



Sofinancira
Evropska unija



Navodila OU za poročanje in spremljanje nepravilnosti pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v okviru Programa evropske kohezijske politike za obdobje 2021-2027



dr. Aleksander Jevšek
minister

UVOD

Zaščiti finančnih interesov Evropska komisija (EK) posveča vse več pozornosti in skupaj z državami članicami sprejema ukrepe za zagotovitev pravilne in zakonite porabe razpoložljivih sredstev ter zagotovitev učinkovitih ukrepov za preprečevanje in odkrivanje nepravilnosti kot tudi za njihovo obravnavno in sankcioniranje.

Pravno podlago za zaščito finančnih interesov Evropske unije (EU) v primeru goljufij, korupcije in drugih nezakonitih dejanj zagotavlja že Pogodba o delovanju Evropske unije (PDEU) v svojem 325 členu, v katerem med drugim opredeljuje, da je skrb za finančne interese EU odgovornost vseh, vsake posamezne države članice in EK, ki morajo sprejeti potrebne ukrepe in medsebojno sodelovati pri preprečevanju dejanj, ki škodujejo proračunu, in še zlasti goljufij. EU in države članice preprečujejo goljufije in vsa druga nezakonita dejanja, ki škodijo finančnim interesom EU, z ukrepi, ki so sprejeti v skladu z omenjenim členom ter delujejo svarilno in omogočajo učinkovito zaščito.

EU je zavezana boju proti goljufijam, korupciji in vsem drugim nezakolitostim, ki bi lahko vplivale na njen proračun. EK tako v sodelovanju z državami članicami vsako leto predloži Evropskemu parlamentu in Svetu poročilo o ukrepih, ki so bili sprejeti kot posledica izvajanja omenjenega člena.

Pričujoča navodila – ki veljajo za vse udeležence vključene v izvajanje Programa EKP za obdobje 2021-2027 – dopolnjujejo oz. usmerjajo poročanje o nepravilnostih na nacionalni ravni v skladu z:

- Uredbo Sveta (ES, EURATOM) št. 2988/95 o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti;
- Direktivo (EU) 2017/1371 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2017 o boju proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom Unije, z uporabo kazenskega prava (t.i. PIF direktiva);
- Finančno uredbo EK - UREDBA (EU, Euratom) 2018/1046 EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije (s spremembami)
- Uredbo (EU) 2021/1060 EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA z dne 24. junija 2021 o določitvi skupnih določb o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu plus, Kohezijskem skladu, Skladu za pravični prehod in Evropskem skladu za pomorstvo, ribištvo in akvakulturo ter finančnih pravil zanje in za Sklad za azil, migracije in vključevanje, Sklad za notranjo varnost in Instrument za finančno podporo za upravljanje meja in vizumsko politiko;
- nacionalno Uredbo o izvajanju uredb (EU) in (Euratom) na področju izvajanja evropske kohezijske politike v obdobju 2021–2027 za cilj naložbe za rast in delovna mesta ter
- Priročnikom EK o poročanju o nepravilnostih na področju deljenega upravljanja (2017).

V skladu s finančno uredbo, Uredbo (EU, Euratom) št. 883/2013 Evropskega parlamenta in Sveta ter uredbami Sveta (ES, Euratom) št. 2988/95, (Euratom, ES) št. 2185/96 in (EU) 2017/1939 se finančni interesi Unije zaščitijo **s sorazmernimi ukrepi, ki vključujejo ukrepe v zvezi s preprečevanjem, odkrivanjem, odpravljanjem in preiskovanjem nepravilnosti, tudi goljufij, z izterjavo izgubljenih, neupravičeno izplačanih ali nepravilno porabljenih sredstev.**

V skladu z uredbama (Euratom, ES) št. 2185/96 in (EU, Euratom) št. 883/2013 je Evropski urad za boj proti goljufijam (Urad OLAF) pooblaščen za izvajanje upravnih preiskav, vključno s pregledi in inšpekcijami na kraju samem, da bi ugotovil, ali je prišlo do goljufije, korupcije ali kakršnega koli drugega nezakonitega ravnanja, ki škodi finančnim interesom Unije.

Z namenom učinkovitega preiskovanja in pregona primerov zlorabe je s 1. junijem 2021 začelo delovati Evropsko javno tožilstvo (EJT), ki je neodvisen organ EU, pristojen za **preiskovanje, pregon in obtožbe v primeru kaznivih dejanj zoper finančne interese EU**, kar med drugim vključuje:

- goljufije,
- korupcijo,
- pranje denarja in
- čezmejne goljufije na področju DDV.

Na nacionalni ravni pod okriljem EJT delujejo evropski delegirani tožilci in stalni senati. **Evropski delegirani tožilci** so pristojni za izvajanje kazenskih preiskav in pregona ter delujejo popolnoma neodvisno od svojih nacionalnih organov.

EJT je v skladu z Uredbo (EU) 2017/1939 pooblaščen za preiskovanje in pregon kaznivih dejanj, ki škodijo finančnim interesom EU, kot je določeno v Direktivi (EU) 2017/1371 Evropskega parlamenta in Sveta.

Direktiva (EU) 2017/1371 opredeljuje, da »finančni interesi Unije pomenijo vse prihodke, odhodke in sredstva zajete, pridobljene ali dolgovane v okviru:

- proračuna Unije;
- proračunov institucij, organov, uradov in agencij Unije, ustanovljenih na podlagi Pogodb, ali proračunov, ki jih te institucije, organi, uradi in agencije neposredno ali posredno upravljajo in spremljajo.«

Države članice so dolžne poročati EK o primerih nepravilnosti na področju prihodkov in odhodkov, vključno s sumi goljufij in ugotovljenimi goljufijami, kot tudi o nadaljnjem ukrepanju v zvezi z njimi ter o ukrepanju v zvezi s preiskavami Urada OLAF.

Redno poročanje o ugotovljenih nepravilnostih je dolžnost vsake države članice. EK poročila o nepravilnostih s strani držav članic prejme v okviru sistema za upravljanje nepravilnosti (Irregularity Management System - IMS), ki ga upravlja Urad OLAF.

Namen tega dokumenta je podati navodila in usmeritve za izpolnjevanje naloge obveznega in rednega poročanja pristojnih organov za poročanje o nepravilnostih (posredniška telesa - PT, Oddelek za kontrolo OU in Ministrstvo za finance – organ za računovodenje), do katerih pride v zvezi s porabo sredstev evropske kohezijske politike. Navodila v skladu z že navedenimi pravnimi podlagami tako usmerjajo ravnanje o poročanju o nepravilnostih na nacionalni ravni, njihov namen ni povzemanje navedenih pravnih podlag, ki veljajo samostojno in neodvisno od pričujočih navodil.

V navodila so vključena tudi priporočila, ki so jih v preteklih programskih obdobjih (2007-2013 in 2014-2020) v okviru izvedenih revizij podali nacionalni revizijski organi, revizorji EK in Evropskega računskega sodišča, vključene pa so tudi usmeritve Urada OLAF in EJT.

Navodila pričnejo veljati z dnem objave na spletni strani organa upravljanja <http://www.evropskasredstva.si>

POROČANJE O NEPRAVILNOSTIH

DEFINICIJA NEPRAVILNOSTI IN SUMA GOLJUFIJE

Nepravilnosti se lahko pojavijo v katerikoli fazi izvajanja projekta kot tudi v ex-post fazi oz. v fazi spremljanja projekta, torej ko se preverja njegovo uresničevanje in doseganje ciljev oz. kazalnikov.

Definicije nepravilnosti, sistemske nepravilnosti, suma goljufije in goljufije so opredeljene v Konvenciji o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti kot tudi v Uredbi (EU) Evropskega parlamenta in Sveta št. 2021/1060, ki v 2. členu opredeljuje:

*»**nepravilnost** pomeni vsako kršitev veljavnega prava, ki je posledica delovanja ali opustitve s strani gospodarskega subjekta, ki škoduje ali bi škodovala proračunu Unije zaradi neupravičenih izdatkov v breme tega proračuna;«*

Glede na navedeno izhaja, da nepravilnost ni zgolj tista, ki se jo ugotovi v fazi, ko so neupravičeni izdatki že bremenili proračun EK, temveč tudi tisti primeri ugotovljenih nepravilnosti, ki sicer v času njihovega odkritja še niso bremenile proračuna EK (saj so bile ugotovljene pred certificiranjem ali izplačilom neupravičenih izdatkov), a bi lahko imele učinek na proračun EK, če ne bi bile ugotovljene.

*»**sistemska nepravilnost** pomeni vsako nepravilnost, ki se lahko ponavlja in ima visoko verjetnost pojava v podobnih vrstah operacij ter je posledica resne pomanjkljivosti, vključno z neuspešno vzpostavitvijo ustreznih postopkov v skladu s to uredbo in pravili za posamezne sklade;«*

*»**Sum goljufije** pomeni nepravilnost, zaradi katere se lahko sproži upravni ali sodni postopek na nacionalni ravni, da se ugotovi, ali je bilo dejanje namerno in zlasti ali je šlo za goljufijo iz člena 1(1)(a) Konvencije, pripravljene na podlagi člena K.3 Pogodbe o Evropski uniji, o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti.«*

Slednja določa, da je **goljufija** na škodo porabe sredstev (odhodkov) evropskega proračuna vsako namerno dejanje ali opustitev v zvezi z:

- uporabo ali predložitvijo lažnih, nepravilnih ali nepopolnih izjav ali dokumentov, katere posledica je poneverba ali neupravičeno zadržanje sredstev splošnega proračuna Evropskih skupnosti ali proračunov, ki jih upravljajo Evropske skupnosti ali se upravljajo v njihovem imenu;
- nerazkritjem podatkov, ki pomeni kršitev določene obveznosti z enako posledico;
- neustrezno uporabo sredstev za druge namene kot za tiste, za katere so bila prvotno dodeljena.

Osnova za oznako oziroma navedbo v poročilu o nepravilnosti, da je v posameznem primeru šlo za (ugotovljeno) goljufijo (IRQ5), je pravnomočna obsodilna sodba.

*»**Prva upravna ali sodna ugotovitev** pomeni prvo pisno oceno pristojnega upravnega ali sodnega organa, ki na podlagi določenih dejstev ugotavlja obstoj nepravilnosti, ne glede na možnost, da je lahko ta ugotovitev pozneje spremenjena ali umaknjena zaradi poteka upravnega ali sodnega postopka.«*

POGOSTOST POROČANJA IN ROKI ZA PREDLOŽITEV POROČIL

V skladu z določili Priloge XII Uredbe (EU) 2021/1060 so države članice o nepravilnostih dolžne poročati v dveh mesecih po koncu vsakega četrtletja po njihovem odkritju oz. takoj, ko so znane nove oz. dodatne informacije o že poročanih nepravilnostih.

Država članica je dolžna EK takoj poročati o ugotovljenih ali domnevnih nepravilnosti in navesti vse druge zadevne države članice, če bi tovrstne nepravilnosti lahko imele posledice zunaj njenega ozemlja.

1.1 Nepravilnosti, o katerih je treba poročati:

Komisiji se v skladu s členom 69(2) poroča o naslednjih nepravilnostih¹:

- (a) nepravilnosti, ki jih je prvič pisno ocenil pristojni upravni ali sodni organ, ki je na podlagi določenih dejstev ugotovil obstoj nepravilnosti, ne glede na možnost, da se lahko ta ugotovitev pozneje spremeni ali umakne glede na potek upravnega ali sodnega postopka;
- (b) nepravilnosti, zaradi katerih se na nacionalni ravni sprožijo upravni ali sodni postopki, da se ugotovi, ali je prišlo do goljufije ali drugih kaznivih dejanj, kot je navedeno v točkah (a) in (b) člena 3(2) ter členu 4(1), (2) in (3) Direktive (EU) 2017/1371 ter v točki (a) člena 1(1) Konvencije, pripravljene na podlagi člena K.3 Pogodbe o Evropski uniji, o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti¹, za države članice, ki jih ne zavezuje navedena direktiva;
- (c) nepravilnosti, ki so nastale pred stečajem;
- (d) določena nepravilnost ali skupina nepravilnosti, za katere Komisija po začetnem poročanju države članice slednji predloži pisno zahtevo po informacijah.

1.2. Nepravilnosti, izvzete iz obveznosti poročanja

O naslednjih nepravilnostih se EK ne poroča, a se evidenca vodi na nacionalni ravni:

- (a) nepravilnosti za znesek, nižji od 10 000 EUR, v obliki prispevka iz skladov; to ne velja za nepravilnosti, ki so medsebojno povezane in katerih skupni znesek presega 10.000 EUR v obliki prispevka iz skladov, četudi nobena od njih ne presega navedene zgornje meje;
- (b) kadar je edini vidik nepravilnosti celotna ali delna neizvedba operacije, vključene v sofinancirani program, zaradi stečaja upravičenca, ki ni posledica goljufij;
- (c) primeri, ki jih je upravičenec sporočil organu upravljanja ali organu, odgovornemu za računovodsko funkcijo, prostovoljno, preden jih je kateri od njiju odkril, ali pred plačilom javnega prispevka ali po njem;
- (d) primeri, ki jih organ upravljanja odkrije in odpravi pred vključitvijo v zahtevek za plačilo, predložen Komisiji.

Izjeme iz točk (c) in (d) se ne uporabljajo za nepravilnosti iz točke 1.1(b).

Iz navedenega izhaja, da je v primerih sumov goljufij potrebno seznaniti EK, ne glede na to, kdaj je bila nepravilnost ugotovljena (pred ali po izplačilih, pred ali po stečaju ipd), in ne glede na to, kdo je tovrstno nepravilnost ugotovil oz. sporočil.

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1060>

Četrtnetja oz obdobja poročanja so opredeljena na naslednji način:

- 1. četrtnetje** - 1. januar – 31. marec
- 2. četrtnetje** - 1. april – 30. junij
- 3. četrtnetje** - 1. julij – 30. september
- 4. četrtnetje** - 1. oktober – 31. december

Roki za uskladitev in vnos podatkov v informacijski sistem eMA2 in poročanje na Urad OLAF:

Četrtnetje	Rok, za uskladitev poročila o nepravilnosti nad pragom 10.000 evrov z OU	Rok za vnos podatkov v IS eMA2	Rok, do katerega mora UNP predložiti poročila EK
1. četrtnetje	15. april	30. april	31. maj
2. četrtnetje	15. julij	31. julij	31. avgust
3. četrtnetje	15. oktober	31. oktober	30. november
4. četrtnetje	15. januar	31. januar	28. februar

Pristojni organi za poročanje o nepravilnostih (posredniška telesa, Oddelek za kontrolo OU in Ministrstvo za finance – organ za računovodenje) podatke o nepravilnostih vnesejo v informacijski sistem eMA2 v za to namenjen modul do roka navedenega v tabeli (rok za vnos podatkov v IS eMA2).

V primerih, ko je o nepravilnosti potrebno poročati tudi EK, podatke (po uskladitvi poročila) v IMS (Irregularity Management System - IMS) vnese OU.

Če v posameznem četrtnetju ni bila evidentirana nobena nepravilnost, o kateri bi bilo potrebno poročati, so pristojni organi za poročanje o nepravilnostih tudi to informacijo dolžni vnesti v IS eMA2 v istem roku.

ZAHTEVE PRI POROČANJU O NEPRAVILNOSTIH

Pristojni organi za poročanje o nepravilnostih so dolžni ob koncu vsakega četrtnetja poročati o vseh ugotovljenih ali domnevnih nepravilnostih, vključno s sumi na goljufije. To storijo tako, da podatke o nepravilnostih (novo ugotovljene kot tudi morebitne posodobitve v preteklosti poročanih nepravilnosti) vnesejo v informacijski sistem eMA2 v modul za poročanje o nepravilnostih.

Kadar se nepravilnosti nanašajo na zneske, ki presegajo 10.000 evrov EU dela, pristojni organi za poročanje o nepravilnostih pred vnosom podatkov v informacijski sistem eMA2 izpolnijo obrazec za poročanje o nepravilnosti nad 10.000 evrov (Priloga 1), ga uskladijo z OU ter ga usklajenega priložijo/shranijo v informacijski sistem eMA2.

V obrazcu o ugotovljeni nepravilnosti nad 10.000 evrov EU dela (Priloga 1) se med drugim predložijo naslednje informacije:

- (a) sklad, cilj, kategorijo regije, kadar je to primerno, ime in številko CCI (enotna identifikacijska številka) operativnega programa, zadevno prednostno nalogo in dejavnost;
- (b) identiteto zadevnih fizičnih in/ali pravnih oseb ali katerega koli drugega subjekta, ki je sodeloval pri nepravilnosti, in njegovo vlogo, razen če takšne informacije zaradi narave zadevne nepravilnosti niso koristne v boju proti nepravilnostim;

- (c) regijo ali območje, kjer je bila dejavnost opravljena in ki je opredeljeno z ustreznimi informacijami, na primer raven NUTS;
- (d) določbo oz. določbe, ki so bile kršene;
- (e) datum in vir prve informacije, iz katere izhaja sum o storitvi nepravilnosti;
- (f) prakse, uporabljene pri storitvi nepravilnosti;
- (g) kadar je to primerno, ali ta praksa vodi do suma goljufije;
- (h) način odkritja nepravilnosti;
- (i) kadar je to primerno, vpletene države članice in tretje države;
- (j) obdobje ali datum, ko je bila storjena nepravilnost;
- (k) datum prve upravne ali sodne ugotovitve o nepravilnosti;
- (l) skupni znesek odhodkov za zadevno dejavnost, izražen s prispevkom Unije, nacionalnim prispevkom in zasebnim prispevkom;
- (m) znesek, na katerega je vplivala nepravilnost, izražen s prispevkom Unije in nacionalnim prispevkom;
- (n) v primeru suma goljufije in kadar upravičencu ni bil izplačan javni prispevek, znesek, ki bi bil neupravičeno izplačan, če nepravilnost ne bi bila ugotovljena, izražen s prispevkom Unije in nacionalnim prispevkom;
- (o) naravo nepravilnih odhodkov;
- (p) začasno ustavitev izplačil, kjer je primerno, in možnost izterjave izplačanih zneskov.

V zvezi z nepravilnostmi, za katere so bile naložene sankcije (npr. zamudne obresti, pogodbene kazni, globe ipd.), je potrebno navesti tudi:

- (a) ali so sankcije upravne ali kazenske;
- (b) ali sankcije izhajajo iz kršitve prava Unije ali nacionalnega prava in podrobnosti o sankcijah;
- (c) ali je bila ugotovljena goljufija.

Kadar nekaterih izmed informacij ob prvotnem poročanju ni na voljo (npr. izračun zamudnih obresti, ki je odvisen od datuma vračila), ali pa jih je potrebno kasneje popraviti ali dopolniti (npr. sprememba vrednosti nepravilnosti, morebitne dodatno ugotovljene nepravilnosti za isti projekt, sprememba vrste nepravilnosti, sproženi naknadni sodni ali kazenski postopki, stečaj ipd), je potrebno manjkajoče oz. na novo ugotovljene informacije posredovati ob predložitvi nadaljnjih poročil o nepravilnostih. V tem primeru gre za posodobitev poročila z novimi dejstvi o sicer že v preteklosti ugotovljenih in poročanih nepravilnostih (t. i. follow up poročila).

Posodobljeno poročilo oz. poročilo o nadaljnjih ukrepih je potrebno posredovati ob vsaki spremembi, in sicer čim prej po pridobitvi novih informacij v zvezi z ugotovljeno nepravilnostjo, vključno z informacijo o zaključku nepravilnosti. EK oz. Urad OLAF glede slednjega poudarja, da je nepravilnost zaključena takrat, ko so na nacionalni ravni zaključeni vsj sproženi postopki v zvezi s posamezno nepravilnostjo, vključno z navedbo informacije o vračilu sredstev.

Vsi vključeni organi v izvajanje evropske kohezijske politike si prizadevajo, da se vsak odprti primer čim prej zaključi.

Z namenom zagotavljanja celostnega poročanja, je potrebno ažurno obveščati o začetku, spremembi, zaključku ali opustitvi kakršnega koli postopka za uvedbo upravnih ukrepov ali naložitev upravnih ali kazenskih sankcij v zvezi s sporočenimi nepravilnostmi ter o rezultatih teh postopkov.

Pri poročanju o nepravilnostih, še zlasti v primerih, ko je ugotovljena nepravilnost nad 10.000 evrov EU dela, je potrebno upravičencu dati možnost, da izrazi svoje stališče glede ugotovljene nepravilnosti ter njegov odziv tudi povzeti oz. navesti v obrazcu za poročanje o nepravilnosti nad 10.000 evrov (Priloga 1).

Kadar se v skladu z nacionalnimi določbami zahteva zaupnost preiskav, je za sporočanje informacij treba pridobiti dovoljenje pristojnega sodišča ali drugega organa v skladu z nacionalnimi predpisi.

V primeru t. i. izjem, ko ugotovljene nepravilnosti nad 10.000 evrov EU dela niso bremenile proračuna Skupnosti (nepravilnost ugotovljena preden je bremenila proračun EK ali nepravilnost ugotovljena pred izplačili), in v primeru stečajev se prav tako izpolni obrazec oz. Priloga 1, izjema je le, da OU teh primerov - v skladu z določili Uredbe EU št. 1060/2021 - ne poroča OLAFu. Omenjene izjeme pa ne veljajo v primeru sumov goljufij. V teh primerih se omenjeno poročilo posreduje tudi Uradu OLAF v okviru sistema IMS.

Vse primere sumov goljufij je potrebno skladno z veljavno zakonodajo naznaniti organom pregona in z omenjeno informacijo (naznanitvijo oz. prijavo) seznaniti tudi Urad evropskega delegiranega tožilca v Republiki Sloveniji (ejt@dt-rs.si). EJT² v tem delu tudi **napotuje, da mu je potrebno prijaviti kaznivo dejanje takoj, ko je podan utemeljen razlog za sum, da je bilo storjeno kaznivo dejanje zoper finančne interese EU, v nadaljevanju pa še pojasnjuje, da ni potrebno predložiti dokazil, če se z njimi ne razpolaga.**

Priloga 1 – obrazec o poročanju o nepravilnostih nad 10.000 evrov - je izdana posebej, saj OU predvideva, da se bo le-ta pogosteje oz. večkrat spreminjala, zlasti zaradi sprememb oz. nadgradenj v informacijskem sistemu IMS, kar se bo odrazilo v spremembi oz. posodobitvi omenjenega obrazca.

Kršitev obveznosti poročanja

V primeru, da pristojni organi za poročanje o nepravilnostih ne posredujejo podatkov ob koncu vsakega četrtertja na podlagi teh navodil, OU o tem obvesti Urad za nadzor proračuna oz. AFCOS in posledično Urad OLAF.

² <https://www.eppo.europa.eu/sl/prijava-kaznivega-dejanja-evropskemu-javnemu-tozilstvu>