



Potencialna tveganja za goljufije pri črpanju finančnih sredstev iz Kohezijskega sklada

6.



Co-funded by the Prevention of and
Fight against Crime Programme of
the European Union

2016

Izdajatelj: Ministrstvo za notranje zadeve, Policija
Priprava: GPU, UKP, David Smolej
Urednik: David Smolej
Oblikovanje besedila: SUPG MNZ
Tisk: SUPG MNZ
Naklada: 70 izvodov
Ljubljana 2016

Besedilo ni lektorirano.
Besedilo ne odraža mnenja Evropske komisije.

Kazalo

David Smolej

Predgovor 2

Irena Brcko Kogoj

Nadzor Kohezijskega sklada s strani Službe vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko 4

Nataša Fras Flegar

Ministrstvo za infrastrukturo kot posredniško telo Kohezijskega sklada na področju prometa 7

Aleksander Štukej

Področje energetike znotraj Kohezijskega sklada 10

Blaž Mozetič

Ministrstvo za okolje in prostor kot posredniško telo Kohezijskega sklada za obdobje 2007-2013 13

Peter Južnič

Revidiranje evropskih sredstev s strani Računskega sodišča 16

Tjaša Završnik

Pakt integritete pri porabi evropskih sredstev 18

Leo Pongračič

Pranje denarja kot posledica kaznivih dejanj 20

Dragan Obolnar

Delo slovenske policije na področju zaščite finančnih interesov Evropske unije 22

Predgovor

David Smolej

Pred vami je zbornik, ki obravnava strukturni instrument pomoči manj razvitim članicam Evropske unije za zmanjšanje ekonomskih in socialnih neskladij ter stabilizacijo gospodarstva. Govorimo o Kohezijskem skladu, kjer je Sloveniji znotraj Operativnega programa izvajanja evropske kohezijske politike v obdobju od 2014–2020 na voljo 3,2 milijarde evrov evropskih sredstev. Zato je v zborniku predstavljen Kohezijski sklad in vsebinska področja, ki jih pokriva. Temeljni področji Kohezijskega sklada sta promet in energetika, kjer je posredniško telo Ministrstvo za infrastrukturo. Do sedaj ugotovljene nepravilnosti pri porabi sredstev Kohezijskega sklada kažejo predvsem na administrativne napake, kot tudi na prikazovanje drugačnih situacij od dejanskih. Kot posredniško telo Kohezijskega sklada nastopa tudi Ministrstvo za okolje in prostor, ki bo v tem programskem obdobju pozornost namenilo predvsem zavarovanim območjem, teritorialnim naložbam in prostorskemu portalu »e-prostor«.

Glede na pretekle izkušnje obstajajo tveganja za zlorabo pri porabi namenskih sredstev iz Kohezijskega sklada. Kontrolni mehanizmi so vzpostavljeni skozi nadzor Službe Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko, Urada Republike Slovenije za nadzor proračuna in posredniških teles (ministrstev). Hkrati kot najvišji organ kontrole državnih računov nadzor izvaja Računsko sodišče Republike Slovenije. Ker Evropsko računsko sodišče ugotavlja pogoste nepravilnosti pri Kohezijskem skladu, se revidiranje evropskih sredstev izvaja v okviru vsakoletne revizije državnega proračuna in revizij posameznih občinskih proračunov. Tudi Urad Republike Slovenije za preprečevanje pranja denarja ima določeno nadzorno funkcijo, predvsem takrat, ko je pranje denarja posledica kaznivega dejanja Goljufija na škodo Evropske unije. Ker se tako Evropska unija kot nacionalni nadzorni organi

prizadevajo za transparentno porabo evropskih sredstev, je v pripravi tudi predlog za uporabo Pakta integritete pri porabi evropskih sredstev. Pakt integritete je pogodba s katero bi vsi akterji soglašali, da se vzdržijo korupcije v postopkih javnega naročanja, in da posredujejo vse razpoložljive informacije neodvisnemu nadzorniku.

Avtorji tako skozi zbornik tankočutno predstavijo vsebinska področja Kohezijskega sklada in kontrolne mehanizme za preprečevanje zlorab. Predstavljeno je tudi področje goljufij na škodo Evropske unije z vodika dela policije. Zbornik povzetkov je tako namenjen osnovni seznanitvi Operativnega programa izvajanja evropske kohezijske politike v obdobju od 2014–2020, ki bi lahko pripomogla k učinkovitejšemu odkrivanju in preiskovanju kaznivih dejanj Goljufija na škodo Evropske unije.

David Smolej
urednik

Glede na pretekle izkušnje obstajajo tveganja za zlorabo pri porabi namenskih sredstev iz Kohezijskega sklada.

Nadzor Kohezijskega sklada s strani Službe vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko

Irena Brcko Kogoj

Kohezijski sklad je strukturni instrument, ki od leta 1994 državam članicam pomaga zmanjševati ekonomska in socialna neskladja in stabilizirati gospodarstvo. Kohezijski sklad financira do 85 % upravičenih izdatkov večjih projektov s področja okoljske in prometne infrastrukture. Do sredstev Kohezijskega sklada so upravičene najmanj razvite države članice Evropske unije (v nadaljevanju EU), katerih bruto domači proizvod (BDP) na prebivalca znaša manj kot 90 % povprečja EU. Od maja 2004 so to: Grčija, Portugalska, Španija, Ciper, Češka, Estonija, Madžarska, Latvija, Litva, Malta, Poljska, Slovaška in Slovenija. Do sredstev iz Kohezijskega sklada so upravičeni okoljski projekti, ki pomagajo dosegati cilje iz Pogodbe Evropske skupnosti.

Kohezijski sklad je strukturni instrument, ki od leta 1994 državam članicam pomaga zmanjševati ekonomska in socialna neskladja in stabilizirati gospodarstvo.

Za obdobje 2007 - 2013 je Kohezijski sklad urejala Uredba ES št. 1084/2006, za obdobje 2014 - 2020 pa Kohezijski sklad ureja Uredba ES št. 1300/2013, opredeljen pa je Operativni program za izvajanje Evropske kohezijske politike v obdobju 2014 - 2020.

V okviru sklada Kohezijskega sklada se lahko financirajo:

- Naložbe v ohranjanje in varstvo okolja (ravnanje s komunalnimi odpadki, oskrba s pitno vodo, odvajanje in čiščenje odpadne vode, ukrepi za zagotavljanje poplavne varnosti);
- Naložbe v energijo (energetska učinkovitost in uporaba obnovljive energije);
- Prometne naložbe (ceste, železnice, kolesarske poti, pomorstvo);

- Tehnična pomoč (pomoč organom, ki upravljajo in uporabljajo sklade EU).

Prvostopenjsko kontrolo nad sredstvi izvajajo posredniška telesa (ministrstva), pravilnost izvajanja in preverjanja pa Služba vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko (v nadaljevanju SVRK) v vlogi organa upravljanja ter Urad za nadzor proračuna v vlogi revizijskega organa, preverjanje pravilnosti koriščenja evropskih sredstev pa izvaja tudi Evropska komisija. Upravljalna preverjanja se izvajajo pred potrditvijo projekta (skladnost s cilji operativnega programa, spoštovanje horizontalnih politik in podobno) in po potrditvi projekta.

Odgovornost za nepravilnosti nosi upravičenec, lahko pa tudi posredniško telo ali organ upravljanja.

Po potrditvi projekta se izvaja administrativno preverjanje, ki se v večini primerov nanaša na preverjanje:

- Ali so stroški dejansko nastali za dela, ki so bila opravljena, za blago, ki je bilo dobavljeno, oziroma za storitve, ki so bile izvedene;
- Ali so stroški v skladu z rezultati in cilji operacij in dokazani z računi oziroma drugimi knjigovodskimi listinami enake dokazne vrednosti
- Kontrola na kraju samem (ali je bila operacija dejansko izpeljana, ali so bila plačila pravilno in dejansko izvedena).

Odgovornost za nepravilnosti nosi upravičenec, lahko pa tudi posredniško telo ali organ upravljanja. Najpogosteje so nepravilnosti ugotovljene:

- Na področju javnega naročanja (kot n. pr. napačna izbira postopka izbora izvajalca pogodbenih del, podpis aneksov h pogodbi v neskladju z javno naročniško zakonodajo);

- Med izvajanjem projekta (kot n.pr. gradnja brez gradbenega dovoljenja, sofinanciranje dodatnih del, ki niso potrebna za funkcionalnost projekta, zamenjava materiala (tanjša ali pa neustrezen material za izolacijo; neustrezna izbira cevi ...), dvakrat zaračunavanje istih del ...).

Razlogi za nastanek nepravilnosti so različni, od neznanja preko nesporazuma pri interpretaciji (n.pr. navodil, javnih razpisov, ...), do načrtnega okoriščanja in pridobitve premoženjske koristi.

Ministrstvo za infrastrukturo kot posredniško telo Kohezijskega sklada na področju prometa

Nataša Fras Flegar

Ministrstvo za infrastrukturo (v nadaljevanju MZI) na področju prometa opravlja naloge na področjih cestnega, železniškega, zračnega in pomorskega prometa. Delovno področje MZI se nanaša tudi na plovbe po celinskih vodah, prometno infrastrukturo, žičniške naprave, energetiko, rudarstvo in učinkovito rabo obnovljivih virov energije. MZI sestavljajo Direktorat za infrastrukturo, Direktorat za promet in Direktorat za energijo. Direktorat za infrastrukturo opravlja strokovne in upravne naloge, ki se nanašajo na razvoj in investicije na področju infrastrukture (železnic, cest, letalskega in pomorskega prometa). V delovno področje Direktorata za promet sodi opravljanje strokovnih nalog, ki se nanašajo na prometno politiko Slovenije, vključno s strategijo regionalnega razvoja in strukturne politike, usklajevanje prometnih povezav s sosednjimi državami, spremljanje podatkov o prometu in prometnih tokovih. Direktorat za energijo skladno z veljavnimi predpisi, energetskega koncepta Slovenije, državnim razvojnim energetskega načrtom in sprejetimi akcijskimi načrti in operativnimi programi zagotavlja izvajanje upravnih nalog in ukrepov za doseganje zanesljive oskrbe z energijo, za povečanje energetske učinkovitosti in varčevanja z energijo ter za večjo rabo energije iz obnovljivih virov.

V kontekstu Kohezijskega sklada predstavlja MZI posredniško telo na področju prometa, v manjšem delu pa izvaja tudi naloge upravičenca. V fazi potrditve projekta MZI preverja in potrjuje administrativno, tehnično, finančno in vsebinsko ustreznost vloge. V fazi oddaje izvedbenih del javnega naročanja s strani upravičenca MZI pregleda

MZI sestavljajo Direktorat za infrastrukturo, Direktorat za promet in Direktorat za energijo.

da ter potrdi razpisno dokumentacijo za javno naročilo; v fazi pregleda računov pa pregleda izvedbo razpisnega postopka pred odobritvijo prvega zahtevka, pregleda prejete garancije za dobro izvedbo del in izvede 100 % administrativno preverjanje dobave blaga, izvedenih storitev ali opravljenih gradenj. V okviru izvajanja kontrole na kraju samem, izvaja nadzorni inženir dnevne preglede, vodja projekta upravičenca izvaja občasne preglede (tedenski pregledi), občasne preglede na kraju samem pa izvaja tudi MZI kot posredniško telo (pri velikih projektih vsaj dvakrat v dobi trajanja izvedbe projekta, pri manjših projektih vsaj enkrat). V okviru kontrol na kraju samem MZI kot posredniško telo preverja:

- realizacija aktivnosti v skladu z izvajalsko pogodbo;
- obstoj in ustreznost sofinanciranih dobav blaga, izvedenih storitev in izvedenih gradenj;
- pristnost in pravilnost originalne dokumentacije;
- skladnost gradbene dokumentacije s posredovanimi računi (zahtevki za izplačilo);
- ločenost knjigovodstva za vse transakcije v zvezi z operacijo;
- spoštovanje nacionalne in EU zakonodaje in drugo.

V primeru, da MZI ugotovi nepravilnosti (npr. plačila niso izvedena v skladu z računi ali celotnim pogodbenim zneskom oz. je bil iz evropskih sredstev plačan neupravičen strošek), je treba izterjati napačno

V primeru, da MZI ugotovi nepravilnosti je treba izterjati napačno izplačane zneske.

izplačane zneske. MZI izstavi upravičencu zahtevek za vračilo oz. izvede finančno korekcijo izdatkov, upravičenec pa je odgovoren za izvedbo izterjave napačno/preveč plačanih zneskov izvajalcu. Do sedaj so bile ugotovljene nepravilnosti na področju prometa predvsem administrativne narave in

brez direktnih finančnih posledic: npr. napačna navedba Kohezijskega sklada na dokumentaciji/gradbiščni tabli oz. napačen logotip sklada, pomanjkljivosti v postopku javnega naročanja itd. V letu

2013 je Evropska komisija ugotovila sistemsko nepravilnost v slovenski zakonodaji, v skladu s katero je moral biti odgovorni vodja del vpisan v Inženirsko zbornico Slovenije ob predložitvi ponudbe v postopku javnega naročanja. Ugotovljena nepravilnost je imela finančne posledice, in sicer je Evropska komisija zahtevala 5 % finančno korekcijo pri vseh pogodbah, ki so vsebovale takšno zahtevo.

V obdobju 2014 – 2020 je Sloveniji na voljo 469,6 milijonov za vlaganja na področju prometa in prometne infrastrukture v okviru Operativnega programa za izvajanje Evropske kohezijske politike 2014 – 2020 in Instrumenta za povezovanje Evrope v okviru nacionalne kohezijske ovojnice ter 234,6 milijonov EUR pa področju trajnostne rabe energije. Do sedaj sta bila s strani Evropske komisije odobrena 2 projekta prometne infrastrukture, in sicer:

- Nadgradnja železniške proge Slovenska Bistrica-Poljčane in
- Sanacija ozkega grla Bivje na tovorni postaji Koper.

Razen tega je v zaključni fazi potrjevanja na Evropski komisiji tudi projekt Gradnje avtocestnega odseka Draženci – MMP Gruškovje.

Področje energetike znotraj Kohezijskega sklada

Aleksander Štukej

Področje energetike je prav tako del Kohezijskega sklada. Za področje energetike je na MZI pristojen Direktorat za energijo. Na direktoratu se izvajajo predvsem naslednje splošne naloge:

- Nadziranje delovanja gospodarskih javnih služb;
- Sodelovanje pri pripravi predpisov, dokumentov in ukrepov za planiranje energetske oskrbe in porabe energije v državi;
- Trajnostni razvoj energetskih sistemov;
- Priprava nacionalnih programov in predpisov na področju politike učinkovite rabe iz obnovljivih virov energije;
- Izvajanje, koordiniranje in sodelovanje pri spodbujevalnih programih teh politik;
- Odločanje v upravnih postopkih na I. in II. stopnji;
- Sodelovanje pri pripravi gradiv za Državno pravobranilstvo Slovenije v sodnih postopkih;
- Spremljanje predpisov Evropske unije in prilagajanje nacionalne zakonodaje;
- Sodelovanje pri pripravi predlogov predpisov Evropske unije in drugih aktov;
- Priprava stališč Slovenije za organe in delovna telesa Evropske unije;
- Sodelovanje v bilateralnih, regionalnih in multilateralnih energetskih okvirih.

Za področje energetike je na MZI pristojen Direktorat za energijo.

Tako kot na področju prometa, ima tudi na področju energetike MZI vlogo posredniškega telesa. V fazi potrditve projektov pregleduje in ocenjuje vloge prispele na javne razpise in jih potrdi ali zavrne. V drugi fazi skrbi za fizično in finančno

spremljanje izvajanja projektov, v tretji pa spremlja uresničevanje zastavljenih ciljev. Tveganja za nepravilnosti pri porabi evropskih sredstev na področju energije so:

- V fazi potrjevanja projektov lahko pride do prirejanja pričakovanih kazalnikov, da bi vloga zadostila razpisnim pogojem;
- V fazi fizičnega in finančnega spremljanja projektov tveganje predstavlja nepravilno izpeljan postopek javnega naročanja (drobljenje, nepravilen postopek glede na vrednost javnega naročila) pri zavezancih za javno naročanje, vgradnja materialov ali opreme, ki ni bila izbrana v postopku javnega naročila, vgradnja rabljene opreme, nedobavljeni materiali ali oprema, ki je bila naročena in plačana, ali izdani fiktivni računi.

V preteklosti je prišlo do več ugotovljenih nepravilnosti, ki so nakazovale na sum goljufije.

V preteklosti je prišlo do več ugotovljenih nepravilnosti, ki so nakazovale na sum goljufije. Nepravilnost je predstavljal primer vgradnje drugega (cenejšega) materiala (vgrajen material ni bil skladen z računom in popisom del iz postopka javnega naročila). Prišlo je tudi do ne vračila premostitvenega posojila (podjetje je projekt zaključilo in plačalo s premostitvenim posojilom). Po prejemu subvencije podjetje ni poplačalo posojila, kmalu za tem je šlo v stečaj. Primer suma goljufije predstavljajo tudi fiktivni računi (upravičenec je pri zahtevku za izplačilo izstavil fiktivni račun za dobavljeno opremo).

Tudi področje energije oziroma trajnostna raba in proizvodnja energije predstavlja prednostno os Trajnostna raba in proizvodnja energije ter pametna omrežja v obdobju 2014 – 2020, kjer je razpoložljivih sredstev 276 milijonov evrov, od tega 235 milijonov predstavlja delež EU, 41 milijonov pa nacionalni del. Prednostne naložbe prednostne osi Trajnostne rabe in proizvodnje energije so:

- Podpora energetske učinkovitosti in uporabi obnovljivih virov energije v javni infrastrukturi (upravičenci: javni sektor, občine, izvajalci pogodbenega zagotavljanja prihrankov, zadruga);
- Spodbujanje proizvodnje in distribucije energije, ki izvira iz obnovljivih virov (upravičenci: podjetja, javni sektor, občine, zavodi, zadruga);
- Razvoj in uporaba pametnih distribucijskih sistemov, ki delujejo pri nizkih in srednjih napetostih (upravičenci: operaterji distribucijskih sistemov, lastniki in upravljalci proizvodnih enot razpršenih virov ter hranilnikov energije, lastniki električnih vozil, IKT podjetja, lokalna energetska podjetja);
- Spodbujanje nizkoogljičnih strategij za vse vrste območij (upravičenci: občine, prevozniki, vzgojno-izobraževalne ustanove, raziskovalne ustanove, podjetja, institucije regionalnega razvoja, nevladne organizacije).

Poznan pa je tudi pozitivističen pristop zasliševanja, za katerega sta značilna vljudnost in spoštljivost, da se nikoli ne opravičujemo, ko omenjamo določeno temo ter zasliševalec ne sme izkazati negotovosti, saj on vodi intervju. Za zasliševalce je pomembno da so odprti (odkrita interakcija, brez pretvarjanja), da so brez predsodkov (kar vemo o zaslišani osebi ne sme privedi do pristransko vodenega intervjuja) in ključno je, da pri zaslišanju aktivno poslušamo.

Ministrstvo za okolje in prostor kot posredniško telo Kohezijskega sklada za obdobje 2007-2013

Blaž Mozetič

Ministrstvo za okolje in prostor (v nadaljevanju MOP) v okviru pristojnosti posredniškega telesa skrbi za okoljski del Kohezijskega sklada, ki je finančni vir za izvedbo Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007-2013. MOP zagotavlja pogoje zdravo življenjsko okolje za vse prebivalke in prebivalce Slovenije ter spodbuja in usklajuje prizadevanja v smeri trajnostnega razvoja, ki ob skrbi za družbeno blaginjo temelji na smotrni in varčni rabi naravnih virov. Prizadeva si povečevati skrb družbe za ohranjanje naravnega ravnovesja in biotske raznovrstnosti v državi s prepričanjem, da je biotska raznovrstnost pomembna dediščina za bodoče rodove. MOP prav tako usmerja prostorski razvoj mest, trgov in vasi tako, da se ohranjajo kakovostne stavbne in naselbinske dediščine ter kulturne krajine. Ob enem je pomembno omogočiti gospodarski, družbeni in kulturni razvoj v prostoru. V prepričanju, da je prihodnost Slovenije v skupnosti evropskih narodov, MOP zagotavlja vse potrebne pogoje za enakopravno sodelovanje v EU, tako na področju infrastrukturnega povezovanja kot tudi na področju okoljskih in prostorskih standardov in pravil. MOP v skladu s svojimi pristojnostmi skrbi za ustrezne zaloge vodnih virov, kakovost voda in sonaravno urejanje površinskih in podzemnih voda ter morja, saj so vode eden od najpomembnejših naravnih virov v Sloveniji. V prostoru zagotavlja takšen razvoj, ki bo človekove dejavnosti usmerjal tako, da bodo ob naravnih nesrečah kar najmanj prizadete, vzpostavlja pa tudi mehanizme solidarnostne pomoči ob naravnih nesrečah. Na področju izva-

MOP zagotavlja pogoje zdravo življenjsko okolje za vse prebivalke in prebivalce Slovenije ...

janja evropske kohezijske politike so prednostne naloge MOP na področjih ravnanja s komunalnimi odpadki, odvajanja in čiščenja odpadne komunalne vode, oskrba s pitno vodo ter zmanjšanje škodljivega delovanja voda. V Operativnem programu razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013 je bilo za omenjene prednostne naloge iz Kohezijskega sklada namenjenih 568 milijonov EUR. Skupna vrednost projektov z DDV znaša več kot 1,2 milijarde EUR. Največji projekti, ki so bili izvedeni v programskem obdobju 2007–2013 so:

- Nadgradnja regionalnega centra za ravnanje z odpadki v Ljubljani;
- Odvajanje in čiščenje odpadne vode v porečju Ljubljanice;
- Oskrba s pitno vodo Pomurja – Sistem A;
- Oskrba s pitno vodo Pomurja – Sistem B;
- Oskrba s pitno vodo Pomurja – Sistem C;
- Odvajanje in čiščenje odpadne vode v porečju Soče;
- Odvajanje in čiščenje komunalnih odpadnih voda v porečju Zgornje Save in na območju Kranjskega in Sorškega polja;
- Oskrba s pitno vodo v Šaleški dolini;
- Varovanje vodnega vira Mrzlek in celovita oskrba prebivalstva s pitno vodo na območju Trnovsko – Banjške planote, Goriških Brd in Vipavske doline;
- Odvajanje in čiščenje odpadnih voda v porečju Drave – Zgornja Drava.

Operativni program za izvajanje Evropske kohezijske politike v obdobju 2014 – 2020 predvideva za področje okolja nove vsebine - projekte (npr. zavarovana območja, celostne teritorialne naložbe, e-prostor), ki bodo upravičeni do sofinanciranja in nove udeležence (npr. javni zavodi,). Kot posredniški organ za vse vsebine iz področja okolja in prostora je predviden MOP.

Splošna ugotovitev deležnikov je, da najcenejši ponudnik ni vedno tudi najugodnejši.

MOP pri pripravi in izvedbi projektov s strani upravičencev

opaža nesistemske pristop k pripravi projektov, ki največkrat vodi v dolgotrajno pripravo dokumentacije, slabe analize variant in težave v postopkih oddaje javnih naročil. Splošna ugotovitev deležnikov je, da najcenejši ponudnik ni vedno tudi najugodnejši. Kot slabost se kaže to, da ni prioriternih seznamov investicij, primanjkuje ustreznega znanja pri lastnikih infrastrukture, značilne pa so tudi številne spremembe in prilagoditve projektov, ki jih je treba opraviti v času izvedbe projektov. Izpostaviti je treba dejstvo, da priprava in izvedba okoljskih infrastrukturnih projektov zahteva korektnost poslovanja vseh deležnikov, če želimo uspešne projekte, in da so finančna sredstva iz Kohezijskega sklada ključni vir za sofinanciranje izgradnje okoljske infrastrukture.

Revidiranje evropskih sredstev s strani Računskega sodišča

Peter Južnič

Po Ustavi Republike Slovenije je Računsko sodišče Republike Slovenije najvišji organ kontrole državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe v Sloveniji. Računsko sodišče lahko revidira pravilnost in smotrnost poslovanja, revidira pa lahko akt o poslovanju v preteklem letu kakor tudi akt o načrtovanem poslovanju uporabnika javnih sredstev. Revidiranje poslovanja je po Zakonu o računskem sodišču pridobivanje ustreznih in zadostnih podatkov za izrek mnenja o poslovanju. Revidiranje pravilnosti poslovanja je pridobivanje ustreznih in zadostnih podatkov za izrek mnenja o skladnosti poslovanja s predpisi in usmeritvami, ki jih mora upoštevati uporabnik javnih sredstev pri svojem poslovanju. Revidiranje smotrnosti poslovanja pa je pridobivanje ustreznih in zadostnih podatkov za izrek mnenja o gospodarnosti, mnenja o učinkovitosti ali mnenja o uspešnosti poslovanja. Mnenje o poslovanju, ki ga poda Računsko sodišče, mora spoštovati vsak državni organ, organ lokalne skupnosti in uporabnik javnih sredstev, na čigar poslovanje se mnenje nanaša. Ena od temeljnih nalog Računskega sodišča je tudi svetovanje javni upravi, in sicer kako povečati učinkovitost poslovanja uporabnikov javnih sredstev. Učinek revizije je lahko večja preglednost poslovanja uporabnika javnih sredstev, kar zmanjša priložnosti za kazniva dejanja. Vendar vseeno prihaja do nepravilnosti. Običajna praksa revizorjev je, da ugotovitve opredelijo kot 'nepravilnosti' in 'napake' ali opredelijo 'nastanek škode za javne finance', ne ugotavljajo pa za kakšno motivacijo je šlo. Računsko sodišče pošlje na državno tožilstvo od dve do pet kazenskih ovadb letno.

Revidiranje smotrnosti poslovanja pa je pridobivanje ustreznih in zadostnih podatkov ...

Računsko sodišče opravlja dve vrsti revizij:

- Revidiranje pravilnosti poslovanja. To je pridobivanje ustreznih in zadostnih podatkov za izrek mnenja o skladnosti poslovanja s predpisi in usmeritvami, ki jih mora upoštevati uporabnik javnih sredstev pri svojem poslovanju.
- Revidiranje smotrnosti poslovanja. To je pridobivanje ustreznih in zadostnih podatkov za izrek mnenja o gospodarnosti, mnenja o učinkovitosti ali mnenja o uspešnosti poslovanja.

Revidiranje evropskih sredstev se izvaja v okviru vsakoletne revizije državnega proračuna in revizij posameznih občinskih proračunov. Vzorec preveritev (na primer izplačila) se določi naključno, večjo verjetnost vključitve pa imajo večja izplačila. Obseg preveritev v primeru evropskih sredstev lahko zajema tudi preveritev skladnosti delovanja sistema črpanja sredstev evropske kohezijske politike (izbor operacije in izvrševanje operacije) z evropskimi in nacionalnimi predpisi.

Evropsko računsko sodišče ugotavlja, da je ravno pri Kohezijskem skladu obstaja najvišja stopnja napak. Tveganja za nastanek nepravilnosti pri Kohezijskem skladu so tako največkrat:

- vsebinsko in finančno obsežni projekti,
- dolgotrajni postopki umeščanja prostorskih rešitev v prostor ter
- spremembe projektov v fazi gradnje.

Pakt integritete pri porabi evropskih sredstev

Tjaša Završnik

Paktu integritete (v nadaljevanju PI) je sistemski pristop k javnemu naročanju in sklepanju poslov, ki so ga razvili pri organizaciji Transparency International. Natančneje je PI pogodba, ki jo podpišejo naročnik, ponudniki in neodvisni nadzornik javnega naročila. PI pa se poleg javnih naročil lahko uporablja tudi za druge oblike naročil. S podpisom pogodbe pogodbenice soglašajo, da se tako naročnik kot ponudniki vzdržijo kakršne koli oblike korupcije med postopkom naročanja in da bodo posredovali vse razpoložljive informacije neodvisnemu nadzorniku. Sporazum ima več prednosti, kot so odprta in lojalna konkurenca, večja gospodarnost pri naročilih, kar vse prinaša kratkoročni in dolgoročni uspeh. PI tudi omogoča zgodnje odkrivanje nepravilnosti, kar preprečuje morebitne večje napake in manjša škodo že storjenih napak. V pripravljalni fazi postopka sta naročnik in nadzornik edini pogodbenici PI, v fazi zbiranja ponudb pa se pridružijo sodelujoči ponudniki, ki so pripravili ponudbo za izvajanje nalog podanih v javnem razpisu. V zaključni fazi razpisa, ko izbran najboljši ponudnik podpiše pogodbo o izvajanju javnega naročila, sodelujejo pogodbenice PI – izbran ponudnik, naročnik in nadzornik. Dolžnosti naročnika so, da sprejme takšne zakonske in druge ukrepe, ki so potrebni, da njegovi zaposleni, ustanove ali poslovne organizacije ne obljubijo ali dajo nedovoljeno prednost tretji osebi, ali drugim fizičnim ali pravnim osebam

in neposredno ali posredno zavračajo vsako nedovoljeno prednost ali obljubo v fazi priprave, med izvajanjem postopka javnega naročila ali med izvajanjem pogodbe. Če naročnik zazna kaznivo ali drugo odklonsko dejanje vezano na postopek javnega naročanja, ki ga je zagrešila zaposlena oseba pri naročniku, ali se pojavi sum takšnega dejanja, naročnik

PI pa se poleg javnih naročil lahko uporablja tudi za druge oblike naročil.

prične s kazenskim, disciplinskim ali civilnopравnim postopkom. Tudi ponudnik jamči, da bo storil vse potrebno za preprečevanje korupcije. Ponudnik sprejme ukrepe, da prepreči obljubljanje, ponujanje ali dajanje nedovoljenih koristi tretji osebi (vključno, a ne izključno javnim uslužbencem naročnika, nadzorniku in drugi osebi, povezani z njimi) z namenom vplivati na nosilce odločitev, da bi opravili uradno dejanje ali da ga ne bi opravili. Dolžnosti nadzornika pa so, da izvaja svoje naloge neodvisno od naročnika in ponudnikov. Temu ustrezno naročnik ali ponudniki ne smejo dajati navodila ali vplivati na vsebino poročil, ki jih pripravlja nadzornik. Nadzornik spremlja vse faze postopka javnega naročanja in mora med pregledovanjem preverjati, ali naročnik in ponudniki delujejo zakonito in v skladu s svojimi dolžnostmi, opredeljenimi v sporazumu. PI mora predvidevati tudi pravne posledice v primeru kršitev sporazuma s strani naročnika ali ponudnika. Sankcije se določajo sorazmerno z razumevanjem PI. Sankcije so lahko:

- Izključitev iz postopkov javnega naročanja;
- Globa, finančna kazen;
- Javna objava kršitve pogodbe.

V primeru, da je ena izmed strank obveščena, da je kateri izmed ponudnikov, njegovih uslužbencev, naročnik ali katerikoli izmed uslužbencev zagrešil koruptivno dejanje ali dejanje, ki meji na korupcijo, morajo (tudi če o tem obstaja samo sum) biti o tem obveščeni organi odkrivanja in pregona kaznivih dejanj. Če pa je nadzornik tisti, ki krši določbo sporazuma ali načela primerne, iskrene in nezavajajoče pravne prakse, lahko pogodbenice prekinejo pogodbo.

Uporaba PI lahko vpliva na zmanjšanje korupcije, Evropska unija pa lahko naredi velik korak v to smer, če se odloči za uporabo PI kot blago merilo pri dodelitvi sredstev, saj je uporaba tega pakta že sama po sebi znak zaveze transparentnosti in poštenemu delovanju v javnem in zasebnem sektorju.

Pranje denarja kot posledica kaznivih dejanj

Leo Pongračič

Urada RS za preprečevanje pranja denarja (v nadaljevanju UPPD) je organ v sestavi Ministrstva za finance. Opravlja naloge, ki se nanašajo na preprečevanje in odkrivanje pranja denarja in financiranja terorizma ter druge naloge določene z Zakonom o preprečevanju pranja denarja in financiranju terorizma. Glavni nalogi UPPD sta preprečevanje pranja denarja (spremljanje mednarodnih standardov, oblikovanje zakona, aktov, mnenj, vodenje postopka o prekršku, izdaja odločb) ter odkrivanje pranja denarja.

O sumih pranja denarja in financiranja terorizma UPPD poročajo:

- Zavezanci (organizacije, odvetniki, odvetniške družbe in notarji);
- Nekateri državni organi (sodišča, državna tožilstva, Policija, SOVA, obveščevalna službe MORS, Računsko sodišče, KPK, Urad RS za nadzor proračuna, FURS);
- Inšpekcijske službe (Inšpektorat za notranje zadeve in drugi inšpekcijski organi);
- Borze in centralna klirinško depotna družba;
- Nadzorni organi (Banka Slovenije, Agencija Republike Slovenije za trg vrednostnih papirjev, Agencija za zavarovalni nadzor, Urad

Republike Slovenije za nadzor prirejanja iger na srečo, Davčna uprava Republike Slovenije, Tržni inšpektorat Republike Slovenije, Slovenski inštitut za revizijo, Odvetniška zbornica Slovenije in Notarska zbornica Slovenije).

Urada RS za preprečevanje pranja denarja (v nadaljevanju UPPD) je organ v sestavi Ministrstva za finance.

V letu 2014 je UPPD prejel 210 obvestil o sumih kaznivih dejanj pranja denarja, ki so jih bili osumljeni državljani Republi-

ke Slovenije, 99 obvestil o kaznivem dejanju pa se je nanašalo na tuje državljane. Kar se tiče pravnih oseb, so se obvestila nanašala na 145 pravnih oseb iz Slovenije in 47 iz drugih držav. Najbolj pogoste tipologije pranja denarja so:

- dvig gotovine,
- nakazilo v tujino,
- uporaba TRR tujih fizičnih oseb,
- uporaba TRR domačih pravnih oseb,
- menjave apoenov bankovcev,
- uporaba sistemov za prenos denarja.

Nekoliko manj pa je pogosta uporaba virtualnih valut ter uporaba blaga. Ko govorimo o kaznivih dejanjih pranja denarja mora biti izpolnjen pogoj predhodnega kaznivega dejanja. Na podlagi izrečenih sodb so največkrat predhodna kazniva dejanja pranja denarja tatvina, zloraba položaja, kazniva dejanja povezana z drogami, davčne zatajitve, goljufije in poneverbe. Za kazniva dejanja pranja denarja je bila v povprečju izrečena kazen zapora za eno leto. Dvakrat je bila izrečena kazen zapora štirih let, enkrat pa pet let.

Delo slovenske policije na področju zaščite finančnih interesov Evropske unije

Dragan Obolnar

Varovanje finančnih interesov Republike Slovenije in Evropske unije [v nadaljevanju EU] je ena izmed prioritet dela slovenske policije na področju gospodarske kriminalitete. Kazniva dejanja s področja gospodarske kriminaliteta policija obravnava na vseh treh organizacijskih nivojih. Skupne značilnosti gospodarske kriminalitete so vedno večja prepletenost med posameznimi področji, kompleksnost kriminalističnih preiskav, korupcijska tveganja tako pri gospodarskem poslovanju kot v javnem sektorju, sledenje protipravne premoženjske koristi in povezanost s tujino. Pomembno je sodelovanja med pristojnimi nadzornimi organi in institucijami ter organi odkrivanja in pregona. V okvir gospodarske kriminalitete sodi tudi kaznivo dejanje Goljufija na škodo EU.

Kazniva dejanja s področja gospodarske kriminaliteta policija obravnava na vseh treh organizacijskih nivojih.

Policija ima že sklenjene sporazume o sodelovanju z nekaterimi organi. Med njimi sta tudi Računsko sodišče in Urad za nadzor proračuna na področju vseh oblik zlorab storjenih na škodo finančnih interesov Republike Slovenije in EU. Osnovni nameni

sporazumov so:

- Izmenjava podatkov o zaznanih nepravilnostih porabe javnih sredstev in sumov kaznivih dejanj.
- Metodah in načinih storitve kaznivih dejanj.
- Izmenjava podatkov o novih pojavnih oblikah zlorab javnih sredstev.
- Izmenjava drugih nepravilnostih porabe javnih sredstev in podatkov za katere stranki ocenjujeta, da so pomembni za opravljanje nalog druge podpisnice sporazuma.

Z goljufijami na škodo EU je bila povzročena velika materialna škoda, zato je področje uvrščeno med temeljne prioritete dela policije. V spodnji so prikazani statistični podatki, ki se navezujejo na obdobje od leta 2010 do 2014.

Tabela: Število kaznivih dejanj Goljufija na škodo Evropske unije (Vir: Ministrstvo za notranje zadeve – Policija, 2011-2015)

Leto	2010	2011	2012	2013	2014
Št. KD	3	9	15	8	24
Škoda (v MIO EUR)	9,7	5,7	1,7	6,4	20,7

Največ ovadb je bilo podanih na področju zlorab sredstev iz Evropskega sklada za regionalni razvoj, Evropskega socialnega sklada in Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja.

Dosedanji podatki kažejo, da kazniva dejanja goljufije na škodo EU storilci izvršujejo predvsem:

- s podajanjem zavajajočih podatkov,
- s predlaganjem lažnih podlag (prilog) pri zahtevkih za izplačilo,
- s podajanjem večkratnih zahtevkov za isto stvar (t.i. dvojno financiranje),
- z lažnim prikazovanjem namenske porabe sredstev,
- s prirejanjem ocen potrebnih sredstev itd.

To v praksi največkrat pomeni, da:

- Upravičenec ne izpolnjuje svojih obveznosti, zato predloži lažna dokazila, da bi mu bili povrnjeni stroški.
- Upravičenec prenakazuje denarna sredstva na razne transakcijske račune, prerazporeja oziroma investira denarna sredstva na druge

projekte in zato predloži lažna dokazila in dokumentacijo oziroma ne predloži končnega poročila o namenski porabi sredstev.

- Upravičenec nabavi stroj v nižji vrednosti, v primerjavi s tisto, za katero je predložil vlogo ali do katere je upravičen in zato prilagodi dokumente.
- Upravičenec opravi storitve v manjši vrednosti, količini ali številu opravljenih ur v primerjavi s tistimi, za katere je predložil vlogo ali do katerih je bil upravičen in zato prilagodi dokumente.

Policija v 2016 predvideva izdelavo celovite analize dela na področju goljufij na škodo EU, tudi z vidika korupcijskih tveganj. Predvidena je krepitev sodelovanja s pristojnimi nadzornimi organi in institucijami, izvedba delovnih obiskov ter določitev kontaktnih oseb med pristojnimi organi.

Vsi državni organi in organizacije z javnimi pooblastili so dolžni naznaniti kazniva dejanja, za katera se storilec preganja po uradni dolžnosti, če so o njih obveščeni, ali če kako drugače zvedo zanje. Obenem morajo z ovadbo omenjeni organi in organizacije navesti dokaze, za katere vedo, in poskrbeti, da se ohranijo sledovi kaznivega dejanja in predmeti, na katerih ali s katerimi je bilo kaznivo dejanje storjeno. Opustitev prijave kaznivega dejanja pa lahko pomeni tudi kaznivo dejanje.

Viri:

- Ministrstvo za notranje zadeve – Policija. (2012). Poročilo o delu policije za leto 2011. Pridobljeno na <http://www.policija.si/images/stories/Statistika/LetnaPorocila/PDF/LetnoPorocilo2011.pdf>
- Ministrstvo za notranje zadeve – Policija. (2013). Poročilo o delu policije za leto 2012. Pridobljeno na <http://www.policija.si/images/stories/Statistika/LetnaPorocila/PDF/LetnoPorocilo2012.pdf>
- Ministrstvo za notranje zadeve – Policija. (2015). Poročilo o delu policije za leto 2014. Pridobljeno na <http://www.policija.si/images/stories/Statistika/LetnaPorocila/PDF/LetnoPorocilo2014.pdf>



BELEŽKE

BELEŽKE
