedeno 1970. godine Odlukom Vijeća. Proračunske prihode utvrđuje Vijeće nakon savjetovanja s Europskim parlamentom (Europska komisija, 2014). Odluku o sustavu vlastitih sredstava moraju ratificirati države članice (Europski parlament, 2019).

Prihode proračuna EU-a možemo podijeliti u četiri skupine:

1. Tradicionalni vlastiti prihodi,
2. Prihod po osnovi PDV-a zemalja članica,
3. Prihod po osnovi BNP-a zemalja članica, te

4. Ostali izvori prihoda.

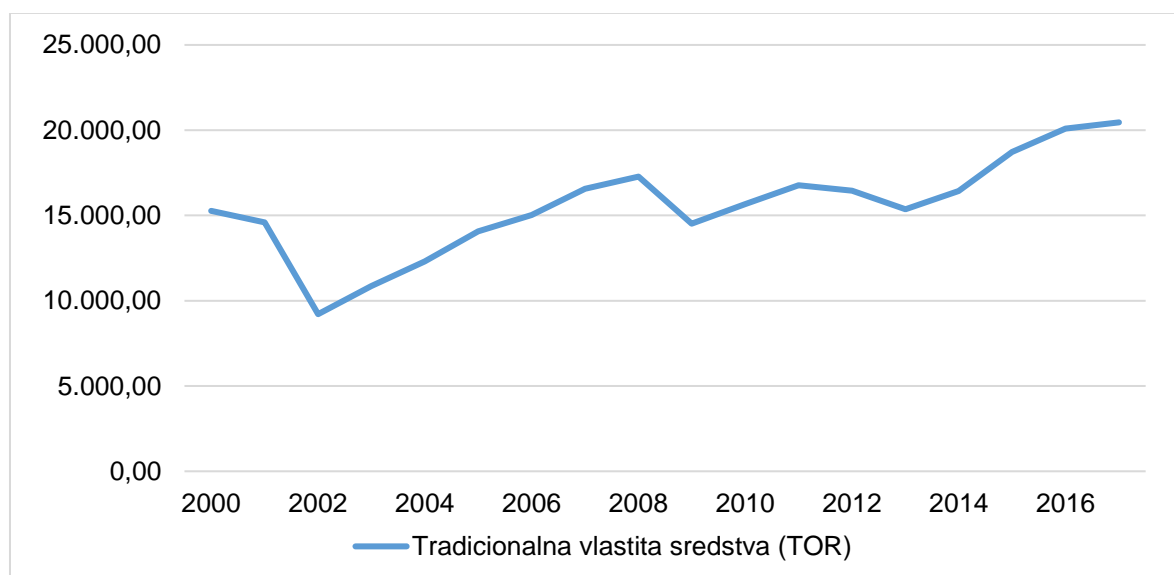
U daljnjoj obradi rada detaljnije ćemo analizirati struktura tradicionalnih vlastitih prihoda, prihoda po osnovi PDV-a zemalja članica te po osnovi BNP-a zemalja članica.

2.4.1.1. Tradicionalni vlastiti prihodi

Tradicionalna vlastita sredstva EU-a čine carine, poljoprivredne pristojbe i pristojbe za šećer. Utvrđuju ih države članice od 1970.-te, koje 25% zadržavaju kao troškove prikupljanja. 26. svibnja 2014. postotak je snižen na 20% i trenutno je u primjeni (Europska komisija, 2003).

Carine se naplaćuju na uvoz ne-poljoprivrednih proizvoda iz trećih zemalja po stopama koje se temelje na zajedničkoj carinskoj tarifi. Te su stope često predmet smanjenja kao rezultat sporazuma u okviru Svjetske trgovinske organizacije (WTO), ranije Općeg sporazuma o carinama i trgovini (GATT) i posebnih sporazuma kojima se određenim povlaštenim tarifama određuju trgovinski partneri ili proizvodi (Đurđević, 2004).

Grafikon 1: Tradicionalna vlastita sredstva proračuna EU u razdoblju od 2000. do 2017. godine, u milijunima eura



Izvor: Europska komisija; 2000.-2017.

Grafikon 1 prikazuje kretanje iznosa tradicionalnih vlastitih sredstava EU-a u razdoblju od 2000. do 2017. godine. Vidljivo je smanjenje iznosa prihoda u 2002. godini za 36,84% u odnosu na 2001. godinu. Važno je napomenuti da je 1.ožujka stupila na

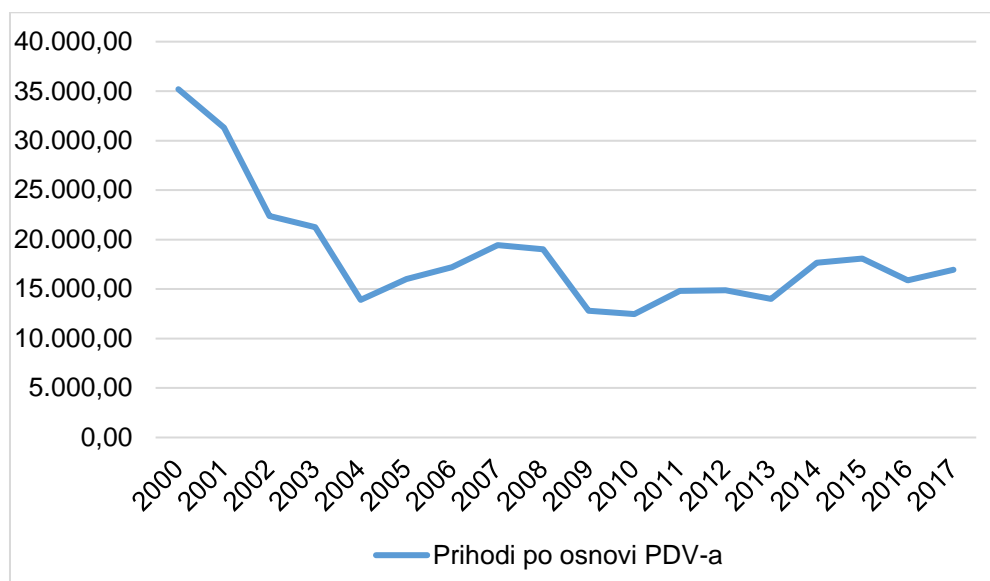
snagu nova odluka Vijeća (2000/597/ EZ, Euratom) o sustavu vlastitih sredstava EU-a sa retroaktivnim učinkom od 1. siječnja 2002., kao i od 1. siječnja 2001. u pogledu troškova prikupljanja vlastitih sredstava i pravila za izračun UK rabata, a gdje je državama članicama dodano 15 postotnih bodova tadašnjem postotku od 10%. Ta prilagodba je iznosila 2.023 milijuna eura te je smanjilo iznos davanja država članica u 2002. godini (Europska komisija, 2013). U promatranom razdoblju od 2000. do 2017. godine ukupan iznos tradicionalnih vlastitih sredstava porastao je za 23,58%, odnosno sa 15.267,14 eura na 20.459,06 eura.

2.4.1.2. Prihodi po osnovi PDV-a zemalja članica

Standardni postupak se naplaćuje na harmoniziranu osnovicu PDV-a svake zemlje. Osnovica PDV-a na koju se primjenjuje stopa poziva ne smije prelaziti 50% bruto nacionalnog dohotka (BND-a) države članice, poznato i kao "zatvaranje". Jedinstvena stopa poziva za razdoblje od 2014. do 2020. godine iznosi 0,30% za sve države članice, osim za Njemačku, Nizozemsku i Švedsku koje imaju sniženu stopu poziva od 0,15%. Jedinstvena porezna osnovica ne predstavlja poreznu osnovicu stvarno ubranog poreza, već je riječ o računskoj osnovici radi istovrsnog utvrđenja obveze plaćanja svake pojedine zemlje članice (Mijatović, Perić, Lerman, 2012). Za izračun usklađene osnovice PDV-a svaka država članica dijeli svoje ukupne neto prihode od PDV-a svojom ponderiranom prosječnom stopom koju samostalno određuju na temelju podataka iz nacionalnih računa. Ona uvelike utječe na izračun usklađene osnovice za procjenu PDV-a i izračuna ukupnog doprinosa. Cilj ovog pravila je izbjegavanje da manje razvijene države članice plaćaju nerazmjerno svojim mogućnostima, budući da potrošnja i PDV imaju tendenciju da čine veći postotak nacionalnog dohotka zemlje na relativno nižim razinama blagostanja.

U skladu s pravilima koja su zajednička svim državama članicama. Jedinstvena osnovica za obračun PDV-a utvrđuje se u skladu s odredbama Direktive o PDV-u i Uredbe Vijeća 1553/89 o konačnom jedinstvenom načinu prikupljanja vlastitih sredstava iz PDV-a (Europska komisija, 2019). Baze za izračun nisu poznate u trenutku plaćanja obaveze zemalja članica, nego se na temelju izvješća utvrđuje stvarna obveza uplate koju zemlje uplaćuju kao razliku u sljedećoj godini.

Grafikon 2: Prihodi EU proračuna temeljeni na uplati PDV-a za razdoblje od 2000. do 2017. godine (u milijunima eura)



Izvor: Europska komisija; 2000.-2017.

U promatranom razdoblju ukupni prihodi temeljeni na PDV-a zemalja članica prikazuju naglo smanjenje od 2000.-te do 2004. godine, ukupno za 152,96%, odnosno sa 35.192,45 eura na 13.912,16 eura. Nakon 2004. godine zabilježen je rast u iznosu od 26,81% do 2007. godine, kada ponovno opada postotak do 2017.godine. Konkretno, od 2000. do 2017. godine prihodi temeljeni na PDV-u zemalja članica snizili su se u ukupnom postotku od 107,66%.

Smanjenje prihoda od PDV-a prvenstveno odražava političke reforme uvedene odlukama o vlastitim sredstvima iz 1988. i 1994., tj. ograničavanje osnovice PDV-a i snižavanje, od 1995. nadalje, stope poziva (FU, 1989). Smanjenje te stope u 2002., 2004. i 2007. godini dodatno je smanjilo udio sredstava temeljenih na PDV-u.

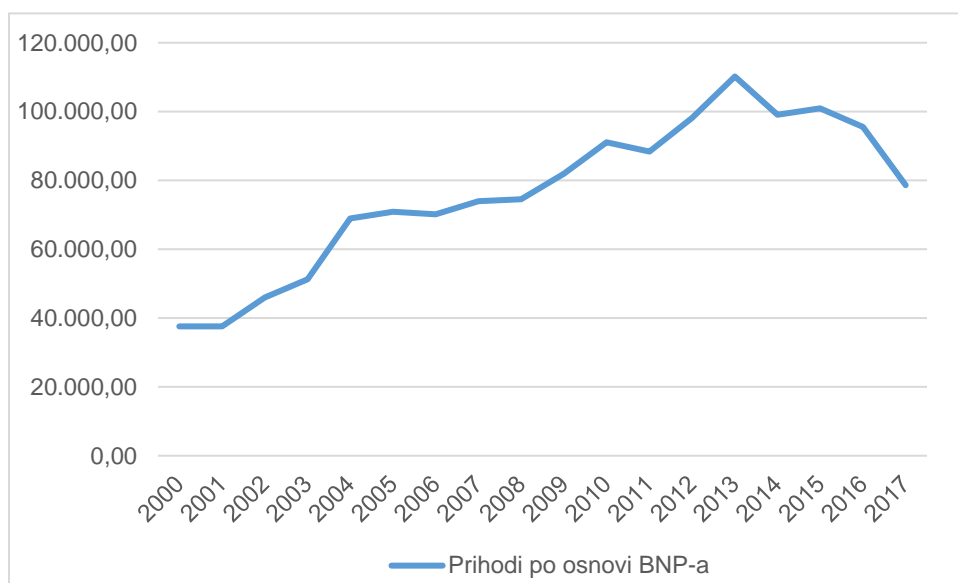
2.4.1.3. Prihodi po osnovi BNP-a zemalja članica

Vlastiti prihodi temeljeni na BND-u („dodatni četvrti resurs“) uvedeni su 1988. kako bi se uravnotežili prihodi i rashodi proračuna, tj. financirali dio proračuna koji nije pokriven drugim приходima. Isti postotak se obračunava na BND svake države članice, koja se utvrđuje u skladu s pravilima Zajednice. Stopa je utvrđena tijekom proračunskog postupka.

Prihodi na temelju BND-a osiguravaju da je opći proračun EU uvijek u početku uravnotežen. Stopa BND-a određena je dodatnim приходima koji su potrebni za financiranje planiranih rashoda koji nisu pokriveni drugim sredstvima (plaćanja na temelju PDV-a, tradicionalna vlastita sredstva i drugi prihodi). Prema tome, stopa se primjenjuje na BND svake od država članica. Ukupni iznos vlastitih sredstava koji se mogu prikupiti za proračun EU-a od država članica u bilo kojoj danoj godini je ograničen. Trenutno, ukupni iznos vlastitih sredstava dodijeljenih Uniji za pokrivanje godišnjih odobrenih sredstava za plaćanja ne smije premašiti 1,20% ukupnog BND-a svih država članica (Europska komisija, 2019). Princip je isti kao i kod obračuna doprinosa od PDV-a prilikom uplate.

Zbog tog mehanizma pokrivanja stopa koja se primjenjuje na bruto nacionalni dohodak država članica iznos varira od jedne financijske godine do druge.

Grafikon 3: Prihodi temeljeni na BNP-u za razdoblje od 2000. do 2017. godine (u milijunima eura)



Izvor: Europska komisija; 2000.-2017.

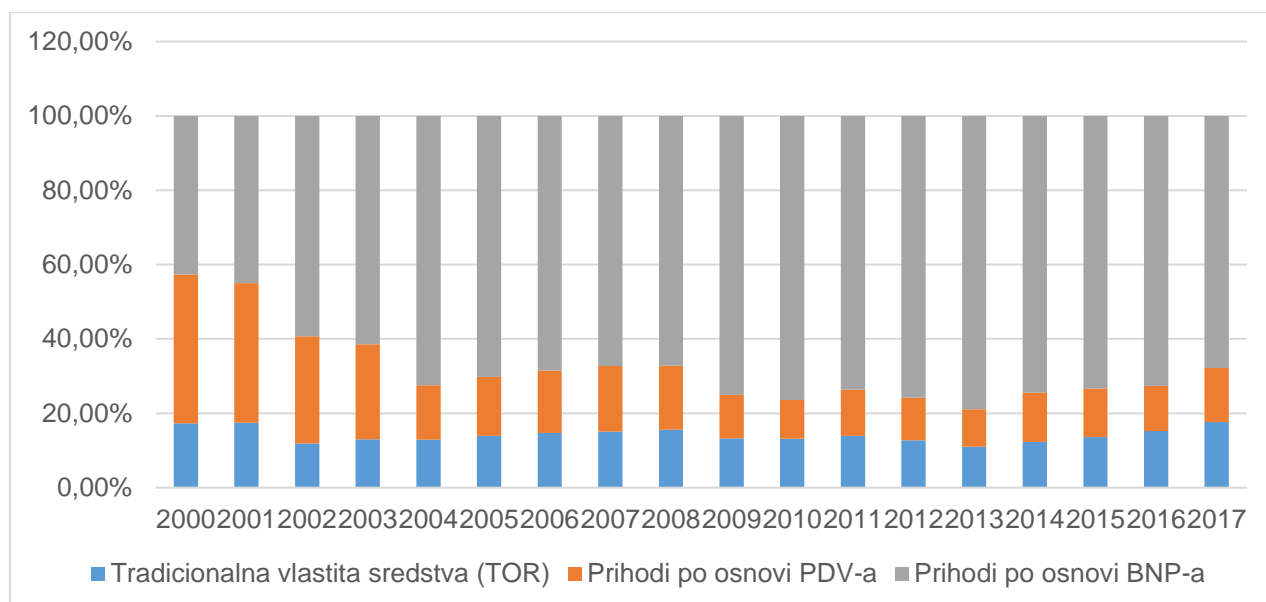
Iako je ovaj prihod osmišljen samo da bi se njime pokrio saldo ukupnih rashoda koji nije obuhvaćen ostalim vlastitim sredstvima, s vremenom je postao najveći izvor prihoda proračuna te se u promatranom razdoblju bilježi kontinuirani rast prihoda proračuna temeljenih na BNP-u zemalja članica. Postotak prihoda koji su zemlje članice prenosile u proračun EU-a iznosio je u 2017. godini 0,5162548% BNP-a (Europska unija, 2017). Od 2000.-te godine pa do posljednje promatrane, prihodi

temeljeni na BNP-i zemalja članica povećao se za ukupno 52,20%, odnosno sa 37.580,50 milijardi eura u 2000. godini na 78.619,97 milijardi eura u 2017. godini.

2.4.1.4. Ostali izvori prihoda

Ostali izvori prihoda uključuju porezne i ostale odbitke od plaća osoblja EU-a, bankovne kamate, doprinose zemalja nečlanica EU-a određenim programima, kamate na zakašnjela plaćanja i novčane kazne. Ostali izvori prihoda rezultat su uobičajenih aktivnosti Europske unije; taj prihod svjedoči status EU kao pravne osobe i njezine moći za samostalno djelovanje (Šarić, Hren, 2017).

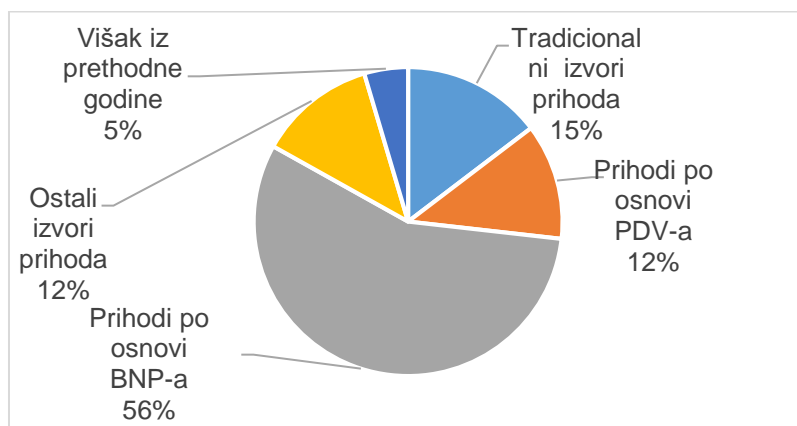
Grafikon 4: Struktura prihoda u proračunu EU-a za razdoblje od 2000. do 2017. godine



Izvor: Europska komisija, 2000.-2017.

Na grafikonu 4 prikazana je struktura prihoda proračuna EU-a u razdoblju od 2000. do 2017. godine. Udio tradicionalnih vlastitih sredstava u prosjeku je činio 14% prihoda proračuna. Prihodi na temelju PDV-a zemalja članica smanjeni su za oko 174% (u 2000. godini činili su 39,97%, a 2017. godine 14,71% proračuna). Vidljivo je povećanje udjela prihoda temeljenog na BNP-u zemalja člana. U 2000. godini ovaj prihod je imao udio od 42,69% proračuna, dok je u 2017. godini porastao na 67,65%, što je povećanje udjela u proračunu za oko 37%.

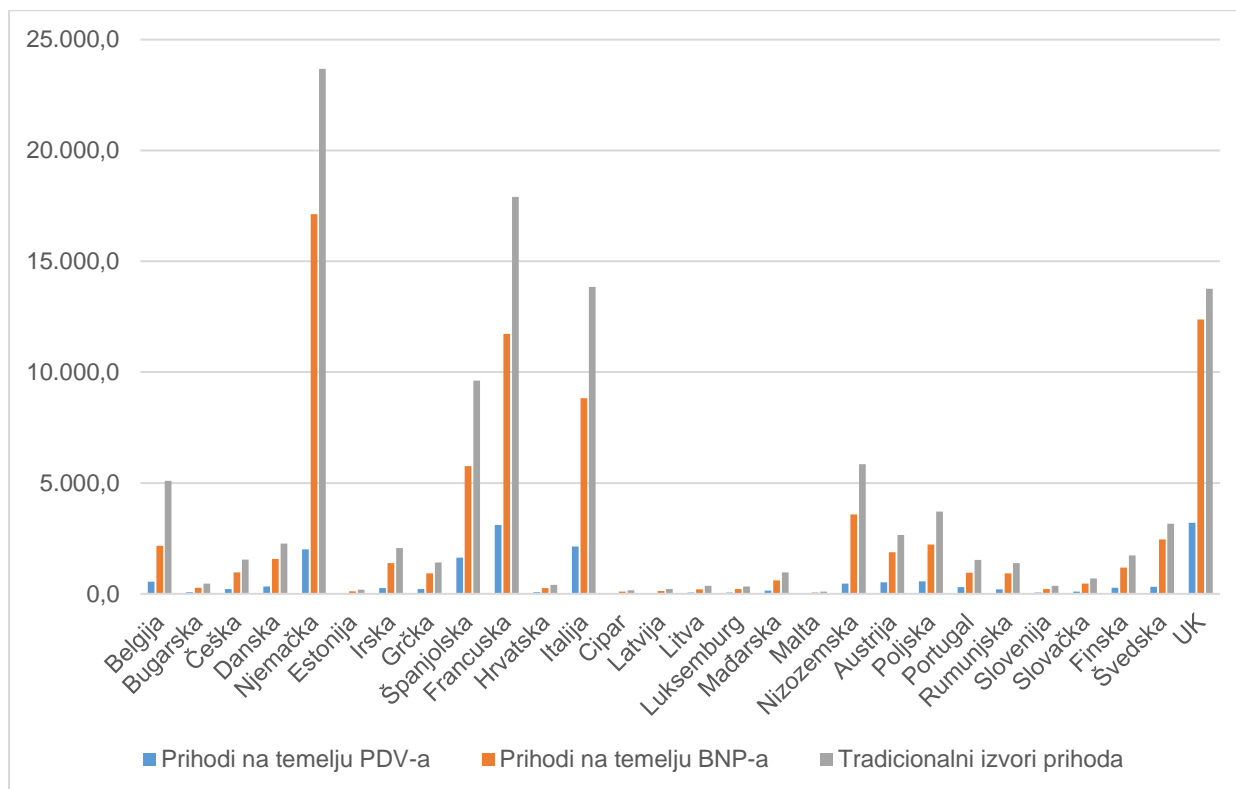
Grafikon 5: Struktura prihoda proračuna EU-a u 2017. godini



Izvor: Europska komisija, 2000.-2017.

Prihodi po osnovi BNP-a zemalja članica čini najveći udio u 2017. godini i iznose 56% proračuna EU-a. zatim slijede tradicionalni izvori prihoda sa udjelom od 15%. Jednak udio čine prihodi po osnovi PDV-a i ostali izvori prihoda, 12%.

Grafikon 6: Nacionalni doprinosi po državi članici prikupljeni u ime proračuna EU-a u 2017. godini (u milijunima eura)



Izvor: Europska komisija, 2000.-2017.

Najviše uplate tradicionalnih vlastitih sredstava u 2017. godini izvršene su od strane Njemačke (20,52%), Francuska (15,51%), Italija (11,99%) i UK (11,92%). Uplate od četiri navedene države čine 60% prihoda proračuna na temelju tradicionalnih vlastitih sredstava. Iste zemlje članice uplaćuju i najviše uplata u proračun na temelju PDV-a (61,62%) i BNP-a (63,66%).

2.4.2. Rashodi proračuna EU-a

Prema odobrenim sredstvima proračun EU-a dijelimo na:

1. Operativni rashodi / administrativni rashodi / proračuni za zasebne aktivnosti

Opći proračun podijeljen je u deset dijelova, po jedan za svaku instituciju. Dok se dijelovi proračuna drugih institucija uglavnom sastoje od administrativnih rashoda, proračun Komisije sastoji se od operativnih rashoda kojima se financiraju mjere i programi te administrativnih troškova njihove provedbe (tehnička podrška, agencije, ljudski resursi). Ukupni administrativni rashodi za 2018. iznose 6,04% ukupnog proračuna od 160.113,5 milijuna eura. Komisija se koristi proračunskom nomenklaturom kojom se sredstva razvrstavaju prema područjima politike i političkim aktivnostima, što olakšava procjenu troškova i uspješnosti svake politike EU-a zasebno („izrada proračuna na temelju aktivnosti”) (Europski parlament, 2019). Do 2007. godine operativne rashode dijelili smo u 6 kategorija (poljoprivreda i poljoprivredna jamstva, strukturne operacije, unutarnja politika, vanjske akcije, administrativni rashodi i kompenzacije. Nakon te godine određen je novi način podjele proračuna EU-a i to na 6 područja rashoda kroz koja se sufinancira europska poljoprivreda, promet, zdravstvo, obrazovanje i kulturu, zaštita potrošača, okoliš, istraživanje i razvoj, pravosudna suradnja i vanjska politika te prati rastuću ulogu na međunarodnoj sceni. Konkretno, rashode EU-a dijelimo na (Europska komisija, 2017):

1. Održivi rast; Prirodni resursi: uključuje sredstva za poljoprivredu, ruralni razvoj, ribarstvo, okoliš i klimu.
2. Pametan i uključiv rast,
 - a. Konkurentnost pri razvoju i zapošljavanju: istraživanje i inovacije, Obrazovanje i osposobljavanje, strateške infrastrukture, energetske,

prometne i telekomunikacijske mreže, industrija i mala i srednja poduzeća, Informacijski sustavi EU-a u području oporezivanja, carine, statistike i drugih.

b. Integracija ili kohezija razvoja i zaposlenosti,

3. Sigurnost i građanstvo: strukturne reforme u područjima gospodarstva, zapošljavanja, obrazovanja i osposobljavanja, poslovna konkurentnost, ekonomski rast, održivi razvoj, bolju kvalitetu života građana EU-a, pravosuđe i unutarnji poslovi, migracije i zaštita granica, zdravlje i sigurnost hrane, zaštita potrošača, kultura,
4. Globalna Europa: razvoj i međunarodna suradnja, susjedstvo i proširenje, instrumenti vanjske politike, razvojna pomoć, humanitarna pomoć i odgovor na krize.
5. Administracija: razvoj i međunarodna suradnja, susjedstvo i proširenje, instrumenti vanjske politike, razvojna pomoć, humanitarna pomoć i odgovor na krize
6. Naknade: plaće osoblja, mirovine, zgrade, informacijska tehnologija, sigurnost, obuka, prevođenje, europske škole.

2. Višegodišnji financijski okvir

Od reforme iz 1988⁴. godine, proračunski postupak stavljen je u okvir VFO-a koji dodaje dodatno ograničenje i drugu vrstu gornje granice ukupnim gornjim granicama utvrđenim odlukom Vijeća o vlastitim sredstvima. Predstavlja dugoročni proračun EU-a. Njime se za razdoblje od najmanje pet godina postavljaju ograničenja za potrošnju EU-a kao cjeline te za različita područja djelovanja (Vijeće EU, 2019).

Svrha VFO-a je usklađenje potrošnje EU-a s njegovim političkim prioritetima, osiguravanje proračunske discipline EU-a, olakšavanje donošenja godišnjeg proračuna EU-a te povećanje predvidljivosti financija EU-a. VFO-ov dugoročan pristup financiranju omogućuje veću djelotvornost politika i programa EU-a. Potencijalni izvori sufinanciranja i korisnici imaju koristi i od njegove predvidljivosti. Vijeće jednoglasno

⁴ Radi se o reformama financijskog okvira EU-a, a navedena je u sklopu prve nazvane Financijska perspektiva 1988.-1992. ili Delorsov prvi paket. Osim navedene imamo i: Financijska perspektiva 1993.-1999 (Delorsov drugi paket), Financijska perspektiva 2000.-2006. (popularno nazvana Agenda), Financijska perspektiva 2007.-2013. i Financijska perspektiva 2014.-2020. koja je trenutno na snazi.

usvaja Uredbu o VFO-u nakon dobivanja suglasnosti Europskog parlamenta. Europsko vijeće može jednoglasno donijeti odluku ovlašćujući Vijeće da usvoji uredbu o VFO-u kvalificiranom većinom. Financijski okvir mora odrediti godišnje gornje granice za odobrena sredstva za preuzete obveze po kategorijama rashoda i godišnju gornju granicu odobrenih sredstava za plaćanja. Kategorije rashoda, ograničenog broja, moraju odgovarati glavnim sektorima djelatnosti Unije. Osim toga, uredbom o VFO utvrdit će se sve ostale odredbe potrebne za nesmetan rad godišnjeg proračunskog postupka. Nove odredbe članka 312. UFEU-a naglašavaju zajedničku odgovornost triju institucija⁵ u poduzimanju svih potrebnih mjera kako bi se olakšalo usvajanje financijskih sredstava. okvir. U slučaju neuspjeha u postizanju dogovora o novom financijskom okviru do kraja prethodnog, UFEU osigurava pravni i proračunski kontinuitet temeljen na produljenju gornjih granica i drugih odredbi koje odgovaraju prošloj godini prethodnog financijskog okvira do novog usvajanja Uredbe o VFO-u (Europska komisija, 2014).

Slika 1. Višegodišnji financijski okvir: okvir za kontrolu proračuna EU-a



Izvor: Vijeće EU, 2019.

⁵ Europska komisija, Europski parlament i Vijeće Europske unije.

Na slici broj 1 prikazan je višegodišnji financijski okvir, odnosno, način na koji funkcioniraju gornje granice za ukupne prihode i rashode. Godišnji proračuni EU-a uvijek se moraju uspostaviti u okviru ograničenja VFO-a. U praksi, preuzete obveze i plaćanja obično su unesene u proračun ispod odgovarajućih gornjih granica VFO-a. Razlika ili „pričuva” između gornje granice i iznosa unesenih u proračun omogućuje manevarski prostor u slučaju nepredviđenih potreba.

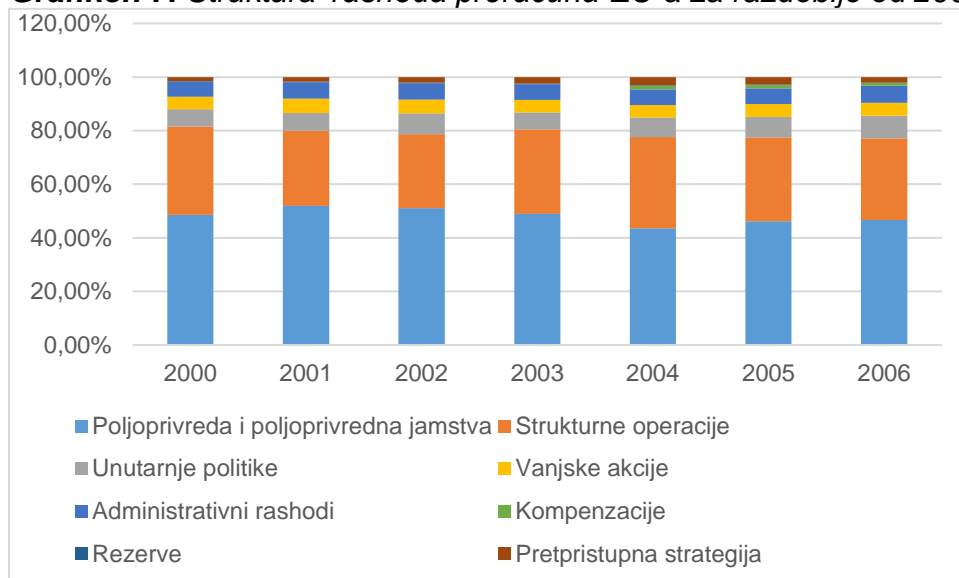
Za raspodjelu proračunskih sredstava u konačnici je nadležna Komisija, ali nacionalne vlade upravljaju sredstvima EU-a u visini od približno 80%.

Tablica 1: Kretanje rashoda proračuna EU-a u razdoblju od 2000. do 2006. godine (u milijardama eura)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Poljoprivreda i poljoprivredna jamstva	40.505,87	41.533,90	43.520,55	44.379,25	43.579,43	48.465,77	49.798,75
Strukturne operacije	27.590,79	22.455,80	23.499,05	28.527,60	34.198,34	32.763,19	32.399,34
Unutarnje politike	5.370,82	5.303,11	6.566,67	5.671,83	7.255,16	7.972,11	9.013,69
Vanjske akcije	3.841,39	4.230,62	4.423,70	4.285,82	4.605,78	5.013,05	5.186,18
Administrativni rashodi	4.751,12	4.855,05	5.211,57	5.305,22	5.856,38	6.191,38	6.699,72
Kompenzacije	0,00	0,00	0,00	0,00 EUR	1.409,55	1.304,99	1.073,50
Rezerve	186,29	207,18	170,49	147,92	181,88	140,11	127,64
Pretpristupna strategija	1.203,73	1.401,68	1.752,44	2.239,83	3.052,94	2.984,63	2.276,68
UKUPNO	83.450,01	79.987,34	85.144,47	90.557,47	100.139,44	104.835,23	106.575,50

Izvor: Europska komisija; 2000.-2006.

Grafikon 7: Struktura rashoda proračuna EU-a za razdoblje od 2000. do 2006. godini



Izvor: Europska komisija; 2000.-2006.

Glavna područja ulaganja EU u razdoblju od 2000. do 2006. godine jesu poljoprivreda i poljoprivredna jamstva te strukturne operacije. Prosječna izdvajanja u navedenom razdoblju jesu 48,15% za poljoprivredu i poljoprivredna jamstva te 30,86% za strukturne operacije.

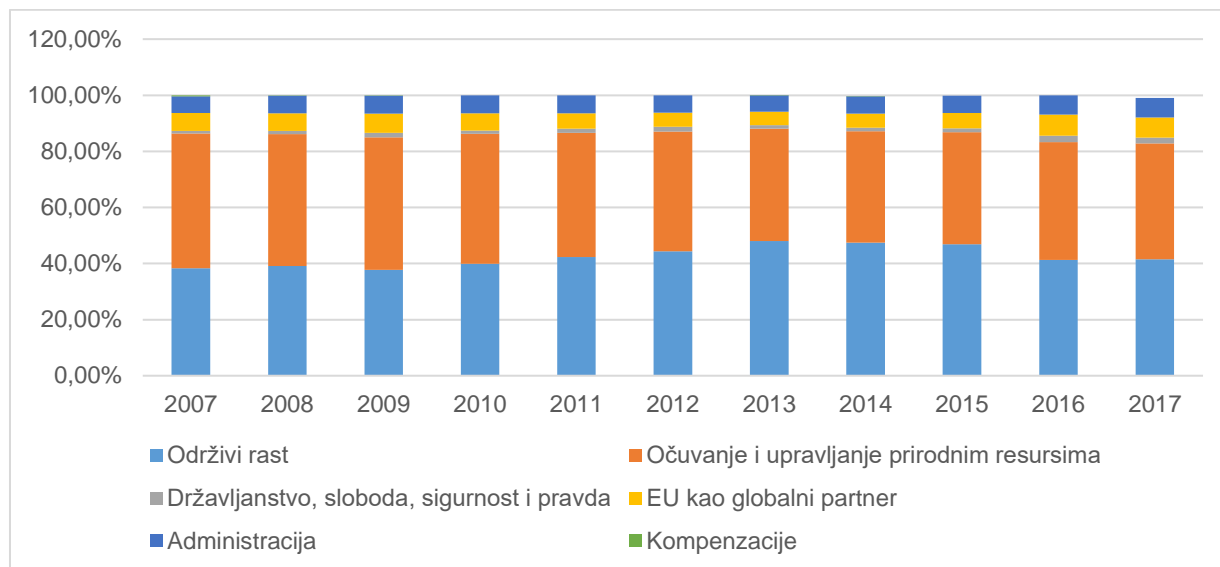
Tablica 2: Kretanje rashoda proračuna EU-a u razdoblju od 2007. do 2017. godine (u milijardama eura)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Održivi rast	43.713,01	45.611,41	44.683,52	48.828,05	54.731,57	61.584,74	71.238,24	67.682,88	68.009,20	56.265,02	57.029,99
Konkurentnost pri razvoju i zapošljavanju	6.738,24	10.056,60	10.750,62	11.648,94	12.353,03	13.094,35	14.306,91	13.331,31	16.801,92	18.461,17	21.375,78
Integracija ili kohezija razvija i zaposlenosti	36.974,77	35.554,81	33.932,90	37.179,11	42.378,54	48.490,38	56.931,33	54.351,57	51.207,28	37.803,84	35.654,20
Očuvanje i upravljanje prirodnim resursima	54.648,44	54.812,67	55.877,26	56.647,31	57.374,50	59.096,16	59.524,19	56.584,48	58.065,55	57.411,83	56.742,71
Državljanstvo, sloboda, sigurnost i pravda	1.049,80	1.310,63	1.992,95	1.372,99	1.827,29	2.374,52	1.883,11	1.711,04	2.018,51	3.077,25	2.866,88
EU kao globalni partner	7.291,76	7.310,71	7.982,92	7.486,52	7.102,21	7.063,63	7.055,24	7.205,77	7.884,41	10.277,06	9.792,71
Administracija	6.805,61	7.292,47	7.615,25	7.895,84	8.359,32	8.564,41	8.693,17	8.819,29	8.977,64	9.324,21 EUR	9.656,20
Kompenzacije	444,65	206,64	209,11	0,00	0,00	0,00	75,00	28,60	0,00	0,00	0,00
UKUPNO	113.953,26	116.544,51	118.361,01	122.230,70	129.394,90	138.683,45	148.468,95	142.496,99	145.243,25	136.416,38	137.379,11

Izvor: Europska komisija; 2007.-2017.

Najveća izdvajanja jesu prema Održivom rastu i Očuvanju i upravljanju prirodnim resursima. Ukupni rashodi za Održivi rast rasli su u razdoblju 2012. godine povećali su se za 38,64%, od iznosa 43.713,01 eura na 71.238,24 eura, nakon čega su nastavili opadati. Rashodi za Očuvanje i upravljanje prirodnim resursima su kontinuirani i iznose u prosjeku 56.980,46 eura.

Grafikon 8: Struktura rashoda proračuna EU-a za razdoblje od 2007. do 2017. godine



Europska komisija, 2007.-2017

Glavna područja ulaganja u razdoblju od 2007. do 2017. godine jesu i dalje Održivi rast sa prosječnim izdvajanjima u iznosu od 42,45%, te Očuvanje i upravljanje prirodnim resursima sa 43,51%.

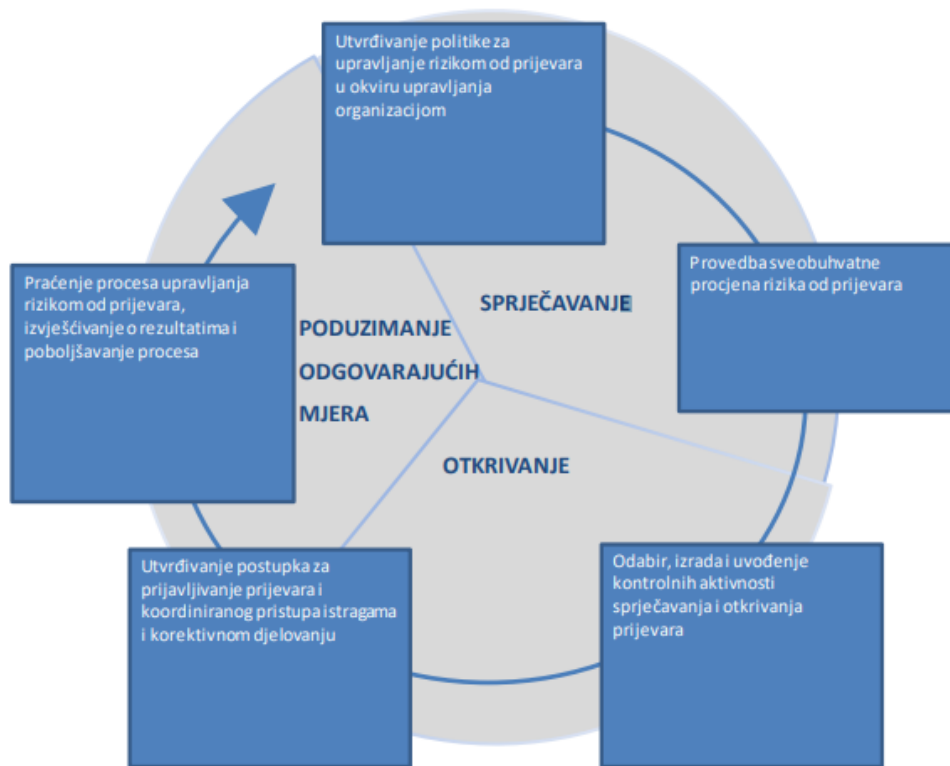
3. KONTROLA EU PRORAČUNA

Europska komisija odgovorna je za zaštitu financijskih interesa EU-a te mora poduzeti potrebne mjere kako bi osigurala jamstvo da su nepravilnosti i prijevare u korištenju proračuna EU-a spriječene, otkrivene i ispravljene. Ta se odgovornost dijeli s državama članicama u područjima podijeljenog upravljanja proračunom EU-a i tradicionalnih vlastitih resursa. Kako bi se razumjeli podaci, bitno je razlikovati prijevaru od ostalih nepravilnosti:

1. Nepravilnost je radnja ili propust koji dovodi do nepridržavanja pravila EU-a ili drugih relevantnih pravila i potencijalno negativno utječe na financijske interese EU-a. Nepravilnosti mogu biti posljedica stvarnih pogrešaka koje su napravili korisnici ili vlasti odgovorne za plaćanje.
2. Prijevare je nepravilnost koja je počinjena namjerno s namjerom nezakonite dobiti koja predstavlja kazneno djelo. Prijevare je najteži oblik nepravilnosti. Pojam prijevare definiran je u "Konvenciji o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica", takozvanoj konvenciji PIF. Definicija prijevare koja utječe na proračun EU-a prilično je dugotrajna. Suština je da mu je potrebno namjerno djelo ili propust da bi se utvrdila nepravilnost kao prijevare i stoga da bi se ona kaznila sudskim postupkom (Europski revizorski sud, 2017).
3. Pogreške koje je utvrdio Europski revizorski sud (ECA) koriste se za utvrđivanje stope pogreške na temelju uzorka broja transakcija. Pogreška nije izraz koji se definira u borbi protiv prijevare. Statistika u ovom godišnjem izvješću odražava stvarni broj nepravilnosti i sumnji na prijevare koje su države članice prijavile Komisiji ili ih je otkrila Komisija. Stoga pristupi Komisije i Europskog revizorskog suda nisu usporediv (Europska komisija, 2015).

Sud procjenjuje „najizgledniju stopu pogreške” za svaki naslov VFO-a i za potrošnju proračunskih sredstava u cjelini. Najizglednijom stopom pogreške uzimaju se u obzir samo mjerljive pogreške te se ona izražava kao postotak. Među primjere pogrešaka ubrajaju se mjerljive povrede važećih propisa, pravila te ugovornih odredbi i uvjeta za dodjelu bespovratnih sredstava. Sud usto utvrđuje donju granicu pogreške i gornju granicu pogreške.

Slika 2: Proces upravljanja rizikom od prijevare



Izvor: Sud, 2019.

Komisija savjetuje države članice da budu aktivne u borbi protiv prijevare i opsežne, što znači da proces podrazumijeva sprječavanje i otkrivanje prijevare te poduzimanja odgovarajućih mjera u pogledu prijevare (u prvom redu prijavljivanje otkrivenih slučajeva i ostvarivanje povrata nepropisno isplaćenih sredstava).

Visoke razine prijevare i korupcije smanjuju gospodarske učinke zemalja negativno utječući na dugoročni gospodarski rast kroz njihov utjecaj na ulaganja, oporezivanje, javnu potrošnju i ljudski razvoj te je kontrola finansijskih sredstava EU neophodna.

FU je temeljni dokument kojim su uspostavljena načela i postupci za izradu i izvršenje proračuna te kontrolu nad financijama EU-a. Trenutačno važeća FU stupila je na snagu 1. siječnja 2013., no određene su odredbe naknadno izmijenjene. Povrh Uredbe donesena su i pravila za njezinu primjenu – detaljne tehničke odredbe za svakodnevnu provedbu Uredbe.

Najnovije izmjene FU-a i pravila za njezinu primjenu stupile su na snagu 1. siječnja 2016. Nova pravila o javnoj nabavi potiču širu uporabu zelene nabave (ekološki prihvatljive robe, usluge i radove) i na taj način podržavaju prelazak na gospodarstvo s niskom razinom emisija ugljičnog dioksida. Štoviše, pojednostavljena pravila

ublažavaju administrativno opterećenje kako institucija EU-a, tako i poduzeća, te ubrzavaju pristup fondovima EU-a.

Novi sustav ranog otkrivanja i isključivanja (Early Detection and Exclusion System, EDES) također je postao operativan u siječnju 2016. godine. On zamjenjuje sadašnji sustav ranog upozoravanja i središnju bazu podataka o isključenjima koja sadrži informacije o gospodarskim subjektima koji predstavljaju prijetnju financijskim interesima Unije. Također, 2013. godine uvedeno je da svaka država članica mora odrediti koordinacijsku službu za borbu protiv prijevara (AFCOS) kako bi se olakšala djelotvorna suradnja i razmjena informacija s OLAF-om.

Kontrola proračuna EU-a provodi se u svakoj instituciji EU-a i u državama članicama. Detaljne kontrole vrše Europski revizorski sud i Europski parlament na različitim razinama. Parlament svake godine nadzire provedbu proračuna s ciljem davanja razrješnice Komisiji, drugim institucijama EU-a i agencijama EU-a.

Tablica 3: Tijela EU-a i država članica uključeni u upravljanje rizikom od prijevара proračuna EU-a

<i>Tijelo</i>	<i>Prevenција (upravljanje i vođenje prijevара, procjena rizika prijevара, strategije borbe protiv prijevара, preventivne kontrole, obavještajne službe)</i>	<i>Otkrivanje (kontrola detektivskih prijevара, mehanizmi pritužbe prijevара)</i>	<i>Istraga (upravni i kazneni)</i>	<i>Odgovor (sankcije, povrat, gonjenje, mjerenje uspješnosti i izvješćivanje)</i>
Europski sud za borbu protiv prijevара - OLAF	✓	✓	✓	
Ured Komisije za istrage i disciplinu - IDOC			✓	✓
Opća uprava komisije	✓	✓		
Eurojust				✓
Europool	✓			
Nacionalna upravna tijela	✓	✓	✓	✓
Nacionalna pravosudna i policijska tijela			✓	✓
Ured europskog javnog tužitelja -EPPO			✓	✓

Izvor: Europski revizorski sud, 2017.

Kako bi se rad na suzbijanju korupcije i prijevара doveo na što višu razinu učinkovitosti, nezaobilazna je suradnja institucija EU-a. Iako je OLAF dio Europske komisije, on je neovisan i pomaže zemljama i organizacijama EU-a da kontinuirano istražuju nepravilnosti i prijevare te stvaraju politiku za borbu protiv prijevара. Nadalje, Odbor za proračunski nadzor Europskog parlamenta prati kretanje proračunskih sredstava EU-a te surađuje sa OLAF-om. S druge strane, OLAF redovito izvještava Parlament o provedenim aktivnostima. Europski revizorski sud revidira financije EU-a te pomaže

Europskom parlamentu i Vijeću u nadgledanju provođenja EU proračuna. Istovremeno, sastavlja izvješća i mišljenja o cjelokupnim aktivnostima i poslovanju, a svaku sumnju na moguću prijevaru javlja OLAF-u (Europska komisija, 2014).

U obradi ovog rada upravo ćemo detaljnije analizirati kontrolu proračuna EU-a od strane OLAF-a i Europskog revizorskog suda.

3.1. Europski revizorski sud

Sud djeluje kao neovisni zaštitnik financijskih interesa svih građana EU-a, pri čemu osobito doprinosi unaprjeđenju financijskog upravljanja EU-om.

3.1.1. Nastanak Suda

Europska zajednica je imala u cilju uvesti što veći stupanj demokracije. U tom smjeru, kao dvije ključne promjene bile su proširenje ovlasti Europskog parlamenta u području proračunskog nadzora te financiranje proračuna Europske zajednice u potpunosti iz vlastitih sredstava. Od osnutka Zajednice 1958. godine revizorski odbor vršio je potrebnu kontrolu, međutim, počela se stvarati potreba za neovisnim vanjskim revizorom koji bi pomogao Parlamentu i Vijeću u osiguravanju demokratskog nadzora nad financijama jer revizorski odbor više nije imao potrebne ovlasti ili sredstva za osiguravanje prikladne revizije proračuna koji je brzo postajao sve većim. Glavni pokretač za osnivanje Suda bio je Heinrich Aigner, tadašnji predsjednik Odbora za proračunski nadzor Europskog parlamenta. On je smatrao neophodnim stvaranje vanjskog revizijskog tijela na razini Zajednice te Ugovorom iz Bruxellesa od 22. srpnja 1975. godine nastaje Europski revizorski sud, koji s radom započinje u listopadu 1977. godine sa sjedištem u Luksemburgu. Potpisivanjem Ugovora iz Maastrichta 1. studenog 1993. godine Sud je zauzeo svoje mjesto punopravne europske institucije. Ugovorom iz Maastrichta uvedeno je objavljivanje godišnje jamstvene izjave o pouzdanosti računovodstvene dokumentacije EU-a te o zakonitosti i pravilnosti glavnih transakcija, i od tada se smatra glavnom publikacijom Suda. Ugovorom iz Amsterdama učvršćena je uloga Suda u borbi protiv prijevar, te je omogućeno da se Sud obrati Sudu Europske unije kako bi se zaštitila njegova prava, odnosno kako ih druge institucije EU-a ne bi kršile. Time je ponovno potvrđena neovisnost Suda. Ugovorom

iz Nice 2003. godine potvrđeno je načelo da će Sud biti sastavljen od jednog člana iz svake države članice, te je naglašena važnost suradnje ove institucije s državnim revizijskim tijelima. Ugovorom iz Lisabona iz 2009. godine ponovno je potvrđen mandat Suda i njegov status institucije EU-a. Za Sud je važna i činjenica da su Ugovorom uvedene promjene u načinu upravljanja i nadzora nad sredstvima EU-a, i to jačanjem proračunskih ovlasti Europskog parlamenta te naglašavanjem odgovornosti država članica za provedbu proračuna. Od devet članova i 120 djelatnika 1977. godine, Sud sada broji 28 članova – koji su raspoređeni u pet vijeća – i gotovo 900 stručnih i administrativnih djelatnika iz svih država članica. (Europska unija, 2018).

3.1.2. Uloga Suda

Sud je neovisni revizor Europske unije. U skladu s UFEU-om Sud je dužan (Sud, 2017):

1. „Izraziti mišljenje o računovodstvenoj dokumentaciji EU-a,
2. provjeriti upotrebljava li se proračun EU-a u skladu s važećim zakonima i propisima,
3. izvijestiti o ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti potrošnje sredstava EU-a, i
4. pružati savjete o prijedlozima zakonskih akata koji imaju financijski učinak“.

Revizijom koja se obavlja u svrhu davanja izjave o jamstvu Sud izražava mišljenje o računovodstvenoj dokumentaciji EU-a te upotrebljava li se proračun EU-a u skladu s važećim zakonima i propisima. Revizijom koja se obavlja u pogledu ključnih rashodovnih područja EU-a obuhvaćena su pitanja ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti potrošnje sredstava. Sud upozorava na rizike, pruža jamstva i smjernice o tome kako poboljšati upravljanje javnim financijama te vodi računa o tome da trošenje novca na razini Unije bude transparentno. Na taj način Sud doprinosi jačanju demokratskog legitimiteta i održivosti Europske unije. Europa se danas suočava sa velikim izazovima i pritiscima na javne financije te je upravo radi toga važna uloga kako Suda, tako i OLAF-a.

Razlikujemo reviziju sa svrhom davanja jamstvene izjave i reviziju učinkovitosti poslovanja:

Revizija sa svrhom davanja jamstvene izjave

Davanje jamstvene izjave (skraćeno „DAS“, francuski naziv „declaration d' assurance“) označava godišnji postupak financijske revizije i reviziju usklađenosti, a kojima Sud revidira pouzdanost financijskih izvještaja EU-a i pravilnost povezanih transakcija. Rezultati tog postupka objavljuju se u godišnjim izvješćima Suda. „Sama revizija obuhvaća ispitivanje nasumičnog uzorka transakcija i vrednovanja nadzornih i kontrolnih sustava kako bi se utvrdilo jesu li prihodi i plaćanja točno izračunati te jesu li usklađeni sa zakonskim i pravnim okvirom. Detaljno ispitivanje provodi se nad svim rashodovnim programima i u svim državama članicama te se koristi radi točne procjene različitih područja proračuna EU-a“ (Sud, 2019).

Revizija učinkovitosti poslovanja

Cilj revizije učinkovitosti poslovanja je ispitati kvalitetu prihoda i rashoda EU-a te provjera primjene načela dobrog financijskog upravljanja u praksi. Te revizije obuhvaćaju ispitivanje programa, operacija, upravljačkih sustava i postupaka svih tijela i institucija koje upravljaju sredstvima EU-a kako bi se procijenilo koriste li se ta sredstva na ekonomičan, učinkovit i djelotvoran način. „Revizije učinkovitosti poslovanja koje provodi Sud pokrivaju širok raspon tema, a osobita se važnost pridaje pitanjima vezanim za rast i zapošljavanje, europsku dodanu vrijednost, upravljanje javnim financijama te okoliš i klimatske promjene“ (Sud, 2019).

3.1.3. Istražni proces Suda

Sud ispituje reprezentativni uzorak transakcija kako bi procijenio udio nepravilnih transakcija u cjelokupnom statističkom skupu. Za svaku odabranu transakciju utvrđuje se je li povezani zahtjev za povrat troškova ili plaćanje u skladu sa svrhom odobrenom proračunom i navedenom u zakonskim aktima. To uključuje praćenje transakcija od proračunske računovodstvene dokumentacije do krajnjih primatelja (npr. poljoprivrednika, organizatora tečaja osposobljavanja ili projekta razvojne pomoći) te ispitivanje usklađenosti na svakoj razini.

Kad je riječ o ispitivanju prihodovnih transakcija, pri ispitivanju vlastitih sredstava od poreza na dodanu vrijednost i bruto nacionalnog dohotka polazi se od makroekonomskih agregata na temelju kojih se ta sredstva izračunavaju. Sud ispituje sustave Komisije za kontrolu povezanih doprinosa država članica sve do trenutka u kojem su oni zaprimljeni i evidentirani u konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji (Sud, 2017).

Za izračun usklađene osnovice PDV-a svaka država članica dijeli svoje ukupne neto prihode od PDV-a svojom ponderiranim prosječnom stopom. Države članice određuju ponderirane prosječne stope na temelju podataka iz nacionalnih računa. Komisija provjerava izračun i iznos stopa, a Sud procjenjuje provedbu tih provjera i utvrđuje da li ima prostora da se dodatno utvrdi procjena rizika koja je temelj pristupa Komisije kontrolama.

Kad je riječ o tradicionalnim vlastitim sredstvima, Sud ispituje računovodstvenu dokumentaciju carinskih službi i tok carinskih pristojbi, kao i u prethodnom slučaju, sve do trenutka u kojem ih je Komisija zaprimila i evidentirala. „Kada Komisija utvrdi slučajeve moguće neusklađenosti s uredbama o vlastitim sredstvima, takve podatke označi „otvorenima” i podložnima izmjenama. Za slučajeve koji se odnose na BND ili PDV taj se postupak naziva izražavanjem zadržki⁶, a za slučajeve koji se odnose na tradicionalna vlastita sredstva predmetni se postupak naziva otvorena pitanja“ (Sud, 2017).

Sud svake godine na temelju uzoraka ispituje nepravilnosti uzoraka koji su sastavljeni od naloga Komisije za povrat sredstava i reprezentativni su za sve izvore prihoda. Nalog za povrat predstavlja dokument u kojem Komisija bilježi iznose koje treba naplatiti. Nadalje, Sud ispituje sljedeće:

- a) „jesu li u godišnjim izvješćima o radu Glavne uprave za proračun i Eurostat prikazane informacije o pravilnosti prihoda koje su općenito u skladu s rezultatima do kojih je došao Sud;

⁶ Zadržka je sredstvo kojim se omogućuje da se upitni sastavni dijelovi podataka o BND-u koje je podnijela određena država članica mogu ispraviti i nakon propisanog roka od četiri godine, a dio je unutarnje kontrole.

- b) sustave Komisije za: 1. jamčenje da su podatci država članica o BND-u i PDV-u primjeren temelj za izračunavanje doprinosa od vlastitih sredstava te sustave za izračun i ubiranje tih doprinosa, 2. upravljanje tradicionalnim vlastitim sredstvima i jamčenje da države članice imaju djelotvorne sustave za prikupljanje točnih iznosa tradicionalnih vlastitih sredstava i njihovo stavljanje na raspolaganje, 3. upravljanje novčanim kaznama i sankcijama, 4. izračun iznosa koji proizlaze iz korektivnih mehanizama.
- c) računovodstvene sustave za tradicionalna vlastita sredstva (države se odabiru s obzirom na visinu njihova doprinosa, na temelju rotacijskog načela)". (Europska unija, 2018.)

Primjer 1: Revizija prikupljanja tradicionalnih vlastitih sredstava u tri (3) države članice

Države članice Komisiji podnosi mjesečni izvještaj o carinskim pristojbama i pristojbama na proizvodnju šećera koje je naplatila (računi A⁷) te tromjesečni izvještaj o utvrđenim pristojbama koje još nisu naplaćene (računi B). U ovom slučaju Sud je ispitao prikupljanje tradicionalnih vlastitih sredstava u tri države; Češkoj Republici, Njemačkoj i Nizozemskoj. Konkretno, istraženi su sastavljeni računi A, postupak prikupljanja sredstava računa B te praćenje mjera poduzetih u vezi sa zahtjevima OLAF-a. U Češkoj Republici i Njemačkoj nisu otkrivene nepravilnosti, dok u Nizozemskoj nije bilo moguće pravilno procijeniti pouzdanost izvještaja o računima A i B jer je carinska služba tek bila u postupku uvođenja informatičkog sustava koji će omogućiti navedene provjere. Što se tiče kontrole računa B, nedostaci su uočeni u sve tri promatrane države, a odnose se većinom na prisilnu naplatu carinskih dugova. Riječ je o problemu koji se javio u više navrata i na koji je Komisija upozorila u svojim izvješćima o inspekcijama (Sud, 2017).

Kad je riječ o rashodima, Sud ispituje plaćanja nakon nastanka, evidentiranja i prihvaćanja rashoda. Taj se pristup primjenjuje na sve kategorije plaćanja. Sud ne ispituje predujmove u trenutku njihova izvršenja, već nakon što: (a) krajnji primatelj sredstava EU-a (npr. poljoprivrednik, istraživački institut, poduzeće koje izvodi radove ili pruža usluge na temelju javne nabave) pruži dokaz o njihovoj uporabi i (b) Komisija (ili druga institucija ili tijelo koje upravlja sredstvima EU-a) obračunom predujma

⁷ Pojmovi računi A i računi B nemaju posebno značenje u vidu obrade rada, već su korišteni u svrhu objašnjena primjera.

prihvati konačnu uporabu sredstava. Revizijski uzorak Suda osmišljen je na način da se njime omogućuje procjena stope pogreške. Stope pogreške koje Sud navodi za te stavke ne bi trebalo smatrati zaključkom o pripadajućim transakcijama, već one izravno doprinose ukupnoj stopi pogreške za rashode EU-a kao cjelinu.

Rashodi EU-a nastaju na temelju dviju glavnih vrsta programa potrošnje: *plaćanja utemeljena na materijalnim pravima* i *plaćanju za naknadu troškova*. Plaćanja utemeljena na materijalnim pravima uvjetovana su ispunjavanjem određenih uvjeta. Takva plaćanja, među ostalim, obuhvaćaju izravnu potporu poljoprivrednicima (u okviru područja „Prirodni resursi”), studentske i istraživačke stipendije (u okviru rashoda u području „Konkurentnost”) te plaće i mirovine osoblja EU-a (u okviru područja „Administracija”). Plaćanja za nadoknadu troškova izvršavaju se u slučajevima u kojima EU nadoknađuje prihvatljive troškove za prihvatljive aktivnosti. Takva se plaćanja izvršavaju primjerice za istraživačke projekte (u okviru rashoda u području „Konkurentnost”), ulaganja u regionalni i ruralni razvoj te programe osposobljavanja (u okviru rashoda u područjima „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija” te „Prirodni resursi”) i projekte razvojne pomoći (u okviru područja „Globalna Europa”) (Sud, 2019).

Što se tiče pogreški, mogu se odnositi na cijeli iznos povezan s pojedinačnom transakcijom ili na dio tog iznosa. Sud razmatra jesu li pogreške mjerljive ili nemjerljive, odnosno, je li moguće izmjeriti u kolikom je dijelu iznosa postojala pogreška. Pogreške koje se otkriju i isprave prije provjera koje Sud obavlja i neovisno o njima isključuju se iz izračuna pogreške i njezine učestalosti jer se njihovim otkrivanjem i ispravljanjem pokazuje da kontrolni sustavi funkcioniraju djelotvorno. Kriteriji kojima se Sud služi za kvantifikaciju pogrešaka u javnoj nabavi opisani su u dokumentu „Non-compliance with the rules on public procurement – types of irregularities and basis for quantification”, odnosno „Neusklađenost s pravilima javne nabave – vrste nepravilnosti i osnova kvantifikacije“.

Nakon što prikupi pouzdane podatke i obradi ih, Sud izražava svoje mišljenje u izjavi o jamstvu u kojoj iznosi jesu li pogreške u određenom statističkom skupu ispod ili iznad utvrđenog praga značajnosti. U slučajevima u kojima utvrdi značajnu stopu pogreške izražava nepovoljno mišljenje. Značajna stopa pogreške označava stopu ispod koje se

smatra da pogreške nemaju znatan učinak. I Sud i Europska komisija za određivanje značajnosti primjenjuju prag od 2%.

Sud može izraziti:

1. Pozitivno” mišljenje što znači da izneseni podatci pružaju istinit i vjeran prikaz stanja te da su u skladu s pravilima financijskog izvješćivanja i upravljanja,
2. „Uvjetno” mišljenje što znači da revizori ne mogu dati pozitivno mišljenje, ali da utvrđeni problemi nisu sveprisutni, odnosno rašireni u čitavom statističkom skupu, te
3. „Nepovoljno” mišljenje kad postoje sveprisutni problemi.

Primjer 2: Sufinanciranje neprihvatljivih rashoda za PDV

Upravljačko tijelo u Poljskoj sklopilo je sporazume o bespovratnim sredstvima čija je svrha bila olakšati malim poduzećima nabavu opreme u okviru općeg cilja smanjenja nezaposlenosti. U slučajevima u kojima su primatelji naveli da ne namjeravaju zatražiti povrat PDV-a upravljačko tijelo ocijenilo je da su rashodi za PDV prihvatljivi za sufinanciranje. Takvo tumačenje bilo je netočno jer su primatelji bili registrirani kao obveznici PDV-a te su u stvarnosti mogli ostvariti povrat rashoda za PDV.

Ako Sud ima razloga za sumnju da je u određenim slučajevima počinjena prijevarena, takve slučajeve prijavljuje OLAF-u, a svake godine prijavljuje nekoliko slučajeva.

3.2. Europski ured za borbu protiv prijevara – OLAF

U okviru Komisije, glavni horizontalni akter u mjerama protiv prijevara je „Office pour la lutte anti-fraude“ (OLAF). OLAF je uređen posebnom regulativom EU-a⁸. To je jedino tijelo s neovisnim istražnim ovlastima na razini EU-a i provodi upravne istrage u unutarnjim (unutar institucija EU-a) i vanjskim (prihodima i rashodima EU-a) slučajevima prijevare, korupcije i drugih nezakonitih aktivnosti koje utječu na financijski

⁸ Uredba (EZ, Euratom) br. 883/2013 Europskog parlamenta i Vijeća o istragama koje provodi Europski ured za borbu protiv prijevara (OLAF).

interes EU-a. Međutim, OLAF nema ovlasti za sankcioniranje (Europski revizorski sud, 2017).

3.2.1. Nastanak i uloga OLAF-a

Radna skupina „Jedinica za koordinaciju sprečavanja prijevvara” (UCLAF) osnovana je 1988. godine u okviru Glavnog tajništva Europske komisije. UCLAF je radio uz nacionalne službe za borbu protiv prijevvara i pružao koordinaciju i pomoć potrebne za rješavanje slučajeva transnacionalnih organiziranih prijevvara. 1993. godine UCLAF-ove su se ovlasti postupno povećale prema preporukama Europskog parlamenta. Dvije godine nakon toga dobio je ovlasti za pokretanje istraga na vlastitu inicijativu na temelju informacija iz različitih izvora. Svi su odjeli Komisije bili dužni obavijestiti UCLAF o svim slučajevima sumnje na prijevvaru u područjima njihove nadležnosti. Nakon događaja koji su doveli do ostavke Santerove Komisije, podneseni su prijedlozi za uspostavu novog tijela za borbu protiv prijevvara s većim istražnim ovlastima 1999. godine (OLAF, 2019). Ti su prijedlozi rezultirali:

- ✓ osnivanjem Europskog ureda za borbu protiv prijevvara (OLAF) s neovisnim istražnim mandatom (Odluka 1999/352),
- ✓ općim pravilima za OLAF-ove istrage Uredba 1073/1999 , te
- ✓ sporazumom o unutarnjim istragama unutar institucija EU-a.

Misija OLAF-a (OLAF, 2017):

1. Provođenje neovisnih istraga o prijevvarama i korupciji koje uključuju fondove EU-a kako bi se osiguralo da novac svih poreznih obveznika EU-a dosegne projekte koji mogu stvoriti radna mjesta i rast u Europi;
2. doprinošenje jačanju povjerenja građana u institucije EU-a istražujući ozbiljne nedolične postupke osoblja EU-a i članova institucija EU-a;
3. razvijanje zdrave politike EU-a protiv prijevvara.

OLAF može istražiti pitanja koja se odnose na prijevare, korupciju i druga kaznena djela koja utječu na financijske interese EU u vezi s (OLAF, 2019):

1. svi izdaci EU-a: glavne kategorije potrošnje su strukturni fondovi, poljoprivredna politika i fondovi za ruralni razvoj, izravni rashodi i vanjska pomoć;

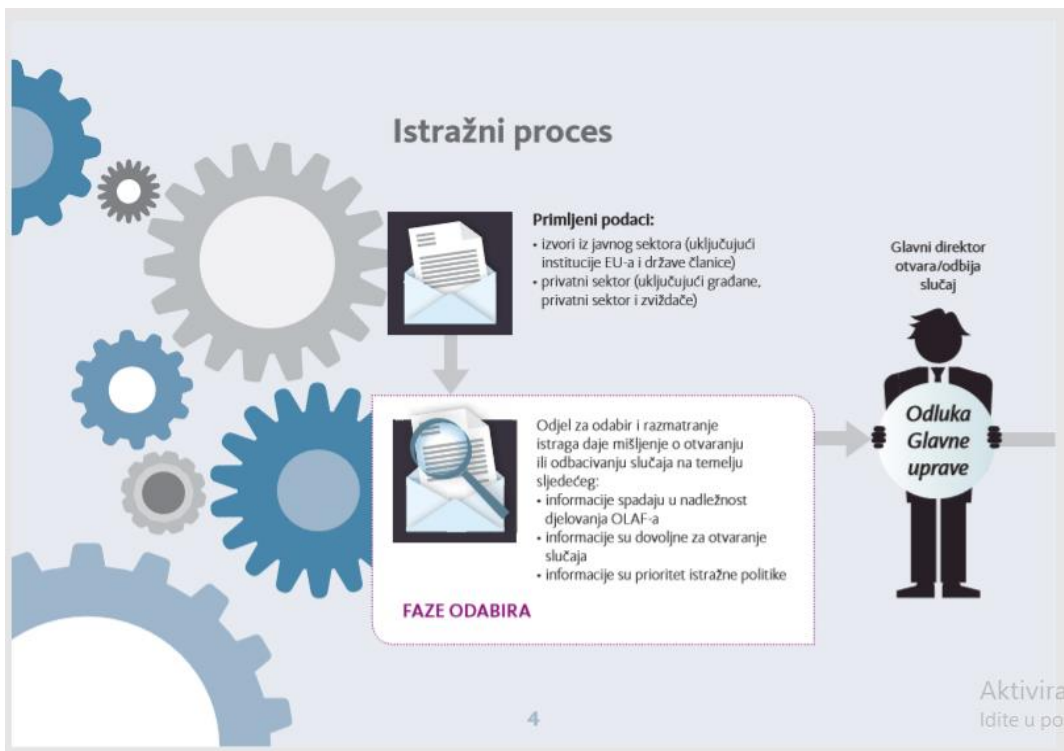
2. neka područja prihoda EU-a, uglavnom carine;
3. sumnje u ozbiljno kršenje od strane osoblja EU-a i članova institucija EU-a.

OLAF je jedino tijelo EU-a koje ima mandat za otkrivanje, istraživanje i zaustavljanje prijevare sredstvima EU-a.

3.2.2. Istražni proces OLAF-a

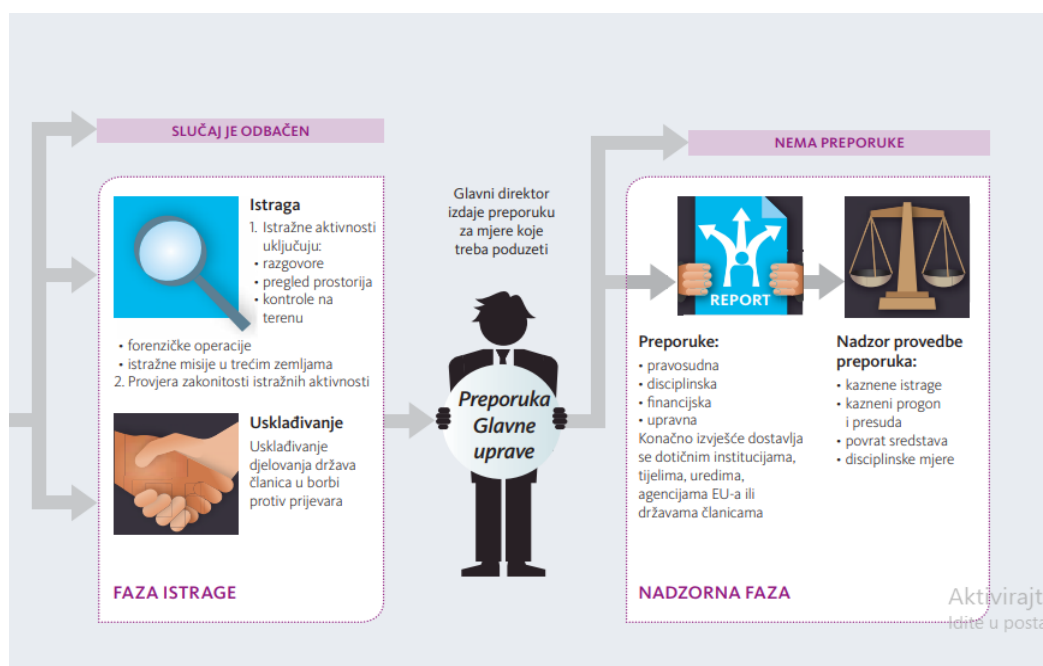
Glavni izvori informacija jesu javni sektor (uključujući institucije EU-a i države članice) i privatni sektor (uključujući građane, privatni sektor i zviždače). Nakon zaprimljenih prijava, prolazi se faza odabira gdje Odjel za odabir i preispitivanje istraga analizira podatke koji bi mogli biti zanimljivi za istragu i daje mišljenje glavnom direktoru o tome treba li započeti istragu ili koordinacijski predmet ili je predmet potrebno odbaciti. Nakon razmatranja svih mjerodavnih podataka i mišljenja Odjela za odabir i preispitivanje istraga, glavni direktor odlučuje hoće li pokrenuti istragu ili će predmet odbaciti.

Slika 3. Istražni proces OLAF-a: prvi dio



Izvor: OLAF, 2019.

Slika 4: Istražni proces OLAF-a: drugi dio



Izvor: OLAF, 2019.

Istražni odjel provodi preliminarno ispitivanje podataka prikupljenih ili dobivenih u postupku odabira kako bi utvrdio jesu li potrebne istražne ili koordinacijske aktivnosti. Ako dostupni dokazi ne ukazuju na postojanje prijave, korupcije ili neke druge nezakonite aktivnosti koja utječe na financijske ili druge interese EU-a i/ili ozbiljnih povreda službene dužnosti te nije potrebna daljnja istraga, priprema se završno izvješće kako bi se glavnom direktoru omogućilo da donese odluku o zatvaranju istrage. U slučaju da je sumnja opravdana, otvara se istraga, a predmet se razvrstava u jednu od sljedeće tri kategorije:

- **interne istrage:** radi se o administrativnim istragama unutar europskih institucija i tijela koje se pokreću radi otkrivanja prijevera, korupcije i svih nezakonitih aktivnosti koje utječu na financijske interese Europskih zajednica, uključujući i ozbiljna pitanja koja se odnose na izvršavanje službenih dužnosti;
- **vanjske istrage:** administrativne istrage izvan institucija i tijela Europske unije koje se pokreću u svrhu otkrivanja prijevera i drugih nepravilnosti koje su počinile fizičke ili pravne osobe. Predmeti su razvrstani kao vanjske istrage u kojima OLAF osigurava većinu istražnih radnji;

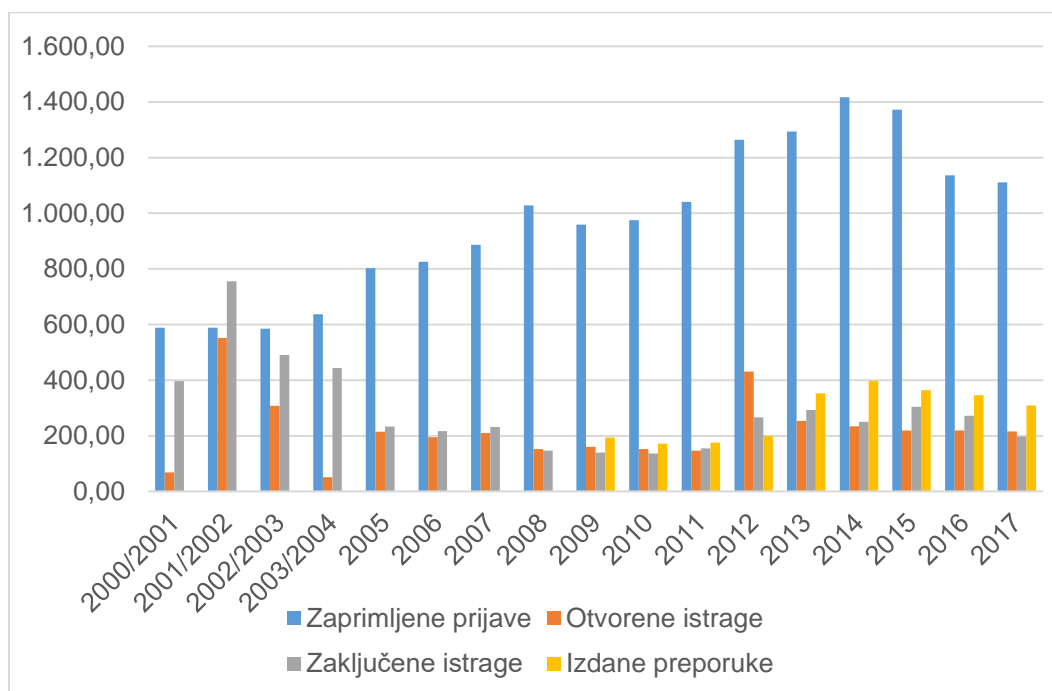
- **koordinacijski predmeti:** OLAF pridonosi istragama koje provode nacionalna tijela ili druge službe Zajednice te omogućuje prikupljanje i razmjenu informacija i kontakata.

Istražni odjel prikuplja dokaze kroz različite istražne aktivnosti: prikupljanjem dokaza u okviru radnih sastanaka, uzimanjem izjava od određenih osoba, provođenjem određenih misija za utvrđivanje činjenica u državama članicama, uzimanjem uzoraka za znanstveno ispitivanje, ispitivanjem uključenih osoba ili svjedoka, provođenjem pregleda prostorija ili provođenjem digitalnih forenzičkih operacija. Nakon što su predstavili svoj identitet i ovlasti te koje su istražne radnje ovlašteni provesti, slijede proceduru: a. ispitivanje uključenih osoba i svjedoka b. preglede prostorija c. terenske provjere d. digitalne forenzičke operacije e. provođenje istražnih misija u trećim zemljama. U završnim izvješćima navode se provedene istražne radnje i prikupljeni dokazi za vrijeme istrage ili koordinacijske radnje i rezultati u okviru koordinacijskog predmeta. Treba uključiti pravnu analizu utvrđenih činjenica, i ukoliko je dokazana nepravilnost, utvrditi iznose koje je potrebno vratiti. U završnim izvješćima analiziraju se prikupljeni dokazi i donose zaključci o postojanju prijevare, korupcije ili druge nezakonite aktivnosti koja utječe na financijske ili druge interese EU-a i/ili ozbiljna pitanja povezana s izvršavanjem službenih dužnosti. Zaključci se temelje na nepristranoj i objektivnoj ocjeni svih prikupljenih dokaza. Istraga ili koordinacijski predmet mogu se zaključiti samo odlukom glavnog direktora. Istraga ili koordinacijski predmet mogu se zaključiti samo odlukom glavnog direktora (OLAF, 2019).

Na temelju svojih istraga, OLAF može izdati sljedeće vrste preporuka:

1. Sudske preporuke nadležnim nacionalnim sudskim tijelima. Tada je na tim vlastima da odluče o otvaranju sudskog postupka ili odbacivanju predmeta.
2. Financijske i administrativne preporuke nadležnim glavnim tijelima Komisije koje su odgovorne za osiguranje povrata dotičnih fondova EU i otklanjanje slabosti sustava.
3. Disciplinske preporuke nadležnim tijelima s disciplinskim ovlastima u dotičnoj instituciji ili tijelu EU.

Grafikon 9: Istražna aktivnost OLAF-a: trendovi u istragama protiv prijevara u razdoblju od 2000. do 2017. godine



Izvor: Europska komisija; OLAF, 2000.-2017.

Grafikon 10 prikazuje pokazatelje uspješnosti OLAF-a u razdoblju od 2000. do 2017. godine. Ukupno je u promatranom razdoblju zaprimljeno 17.398,00 pristiglih informacija o mogućim nepravilnostima i prijevarama. Od toga, otvoreno je ukupno 3.931,00, a zaključeno 5.071,00 istraga. Podatak za izdane preporuke pronalazimo tek od 2008. godine te je zaključno sa 2017. godinom izdano ukupno 2.684,00 preporuka u desetogodišnjem razdoblju.

U 2012. godini došlo je do reorganizacije, a neka od poboljšanja koja je donijela jesu:

- pojednostavljene i sažete upute osoblju o istražnim postupcima izdane su kako bi se osigurala dosljedna primjena pravila, puno poštivanje prava osoba na koje se odnose OLAF-ovi slučajevi istrage i koordinacije, te poštivanje povjerljivosti i identiteta informatora i zviždača;
- osnovana je posebna jedinica kako bi se poboljšala učinkovitost i dosljednost u odabiru predmeta;
- uvođenje pravne revizije slučajeva na početku ispitivanja, kao i važnih prekretnica tijekom faze istrage ili koordinacije;

- generalni direktor izdaje preporuke za konkretne aktivnosti koje trebaju poduzeti nacionalna tijela i / ili institucije EU-a;
- slijedeći preporuke, rezultati provedenih mjera prate se godišnje;
- nova organizacija osigurava jasniju raspodjelu odgovornosti (istrage, istražnu podršku, politiku i resurse);
- učinkovitija raspodjela osoblja omogućila je povećanje broja osoblja posvećenog istragama i politici.

Upravo je navedena reorganizacija utjecala na pokazatelje koji su prema prikazanim podacima u Grafikonu 10 povećani višestruko. Vidljivo je povećanje broja zaprimljenih informacija za 47,68% uspoređujući 2011. i 2012. godinu.

Uspoređujući razdoblje prije reorganizacije (2008. - 2011.) s razdobljem nakon (2012. - 2017), možemo vidjeti da je OLAF povećao broj istraga koje je zaključio za 93%. Broj novih istraga također je značajno poboljšán, s 86% više istraga otvorenih nakon reorganizacije. Slijedom toga, OLAF je isporučio 83% više preporuka nakon 2012. godine. OLAF je nakon reorganizacije izvršio 57% više odabira te je to učinio brže, pružajući izvore brzog odgovora, čak i ako je slučaj na kraju odbačen. U usporedbi s 2008. OLAF je gotovo udvostručio broj predmeta koje ocjenjuje za godinu dana, dok je vrijeme izbora smanjio za više od 60%.

Broj istraga i rezultata posebno su dobri jer su postignuti uspjesi unatoč smanjenju osoblja i promjeni istražnih postupaka OLAF-a.

Uredba 883/2013 koja predviđa i dodatne zahtjeve istrage i strože interne kontrole, dovela je do složenijih postupaka istraživanja i odabira. Dodatni zahtjevi trebali su, naravno, dovesti do duljih istraga. Ipak, prosječno trajanje istraga, uključujući i fazu odabira, smanjilo se u proteklom četverogodišnjem razdoblju za 18%, što je ekvivalentno 4,7 mjeseci. Od njegove reorganizacije, Ured je dosljedno radio; bolje, brže i sa manje sredstava.

3.2.3. Istrage koje OLAF provodi na strani prihoda

Mandat OLAF-a pokriva značajan dio prihoda EU-a. Glavni oblik prijevare kojom se oštećuju odnosno smanjuju prihodi proračuna EU jest utaja odnosno izbjegavanje

plaćanja uvoznih carina, i to na dva načina: prvi je krijumčarenje robe preko granica EU kao najčešći oblik utaje carina kojim se nanosi najveća šteta proračunu EU, druga kategorija su različite vrste manipulacija pojedinim normativnim obilježjima robe kao što su vrsta, kvaliteta i količina te drugi podaci relevantni za određivanje visine iznosa carine (Đurđević, 2006). Uloga OLAF-a u ovom slučaju je upravo otkrivanje, sprečavanje i istraživanje carinskih prijevара koje utječu na proračun EU-a, u suradnji s nacionalnim carinskim službama i drugim partnerima unutar i izvan EU-a. Iznosi utajenih uvoznih carina koji su vraćeni u tim sektorima nakon istraga OLAF-a su značajni, a konkretne brojke će biti detaljnije obrađene u narednom poglavlju.

1. Trgovinska carinska prijevara

Europska unija 2018. godine proslavila je 50. obljetnicu uspostave carinske unije, a koja podrazumijeva nepostojanje carina i kvota na unutarnjim granicama država članica, kao i uspostavu zajedničkih carina na uvoznu robu iz trećih zemalja. Međutim, odgovornost za primjenu carinskog zakonodavstva u prvom redu snose države članice. I tu nastaju problemi. Carinska unija još uvijek nije dovoljno povezana te su pojedinci našli određene načine kako da prijevarama izbjegnu davanja. Utaja carina na robu koja se uvozi u EU financijski je štetna za legitimnu industriju i porezne obveznike EU-a. Uloga OLAF-a se ogleda u vidu ispitivanja utaje uvoznih carina (uključujući konvencionalne, antidampinške i kompenzacijske pristojbe) na sve vrste roba - posebno u vezi s lažnim izjavama o podrijetlu te podcjenjivanju i pogrešnom opisu.

„Carinski tranzit je carinski postupak koji se koristi za premještanje robe između dvije točke carinskog područja, preko drugog carinskog područja; ili između dva ili više različitih carinskih područja „ (Europska komisija, 2019). Postupak carinskog tranzita omogućuje privremenu suspenziju carina, poreza i mjera trgovinske politike koje se primjenjuju pri uvozu. Kao takva, ona omogućuje da se formalnosti carinjenja obavljaju na mjestu odredišta, a ne na mjestu ulaska u carinsko područje. Upravo navedeno predstavlja slaba točku ovog postupka koji je širom otvorio vrata različitim manipulacijama. Mreže organiziranog kriminala su jako dobro informirane upravo o onim carinskim upravama u kojima se smatra da su kontrole na nižoj razini, usmjerene su na te slabije veze i prevarom dovode robu u EU kroz te točke.

Postupak carinskog tranzita započinje na carini fizičkog ulaska u EU gdje se roba najprije deklarira, potom se izdaje jamstvo izlaza iz EU i ona ulazi u tranzit. Isprava otpravka ili tranzitna isprava sadržava sve glavne podatke za identifikaciju robe. Kopija ostaje u carinarnici ulaska, a isprava prati transport robe kroz EU. U određenom vremenskom razdoblju roba se mora deklarirati otpravnom ispravom na carinarnici izlaska, gdje roba izlazi iz Unije. Ako nema nezakonitosti u tranzitnom postupku, ta će carinarnica potvrditi tranzitnu ispravu otpravka, a njezina kopija vraća se carinarnici ulaska kao dokaz zakonito provedenog tranzitnog postupka. Nakon završetka tranzitnog postupka carinarnica ulaska će vratiti jamstvo. Ako potvrda o izlasku robe s područja EU ne stigne u određenom razdoblju, carinarnica pokreće potragu. Ako se može utvrditi primatelj robe, on će biti podvrgnut porezu, a ako to nije moguće, dano jamstvo propada. Težeći ostvarenju još većeg profita nego što je razlika između jamstva i visine carina, počinitelji su razvili načine kako da vrate jamstvo dano za nikad izvezenu robu. Najčešći je način povrat tranzitnih isprava s krivotvorenom potvrdom odnosno štambiljem da je roba regularno izvezena iz EU. S obzirom na broj tranzitnih dokumenata vraćenih carinarnici i golemog posla što ga oni podrazumijevaju, otkrivanje *krivotvorenih* štambilja, podataka ili isprava vrlo je teško (Đurđević, 2006.)

Primjer 1: Izbjegavanje plaćanja uvozne carine na biodizel: lažni podatak o zemlji podrijetla robe

U 2009. godini EU je nametnula antidampinške i kompenzacijske pristojbe na biodizel proizveden u Sjedinjenim Američkim Državama, kao i u Argentini te Indoneziji 2013. godine. Takve mjere stručnjaci OLAF-a općenito prate i analiziraju uvozne tokove kako bi utvrdili nagle promjene u deklariranim zemljama podrijetla koje bi mogle ukazati na carinske prijevare. Istražitelji OLAF-a odmah su počeli primjećivati slučajeve u kojima je biodizel skladišten u trećim zemljama, kao što su Indija i Kanada, a zatim ponovno izvezen u EU, s naznakom da je nastao u te dvije zemlje. Istražitelji su također počeli primjećivati velike količine biodizela koji dolazi u EU preko zapadnog Balkana te je pokrenuta istraga kako bi se utvrdilo je li biodizel doista nezakonito uvezen u Europu. Sporazumi o stabilizaciji i pridruživanju između EU-a i zemalja zapadnog Balkana pružili su OLAF-u mogućnost da zatraži pomoć od dotičnih zemalja. OLAF je također dobio pomoć od nizozemskih, talijanskih i američkih vlasti. Štoviše, dodatni dokazi o prijevarnom pretovaru prikupljeni su tijekom zajedničke istrage koju je proveo OLAF

zajedno s nizozemskim i talijanskim carinskim vlastima, kao i s lokalnim carinskim vlastima zapadnog Balkana. Utvrđeno je da je biodizel koji dolazi u Europu iz zemalja koje su uvele antidampinške pristojbe lažno prijavljen kao podrijetlo iz Afrike. Ponekad je deklarirana količina bila niža od stvarne, ili je proizvod zadržan u privremenom skladištu u određenoj zemlji EU na određeno vrijeme, kako bi se teže pratilo kretanje. U drugim slučajevima, kada se uvezio na zapadni Balkan, biodizel je proglašen još jednim kemijskim proizvodom. Kao rezultat ove istrage, OLAF je preporučio povrat više od 2 milijuna eura (Europska komisija, 2017).

Primjer 2: Prestanak izbjegavanja antidampinških pristojbi na solarne panele: lažni podatak o zemlji podrijetla robe

U 2017. godini OLAF je istražio veliki slučaj koji je uključivao izbjegavanje antidampinških i kompenzacijskih pristojbi nametnutih solarnim panelima podrijetlom iz ili poslano iz Narodne Republike Kine. Tvrdilo se da su solarni paneli pogrešno deklarirani pri uvozu u Europsku uniju kao tajvansko podrijetlo da bi se iskoristilo tzv. povlašteno podrijetlo, i izbjeglo plaćanje uvozne carine. U okviru ove istrage, OLAF je u suradnji s predstavnicima nizozemskih i francuskih carinskih agencija i nadležnim tajvanskim vlastima proveo zajedničke istrage u Tajvanu. Daljnje provjere obavljene su u Antwerpenu, u suradnji s belgijskim carinama.

OLAF je prikupio i analizirao podatke o prekrcaju, podatke o uvozu iz EU-a, kao i druge dokumente, dok je također provodio pet posjeta tajvanskih izvoznika / pošiljatelja i posjeta jedanaest brodarskih agenata u Belgiji i Tajvanu. Otkriveno je da je otprilike 2500 kontejnerskih tereta kineskih solarnih panela prebačeno preko Tajvana u EU. OLAF je otkrio da te pošiljke solarnih ploča koje se uvoze u Europsku uniju zapravo nisu tajvanskog podrijetla, kako je objavljeno. Solarni paneli isporučeni su od proizvođača solarnih ploča u Narodnoj Republici Kini do Slobodne zone u Tajvanu, gdje su solarni paneli bili utovareni u druge kontejnere i otpremljeni u EU s novim dokumentima koji tvrde da ima tajvansko podrijetlo. Utvrđeno je da je, u stvarnosti, roba došla iz Narodne Republike Kine i da su stoga primjenjive antidampinške i kompenzacijske pristojbe. Kao rezultat toga, OLAF je izdao financijsku preporuku u iznosu od 135 milijuna eura (Europska komisija, 2016).

Primjer 3. Lažni podaci o kvaliteti šampona: lažna prijava vrste i kvalitete robe

Istraga OLAF-a dovela je do zatvaranja ilegalnih tvornica šampona. Tijekom 2014. i 2015. godine OLAF je istražio trgovinu krivotvorenim šamponom u EU-u, u suradnji s vlastima nekoliko država članica. Smatra se da je jedna kriminalna organizacija uvezla oko 50 kontejnera krivotvorenog šampona u razdoblju od šest mjeseci. Nacionalne vlasti u Francuskoj, Njemačkoj, Nizozemskoj, Italiji i Španjolskoj zaplijenile su nekoliko milijuna boca proizvedenih u Kini i krijumčarenih preko Dubaija i Singapura. Osim toga, ove su istrage dovele do zatvaranja dviju ilegalnih tvornica u Španjolskoj koje su proizvodile sličan krivotvoreni šampon iz materijala uvezenih iz Kine ili nabavljenih na lokalnoj razini. Zajedno, ove ilegalne biljke imale su kapacitet od pola milijuna boca mjesečno. U financijskom smislu, gubitak PDV-a samo u nacionalnim proračunima bio je najmanje 3 milijuna eura, osim ostalih prihoda izgubljenih od trgovine na crnom tržištu. Za potrošača, trgovina ovim krivotvorenim šamponom značila je u najboljem slučaju kupnju neadekvatnog proizvoda, jer „šampon“ nije sadržavao bitnu aktivnu komponentu izvornog proizvoda. U najgorem slučaju, potrošač je riskirao štetne zdravstvene posljedice, jer je dio krivotvorenog proizvoda sadržavao kozmetički sastojak koji je zabranjen u EU (Europska komisija, 2015).

Primjer 4: Šećerna afera u Hrvatskoj: lažni podatak o zemlji podrijetla robe

Od studenoga 2000.–te Hrvatska je bila u povlaštenom položaju, zajedno s ostalim državama tzv. zapadnog Balkana. Naime, 2000. godine EU je ukinuo carine za gotovo sve poljoprivredno-prehrambene proizvode koji se uvoze iz Hrvatske, BiH, SRJ, Makedonije i Albanije. Na taj način i Hrvatska je stekla posebno povoljan položaj jer je dobila veliku povlasticu i slobodan pristup tržištu EU. Bila je to ujedno i važna politička odluka EU, jer takav primjer liberalizacije trgovine nije nigdje zabilježen. No, problem je nastao kada je naglo počeo rasti izvoz šećera iz Hrvatske u EU, kao i uvoz šećera iz EU u Hrvatsku. „Godine 2000. Hrvatska je u EU izvezla 1000 tona šećera, a iz EU uvezla je 7400 tona. Već iduće godine, 2001., i izvoz i uvoz drastično je povećan: u EU izvezeno je čak 45.000 tona šećera, a iz EU istodobno je uvezena 31.000 tona. Taj trend je nastavljen i 2002. godine, pa je u prva četiri mjeseca u EU već izvezeno 20.000 tona šećera. Europsku komisiju začudio je tako veliki porast...“ (Jelić, 2002.) EU je sumnjao da se radi o dvostrukoj prijevari: da se šećer iz EU najprije izvozi u Hrvatsku, a onda ponovo uvozi u EU bez carine. Posebna pažanja se posvetila tome jer se

proizvodnja šećera subvencionira na visokoj razini. Dodatni je problem što je tržište šećera u EU regulirano, a nije slobodno kao u Hrvatskoj, po pitanju izvoznih ograničenja. Došlo je do toga da su Italija, Njemačka i Austrija uvele financijsku pristojbu za izvoznike šećera iz Hrvatske prema kojoj se izvoznici šećera morali po svakom kamionu platiti 10.000 eura pristojbe (depozit), a novac im je vraćen tek kada bi se dokazalo da je doista riječ o hrvatskom šećeru. Za Hrvatsku je to predstavljalo veliki problem jer se upravo u Italiju izvozilo 90% šećera (Jelić, 2002).

2. Krijumčarenje

Najrasprostranjeniji oblik krijumčarenja robe u EU nije krijumčarenje fizičkim skrivanjem robe pri prijelazu granice ili deklariranje uvoza druge vrste robe krivotvorenim carinskim ispravama, već tzv. tranzitna prijevarena. Počinitelji su s godinama razvili različite načine kako da izbjegnu plaćanje carina. U suštini, radi se o tako dobroj organizaciji da roba za koju se navodi da se provози kroz područje EU zapravo ostaje u Uniji, čime se izbjegava plaćanje uvozne carine.

Prijevare na strani PDV-a najčešće se objašnjavaju pojmom nestalog trgovca. „U okviru takve prijevare dobavljač s poslovnim sjedištem u državi članici br. 1, takozvano trgovačko društvo provodnik, isporučuje robu (izuzetu od PDV-a) drugom poduzeću sa sjedištem u državi članici br. 2, takozvanom nestalom trgovcu. Taj trgovac tada iskorištava pravo isporuke robe unutar Zajednice bez PDV-a te preprodaje istu robu na domaćem tržištu države članice br. 2 po vrlo konkurentnim cijenama. Trgovac može ponuditi takve cijene jer, iako naplaćuje PDV svojem kupcu, ne uplaćuje ga poreznim tijelima i tako si povećava dobit. Potom nestali trgovac nestaje bez traga, što naplatu poreza čini nemogućom u državi u kojoj se tom robom ili uslugama koriste potrošači“ (Sud, 2015).

Krijumčarenje krivotvorenih cigareta posebno je zabrinjavajuće, što rezultira gubitkom carinskih pristojbi, PDV-a i trošarina za nacionalne vlade. Krijumčareni duhan ne poštuje pravila i predstavlja veliki rizik za potrošače i poduzeća. On potkopava kampanje protiv pušenja i javnog zdravlja i krši stroga pravila koja EU i države članice imaju o proizvodnji, distribuciji i prodaji. Teško je procijeniti nezakonito tržište duhana jer se radi o tajnim aktivnostima kako bi se što duže izbjegle kontrole.

U svom radu Joossens i Raw (1998.) iznose kako gotovo trećina svjetskog izvoza cigareta ulazi u ilegalno tržište krijumčarenja. Ta se brojka procjenjuje promatranjem razlike između globalnog izvoza i uvoza, gotovo svih "nestalih" cigareta koje se krijumčare. Svjetska proizvodnja cigareta poznata je prilično precizno, a budući da se cigarete dugo ne drže, svjetska proizvodnja je vrlo blizu svjetske potrošnje (velike količine se ne čuvaju u skladištu). Stoga bi globalni uvoz trebao biti blizu globalnog izvoza nakon što se dopusti legitimna trgovina koja je obično isključena iz nacionalnih statistika (uglavnom uvoz za bescarinsku prodaju putnicima, diplomatskoj zajednici i vojnim ustanovama). Uvoz je manji od izvoza do stupnja koji se ne može objasniti legitimnom prodajom bez carine. Iako obujam bescarinske trgovine nije u javnim knjigama, trgovina duhanom procjenjuje se na oko 45 000 milijuna cigareta godišnje. Naravno, zakonski uvoz može uključivati cigarete koje se krijumčare u treću zemlju, tako da čak i ta procjena krijumčarenja može biti podcijenjena.

Joossens i Raw su, prema podacima od 1975. do 1996. godine dobivenim iz Ministarstva poljoprivrede u Sjedinjenim Američkim Državama, došli do značajnih podataka. Godine 1996. izvezeno je 1.107.000,00 milijuna komada cigareta, ali samo 707.000,00 milijuna uvezeno, što je razlika od 400.000,00 milijuna komada. Nakon odbijanja 45.000,00 milijuna za legitimnu bescarinsku prodaju, još uvijek nedostaje oko 355.000,00 milijuna cigareta - 32% globalnog izvoza. Na razini EU-a radi se o godišnjem gubitku prihoda od 6 oko milijardi dolara, što bi iznosilo otprilike 5,4 milijardi eura. Prema istraživanjima OLAF-a, ta brojka u 2018. godini doseže iznos od 10 milijardi eura (Joossens, Raw, 1998).

OLAF istražuje slučajeve carinske prijevare jer financijski štete poreznim obveznicima EU-a te ima izričiti mandat za borbu protiv krijumčarenja cigareta kao dio napora EU-a za suzbijanje tog fenomena. U 2012. godini osnovana je i posebna skupina koja se bavi politikama povezanim s borbom protiv nezakonite trgovine duhanom. Također, blisko surađuje s nacionalnim agencijama za provedbu zakona i carinskim službama unutar i izvan EU-a kako bi spriječio, otkrio i istražio krijumčarenje duhana - kako bi se izbjegla utaja i počinitelji kazneno gonili.

Komisija je 2013. predstavila sveobuhvatnu strategiju pod nazivom *Jačanje borbe protiv krijumčarenja cigareta i drugih oblika nezakonite trgovine duhanskim proizvodima – sveobuhvatna strategija EU-a za jačanje borbe protiv nezakonite*

trgovine duhanom. U njoj se, na temelju podataka dobivenih detaljnom analizom fenomena krijumčarenja u EU-u i čimbenika koji ga pokreću, predlažu načini borbe protiv nezakonite trgovine duhanom, na temelju već prije donesenog akcijskog plana za borbu protiv krijumčarenja cigareta i alkohola duž istočne granice EU-a⁹. Uz strategiju iz 2013. donesen je i novi akcijski plan, koji sadržava 50 stavki i koji će provoditi Komisija i/ili države članice¹⁰. 7. prosinca 2018. godine donesen je novi Akcijski plan koji se nastavlja na Strategiju iz 2013. godine, a koja je pokazala pozitivne rezultate (OLAF, 2017).

Primjer 1. Krijumčarenje cigaretama

Tijekom jedne posebne istrage, OLAF je pratio dva broda napunjena s pet kontejnera cigareta u Baru i namijenjena je libanonskoj tvrtki u Bejrutu. OLAF je utvrdio da jedan od ova dva broda nikada nije stigao u Bejrut. Libanonska tvrtka, koja je proglašena primateljem 3950 šteka cigareta, postojala je, ali nije naručila cigarete. OLAF je otkrio da je ovaj brod, tijekom putovanja iz Crne Gore u Libanon, četiri dana plovio u blizini malteške južne obale, često se zaustavljajući bez ikakvog komercijalnog razloga. Prema iskustvu istraživača, ovo je tipično ponašanje plovila spremnog za prijenos cigareta na druga plovila. Drugi brod, napunjen s 5.391 šteka cigareta, stigao je u Bejrut, ali su samo dva kontejnera još uvijek bila opterećena cigaretama, dok su ostala tri bila prazna. To znači da je u Bejrut stiglo samo 2.070 šteka, dok je ostalih 3.321 šteka nestalo. Da su te cigarete krijumčarene u EU, šteta na EU i nacionalnim proračunima iznosila bi 14,5 milijuna eura.

Primjer 2 Offshore tvrtke i krijumčarenje cigareta

Petomjesečna operacija u kojoj je OLAF blisko surađivao s državama članicama EU-a i carinskim vlastima trećih zemalja u praćenju sumnjivih isporuka cigareta rezultirao je zapljenom više od 58 milijuna cigareta u luci Piraj u Grčkoj, početkom 2016. godine.

Cigarete su proizvedene u zemljama jugoistočne Europe, ali su deklarirane kao namijenjene izvozu u Aziju. U početku su izvršeni pretovari kroz različite europske

⁹ 24.06.2011. godine Europska komisija donosi Akcijski plan za borbu protiv krijumčarenja cigareta i alkohola duž istočne granice EU.

¹⁰ Akcijski plan pod nazivom Jačanje napora u borbi protiv krijumčarenja cigareta i drugih oblika nezakonite trgovine duhanskim proizvodima - Sveobuhvatna strategija EU, donesen 6.06.2013. godine.

luke prije preseljenja u Aziju. Zatim su otpremljene u neku drugu azijsku zemlju, ukrcane u kontejnere deklarirane kao vrtno garniture ili kamenje, i potom su te iste pošiljke vraćene u Europu. Kao rezultat suradnje OLAF-a s vlastima u Aziji i Grčkoj, pet kontejnera koji su korišteni za ovu operaciju krijumčarenja su identificirani i pomno praćeni do njihovog dolaska u Europu. Utvrđeno je da je kriminalna mreža krijumčarila robu koja je koristila offshore tvrtke i lažne dokumente kako bi sakrila svoje nedopuštene aktivnosti.

3.2.4. Istrage koje OLAF provodi na strani rashoda

OLAF može istražiti sve izdatke EU, a glavne kategorije potrošnje su strukturni fondovi, poljoprivredna politika i fondovi za ruralni razvoj, izravni rashodi i vanjska pomoć. Ovakve vrste prijevara možemo također nazvati subvencijske prijevare.

Strukturne akcije

Europski strukturni i investicijski fondovi (ESIF) osiguravaju sredstva za tisuće programa i projekata diljem Europe. Njihov glavni cilj je poboljšati konkurentnost i potencijal rasta na lokalnoj, regionalnoj i nacionalnoj razini.

Za tekuće programsko razdoblje (2014.-2020.) Postoji 5 strukturnih i investicijskih fondova:

1. Europski fond za regionalni razvoj (ERDF),
2. Europski socijalni fond (ESF),
3. Kohezijski fond (CF),
4. Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EAFRD), te
5. Europski fond za pomorstvo i ribarstvo (EFPR).

Svaka regija EU-a može imati koristi od EFRR-a i ESF-a. Međutim, samo slabije razvijene regije mogu dobiti potporu iz Kohezijskog fonda. Sredstvima zajednički upravljaju EU i vlasti u zemljama EU, a istrage o prijevarama obično iniciraju nacionalne vlasti.

Najčešći oblici prijevare sa sredstvima strukturnih fondova jesu djelomično ili potpuno neizvršenje aktivnosti, odnosno nepoštovanje obveza predviđenih financiranim

programom, dvostrukim nacionalnim i europskim financiranjem ili višestrukim korištenjem različitih europskih izvora financiranja za istu svrhu te ulaganjem sredstava fondova u spekulacije s valutom i druge financijske malverzacije radi postizanja financijskih profita (Đurđević, 2006).

Zajednička poljoprivredna politika i programi ruralnog razvoja za zemlje koje se pripremaju za pridruživanje EU

Zajedno, oni čine drugi najveći rashodni proračun u proračunu EU-a. Zajednička poljoprivredna politika sastoji se od dva sredstva za države članice:

1. Europski fond za jamstva u poljoprivredi (EAGF);
2. Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EAFRD)

Upravljanje tim sredstvima odgovornost su zemalja EU-a. Istrage o prijevarama obično iniciraju nacionalne vlasti.

Izravni izdaci

Računajući 14% proračuna EU-a, to su rashodi koji se dodjeljuju i izravno upravljaju samo institucijama EU-a (ne zajedno s nacionalnim vlastima, kao i sa strukturnim fondovima). Korisnici su uglavnom smješteni u zemljama EU-a.

Prijevarama može utjecati na bespovratna sredstva, ugovore, administrativne aranžmane, vanjske stručnjake, zapošljavanje osoblja, sredstva Komisije za istraživanje, obrazovanje i kulturu za istraživanje i naprednu tehnologiju, financiranje zaštite okoliša, projekte obuke, zajednička ulaganja itd. U pravilu, nacionalne vlasti nisu uključene u istragu prijevare koja utječe na izravne izdatke.

Vanjska pomoć

Pomoć za korisnike izvan EU-a čini 2% proračuna EU-a. Prijevarama se može odnositi na financiranje nevladinih organizacija, sredstva za potporu nacionalnih proračuna i humanitarnu pomoć. Općenito, nacionalna tijela EU-a nisu uključena u istragu prijevare koja utječe na vanjsku pomoć.

Prijevaru u potrošnji EU-a predstavlja korištenje ili prezentiranje netočnih ili nepotpunih izjava ili dokumenata koji dovode do nezakonitog plaćanja sredstava iz proračuna EU-a ili proračuna kojima upravlja EU ili u ime EU, nediskriminacija potrebnih informacija s istim učinkom, zlouporaba sredstava u druge svrhe osim onih za koje su izvorno dodijeljene. Upravo zato se javlja OLAF koji:

- provodi istrage (npr. inspekcije na licu mjesta i razgovore sa svjedocima) u projektima koje financira EU u predmetnoj zemlji kako bi se provjerilo je li trošak ispravno upotrijebljen,
- surađuje s nacionalnim vlastima (razmjena informacija, provjere na licu mjesta, unakrsna provjera dobavljača i povezanih poduzeća, koordinacija forenzičkih revizija itd.)
- surađuje s upravljačkim tijelima u zemljama EU.

Uspjeh istraga izvan EU često ovisi o postojanju međunarodnih sporazuma. Suradnja s nacionalnim vlastima i operativnim partnerima u međunarodnim organizacijama vrlo je važna. Često imaju velike odgovornosti za kontrolu u projektima koje financira EU; OLAF možda nema dovoljno učinkovite istražne ovlasti.

3.2.5. Programi za zaštitu financijskih interesa proračuna EU

Program Hercul štiti financijski interese EU-a tako što podupire akcije za borbu protiv nepravilnosti, prijevара i korupcije koje utječu na proračun EU-a. Njime upravlja OLAF. Prvi u nizu programa bio je Hercul I koji je započeo 2004. godine i proširen je u okviru Financijskih perspektiva za razdoblje 2007. - 2013., što je dovelo do programa Hercule II (2007-2013).

Hercule III je najnoviji program EU-a za borbu protiv prijevара i ima ukupni proračun od 104,9 milijuna eura kako bi pomogao državama članicama EU-a u borbi protiv prijevара, korupcije i drugih nezakonitih aktivnosti. Financira projekte, kao što su kupnja rendgenskih skenera i druge tehničke opreme od strane nacionalnih vlasti u borbi protiv krijumčarenja i drugih kriminalnih aktivnosti protiv financijskih interesa EU-a (Europska unija, 2014).

Pericles je program razmjene, pomoći i osposobljavanja da bi se ojačala zaštita novčanica i kovanica eura u Europi i u svijetu. Godišnji proračun iznosi približno 1 milijun eura.

Informacijski sustav za borbu protiv prijevara (AFIS) nudi alate za poboljšanje suradnje s partnerima uključujući druge institucije, države članice, međunarodne organizacije i treće zemlje. Godišnji proračun iznosi približno 6 milijuna eura.

4. ANALIZA POKAZATELJA O NEPRAVILNOSTIMA I PRIJEVARAMA

Kako smo već napisali, u radu ćemo se detaljnije posvetiti obradi podataka OLAF-a i Europskog revizorskog suda.

4.1. Analiza podataka o otkrivenim nepravilnostima i prijevarama koje istražuje Sud

U svrhu obavljanja revizije Sud ispituje prijenose financijskih sredstava iz proračuna EU-a krajnjim primateljima tih sredstava, doprinose država članica uplaćene u proračun EU-a i prihode iz drugih izvora. Rashodi se ispituju u trenutku kada krajnji primatelji financijskih sredstava EU-a poduzmu određene radnje ili im nastanu određeni troškovi te kad Komisija prihvati rashode (prihvaćeni rashodi).

Tablica 4: Rezultati ispitivanja transakcija prihoda i broj uočenih nepravilnosti koje je obavio Europski revizorski sud za razdoblje od 2009. do 2013. godine

	2009		2010		2011		2012		2013	
	0	≥1	0	≥1	0	≥1	0	≥1	0	≥1
Tradicionalna vlastita sredstva	4	1	6	0	7	0	5	0	7	0
Ispravke PDV/BND-a	43	0	43	0	42	0	47	0	46	0
Ostali prihodi	12	2	6	0	5	1	3	0	2	0
Ukupno	59	3	55	0	54	1	55	0	55	0

Izvor: Europski revizorski sud; 2009.-2013.

Iz tablice 4 vidimo da se broj transakcija koji se ispituje iz godine u godinu na strani prihoda ne mijenja. Prosjek za desetogodišnje razdoblje (od 2008. do 2017. godine) iznosi 56 uzoraka po godini. Razdoblje od 2009. do 2013. godine zanimljivo je jer je Sud iznio detaljnije podatke o nepravilnostima na strani prihoda. Najviše uzoraka za kontrolu ostvareni su po pitanju ispravaka PDV-a i BNP-a u svih 5 promatranih godina. 2009. godine otkriven je i najveći broj nepravilnosti, njih ukupno 3. u razdoblju od 2014. do 2017. godine analizirano je po 55 uzoraka i nije otkrivena ni jedna pogreška.

Analizirajući godišnja izvješća Komisije, ukupni revizijski dokazi upućuju na to da stopa pogreške za prihode u razdoblju od 2008. do 2017. godine nije bila značajna. Ispitani sustavi povezani s prihodima bili su općenito djelotvorni. Ključne unutarnje kontrole

nad tradicionalnim vlastitim sredstvima koje je Sud procijenio na razini Komisije i u određenim državama članicama bile su djelomično djelotvorne.

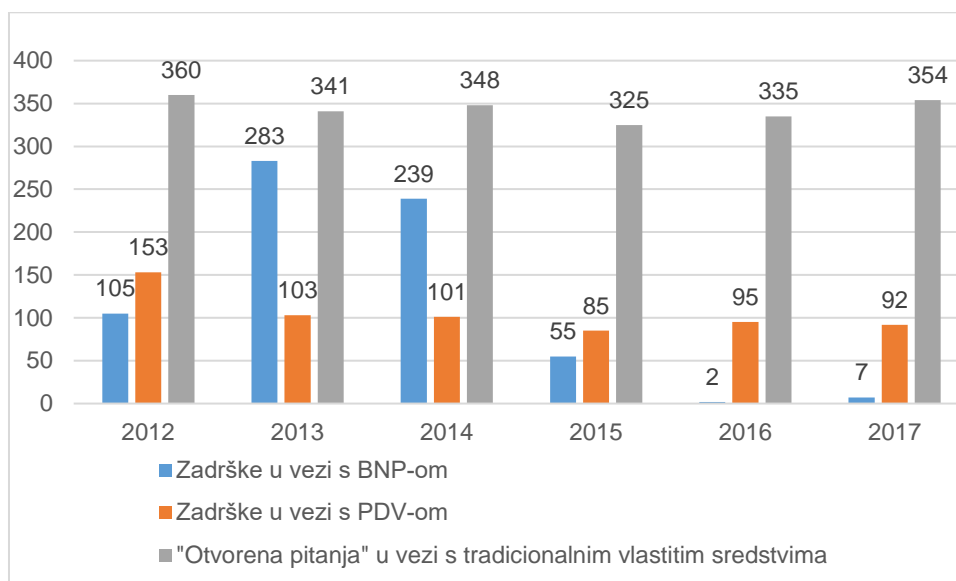
Glavni rizici koji se odnose na tradicionalna vlastita sredstva uključuju cjelovitost, točnost i pravovremenost pristojbi koje se stavljaju Uniji na raspolaganje. Što se tiče vlastitih sredstava od PDV-a, rizici jesu cjelovitost i točnost usklađene osnovice PDV-a koju prikazu države članice te točnost i pravovremenost doprinosa država članica.

Tablica 5: Ukupan broj zadržki u vezi s BNP-om i PDV-om te otvorenih pitanja o tradicionalnim vlastitim sredstvima za razdoblje od 2009. do 2017. godine

	Zadržke u vezi s BNP-om	Zadržke u vezi s PDV-om	"Otvorena pitanja" u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima
2009	-	-	167
2010	-	-	152
2011	156	156	156
2012	105	153	360
2013	283	103	341
2014	239	101	348
2015	55	85	325
2016	2	95	335
2017	7	92	354
UKUPNO	847	785	2219

Izvor: Sud; 2009.-2017.

Grafikon 10: Promjena broja zadržki u vezi s BNP-om i PDV-om te otvorenih pitanja o tradicionalnim vlastitim sredstvima od 2012. do 2017. godine



Izvor: Sud; 2012.-2017.

Grafikon 10 prikazuje promjenu broja zadržki u vezi s BNP-om i PDV-om te otvorenih pitanja o tradicionalnim vlastitim sredstvima od 2012. do 2017. godine, a isto je prikazano i u tablici broj 5. Države članice svake su godine obvezne dostaviti ažurirane podatke o BND-u i PDV-u za godine za koje je još moguće izvršiti izmjene (četiri godine) ili ukloniti nedostatke u područjima za koje su izražene zadržke Komisija se tim informacijama koristi za ponovni izračun doprinosa država članica od PDV-a i BND-a za prijašnje godine (saldo i usklađenja PDV-a i BND-a). Velika većina znatnih ispravaka doprinosa država članica izračunanih 2014. (9.813 milijuna eura) rezultat je mjera poduzetih u pogledu zadržki u vezi s BND-om zbog kojih je Komisija tijekom 2015. povukla ukupno 184 zadržke što je vidljivo na grafikonu. Taj broj je još više smanjen u 2017. godini te iznosi ukupno 99 zadržki, od kojih su samo njih 7 vezane u BNP. Smanjenje broja zadržki BNP-a rezultat je višegodišnjeg plana provjera, a kojim se ispituje jesu li postupci kojima se države članice služe za sastavljanje nacionalnih računa usklađeni sa sustavom Europskim sustavom nacionalnih i regionalnih računa 2010¹¹ (ESA) te jesu li podatci o BND-u pouzdani, iscrpni i usporedivi.

¹¹ ESA (Europski sustav nacionalnih i regionalnih računa) 2010. najnoviji je međunarodno usklađeni računovodstveni okvir EU-a. Upotrebljava se za izradu sustavnog i detaljnog opisa gospodarstva

U 2017. godini broj zadržki u vezi PDV-a iznosi 92. U odnosu na 2012. godinu, povučena je ukupno 61 zadržka.

U promatranom razdoblju broj „otvorenih pitanja“ ostao je skoro nepromijenjen. Radi se o velikom broju pogrešaka koje se istražuju, međutim, samo neke od njih imaju potencijalni financijski učinak. Kao primjer možemo navesti 2015. godinu kada je od 325 „otvorena pitanja“ njih 199 imalo potencijalni financijski učinak. U ostalim slučajevima radilo se o izmjenama nacionalnog zakonodavstva ili uputa, organizacijskim promjenama ili promjenama informacijskih sustava u nacionalnim službama (Sud, 2015).

Upravo je u tablici 6 prikazan broj zadržki vezi s BNP-om i PDV-om te otvorenih pitanja o tradicionalnim vlastitim sredstvima po državama članicama u 2017. godini.

Tablica 6: Broj zadržki u vezi s BNP-om i PDV-om te otvorenih pitanja o tradicionalnim vlastitim sredstvima po državama članicama u 2017. godini

Država članica	Zadržke u vezi s BNP-om	Zadržke u vezi s PDV-om	"Otvorena pitanja" u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima
Belgija	0	3	30
Bugarska	0	4	4
Češka Republika	0	0	3
Danska	0	6	17
Njemačka	0	7	13
Estonija	0	1	0
Irska	0	12	11
Grčka	5	9	25
Španjolska	0	6	30
Francuska	0	5	20
Hrvatska	2	5	20
Italija	0	5	20
Cipar	0	1	3
Latvija	0	1	1
Litva	0	0	5
Luksemburg	0	4	2
Mađarska	0	0	12
Malta	0	0	2
Nizozemska	0	5	53
Austrija	0	4	5
Poljska	0	1	12
Portugal	0	0	16
Rumunjska	0	2	20
Slovenija	0	0	4
Slovačka	0	0	6
Finska	0	4	9
Švedska	0	4	2
Ujedinjeno Kraljevstvo	0	7	27
UKUPNO	7	92	354

Izvor: Sud, 2017.

I dalje postoje opće zadržke za podatke o BND-u Grčke koji se odnose na 2008. i 2009. godinu. Dvije nove zadržke nastale se vezano uz Hrvatsku po pitanju BNP-a.

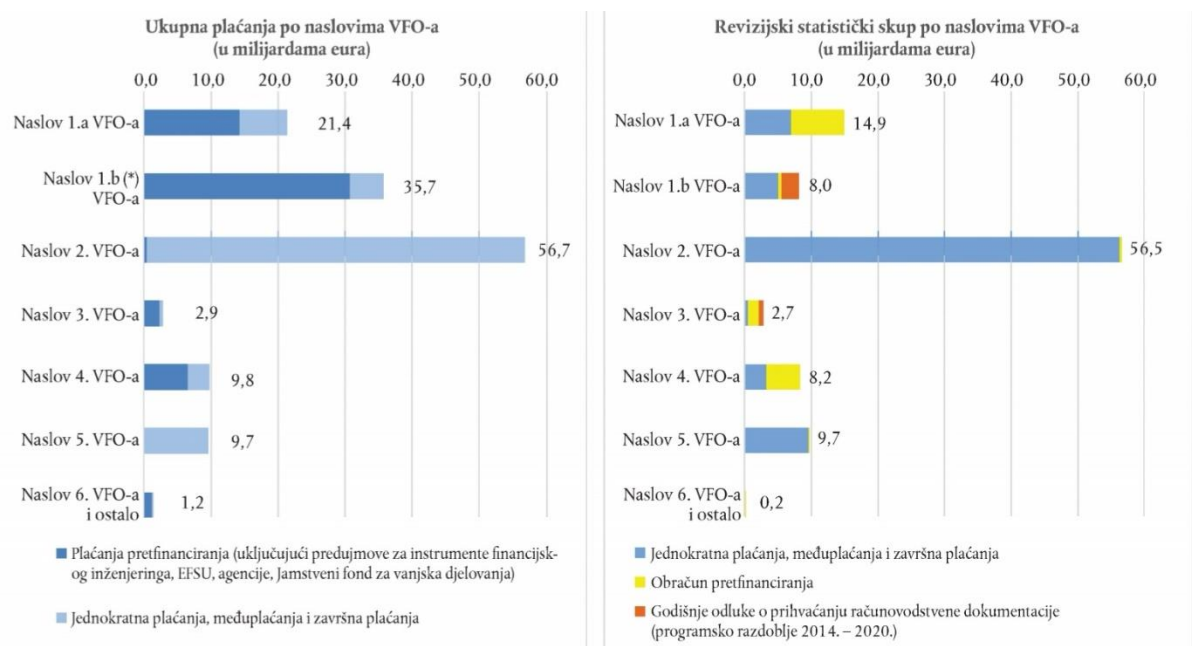
Tablica 7: Države članice u kojima je Sud od 2003. do 2017. godine obavio reviziju računovodstvenih sustava za tradicionalna vlastita sredstva

Godina	Država članica
2017	Češka republika, Njemačka i Nizozemska
2016	Belgija, Bugarska i Švedska
2015	Francuska, Italija i Litva
2014	Španjolska, Austrija i Ujedinjeno kraljevstvo
2013	Njemačka, Nizozemska i Rumunjska
2012	Belgija, Poljska i Finska
2011	Njemačka, Španjolska i Francuska
2010	Italija, Nizozemska i UK
2009	Njemačka, Irska i Latvija
2008	Češka, Grčka i Nizozemska
2007	Bugarska, Danska, Njemačka, Španjolska, Rumunjska i Portugal
2006	Belgija, Francuska, Italija, Mađarska, Slovačka, Finska i Velika Britanija.
2005	Belgija, Češka, Njemačka, Irska, Luksemburg, Malta, Nizozemska i Velika Britanija, Italija, Poljska i Švedska
2004	Estonija, Grčka, Francuska, Italija, Cipar, Latvija, Litva, Poljska, Slovenija, Slovačka, Finska i Velika Britanija.
2003	Belgija, Danska, Njemačka, Grčka, Španjolska, Francuska, Italija, Nizozemska, Austrija, Portugal, Finska i Ujedinjeno Kraljevstvo

Izvor: Sud; 2003.-2017.

U tablici 7 prikazane su države u kojima je Sud obavio reviziju računovodstvenih sustava za tradicionalna vlastita sredstva. Države se odabiru s obzirom na visinu njihova doprinosa. Kao primjer možemo navesti Belgiju, Poljsku i Finsku koje su 2012. godine u proračun EU-a uplaćivale 13% ukupnih doprinosa. U 2011. godini, Njemačka, Španjolska i Francuska uplaćivale su 1/3 ukupnih doprinosa. Revizijom Suda 2016. godine u Belgiji, Bugarskoj i Švedskoj, otkriveni su nedostaci u načinu na koji države članice utvrđuju i odabiru koje će uvoznike obuhvatiti revizijama poslije carinjenja te u načinu na koji se te revizije provode. „Švedska i Bugarska utvrdile su svoj okvir za kontrole poslije carinjenja u skladu s vodičem Komisije za reviziju carina. Međutim, u Belgiji su se kontrole poslije carinjenja odabirale na temelju značajki pojedinačnih transakcija, a ne na temelju profila rizika poduzeća, a Sud je primijetio i da obavljanje revizija poslije carinjenja nije bila uobičajena praksa“ (Europska komisija, 2016).

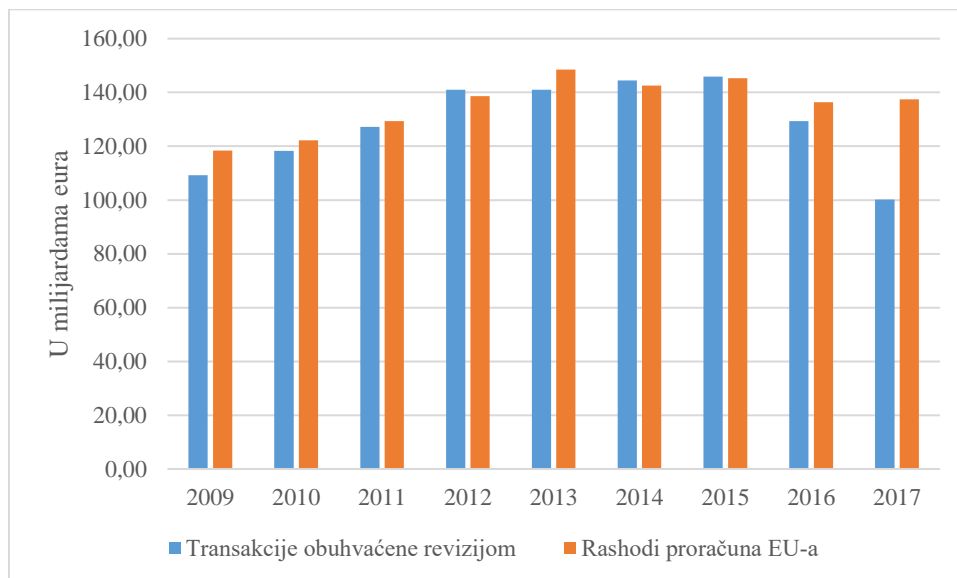
Slika 5. Usporedba statističkog skupa koji je Sud obuhvatio revizijom i proračuna EU-a po naslovima VFO-a za 2017. godinu



Izvor: Sud, 2017.

Sud je revizijom za 2017. godinu obuhvatio transakcije u ukupnoj vrijednosti od 100,2 milijarde eura. Ove godine područje „Prirodni resursi” ima najveći udio u cjelokupnom statističkom skupu (57%). Ukupno je revizijom obuhvaćeno 72,94% rashoda proračuna EU-a. Naslovu 1.b VFO-a „Kohezija”, za razliku od prethodnih godina, pripada razmjerno mali udio (otprilike 8%). Revizijom je obuhvaćeno tek 22,41% rashoda proračuna na području Kohezije.

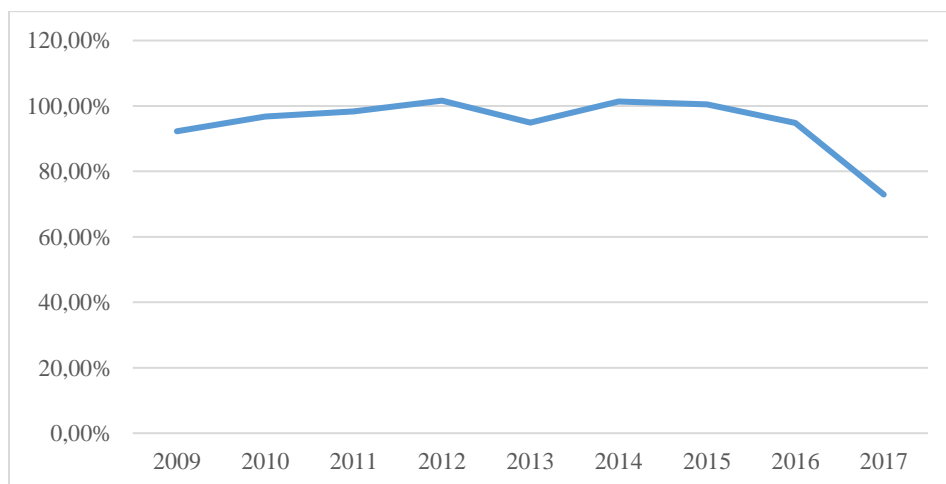
Grafikon 11: Usporedni prikaz transakcija koje je Sud obuhvatio revizijom i rashoda proračuna EU-a u razdoblju od 2009. do 2017. godine



Izvor: Sud; 2009.-2017, EU; 2009.-2017.

Na Grafikonu 11 prikazan je odnos između rashoda proračuna EU-a i transakcija koje su obuhvaćene revizijom Suda, dok je na Grafikonu 12 prikazan udio proračuna EU-a koji je obuhvaćen revizijom Suda u razdoblju od 2009. do 2017. godine. U 2017. godini rashodi proračuna iznosili su 137,38 milijardi eura, dok je revizijom obuhvaćeno 100,2 milijardi eura. To je i najniži iznos transakcija koji je obuhvaćen revizijom u navedenom razdoblju.

Grafikon 12: Udio proračuna EU-a koji je obuhvaćen revizijom u razdoblju od 2009. do 2017. godine



Izvor: Sud; 2009.-2017, EU; 2009.-2017.

Grafikon 12 prikazuje udio proračuna EU-a koji je obuhvaćen revizijom od strane Suda. Vidljivo je da je ta stopa najviša 2012., 2014., i 2015. kada je iznosila 100%, dok je nakon 2015. godine u postupku snižavanja.

Sud procjenjuje „najizgledniju stopu pogreške” za svaki naslov VFO-a i za potrošnju proračunskih sredstava u cjelini, a uzimaju se u obzir samo mjerljive pogreške te se ona izražava kao postotak. Sud usto utvrđuje donju granicu pogreške i gornju granicu pogreške. U tablicama prikazane su procijenjene stope pogreške za pojedino područje VFO-a od 2007. do 2017. godine. Radi promjene metodologije, navedeno je prikazano u 3 tablice.

Tablica 8: Prikaz procijenjene stope pogreške po pojedinim poglavljima VFO-a u razdoblju od 2007. do 2009. godine

	2007	2008	2009
Poljoprivreda i prirodni izvori	$2 < X < 5$	$X < 2$	$2 < X < 5$
Kohezija	$X > 5$	$X > 5$	$X > 5$
Istraživanje, energija i transport	$2 < X < 5$	$2 < X < 5$	$2 < X < 5$
Vanjski odnosi, pomoć i proširenje	$2 < X < 5$	$2 < X < 5$	$2 < X < 5$
Obrazovanje i građanstvo	$2 < X < 5$	$X < 2$	$2 < X < 5$
Gospodarska i financijska pitanja	$X < 2$	$2 < X < 5$	$X < 2$
Administrativni i ostali rashodi	$X < 2$	$X < 2$	$2 < X < 5$

Izvor: Sud; 2007.-2009.

U razdoblju od 2007. do 2009. godine poglavlja su podijeljena prema određenim intervalima stope pogreške. Tako interval $X < 2$ predstavlja stopu pogreške manju od 2%, odnosno, ispod praga značajnosti. Interval $2 < X < 5$ stopu pogreške između 2% i 5%, a interval $X > 5$ označava značajnu stopu pogreške iznad 5%. U promatranom razdoblju, značajna stopa pogreške ostvarena je jedino u području Kohezije. Stopa ispod praga značajnosti zabilježena je u području Poljoprivrede i prirodnih izvora za 2008. godinu, te Gospodarskih i financijskih pitanja i Administrativnih rashoda za koja se u prosjeku izdvajaju niži iznosi sredstava proračuna.

Tablica 9: Prikaz procijenjene stope pogreške po pojedinim poglavljima VFO-a u razdoblju od 2010. do 2013. godine

	2010	2011	2012	2013
Poljoprivreda; tržišne i izravne potpore	2,30%	2,90%	3,80%	3,60%
Ruralni razvoj, okoliš, ribarstvo i zdravstvo	-	7,70%	7,90%	6,70%
Regionalna politika, energija i promet	7,70%	6,00%	6,80%	6,90%
Zapošljavanje i socijalna politika	-	2,20%	3,20%	2,60%
Vanjski odnosi, pomoć i proširenje	1,70%	1,10%	3,30%	4,60%
Istraživanje i druge unutarnje politike	1,40%	3,00%	3,90%	1%
Administrativni i ostali rashodi	0,40%	0,10%	0,00%	4,70%
Procijenjena stopa pogreške	3,70%	3,90%	4,80%	3,80%

Izvor: Sud; 2010.-2014.

U razdoblju od 2010. do 2013. godine najviše procijenjene stope pogreški utvrđene su u područjima Ruralnog razvoja, okoliša, ribarstva i zdravstva te Regionalne politike, energije i prometa. Od ukupno 472 uzorka u području Ruralnog razvoja, okoliša, ribarstva i zdravstva, njih 308 sadržavalo je pogrešku (65,25%). Sud je utvrdio značajnu razinu pogreške, koja se od 2010. snizila za 0,8 postotnih bodova. Najveći broj pogrešaka odnosio se na neprihvatljive korisnike ili projekte te neprihvatljive rashode.

Primjer 1: Pogreška u vezi s uvjetima prihvatljivosti: neprihvatljiv korisnik

Mjerom „dodavanje vrijednosti poljoprivrednim i šumarskim proizvodima” dodjeljuje se potpora ulaganjima. Pomoć je usmjerena prema poduzetnicima do određene veličine jer se smatra da su oni u boljem položaju da povećaju vrijednost lokalnih proizvoda. U Portugalu je u okviru ove mjere određeno da korisnici sredstava ne smiju imati više od 750 zaposlenika ili promet veći od 200 milijuna eura. Revizijom Suda otkriveno je da je korisnik XY, koji je primio pomoć u iznosu od 523.644,00 eura za proširenje pogona za proizvodnju maslinova ulja, zapravo bio u vlasništvu dvaju velikih multinacionalnih društava te su time prekoračena oba uvjeta prihvatljivosti u pogledu veličine za više od 300 puta. Shodno tomu, korisnik nije ispunjavao uvjete za pomoć te mu nije trebala biti izvršena isplata.

U području Regionalne politike, energije i prometa ostvarene su isto značajne stope pogreške. Od ukupno 783 uzorka, u njih 418 pronađena je pogreška (53,38%). Regionalna politika, koja se uglavnom provodi putem Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR) i Kohezijskog fonda (KF), predstavlja 96% potrošnje područja politike obuhvaćenih ovim poglavljem, dok se preostalih 4% odnosi na područja prometa i energije. Glavni rizici povezani su s financiranjem projekata koji nisu u skladu s pravilima javne nabave pojedinih država i/ili EU-a ili koji ne ispunjavaju uvjete prihvatljivosti. Također postoji rizik da korisnici prijave određene troškove koji nisu prihvatljivi. U 2013. godini 39% pogrešaka odnosilo se na pogreške u javnoj nabavi, od čega su 30% dodjele dodatnih ugovora bez natječaja.

Područje Tržišnih i izravnih potpora te Ruralni razvoj, okoliš, ribarstvo i zdravstvo objedinjeni su od 2014. godine u jedno područje pod nazivom Prirodni resursi.

Tablica 10: Prikaz procijenjene stope pogreške po pojedinim poglavljima VFO-a u razdoblju od 2014. do 2017. godine

	2014	2015	2016	2017
Konkurentnost	5,60%	4,40%	4,10%	4,20%
Kohezija	5,70%	5,20%	4,80%	3,00%
Prirodni resursi	3,60%	2,90%	2,50%	2,40%
Ostalo	-	-	-	4,50%
Administracija	0,50%	0,60%	0,20%	0,50%
Sigurnost i građanstvo	-	-	-	0,00%
Globalna Europa	2,70%	2,80%	2,10%	0,00%
Procijenjena stopa pogreške	4,40%	3,80%	3,10%	2,40%

Izvor: Sud; 2014.-2017.

U promatrane četiri godine, najviši postotak procijenjene pogreške odnosio se na područje Konkurentnosti i Kohezije. Od ukupno 596 ispitanih transakcija u području Konkurentnosti, njih 291 sadržavalo je pogreške (48,83%). U 2016. i 2017. oko 54% transakcija odnosilo se na područje Istraživanja i inovacija u sklopu Okvirnog programa za istraživanja i inovacije „Obzor 2020.” za razdoblje 2014.–2020. Pogreške su se u prosjeku najviše odnosile na neprihvatljive troškove osoblja (49%) i ostale

neprihvatljive troškove kao što su PDV, putni troškovi i oprema (21%). Iz proračuna EU-a isplaćeno je 12,46% sredstava u području Konkurentnost pri razvoju i zapošljavanju.

U područje Kohezije (Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija) procijenjene su najviše stope pogreške. Ukupno je ispitano 951 transakcija, a u njih 330 pronađena je pogreška (34,7%). Glavni su izvori pogrešaka uvrštavanje neprihvatljivih troškova u prijave koje podnose korisnici, kršenje pravila o unutarnjem tržištu (zakonodavstvo EU-a i nacionalno zakonodavstvo o javnoj nabavi) te odabir neprihvatljivih projekata, aktivnosti ili korisnik. Glavni izvori pogrešaka u cjelini su do 2014. bili kršenja pravila o javnoj nabavi. U posljednje 3 godine, oko 48% pogrešaka odnosi se na uvrštavanje neprihvatljivih rashoda u prijavljene troškove korisnika i odabir potpuno neprihvatljivih projekata. Za područje Kohezije se iz proračuna EU-a izdvaja oko 32% rashoda.

Najveći postotak izdvajanja iz proračuna EU-a usmjeren je prema Očuvanju i upravljanju prirodnim resursima koji u prosjeku iznosi 40,75%. Shodno tome, Sud analizira najveći broj transakcija u ovom području. Od 2014. do 2017. ispitano je ukupno 1.328 uzoraka, od kojih je u njih 402 pronađena pogreška (30%). U ostalih 70% nije utvrđen nedostatak. U odnosu na prethodna dva područja, zabilježene su najniže stope pogreške koje od 2014. do 2017. godine imaju trend snižavanja (sa 3,6% na 2,4%).

Unutar područja Prirodni resursi, Sud je izvršio dvije posebne procjene vezane za tržišne i izravne potpore (EFJP) i ruralni razvoj, okoliš, klimatska politika i ribarstvo. EFJP čine oko ¾ rashoda proračuna EU-a u okviru Prirodnih resursa, a stopa pogreške je za 2016. i 2017. godinu bila ispod praga značajnosti od 2% (2015. 2,2%, 2014. 2,9%). Međutim, Sud je utvrdio postojano visoku stopu pogreške u rashodima u području tržišnih mjera i ruralnog razvoja, kao i u rashodima za okoliš, klimatsku politiku i ribarstvo (2014. 6,2%, 2015. 5,3%, 2016. 4,9%). Glavni izvori pogrešaka odnosili su se na neispunjavanje uvjeta prihvatljivosti, davanje netočnih informacija o površini zemljišta ili broju životinja i slučajeve u kojima korisnici nisu ispunjavali obveze u području poljoprivrede i okoliša.

Primjer 2: Netočne informacije u okviru ruralnog razvoja

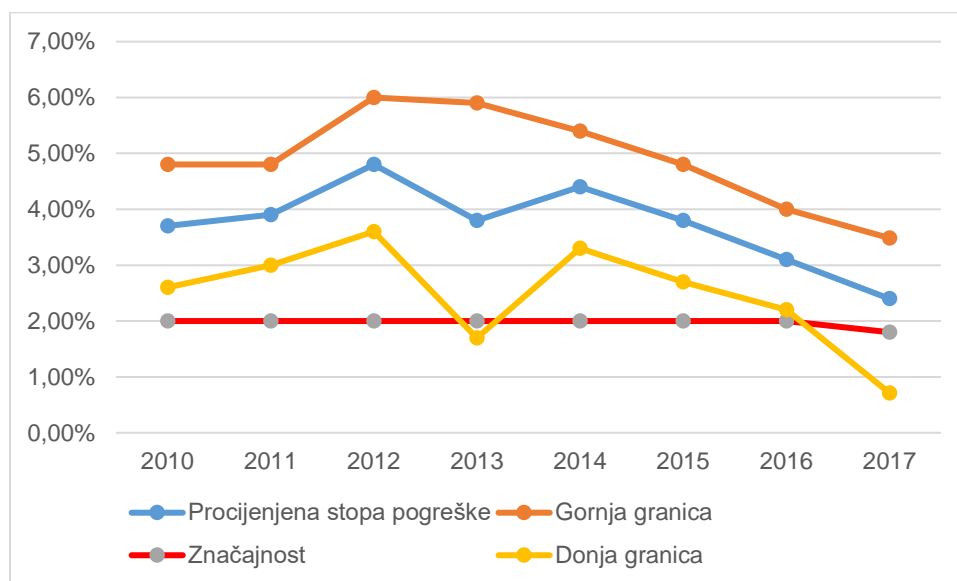
„Poljoprivrednik čije se poljoprivredno gospodarstvo nalazi u brdsko-planinskom području u Grčkoj primio je naknadu za poljoprivrednike u područjima s prirodnim ograničenjima. U skladu s pravilima prihvatljivosti poljoprivrednik je morao održavati minimalan broj životinja (gustoću) po hektaru pašnjaka. Revizori Suda su tijekom posjeta gospodarstvu ustanovili da broj životinja koje je poljoprivrednik držao na gospodarstvu nije bio dovoljan za ispunjavanje zahtjeva o minimalnom broju životinja po jedinici površine na svim pašnjacima za koje je poljoprivrednik podnio zahtjev za naknadu. Stoga dio površine koju je poljoprivrednik prijavio nije bio prihvatljivo“ (Sud, 2017).

Primjer 3: Manipulacija informacijama

U sklopu potpora za pomoć poljoprivrednicima koji povećavaju uzgojnu vrijednost vlastitog stada i konkurentnost svog poljoprivrednog gospodarstva, poljoprivrednik (mljekar) u Poljskoj primio je novčanu potporu nakon kupnje junice. Međutim, provjerama je utvrđeno kako je isti korisnik dva dana ranije prodao sličan broj junica i to svom ocu, a koji je također primio potporu u okviru iste mjere. Utvrđeno je da je broj junica zapravo ostao isti, odnosno, uzgojna vrijednost i konkurentnost gospodarstva korisnika ostali su nepromijenjeni te poljoprivrednik nije trebao primiti potporu, što je dovelo do pogreške u visini od 100% (Sud, 2017).

Ukupna stopa pogreške koju je Sud procijenio poboljšala se u 2017. godini u odnosu na prijašnje godine, ali i dalje prelazi prag značajnosti od 2%.

Grafikon 13: Prikaz procijenjene stope pogreške, gornje i donje granice pogreške te razine značajnosti u razdoblju od 2010. do 2017. godine

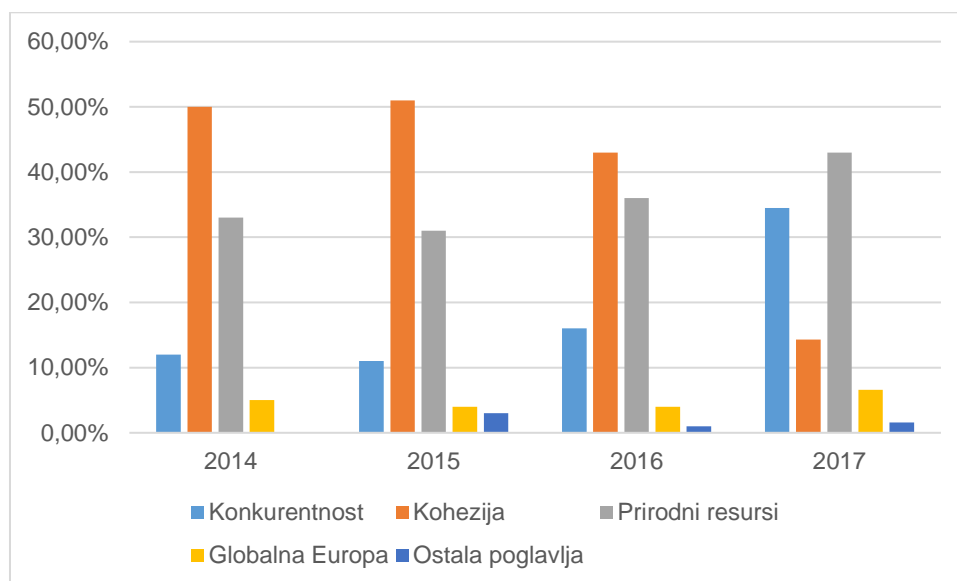


Izvor: Sud; 2010.-2017.

Procijenjena stopa pogreške od 2,4% u 2017. godini predstavlja procjenu Suda o količini novca koji nije trebao biti isplaćen iz proračuna EU-a jer nisu poštovana pravila EU-a. U posljednjih nekoliko godina bilježi se napredak u pogledu procijenjene stope pogreške u plaćanjima, pri čemu je ta stopa zabilježila pad s 4,4% 2014. godine na 2,4% 2017. godine. Navedeni postotak ne predstavlja prijevare koje su utjecale na štetu proračun EU-a, već se radi o financijskim sredstvima koja nisu potrošena u skladu s pravilima, nepravilnim izračunima te ispunjavanju uvjeta prihvatljivosti. Ukoliko Sud tijekom revizije, ili na temelju primljenih informacija posumnja na prijevaru, istu prijavljuje OLAF-u. Slučajevi u kojima je Sud posumnjao na prijevaru najčešće su se odnosili na umjetno stvaranje uvjeta potrebnih za dobivanje financijskih sredstava EU-a, prijavu troškova koji ne ispunjavaju kriterije prihvatljivosti i nepravilnosti u javnoj nabavi (Europska unija, 2017).

Sud izračunava procjenu pogreške iz reprezentativnog uzorka i 95% je siguran da se stopa pogreške u skupini podataka za 2017. godinu kreće između donje granice stope pogreške od 0,71% i gornje granice stope pogreške od 3,49%.

Grafikon 14: Doprinos ukupnoj procijenjenoj stopi pogreške od 2014. godine do 2017. godine. po naslovima VFO-a.

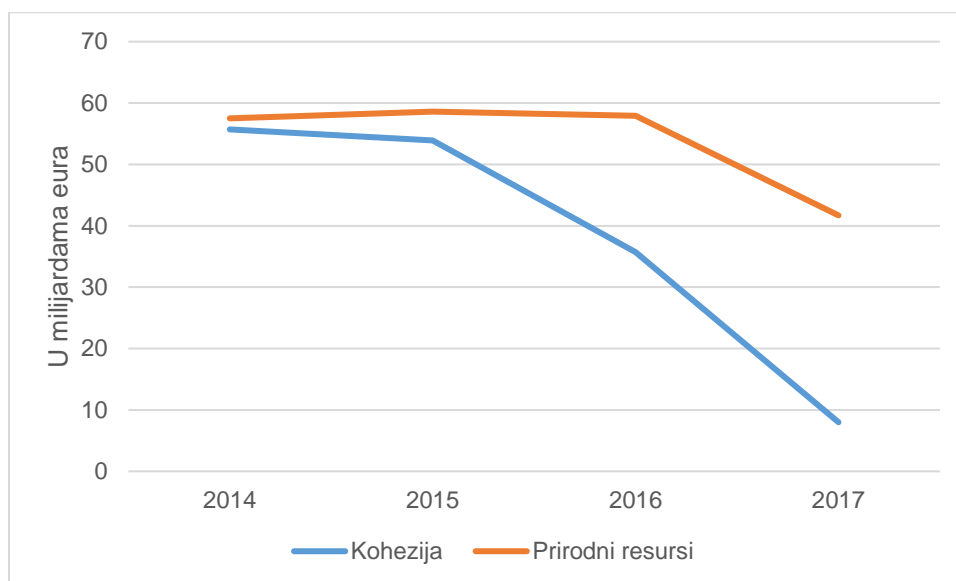


Izvor: Sud; 2014.-2017

Na grafikonu 14 vidljivo je kako poglavlje Kohezija zauzima najveći udio u stopi pogreške od 2014. do 2016., dok je u 2017. godini došlo do izmjene te najveći udio u pogrešci pripada Prirodnim resursima. Takav je raspored drukčiji nego prethodnih godina. To se uglavnom može pripisati malom iznosu prihvaćenih rashoda u području „Kohezija”.

S obzirom da poglavlja Prirodni resursi i Kohezija zauzimaju najveći udio u procijenjenoj stopi pogreške, na Grafikonu prikazan je ukupan iznos transakcija koji je obuhvaćen po pojedinim poglavljima od 2014. do 2017. godine.

Grafikon 15: Transakcije u područjima Prirodni resursi i Kohezija koje su obuhvaćene revizijom od 2014. do 2017. godine (u milijardama eura)



Izvor: Sud; 2014.-2017.

Sud je 2019. godine izradio tematsko izvješće pod naslovom: „Suzbijanje prijevara pri potrošnji sredstava EU-a za koheziju: upravljačka tijela moraju poboljšati otkrivanje prijevara, poduzimanje odgovarajućih mjera i koordinaciju relevantnih aktivnosti“. Upravo je u području Kohezije prijavljivan veći broj nepravilnosti i prijevara u odnosu na ostala područja. Trećina proračuna EU-a izdvaja se za područje Kohezije, ali se na tu se politiku odnosi 39% svih prijavljenih slučajeva prijevara i 72% ukupnih novčanih sredstava obuhvaćenih tim slučajevima (Sud, 2019).

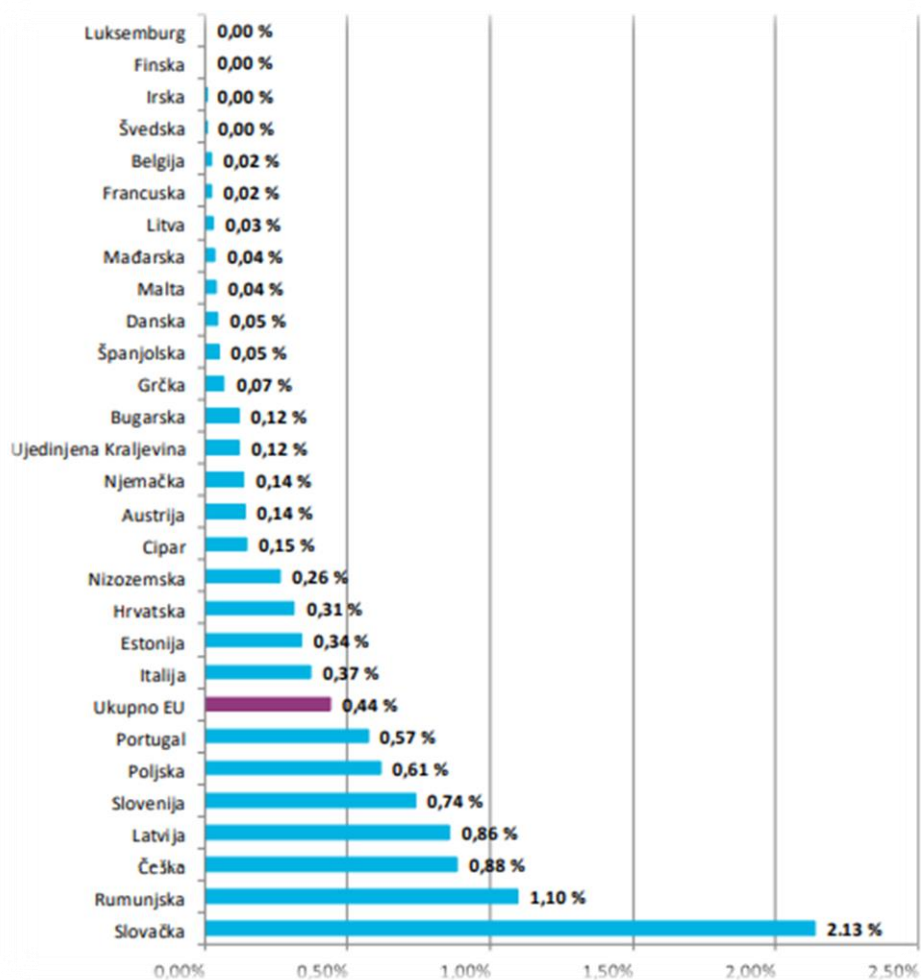
Slika 6. Nepravilnosti koje su prijavljene kao prijevara po područjima politika od 2013. do 2017. godine

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

Izvor: Sud, 2019.

Na slici 7 prikazana je stopa učinkovitosti, odnosno, stopa otkrivanja prijevара, u području Kohezijske politike od 2013. do 2017. godine. Luksemburg, Finska, Irska i Švedska su države koje nisu prijavile ni jednu nepravilnost ili sumnju na prijevaru ili su prijavile jako mali broj. Sud je odabrao 7 država za reviziju upravljačkih tijela koja imaju ključnu ulogu u borbi protiv prijevara : Bugarsku, Francusku, Mađarsku, Grčku, Latviju, Rumunjsku i Španjolsku. Razlog odabira jesu stope otkrivanja prijevara i broj slučajeva prijave koji je naveden u izvješću o zaštiti financijskih interesa za 2016.

Slika 7. Stopa učinkovitosti otkrivanja prijeverа u području Kohezije od 2013. do 2017. godine po državi članici



Izvor: Sud, 2019.

Sud je pregledao spise za uzorak od 138 nepravilnosti koje su Komisiji prijavljene kao prijevare. „Tijekom posjeta državama članicama Sud je otkrio naznake da je nekoliko upravljačkih tijela i posredničkih tijela neispravno procijenilo rizike od prijevara:

- U Bugarskoj je revizijsko tijelo već otkrilo da su neka upravljačka tijela neispravno utvrdila da su određeni rizici od prijevara niski i stoga nisu odgovorila na njih dodatnim postupcima kontrole. o Upravljačka tijela koja je Sud posjetio,
- U Francuskoj nisu procijenila učinak dodatnih kontrola na preostali rizik od prijevara.
- U Španjolskoj, u kojoj se odgovornost za provedbu procjene rizika djelomično delegira posredničkim tijelima, neovisnom evaluacijom koju je naručilo upravljačko tijelo otkriveni su problemi u usklađenosti utvrđenih rizika i planiranih kontrola (npr. određeni rizici nisu obuhvaćeni akcijskim planom ili su kontrole uvedene u područjima u kojima one nisu primjenjive).
- U okviru jednog od OP-ova obuhvaćenih revizijom u Rumunjskoj posrednička tijela, kojima su delegirane slične funkcije i financijska sredstva, provela su različite procjene rizika od prijevara.
- Sud je u Mađarskoj utvrdio da procjena rizika nije bila dovoljno opsežna (nisu se uzimali u obzir rezultati prethodnih revizija) i da se njome nisu utvrdili rizici povezani konkretno s vrstama operacija i korisnika koji su obuhvaćeni OP-ovima.“ (Sud, 2019).

Revizijom u svim državama članicama utvrđeno je da članice nemaju razrađene strategije u borbu protiv prijevara te da ih upravo to ograničava u djelotvornosti. Države različito shvaćaju pojmove nepravilnosti i prijevare te se onda prema njima postupaju na različite načine. Od ukupno 28 članica samo deset država članica¹² donijelo je nacionalnu strategiju za borbu protiv prijevara. Razlog tome nalaze u činjenici da ne postoje odredbe koje obvezuju upravljačka tijela na donošenje službenih politika.

¹² Bugarska, Češka, Grčka, Francuska, Hrvatska, Italija, Latvija, Mađarska, Malta, Slovačka i Rumunjska.

Tablica 11: Broj slučajeva nepravilnosti koje je Sud prijavio OLAF-u u razdoblju od 2013. do 2017. godine

	2013	2014	2015	2016	2017
Slučajevi prijavljeni OLAF-u	14	22	12	16	19

Izvor: Europska komisija, 2017.

U razdoblju 2010. – 2017. godine OLAF je u vezi sa slučajevima koje mu je uputio Sud preporučio povrat sredstava u ukupnom iznosu od 294,7 milijuna eura. U slučajevima koje je OLAF zatvorio bez iznošenja preporuka najčešći je zaključak bio da nema dokaza o prijevari ili nepravilnosti koja utječe na financijske ili druge interese EU-a. od 2013. do 2017. godine Sud je prijavio OLAF-u ukupno 83 nepravilnosti (otkrivene tijekom revizije i putem dojava) (Sud, 2017).

4.2. Analiza podataka o otkrivenim nepravilnostima i prijevarama koje istražuje OLAF

Zakonodavstvo EU-a zahtijeva od država članica da tromjesečno izvješćuju Komisiju o svim nepravilnostima koje su otkrile u područjima podijeljenog upravljanja, pretprijetnoj pomoći i tradicionalnim vlastitim sredstvima. Države članice moraju obavijestiti Komisiju o tome jesu li prijavljene nepravilnosti dovele do sumnje u prijevaru (pokretanje kaznenog postupka). Razlikujemo nepravilnosti koje su prijavljuju kao prijevara i koje završavaju sudskim postupkom, a gdje je iz analize podataka moguće zaključiti elemente potencijalnog lažnog ponašanja, te nepravilnosti koje se ne prijavljuju kao prijevare, odnosno, svaka druga vrsta prijavljenih nepravilnosti koja se ne utvrdi da je prijevara.

Tablica 12: *Tekuće istrage OLAF-a u razdoblju od 2005. do 2017. godine, podijeljene po sektorima*

Sektor /Godina	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Strukturni fondovi	31	28	21	25	21	53	64	134	149	111	104	69	73
Vanjska pomoć	38	54	64	38	29	77	67	106	82	79	66	52	58
Centralizirani izdaci	30	54	64	38	24	47	36	39	42	49	58	59	71
Carina i trgovina	22	24	30	23	22	37	57	51	54	56	50	60	44
Osoblje EU-a	0	42	46	0	73	139	122	90	46	43	37	48	64
Poljoprivredni fondovi	35	24	30	40	39	117	89	59	82	60	36	21	22
Socijalni fond	0	0	0	0	0	0	0	0	0	42	21	19	5
Duhan i krivotvorena roba	2	7	8	3	12	25	28	14	15	21	18	8	7
Novi financijski instrumenti	0	0	0	0	0	0	0	22	16	13	8	8	18

Izvor: Europska komisija; 2005.-2017.

Najveći broj istraga koje je OLAF otvorio odnosi se na sektor strukturnih fondova i to ukupno 883 slučaja. Nešto manje slučajeva otvoreno je u sektoru Vanjske pomoći, ukupno 810 slučajeva, te u sektoru Osoblje EU-a, ukupno 750 slučajeva. Najmanji broj slučajeva otvoreni su u sektoru Socijalnog fonda, 87 slučajeva, te u sektoru Novih financijskih instrumenata, ukupno 85 slučajeva. Napomenula bih da, radi nedostatka podataka prema navedenom kriteriju, nisu prikazani podaci za razdoblje od 2000.-te do 2004. godine.

Tablica 13: Nepravilnosti prijavljene kao prijevara u razdoblju od 2010. do 2017. godine (u tisućama eura)

Godina	UKUPNI RASHODI		UKUPNI PRIHODI	
	Broj slučajeva	Ukupan iznos (u tisućama eura)	Broj slučajeva	Ukupan iznos (u tisućama eura)
2010	1000	478.000,00	883	165.000,00
2011	507	295.000,00	723	109.000,00
2012	512	313.379,31	682	77.584,72
2013	945	286.516,81	633	60.518,26
2014	848	349.835,38	710	176.218,87
2015	827	557.661,78	612	77.807,67
2016	826	300.595,36	513	82.984,37

Izvor: Europska komisija, 2010.-2017.

U skladu s sektorskim propisima, države članice moraju prijaviti Europskoj komisiji svaku nepravilnost ili sumnju na prijevaru koje otkriju, a koje premašuju iznos od 10.000,00 eura.

Tablica 14: Nepravilnosti koje nisu prijavljene kao prijevara u razdoblju od 2010. do 2017. godine (u tisućama eura)

Godina	UKUPNI RASHODI		UKUPNI PRIHODI	
	Broj	Ukupan iznos (u tisućama eura)	Broj	Ukupan iznos (u tisućama eura)
2010	9349	1.325.510,00	3861	253.000,00
2011	7001	1.215.500,00	3973	278.000,00
2012	6627	2.468.397,99	3912	370.101,22
2013	7798	1.426.159,64	4144	327.361,79
2014	8499	1.805.620,60	4475	802.378,26
2015	14747	2.114.471,93	4492	349.560,28
2016	11557	2.038.686,75	4134	453.757,62

Izvor: Europska komisija, 2010.-2017.

Slučajevi nepravilnosti i povezani iznosi povećavali su od 2009. nadalje. Taj se trend može objasniti većim izdacima za poljoprivredu, uvođenjem IMS-a u 2008. godini, snažnim rastom korisnika IMS-a tijekom posljednjih godina i naporima država članica i Komisije za povećanje kvalitete izvješćivanja o nepravilnostima.

Zanimljiv podatak je da su Francuska, Njemačka i Španjolska od 2004. godine bile odgovorne za prijavljivanje više od 60% od ukupnog broja slučajeva. Taj se postotak tijekom godina smanjio na manje od 20%, iako je njihov udio u ukupnim rashodima ostao manje-više na istoj razini.

Tablica 15: Ukupan zbroj nepravilnosti u razdoblju od 2000. do 2009. godine (u tisućama eura)

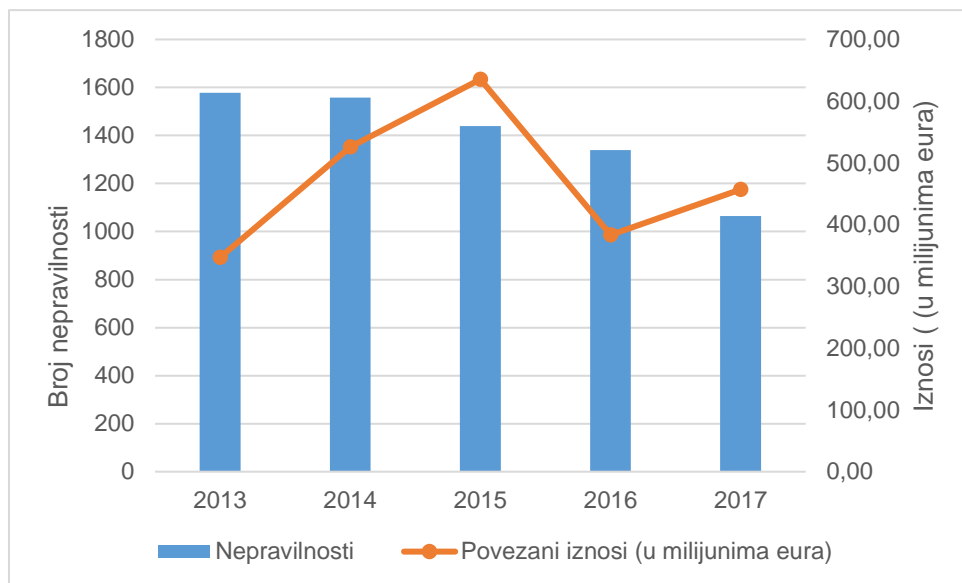
Godina	UKUPNI RASHODI		UKUPNI PRIHODI	
	Broj slučajeva	Ukupan iznos (u tisućama eura)	Broj slučajeva	Ukupan iznos (u tisućama eura)
2000	4184	588.789,00	2539	524.569,31
2001	3609	342.234,00	2199	260.610,65
2002	7941	812.173,00	2335	341.906,56
2003	5724	651.939,00	2453	269.962,77
2004	6728	774.599,00	2735	205.692,00
2005	7094	720.000,00	4982	322.000,00
2006	6860	804.000,00	5705	353.000,00
2007	6047	1.024.000,00	6097	401.000,00
2008	6595	783.200,00	6078	375.000,00
2009	7769	1.452.500,00	5204	357.000,00

Izvor: Europska komisija; 2000.-2010.

U promatranom razdoblju od 2000. do 2009. godine u izvješćima Europske komisije nepravilnosti su evidentirane u ukupnim vrijednostima, odnosno, nepravilnosti koje se smatraju prijevarom i nepravilnosti koje se ne smatraju prijevarom prikazane su ukupnim brojem slučajeva brojem slučajeva i vrijednosti. Snažniji pad slučajeva nepravilnosti ostvaren je u 2007. i 2008. godini, a može se objasniti reformom CAP-a "nevezane izravne potpore" i uvođenjem novog i višeg praga pod kojim se ne prijavljuju nepravilnosti¹³.

¹³ Prag s kojim se ne prijavljuju slučajevi nepravilnosti povećao se s 4.000 eura na 10.000 eura.

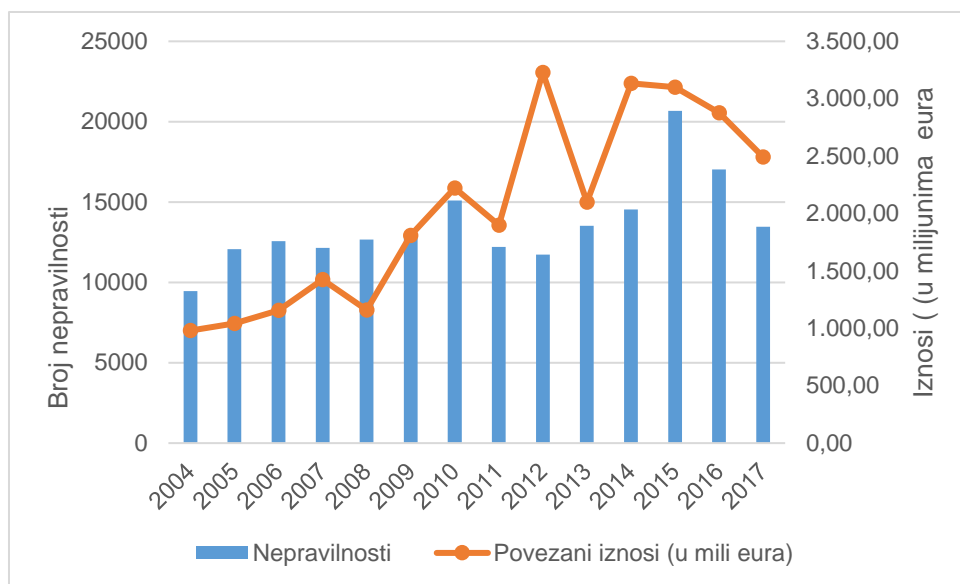
Grafikon 16: Nepravilnosti prijavljene kao prijevara i povezani iznosi u razdoblju od 2013. do 2017. godine (u milijunima eura)



Izvor: Europska komisija, 2014.-2017.

Broj nepravilnosti prijavljenih kao prijevara u 2017. godini smanjio se za 25,85% u odnosu na 2016. godinu, dok su povezani iznosi povećani za 16,12%. Promatrajući petogodišnje razdoblje (2013. - 2017.), to je 48,31% manje nepravilnosti prijavljenih kao prijevara nego u 2013., odnosno, 31,17% ispod petogodišnjeg prosjeka. Financijski utjecaj uvelike varira, jer na njega mogu utjecati pojedinačni slučajevi koji uključuju vrlo velike iznose.

Grafikon 17: Ukupan broj nepravilnosti i povezani iznosi u razdoblju od 2004. do 2017. godine



Izvor: Europska komisija: 2004.-2017.

Na grafikonu 17 uočavamo da je broj ukupnih nepravilnosti oscilirao tijekom promatranog razdoblja, dok su povezani iznosi kontinuirano rasli, osim u 2013. godini kada je vrijednost nepravilnosti snižena za oko 54%. Nakon 2014. zabilježen je trend smanjivanja broja nepravilnosti, kao i ukupne vrijednosti.

U prilogu 1 prikazane su nepravilnosti koje su prijavljene kao prijevara u 2017. godini po zemlji članici. Unutar rashoda nepravilnosti su prikazane po sektoru, dok je za prihode prikazan ukupan broj nepravilnosti i vrijednost za cjelokupne prihode, odnosno, nema prema sektorima.

Kao prijevara je u 2017. godini prijavljeno 1.064 nepravilnosti (tj. 7,9% svih otkrivenih i prijavljenih nepravilnosti), koje uključuju iznos od 457.307.859 eura (tj. 18,36% ukupnih financijskih iznosa na koje su utjecale nepravilnosti), a uključeni su i prihodi i rashodi.

Unutar rashoda u sektoru poljoprivrede (koji čini 44,3% svih nepravilnosti) 5 država članica nije prijavilo nikakve nepravilnosti u obliku prijave i to: Belgija, Grčka, Malta, Finska, Švedska i Ujedinjeno Kraljevstvo. Nasuprot tome, Bugarska, Estonija, Poljska i Rumunjska prijavile su ukupno 167 nepravilnosti kao prijevaru. To čini 60,51% svi

prijavljenih nepravilnosti kao prijevара u sektoru poljoprivrede ukupne vrijednosti 51.980.148,00 eura, tj. 86,81%. Zanimljivo je da Italija ima 36 prijavljenih nepravilnosti ukupne vrijednosti oko 1,3 milijuna eura, a Francuska 9 nepravilnosti, a jednake vrijednosti nepravilnost kao i Italija.

U sektoru unutarnje politike nema nepravilnosti zaprimljenih kao prijevара u 2017. godini. Nadalje, nepravilnosti prijavljene kao prijevара u sektoru Kohezijske politike i ribarstva čine ukupno 55,38% svih nepravilnosti te 84,11% ukupne vrijednosti svih nepravilnosti. Države sa najvećim brojem nepravilnosti jesu: Češka (33), Španjolska (20), Poljska (64), Rumunjska (75) i Slovenija (77). Ove nepravilnosti čine ukupno 77,97% prijavljenih nepravilnosti prijevара unutar sektora. Samo po jednu prijavu imaju Bugarska, Danska, Finska, Hrvatska, Litva i Malta.

Unutar sektora pretpristupne faze zaprimljene su samo dvije nepravilnosti koje čine 0,17% svih vrijednosti nepravilnosti.

Ako analiziramo ukupne nepravilnosti na strani prihoda, najveći broj uočavamo u Belgiji (26 slučajа nepravilnosti, tj. 26,20% ukupne vrijednosti svih nepravilnosti), Francuskoj (98 slučajа nepravilnosti, tj. 17,31% ukupne vrijednosti svih nepravilnosti), Poljska (52 slučajа nepravilnosti, 3% ukupne vrijednosti svih nepravilnosti) i Njemačka (46 slučajа nepravilnosti, 8,62% ukupne vrijednosti svih nepravilnosti). Varijacije iz godine u godinu mogu se pripisati izvješćima o pojedinačnim velikim lažnim slučajevima, koji značajno utječu na godišnje brojke, posebno u državama članicama u kojima se prikupljaju niže količine tradicionalnih vlastitih sredstava.

U ukupnim rashodima najveći broj ukupnih slučajeva nepravilnosti prijavljenih kao prijevара uočavamo u Poljskoj (143), Rumunjskoj (141), Sloveniji (79), Češkoj (41) i Italiji (39). One čine 71,11% svih nepravilnosti na strani rashoda u 2017. godini, odnosno, 82,66% ukupne vrijednosti rashoda. Ukupno je 7 država članica sa prijavljenim nepravilnostima iznad prosječnog broja nepravilnosti za 2017. godinu, a koji iznos 22 slučajа. Poljska je prijavila najveći broj nepravilnosti (195), dok je Slovačka izvijestila o najvišem povezanom iznosu (172.330.743 eura).

U prilogu 2 prikazane su nepravilnosti koje se ne smatraju prijevарom, a koje su prijavljene 2017. prema državi članici i dijelu proračuna. Komisiji je u 2017. prijavljeno

12.406 nepravilnosti koje nisu prijavljene kao prijevara (oko 26,48% manje nego 2016.) Financijski gledano, ukupna vrijednost nepravilnost prihoda i rashoda snižena je za 22,55% tj. sa 2,49 milijardi u 2016. godini na 2,03 milijardi eura u 2017. godini.

Na području poljoprivrede najveći broj nepravilnosti zabilježen je u Italiji (575), Rumunjskoj (445), Portugalu (401), Španjolskoj (335) i Mađarskoj (202). One čine ukupno 64,11% slučajeva nepravilnosti. Na području kohezijske politike i ribarstva zabilježeno je 62,46% svih slučajeva nepravilnosti na rashodovnoj strani. Države sa najvećim brojem nepravilnosti jesu Španjolska (1115), Italija (555), Grčka (504), Poljska (499) i Ujedinjeno Kraljevstvo (413), a koje čine 59,13% svih nepravilnosti na području Kohezijske politike i ribarstva, i skoro ½ ukupne vrijednosti nepravilnosti sektora. Jedino Luxemburg nema zaprimljenu ni jednu nepravilnost u 2017. godini. Zanimljivo je činjenica da je Komisija drugu godinu zaredom izrazila rezervu u godišnjem izvješću o aktivnostima za 2017. o točnosti iznosa TOR-a koje je Ujedinjeno Kraljevstvo prebacilo u proračun EU-a.

Na strani sredstava prihoda, primljeno je je ukupno 4.195 prijava nepravilnost (96% manje nepravilnosti nego na strani rashoda). Najveći broj nepravilnosti, ukupno 1.617 (38% svih nepravilnosti na strani prihoda) prijavljeno je u Njemačkoj, ukupne vrijednosti 85,7 milijuna eura. Nešto manji broj slučajeva prijavljen je u Nizozemskoj, konkretno 442 slučaja, ali vrijednosti 78 milijuna eura.

Tablica 16: Otkrivene nepravilnosti i njihov financijski utjecaj na području tradicionalnih vlastitih resursa za razdoblje od 2013. do 2017. godine od strane država članica i OLAF-a

Država članica	Države članice		OLAF	
	Ukupan broj svih nepravilnosti	Financijski utjecaj kao postotak od prikupljenih TOR-a	Ukupan broj svih nepravilnosti	Financijski utjecaj kao postotak od prikupljenih TOR-a
	Broj	%	Broj	%
Austrija	335	1,07%	11	0,25%
Belgija	1011	2,81%	27	0,87%
Bugarska	119	0,96%	16	1,21%
Cipar	42	1,49%	9	0,18%
Češka	383	2,34%	18	1,61%
Danska	339	1,43%	6	0,56%
Estonija	35	2,17%	7	0,29%
Finska	187	1,19%	8	0,15%
Francuska	1822	1,82%	24	0,34%
Grčka	226	7,10%	13	0,75%
Hrvatska	64	1,75%	2	0,07%
Irska	146	1,06%	10	0,06%
Italija	832	1,34%	31	0,24%
Latvija	117	4,88%	10	2,10%
Litva	225	2,21%	14	1,02%
Luxemburg	0	0,00%	0	0,00%
Mađarska	199	1,80%	12	0,29%
Malta	17	4,52%	3	1,32%
Nizozemska	2257	2,99%	48	1,86%
Njemačka	9250	2,23%	35	0,23%
Poljska	713	1,07%	25	0,85%
Portugal	162	2,55%	16	1,22%
Rumunjska	337	3,37%	27	1,56%
Slovačka	82	0,98%	11	50,30%
Slovenija	81	0,63%	14	0,55%
Španjolska	1683	2,77%	34	1,06%
Švedska	478	1,08%	14	0,30%
Ujedinjeno kraljevstvo	4990	1,90%	41	11,70%
UKUPNO	26.108	2,01%	496	2,58%

Izvor: Europska komisija, 2018.

Tablica 16 prikazuje broj nepravilnosti (slučajeva prijevare) otkrivenih u području tradicionalnih vlastitih sredstava između 2013. i 2017. godine i postotak koji njihov financijski utjecaj predstavlja u ukupnim tradicionalnim vlastitim sredstvima proračuna EU-a. Rezultati OLAF-a prikazani su zajedno s rezultatima nacionalnih vlasti.

Što se tiče tradicionalnih vlastitih sredstava, financijske preporuke OLAF-a iznosile bi 2,58% od ukupno prikupljenih tradicionalnih vlastitih sredstava, u usporedbi s 2,01% za sve države članice zajedno. To znači da u tom razdoblju financijske preporuke OLAF-a premašuju cjelokupni financijski učinak istražnih i kontrolnih aktivnosti država članica. Iako je OLAF utvrdio manje nepravilnosti od nacionalnih tijela u cjelini, njihov je financijski učinak u prosjeku znatno veći. To svjedoči o predanosti OLAF-a učinkovitom korištenju svojih resursa, te se usredotočuje na slučajeve u kojima bi njihov doprinos donio najviše dodane vrijednosti.

Tablica 17: Otkrivene nepravilnosti i njihov financijski utjecaj u područjima europskih strukturnih i investicijskih fondova i poljoprivrede za razdoblje od 2013. do 2017. godine od strane država članica i OLAF-a

Zajedničko upravljanje: kohezija i prirodni resursi					
	Države članice		OLAF		
Država članica	Ukupan broj svih nepravilnosti	Financijski učinak kao% rashoda	Istrage sa preporukom	završene izdanom	Financijske preporuke kao% rashoda
	Broj	%	Broj		%
Austrija	371	0,30%	2		0,02%
Belgija	387	0,48%	1		0,02%
Bugarska	904	1,67%	43		0,54%
Cipar	104	0,89%	0		0,00%
Češka	3480	3,40%	7		0,08%
Danska	205	0,30%	0		0,00%
Estonija	414	1,54%	0		0,00%
Finska	139	0,08%	0		0,00%
Francuska	1240	0,28%	8		0,01%
Grčka	2251	2,76%	7		0,30%
Hrvatska	86	0,56%	1		0,00%
Irska	1432	2,41%	0		0,00%
Italija	4101	1,27%	20		0,31%
Latvija	611	2,89%	1		0,00%
Litva	1109	2,21%	3		0,06%
Luxemburg	2	0,09%	0		0,00%
Mađarska	2808	1,20%	49		3,92%
Malta	117	2,42%	1		0,00%
Nizozemska	813	1,74%	4		0,04%
Njemačka	1771	0,33%	7		0,40%
Poljska	5461	1,74%	21		0,09%
Portugal	2422	1,49%	9		0,36%
Rumunjska	5759	3,21%	107		0,52%
Slovačka	1672	11,39%	16		2,09%
Slovenija	297	1,92%	1		0,12%
Španjolska	11161	3,13%	5		0,40%
Švedska	224	0,21%	0		0,00%
Ujedinjeno kraljevstvo	3062	0,75%	5		0,04%
UKUPNO	52.403	1,83%	325		0,43%

Izvor: Europska komisija, 2018

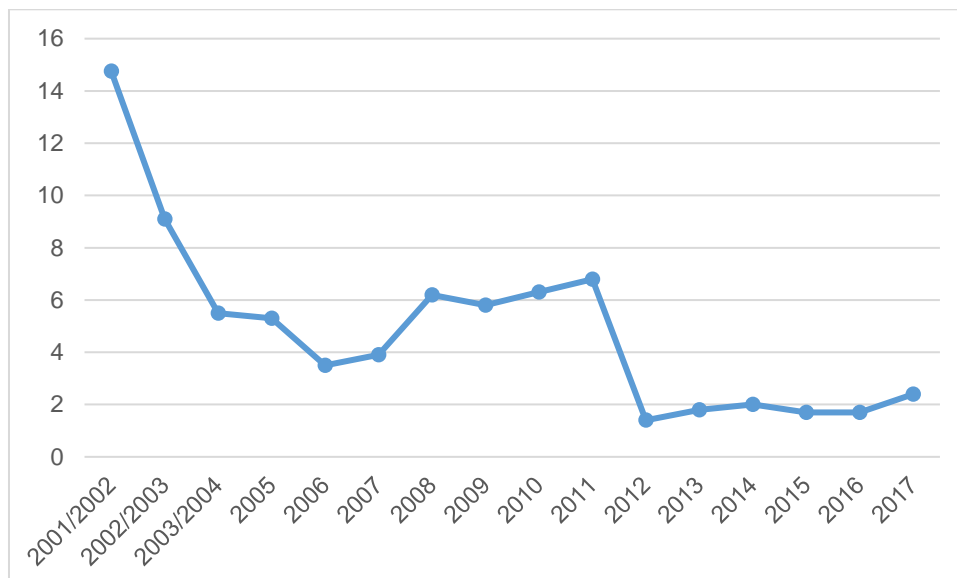
Rezultati OLAF-a značajni su i u područjima podijeljenog upravljanja, gdje financijski učinak aktivnosti svih država članica zajedno čini 1,83% , dok je OLAF sam preporučio oporavak od 0,43% rashoda. U tom području financijske preporuke OLAF-a predstavljale bi 19% do 23% cjelokupnog učinka istražnih i kontrolnih aktivnosti. Najveći broj završenih istraga sa izdanim preporukama od strane OLAF-a zabilježen je u Rumunjskoj (1079), Mađarskoj (49), Bugarskoj (43), Poljskoj (21) te Italiji (20). Mađarska je zanimljiva i po tome da je financijski učinak slučajeva OLAF-a bio 3 puta veći od nacionalnih istraga, i to već drugu godinu zaredom.

Tablica 18: Prikaz OLAF-ove istražne aktivnosti u razdoblju od 2000. do 2017. godine

	Faza odabira	Otvorene istrage	Zaključene istrage	Izdane preporuke
2000/2001	589,00	68,00	396,00	-
2001/2002	588,00	552,00	755,00	-
2002/2003	585,00	308,00	491,00	-
2003/2004	637,00	51,00	443,00	-
2005	802,00	214,00	233,00	-
2006	826,00	195,00	217,00	-
2007	886,00	210,00	232,00	-
2008	1.028,00	152,00	146,00	125
2008	888,00	152,00	146,00	175
2009	959,00	160,00	140,00	194
2010	975,00	152,00	136,00	172
2011	926,00	146,00	154,00	175
2012	1.264,00	431,00	266,00	199
2013	1.294,00	253,00	293,00	353
2014	1.417,00	234,00	250,00	397
2015	1.372,00	219,00	304,00	364
2016	1.136,00	219,00	272,00	346
2017	1.111,00	215,00	197,00	309
UKUPNO	17.283,00	3.931,00	5.071,00	2684

Izvor: Europska komisija, 2000.-2017.

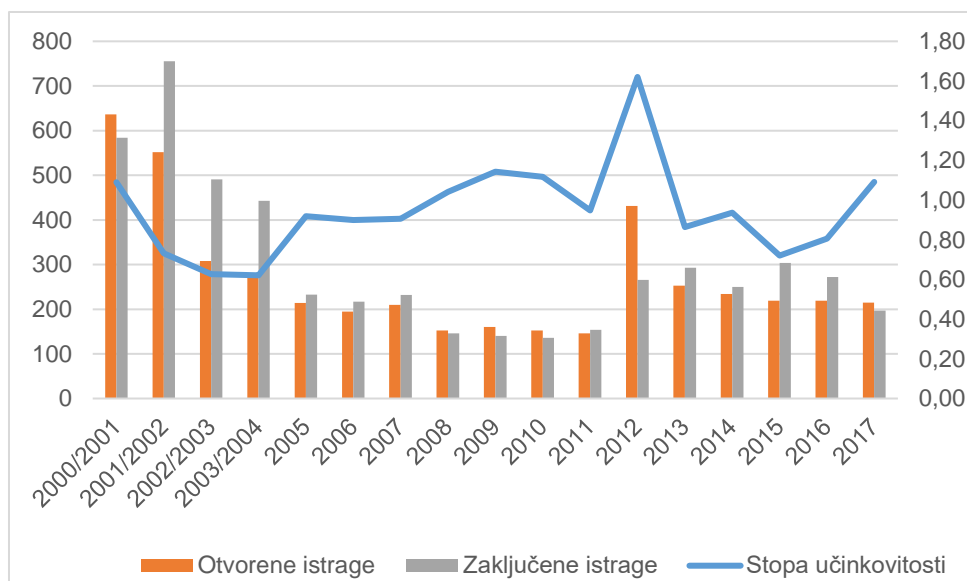
Grafikon 18: Prosječno trajanje faze odabira slučajeva OLAF-a od 2002. do 2017. godine (u mjesecima)



Izvor: Europska komisija, 2001.-2017.

Kako smo već u trećem poglavlju objasnili, tijekom faze odabira, jedinica za odabir i pregled istrage analizira primljene informacije o mogućem istraživačkom interesu i daje mišljenje generalnom direktoru o tome treba li otvoriti istragu ili slučaj koordinacije. OLAF je postupno uspostavio novi sustav upravljanja za učinkovitije postupanje s ulaznim informacijama od istraživačkog interesa, koji se naziva Jedinствена точка ulaska (SPE). Svrha SPE je ubrzati otvaranje novih slučajeva odabira i njihovo dodjeljivanje selektorima. Upravo je na Grafikonu prikazano kako se tijekom promatranog razdoblja prosječno vrijeme faze odabira smanjilo sa 14,75 mjeseci u 2001. godini, na 2,4 mjeseca u 2017. godini. Razlika je 12,35 mjeseci. OLAF uspijeva zadržati prosječno trajanje faze odabira, unatoč kontinuiranom rastućem opsegu ulaznih informacija. Planom upravljanja propisano je da prosječna dužina izbora ne bi trebala biti dulja od 2 mjeseca.

Grafikon 19: Grafički prikaz broja otvorenih i zatvorenih istraga i stope učinkovitosti u razdoblju od 2000. do 2017. godine



Izvor: Europska komisija, 2000.-2017.

Grafikon 19 prikazuje broj slučajeva koji su otvoreni i zatvoreni godišnje u razdoblju od 2000. do 2017. godine. To ilustrira da se stopa učinkovitosti sve više približavala 1 tijekom vremena. Ona predstavlja omjer broja otvorenih i zatvorenih slučajeva. Vrijednost 1 postavljena je kao srednjoročni cilj kako bi se radno opterećenje prilagodilo raspoloživim resursima i kako bi se izbjeglo prekomjerno zaostajanje u slučajevima. OLAF je tijekom godine otvorio manje slučajeva i koncentrirao svoje napore na zatvaranje većeg broja slučajeva nego u prethodnim godinama, što se odražava u stopi rješavanja. Iznimka je 2012. godina kada je uočljivo naglo otvaranje većeg broja istraga. Promatramo li odnos 2011. i 2012. godine, otvoreno je 66,13% više istraga u 2012. godini. Cilj OLAF-a je osigurati dugoročnu održivost svog slučaja tako što će osigurati da broj slučajeva koji se otvaraju svake godine bude u velikoj mjeri usklađen s brojem zatvorenih predmeta.

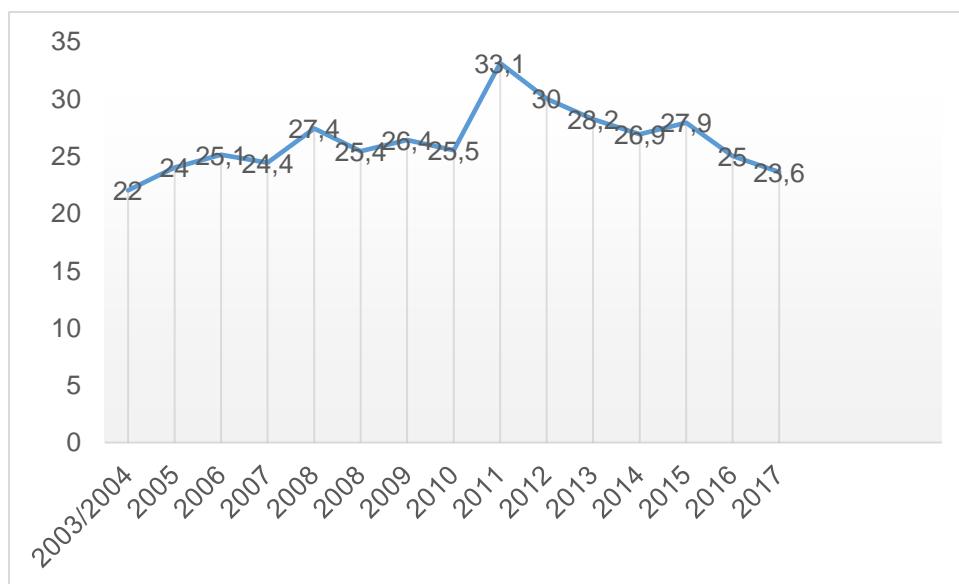
Grafikon 20: *Prosječno vrijeme zatvaranja istraga od strane OLAF-a u razdoblju od 2000. do 2017. godine (u mjesecima)*

	Zaključene istrage	Prosječno vrijeme do zaključenja istrage
2000/2001	396	26
2001/2002	755	37
2002/2003	491	24
2003/2004	443	22
2005	233	24
2006	217	25,1
2007	232	24,4
2008	146	27,4
2008	146	25,4
2009	140	26,4
2010	136	25,5
2011	154	33,1
2012	266	30
2013	293	28,2
2014	250	26,9
2015	304	27,9
2016	272	25
2017	197	23,6

Izvor: Europska komisija: 2000.-2017.

Iz tablice 20 vidimo da broj zaključenih istraga od 2012. godine kontinuirano raste te time OLAF pokazuje svoju sposobnost otkrivanja i istraživanja složenih sustava prijevara diljem Europe i šire.

Grafikon 21: Grafički prikaz prosječnog vremena do zaključenja istraga OLAF-a (u mjesecima)



Izvor: Europska komisija: 2000.-2017.

Ukoliko analiziramo prosjek vremena do zatvaranja slučaja, on iznosi 26,77 mjeseci u promatranom razdoblju. 2011. godine zabilježeno je vidljivo povećanje vremena trajanja istrage. Razlog može biti zaključivanje većeg broja istraga koje su otvorene prethodnih godina.

Tablica 19: Postotak tekućih istraga OLAF-a koje traju više od 20 mjeseci od 2010. do 2017. godine

	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015	2016.	2017.
Postotak tekućih istraga koje traju više od 20 mjesec	37,00%	41,00%	38,00%	22,00%	30,00%	30,00	20,00	22,00
						%	%	%

Izvor: Europska komisija, 2017.

Iz tablice 19 vidimo kako je postotak tekućih istraga koje traju više od 20 mjeseci u razdoblju od 2010- do 2017. godine smanjen za 68,18%, odnosno, za 15 postotnih bodova. Značajno je smanjen postotak dugotrajnih istraga u odnosu na razdoblje prije reorganizacije, s 38% u 2011. na 22% u 2015. godini.

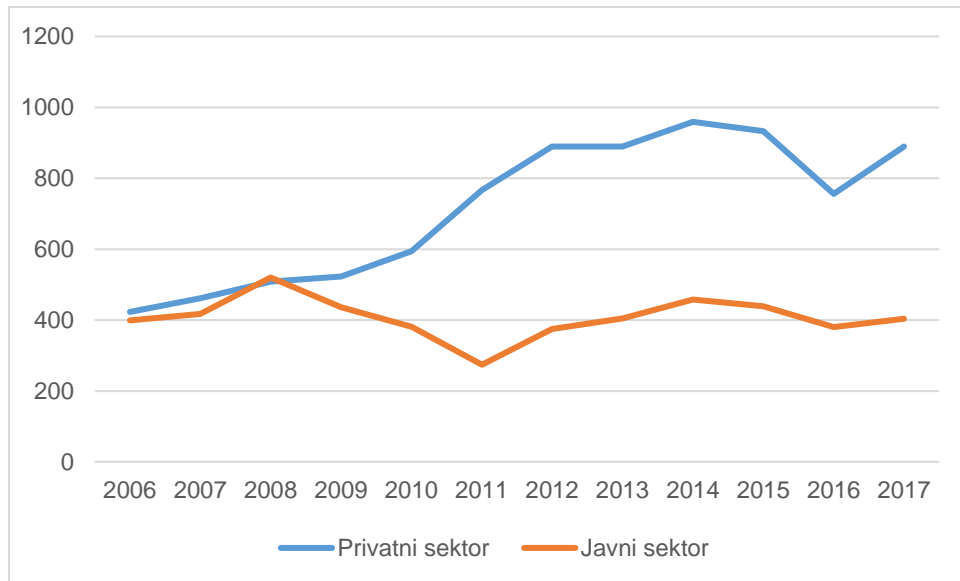
Tablica 20: Zaprimljene informacije o nepravilnostima prema izvoru u razdoblju od 2006. do 2017. godine

Godina/Izvor informacija	Privatni	Javnost	UKUPNO
2006	423	399	822
2007	461	417	878
2008	508	520	1028
2009	523	436	975
2010	594	381	975
2011	767	274	1041
2012	889	375	1264
2013	889	405	1294
2014	959	458	1417
2015	933	439	1372
2016	756	380	1136
2017	889	404	1293

Izvor: Europska komisija: 2006.-2017.

Nakon stalnog porasta ulaznih informacija od 2000. godine, OLAF je u 2014. godini zaprimio je najveći broj prijava od njegova stvaranja. To ne znači nužno da se broj prijevara i korupcija povećao, ali pokazuje kako se povećava povjerenje u OLAF i njegovo djelovanje te da postoje visoka očekivanja institucija i javnosti. Javni izvori obično dostavljaju značajnije informacije o nepravilnostima i prijevarama od privatnih subjekata. Stoga, na temelju tih informacija, OLAF češće može pokrenuti postupak.

Grafikon 22: Usporedni prikaz kretanja primljenih informacija iz javnog i privatnog sektora u razdoblju od 2006. do 2017. godine



Izvor: Europska komisija, 2007.-2017.

Na grafikonu 22 uočavamo trend povećavanja ulaznih informacija od strane privatnog sektora, dok javni sektor bilježi oscilacije i tek nakon 2011. godine počinje rasti.

Povećanje informacija iz javnih izvora odražava bolju suradnju OLAF-a sa svojim partnerskim institucijama i drugim javnim tijelima, kao i provedbu strategija za borbu protiv prijevara u službama Komisije te je rast ulaznih informacija iz javnog sektora predstavlja pozitivne rezultate OLAF-a.

5. ZAKLJUČAK

Bez obzira na to kako se javni novac upotrebljava, uvijek postoji rizik od prijevара pa tako i na razini proračuna EU. Borba protiv korupcije i prijevара odgovornost je prvenstveno pojedinačnih država, pa su članice EU-a uvele većinu potrebnih pravnih instrumenata i uspostavile institucije za njihovo sprječavanje i suzbijanje. Budući da zemlje EU-a upravljaju s 80% sredstava EU-a, one su odgovorne i za provođenje istraga i kazneni progon slučajeva korupcije i prijevара koji se odnose na proračun EU-a.

Kada govorimo o kontroli proračuna EU-a, u smislu njegove zakonitosti i svrsishodnosti trošenja sredstava, 2 (dvije) su temeljne institucije koje se time bave, Sud i OLAF. Sud je neovisni revizor EU-a koji ispituje zakonitost i pravilnost svih prihoda i rashoda te ispravnost financijskog upravljanja. U slučaju da Sud tijekom revizije utvrdi slučajeve sumnji na prijevара, Sud ih tada prijavljuje OLAF-u radi preliminarne analize i moguće istrage. Sud u prosjeku revizijom obuhvati oko 94% rashoda proračuna EU-a. Rashodi EU-a za 2017. godinu iznosili su 137,4 milijarde eura, dok je revizijom Suda obuhvaćeno 100,2 milijarde eura, odnosno, oko 73% ukupnih plaćanja EU-a. " Za razliku od prethodnih godina, razmjerno je mali udio područja Kohezije obuhvaćen revizijom. Sud procjenjuje „najizgledniju stopu pogreške“ za svako područje VFO-a kako bi ocijenio pravilnost transakcija prihoda i rashoda. U приходима ne postoje značajne pogreške. Kad je riječ o rashodima, Sud upućuju na to da je stopa pogreške značajna. U 2017. godini iznosila je 2,4%, a radi se o sredstvima koja prema procjeni Suda nisu trebala biti isplaćena iz proračuna EU-a. Rezultati se poboljšavaju iz godine u godinu te je upravo u 2017. godini zabilježena najniža stopa kao rezultat kontinuiranog poboljšanja upravljanja sredstvima, ali i dalje prelazi prag značajnosti od 2%. Ukoliko Sud tijekom revizije, ili na temelju zaprimljenih informacija, posumnja na prijevара, istu prijavljuje OLAF-u, koji je druga institucija za kontrolu trošenja sredstava proračuna.

OLAF igra ključnu ulogu u sprečavanju i rješavanju prijevара u приходима, kao i u pomaganju nacionalnoj carinskoj upravi. Jedino je tijelo s neovisnim istražnim ovlastima. Samo u 2017. godini prijavljeno je ukupno 1.064 nepravilnost kao prijevара u ukupnom iznosu od 0,46 milijardi eura te 12.406 nepravilnosti koje nisu prijavljene

kao prijevvara u ukupnom iznosu od 2,03 milijardi eura. Konkretno u brojkama: od 2010. do 2017. godine zatvoreno je preko 1.800 istraga, preporučeni povrat u iznosu od 6,6 milijardi eura u proračun EU-a, izdano više od 2300 preporuka za sudske, financijske, disciplinske i upravne mjere koje trebaju poduzeti nadležna tijela država članica i EU. Navedene brojke ne označavaju visoku razinu korupcije u zemlji, već da je razvijen sustav kontrole i otkrivanja nepravilnosti. U razdoblju 2010. – 2017. OLAF je u vezi sa slučajevima koje mu je uputio Sud preporučio povrat sredstava u ukupnom iznosu od 294,7 milijuna eura. Prosječno vrijeme do zatvaranje istrage iznosi 26,77 mjeseci. Rezultati se također poboljšavaju iz godine u godinu, ali nedovoljno brzo. Velik broj izdanih preporuka u državama članicama bude odbačeno. Dokazi koje OLAF prikupi znaju biti nedovoljni za sankcije i kazneni progon i to predstavlja najčešći razlog odbacivanja. Problem predstavljaju i različita zakonodavstva, kao i zastara. Kontinuirano povećanje ulaznih informacija o nepravilnostima odraz su povećanja povjerenja u djelovanje sustava kontrola. OLAF nema kontakt sa državama članicama tijekom istrage. Navedeno bi trebalo promijeniti i OLAF-u bi trebale biti pružene dodatne ovlasti tijekom istrage.

Neophodno je da su sve institucije EU-a udružene i koordinirane, kao i same države članice jer su njihova upravljačka tijela prva linija obrane od prijevvara. Jako mali broj država članica ima razvijenu konkretnu strategiju za borbu protiv prijevvara što predstavlja neznanje o količini sredstava koja su na taj način izgubljena i koliko je zapravo važna kontrola i povjerenje u sustav kontrole. Također, različito tumačenje zakonodavstva može predstavljati veliki problem i donijeti do lažnih rezultata, jer ono što jedna država tumači kao prijevvaru, u drugoj se to tumači kao nepravilnost te se uopće ne prijavljuje Komisiji i OLAF-u. U budućem razdoblju je svakako potrebno raditi na proširenju ovlasti OLAF-a u području sankcija, a nacionalna tijela bi trebala puno ranije biti upućena u istrage koje se odvijaju u njihovoj državi kako bi doprinijeli informacije i ubrzali proces istrage. Na taj način bi broj sudskih istraga na temelju izdanih preporuka OLAF-a, kao i preporučeni povrat sredstava, zasigurno bio puno značajniji.

POPIS LITERATURE

A) KNJIGE

1. **Kersan-Škabić, I., 2012.**, *Ekonomija europske unije*, Sveučilište Jurja Dobrile u Puli, Pula.

B) ČASOPISI I PUBLIKACIJE

Dostupno na: <https://tobaccocontrol.bmj.com/content/7/1/66>,

1. **Đurđević, H., 2004.**, *Proračun Europske unije*, Financijska teorija i praksa 28 (2) str. 181-202. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/5740>,
2. **Hren, M., Šarić, M., 2017.** *Analiza proračuna Europske Unije za 2017. godinu s posebnim osvrtom na Republiku Hrvatsku*. *Pravnik: časopis za pravna i društvena pitanja*, Vol. 51 No. 101. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/187695>,
3. **Jelić, N., 2002.** *Nova afera šećer: Italija, Austrija i Njemačka zaustavile uvoz iz RH*. Dostupno na: <http://www.hsp1861.hr/vijesti2/020712nj.htm>
4. **Joossens, I., Raw, M., 1998.**, *Cigarette smuggling in Europe: who really benefits?*,
5. **Mijatović, N., Perić, R., Lerman, B., 2012.**, *Proračunska pitanja Europske unije: Preispitivanje financijske autonomije*. [Pravni vjesnik: časopis za pravne i društvene znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta J.J. Strossmayera u Osijeku, Vol. 28 No. 2](#). Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/121028>,
6. **Šimović, H., 2005.**, *Proračun Europske unije*, Financijska teorija i praksa 29 (3) str. 299-315. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/5680>,

Tobacco control 7:66-7166.

C) ELEKTRONIČKI IZVORI INFORMACIJA

1. **Europski revizorski sud, EU Budget.**

Dostupno na: <https://www.eca.europa.eu/hr/Pages/EUBudgetIntroduction.aspx>

2. **Europska unija.** *Proračun EU-a.* Dostupno na: https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-budget_hr,
3. **European Commission:** *EUROPEAN ANTI-FRAUD OFFICE.* Dostupno na: <https://ec.europa.eu/anti-fraud/>,
4. **European Commision:** EU expenditure and revenue 2014-2020. Dostupno na: https://ec.europa.eu/budget/graphs/revenue_expenditure.html
5. **EUR-Lex.** *Budget EU.* Dostupno na: https://eurlex.europa.eu/summary/chapter/budget.html?root_default=SUM_1_CODED=06,
6. **European Parliament,** *Fact Sheets on the European Union.* Dostupno na: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/31/budgetary-control>,

D) SLUŽBENI DOKUMENTI

1. **European Anti Fraud Office, 2000.** *Report of the European anti fraud office: report for the period 1 June 2000 - 31 May 2001.* Dostupno na: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/rep_olaf_2001_en.pdf,
2. **European Anti Fraud Office, 2002.** *Report of the European anti fraud office: Third Activity report for the year ending June 2002.* Dostupno na: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/rep_olaf_2002_en.pdf,
3. **European Anti Fraud Office, 2003.** *Report of the European anti fraud office: Fourth Activity Report for the year ending June 2003.* Dostupno na: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/rep_olaf_2002_2003_en.pdf,
4. **European Anti Fraud Office, 2002.-2003.** *Report of the European anti fraud office: Fifth Activity Report for the year ending June 2003.-2004.* Dostupno na: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/rep_olaf_2003_2004_en.pdf,
5. **European Anti Fraud Office, 2004.-2005.** *Report of the European anti fraud office: Sixth Activity Report for the period 1 July 2004 to 31 December 2005.*

- Dostupno na: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/rep_olaf_2005_en.pdf,
6. **European Anti Fraud Office, 2006.** *Report of the European anti fraud office: Seventh Activity Report for the period 1 January 2006 to 31 December 2006.*
Dostupno na: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/rep_olaf_206_en.pdf,
7. **European Anti Fraud Office, 2007.** *Report of the European anti fraud office. Summary version: Eighth Activity Report for the period 1 January 2007 to 31 December 2007.* Dostupno na: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/rep_olaf_2007_en.pdf,
8. **European Anti Fraud Office, 2008.** *Report of the European anti fraud office: Ninth Activity Report for the period 1 January 2008 to 31 December 2008.*
Dostupno na: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/rep_olaf_2008_en.pdf,
9. **European Anti Fraud Official, 2009.** *Office Summary: Tenth Activity Report 1 January to 31 December 2009.* Dostupno na: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/rep_olaf_2009_en.pdf,
10. **European Anti Fraud Office, 2010.** *Eleventh operational report of the European Anti-fraud Office 1 January to 31 December 2010.* Dostupno na: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/rep_olaf_2010_en.pdf,
11. **European Anti Fraud Office, 2011.** *The OLAF report 2011.* Dostupno na: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/olaf_report_2011_en.pdf,
12. **European Anti Fraud Office, 2012.** *The OLAF report 2012.* Dostupno na: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/olaf_report_2012_en.pdf,
13. **European Anti Fraud Office, 2013.** *The OLAF report 2013.* Dostupno na: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/olaf_report_2013_en.pdf,
14. **European Anti Fraud Office, 2014.** *The OLAF report 2014.* Dostupno na: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/olaf_report_2014_en.pdf,

15. **European Anti Fraud Office, 2015.** *The OLAF report 2015.* Dostupno na: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2015_en.pdf,
16. **European Anti Fraud Office, 2016.** *The OLAF report 2016.* Dostupno na: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2016_en.pdf,
17. **European Anti Fraud Office, 2017.** *The OLAF report 2017.* Dostupno na: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2017_en.pdf,
18. **Commission of the European Communities, 2000.** *ANNUAL REPORT 2000 PROTECTION OF THE COMMUNITIES' FINANCIAL INTERESTS AND THE FIGHT AGAINST FRAUD.* Dostupno na: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/rep_comm_2000_en.pdf,
19. **Commission of the European Communities, 2001.** *REPORT FROM THE COMMISSION PROTECTION OF THE FINANCIAL INTERESTS OF THE COMMUNITIES AND FIGHT AGAINST FRAUD - ANNUAL REPORT 2001.* Dostupno na: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/rep_comm_2001_en.pdf,
20. **Commission of the European Communities, 2002.** *COMMISSION REPORT PROTECTION OF THE FINANCIAL INTERESTS OF THE COMMUNITY AND FIGHT AGAINST FRAUD - ANNUAL REPORT 2002.* Dostupno na: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/2002_en.pdf,
21. **Commission of the European Communities, 2003.** *REPORT FROM THE COMMISSION PROTECTION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES' FINANCIAL INTERESTS AND THE FIGHT AGAINST FRAUD - ANNUAL REPORT 2003.* Dostupno na: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/2003_en.pdf,
22. **Commission of the European Communities, 2004.** *REPORT FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL AND THE EUROPEAN PARLIAMENT Protection of the financial interests of the Communities - fight against fraud Commission's annual report 2004.* Dostupno na: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/2004_en.pdf,
23. **Commission of the European Communities, 2005.** *REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Protection of the Communities' financial interests – Fight against fraud – Annual report 2005.* Dostupno na: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/2005_en.pdf,

24. **Commission of the European Communities, 2006.** *COMMISSION REPORT TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND TO THE COUNCIL Protection of the Communities' financial interests – Fight against fraud – Annual report 2007.* Dostupno na: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/2007_en.pdf,
25. **Commission of the European Communities, 2007.** *COMMISSION REPORT TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND TO THE COUNCIL Protection of the Communities' financial interests – Fight against fraud – Annual report 2007.* Dostupno na: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/2007_en.pdf,
26. **Commission of the European Communities, 2008.** *COMMISSION REPORT TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND TO THE COUNCIL Protection of the Communities' financial interests — Fight against fraud — Annual Report 2008.* Dostupno na: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/2008_report_en.pdf,
27. **European Commission, 2009.** *REPORT FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL AND THE EUROPEAN PARLIAMENT Protection of the European Union's financial interests-Fight against fraud-Annual Report 2009.* Dostupno na: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/2009_en.pdf,
28. **European Commission, 2010.** *REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Protection of the European Union's financial interests-Fight against fraud-Annual Report 2010.* Dostupno na: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/2010_en.pdf,
29. **European Commission, 2011.** *REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Protection of the European Union's financial interests-Fight against fraud-Annual Report 2011.* Dostupno na: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/2011_pif_report_en_0.pdf,
30. **European Commission, 2012.** *REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Protection of the European Union's financial interests-Fight against fraud-Annual Report 2012.* Dostupno na: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/pif_report_2012_en.pdf,

31. **European Commission, 2013.** *REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Protection of the European Union's financial interests-Fight against fraud-Annual Report 2013.* Dostupno na: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/1_act_part1_en.pdf,
32. **European Commission, 2014.** *REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Protection of the European Union's financial interests-Fight against fraud-Annual Report 2014.* Dostupno na: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/pif_report_2015_en.pdf,
33. **European Commission, 2015.** *REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Protection of the European Union's financial interests-Fight against fraud-Annual Report 2015.* Dostupno na: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/pifreport_2015_en.pdf,
34. **European Commission, 2016.** *REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Protection of the European Union's financial interests-Fight against fraud-Annual Report 2016.* Dostupno na: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/1_act_part1_v2_en.pdf,
35. **European Commision, 2017.** *REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL: 29th Annual Report on the Protection of the European Union's financial interests — Fight against fraud — 2017.* Dostupno na: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/pif_report_2017_en.pdf,
36. **Europski revizorski sud, 2007.** *Annual Reports concerning the financial year 2007.* Dostupno na: https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/ar07/ar07_en.pdf,
37. **Europski revizorski sud, 2008.** *Annual Reports concerning the financial year 2008.* Dostupno na: https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/ar08/ar08_en.pdf,
38. **Europski revizorski sud, 2009.** *Annual Reports concerning the financial year 2009.* Dostupno na: https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/ar09/ar09_en.pdf,

39. **Europski revizorski sud, 2010.** *Annual Reports concerning the financial year 2010.* Dostupno na: https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/ar10/ar10_en.pdf,
40. **Europski revizorski sud, 2011.** *Annual Reports concerning the financial year 2011.* Dostupno na: https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/ar11/ar11_en.pdf,
41. **Europski revizorski sud, 2012.** *Annual Reports concerning the financial year 2012.* Dostupno na: https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/ar12/ar12_hr.pdf,
42. **Europski revizorski sud, 2013.** *Godišnja izvješća za financijsku godinu 2013.* Dostupno na: https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/ar13/ar13_hr.pdf,
43. **Europski revizorski sud, 2014.** *Godišnja izvješća za financijsku godinu 2014.* Dostupno na: <https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/annualreports-2014/annualreports-2014-HR.pdf>,
44. **Europski revizorski sud, 2015.** *Godišnja izvješća za financijsku godinu 2015.* Dostupno na: <https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/annualreports-2015/annualreports-2015-hr.pdf>,
45. **Europski revizorski sud, 2016.** *Godišnja izvješća za financijsku godinu 2016.* Dostupno na: <https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/annualreports-2016/annualreports-2016-hr.pdf>,
46. **Europski revizorski sud, 2017.** *Annual Reports concerning the financial year 2017.* Dostupno na: <https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/annualreports-2017/annualreports-2017-hr.pdf>,
47. **European Commission 2018.** *EU Budget 2017 Financial Report.* Dostupno na: http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2018/financial-report_en.pdf
48. **Europski revizorski sud, 2019.** *Tematsko izvješće br. 06/2019: Suzbijanje prijevara pri potrošnji sredstava EU-a za koheziju: upravljačka tijela moraju poboljšati otkrivanje prijevara, poduzimanje odgovarajućih mjera i koordinaciju relevantnih aktivnosti.* Dostupno na: <https://www.eca.europa.eu/hr/Pages/DocItem.aspx?did={33E44A9F-C350-4762-99B4-15F21EC93699}>,

49. **Europski revizorski sud, 2019.** *Tematsko izvješće br. 01/2019.: Borba protiv prijevara u rashodima EU-a: potrebno je odlučno djelovati.* Dostupno na: <https://www.eca.europa.eu/hr/Pages/DocItem.aspx?did=48858>
50. **Europska unija, 2012.** *UREDBA (EU, Euratom) br. 966/2012 EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA od 25. listopada 2012. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije i o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 1605/2002.* Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex%3A32012R0966>

POPIS GRAFIKONA

Grafikon 1: Tradicionalna vlastita sredstava proračuna EU u razdoblju od 2000. do 2017. godine, u milijunima eura.....	12
Grafikon 2: Prihodi EU proračuna temeljeni na uplati PDV-a za razdoblje od 2000. do 2017. godine (u milijunima eura)	14
Grafikon 3: Prihodi temeljeni na BNP-u za razdoblje od 2000. do 2017. godine (u milijunima eura)	15
Grafikon 4: Strukture prihoda u proračunu EU-a za razdoblje od 2000. do 2017. godine	16
Grafikon 5: Struktura prihoda proračuna EU-a u 2017. godini.....	17
Grafikon 6: Nacionalni doprinosi po državi članici prikupljeni u ime proračuna EU-a u 2017. godini (u milijunima eura).....	17
Grafikon 7: Struktura rashoda proračuna EU-a za razdoblje od 2000. do 2006. godini	22
Grafikon 8: Struktura rashoda proračuna EU-a za razdoblje od 2007. do 2017. godine	24
Grafikon 9: Istražna aktivnost OLAF-a: trendovi u istragama protiv prijevara u razdoblju od 2000. do 2017. godine	40
Grafikon 10: Promjena broja zadržki u vezi s BNP-om i PDV-om te otvorenih pitanja o tradicionalnim vlastitim sredstvima od 2012. do 2017. godine	55
Grafikon 11: Usporedni prikaz transakcija koje je Sud obuhvatio revizijom i rashoda proračuna EU-a u razdoblju od 2009. do 2017. godine	60
Grafikon 12: Udio proračuna EU-a koji je obuhvaćen revizijom u razdoblju od 2009. do 2017. godine.....	60
Grafikon 13: Prikaz procijenjene stope pogreške, gornje i donje granice pogreške te razine značajnosti u razdoblju od 2010. do 2017. godine.....	66
Grafikon 14: Doprinos ukupnoj procijenjenoj stopi pogreške od 2014. godine do 2017. godine. po naslovima VFO-a.	67
Grafikon 15: Transakcije u područjima Prirodni resursi i Kohezija koje su obuhvaćene revizijom od 2014. do 2017. godine (u milijardama eura)	68
Grafikon 16: Nepravilnosti prijavljene kao prijevara i povezani iznosi u razdoblju od 2013. do 2017. godine (u milijunima eura).....	75

Grafikon 17: Ukupan broj nepravilnosti i povezani iznosi u razdoblju od 2004. do 2017. godine.....	76
Grafikon 18: Prosječno trajanje faze odabira slučajeva OLAF-a od 2002. do 2017. godine (u mjesecima)	83
Grafikon 19: Grafički prikaz broja otvorenih i zatvorenih istraga i stope učinkovitosti u razdoblju od 2000. do 2017. godine	84
Grafikon 20: Prosječno vrijeme zatvaranja istraga od strane OLAF-a u razdoblju od 2000. do 2017. godine (u mjesecima)	85
Grafikon 21: Grafički prikaz prosječnog vremena do zaključenja istraga OLAF-a (u mjesecima)	86
Grafikon 22: Usporedni prikaz kretanja primljenih informacija iz javnog i privatnog sektora u razdoblju od 2006. do 2017. godine.....	88

POPIS TABLICA

Tablica 1: Kretanje rashoda proračuna EU-a u razdoblju od 2000. do 2006. godine (u milijardama eura).....	21
Tablica 2: Kretanje rashoda proračuna EU-a u razdoblju od 2007. do 2017. godine (u milijardama eura).....	23
Tablica 3: Tijela EU-a i država članica uključeni u upravljanje rizikom od prijevara proračuna EU-a	27
Tablica 4: Rezultati ispitivanja transakcija prihoda i broj uočenih nepravilnosti koje je obavio Europski revizorski sud za razdoblje od 2009. do 2013. godine	53
Tablica 5: Ukupan broj zadržki u vezi s BNP-om i PDV-om te otvorenih pitanja o tradicionalnim vlastitim sredstvima za razdoblje od 2009. do 2017. godine	54
Tablica 6: Broj zadržki u vezi s BNP-om i PDV-om te otvorenih pitanja o tradicionalnim vlastitim sredstvima po državama članicama u 2017. godini	57
Tablica 7: Države članice u kojima je Sud od 2003. do 2017. godine obavio reviziju računovodstvenih sustava za tradicionalna vlastita sredstva.....	58
Tablica 8: Prikaz procijenjene stope pogreške po pojedinim poglavljima VFO-a u razdoblju od 2007. do 2009. godine	61
Tablica 9: Prikaz procijenjene stope pogreške po pojedinim poglavljima VFO-a u razdoblju od 2010. do 2013. godine	62
Tablica 10: Prikaz procijenjene stope pogreške po pojedinim poglavljima VFO-a u razdoblju od 2014. do 2017. godine	63
Tablica 11: Broj slučajeva nepravilnosti koje je Sud prijavio OLAF-u u razdoblju od 2013. do 2017. godine.....	71
Tablica 12: Tekuće istrage OLAF-a u razdoblju od 2005. do 2017. godine, podijeljene po sektorima	72
Tablica 13: Nepravilnosti prijavljene kao prijevara u razdoblju od 2010. do 2017. godine (u tisućama eura).....	73
Tablica 14: Nepravilnosti koje nisu prijavljene kao prijevara u razdoblju od 2010. do 2017. godine (u tisućama eura).....	73
Tablica 15: Ukupan zbroj nepravilnosti u razdoblju od 2000. do 2009. godine (u tisućama eura).....	74

Tablica 16: Otkrivene nepravilnosti i njihov financijski utjecaj na području tradicionalnih vlastitih resursa za razdoblje od 2013. do 2017. godine od strane država članica i OLAF-a.....	79
Tablica 17: Otkrivene nepravilnosti i njihov financijski utjecaj u područjima europskih strukturnih i investicijskih fondova i poljoprivrede za razdoblje od 2013. do 2017. godine od strane država članica i OLAF-a.....	81
Tablica 18: Prikaz OLAF-ove istražne aktivnosti u razdoblju od 2000. do 2017. godine	82
Tablica 19: Postotak tekućih istraga OLAF-a koje traju više od 20 mjeseci od 2010. do 2017. godine.....	86
Tablica 20: Zaprimljene informacije o nepravilnostima prema izvoru u razdoblju od 2006. do 2017. godine.....	87

POPIS SLIKA

Slika 1. Grafički prikaz višegodišnjeg financijskog okvira: okvira za kontrolu proračuna EU-a	20
Slika 2: Proces upravljanja rizikom od prijevare.....	26
Slika 3. Istražni proces OLAF-a, prvi dio	37
Slika 4: Istražni proces OLAF-a, drugi dio.....	38
Slika 5. Usporedba statističkog skupa koji je Sud obuhvatio revizijom i proračuna EU-a po naslovima VFO-a za 2017. godinu	59
Slika 6. Nepravilnosti koje su prijavljene kao prijevare po područjima politika od 2013. do 2017. godine	68
Slika 7. Stopa učinkovitosti otkrivanja prijevare u području Kohezije od 2013. do 2017. godine po državi članici	69

POPIS PRILOGA

Prilog 1: Nepravilnosti prijavljene kao prijevara po pojedinoj zemlji članici EU-a i dijelu proračuna u 2017. godini	105
Prilog 2: Nepravilnosti koje se ne smatraju prijevarom prijavljene 2017. godine prema državi članici i dijelu proračuna.....	105

Prilog 1: Nepravilnosti prijavljene kao prijevara po pojedinoj zemlji članici EU-a i dijelu proračuna u 2017. godini

Država	Poljoprivreda		Koh. politika i ribarstvo		Unutarnja politika		Pretpristupna faza		Ukupni rashodi		Prihodi	
	Broj	u eurima	Broj	u eurima	Broj	u eurima	Broj	u eurima	Broj	u eurima	Broj	u eurima
Belgija											26	15.502
Bugarska	16	3.852.238	1	64.425					17	3.916.663	19	1.192.724
Češka	8	494.087	33	6.609.802					41	7.103.889		
Danska	3	8.119	1	32.352					4	40.471	1	887.967
Njemačka	6	981.201	18	1.657.451					24	2.638.652	46	6.586.501
Estonija	8	2.199.728	5	5.325.933					13	7.525.661	4	310.930
Irska	2	15.242							2	15.242	1	33.992
Grčka	2	26.628	10	1.343.670					12	1.370.28	31	14.131.439
Španjolska	5	298.302	20	410.096					25	708.398	34	3.911.652.
Francuska	9	1.326.255							9	1.326.255	98	13.221.533
Hrvatska	2	358.047	1	1.052.812					3	1.410.859	8	852.915
Italija	36	1.370.571	3	703.086					39	2.073.657	20	1.036.186
Cipar			3	520.212					3	520.212	4	118.402.
Latvija	1	4.353	6	7.506.305					7	7.510.658	6	257.710
Litva	6	1.246395	1	41.360					7	1.287.755	38	1.538.484
Luxemburg	1	15.857							1	15.857		
Mađarska	14	1.075.823	6	1.479.614					20	2.555.383	4	335.228
Malta			1	38.685					1	38.685	2	366.319
Nizozemska	6	183.866	3	421.614					9	605.480	8	2.800.617
Austrija	1	122.538							1	122.538	7	5.654.247
Poljska	79	7.954.297	64	19.612.173					143	57.566.470	52	2.526.634
Portugal	4	176.918	12	31.604.726					16	31.781.644	2	269.552
Rumunjska	64	7.973.885	75	67.164.713			2	649.636	141	75.788.234	9	413.780
Slovenija	1	46897	2	2.553.647					3	2.600.544	4	159.180
Slovačka	2	149.444	77	172.161.299					79	172.330.743		
Finska			1	26.786					1	26.786	4	83.383
Švedska											4	4.527.821
Ujedinjeno kraljevstvo			2	40.118					2	40.118	9	466.886
UKUPNO	276	59.880.690	345	320.390.825			2	649.636	623	380.921.151	441	76.386.708

Izvor: Europska komisija, 2017.

Prilog 2: Nepravilnosti koje se ne smatraju prijevarom prijavljene 2017. godine prema državi članici i dijelu proračuna.

Država	Poljoprivreda		Unutarnja politika		Koh. politika i ribarstvo		Pretpriступna faza		Ukupni rashodi		Prihodi	
	Broj	u eurima	Broj	u eurima	Broj	u eurima	Broj	u eurima	Broj	u eurima	Broj	u eurima
Belgija	17	312.940	2	978.381	51	6.092.879			70	7.384.200	189	14.579.103
Bugarska	124	11.211.037			77	29.676.418	15	20.932	216	40.908.388	1	253.408
Češka	25	1.083.012			60	949.351			307	62.032.363	89	8.608.026
Danska	9	305.497			3	694.020			12	999.517	55	2.038.865
Njemačka	61	2.437.925			83	10.519.248			144	12.957.171	1617	85.727.353
Estonija	37	1.812.973			24	2.821.971			61	4.634.944	1	11.149
Irska	18	802.596			44	3.299.833			62	4.102.689	31	2.947.035
Grčka	118	2.537.342			504	272.493.429			622	275.030.771	10	274.902
Španjolska	335	17.433.317			1.115	366.925.909			1.450	384.359.226	230	78.825.931
Francuska	162	5.021.836			26	4.008.636			188	9.030.472	200	16.578.121
Hrvatska	28	511.700			10	586.362	10	1.368.047	48	2.466.109	7	262.098
Italija	575	44.759.711			555	86.114.764			1.130	103.874.475	119	12.024.057
Cipar					30	3.214.441			30	3.214.441	1	10.564
Latvija	18	779.102			31	3.719.969			49	4.499.071	4	196.843
Litva	137	5.385.775			72	23.629.198			209	29.014.973	19	1.026.160
Luxemburg												
Mađarska	202	11.115.144			149	27.217.704			351	38.332.848	20	5.909.986
Malta	13	932.900			23	2.317.833			36	3.250.733		
Nizozemska	45	1.481.953			63	4.809.513			108	6.291.466	442	78.000.552
Austrija	22	489.080			8	2.418.922			30	2.908.002	49	1.739.162
Poljska	133	6.553.892			499	195.767.291			632	202.321.183	46	1.453.150
Portugal	401	26.556.512			392	63.808.455			793	90.364.967	32	4.907.356
Rumunjska	445	60.524.561	1	11.951	368	102.999.634			814	163.536.146	23	2.778.540
Slovenija	14	314.974			41	1.438.319			55	1.753.293	8	320.139
Slovačka	48	4.193.841			248	108.249.854			296	112.443.695	11	756.807
Finska	7	137.810			7	621.523			14	759.333	27	1.947.211
Švedska	6	2.127.418			11	869.607			17	2.997.025	165	6.704.023
Ujedinjeno kraljevstvo	54	1.578.873			413	10.595.510			467	12.174.383	799	97.376.431
UKUPNO	3054	210.401.981	3	99.332	5.129	1.395.860.591	25	1.388.979	8.211	1.608.641.882	4.195	425.256.972

Izvor: Europska komisija, 2017.

SAŽETAK

Proračun EU najvažniji je strateški dokument za financiranje Unije kao cjeline i njime se utvrđuje ukupna razina sredstava obaveza i plaćanja za kalendarsku godinu. Sastoji se od prihoda i rashoda koji su potrebni za funkcioniranje EU-a. Prihode proračuna čine vlastita sredstava u obliku tradicionalnih vlastitih sredstava (carine i poljoprivredne pristojbe), dio poreza na dodanu vrijednost, prihoda utemeljenog na BDP-u zemalja članica te ostali prihodi. Prihod na temelju BDP-a zemalja članica prvenstveno je uveden kao sustav ravnoteže, da bi s vremenom postao najveći izvor prihoda Unije. U 2017. godini iznosio je 56% svih prihoda proračuna. Tradicionalni izvori prihoda čine 15%, a prihodi po osnovi PDV-a 12% prihoda proračuna za zadnje promatranu 2017. godinu. Rashodovnom stranom proračuna pokrivaju se administrativni troškovi institucija Unije (oko 6%) i troškovi politika (oko 94%) koji su dio Višegodišnjeg financijskog okvira. Njime se za razdoblje od najmanje 5 godina ograničavaju rashodi i definiraju maksimalni iznosi koji su na raspolaganju za svaku kategoriju potrošnje, a trenutno je važeća Financijska perspektiva 2014.- 2020. Proračun EU-a podijeljen je na 6 područja rashoda i to: Održivi rast, Pametan i uključiv rast, Sigurnost i građanstvo, Globalna Europa, Administracija i Naknade. Trenutno se najveći dio sredstava izdvaja za poticaje rasta i otvaranje radnih mjesta te smanjenje gospodarskih nejednakosti među regijama. Bez obzira na to što su rashodi proračuna usmjereni na rast, razvoj i poboljšanje života unutar Unije, uvijek postoji rizik od nepravilnosti i prijevare te je veliki broj sudionika uključenih u upravljanje rizikom od prijevare. Važno je razlikovati pojmove nepravilnosti i prijevare, gdje nepravilnost označava svako kršenje odredbi EU-a ili nacionalnog zakonodavstva koje bi moglo imati negativan utjecaj na proračun EU-a, a prijevare označava najteži oblik nepravilnosti koji je počinjen s ciljem stvaranja nezakonite dobiti. Sve nepravilnosti nisu istovremeno i prijevare, jer nepravilnost ne mora biti uvijek namjerna.

Europski revizorski sud (Sud) neovisni je revizor EU-a koji ispituje zakonitosti i pravilnosti svih transakcija unutar proračuna na temelju reprezentativnog uzorke te procjenjuje „najizgledniju stopu pogreške“ za svaki naslov VFO-a.

Komisija i države članice snose zajedničku odgovornost za zaštitu financijskih interesa i borbu, a ključnu ulogu ima Europski ured za borbu protiv prijevare (OLAF). Na temelju

zaprimitih informacija iz javnog i privatnog sektora, nakon faze preliminarnog ispitivanja podataka, i ukoliko postoji opravdana sumnja na prijevaru, započinje istražni proces. Po završetku istrage, OLAF šalje preporuku nacionalnim sudskim tijelima.

Kroz analizu rada analizirali smo koliko uspješno sustavi kontrole proračuna EU-a izvršavaju svoje funkcije. U budućem razdoblju svakako bi trebalo raditi na povećanju suradnje institucija zaduženih za kontrolu i proširivanje ovlasti. Također, trebalo bi u većoj mjeri informirati o važnosti kontrole i preventivnih radnji, kao i izradi nacionalnih strategija za borbu protiv prijevara koje bi bile usklađene na razini EU-a.

Ključne riječi: EU proračun, prihodi, rashodi, OLAF, Sud, prijevara, stopa pogreške, VFO, kontrola proračuna

ABSTRACT

The EU budget is the most important strategic document for financing the Union as a whole, which determines the total level of commitment and payment appropriations for the calendar year. It consists of the revenue and expenditure required for the functioning of the EU. Budget revenues consist of own resources in the form of traditional own resources (customs and agricultural levies), part of value added tax, GDP-based revenue and other revenue. GDP-based revenue was first introduced as a balance system, eventually becoming the largest source of Union revenue. In 2017, it accounted for 56% of all budget revenues. Traditional sources of revenue account for 15% and VAT revenues 12% of budget revenues for the last observed year of 2017. The expenditure side of the budget covers the administrative expenditure of the Union institutions (around 6%) and the policy costs (about 94%) that are part of the MFF. It limits expenditures for a minimum of 5 years and defines the maximum amounts available for each spending category and is currently valid Financial Perspectives 2014-2020. The EU budget is divided into 6 expenditure areas, namely: Sustainable growth, Smart and Inclusive Growth, Security and Citizenship, Global Europe, Administration and Compensation. Currently, most of the funds are spent on stimulating growth and job creation and reducing economic inequalities between regions. Regardless of the fact that budget expenditures are directed to the growth, development and improvement of life within the Union, there is always a risk of irregularities and fraud and a large number of participants involved in managing the risk of fraud. It is important to distinguish between irregularities and fraud, where an irregularity signifies any violation of EU or national law that could have an adverse impact on the EU budget, and fraud signifies the most serious form of irregularity committed with a view to generating illegal profits. All irregularities are not frauds at the same time, because irregularity may not always be intentional.

The European Court of Auditors (Court of Auditors) is an independent EU auditor who examines the legality and regularity of all intra-budget transactions on the basis of a representative sample and estimates the "most likely error rate" for each VFO title.

The Commission and the Member States have a shared responsibility for protecting their financial interests and fighting, and the European Anti-Fraud Office (OLAF) plays a key role. On the basis of the information received from the public and private sectors,

an investigation process begins after the preliminary examination phase of the data, and if there is a reasonable suspicion of fraud. Upon completion of the investigation, OLAF sends a recommendation to the national judicial authorities.

Through an analysis of the work, we have analyzed how well the EU's budgetary control systems perform their functions. In the future, there should certainly be work to increase the cooperation of the institutions in charge of controlling and extending powers. Also, the importance of controls and preventive actions should be better informed, as well as the development of national anti-fraud strategies that are harmonized at EU level.

Keywords: EU budget, revenue, expenditure, OLAF, European Court of Auditors, fraud, error rate, MFF, budgetary control.