

EU sredstva – Usposabljanje slovenske kriminalistične policije za izboljšanje odkrivanja goljufij in korupcije kot ukrep in prispevek za zaščito finančnih interesov EU - THEMIS (HOME/2013/ISEC/AG/FINEC/4000005188)



ZAŠČITA FINANČNIH INTERESOV EVROPSKE UNIJE V REPUBLIKI SLOVENIJI

STROKOVNA MONOGRAFIJA



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

Zaščita finančnih interesov Evropske unije v Republiki Sloveniji

STROKOVNA MONOGRAFIJA

dr. David Smolej

Zaščita finančnih interesov Evropske unije v Republiki Sloveniji

STROKOVNA MONOGRAFIJA

CIP - Kataložni zapis o publikaciji
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

343.98:343.85:336(4)
061.1EU

ZAŠČITA finančnih interesov Evropske unije v Republiki Sloveniji : strokovna monografija / [David Smolej, urednik]. - Ljubljana : Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije, Policija, Uprava kriminalistične policije, 2016

ISBN 978-961-6797-36-8
1. Smolej, David
287974144

ISBN 961-6797-36-8



Izdajatelj: Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije, Policija,
Uprava kriminalistične policije

Urednik: dr. David Smolej

Recenzent: prof. dr. Bojan Dobovšek in izr. prof. dr. Janez Mekinc

Oblikovanje besedila in naslovnica: MNZ, Služba za upravno poslovanje in grafiko

Tisk: Grafex, d. o. o.

Naklada: 170 izvodov

Ljubljana, december 2016

Besedilo v slovenskem in angleškem jeziku je lektorirano.

This Project has been funded with support from the European Commission. This publication (communication) reflects the views only of the author, and the European Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

KAZALO

Stran

PREDGOVOR – FOREWORD	5
dr. David Smolej	
BOJ PROTI GOLJUFIJAM NA ŠKODO EVROPSKE UNIJE	11
Tjaša Završnik in dr. David Smolej	
MEDNARODNA RAZSEŽNOST GOLJUFIJ NA ŠKODO EU Z VIDIKA DELA EVROPSKEGA URADA ZA BOJ PROTI GOLJUFIJAM – OLAF	25
Dušan Sterle	
REVIDIRANJE PORABE EVROPSKIH SREDSTEV S STRANI URADA ZA NADZOR PRORAČUNA	43
Nataša Prah	
UPRAVLJALNA PREVERJANJA EVROPSKIH SREDSTEV NA SLUŽBI VLADE RS ZA RAZVOJ IN EVROPSKO KOHEZIJSKO POLITIKO	59
Irena Brcko Kogoj	
BOJ PROTI NEPRAVILNOSTIM IN GOLJUFIJAM PRI DELJENEM UPRAVLJANJU KMETIJSKIH SKLADOV EU V LUČI NAČELA DOBREGA FINANČNEGA POSLOVODENJA	77
Matija Miklič	
KOHEZIJSKA POLITIKA NA MINISTRSTVU ZA DELO, DRUŽINO, SOCIALNE ZADEVE IN ENAKE MOŽNOSTI	111
Zoran Kotolenko	
KOHEZIJSKA POLITIKA MINISTRSTVA ZA INFRASTRUKTURO	127
Nataša Fras	
ISKANJE REVIZIJSKIH SLEDI PRI JAVNIH RAZPISIH NA PODROČJU EVROPSKIH SREDSTEV	147
Urška Trobej in Darja Rovšek	

UPORABNA ETIKA PRI UPRAVLJANJU SREDSTEV EVROPSKE UNIJE 161
dr. Branko Lobnikar in dr. Milan Pagon

PREPREČEVALNI VIDIK GOLJUFIJ Z VIDIKA DELA
URADA ZA PREPREČEVANJE PRANJA DENARJA 167
Leo Pongračič

PRIDOBIVANJE INFORMACIJ OD ČLOVEŠKIH VIROV: PREISKOVALNI INTERVJU 183
dr. Igor Areh

OSNUTEK NOVELE ZKP-N: KAJ PRINAŠA NA PODROČJU ODKRIVANJA,
PREISKOVANJA IN DOKAZOVANJA GOSPODARSKIH KAZNIVIH DEJANJ? 203
dr. Primož Gorkič

RECENZIJI 213
prof. dr. Bojan Dobovšek
izr. prof. dr. Janez Mekinc

PREDGOVOR

Zaščita finančnih interesov Evropske unije je v Republiki Sloveniji ena od glavnih prioritet v zadnjih letih, saj je bilo preseženo mišljenje, da so to sredstva, ki so nam podarjena in jih je treba na vsak način tudi porabiti. Zavedanje, da so finančna sredstva iz različnih skladov Evropske unije pravzaprav naša sredstva, je spodbudilo razvijanje mehanizmov nadzora nad dodeljevanjem in porabo evropskih finančnih sredstev na nacionalni ravni. Zlorabe evropskih sredstev so pogosto tudi kazniva dejanja, storjena s posebno obliko naklepa in motivom pridobitve nezakonite premoženjske koristi. Zato je bilo v Republiki Sloveniji v letu 2008 s Kazenskim zakonikom (2008) prvič inkriminirano kaznivo dejanje "Goljufija na škodo evropske skupnosti" kot zadnji del obveznosti, ki jih je Republika Slovenija sprejela z Zakonom o ratifikaciji konvencije o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti (2007), vključno z njenimi protokoli. S podpisom lizbonske pogodbe, ki je bila z Zakonom o ratifikaciji lizbonske pogodbe, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti (2008), umeščena tudi v naš pravni sistem, se je ukinila tristebna urejenost Evropske unije. Zato so se v nadaljevanju skupne politike odvijale v okviru Evropske unije, ki je pridobila tudi lastnost pravne osebe. Temu je sledila tudi slovenska zakonodaja, ki je s Kazenskim zakonikom (2012) spremenila ime člena kaznivega dejanja "Goljufija na škodo Evropske skupnosti" v kaznivo dejanje "Goljufija na škodo Evropske unije".

Za boj proti goljufijam na škodo Evropske unije je ključno medinstitucionalno sodelovanje na mednarodni in nacionalni ravni. Evropska unija sofinancira različne projekte, ki vsebinsko sodijo pod različna ministrstva, zato sta sodelovanje in izmenjava izkušenj med organi upravljanja, potrjevanja, revizijskimi organi in posredniškimi organi toliko bolj pomembna. Ravno na teh osnovah temelji strokovna monografija, ki je pred vami. Na začetku je boj proti goljufijam na škodo Evropske unije postavljen v mednarodni prostor, ki ga koordinira Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF). OLAF sodeluje s posameznimi državami članicami Evropske unije prek kontaktne točke AFCOS, ki je v Republiki Sloveniji organizirana znotraj koordinacijskega telesa Urada RS za nadzor proračuna, katerega pristojnosti in vloga pri zaščiti evropskih sredstev so predstavljene v nadaljevanju monografije. Ključno vlogo za zaščito finančnih sredstev Evropske unije ima tudi Služba Vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko (SVRK), ki nastopa kot organ upravljanja kohezijske politike. Zato so v nadaljevanju monografije predstavljena upravljalna

preverjanja, ki jih SVRK izvaja na področju posameznih skladov. V nadaljevanju monografije je predstavljenih nekaj ključnih skladov in ministrstev, pri katerih zaradi vsebine programov obstajajo tveganja za goljufije. Najprej teče beseda o Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in boju proti nepravilnostim in goljufijam pri deljenem upravljanju kmetijskih skladov Evropske unije v luči dobrega finančnega poslovanja. V nadaljevanju monografije sta predstavljena Evropski socialni sklad in kohezijska politika na Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, ki je ključna za zagotavljanje gospodarske blaginje v državi. Predstavljen pa je tudi Kohezijski sklad, ki predstavlja strukturni element pomoči manj razvitim državam članicam za zmanjšanje ekonomskih in socialnih neskladij ter stabilizacijo gospodarstva. Zaradi učinkovitega preiskovanja kaznivih dejanj in nepravilnosti pri upravljanju s sredstvi Evropske unije ima ključno vlogo iskanje revizijskih sledi. Zato je v drugem delu zbornika predstavljen način računovodskega poslovanja oziroma odkrivanje tehnik zlorab evropskih sredstev. Vsak posameznik, ki razpolaga s sredstvi Evropske unije, se je dolžan ravnati po načelih etike in integritete. Zato v zborniku predstavljamo tudi temeljna izhodišča morale, etike in etičnega vedenja. Zadnji del monografije je namenjen predstavitvi tehnik pranja denarja, ki ga storilci pridobijo z različnimi predhodnimi kaznivimi dejanji, med katerimi so tudi goljufije na škodo Evropske unije. V nadaljevanju so predstavljeni tehnike preiskovalnega intervjuja in sodoben zasliševalski pristop, ki je ključnega pomena za dokazovanje kaznivih dejanj in ugotavljanja novih, še neznanih dejstev in okoliščin o kaznivem dejanju, ki jih na podlagi materialnih dokazov ne moremo ugotoviti. Zadnji prispevek v monografiji je namenjen predvidenim novostim na področju odkrivanja, preiskovanja in dokazovanja gospodarskih kaznivih dejanj, ki so predvidene v osnutku novele Zakona o kazenskem postopku (ZKP-N).

Monografija, ki je pred vami, tako predstavlja skupek strokovnih in praktično naravnanih prispevkov, ki celovito zaobjamejo problematiko zaščite finančnih interesov Evropske unije v Republiki Sloveniji. Namenjena je notranji javnosti v policiji, strokovni javnosti, univerzitetni sferi in drugim, ki si želijo poglobljenega znanja na področju boja proti goljufijam na škodo Evropske unije. Želimo si, da bi monografija služila kot pripomoček pri odkrivanju in preiskovanju kaznivih dejanj in pripomogla k še učinkovitejšemu boju proti goljufijam na škodo Evropske unije.

dr. David Smolej
urednik

THE PROTECTION OF THE EUROPEAN UNION'S FINANCIAL INTERESTS IN THE REPUBLIC OF SLOVENIA

FOREWORD

The protection of the European Union's financial interests in the Republic of Slovenia has been one of the main priorities in recent years, as we have moved beyond thinking that these funds are donated to us and should be definitely spent in one way or another. The understanding that the resources from various EU funds are actually our own resources has prompted the development of control mechanisms over the allocation and use of European funds at the national level. The abuse of European funds often involves criminal offences committed with a specific intent and motive of obtaining illicit proceeds. Consequently, Slovenia, in its Criminal Code of 2008, for the first time criminalised the offence of "fraud detrimental to the European Communities" as the last part of its commitments undertaken by adopting the Act Ratifying the Convention on the protection of the European Communities' financial interests (2007), including its protocols. With the signing of the Treaty of Lisbon, which was incorporated into our legal system by the Act Ratifying the Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community (2008), the three-pillar structure of the European Union was abandoned. Thereafter the common policies were developed within the framework of the European Union, which also acquired legal personality. This development was also echoed by Slovenian legislation in the Criminal Code of 2012, wherein the article on the criminal offence of "fraud detrimental to the European Communities" was renamed "fraud detrimental to the European Union".

In order to fight fraud detrimental to the European Union, interinstitutional cooperation at both international and national levels is of key importance. The European Union co-finances various projects falling under the auspices of different ministries, so the cooperation and exchange of experience between the managing authorities, certifying authorities, audit authorities and intermediate bodies is even more important. The professional monograph before you is based on this very platform. At its beginning, the fight against fraud detrimental to the European Union took place in the international arena coordinated by the European Anti-Fraud Office (OLAF). OLAF cooperates with EU Member States via the AFCOS contact point, which is set up in Slovenia within the coordinating body of the Budget Supervision Office of the Republic of Slovenia, whose responsi-

bilities and role in the protection of European funds are presented herein. A key role in protecting the European Union's financial resources is also played by the Government Office for Development and European Cohesion Policy (hereinafter: the SVRK), acting as the Managing Authority for Cohesion Policy. This monograph thus presents the managing controls carried out by the SVRK for individual funds. The monograph describes several key funds and ministries where there are risks of fraud owing to the subject matter of operations. First, the European Agricultural Fund for Rural Development and the fight against irregularities and fraud in the shared management of EU agricultural funds in terms of sound financial management are discussed. The next part of the monograph focuses on the European Social Fund and Cohesion Policy at the Ministry of Labour, Family, Social Affairs and Equal Opportunities, which is crucial for ensuring economic prosperity in the country. The Cohesion Fund, which constitutes a structural element of assistance provided to less developed Member States aimed at reducing economic and social disparities and stabilising economies, is included in the presentation. For the purpose of effective investigation of criminal offences and irregularities in the management of European Union funds, the search for audit trails is of key importance. The second part of the monograph therefore explains the accounting methods and detection techniques employed for uncovering the abuse of EU funds. Any person who is entrusted with EU funds is obliged to act according to the principles of ethics and integrity. For this reason, the basic premises of morality, ethics and ethical conduct are also included in the monograph. The last part of the monograph focuses on the presentation of money laundering techniques involving monies obtained by offenders from various criminal offences, including fraud detrimental to the European Union. Also presented are investigative interview techniques and advanced interrogation approaches crucial for proving criminal offences and detecting new and still unknown facts and circumstances of criminal offences that cannot be established on the basis of physical evidence. The last contribution in the monograph deals with the planned innovations in the detection, investigation and proving of economic crime as determined in the draft act amending the Criminal Procedure Act (ZKP-N).

This monograph thus contains a number of professional and practical contributions that fully cover the issue of the protection of European Union's financial interests in Slovenia. It is intended for internal use by the police, by the professional public, in the university sphere and by others who need to obtain in-depth knowledge in the field of the fight against fraud detrimental to the European

Union. We sincerely hope that this monograph serves as a tool in the detection and investigation of criminal offences and contributes to an even more effective fight against fraud detrimental to the European Union.

David Smolej, Ph.D.
Editor

BOJ PROTI GOLJUFIJAM NA ŠKODO EVROPSKE UNIJE

Tjaša Završnik in dr. David Smolej

POVZETEK

Resni začetki boja proti goljufijam na škodo Evropske unije segajo v leto 1988, ko je bila pod okriljem Generalnega sekretariata Evropske komisije ustanovljena skupina za koordinacijo boja proti goljufijam UCLAF in štiri leta kasneje Evropski urad za boj proti goljufijam – OLAF. Temeljna dejavnost v boju proti goljufijam je preprečevanje in odkrivanje prevar, korupcije in drugih nepravilnosti, ki škodijo finančnim interesom Evropske unije. Zato je potrebna prilagojenost nacionalne zakonodaje in zakonodaje Evropske unije, predvsem zaradi usklajenega in učinkovitega delovanja. Za organe Evropske unije, kot so OLAF, Europol, Eurojust, Evropsko računsko sodišče, je v boju proti goljufijam ključnega pomena sodelovanje, ki se mora odražati tudi med nacionalnimi agencijami v državah članicah. Ključno vlogo v boju proti goljufijam ima tudi informacijska tehnologija, ki služi kot pripomoček pri analitični obdelavi podatkov in hitrejši izmenjavi informacij. V prihodnje pa bo pri boju proti goljufijam na škodo Evropske unije imel ključno vlogo Urad evropskega javnega tožilca, ki je v fazi ustanavljanja.

THE FIGHT AGAINST FRAUD DETRIMENTAL TO THE EUROPEAN UNION

Tjaša Završnik and David Smolej, PhD

ABSTRACT

The fight against fraud detrimental to the European Union started in 1988, when the Unité de Coordination de la Lutte Anti-Fraude (UCLAF) group for the coordination of the fight against fraud was established under the auspices of the Secretariat-General of the European Commission, followed by the setting up of the European Anti-Fraud Office (OLAF) four years later. The fight against fraud is mainly focused on the prevention and detection of fraud, corruption and other irregularities detrimental to the European Union's financial interests. To this end, national and EU legislation need to be harmonised, primarily in order to ensure coordinated and effective action. In the fight against fraud, cooperation is of key importance for EU bodies such as OLAF, Europol, Eurojust and the European Court of Auditors and should also extend to cooperation between the national agencies in the Member States. A key role in the fight against fraud is also played by information technology, which serves as a tool in analytical data processing and rapid information exchange. In the future, the main role in the fight against fraud detrimental to the European Union will be played by the European Public Prosecutor's Office, which is currently being established.

1 UVOD

V Pogodbi o delovanju Evropske unije (v nadaljevanju: EU) je navedeno, da so EU in države članice skupaj odgovorne za zaščito finančnih interesov EU ter boj proti goljufijam, zato morajo redno sodelovati. Nacionalni organi upravljajo 80 % odhodkov EU in zbirajo tradicionalna lastna sredstva. Evropska komisija na teh dveh področjih izvaja splošni nadzor, določa standarde in preverja spoštovanje predpisov. Tesno sodelovanje med Evropsko komisijo in državami članicami je zato bistvenega pomena za učinkovito zaščito finančnih interesov EU. Na ravni EU je treba obravnavati goljufije in nepravilnosti pri izvrševanju proračuna, sprejeti ukrepe, namenjene preprečevanju in pregonu takšnih primerov, ter zaščititi finančne interese EU (Evropski parlament, 2014). Države članice EU pa morajo goljufije na škodo EU vzeti tako resno, kot da bi bila oškodovana njihova lastna država (Quirke, 2009). Povzročeno materialno škodo zaradi goljufij je težko oceniti, vendar obstajajo podatki, da je bilo leta 2010 odkritih kar 600 primerov domnevnih goljufij v zvezi s proračunskimi prihodki in odhodki EU. Države članice pa so sporočile primere domnevne goljufije v skupni vrednosti 600 milijonov evrov (Zaščita davkoplačevalskega denarja ..., 2012).

Zato bomo v tem poglavju predstavili področje boja proti goljufijam na škodo EU in ukrepe, ki se izvajajo za zaščito finančnih interesov EU.

2 BOJ PROTI GOLJUFIJAM

Boj proti goljufijam se je začel že leta 1988, ko je bila pod okriljem generalnega sekretariata Evropske komisije ustanovljena skupina za koordinacijo boja proti goljufijam (v nadaljevanju: UCLAF), ki je sodelovala z nacionalnimi službami za boj proti goljufijam ter zagotavljala potrebno koordinacijo in pomoč pri preprečevanju transnacionalnih organiziranih goljufij. Na podlagi priporočil Evropskega parlamenta je UCLAF pridobivala čedalje večje pristojnosti in leta 1995 začela izvajati preiskave na lastno pobudo in na podlagi informacij iz različnih virov. Štiri leta kasneje pa je bila predlagana ustanovitev Evropskega urada za boj proti goljufijam kot neodvisnega organa v okviru Evropske komisije (Evropska komisija, 2014).

2.1 Evropski urad za boj proti goljufijam

Urad za boj proti goljufijam (v nadaljevanju: OLAF) je proračunsko in upravno samostojen, kar mu omogoča neodvisnost dela. Tako neodvisno izvaja notranje preiskave (preiskave v evropskih institucijah ali organih, ki se financirajo iz proračuna EU) in zunanje preiskave (preiskave v državi članici, kadar gre za zadeve, povezane s proračunom EU, in v ta namen lahko OLAF opravi preglede in preiskave v prostorih gospodarskih subjektov, pri čemer sodeluje s pristojnimi organi držav članic in držav zunaj EU) (Evropska komisija, 2014).

OLAF pri vsaki prejeti prijavi preveri, ali spada v njegovo pristojnost oziroma ali izpolnjuje merila za začetek preiskave, nato pa vsako začeto preiskavo uvrsti v eno od štirih kategorij, ki jih razdelimo na:

- notranje preiskave – upravne preiskave v institucijah in organih EU, katerih namen je razkriti goljufije, korupcijo in druge oblike nezakonitega ravnanja, ki škodujejo finančnim interesom EU, vključno z resnejšimi nepravilnostmi pri opravljanju službenih dolžnosti;
- zunanje preiskave – upravne preiskave zunaj institucij in organov EU, katerih namen je odkriti goljufije in drugo nezakonito ravnanje fizičnih in pravnih oseb; zadeve veljajo za zunanje preiskave, kadar urad opravi večino preiskovalnega dela;
- usklajevanje – preiskave izvedejo pristojni organi držav članic ali drugi organi EU, urad pa jim pomaga pri zbiranju in izmenjavi informacij in kontaktnih podatkov ter
- pomoč v kazenskih zadevah: kazenske preiskave opravijo pristojni organi držav članic ali držav zunaj EU s pomočjo urada OLAF (Evropska komisija, 2014).

OLAF ščiti finančne interese EU, in sicer s preiskovanjem primerov goljufij, korupcije in drugih nezakonitih dejavnosti, odkriva in preiskuje hude nepravilnosti, ki jih ob opravljanju službenih dolžnosti storijo člani in uslužbenci institucij in organov EU. Posledice ugotovljenih nepravilnosti so lahko disciplinski postopki ali predlogi za začetek predkazenskega postopka (Evropska komisija, 2014). OLAF odgovarja neposredno Generalnemu sekretariatu Evropske komisije, vsake

tri mesece pa neposredno poroča njihovim članom. OLAF je oblikoval centralno informacijsko mrežo, ki služi hitremu ter učinkovitemu sodelovanju s članicami. V primeru resnejših kršitev pa OLAF neposredno sodeluje s preiskovalnimi organi v državah članicah in pripravlja dokazno gradivo. Uslužbenci OLAF-a lahko v državah članicah tudi samostojno, brez sodelovanja nacionalnih organov, izvedejo določene nadzorne postopke pri fizičnih in pravnih osebah (Dobovšek, 2008).

Uredba, ki ureja delovanje OLAF-a, se je večkrat spreminjala in nadgrajevala. Tako je besedilo sedanje uredbe bistveno boljše, saj je pravni okvir za preiskave proti goljufijam jasneje opredeljen, v predpise so vključeni opredelitve „nepravilnosti“, goljufija na škodo finančnih interesov EU ter pojem „gospodarski subjekti“. Uredba vsebuje jasna sklicevanja na nekatere preiskovalne ukrepe iz drugih uredb EU in na listino o temeljnih pravicah. V zvezi s pravicami do obrambe in postopkovnimi jamstvi bodo v preiskavah, ki jih izvaja OLAF, vedno zagotovljene pravice oseb, ki jih ta urad preiskuje, do obrambe, pravice priči in prijaviteljev, pravica do vpogleda v dokumentacijo ipd. (Evropska komisija, 2014).

2.2 Suverenost članic EU in njihova vloga v boju proti goljufijam

Britanska vlada je pri sprejemu nove uredbe opozorila na ključno vprašanje, in sicer ali bodo pravice in pristojnosti OLAF-a pri odkrivanju nepravilnosti ogrožale pristojnosti posamezne države članice pri preiskovanju dejanj, ki so se zgodila znotraj posamezne države. House of Lords (zgornji dom britanskega parlamenta) je zato poudaril pomembnost sodelovanja OLAF z nacionalnimi agencijami. Zbiranje dokazov je namreč lahko ogroženo, če ni v skladu z nacionalnimi zakoni in predpisi. Trud je dvojen, če se z istim vprašanjem ukvarjajo tako OLAF kot nacionalne agencije, dvomljiva pa postane tudi kredibilnost teh institucij (če predstavniki različnih institucij obiskujejo popolnoma enake lokacije in sprašujejo enake ljudi popolnoma enaka vprašanja) (Quirke, 2007).

Privede pa lahko tudi do tega, da nacionalni organi zaključijo nekatere zadeve, ne da bi jih obravnavalo sodišče. To velja tudi za primere, v katerih je OLAF že izvedel preiskavo in podal stališča, da je zadeva dovolj resna. To se je v praksi že zgodilo v zadevi, v katero je bilo vpletenih več držav članic EU in tretjih držav

in kjer noben nacionalni organ zadevnih držav članic ni preiskoval suma utaje carinskih dajatev v vrednosti več kot 1,5 milijona evrov. Od leta 2000 nacionalni tožilci brez navedbe posebnih razlogov niso nadalje obravnavali 93 od vsega skupaj 647 zadev, ki jih je predhodno obravnaval OLAF, 178 zadev pa niso nadalje obravnavali po prostem preudarku (Evropska komisija se zavzema za strožja pravila ..., 2011).

Evropska komisija zato spodbuja države, da ustanovijo neodvisno operativno službo za koordinacijo sodelovanja z OLAF-om (t. i. AFCOS – angl. Anti-Fraud Coordination Service).

Najpomembnejše naloge AFCOS so:

- vodenje priprave nacionalne strategije boja proti goljufijam v zvezi z zaščito finančnih interesov EU in koordinacija njenega izvajanja,
- odkrivanje morebitnih slabosti v sistemu upravljanja in nadzora sredstev EU,
- dajanje pobud za potrebne zakonske ali organizacijske prilagoditve z namenom učinkovite zaščite finančnih interesov EU, vključno s predlogi za povezovanje z drugimi organi ali institucijami, vključenimi v zaščito finančnih interesov EU in vzpostavljanjem skupnih struktur in mehanizmov,
- seznanjanje organov in organizacij, ki so odgovorni za upravljanje s sredstvi EU tako na strani prihodkov kot izdatkov, o obveznostih in postopkih, ki jih morajo upoštevati v zvezi z zaščito finančnih interesov EU,
- koordinacija ugotavljanja potreb organov in organizacij, ki so vključene v zaščito finančnih interesov EU, po izobraževanju,
- sodelovanje z OLAF-om pri izvajanju posebnih izobraževalnih programov, vključno z začasnim izobraževanjem v ostalih državah članicah, ter zagotavljanje organizacijske podpore izobraževanju in
- zagotavljanje podpore in svetovanje proračunskim uporabnikom, vključenim v zaščito finančnih interesov EU (Evropska mreža za boj proti goljufijam, 2014).

2.3 Sodelovanje OLAF z drugimi institucijami

OLAF tesno sodeluje z Odborom Evropskega parlamenta za proračunski nadzor, ki spremlja porabo proračunskih sredstev EU. OLAF parlamentu redno poroča o svojih dejavnostih, ne razkriva pa informacij o preiskavah v teku (Politike Evropske unije, 2014).

Evropsko računsko sodišče revidira finance EU ter Evropskemu parlamentu in Svetu pomaga nadzirati izvajanje proračuna EU, saj pripravlja poročila in mnenja o finančnem upravljanju in drugih dejavnostih. Sodišče proučuje tudi ustreznost evidentiranja finančnih operacij ter zakonitost izvajanja in upravljanja, kar zagotavlja varčnost, učinkovitost in uspešnost (Politike Evropske unije, 2014).

Pri odkrivanju in preganjanju goljufije v okviru svojih pooblastil za zaščito notranje varnosti EU sodeluje tudi Europol. OLAF in Europol sta leta 2004 podpisala sporazum o sodelovanju, s katerim sta vzpostavila sodelovanje v boju proti goljufijam, korupciji in drugih kriminalnih dejanjih ali nezakonitih dejavnostih v okviru mednarodnega organiziranega kriminala, ki škoduje finančnim interesom EU. Ta sporazum omogoča izmenjavo tehničnih in strateških informacij med obeh organoma ter sodelovanje pri ocenjevanju in analizi tveganja na področjih skupnega interesa, vendar brez izmenjave osebnih podatkov. Mandat Europola je opredeljen v 12 točkah, ki urejajo njegove operativne dejavnosti in v okviru katerih Europol preganja goljufije, povezane s ponarejanjem denarja in davkom na dodano vrednost. Ponarejanje evrskih bankovcev in kovancev vsako leto povzroči škodo v višini več milijonov evrov in Europol ocenjuje, da goljufije v zvezi z DDV države članice oškodujejo za približno 60 milijard evrov na leto. Europol vodi tudi analitični projekt o davčni utaji znotraj EU z neobstoječim trgovcem – to so goljufije v zvezi s plačilom DDV, ki jih izvajajo organizirane kriminalne združbe, in to je edina tovrstna podatkovna zbirka na ravni EU (Politike Evropske unije, 2014).

Poleg Europola pa podpora, pomoč in koordinacijo dejavnosti med nacionalnimi preiskovalnimi organi ter organi na ravni EU nudi tudi Eurojust. Eurojust je bil ustanovljen, da bi spodbujal in izboljševal usklajevanje postopkov preiskav in kazenskega pregona med pristojnimi pravosodnimi organi držav članic EU. Eu-

rojst ima v sestavi nacionalne člane, po enega iz vsake države članice EU, in zagotavlja, da se pristojni organi držav članic medsebojno obveščajo – pomaga jim tako, da jim zagotovi najboljšo možno koordinacijo in sodelovanje (Quirke, 2009). Sodeč, da bosta organa, kot sta Eurojust in OLAF, dobro sodelovala, pa temu ni bilo tako. Eurojust je v OLAF-u videl konkurenco. Prihajalo je do navzkrižij, še zlasti zato, ker je OLAF organ, ki se ukvarja izključno z goljufijami, Eurojustu pa goljufije predstavljajo samo še en sektor njegovega dela, ki ni najpomembnejši. Eurojustu je bilo to tudi očitano, zato sta OLAF ter Eurojust podpisala Memorandum o okrepitvi sodelovanja in usklajevanja z namenom učinkovitejšega sodelovanja pri operativnih primerih v skupnem interesu (Quirke, 2009).

2.4 Informacijska tehnologija kot pripomoček za boj proti goljufijam

Glavno orodje medsebojne pomoči predstavlja informacijski sistem za boj proti goljufijam, ki ga zagotavlja OLAF. To je enotna in varna infrastruktura, v kateri sodeluje skoraj 10.000 registriranih uporabnikov iz več kot 1.200 pristojnih služb držav članic, partnerjev iz držav zunaj EU, mednarodnih organizacij, služb komisij ter drugih institucij EU. Informacijski sistem za boj proti goljufijam vsebuje več podatkovnih zbirk in sistemov izmenjave informacij, ki se uporabljajo v boju proti carinskim goljufijam. Posebej pomembna dela informacijskega sistema sta carinski informacijski sistem (CIS) in identifikacijska podatkovna baza carinskih datotek (FIDE). Carinski informacijski sistem je zbirka podatkov o blagu, gotovini, načinih prevoza, podjetjih in fizičnih osebah, ki so povezane s kaznivimi dejanji, identifikacijska podatkovna baza carinskih datotek pa vsebuje številke spisov preiskav v teku in zaključenih preiskav fizičnih oseb in podjetij, kar organom pomaga pri medsebojni pomoči pri izvajanju preiskav (Politike Evropske unije, 2014).

K povečanju preiskovanosti tovrstnih primerov pa bosta zagotovo doprinesla tehnologija in razvoj le-te. Obveščevalski projekti, kot je Pluto (uporablja analitična orodja in informacije glede kazalnikov goljufij), so z uporabo zmogljivih analitičnih orodij in označevanjem kazalnikov goljufij pokazali, kako lahko z informacijsko tehnologijo ujamemo goljufe. Z novimi informacijskimi tehnologijami lahko

hitreje odkrijemo nepravilnosti, zato je bila uvedena enotna tehnična platforma za varno izmenjavo podatkov med carinskimi in drugimi nacionalnimi organi. Ta informacijski sistem za boj proti goljufijam prihrani čas, saj lahko rezultate preiskave sumljivih premikov blaga ali gotovine, ki jih opravi en organ, vidijo vsi pristojni organi v sistemu. S tem ni podvajanja vnosov, izmenjava informacij je izboljšana, kar nacionalnim organom omogoča, da se posvetijo odkrivanju sumljivih dejanj. Sistem lahko nacionalni organi uporabijo po potrebi, na primer pri zbiranju dokazov za sodni pregon kriminalcev (Politike Evropske unije, 2014).

S pomočjo novih tehnologij tako informacije potujejo občutno hitreje, kar uradom za boj proti goljufijam po vsem svetu omogoča, da med seboj učinkoviteje komunicirajo in se nemudoma odzovejo. Posredovanje informacij pa ima lahko tudi nezaželene učinke, kar se pogosto pokaže v stiku z javnimi občili, ki so, če so informacije posredovane pravilno in če se uporabijo etično, v boju proti goljufom močan zaveznik. V nasprotnem primeru pa se lahko z obveščanjem poseže v katero od temeljnih človekovih pravic, na primer domnevo nedolžnosti. Zato morajo biti uradi pri posredovanju informacij javnosti previdni, še zlasti, če pri tem uporabljajo nove medije. Zato je bistveno, da organi pregona pri izmenjavanju informacij ločujejo med notranjimi informacijami, ki so namenjene izključno sodelavcem organov za preiskovanje in za izmenjavo katerih se morajo uporabiti zgolj notranji informacijski kanali in tehnologije, ter zunanji informacijami. Internet ponuja tudi številne možnosti pridobivanja dodatnih informacij, uspešno rešeni primeri in dobra medijska podpora pa pripomorejo tudi k ozaveščanju javnosti in ustvarjanju miselnosti, da goljufija ter korupcija nista nujno zlo in da ta kazniva dejanja ne bodo tolerirana (Ferlinc, 2008).

3 SOFINANCIRANJE PROGRAMOV ZA BOJ PROTI GOLJUFIJAM

Evropska komisija je za boj proti goljufijam in zaščito finančnih sredstev sprejela dva nova programa, Herkul III in Periklej 2020. Program Herkul III je namenjen boju proti goljufijam, korupciji in vsem drugim nezakonitim dejavnostim, ki škodujejo finančnim interesom EU. Osredotoča se zlasti na sodelovanje med Evropsko komisijo prek OLAF-a, pristojnimi organi v državah članicah ter drugimi evropskimi institucijami in organi (Komisija za preprečevanje korupcije, 2014).

Program Herkul poteka že od leta 2004. V okviru programov Herkul I, ki je imel v obdobju 2004–2006 proračun v višini 11,8 milijona evrov, in Herkul II, ki je v obdobju 2007–2013 razpolagal z 98,5 milijona evrov, je OLAF:

- izvedel usposabljanja za boj proti goljufijam (npr. na področju računalniške forenzike ter uporabe specialistične opreme za več kot 5.300 uslužbencev organov pregona) in zagotovil pomoč za evropska združenja odvetnikov, sodnikov in drugih pravnih strokovnjakov,
- zagotovil tehnično pomoč in računalniško podporo za nacionalne organe in
- odobril nepovratna sredstva za nacionalne in regionalne organe držav članic za nakup vrhunske tehnične opreme (rentgenski skenerji, podatkovne zbirke in računalniška preiskovalna orodja), s katerimi so organi pregona lahko izboljšali svoje operativne zmogljivosti (Politike Evropske unije, 2014).

Herkul III je zaživel februarja 2014. Vsaj 70 % proračuna tega programa bo namenjenih dejavnostim tehnične pomoči, ki neposredno koristijo službam držav članic (carinskim upravam ali policiji pri vsakodnevnih dejavnostih). Nepovratna sredstva bodo na voljo za specialistična usposabljanja o digitalni forenziki ter nabavo in usposabljanje psov sledilnikov za odkrivanje tihotapljenja cigaret in tobaka ter bodo krila do 80 % celotnih stroškov projektov.

Program Periklej 2020 pa je program izmenjave, pomoči in usposabljanja za okrepitev zaščite evrskih bankovcev in kovancev v Evropi in po svetu (Komisija za preprečevanje korupcije, 2014).

S povezovanjem policije, carinske uprave in predstavnikov nacionalnih centralnih bank ter drugih strokovnjakov iz zasebnega in javnega sektorja Periklej pristojnim organom omogoča, da so korak pred ponarejevalci. Program je uspešno vzpostavil tesnejše sodelovanje s tremi regijami, ki so posebej pomembne za zaščito evra pred ponarejanjem: jugovzhodno in severovzhodno Evropo ter Južno Ameriko (Politike Evropske unije, 2014).

4 URAD EVROPSKEGA JAVNEGA TOŽILCA

86. člen Pogodbe o delovanju EU pa omenja pravila v zvezi z ustanovitvijo Evropskega javnega tožilstva. Člen določa, da zaradi boja proti kršitvam, ki vplivajo na finančne interese EU, lahko Svet z uredbami, sprejetimi po posebnem zakonodajnem postopku, iz Eurojusta ustanovi Evropsko javno tožilstvo. Evropsko javno tožilstvo bo decentralizirana enota sodnikov EU z izključno pristojnostjo za preiskovanje, pregon in obtožbo storilcev kaznivih dejanj zoper proračun EU (Evropski parlament, 2014). Temeljna namena ustanovitve urada evropskega javnega tožilca sta poenotenje pristojnosti za preiskavo in pregon storilcev kaznivih dejanj zoper finančne interese EU. Zdaj namreč ni enotne politike pregona goljufije, saj je le-ta prepuščen pristojnim organom vsake od držav članic (Vukelić, 2013).

Evropskega javnega tožilca bo imenoval Svet v soglasju z Evropskim parlamentom, postopek pred imenovanjem pa bo potekal na podlagi javnega razpisa, na podlagi katerega bo Komisija oblikovala seznam kandidatov. K posameznemu kandidatu bo podalo mnenje še posebno sedemčlansko telo, ki ga bodo sestavljali nekdanji sodniki Sodišča EU, člani nacionalnih vrhovnih sodišč, javnih tožilskih organizacij in priznani pravni strokovnjaki. Evropski javni tožilec bo za izvrševanje pristojnosti svojega urada odgovoren Evropskemu parlamentu, Svetu in Evropski komisiji, pri čemer gre za splošno odgovornost za izvrševanje njegovih pristojnosti (Gorkič, 2013).

Struktura Evropskega javnega tožilca pa bo decentralizirana, saj naj bi svoje pristojnosti izvajal v vseh državah članicah in bo tako njegov procesni položaj še vedno v precejšnji meri odvisen od nacionalnih ureditev – tako v fazi preiskave kot tudi pozneje. Zato je neizogibno, da pred sodišči držav članic nastopa tožilec, ki pozna nacionalno ureditev, kar omogoča decentralizirana struktura. Evropski delegirani tožilci bodo člani Urada evropskega javnega tožilca, a hkrati tudi člani nacionalnih tožilskih organizacij, in bodo, ko bodo delovali kot člani urada, pristojni za vodenje preiskave in zastopanje obtožbe v zadevah iz pristojnosti Urada evropskega javnega tožilca. S tem je predlog uredbe sprejel t. i. sistem dveh klobukov (ang. two hats). Evropski delegirani tožilec bo tožilec, ki bo lahko nastopal bodisi kot domači, nacionalni tožilec bodisi kot član Ura-

da evropskega javnega tožilca, a seveda ne hkrati v isti zadevi. Decentralizirani model pa prinaša izrazito monokratično, hierarhično strukturo urada. Urad bo navzven zastopal evropski javni tožilec, vsa dejanja članov urada bodo štela za dejanja evropskega javnega tožilca in slednji bo imel jasne pristojnosti za dajanje splošnih in posebnih navodil evropskim delegiranim tožilcem, sam pa bo lahko prevzel preiskavo in zastopanje obtožbe (Gorkič, 2013).

Evropski javni tožilec bo samostojna pravna oseba in vsi, ki bodo sestavljali Urad evropskega javnega tožilca, ne bodo smeli iskati ali sprejemati navodil od drugih (držav članic, organov ali institucij EU ipd.). Tudi pri oblikovanju in sprejemanju lastnega proračuna bo urad deloval dokaj samostojno, končna potrditev pa bo prepuščena organom, ki so pristojni za splošni proračun EU. Glede izvrševanja proračuna bo Urad evropskega javnega tožilca pod nadzorom Evropskega urada za boj proti goljufijam ter Evropskega računskega sodišča (Gorkič, 2013).

5 NAČINI STORITVE GOLJUFIJ NA ŠKODO EU

Naklepni goljufivi napadi na finančne interese EU in raznovrstna malomarna storitvena in opustitvena ravnanja, ki oškodujejo proračune EU ali vsaj ogrozijo finančne interese EU, so mogoči tako pri prihodkih kot izdatkih. Sieber (v Korošec, 2005) na podlagi empirične raziskave med najpogostejšimi izvršitvenimi oblikami našteva: zavestno napačno deklariranje vrste in izvora blaga v transportnih oziroma uvozno-izvoznih dokumentih, ki včasih dosega absurdne razsežnosti, spreminjanje dokumentov (napačno napisana imena krajev, imena neobstoječih krajev, podpisi imen slavnih osebnosti iz sveta športa ipd. kot uradnih oseb), goljufivo zlorabljanje ne dovolj jasnih norm, predvsem opredelitev posameznih tarifnih skupin za uvozne dajatve ali subvencije, različne oblike podkupovanja (zlasti veterinarjev glede pregledovanja mesa v tranzitu), pa tudi grobo fizično nasilje, povezano s tihotapstvom (cigaret iz Črne gore v Italijo), in na drugi strani različno grobe malomarnosti pri pregledovanju blaga oziroma dokumentov ipd. Sieber v svoji raziskavi ugotavlja, da so storilci napadov na finančne interese EU v glavnem podjetniki, šele daleč zadaj predstavniki držav, kot glavne kriminogene dejavnike pa navaja nepregleden sistem tarif in razdrobljen in relativno slabo financiran sistem nadzora (Korošec, 2005).

6 ZAKLJUČEK

Murawska (v Quirke, 2009) pravi, da je sistem boja EU proti goljufijam označen kot neučinkovit, da primanjkuje nadzora in da je poplavljen z zapletenimi in kompleksnimi pravnimi normami, kar storilci kaznivih dejanj s pridom izkoristijo.

Prav zato je EU leta 2012 predlagala novo direktivo s kazenskopравnimi določbami za boj proti goljufijam v zvezi s proračunskimi sredstvi EU, ki bodo omogočile boljšo zaščito denarja davkoplačevalcev. Predlagana direktiva zagotavlja bolj usklajen okvir za pregon in sankcioniranje kaznivih dejanj v zvezi s proračunom EU, tako da storilci ne bodo mogli več izkoriščati razlik med nacionalnimi pravnimi ureditvami. V predlogu so določene enotne opredelitve kaznivih dejanj v škodo proračuna EU in minimalne sankcije (vključno z zaporno kaznijo za primere najtežjih kaznivih dejanj) ter uskladitev obdobj, v katerih je ta kazniva dejanja še mogoče preiskovati in preganjati (tj. zastaralni roki). Direktiva bo imela odvrtačilni učinek za goljufe, omogočila pa bo tudi sprejemanje učinkovitejših pravnih ukrepov na nacionalni ravni in lažjo izterjavo izgubljenih sredstev (Zaščita davkoplačevalskega denarja ..., 2012).

UPORABLJENI VIRI

1. Dobovšek, B. (2008). *Korupcija v tranziciji*. Ljubljana: Fakulteta za varnostne vede.
2. Evropski parlament. (2014). *O parlamentu*. Pridobljeno na http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/sl/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.5.5.html
3. Evropska komisija se zavzema za strožja pravila za zaščito denarja davkoplačevalcev pred goljufijami. (26. 5. 2011). *Europa.eu*. Pridobljeno na http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-644_sl.htm?locale=fr
4. Evropska komisija. (2014). *Evropski urad za boj proti goljufijam*. Pridobljeno na http://ec.europa.eu/anti_fraud/about-us/legal-framework/index_sl.htm
5. Evropska mreža za boj proti goljufijam (Anti-Fraud Network). (2. 7. 2014). *Urad Republike Slovenije za intelektualno lastnino.si*. Pridobljeno na <http://www.uil-sipo.si/nc/uil/urad/o-uradu/novice/elektronske-novice/clanki/evropska-mreza-za-boj-proti-goljufijam-anti-fraud-network/>

6. Ferlinc, A. (2008). Z novimi tehnologijami nad finančne goljufije. *Pravna praksa*, 43, 30.
7. Gorkič, P. (2013). Evropski javni tožilec: zdaj gre (zares) zares. *Pravna praksa*, 34, 22.
8. Komisija za preprečevanje korupcije. (2014). *Nova programa za boj proti goljufijam za zaščito finančnih interesov EU*. Pridobljeno na <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/medijsko-sredisce/arhiv-novic/12/2011/nova-programa-za-boj-proti-goljufijam-za-zascito-financnih-interesov-eu>
9. Korošec, D. (2005). Kazenskopravno varstvo finančnih interesov EU. *Podjetje in delo*, 6–7, 1296–1305.
10. Politike Evropske unije. (2014). *Boj EU proti goljufijam in korupciji*. Luxemburg: Urad za publikacije Evropske unije.
11. Vukelič, M. (6. 8. 2013). Nad denarne goljufije v EU z evropskim tožilcem. *Delo.si*. Pridobljeno na <http://www.delo.si/novice/slovenija/nad-denarne-goljufije-v-eu-z-evropskim-tozilcem.html>
12. Quirke, B. (2007). OLAF: The fight against EU fraud. *Journal of Financial Crime*, 14 (2), 178–189.
13. Quirke, B. (2009). EU Fraud: institutional and legal competence. *Crime, Law and Social Change*, 51 (5), 531–547.
14. Zaščita davkoplačevalskega denarja: Komisija predlaga uskladitev kazensko-pravnih predpisov na področju goljufij. (11. 7. 2012). *Europa.eu*. Pridobljeno na http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-767_sl.htm

MEDNARODNA RAZSEŽNOST GOLJUFIJ NA ŠKODO EU Z VIDIKA DELA EVROPSKEGA URADA ZA BOJ PROTI GOLJUFIJAM – OLAF

Dušan Sterle

POVZETEK

Evropski urad za boj proti goljufijam (v nadaljevanju: OLAF) je neodvisni organ Evropske komisije, pristojen za izvedbo upravnih preiskav v zvezi z ogrožanjem proračuna EU. Prav tako pomaga pri oblikovanju in izvedbi politik EU v boju proti goljufijam. V okviru preiskovalnih aktivnosti OLAF izvaja preiskave, povezane z zaposlenimi v institucijah in organih EU, finančnimi mehanizmi pomoči, neposrednimi odhodki, utajo uvoznih dajatev, tihotapljenjem in ponarejanjem tobačnih izdelkov, ponarejanjem drugih izdelkov, kmetijskimi in strukturnimi skladi. Vloga OLAF-a je tudi usklajevanje mednarodnih preiskovalnih aktivnosti, spremljanje izvedbe priporočil po zaključku preiskav ter nudenje pomoči pristojnim organom držav članic EU. OLAF aktivno prispeva k oblikovanju in izvedbi politik EU, k oblikovanju strategij in preventive na področju boja proti goljufijam, mednarodnih odnosov in aktivnosti v zvezi s tobačnimi izdelki, nudi pa tudi pomoč državam članicam EU na področju carin in finančno podporo pri projektih na področju zaščite finančnih interesov EU. Ker je okrog 80 % sredstev proračuna EU na strani odhodkov delegirano v upravljanje držav članic EU, je sodelovanje OLAF-a z nacionalnimi organi pregona in upravnimi organi ključnega pomena za doseganje rezultatov preiskovalnih aktivnosti, kar ima za posledico vzajemne koristi. Hkrati pa je OLAF pri tovrstnem vzajemnem sodelovanju soočen tudi z določenimi izzivi in njihovim premagovanjem.

THE INTERNATIONAL DIMENSION OF FRAUD DETRIMENTAL TO THE EU IN THE CONTEXT OF ACTIVITIES IMPLEMENTED BY THE EUROPEAN ANTI-FRAUD OFFICE – OLAF

Dušan Sterle

ABSTRACT

The European Anti-Fraud Office (OLAF) is an independent body of the European Commission responsible for carrying out administrative investigations of threats to the EU budget. It also provides assistance in the formulation and implementation of EU policies focused on the fight against fraud. In the context of investigation activities, OLAF carries out investigations related to the staff in EU institutions and bodies, financial assistance mechanisms, direct expenses, evasion of import duties, smuggling and counterfeiting of tobacco products, counterfeiting of other products, and agricultural and structural funds. Further functions of OLAF are the coor-

dination of international investigation activities, monitoring the implementation of recommendations following concluded investigations and providing assistance to the competent authorities of EU Member States. OLAF has an active role in contributing to the formulation and implementation of EU policies, devising strategies and preventive measures in the field of the fight against fraud, international relations and activities related to tobacco products, and providing assistance to EU Member States in the area of customs, and financial support for projects associated with the protection of EU financial interests. Since about 80% of EU expenditure is entrusted to the management of EU Member States, the cooperation of OLAF with national law enforcement authorities and administrative bodies is crucial for attaining the desired results of investigation activities to their mutual benefit. However, in such co-operation, OLAF is also faced with a number of challenges that have to be overcome.

1 UVOD

EU financira številne programe in projekte, ki izboljšujejo življenje evropskih prebivalcev in ljudi v EU in drugod. Nepravilna poraba sredstev iz proračuna EU, izogibanje plačilu davkov in dajatev, ki se stekajo v proračun EU, neposredno oškodujeta državljane EU in slabita celotno evropsko povezovanje (Evropska komisija/Evropski urad za boj proti goljufijam [OLAF], 2016).

OLAF je edini organ EU, pooblaščen za odkrivanje, preiskovanje in preprečevanje goljufij na škodo proračuna EU. Pri izvajanju preiskovalnih aktivnosti je sicer popolnoma neodvisen, organizacijsko pa predstavlja enega od organov v sestavi Evropske komisije (OLAF, 2016).

OLAF je bil ustanovljen leta 1999 s sklepom Evropske komisije (Sklep Komisije z dne 28. aprila 1999 o ustanovitvi Evropskega urada za boj proti goljufijam (OLAF), UL L št. 136/20 z dne 31. 5. 1999). Izšel je iz skupine za koordinacijo boja proti goljufijam, ki je bila ustanovljena že leta 1988 pod okriljem generalnega sekretariata Evropske komisije in katere pristojnost so bile preiskave goljufij predvsem na področju carin in skupne kmetijske politike, kamor se je stekal največji del takratnega proračuna EU (OLAF, 2016).

Glavne naloge OLAF-a so:

- vodenje neodvisnih preiskav goljufij, korupcije in drugih nezakonitih dejanj na škodo proračuna EU, ter skrb, da se denar davkoplačevalcev EU porabi za programe in projekte, ki jim je namenjen;
- prispevek h krepitvi zaupanja državljanov v institucije EU s preiskavami hujših kršitev, ki jih storijo uslužbenci EU in člani institucij EU;
- podpora institucijam EU, zlasti Evropski komisiji, pri razvoju in izvajanju zakonodaje in politik boja proti goljufijam (OLAF, 2016).

Za uspešno izvedbo navedenih nalog je za OLAF bistvenega pomena učinkovito mednarodno sodelovanje. Namreč, približno 80 % sredstev proračuna EU je delegiranih v upravljanje pristojnih organov držav članic EU. Poleg tega je veliko sredstev namenjenih tudi državam, ki niso članice EU. Zato OLAF skrbi za vzpostavljanje in vzdrževanje stikov ter sodelovanja s preiskovalnimi, upravnimi in sodnimi partnerskimi nacionalnimi organi in mednarodnimi organizacijami, ki so pristojne za izvrševanje nadzora nad projekti, ki jih financira EU. Prav tako spremlja tudi izvajanje priporočil, ki jih po preiskavah posreduje tem organom, v zvezi s kazenskim pregonom v primerih goljufij, korupcije in drugih nezakonitih aktivnosti ter povračil nezakonito porabljenih sredstev v proračun EU (OLAF, 2016).

2 PREISKAVE IN PRIPOROČILA URADA OLAF

2.1 Preiskave

OLAF preiskuje zadeve v zvezi z goljufijami, korupcijo in drugimi kaznivimi dejanji na škodo proračuna EU – tako na strani izdatkov kot na strani prihodkov EU. Med izdatki so glavne kategorije porabe naslednje: strukturni skladi, skladi kmetijske politike in razvoja podeželja, neposredni izdatki in zunanje pomoči. Med prihodki pa predvsem carinske dajatve in prispevki. OLAF prav tako preiskuje hujše kršitve pooblastil s strani uslužbencev EU in članov institucij EU, ki so običajno posredno povezane z zlorabo proračuna EU (OLAF, 2016).

OLAF izvaja le upravne preiskave. Te so lahko notranje in zadevajo sum goljufivega ali koruptivnega vedenja uslužbencev organov in institucij EU, vključno s poslanci Evropskega parlamenta, ter zunanje, povezane s prejemniki sredstev EU, ki so lahko gospodarske družbe, dobrodelne in nevladne organizacije ter drugi, v EU in drugod po svetu. Domena OLAF-a je tudi usklajevanje preiskav in preiskovalnih aktivnosti, še posebej takih, ki imajo mednarodne razsežnosti in ki jih izvajajo nacionalni organi ali organi EU (OLAF, 2016).

Preiskovalno delo urada OLAF vključuje:

- oceno prejetih informacij o sumu goljufije ali koruptivnega dejanja, da se ugotovijo zadostni in utemeljeni razlogi za začetek preiskave;
- izvedbo upravnih preiskav, kjer je to primerno, v sodelovanju z nacionalnimi kazenskimi ali upravnimi preiskovalnimi organi ter z organi EU in mednarodnih organizacij;
- podporo preiskavam, ki jih izvajajo nacionalni organi;
- priporočila potrebnih ukrepov, ki jih morajo sprejeti ustrezni nacionalni ali organi EU;
- spremljanje izvedbe ukrepov, ki so jih sprejeli ti organi, z namenom, da bi lahko ocenili vpliv rezultatov dela OLAF-a v boju proti goljufijam in še boljše prilagodili podporo, ki jo OLAF nudi ustreznim nacionalnim organom (OLAF, 2016).

OLAF ni organ pregona in nima sodnih ali kazenskih pristojnosti. Prav zato je za OLAF ključnega pomena sodelovanje z nacionalnimi organi, ki tovrstne pristojnosti imajo, na primer s tožilstvom, kriminalistično policijo, carino, davčno upravo, protikorupcijsko agencijo, proračunsko inšpekcijo in drugimi. Tovrstno dopolnjevanje pristojnosti med OLAF-om, kateremu podlaga je zakonodaja EU, in nacionalnimi organi pride še posebej do izraza pri t. i. »pregledih na kraju samem«, pri razgovorih s pričami in osumljenimi osebami, izmenjavi operativnih podatkov in informacij v postopkih preiskav ter pri digitalnih forenzičnih preiskavah (OLAF, 2016).

Medsebojno sodelovanje pri preiskavah narekuje nekatere vzajemne koristi. Nacionalni organi so lahko OLAF-u v pomoč zaradi njihovega poznavanja lokalnih razmer, večjih pooblastil in ker delujejo skladno z obstoječimi pravnimi postopki države. OLAF pa je lahko nacionalnim organom v pomoč zaradi svojega neposrednega dostopa do institucij in organov EU ter drugih institucij, dokumentov in zakonodaje EU, obvladovanja večjega nabora jezikov, obstoječih izkušenj s čezmejnimi vidiki preiskav, stikov z organi pregona v EU in zunaj nje ter nudenja pomoči pri preiskavah kaznivih dejanj.

Prav tako velja omeniti nekatere izzive, s katerimi je OLAF soočen pri tovrstnem sodelovanju, kot na primer: ozke in neprilagodljive nacionalne pravne podlage, omejitve pri dostopu in izmenjavi preiskovalnih podatkov in informacij, zapleteni in dolgotrajni postopki, nezainteresiranost nacionalnih organov, vpliv in vmešavanje politike, poslovna kultura, mentaliteta in jezik.

Primeri preiskav, ki jih izvaja OLAF na področju izdatkov proračuna EU, se najpogosteje nanašajo na korupcijo v postopkih oddaje javnih naročil, ki vključujejo finančna sredstva EU, na dvojno financiranje, kjer je projekt s prevaro večkrat financiran s strani raznih donatorjev, ki pa se ne zavedajo prispevkov ostalih, na čezmejne goljufije pri javnih naročilih ter na različne oblike goljufij, povezanih s subvencijami, ko goljufi izkoriščajo težave pri upravljanju in nadzoru mednarodnih programov porabe sredstev EU. Taki so primeri posredovanja rezultatov iste raziskave več različnim organom, ki so jo financirali, bodisi znotraj ali zunaj meja EU, plagiatorstvo – kopiranje raziskav, ki so jih že izvedli drugi, in namerno nespoštovanje pogojev dodeljene finančne pomoči EU (OLAF, 2016).

Preiskave na področju carin so najpogosteje povezane z lažnimi izjavami opisa blaga, njihovega izvora ali vrednosti. Prihodki v proračun EU so ogroženi tudi s tihotapljenjem, na primer s prikrievanjem blaga, ki je velike vrednosti, blaga nezakonitega porekla ali s ponarejenimi izdelki. Tihotapci iščejo šibke točke pri nacionalnih carinskih kontrolah, tistih, ki varujejo zunanje meje EU, kot so mejni prehodi, letališča, pristanišča, in tudi pri carinskih pisarnah znotraj ozemlja EU. Uvoz ponarejenega blaga ogroža potrošnike, škoduje zakonitim poslom in trgovini ter zmanjšuje davčne prihodke. Izpostaviti gre nedovoljeno trgovino s tobakom in cigaretami, ki je še posebej povezana s številnimi resnimi oblikami

mednarodnega organiziranega kriminala, vključno s pranjem denarja, trgovino s prepovedanimi drogami in financiranjem terorizma, kar ima za posledico ogromne finančne in socialne stroške (OLAF, 2016).

In ne nazadnje, organi EU so prav tako kot drugi delodajalci izpostavljeni tveganjem v povezavi z goljufijami, ki jim grozijo s strani njihovih uslužbencev. Preiskave takih primerov so najpogostejše povezane s prejemki zaposlenih, nadomestili, potnimi in selitvenimi stroški, socialno varnostjo in pravicami do zdravstvenih storitev in povračil stroškov. Ogroženi so lahko tudi zaradi zlorabe položaja in koruptivnega delovanja članov in zaposlenih v postopkih javnega naročanja, poskusi nezakonitega vplivanja na odločanje in na postopke zaposlovanja. Do neke mere so ta tveganja okrepljena še z nadnacionalno naravo poslovanja v organih in institucijah EU, zaradi česar so lahko tudi preiskave bolj zapletene (OLAF, 2016).

2.2 Priporočila

Po končani preiskavi se končno poročilo in vsa priporočila, ki jih izda generalni direktor OLAF-a, posredujejo pristojnim organom v državah članicah EU in izven nje ter v institucijah in organih EU, ki so odgovorni za sprejemanje in izvedbo nadaljnjih ukrepov (OLAF, 2016).

Priporočila OLAF-a so lahko finančne, pravne/sodne, disciplinske ali upravne narave:

- Finančna priporočila so naslovljena na institucije, organe in agencije EU, ki zagotavljajo ali upravljajo sredstva EU, kot tudi na pristojne organe držav članic. Cilj finančnih priporočil je povrnitev zlorabljenih sredstev EU ali preprečitev plačil in zlorab dodatnih sredstev. OLAF ni pristojen za zagotovitev postopkov povračil (OLAF, 2016);
- Pravna/sodna priporočila so naslovljena na nacionalne organe pregona, običajno na tožilstvo, ki je pozvano k preučitvi primera in sprožitvi sodnega postopka (OLAF, 2016);

- Disciplinska priporočila so naslovljena na posamezne organe z disciplinskimi pooblastili v zadevni instituciji ali organu EU, ki je pozvan k preučitvi primera in uvedbi disciplinskega postopka zoper obravnavano osebo, uslužbenca (OLAF, 2016);
- Upravna priporočila so naslovljena na institucije, organe, organizacije ali agencije EU, kjer so ugotovljene pomanjkljivosti v upravnih postopkih, v enem ali več primerih, ki jih je treba obravnavati, z namenom, da bi preprečili morebitne goljufije (OLAF, 2016).

Leta 2015 je OLAF izdal 364 priporočil (397 v letu 2014). Največ, 220, jih je bilo finančne narave (253 v letu 2014), 98 priporočil je bilo pravnih/sodnih (101 v letu 2014), 16 disciplinskih (15 v letu 2014) in 30 upravnih priporočil (28 v letu 2014) (OLAF, 2016).

OLAF je v letu 2015 priporočal finančna povračila v skupni vrednosti več kot 888 milijonov evrov, kar je bilo sicer nekaj manj kot v letu 2014, 901 milijon evrov, pa vendar še zmeraj dvakrat več kot leta 2013, 403 milijoni evrov. Vrednost priporočenih povračil je največja v sektorju strukturnih in socialnih skladov, kar 624 milijonov evrov (OLAF, 2016).

Z namenom, da bi lahko ocenil rezultate in uspešnost svojega dela, še posebej v zvezi z danimi finančnimi in pravnimi/sodnimi priporočili, OLAF spremlja sprejetje in izvedbo ukrepov, kar je v pristojnosti nacionalnih organov. V skladu z Uredbo (EU, Euratom) št. 883/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. septembra 2013 o preiskavah, ki jih izvaja OLAF in ki je začela veljati 1. oktobra 2013, imajo države članice zakonsko dolžnost, da poročajo OLAF-u o ukrepih, ki so jih sprejele na podlagi njegovih priporočil (Uredba (EU, Euratom) št. 883/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. septembra 2013 o preiskavah, ki jih izvaja Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF), ter razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1073/1999 Evropskega parlamenta in Sveta in Uredbe Sveta (Euratom) št. 1074/1999; UL L št. 248/1 z dne 18. 9. 2013).

2.3 Študija primera s področja kmetijstva

Preiskava s strani OLAF-a razkrila manipulacijo postopka javnega naročanja (OLAF, 2016).

OLAF je preiskoval domnevno goljufijo v zvezi z modernizacijo hladilnice za sadje in zelenjavo v Bolgariji, ki je za ta namen prejela 1,3 milijona evra iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP). Prvo informacijo glede te zadeve je OLAF-u posredoval Generalni direktorat za kmetijstvo in razvoj podeželja Evropske komisije, ki je domneval, da je prišlo do manipulacije postopka oddaje javnega naročila za hladilne naprave.

OLAF je opravil analizo dokumentacije, naknadno pridobljene od bolgarske plačilne agencije. Rezultati analize so potrdili začetni sum in hkrati opozorili na goljufivo napihovanje nabavnih cen in s tem zlorabo sredstev EU. OLAF je s pomočjo bolgarskih preiskovalnih organov opravil preglede na kraju samem, z namenom, da preveri verodostojnost vseh elementov tržnih poslov in izvor zadevnih hladilnih naprav.

Preiskava je potrdila obtožbe in opozorila na zlorabo sredstev proračuna EU. Ugotovljeno je bilo, da celoten projekt ni upravičen do financiranja s sredstvi EU.

OLAF je ugotovil, da je bila shema goljufije naslednja: bolgarski obrat, ki je bil upravičenec do sredstev EU, je bil v lasti italijanskega podjetja, ki ga je upravljal italijanski državljani. Ta italijanski državljani je bil tudi lastnik in direktor podjetja, ki je bilo izbrano v postopku javnega naročila za hladilne naprave. Izbrani ponudnik je bil v resnici navidezna družba, ki je zgolj prodajala končno opremo, s čimer je delovala le kot posrednik. Tako manipuliran postopek javnega naročila je imel za posledico oskrbo upravičenca z napravami po bistveno višji ceni od realne. Po priporočilih urada OLAF je kazenski postopek stekel tako v Italiji kot Bolgariji.

2.4 Študija primera s področja carin

Preiskava s strani OLAF privedla do zaprtja nezakonitih tovarn šampona (OLAF, 2016).

Med letoma 2014 in 2015 je OLAF v sodelovanju z organi več držav članic EU preiskoval uvoz ponarejenega šampona na območje EU. Neka kriminalna združba naj bi v obdobju več kot šest mesecev uvozila v EU okrog 50 zabojnikov ponarejenega šampona. Več milijonov steklenic šampona, izdelanih na Kitajskem, ki so jih pretihotapili preko Dubaja in Singapurja, so zasegli nacionalni organi v Franciji, Nemčiji, na Nizozemskem, v Italiji in Španiji.

Poleg zasega so preiskave privedle tudi do zaprtja dveh nezakonitih tovarn v Španiji, ki sta proizvajali podobne ponarejene šampone iz materialov, uvoženih iz Kitajske ali pa nabavljenih na domačem trgu. Obe tovarni sta lahko mesečno proizvedli do pol milijona steklenic šampona. Finančna izguba iz naslova DDV, samo za nacionalne proračune, je bila vsaj 3 milijone evrov, poleg izgube drugih prihodkov na račun trgovanja na črno.

Za potrošnika je nakup ponarejenega šampona v najboljšem primeru pomenil le nakup neustreznega izdelka, saj tak »šampon« ni vseboval bistvene aktivne komponente pravega izdelka. V najslabšem primeru pa bi potrošnik z nakupom tvegala škodljive posledice za svoje zdravje, saj nekateri ponarejeni izdelki vsebujejo kozmetične sestavine, ki so prepovedane v EU.

3 SODELOVANJE S PARTNERSKIMI ORGANIZACIJAMI

OLAF deluje v sodelovanju z institucijami, organi in agencijami EU kot tudi s številnimi upravnimi, pravosodnimi, policijskimi in carinskimi organi držav članic. OLAF tesno sodeluje tudi z mednarodnimi organizacijami in nadzornimi organi v državah, ki niso članice EU.

3.1 Institucije, organi in agencije EU

Institucije, agencije in organi EU so neposredno odgovorni za porabo približno 20 % proračuna EU in zaposlujejo okoli 33.000 uslužbencev. Upravni dogovori med OLAF-om in institucijami EU so pomembni, saj zagotavljajo strukturiran okvir za sodelovanje. Predvsem pri notranjih preiskavah se z dogovorom olajša pravočasna izmenjava informacij, hkrati pa upravni dogovor odraža preiskovalno neodvisnost urada OLAF (OLAF, 2016).

V letu 2015 je OLAF podpisal upravni dogovor z Evropsko komisijo in Evropsko službo za zunanje zadeve, v začetku leta 2016 pa še z Ekonomsko-socialnim odborom in Evropsko investicijsko banko. V teku je tudi podpis upravnega dogovora z Evropsko centralno banko in Svetom EU (OLAF, 2016).

Medtem ko ima OLAF pooblastila za preiskovanje domnevnih goljufij zoper proračun EU znotraj institucij in organov EU ter drugih obtožb resnih kršitev pooblastil, ki vključujejo uslužbence institucij in organov EU, pa so povračila zlorabljenih sredstev ter začetek in vodenje disciplinskega postopka v rokah zadevne institucije ali organa EU. Prav tako je kazenski postopek proti uslužbencu EU, vključno s člani Evropskega parlamenta, v pristojnosti države članice EU, ki je zanj odgovorna (OLAF, 2016).

Z namenom, da olajša sodelovanje in dosega sinergijo med preiskavami tako na nacionalni ravni kot na ravni EU, OLAF sodeluje z evropskima agencijama Europol in Eurojust. Občasno pa nudi svojo pomoč tudi Evropskemu računskemu sodišču pri pripravi poročil (OLAF, 2016).

3.2 Države članice EU

Države članice EU so odgovorne za upravljanje okrog 80 % izdatkov proračuna EU in za zbiranje večine vseh prihodkov proračuna EU iz naslova t. i. »lastnih sredstev«. Samo organi države članice imajo pooblastila organov pregona. Ker jih OLAF nima, je sodelovanje z nacionalnimi organi ključnega pomena (OLAF, 2016).

Uredba št. 883/2013 zahteva, da vse države članice EU imenujejo službo za usklajevanje aktivnosti sodelovanja med uradom OLAF in pristojnimi nacionalnimi organi na področju zaščite finančnih interesov EU in boja proti goljufijam, poznano kot AFCOS (»Anti-Fraud Coordination Service«). Glavna naloga te službe je skrb za učinkovito sodelovanje in izmenjavo informacij, vključno z informacijami operativne narave v okviru preiskav (OLAF, 2016).

Vendar pa je zakonodaja zelo splošne narave. V praksi obstajajo velike razlike med AFCOS-i posameznih držav članic – tako v smislu njihovih velikosti kot tudi pooblastil. Vloga nekaterih je omejena zgolj na usklajevalne naloge, medtem ko imajo drugi tudi polna preiskovalna pooblastila (OLAF, 2016).

OLAF organizira letno srečanje služb AFCOS, in sicer z namenom boljšega medsebojnega razumevanja, redne izmenjave mnenj in dobrih praks na področju boja proti goljufijam. Poleg tega OLAF pomaga nacionalnim organom pri izboljšanju njihove sposobnosti prepoznavanja in preprečevanja goljufij zoper sredstva proračuna EU, predvsem z zagotavljanjem usposabljanja in praktičnih orodij za prepoznavanje znakov goljufij (OLAF, 2016).

3.3 Mednarodne organizacije

OLAF sodeluje z ustreznimi organi za boj proti goljufijam v okviru Združenih narodov, Svetovne banke, Svetovne carinske organizacije, Svetovne zdravstvene organizacije in drugih mednarodnih organizacij. Sodelovanje je omogočeno s podpisom upravnega dogovora. Upravni dogovor ni pravni akt in ni zavezujoč, vsekakor pa lahko znatno prispeva k utrditvi medsebojnih odnosov in prispeva k urejenemu in uspešnemu sodelovanju, še posebej z vidika komunikacije ter prenosa in izmenjave operativnih podatkov in informacij (OLAF, 2016).

Leta 2015 je OLAF podpisal pet novih upravnih dogovorov z mednarodnimi organizacijami, in sicer z Evropsko banko za obnovo in razvoj (EBRD), Medame-

riško razvojno banko (IDB), Organizacijo za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD), Svetovnim programom za hrano (WFP) in Uradom Združenih narodov za projektne storitve (UNOPS) (OLAF, 2016).

OLAF je prav tako uveljavljen član mednarodnih združenj za boj proti goljufigam in korupciji, kot so »European Partners against Corruption (EPAC)/European contact-point network against corruption (EACN)«, »Economic Crime Agencies Network (ECAN)« in »International Association of Anti-Corruption Agencies (IAACA)« (OLAF, 2016).

3.4 Države izven EU

V zvezi z goljufigami na področju carin in trgovine je OLAF vzpostavil in razvil tesne odnose z nadzornimi organi v številnih državah, ki so pomembne trgovinske partnerice EU, vendar niso njene članice. Tako je OLAF leta 2015 okrepil sodelovanje s Kitajsko, in sicer s podpisom dogovora o strateškem upravnem sodelovanju. Za področje carin in trgovine ima OLAF svojega uradnika za zvezo na Kitajskem in v Ukrajini (OLAF, 2016).

OLAF prav tako vzpostavlja delovne odnose z nadzornimi in preiskovalnimi organi držav, ki niso članice EU, ki so potrebni za preiskovanje goljufig na škodo proračuna EU, predvsem ko gre za sredstva za zunanjo pomoč. Leta 2015 je na primer OLAF sklenil upravni dogovor s partnerskimi organi v Angoli, Moldaviji in Senegalu (OLAF, 2016).

4 PREVENTIVA NA PODROČJU ZAŠČITE FINANČNIH INTERESOV EU IN BOJA PROTI GOLJUFIJAM

Čeprav so upravne preiskave glavna dejavnost OLAF-a, je v kontekstu mednarodnega sodelovanja treba omeniti tudi aktivnosti na področju preventive v zvezi z zaščito finančnih interesov EU ter bojem proti goljufigam.

OLAF s svojim bogatim znanjem in izkušnjami pomaga nacionalnim organom,

znotraj in zunaj EU, ki so pristojni za upravljanje sredstev EU, kar pripomore k razumevanju vrste goljufij, trendov, groženj in tveganj ter k zaščiti finančnih interesov EU s preprečevanjem goljufij vseh vrst (OLAF, 2016).

Kar se tiče preventivnih aktivnosti, deluje OLAF nekoliko manj samostojno kot pri samih preiskavah in mora kot organ Evropske komisije upoštevati njene strateške usmeritve. OLAF nudi pomoč državam pri oblikovanju nacionalnih pravnih podlag, upravne strukture in strategije za zaščito finančnih interesov EU in boj proti goljufijam. OLAF prav tako deluje kot platforma za poročanje o nepravilnostih in analizo tveganj v zvezi s proračunom EU – tako na strani izdatkov kot na strani prihodkov iz naslova carin.

4.1 Razvoj nacionalnih pravnih podlag in upravne strukture

OLAF ne more neposredno vplivati na oblikovanje nacionalne zakonodaje na področju zaščite finančnih interesov EU in boja proti goljufijam, kot je na primer kazenski zakonik ali zakon o kazenskem postopku. Vendar pa lahko, običajno na prošnjo nacionalnih organov samih, pomaga državam članicam EU in izven EU, predvsem državam, kandidatkam za članstvo v EU, pri razlagi pravnega okvira EU na zadevnem področju. To še posebej velja, ko gre za uredbe, kot je na primer Uredba št. 883/2013, ki so neposredno povezane z delom urada OLAF.

OLAF je lahko občasno naprošen za komentarje k spremembam obstoječih ali na novo nastajajočih nacionalnih zakonskih ali podzakonskih aktov na področju upravljanja finančne pomoči EU, zlasti v povezavi z odkrivanjem in poročanjem o nepravilnostih in domnevnih goljufijah na škodo proračuna EU in sodelovanja nacionalnih organov z uradom OLAF.

S svojimi nasveti in usmeritvami lahko OLAF pomaga tudi pri vzpostavitvi nacionalne medinstitucionalne upravne strukture za boj proti goljufijam na škodo proračuna EU. Dober primer tega so usmeritve za AFCOS, katerih namen je zagotoviti več podrobnosti, ki jih Uredba št. 883/2013 ne ponuja in ki temeljijo na pričakovanjih, priporočilih in izkušnjah Evropske komisije in OLAF-a, pridobljenih v sodelovanju s pristojnimi nacionalnimi organi na področju zaščite finanč-

nih interesov EU in boja proti goljufijam. Te usmeritve za države niso pravno ali drugače zavezujoče, predstavljajo pa dobre napotke za bolj usklajeno in učinkovito (so)delovanje vključenih nacionalnih organov ter sodelovanje z uradom OLAF, zato jih je smiselno upoštevati, kolikor je to mogoče.

4.2 Strategija boja proti goljufijam na škodo finančnih interesov EU

Evropska komisija je leta 2011 sprejela novo strategijo za boj proti goljufijam, ki naj bi prispevala k posodobitvi in modernizaciji politik v boju proti goljufijam. Strategija predlaga vrsto ukrepov za zagotovitev, da bo Komisija upravljala ali nadzirala sklade EU na vseh ravneh in v vseh sektorjih ter z najboljšimi možnimi instrumenti preprečevala in odkrivala goljufije v zvezi s proračunom EU (OLAF, 2016).

Strategija zajema celotni »cikel boja proti goljufijam« – od preprečevanja in odkrivanja goljufij na zgodnji stopnji do preiskav, kazni in izterjave nepravilno porabljenih sredstev – ter tudi prihodke in odhodke iz proračuna EU, vključno z delom proračuna, ki ga delno upravljajo države članice EU (Evropska komisija/ Sporočila za javnost, 24. 11. 2011).

Strategija Evropske komisije je bila povod, da je tudi OLAF začel aktivno spodbujati države članice EU in države kandidatke za članstvo v EU k pripravi nacionalnih strategij boja proti goljufijam na škodo finančnih interesov EU.

OLAF je v sodelovanju z nekaterimi pristojnimi direktorati Komisije in državami članicami EU, in sicer v okviru strokovnih skupin pod okriljem Svetovalnega odbora za koordinacijo boja proti goljufijam (COCOLAF) na podlagi izmenjave znanj in izkušenj pripravil usmeritve za pripravo zadevne strategije.

Namen teh usmeritev je izmenjava dobrih praks in zagotovitev uporabnih napotkov, ki jih lahko države znotraj in zunaj EU uporabijo za pripravo nacionalne strategije za boj proti goljufijam za posamezne vrste finančne pomoči oziroma sklade EU. Te usmeritve niso zavezujoče. Države jih lahko upoštevajo, če to želijo.

Za države kandidatke je priprava tovrstne nacionalne strategije, predvsem v zvezi s predpristopno finančno pomočjo EU, postala nujni del pristopnih pogajanj, in sicer v kontekstu poglavja 32 – Finančni nadzor (zaščita finančnih interesov EU), pravnega okvira EU.

4.3 Poročanje o nepravilnostih

Države članice EU so odgovorne za upravljanje večine izdatkov kot tudi za zbiranje večine carinskih prihodkov proračuna EU, zato njihove aktivnosti predstavljajo prvo obrambno linijo proti vsakemu poskusu goljufije na škodo proračuna EU (OLAF, 2016).

Države članice EU morajo v skladu s sektorskimi predpisi poročati Evropski komisiji o odkritih nepravilnostih ali morebitnih sumih goljufij, ki presegajo vrednost 10.000 evrov (OLAF, 2016).

Poročanje poteka z uporabo elektronske baze podatkov, imenovane »Irregularity Management System (IMS)«, za katere razvoj in upravljanje je zadolžen OLAF. OLAF prav tako zagotavlja izobraževanje vsem uporabnikom baze (OLAF, 2016).

V IMS se stekajo podatki o odkritih nepravilnostih in sumih goljufij v zvezi s sredstvi proračuna EU, ki jih upravljajo Evropska komisija in nacionalni organi v državah upravičenkah, in sicer: za financiranje kmetijske politike, strukturnih in kohezijskih skladov in za pomoč državam kandidatkam za članstvo v EU (t. i. predpristopna sredstva). Analiza zbranih podatkov in informacij prispeva k izboljšanju finančnega upravljanja in omejevanju tveganj v povezavi s sredstvi proračuna EU. Analiza je predstavljena v letnem poročilu Evropske komisije o zaščiti finančnih interesov EU in boju proti goljufijam (OLAF, 2016).

Podatkovna baza IMS je na podlagi t. i. »zahteve po seznanitvi« dostopna različnim direktoratom Evropske komisije. Za potrebe svojih analiz podatkov pa jo lahko uporabljajo tudi pristojni organi držav članic EU (OLAF, 2016).

Poleg tega OLAF zbira podatke in informacije o nepravilnostih in sumih goljufij na podlagi svojih lastnih preiskav ter iz drugih virov, kot so na primer revizijska poročila Evropske komisije, poročila Evropskega računskega sodišča, nacionalnih partnerskih organov, ter prek javnih in komercialnih virov. Zbrane podatke in informacije OLAF uporablja za lastne preiskave in analize (OLAF, 2016).

Posredno sta s poročanjem o nepravilnostih in sumih goljufij povezani še dve bazi podatkov, in sicer »Central Exclusion Database (CED)« in »Early Warning System (EWS)«.

CED je baza podatkov, ki vsebuje podatke o fizičnih in pravnih osebah, ki niso upravičene do prejemanja sredstev EU – bodisi zato, ker so v stečaju ali pa so že bile obsojene zaradi goljufije ali korupcije v povezavi s sredstvi proračuna EU. Ta baza podatkov je dostopna institucijam EU in pristojnim organom držav članic EU (OLAF, 2016).

Podatkovna baza EWS pa vsebuje podatke in informacije o sumljivih fizičnih in pravnih osebah, katerih aktivnosti lahko predstavljajo grožnjo v povezavi s sredstvi skladov ali prihodkov EU. Ta baza podatkov je dostopna direktoratom Evropske komisije in agencijam EU (OLAF, 2016).

5 IZZIVI

Eden glavnih izzivov, s katerimi se danes sooča OLAF, je predlog Evropske komisije iz leta 2013 za ustanovitev urada evropskega javnega tožilca. Ta institut bo gotovo vplival na sodelovanje OLAF-a s pristojnimi organi držav članic EU na področju boja proti goljufijam na škodo proračuna EU.

Predlog predvideva, da bo urad evropskega javnega tožilca decentraliziran tožilski urad EU z izključno pristojnostjo za preiskovanje, pregon in vlaganje obtožnic zoper kazniva dejanja v zvezi s proračunom EU. Imel bo enotna preiskovalna pooblastila po vsej EU, ki bodo temeljila na nacionalnih pravnih sistemih držav članic in bodo z njimi povezana. Opiral se bo na zmogljivosti držav članic, njihovo strokovno znanje in izkušnje ter vključeval izkušene državne tožilce (Evropska komisija/Sporočila za javnost, 17. 7. 2013).

Ta pobuda bo zelo verjetno pomenila spremembo tudi za OLAF, ki naj bi bil še naprej pristojen za upravne preiskave na področjih, ki niso v pristojnosti evropskega javnega tožilca, kot na primer nepravilnosti, ki škodujejo finančnim interesom EU, in hujše poklicne kršitve ali kazniva dejanja, ki so jih zagrešili zaposleni v EU in nimajo finančnega vpliva (Evropska komisija/Sporočila za javnost, 17. 7. 2013).

OLAF pa naj ne bi več izvajal upravnih preiskav goljufij na ravni EU ali drugih kaznivih dejanj, ki škodijo finančnim interesom EU, saj bo preiskovanje tovrstnih kaznivih dejanj v izključni pristojnosti urada evropskega javnega tožilca, ko bo le-ta ustanovljen. Kljub temu naj bi OLAF uradu evropskega javnega tožilca na njegovo zahtevo še naprej zagotavljal pomoč (kar že izvaja na zahtevo nacionalnih tožilcev). Ta sprememba naj bi prispevala k hitrejšim postopkom preiskav ter pripomogla k preprečevanju podvajanja upravne in kazenske preiskave istega dejanskega stanja. Na ta način naj bi se povečale možnosti uspešnega pregona (Evropska komisija/Sporočila za javnost, 17. 7. 2013).

Poleg sprememb v povezavi s preiskovalnimi aktivnostmi bodo za OLAF pomembne in potrebne tudi organizacijske spremembe, ki bodo prav tako verjetno poseben izziv.

6 ZAKLJUČEK

Tako kot je OLAF deležen pohval za rezultate svojega dela na račun sodelovanja z institucijami, organi in agencijami EU, s pristojnimi organi držav članic EU in izven EU ter z drugimi mednarodnimi organizacijami, pa je deležen tudi kritik za nedoseganje ciljev, ki bi še dodatno prispevali k boljši zaščiti davkoplačevalskega denarja v proračunu EU in boju proti goljufijam.

Namreč, javne finance so vedno bile, so in bodo zanimive za goljufe in nepridiprave, pa naj bodo to posamezniki ali organizirane kriminalne združbe. Kakršni koli ukrepi so že sprejeti in izvedeni, da bi sredstva proračuna EU kar najbolje zaščitili, saj ta niso neobčutljiva na vedno nove poskuse njihove zlorabe. Zato dela za organe, kot je OLAF, najbrž ne bo nikoli zmanjkalo.

In nedvomno lahko OLAF v svojem poslanstvu uspe le, če nenehno krepi svoje zmogljivosti pri spodbujanju medsebojnega sodelovanja in večanja prispevka vseh svojih partnerjev v boju proti goljufijam na škodo proračuna EU – tako v vseh fazah preiskave kot pri usklajevanju drugih aktivnosti.

UPORABLJENI VIRI

1. Evropska komisija/Sporočila za javnost, 24. 11. 2011. Pridobljeno na http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-783_sl.htm
2. Evropska komisija/Sporočila za javnost, 17. 7. 2013. Pridobljeno na http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-693_sl.htm
3. Evropska komisija/Evropski urad za boj proti goljufijam [OLAF], (2016). Pridobljeno na http://ec.europa.eu/anti-fraud/home_sl
4. OLAF (2016). The OLAF report 2015. Pridobljeno na http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2015_en.pdf
5. Sklep Komisije z dne 28. aprila 1999 o ustanovitvi Evropskega urada za boj proti goljufijam (OLAF), UL L št. 136/20 z dne 31. 5. 1999. Pridobljeno na <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:31999D0352&from=SL>
6. Uredba (EU, Euratom) št. 883/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. septembra 2013 o preiskavah, ki jih izvaja Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF), ter razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1073/1999 Evropskega parlamenta in Sveta in Uredbe Sveta (Euratom) št. 1074/1999; UL L št. 248/1 z dne 18. 9. 2013. Pridobljeno na <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0883&from=en>

VLOGA URADA RS ZA NADZOR PRORAČUNA PRI ZAŠČITI FINANČNIH INTERESOV EVROPSKE UNIJE

Nataša Prah

POVZETEK

Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna (v nadaljevanju: UNP) je organ v sestavi Ministrstva za finance, ki je bil ustanovljen leta 2004. Ena od pomembnih nalog UNP je revidiranje sistemov in izdatkov, ki jih financira Evropska unija. Zunanje revidiranje izvajajo zunanji revizorji, njihove naloge pa so kot naloge revizijskih organov, določene neposredno z evropskimi predpisi. Zunanje revidiranje predstavlja revidiranje porabe sredstev vseh skladov, do katerih je Slovenija upravičena in se dodeljujejo po principu deljenega upravljanja. Mednje sodijo kmetijski skladi, ribiški sklad, strukturni skladi, kohezijski sklad in skladi solidarnosti in migracij. UNP je tudi koordinacijsko telo za sodelovanje z Evropskim uradom za boj proti goljufijam (v nadaljevanju: OLAF), saj na uradu deluje kontaktna točka AFCOS, ki predseduje tudi medresorski delovni skupini. Prav tako so naloga UNP svetovanje in mednarodne aktivnosti, ki se izvajajo v obliki priprave stališč in obravnave dokumentov na delovnih telesih Republike Slovenije in Evropske unije kot tudi koordinacije pristopanja k sporazumom in koordinacije implementacije predpisov Evropske unije v nacionalni pravni red.

THE ROLE OF THE BUDGET SUPERVISION OFFICE OF THE REPUBLIC OF SLOVENIA IN THE PROTECTION OF THE FINANCIAL INTERESTS OF THE EU

Nataša Prah

ABSTRACT

The Budget Supervision Office of the Republic of Slovenia (hereinafter: the UNP) is a body within the Ministry of Finance; it was established in 2004. One of the UNP's important tasks is to audit the systems and expenditure financed by the European Union. External audits are performed by auditors whose tasks as auditing authorities are determined directly by European regulations. External auditing encompasses auditing the spending of all funds for which Slovenia is eligible and which are allocated according to the shared management principle. These include agricultural funds, the European Fisheries Fund, structural funds, cohesion funds, and solidarity and migration funds. The UNP is also a coordinating body for cooperation with the European Anti-Fraud Office (OLAF), since it includes the AFCOS (Anti-Fraud Coordination Service) contact point that also chairs the Interdepartmental Working Group. The tasks of the UNP also include providing advice and carrying out international activities in the form of drafting positions and discussing the documents with

the working bodies of Slovenia and the European Union, along with the coordination of accession to agreements and the coordination of transposing EU regulations into national law.

1 O URADU

Urad RS za nadzor proračuna (v nadaljevanju: UNP) je organ v sestavi Ministrstva za finance. UNP je centralni organ za harmonizacijo in koordinacijo sistema notranjega nadzora javnih financ. Zadolžen je za razvoj, usklajevanje in preverjanje finančnega poslovanja in notranjih kontrol ter notranjega revidiranja pri neposrednih in posrednih uporabnikih državnega in občinskih proračunov. Na področju porabe sredstev skladov EU pa UNP deluje kot revizijski organ. Organizacijsko vodstvo UNP predstavlja direktorica. V vodstvu urada se opravljajo naloge, ki se nanašajo na vodenje, organiziranje in usklajevanje dela urada ter sodelovanje z domačimi in tujimi državnimi organi in institucijami. V okviru splošne službe se izvajajo naloge, kot so vodenje in organiziranje dela službe, priprava finančnih načrtov in vodenje finančnega poslovanja, vodenje javnih naročil urada, priprava letnih poročil ter nekatere druge.

UNP razdeljen na štiri sektorje:

- Sektor za revizijo evropskih kmetijskih skladov (opravljajo se naloge, ki se nanašajo na revizijske preglede uporabnikov proračuna, ki sodelujejo pri izvajanju in uporabi sredstev proračuna ES in nacionalnega sofinanciranja);
- Sektor za revizijo evropskih strukturnih skladov (opravljajo se naloge, ki se nanašajo na revizijske preglede uporabnikov proračuna, ki sodelujejo pri izvajanju in uporabi sredstev proračuna ES in nacionalnega sofinanciranja);
- Sektor proračunske inšpekcije (opravljajo se naloge, ki se nanašajo na proračunsko inšpiciranje uporabnikov proračuna) ter
- Sektor za notranji nadzor javnih financ (opravljajo se naloge, ki se nanašajo na razvoj in izvajanje notranjega nadzora javnih financ ter zaščito finančnih interesov ES). Znotraj Sektorja za nadzor javnih financ deluje tudi AFCOS (kontaktna točka za sodelovanja z Evropskim uradom za boj proti goljufijam).

Pristojnosti UNP opredeljuje Zakon o javnih financah v 10. poglavju, kjer so opredeljeni:

- Notranji nadzor javnih financ (v nadaljevanju: NNJF);
- Proračunsko inšpiciranje (v nadaljevanju: PI) ter
- Revidiranje sistemov in izdatkov, ki jih financira EU – zunanje revidiranje (O uradu, 2016).

2 NOTRANJI NADZOR JAVNIH FINANC

Notranji nadzor javnih financ obsega na enotnih temeljih zasnovan sistem finančnega poslovanja in kontrol ter notranjega revidiranja pri uporabnikih proračunov in stalno preverjanje tega sistema. Temelji notranjega nadzora javnih financ so:

- odgovornost predstojnika oziroma poslovnega organa uporabnika proračuna za vzpostavitev in stalno posodabljanje sistema notranjih kontrol,
- notranje revidiranje kot dejavnost neodvisnega vrednotenja sistema notranjih kontrol in dajanja priporočil za izboljšave ter
- centralni organ za harmonizacijo in koordinacijo delovanja notranjega nadzora javnih financ.

Notranji nadzor javnih financ je odgovornost vlade in predstavlja neprekinjeno delovanje predstojnikov oziroma poslovnih organov uporabnikov proračunov in vseh drugih javnih uslužbencev z namenom obvladovanja tveganj in zagotavljanja doseganja ciljev poslovanja, upoštevajoč načela zakonitosti, smotrnosti, preprečevanje goljufij in korupcije. Notranji nadzor javnih financ ni omejen na finančno poslovanje proračunskega uporabnika, temveč vključuje njegovo poslovanje v celoti. Obvladovanje tveganj je sestavni del funkcije vodenja in zakonsko predpisana odgovornost predstojnika oziroma poslovnega organa uporabnika proračuna, ki se pri izvajanju te odgovornosti opira na notranje revidiranje kot dejavnost neodvisnega in nepristranskega vrednotenja sistema no-

tranjih kontrol, ki ugotavlja slabosti, daje priporočila in prispeva k izboljšanju poslovanja (Notranji nadzor javnih financ, 2016).

Notranji nadzor javnih financ v podrobnostih opredeljujejo Zakon o javnih financah (2011) in podzakonski akti ter usmeritve, ki temeljijo na uveljavljenih strokovnih podlagah in najboljši mednarodni praksi. Dodatno se je vlada zavežala k uveljavljanju notranjega nadzora javnih financ še s Politiko vzpostavitve in razvoja sistema notranjega nadzora javnih financ v Republiki Sloveniji, sprejeti na 82. redni seji dne 11. julija 2002, in Strategijo razvoja notranjega nadzora javnih financ v Republiki Sloveniji za obdobje od 2011 do 2015 (2011).

Uveljavljanje notranjega nadzora javnih financ je neločljivo povezano s stopnjo družbenega razvoja, demokracije in vladavine prava. Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj (v nadaljevanju: OECD), katere članica je postala tudi Republika Slovenija, posebej izpostavlja pomen upravljanja s tveganji in uspešnosti vodenja v javnem sektorju. OECD meni, da »uspešno upravljanje v javnem sektorju prispeva h krepitvi demokracije, človekovih pravic, vzpodbuja gospodarsko blaginjo in socialno kohezijo, zmanjšuje revščino, poudarja zaščito okolja in vzdržno rabo naravnih virov ter pogloblja zaupanje v vlado in javno administracijo« (Vlada RS, 2011).

Notranji nadzor javnih financ vključuje nadzor vseh dejavnosti, ki so povezane z javnimi financami, in se uresničuje prek sistema notranjih kontrol in notranjega revidiranja.

2.1 Sistem notranjih kontrol

Sistem notranjih kontrol je sestavni del funkcije poslovođenja, namenjen zaščiti poslovne in finančne integritete proračunskega uporabnika, in predstavlja ukrepe in akcije, sprožene s strani poslovodstva s ciljem, da bodo tveganja obvladovana na sprejemljivi ravni, postavljeni cilji pa doseženi. Predstojnik oziroma poslovodni organ proračunskega uporabnika mora zagotoviti ustrezen sistem finančnega poslovođenja in notranjih kontrol, ki ga ocenjuje notranje revizijska služba in predlaga izboljšave.

Finančno poslovanje obsega vzpostavitev in izvajanje načrtovanja in izvrševanja proračunov in finančnih načrtov, računovodenja in poročanja z namenom doseči zastavljene cilje ter zagotoviti, da bodo sredstva zavarovana pred izgubo, oškodovanji in prevarami. Notranje kontrole obsegajo sistem postopkov in metod, katerih cilj je zagotoviti spoštovanje načel zakonitosti, preglednosti, učinkovitosti, uspešnosti in gospodarnosti. Notranje kontroliranje je potrebno, ker postajajo proračunski uporabniki vedno večji in kompleksni, tako da neposreden nadzor posameznikov ni več mogoč, in ker se proračunski uporabniki zaradi notranjih in zunanjih dejavnikov soočajo z različnimi finančnimi, upravnimi in komercialnimi tveganji, ki ogrožajo doseganje njihovih ciljev.

Glavni cilji notranjih kontrol so:

- učinkovito izvajanje nalog proračunskega uporabnika;
- smotrna uporaba sredstev in njihovo varovanje pred izgubo zaradi malomarnosti, zlorab, slabega upravljanja, napak, goljufij in drugih nepravilnosti;
- poslovanje v skladu z zakoni, predpisi in navodili vodstva;
- zagotavljanje in ohranjanje pravočasnih, celovitih ter zanesljivih računovodskih in drugih podatkov in informacij ter njihovo pošteno razkrivanje v poročilih in
- zagotavljanje enakih možnosti in varovanje okolja (Finančno poslovanje in notranje kontrole, 2016).

2.1.1 Vrste notranjih kontrol

2.1.1.1 Predhodna notranja kontrola

Predhodna notranja kontrola je usmerjena v predhodno odobravanje odločitev, zlasti tistih s finančnimi posledicami, in mora biti vključena v postopke, dajati pa mora tudi razumno zagotovilo, da so:

- finančne transakcije v skladu z odobrenim proračunom uporabnika,
- postopki nabave in sklepanja pogodb v skladu z ustreznimi predpisi,

- finančne transakcije utemeljene s pogodbami, ki jih je sklenil proračunski uporabnik, ali z drugimi odločitvami o vodenju javnih financ ter s splošno zavezujočimi predpisi (Finančno poslovanje in notranje kontrole, 2016).

2.1.1.2 Naknadna notranja kontrola

Naknadna notranja kontrola se uporablja za preverjanje:

- objektivnega stanja dejstev, ki so predmet kontrole in njihove skladnosti s splošno zavezujočimi predpisi in usmeritvami ter internimi akti posloводства (pravilnost in smotrnost poslovanja) in
- upoštevanja postopka pri izvajanju predhodne notranje kontrole (Finančno poslovanje in notranje kontrole, 2016).

2.1.2 Revizijska sled

Delo proračunskega uporabnika mora biti tako dokumentirano, da lahko predstojnik oziroma poslovodni organ, notranji in zunanji revizorji ter drugi nadzorni organi sledijo celotnemu poteku poslovanja in transakcij. Za finančne transakcije je treba omogočiti njihovo sledenje od skupnih zneskov do posameznih izdatkov in obratno. Sled mora biti zagotovljena ne glede na to, ali se transakcija izvede elektronsko ali ročno. Revizijska sled predstavlja pripomoček za načrtovanje in izvajanje notranjih kontrol ter revidiranje porabe proračunskih sredstev na državni (občinski) ravni in na ravni proračunskih uporabnikov, njihovih organizacijskih enot, programov ali ukrepov. Vodstvu omogoča pregled nad izvajanjem notranjih kontrol in opredelitev ključnih mest za vzpostavitev le-teh oziroma njihovo smotrno uporabo brez podvajanja, revizorju pa hitro analiziranje sistema in opredelitev morebitnih šibkih področij, ki zahtevajo podrobnejši pregled. Revizijska sled je v največji meri odvisna od pregledne in natančne predstavitve izvajalnih sistemov in njene nenehne posodobitve. Zato mora vključevati vsako spremembo organiziranosti vodenja, izvajanja in notranjih kontrol (Finančno poslovanje in notranje kontrole, 2016).

2.2 Notranje revidiranje

Skladno z definicijo, opredeljeno s strani Inštituta notranjih revizorjev (IIA), je notranje revidiranje neodvisna in nepristranska dejavnost dajanja zagotovil in svetovanja, zasnovana za dodajanje vrednosti in izboljševanje delovanja organizacije. Organizaciji pomaga uresničevati njene cilje s sistematičnim in metodičnim ocenjevanjem in izboljševanjem uspešnosti upravljanja tveganj, kontrolnih postopkov in upravljanja organizacije. Namen, pristojnost, odgovornost in naloga notranje revizije morajo biti uradno opredeljeni v notranjerevizijski temeljni listini, ki je skladna z Opredelitvijo notranjega revidiranja, Kodeksom etike in Standardi. Vodja notranje revizije mora občasno pregledati notranjerevizijsko temeljno listino in jo v odobritev predložiti poslovodstvu in organu nadzora. V okolju proračunskih uporabnikov ima značaj notranjerevizijske temeljne listine interni akt (pravilnik), ki ureja dejavnost notranjega revidiranja. Ta pravilnik mora poleg zahtev Standarda 1000 (namen, pristojnost, odgovornost in naloga) opredeljevati tudi:

- funkcionalno neodvisni status notranje revizije v okviru proračunskega uporabnika;
- neposredno podrejenost notranje revizije predstojniku oziroma poslovodnemu organu proračunskega uporabnika;
- naravo razmerij funkcijske odgovornosti vodje notranje revizije do predstojnika oziroma poslovodnega organa (posameznega) proračunskega uporabnika;
- pri proračunskih uporabnikih, kjer poleg predstojnika obstaja organ nadzora, tudi naravo razmerij funkcijske odgovornosti vodje notranje revizije do takšnega organa;
- pogoje za imenovanje vodje notranje revizije ter notranjih revizorjev idr.

V primeru, da posamezni proračunski uporabnik dejavnost notranjega revidiranja ne zagotavlja z lastno notranjerevizijsko službo oziroma notranjim revizorjem, zaposlenim na predstojniku neposredno podrejenem delovnem mestu »notranji revizor« ali s skupno notranjerevizijsko službo, mora organ nadzora posameznega proračunskega uporabnika na predlog predstojnika oziroma po-

slovodnega organa sprejeti odločitev (npr. sklep), da bo dejavnost notranjega revidiranja zagotavljal zunanji izvajalec storitev notranjega revidiranja. Navedena odločitev organa nadzora predstavlja podlago, da predstojnik oziroma poslovodni organ lahko začne s postopkom izvedbe javnega naročila za oddajo storitev notranjega revidiranja zunanjemu izvajalcu. Pogodba, ki jo proračunski uporabnik sklene z izbranim zunanjim izvajalcem storitev notranjega revidiranja, v tem primeru smiselno povzema »notranjerevizijsko temeljno listino« in mora smiselno vsebovati vse bistvene elemente, kot jih za notranjerevizijsko temeljno listino zahtevajo usmeritve.

Ključnega pomena je, da je notranja revizija neodvisna, notranji revizorji pa morajo biti pri opravljanju svojega dela nepristranski. Pogoj za uresničevanje organizacijske neodvisnosti notranje revizije v okolju proračunskih uporabnikov je, da vodja notranje revizije neposredno poroča predstojniku oziroma poslovodnemu organu proračunskega uporabnika ter najmanj enkrat letno organu nadzora. Organizacijska neodvisnost mora izhajati tudi iz vsebine določb internih aktov, ki v posameznih proračunskih uporabnikih urejajo notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest. Notranji revizorji morajo biti nepristranski in brez predsodkov, izogibati se morajo tudi vsakemu navzkrižju interesov. Če sta neodvisnost ali nepristranskost dejansko ali na videz oslabljeni, morajo biti podrobnosti oslabitve razkrite ustreznim strankam.

Za zagotavljanje nepristranskosti in neodvisnosti je pomembno tudi, da:

- notranji revizorji ne smejo presoјati tistih določenih delov poslovanja, za katere so bili prej odgovorni (domneva se, da je nepristranskost oslablјena, če notranji revizor opravljа storitve dajanja zagotovil za dejavnost, za katero je bil v prejšnjem letu odgovoren);
- posle dajanja zagotovil za področja nalog, za katera je odgovarjal vodja notranje revizije, mora nadzirati stranka zunaj notranje revizije;
- notranji revizorji lahko opravljajo storitve svetovanja v zvezi z deli poslovanja, za katere so prej odgovarjali;
- če pa bi utegnila biti neodvisnost ali nepristranskost notranjih revizorjev v zvezi s predlaganimi storitvami svetovanja oslablјena, mora biti to razkrito naročniku pred sprejetjem takšnega posla.

Vodja notranje revizije mora razvijati in vzdrževati program zagotavljanja in izboljševanja kakovosti, ki pokriva vse vidike notranje revizije (vključevati mora tako zunanje kot notranje kontrole). Notranje presoje morajo vključevati stalno spremljanje delovanja notranje revizije in občasna samoocenjevanja ali presoje s strani drugih oseb v organizaciji, ki dovolj dobro poznajo notranje revidiranje. Zunanje presoje pa mora opraviti najmanj enkrat na vsakih pet let usposobljen neodvisni presojevalec ali presojevalna skupina zunaj organizacije. Vodja notranje revizije se mora z organom nadzora pogovoriti o obliki in pogostnosti zunanjih presoj in usposobljenosti in neodvisnosti zunanjega presojevalca ali presojevalne skupine, v kar je vključeno tudi vsako morebitno navzkrižje interesov. Notranji revizorji morajo poročati o izidih poslov. Sporočanje mora vključevati tako cilje in obseg posla kot tudi ustrezne sklepe, priporočila in načrte ukrepanja. Končno sporočilo o izidih posla pa mora vsebovati, kjer je to primerno, mnenje in/ali sklepe notranjih revizorjev. Izdano mnenje ali sklep mora upoštevati pričakovanja posloводства, organa nadzora in drugih deležnikov ter mora biti podprto z zadostnimi, zanesljivimi, ustreznimi in koristnimi informacijami (Notranje revidiranje, 2016).

3 PRORAČUNSKO INŠPICIRANJE

Nadzor nad izvajanjem Zakona o javnih financah in predpisov, ki urejajo poslovanje s sredstvi državnega proračuna, opravlja ministrstvo, pristojno za finance. Naloge inšpekcijskega nadzora opravljajo proračunski inšpektorji kot delavci s posebnimi pooblastili. Postopkovne določbe, na podlagi katerih se izvajata inšpekcijski nadzor in postopek o prekršku v pristojnosti proračunske inšpekcije, so:

- Zakon o javnih financah (ZJF), določbe 102. do 106. člena;
- Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP) ter
- Zakon o prekrških (ZP-1).

Stranke v postopku inšpekcijskega nadzora so lahko neposredni proračunski uporabniki, posredni proračunski uporabniki ter drugi prejemniki sredstev državnega proračuna. Stranke v postopku o prekršku po 35. členu ZFO-1 pa so lahko tudi odgovorne osebe občine. Naloge proračunske inšpekcije v zvezi z inšpekcijskim nadzorom so:

- izvajanje inšpekcijskih nadzorov na podlagi letnega načrta dela,
- obravnava prijav, zahtev in drugih vlog ter obveščanje vlagateljev o ukrepih in
- izvajanje inšpekcijskih nadzorov, uvedenih na podlagi prijav in zahtev (npr. zahteva KPK na podlagi 13.a člena ZIntPK).

Prijave proračunski inšpekciji lahko podajo fizične osebe, pravne osebe ter drugi pristojni organi. Obravnavajo se tudi anonimne prijave. Inšpekcijski nadzor na podlagi prijave se uvede v primeru, ko iz prijave izhaja utemeljen sum oziroma realna možnost, da je prišlo do nepravilnosti pri porabi proračunskih sredstev. Prijavitelji pa lahko na podlagi četrtega odstavka 102. člena ZJF zahtevajo, da jih proračunska inšpekcija obvešča o ukrepih, izvedenih na podlagi njihove prijave.

V primeru ugotovljenih nepravilnosti proračunska inšpekcija izda:

- odločbe za vzpostavitev zakonitega stanja,
- predlog pristojnemu organu za sprejem ukrepov (v zapisniku),
- predlaganje uvedbe postopka o prekršku,
- vložitev ovadbe zaradi suma storitve kaznivega dejanja,
- predlog oziroma priporočilo za sprejem ukrepov v poslovanju proračunskega uporabnika, s katerimi se zagotovi odprava nepravilnosti oziroma se prepreči nadaljnje nepravilnosti (Proračunska inšpekcija, 2016).

4 ZUNANJE REVIDIRANJE

Zunanje revidiranje izvajajo zunanji revizorji, naloge revizijskih organov pa so določene neposredno z evropskimi predpisi. Zunanje revidiranje predstavlja revidiranje porabe sredstev kmetijskih skladov, strukturnih skladov, skladov solidarnosti in migracij, Norveški, EGP ter Švicarski mehanizem in Ribiški sklad.

Pravni okvir zunanjega revidiranja je določen po posameznih skladih, strokovno podlago pa predstavljajo Mednarodni standardi revidiranja (IFAC). Zunanje revidiranje je urejeno z uredbami:

- Uredba Sveta (ES) št. 1083/2006 z dne 11. julija 2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1260/1999;
- Uredba Komisije (ES) št. 1828/2006 z dne 8. decembra 2006 o pravilih za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu ter Uredbe (ES) št. 1080/2006 Evropskega parlamenta in Sveta o Evropskem skladu za regionalni razvoj;
- Uredba (ES) št. 1080/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2006 o Evropskem skladu za regionalni razvoj in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1783/1999;
- Uredba (ES) št. 1081/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2006 o Evropskem socialnem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1784/1999 ter
- Uredba Sveta (ES) št. 1084/2006 z dne 11. julija 2006 o ustanovitvi Kohezijskega sklada in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1164/94.

Delo revizorjev se nanaša na izvedbo revizij sistema ter revizij operacij. Končni rezultat izvedenih revizij v posameznem finančnem letu pa je revizijsko mnenje, ki ga spremlja letno poročilo o nadzoru.

4.1 Revizije sistema

Delo na področju revizij sistema se začne z izborom delov sistema, ki bodo predmet revizije v določenem letu, z uporabo ocene tveganja, ocena revidiranih delov sistema pa mora biti skladna z metodologijo za vsako finančno leto po ključnih zahtevah.

Ključne zahteve za organ upravljanja/posredniško telo so:

- jasna določitev, dodelitev in razmejitev funkcij med in v okviru organa upravljanja/posredniškega telesa;
- ustrezni postopki za izbor operacij;
- ustrezne informacije in navodila upravičencem za izvajanje operacij;
- ustreznost izvajanja kontrol;
- ustrezna revizijska sled;
- zanesljivi informacijski sistemi računovodenja, nadzora in finančnega poročanja ter
- potrebni preprečevalni in popravljalni ukrepi v primeru sistemskih napak, ki jih odkrije revizijski organ.

Ključne zahteve za plačilni organ pa so:

- jasna določitev, dodelitev in razmejitev funkcij med in v okviru plačilnega organa;
- ustrezna revizijska sled in informacijski sistem;
- ureditev, ki zagotavlja ustrezno in zanesljivo potrjevanje, in
- ustrezna ureditev vodenja evidenc izterjav in umikov za neupravičena plačila.

Rezultat sistemskih revizij je kratko poročilo o opravljeni reviziji dela sistema (brez mnenja), iz katerega so razvidne ugotovitve, na njihovi osnovi pa dana priporočila. Revizorji najprej pripravijo osnutek poročila, ki je poslano revidirancu v pregled in morebitne pripombe. Po prejemu odziva revidiranja revizor

pripravi končno poročilo. Vse revizije posameznih delov sistema, ki so izvedene v okviru finančnega leta, predstavljajo podlago za oceno delovanja sistema v tem obdobju, le-ta pa služi za izračun zagotovila, ki ga revizijski organ potrebuje v nadaljnjih postopkih revizije.

4.2 Revizije operacij

Revizijski organ pri izboru posameznih operacij uporablja metode statičnega vzorčenja, v okviru katerega izbere operacije, ki bodo predmet revizije v posameznem finančnem letu.

V okviru posamezne operacije revizijski organ preverja:

- izbor in potrditev operacij ter sklepanje pogodb o sofinanciranju;
- izvajanje operacij;
- upravičenost izdatkov;
- javno naročanje;
- revizijska sled in hranjenje dokumentacije;
- nepravilnosti in vračila;
- informiranje in obveščanje ter preverjanje;
- skladnosti operacije s politikami Skupnosti.

Revizijsko mnenje in letno poročilo o nadzoru zajemata zbir ugotovitev iz revizij sistema in revizij operacij. Ekstrapolirajo se napake iz revizij operacij, skladno z izbrano metodo vzorčenja, in primerjajo se najbolj verjetne napake s pomembnostjo (dovoljeno napako). Izreče se mnenje glede na skupne ugotovitve, poročilo revizijskega organa pa se sprejme in potrdi s strani Evropske komisije.

Ugotovitve revizij operacij, v katere so bila vključena sredstva EU, bi lahko razdelili v naslednjih osem skupin:

- sum goljufije;
- nepravilnosti pri javnih naročilih;
- nepravilnosti pri izboru operacije;
- nepravilnosti pri izvajanju operacije;
- uveljavljanje neupravičenih izdatkov;
- nezadostna revizijska sled;
- nespoštovanje določb o informiranju in obveščanju javnosti ter
- neskladnost s politikami Skupnosti.

Sledi izračun velikosti statističnega vzorca.

5 ZAŠČITA FINANČNIH SREDSTEV EU – AFCOS

Člen 325 Lizbonske pogodbe navaja, da je skrb za finančne interese ES odgovornost vseh skupaj in vsake posamezne države članice in EK, ki morajo sprejemati potrebne ukrepe in medsebojno sodelovati pri preprečevanju dejanj in še posebej goljufij na škodo proračuna ES. Ker se prihodki v proračun ES stekajo iz proračunov držav članic, slednje s tem, ko ščitijo lastne finančne interese, preprečujejo utaje davkov in skrbijo za pravilno pobiranje carin, hkrati ščitijo tudi finančne interese ES. Na strani proračunskih prihodkov je torej interes države članice največkrat skladen s finančnimi interesi ES. Na odhodkovni strani zavzetost države članice za zaščito finančnih interesov ES ni nujno enako velika. Odhodki iz proračuna ES so namenjeni za administracijo, notranje in zunanje zadeve in izvajanje skupnih politik na podlagi različnih pomoči, vzpodbud ipd. Obseg odhodkov proračuna ES se stalno povečuje, prevladujejo še odhodki za kmetijstvo, vendar pa se vse bolj teži k usmerjanju sredstev na druga pomembnejša razvojna področja, predvsem za strukturno, regionalno in socialno politiko, ob vedno bolj poudarjeni zahtevi državljanov, davkoplačevalcev po preglednosti in zagotovitih, da je bil njihov denar uporabljen zakonito, smotrno in zaščiten pred goljufijami. Za zaščito finančnih interesov ES in boj proti goljufijam in drugim za

proračun ES škodljivim dejanjem je Evropska komisija leta 1999 ustanovila Urad za boj proti goljufijam – OLAF (fr. Office pour la lutte anti-fraude) in že od leta 2000 spodbuja države, da ustanovijo neodvisno operativno službo za koordinacijo sodelovanja z OLAF-om (t. i. AFCOS – angl. Anti-Fraud Coordination Service).

Najpomembnejše naloge AFCOS so:

- vodenje priprave nacionalne strategije boja proti goljufijam v zvezi z zaščito finančnih interesov ES in koordinacija njenega izvajanja;
- odkrivanje morebitnih slabosti v sistemu upravljanja in nadzora sredstev ES;
- dajanje pobud za potrebne zakonske ali organizacijske prilagoditve z namenom učinkovite zaščite finančnih interesov ES, vključno s predlogi za povezovanje z drugimi organi ali institucijami, vključenimi v zaščito finančnih interesov ES, in vzpostavljanje skupnih struktur in mehanizmov;
- seznanjanje organov in organizacij, ki so odgovorne za upravljanje s sredstvi ES tako na strani prihodkov kot izdatkov, o obveznostih in postopkih, ki jih morajo upoštevati v zvezi z zaščito finančnih interesov ES;
- koordinacija ugotavljanja potreb organov in organizacij, ki so vključene v zaščito finančnih interesov ES, po izobraževanju;
- sodelovanje z OLAF-om pri izvajanju posebnih izobraževalnih programov, vključno z začasnim izobraževanjem v ostalih državah članicah; zagotavljanje organizacijske podpore izobraževanju ter
- zagotavljanje podpore in svetovanje proračunskim uporabnikom, vključenim v zaščito finančnih interesov ES.

Julija 2002 je Vlada Republike Slovenije določila Ministrstvo za finance – Službo za nadzor proračuna, od 1. januarja 2004 Urad RS za nadzor proračuna, za koordinacijsko telo za sodelovanje z OLAF-om in medresorsko delovno skupino AFCOS, katere člani so predstavniki:

- Vrhovnega državnega tožilstva RS,
- Ministrstva za pravosodje,
- Ministrstva za notranje zadeve (Uprave kriminalistične policije),

- Ministrstva za finance (Urada Republike Slovenije za preprečevanje pranja denarja, Finančne uprave RS, Carinske uprave RS, Urada RS za nadzor proračuna) in
- Komisije RS za preprečevanje korupcije.

Urad za nadzor proračuna pa v okviru svojih mednarodnih aktivnosti sodeluje tudi s CoCOLAF – Posvetovalnim komitejem za koordinacijo preprečevanja goljufij za učinkovitejše in tesnejše sodelovanje med pristojnimi nacionalnimi organi in Evropsko komisijo ter z GAF – Skupino Sveta za boj proti goljufijam (Zaščita finančnih interesov EU-AFCOS, 2016).

UPORABLJENI VIRI

1. Vlada RS. (2011). Strategija razvoja notranjega nadzora javnih financ v Republiki Sloveniji za obdobje od 2011 do 2015. Pridobljeno na http://www.unp.gov.si/si/medijsko_sredisce/novica/archive/2011/2/article/51/19/
2. O uradu. (2016). Urad RS za nadzor proračuna. Pridobljeno na: <http://www.unp.gov.si/si/>
3. Notranji nadzor javnih financ. (2016). Urad RS za nadzor proračuna. Pridobljeno na http://www.unp.gov.si/si/delovna_podrocja/notranji_nadzor_javnih_financ/
4. Zakon o javnih financah (2011). Uradni list RS, 11/2011.
5. Finančno poslovanje in notranje kontrole. (2016). Urad RS za nadzor proračuna. Pridobljeno na http://www.unp.gov.si/si/delovna_podrocja/notranji_nadzor_javnih_financ/financno_poslovanje_in_notranje_kontrole/
6. Notranje revidiranje. (2016). Urad RS za nadzor proračuna. Pridobljeno na http://www.unp.gov.si/si/delovna_podrocja/notranji_nadzor_javnih_financ/notranje_revidiranje/
7. Proračunska inšpekcija. (2016). Urad RS za nadzor proračuna. Pridobljeno na http://www.unp.gov.si/si/delovna_podrocja/proracunska_inspekcija/
8. Zaščita finančnih interesov EU-AFCOS. (2016). Urad RS za nadzor proračuna. Pridobljeno na http://www.unp.gov.si/si/delovna_podrocja/zascita_financnih_interesov_eu_afcos/

UPRAVLJALNA PREVERJANJA EVROPSKIH SREDSTEV NA SLUŽBI VLADE RS ZA RAZVOJ IN EVROPSKO KOHEZIJSKO POLITIKO

Irena Brcko Kogoj

POVZETEK

Slovenija je z vstopom v Evropsko unijo postala upravičena do sredstev evropske kohezijske politike, ki za Slovenijo tako kot za ostale države članice predstavljajo priložnost hitrejšega doseganja razvojnih ciljev. V obdobju 2007–2013 je Slovenija upravičena do 4,2 milijarde evrov sredstev, ki jih je treba porabiti do konca leta 2015. Za zagotavljanje spoštovanja načel, kot so zakonitost, preglednost in gospodarnosti, je potrebna vzpostavitev mehanizmov upravljanja in nadzora, z vzpostavitvijo učinkovitega sistema nadzora pa se ugotavlja skladnost izvajanja procesov z ustreznimi pravili in s tem preprečevanje in odkrivanje suma goljufije. Upravljalna preverjanja (preverjanja pred potrditvijo operacije in po potrditvi operacije) so del notranjih kontrol, ki poleg postopkov preverjanj, vzpostavljenih za sredstva državnega proračuna, zajemajo tudi postopke, vzpostavljene posebej za evropska sredstva tako, da ustrezajo specifičnim zahtevam evropskih uredb. Upravljalna preverjanja izvajata organ upravljanja [OU] ter posredniško telo [PT]. Izvajanje upravljalnih preverjanj se začne že pred potrditvijo operacije. Po potrditvi operacije pa ločimo tri vrste preverjanj, in sicer: administrativno kontrolo, kontrole na kraju samem in kontrole prenesenih nalog. Upravljalna preverjanja morajo biti ustrezno dokumentirana. Rezultati upravljalnih preverjanj so lahko naslednji: da je vse v redu, odkrite so pomanjkljivosti, odkrite so nepravilnosti ter odkrit in prijavljen je sum goljufije na škodo evropske skupnosti. Zaznano je povečanje števila operacij, sofinanciranih s strani evropske kohezijske politike finančnega obdobja 2007–2013, kjer je odkrit in prijavljen sum goljufije. Na letni osnovi omenjamo okvirno tri do štiri prijave suma goljufije na račun Evropske skupnosti.

MANAGEMENT CONTROLS OF EUROPEAN FUNDS PERFORMED AT THE GOVERNMENT OFFICE OF THE REPUBLIC OF SLOVENIA FOR DEVELOPMENT AND EUROPEAN COHESION POLICY

Irena Brcko Kogoj

ABSTRACT

Upon its accession to the European Union, Slovenia became eligible for European cohesion policy funds, which represent an opportunity for more rapid achievement of development goals for Slovenia as for other Member States. In the period 2007–2013, Slovenia was entitled to EUR 4.2 billion of funds to be spent by the end of

2015. To ensure compliance with principles such as legality, transparency and efficiency, it is necessary to establish management and control mechanisms. By the setting up of an effective control system, the compliance of process implementation with the relevant rules and, as a result, the prevention and detection of suspected fraud, is evaluated. Management controls (controls both before and following the approval of an operation) are part of internal control procedures and include, in addition to control procedures put in place for state budget funds, procedures established specifically for European funds to meet the specific requirements of European regulations. Management controls are carried out by the managing authority and the intermediate body... Management controls start before the approval of an operation, while after such approval, there are three types of control: administrative control, on-the-spot control and control of delegated tasks. Management controls must be properly documented. The results of management controls may confirm that everything is in order, may point to deficiencies and irregularities, or may detect and result in the reporting of a suspected fraud to the detriment of the European Union. There was an increase in the number of operations co-financed by the European Cohesion Policy during the 2007–2013 financial period where a suspected fraud was detected and reported. On average, three to four suspected frauds to the detriment of the European Union are reported every year.

1 UVOD

Slovenija je z vstopom v Evropsko unijo postala upravičena do sredstev evropske kohezijske politike, ki za Slovenijo tako kot za ostale države članice predstavljajo priložnost hitrejšega doseganja razvojnih ciljev. V obdobju 2007–2013 je Slovenija upravičena do 4,2 milijarde evrov sredstev, ki jih je treba porabiti do konca leta 2015. V času gospodarske, finančne in socialne krize je nujno ohraniti investicije v konkurenčnost slovenskih podjetij in njihove naložbe v človeške vire, pri čemer so v veliko pomoč sredstva evropske kohezijske politike. Slovenija evropska sredstva usmerja predvsem v dejavnosti, ki bodo pospešile družbeno-ekonomski razvoj in prispevale k zmanjšanju regionalnih razlik. Glede na trenutne razmere v gospodarstvu in stanje črpanja sredstev EU osrednjo pozornost namenjamo predvsem izvedbi razvojnih programov oziroma projektov, ki prinašajo maksimalno dodano vrednost in prispevajo k ustvarjanju delovnih mest. Za zagotavljanje spoštovanja načel zakonitosti, preglednosti, učinkovitosti, uspešnosti ter gospodarnosti je tako pri Evropski uniji kot kateri koli drugi organizaciji potrebna vzpostavitev mehanizmov upravljanja in nadzora. Z vzpostavitvijo učinkovitega sistema nadzora (notranje kontrole) se ugotavlja skladnost izva-

janja procesov z ustreznimi pravili in s tem preprečevanje in odkrivanje suma goljufije. Operacije, sofinancirane s sredstvi evropske kohezijske politike, nadzorujemo z izvajanjem upravljalnih preverjanj.

2 UPRAVLJALNA PREVERJANJA

Upravljalna preverjanja so definirana v 13. členu Uredbe 1828/2006/ES (Uredba Sveta (ES) o pravilih za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu ter Uredbe (ES) št. 1080/2006 Evropskega parlamenta in Sveta o Evropskem skladu za regionalni razvoj, kot preverjanje, ki zajema upravne, finančne, tehnične in fizične vidike operacij, 2006). Upravljalna preverjanja so del notranjih kontrol, ki poleg postopkov preverjanj, vzpostavljenih za sredstva državnega proračuna, zajemajo tudi postopke, vzpostavljene posebej za evropska sredstva, tako da ustrezajo specifičnim zahtevam evropskih uredb.

Me upravljalna preverjanja se uvrščajo:

- preverjanja PRED potrditvijo in
- preverjanja PO potrditvi operacije.

Obstoječa nacionalna ureditev za sredstva državnega proračuna določa, da mora notranji nadzor javnih financ zagotoviti, da finančno poslovanje in sistem kontrol pri proračunskih uporabnikih deluje v skladu z načeli zakonitosti, preglednosti, učinkovitosti, uspešnosti in gospodarnosti.

Sistem upravljalnih preverjanj temelji na elementih učinkovite notranje kontrole pri neposrednih proračunskih uporabnikih. To pomeni, da skrbniki pogodb in druge službe, ki delujejo v sistemu izvajanja notranjih kontrol po nacionalni zakonodaji in internih aktih ministrstev, že nastopajo tudi v funkciji kontrol v sistemu kohezijske politike.

Neposredni proračunski uporabnik mora predpisane standarde in postopke za sredstva državnega proračuna opredeliti tako, da upošteva nacionalno uredbo, navodila organa upravljanja za izvajanje upravljalnih preverjanj ter sistem upravljanja in nadzora.

Predstojniki neposrednih proračunskih uporabnikov morajo sistem upravljalnih preverjanj organizirati tako, da je notranja kontrola učinkovita, kar pomeni, da:

- so preverjanja ustrezno načrtovana;
- so izvedena preverjanja kakovostna;
- so preverjanja izvedena pravočasno;
- preverjanja izvajajo ustrezno strokovno usposobljene osebe oziroma organi;
- notranja organiziranost preverjanj ne povzroča nepotrebnega povečanja upravnega bremena oziroma podvajanja kontrol ter
- da so rezultati preverjanj dostopni vsem udeležencem.

Če sistem upravljalnih preverjanj ne bo učinkovito organiziran, obstaja tveganje z negativnimi vplivi na uspešnost in obseg črpanja evropskih sredstev kot tudi na to, da nepravilnosti ne bodo pravočasno ugotovljene. Posledica so lahko finančni popravki ali celo trajna izguba sredstev.

2.1 Osebe, ki izvajajo upravljalna preverjanja

Postopke preverjanj izvajajo strokovno najbolj usposobljene osebe, ki najbolj poznajo projekte, ki so predmet preverjanj, ter osebe, ki imajo ustrezna znanja s posebnih področij preverjanj. Določitev odgovornih oseb za izvajanje upravljalnih preverjanj pa je v pristojnosti neposrednih proračunskih uporabnikov.

Presoje morajo biti strokovne, nepristranske ter neodvisne. Oseba, ki izvaja upravljalna preverjanja, ne sme biti v konfliktu interesov in mora delovati skladno s Kodeksom ravnanja javnih uslužbencev.

2.1.1 Organ upravljanja

Organ upravljanja (v nadaljevanju: OU) je odgovoren za upravljanje in izvajanje operativnih programov v skladu z načelom dobrega finančnega poslovanja. Zagotavljati mora, da so operacije izbrane za financiranje v skladu z merili, ki veljajo za posamezni operativni program, ter da se za celotno obdobje izvajanja spoštujejo ustrezna pravila Skupnosti in nacionalna pravila.

Pristojnosti in odgovornosti OU:

- OU lahko s sporazumom prenese izvajanje nekaterih svojih nalog na posredniško telo – v primeru prenosa nalog mora organ upravljanja zagotoviti učinkovito izvajanje prenesenih nalog na posredniško telo;
- vzpostavitev pisnih standardov in postopkov za preverjanja;
- izvajanje upravljalnih preverjanj za operacije tehnične pomoči;
- izvajanje administrativnih kontrol;
- na podlagi rezultatov analize tveganja pripravi okvirni letni načrt za izvajanje kontrol na kraju samem;
- izvajanje kontrol na kraju samem in
- še nekaj drugih nalog v povezavi z nadzorom in ugotavljanjem nepravilnosti.

OU mora imeti evidenco o vseh kontrolah na kraju samem, tudi tistih, ki jih izvede posredniško telo, ki mora OU redno posredovati poročila o izvedenih kontrolah na kraju samem ter o izvedenih ukrepih v nadaljevanju.

2.1.2 Posredniško telo

Posredniško telo (v nadaljevanju: PT) je neposredni proračunski uporabnik (ministrstvo), ki je pridobil pravice porabe na proračunske postavke evropske kohezijske politike in na katerega so bile prenesene posamezne naloge za izvajanje Evropske kohezijske politike.

Pristojnosti in odgovornosti PT:

- PT mora pri izvajanju upravljalnih preverjanj upoštevati posebne pogoje za finančno poslovanje, notranje kontrole in notranjo revizijo na podlagi nacionalne in evropske zakonodaje;
- predstojnik neposrednega proračunskega uporabnika je odgovoren za vzpostavitev, delovanje, nadzor in stalno izboljševanje sistema upravljalnih preverjanj, za dosledno upoštevanje evropske in nacionalne zakonodaje, za izdajo ustreznih pravilnikov ter drugih pravil in standardov;
- izvajanje administrativnih kontrol;
- izvajanje kontrol na kraju samem na podlagi letnega načrta, ki ga pripravi sektor za kontrolo (KE OU);
- drugo.

V primeru posebnih vsebinskih zahtev posameznih programov in projektov, kjer obstajajo posebna tveganja za izvedbo le-teh, PT pripravi podrobnejša navodila za izvajanje upravljalnih preverjanj. Pripraviti mora analizo možnih tveganj, vzpostaviti kontrole in izvajati preverjanja za zmanjšanje identifikacijskih tveganj.

2.2 Upravljalna preverjanja pred potrditvijo operacije

Ključno vlogo pri izvajanju upravljalnih preverjanj pred potrditvijo operacije imajo notranje organizacijske enote pri OU ali PT, odgovorne za posamezen sklad.

Pred potrditvijo operacije se preverjajo vsebine, kot so:

- skladnost instrumenta s cilji prednostne usmeritve Operativnega programa;
- upoštevanje horizontalnih načel, kjer je to relevantno;
- skladnost meril za izbor operacij, sprejetih s strani nadzornega odbora;
- ustreznost določil za informiranje in obveščanje ipd.

Že v fazi izbora operacij pa je treba preveriti morebiten nastanek dvojnega financiranja iz drugih programov Skupnosti ali nacionalnih programov ter iz drugih programskih obdobj za različne vrste izdatkov.

2.3 Upravljalna preverjanja po potrditvi operacije

Po potrditvi operacije ključno vlogo preverjanj prevzame kontrolor, ki izvaja naloge kontrole, in/ali javni uslužbenec, ki izvaja kontrole na kraju samem.

Po potrditvi operacije ločimo tri vrste preverjanj:

- ADMINISTRATIVNE KONTROLE – preverjanje vsakega zahtevka za izplačilo, ki ga predložijo upravičenci;
- KONTROLE NA KRAJU SAMEM – pregledi posameznih operacij na kraju samem ter
- KONTROLE PRENESENIH NALOG.

2.3.1 Administrativna kontrola

Administrativno kontrolo izvajajo neposredni proračunski uporabniki v vlogi PT oziroma jo izvajajo organi, katerih predstojnik je odgovoren za ta proračunska sredstva. Izjema so preverjanja operacij tehnične pomoči, ki jih izvaja kontrolna enota OU.

V sklopu administrativnih kontrol se upoštevajo vsi obstoječi postopki preverjanj po nacionalni zakonodaji, vzpostavljeni za sredstva državnega proračuna, ki se izvajajo ne glede na vir financiranja.

Administrativne kontrole se morajo izvesti pred izplačilom sredstev iz državnega proračuna. Izvajajo se stoddotno, kar pomeni, da se preverita celoten zahtevak za izplačilo ter vsa spremljajoča dokumentacija (pogodbe, seznam računov, dobavnice ipd.). Sestavni del administrativne kontrole je preverjanje na terenu,

ki ga praviloma izvede skrbnik pogodbe. Preverjanje na terenu se lahko izvede kadar koli v času izvajanja operacije z namenom, da se preveri upravičenost izplačila nastalih stroškov in izdatkov operacije.

Z administrativnimi kontrolami morajo biti preverjeni vse ključne vsebine (upoštevani minimalni standardi) in specifična področja upravljalnih preverjanj. Pri izvedbi administrativne kontrole kontrolor izpolnjuje kontrolni list, iz katerega je razvidno, katera dokumentacija je bila preverjana in kakšen je zaključek administrativne kontrole (potrjen zahtevek za izplačilo, poziv k dopolnitvam, zmanjšan zahtevek za izplačilo ipd.). Kontrolor lahko za preverjanje specifičnih vsebinskih področij uporabi vzorčne kontrolne liste, pri preverjanju pa si lahko pomaga tudi s priloženimi kontrolnimi vprašanji.

Ključne vsebine preverjanj, ki se morajo dosledno upoštevati pri izvajanju administrativne kontrole zahtevka za izplačilo, pa so na primer:

- skladnost s potrjeno operacijo;
- skladnost s podpisano pogodbo oziroma drugo pravno podlago;
- izplačila se nanašajo na obdobje upravičenosti;
- izdatki za operacije, ki so jih navedli upravičenci, so resnično nastali;
- drugo.

2.3.2 Kontrole na kraju samem

Kontrolo na kraju samem opravljata OU in PT.

Namen kontrole na kraju samem je zagotoviti, da so navedeni stroški za blago, storitve in gradnje resnično nastali, in preveriti, ali se uporabljajo v namen, za katerega so bila dodeljena sredstva evropske kohezijske politike. Kontrole na kraju samem in administrativne kontrole lahko izvajajo različne osebe, zato je treba zagotoviti, da vse vključene osebe pravočasno prejmejo ustrezne informacije o rezultatih pregledov, ki so bili izvedeni.

Sektor za kontrole OU za vsako leto izvajanja operacij Operativnih programov pripravi letni načrt izvajanja kontrol na kraju samem in se s PT-ji dogovori, katere operacije bo pregledalo PT in katere sektor za kontrole OU, da se kontrole na kraju samem ne podvajajo.

Osnova za določitev vzorca operacij, ki bodo predmet pregleda na kraju samem, je vsakoletna analiza tveganj glede na število operacij, vključenih v analizo tveganj. V populacijo vsakoletne analize tveganj so vključene operacije, pri katerih je bil v preteklem letu v sistemu ISARR zabeležen vsaj en zahtevek za izplačilo. Letni načrt kontrol na kraju samem predstavljajo operacije z najvišjim tveganjem, vzorec izbranih operacij pa ne sme biti manjši od 5 % operacij, vključenih v analizo tveganj.

OU mora zagotoviti, da PT ustrezno izvaja kontrole na kraju samem. Ključne vsebine preverjanj, ki jih je treba dosledno upoštevati pri izvajanju kontrole na kraju samem, so na primer:

- realizacija aktivnosti v skladu s pogodbo;
- skladnost s pravili Skupnosti in nacionalnimi pravili o upravičenosti;
- obstoj in ustreznost sofinanciranih dobav, storitev in gradenj;
- prisotnost in pravilnost originalne dokumentacije;
- ustreznost revizijske sledi ipd.

Kontrola na kraju samem se izvaja skladno s predpisanimi ključnimi vsebinami preverjanj, specifičnimi vsebinskimi področji in postopki, ki so opredeljeni v navodilih OU. Kontrola na kraju samem se izvaja na vzorcu, v katerega je treba zajeti postavke večjih vrednosti. Pri izvedbi kontrole na kraju samem je obvezna uporaba kontrolnega lista.

Pregledi in rezultati kontrole na kraju samem morajo biti podrobno dokumentirani. Oseba, ki je izvedla kontrolo, mora izpolniti kontrolni list in na podlagi zbranih dokumentov pripraviti začasno in končno poročilo o izvedeni kontroli na kraju samem.

Začasno poročilo o izvedeni kontroli na kraju samem se posreduje upravičencu in PT. Če so v začasnem poročilu izrečeni ukrepi, morata upravičenec in PT v 30 dneh poslati dokazila o izvedenih ukrepih. Na podlagi prejetih dokazil pa se pripravi končno poročilo o izvedeni kontroli na kraju samem, kjer se povzamejo že sprejeti in izvedeni ukrepi za odpravo nepravilnosti. Končno poročilo se posreduje upravičencu, PT, Sektorju za upravljanje programov kohezijske politike na organu upravljanja in organu za potrjevanje. V primeru ugotovljenih nepravilnosti pa je poročilo treba posredovati tudi revizijskemu organu.

Če kontrolo na kraju samem izvaja PT, se mora končno poročilo o izvedeni kontroli posredovati tudi sektorju za kontrole OU ter poročati o izvedenih ukrepih, kot izhaja iz poročil.

2.3.3 Kontrola prenesenih nalog

Kontrolo prenesenih nalog izvaja OU z namenom, da preveri, kako posredniška telesa izvajajo naloge, ki jih je s sporazumom o prenosu nalog na posredovalno telo prenesel sam organ upravljanja. Za izvajanje kontrole prenesenih nalog sta na organu upravljanja zadolžena Sektor za sklade, ki spremlja izvajanje posameznih operativnih programov, ter sektor za kontrole, ki izvaja administrativne kontrole in kontrole na kraju samem.

Kontrola prenesenih nalog poteka tako, da OU pisno obvesti PT o izvedbi kontrole prenesenih nalog. Obvestilo vsebuje datum in čas izvedbe kontrole, predmet kontrole, pravno podlago ter osebe, ki bodo kontrolo izvedle. PT je dolžno zagotoviti prisotnost odgovornih oseb in dostop do celotne dokumentacije, povezane s predmetom kontrole.

Preveri se vsaka prenesena naloga posebej in v primeru neustreznega izvajanja prenesene naloge organ upravljanja zapiše ugotovitve, ukrepe ter priporočila. Izvajanja vseh prenesenih nalog pa ni treba posebej preverjati, saj je njihovo izvajanje razvidno že iz aktivnosti PT (npr. poročanju organu upravljanja, načrtovanje instrumentov ...).

3 SPECIFIČNA PODROČJA UPRAVLJALNIH PREVERJANJ

Specifična področja upravljalnih preverjanj se smiselno uporabljajo pri vseh preverjanjih po potrditvi operacije oziroma po podpisu pogodbe o sofinanciranju.

Med specifična področja upravljalnih preverjanj sodijo preverjanja:

- javnih naročil,
- dvojnega financiranja,
- državne pomoči in pravilo »de minimis«,
- varovanje okolja,
- enake možnosti in nediskriminacija.

3.1 Javna naročila

Cilj preverjanja postopkov oddaje javnih naročil je zagotavljanje upoštevanja nacionalne in evropske zakonodaje s področja javnih naročil in spoštovanje temeljnih načel javnega naročanja, ki so:

- načela gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti;
- načela zagotavljanja konkurence med ponudniki;
- načela transparentnosti javnega naročanja;
- načela enakopravne obravnave ponudnikov ter
- načela sorazmernosti.

Ključne vsebine preverjanj, ki jih je treba upoštevati, so:

- primernost izbranega postopka javnih naročil;
- pravilnost izvedbe postopka javnega naročila;
- spoštovanje rokov;
- spoštovanje zahtev informiranja in obveščanja javnosti ter
- ustreznost arhiviranja dokumentacije.

Posebno pozornost je treba posvetiti kategoriji presežnih del, nujnih nepredvidljivih del ter dodatnih del.

3.2 Preverjanje dvojnega financiranja

Dvojno uveljavljanje stroškov, izdatkov, ki so že bili povrnjeni iz katerega koli drugega vira, ni dovoljeno, zato mora biti pred izplačilom sredstev iz državnega proračuna oziroma pri izvedbi kontrole preverjeno, da ne gre za dvojno financiranje izdatkov iz drugih programov Skupnosti ali nacionalnih programov ter iz drugih programskih obdobj za različne vrste izdatkov. Preverjanje poteka v sami fazi izbora operacije in ves čas izvajanja operacije.

Kontrolor možnost dvojnega financiranja med izvajanjem operacije preverja na podlagi:

- verodostojne in podpisane izjave upravičenca, da istih stroškov in izdatkov ni in ne bo uveljavljal v okviru drugih programov;
- ustrezno ločenega knjigovodstva upravičenca za spremljanje izvajanja operacije;
- podatkov v nacionalnem informacijskem programu Supervizor, s katerimi se preveri, ali je upravičenec že prejemnik drugih javnih sredstev;
- seznama tistih operacij, kjer so zaradi posebnih vsebinskih zahtev in ciljnih skupin upravičencev identificirana večja tveganja za nastanek dvojnega financiranja.

3.3 Državne pomoči in pravilo »de minimis«

Na področju državnih pomoči je treba preveriti ključna področja tveganja:

- da je bila shema državne pomoči Komisiji priglašena in s strani Komisije tudi avtorizirana, ali se šteje kot skupinska izjema ali da ustreza pravilu »de minimis«, kjer sheme državne pomoči ni treba priglasiti;
- da podjetja, ki prejmejo pomoč, izpolnjujejo pogoje sheme državne pomoči, kot je potrjeno s strani Komisije, ali da narava operacij ustreza posebnim pogojem za oprostitve;
- določila o upravičenih stroških ter
- posebne določbe glede končnega datuma upravičenosti izdatkov.

Pri pravilu »de minimis« je treba preveriti, da skupna vrednost pomoči, dodeljena istemu upravičencu, ne presega limita, določenega s pravili Skupnosti v obdobju treh let od zadnjega prejema takšne pomoči, ne glede na obliko ali namen pomoči.

3.4 Varovanje okolja

Z upravljalnimi preverjanji je potrebno preveriti, ali se je upravičenec na področju varovanja okolja držal ustreznih direktiv in ali je pridobil ustrezna soglasja pristojnih nacionalnih organov v skladu z veljavnimi postopki.

3.5 Enake možnosti in nediskriminacija

Vse operacije morajo dejavno in jasno upoštevati učinke na položaj žensk in moških, z namenom premagati neenakost. Vsi programi naj bi prispevali k večji enakosti med ženskami in moškimi ter dokazali učinek na tem področju, pred izvedbo, med njo in po njej.

Potrebno je preverjanje, ali so bili izvedeni določeni ukrepi, ki preprečujejo diskriminacijo na podlagi spola, rase, nacionalnosti, vere, invalidnosti, starosti in spolne usmerjenosti.

4 DOKUMENTIRANJE UPRAVLJALNIH PREVERJANJ

Upravljalna preverjanja morajo biti ustrezno dokumentirana. Za vsako preverjanje je treba vzdrževati evidenco, v kateri so navedeni:

- opravljeno delo;
- datum;
- osebe, ki so izvedle preverjanje;
- rezultati preverjanja ter
- ukrepi, sprejeti v zvezi z ugotovljenimi nepravilnostmi.

Osebe, ki izvajajo upravljalna preverjanja, morajo obvezno izpolnjevati kontrolne liste, saj ti predstavljajo sistematičen pregled in dokaz, da je bilo delo opravljeno.

Kontrolni listi se lahko dopolnjujejo in posodablajo glede na specifične vsebinske zahteve operacij, glede na ugotovitve preteklih kontrol, pridobljena znanja, vendar ključnih vsebinskih zahtev ni dovoljeno spreminjati.

Rezultati preverjanj morajo biti dostopni vsem organom, ki so vključeni v izvajanje kohezijske politike pri konkretnem izplačilu, ter nadzornim organom.

Kadar se pri izvajanju operacije ugotovijo nepravilnosti, se za primer nepravilnosti, kot so neustrezna revizijska sled, kršenje pravil informiranja in obveščanja in podobno, izrečejo popravljalni ukrepi in pridobi ustrezno dokazilo o njihovi izvedbi. V primeru ugotovljenih nepravilnosti pri upravičencu mora posredniško telo zagotoviti vračilo neupravičeno izplačanih sredstev.

V primeru ugotovljenih sistemskih nepravilnosti pa organ upravljanja pozove posredniško telo, da v roku enega meseca posreduje dokazila o odpravi nepravilnosti. Če le-teh ne odpravi, mora organ upravljanja izreči korektivni ukrep (ustavitev izplačila iz nacionalnega proračuna, zaključek ali zmanjšanje tehnične pomoči ipd.).

Pristojni organi morajo sproti beležiti in shranjevati vse informacije o nepravilnostih, kar pomeni, da mora vsaka raven oblikovati in dopolnjevati poseben Register o nepravilnostih. Posredniško telo mora ta register na zahtevo organa upravljanja ter drugih pristojnih institucij zagotavljati na ravni celotnega posredniškega telesa, ne le na ravneh posameznih notranjih organizacijskih enot.

Za vsako operacijo je potrebno zagotavljanje zadostne in ustrezne revizijske sledi na vseh ravneh, saj je tako revizorjem omogočen podrobnejši pregled nad postopki, ki se izvajajo pri porabi sredstev kohezijske politike, prav tako pa revizijska sled omogoča pregled nad dokumenti, ki so nastali pri izvajanju postopkov porabe teh sredstev. Tako se lahko izsledijo vsi podatki in dokumenti, pomembni za nastale stroške v okviru operacije.

5 UGOTOVITVE UPRAVLJALNIH PREVERJANJ

Rezultati upravljalnih preverjanj so lahko:

- vse je v redu (ni pomanjkljivosti niti nepravilnosti),
- odkrite pomanjkljivosti,
- odkrite nepravilnosti,
- odkrit in prijavljen sum goljufije na račun Evropske skupnosti.

5.1 Pomanjkljivosti

Pri izvajanju upravljalnih preverjanj se lahko ugotovijo posamezne pomanjkljivosti, pogosto so to administrativne napake, ki pa nimajo finančnih posledic (npr. ni pravočasnega ali pa pravilnega vpisovanja nefinančnih elementov, kot so npr. kazalniki v informacijski sistem OU).

Odkrite pomanjkljivosti mora kontrolor pisno sporočiti za to pristojni osebi, da se pomanjkljivosti/napake odpravijo.

5.2 Nepravilnosti

V Uredbi Komisije (ES) št. 2035/2005 in Uredbi Komisije (ES) št. 2168/2005 v 1.a členu je nepravilnost definirana: »Nepravilnost pomeni vsako kršenje določb prava Skupnosti, ki je posledica dejanja ali opustitve s strani gospodarskega subjekta, ki je ali bi lahko z neupravičenimi izdatki škodljivo vplivalo na splošni proračun Evropskih skupnosti.«

V primeru odkrite nepravilnosti je treba izvesti predlagane korektivne ukrepe. V primerih ugotovljenih nepravilnosti pri upravičencu mora posredniško telo zagotoviti vračilo neupravičeno izplačanih sredstev.

Korekcije pri ugotovljenih nepravilnostih pri postopkih javnega naročanja in javnih razpisov se izvajajo v skladu z veljavnimi smernicami Evropske komisije na tem področju (Smernice za določitev finančnih popravkov izdatkov, ki jih financira Unija v okviru deljenega upravljanja, zaradi neskladnosti s pravili o javnih naročilih, 2007).

Njihov namen je določitev finančnih popravkov pri nepravilnostih, ugotovljenih pri izvajanju predpisov Skupnosti v zvezi s postopki pri oddaji javnih naročil, ki so sofinancirana iz strukturnih skladov in Kohezijskega sklada v programskih obdobjih 2007–2013 in 2014–2020 (Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013, 2009).

V primeru ugotovljenih sistemskih nepravilnosti (napake pri postopku izbora operacij, neustrezno izvajanje administrativnih kontrol ...), ki se nanašajo na PT, pa OU pozove PT, da se v roku enega meseca odzove in posreduje dokazila o odpravi nepravilnosti. Če PT v zahtevanem roku nepravilnosti ne odpravi, mora OU izreči korektivni ukrep, ki je lahko:

- ustavitev potrjevanja instrumentov in sprememb dinamike;
- ustavitev izplačila iz nacionalnega proračuna (kar pomeni, da upravičenec ne prejme sredstev za svoj projekt iz proračuna, dokler nepravilnost ni odpravljena);
- prerazporeditev preostalih razpoložljivih pravic porabe posredniškega telesa na druga področja, skladno s cilji in kazalniki OP;
- zaključek ali zmanjšanje projekta tehnične pomoči (kar pomeni, da morajo PT aktivnosti, ki so drugače sofinancirane z evropskimi sredstvi, plačati iz proračuna);
- določitev finančne korekcije za PT.

5.3 Odkrit in prijavljen sum goljufije na račun Evropske skupnosti

V primeru odkrite nepravilnosti, zaradi katere se lahko sproži upravni in/ali sodni postopek (ko gre za namerno dejanje), je treba poleg ustrezne finančne korekcije o tej nepravilnosti, skladno s 145. členom Zakona o kazenskem postopku (ZKP-UPB8), obvestiti tudi za to pristojni organ (navadno obveščamo Nacionalni preiskovalni organ slovenske policije), ki skladno s svojimi pooblastili nepravilnost preveri. Policija po preverjanju sporoči, ali prijavljena nepravilnost izkazuje kaznivo dejanje ali ne.

Opažamo, da se nekako od leta 2011 povečuje število tistih operacij, ki so sofinancirane s sredstvi evropske kohezijske politike finančnega obdobja 2007–2013, kjer je odkrit in prijavljen sum goljufije. Ugotavljamo, da na letni osnovi obstajajo okvirno tri do štiri prijave suma goljufije na račun Evropske skupnosti.

UPORABLJENI VIRI

1. Navodila organa upravljanja za izvajanje upravljalnih preverjanj po 13. členu Uredbe 1828/2006/ES. (2006). Pridobljeno na www.eu-skladi.si/ostalo/navodila-za-izvajanje.../navodila-13.../at.../file
2. Smernice za določitev finančnih popravkov izdatkov, ki jih financira Unija v okviru deljenega upravljanja, zaradi neskladnosti s pravili o javnih naročilih. (2007). Europa.eu. Pridobljeno na http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/cocof/2013/cocof_13_9527_annexe_sl.pdf
3. Uredba Sveta (ES) o pravilih za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu ter Uredbe (ES) št. 1080/2006 Evropskega parlamenta in Sveta o Evropskem skladu za regionalni razvoj. (2006). *Uradni list EU*, (1828/2006).
4. Uredba Komisije (ES) o spremembi Uredbe (ES) št. 1681/94 o nepravilnostih in izterjavi nepravilno plačanih zneskov v okviru financiranja strukturnih politik ter organizaciji ustreznega informacijskega sistema na tem področju. (2005). *Uradni list EU*, (2035/2005).
5. Uredba Komisije (ES) o spremembi Uredbe (ES) št. 1831/94 o nepravilnostih in izterjavi nepravilno plačanih zneskov v okviru financiranja Kohezijskega sklada ter organizaciji informacijskega sistema na tem področju. (2005). *Uradni list EU*, (2168/2005).
6. Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013. (2009). *Uradni list RS*, št. 17/09, 40/09, 3/10, 31/10, 79/10, 4/13 in 89/14.

BOJ PROTI NEPRAVILNOSTIM IN GOLJUFIJAM PRI DELJENEM UPRAVLJANJU KMETIJSKIH SKLADOV EU V LUČI NAČELA DOBREGA FINANČNEGA POSLOVODENJA

Matija Miklič

POVZETEK

V prispevku se avtor ukvarja s problematiko boja proti nepravilnostim in goljufijam pri deljenem upravljanju kmetijskih skladov EU z vidika zahtev gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti načela dobrega finančnega poslovođenja. Skozi prikaz zgodovinskega razvoja načela v zakonodaji in sodni praksi Sodišča EU je izkazana osrednja vloga zagotavljanja zakonitosti in pravilnosti izplačil. Učinkovit in zanesljiv sistem boja proti nepravilnostim in goljufijam je tako eden osnovnih gradnikov v mozaiku dobrega finančnega poslovođenja in predpogoj za uspešno črpanje sredstev EU. Šele z vzpostavljenim trdnim in stabilnim sistemom upravljanja in kontrol, ki preprečuje, odkriva in odpravlja nepravilnosti in goljufije, se lahko dosega-jo najboljši rezultati gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti. Pri zagotavljanju skladnosti s pravili je treba razmejiti med nepravilnostjo in namerno nepravilnostjo oziroma goljufijo ter med upravnimi kaznimi in kazenskimi sankcijami. Prek analize sodne prakse ESČP in Sodišča EU je pokazano, da v pravu EU upravne kazni v okviru SKP nimajo kazenskopravne narave, kar pomeni, da za sistem upravnih ukrepov ne velja načelo *ne bis in idem*. Ukrepi so namenjeni izključno varstvu finančnih interesov EU, pri čemer lahko države članice sprejmejo dodatne upravne in kazenske sankcije. Pri tem so prikazani problematika dokazovanja subjektivnega elementa namerne nepravilnosti v upravnih in civilnopravnih postopkih ter nekateri vsebinski sklopi, kjer so se v praksi pokazali najbolj kompleksni primeri tveganja nastanka nepravilnosti in goljufij.

THE FIGHT AGAINST IRREGULARITIES AND FRAUD WITHIN THE SHARED MANAGEMENT OF EU AGRICULTURAL FUNDS IN TERMS OF THE SOUND FINANCIAL MANAGEMENT PRINCIPLE

Matija Miklič

ABSTRACT

This paper deals with the issue of combating irregularities and fraud within the shared management of EU agricultural funds in terms of the requirements of economy, efficiency and effectiveness of the sound financial management principle. A survey of the historical development of this principle in legislation and the case-law of the Court of Justice of the European Union supports the major role played by

ensuring the legality and regularity of payments. An effective and reliable system of combating irregularities and fraud is thus one of the basic building blocks of the mosaic of sound financial management and a precondition for successful absorption of EU funds. The most favourable results of economy, efficiency and effectiveness can only be achieved by an established solid and stable management and control system that prevents, detects and remediates irregularities and fraud. In ensuring compliance with the rules, lines must be drawn between an irregularity and an intentional irregularity, i.e. fraud, and between administrative and criminal penalties. The analysis of the ECHR case-law and ECJ case-law shows that in EU law, administrative penalties in the context of the CAP do not have a criminal nature, which means that the principle of *ne bis in idem* does not apply to the system of administrative measures. The measures are intended exclusively for the protection of the financial interests of the EU, with Member States able to adopt additional administrative and criminal penalties. It also implies the problem of proving the subjective element within intentional irregularities in administrative and civil proceedings and certain subject areas where the most complex cases involving the risk of irregularities and fraud have emerged in practice.

1 UVOD

Načelo dobrega finančnega poslovanja je eno temeljnih načel upravljanja s splošnim proračunom Evropske unije. Pogodba o delovanju Evropske unije (PDEU – prečiščena različica, 2012, 317. člen) tako določa, da Komisija izvršuje proračun v sodelovanju z državami članicami – na lastno odgovornost in v mejah odobrenih proračunskih sredstev – pri čemer upošteva načela dobrega finančnega poslovanja. Države članice sodelujejo s Komisijo, da bi zagotovile porabo odobrenih proračunskih sredstev v skladu z načeli dobrega finančnega poslovanja.

Uredba 966/2012/EU (2012, 30. člen), ki se uporablja za splošni proračun, nadalje predpisuje, da morajo biti odobrena proračunska sredstva uporabljena v skladu z načeli dobrega finančnega poslovanja, in sicer z načeli gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti. Načelo gospodarnosti zahteva, da morajo biti sredstva, ki jih institucija uporablja za izvajanje svojih dejavnosti, na voljo pravočasno, v primerni količini in primerni kakovosti ter za najprimernejšo ceno. Načelo učinkovitosti se nanaša na najboljše razmerje med uporabljenimi sredstvi in doseženimi rezultati. Načelo uspešnosti se nanaša na doseganje specifičnih ciljev in rezultatov, za katere so bila sredstva namenjena.

V Uredbi 966/2012/EU (2012, 59. člen) je nato določeno, da so, kadar Komisija izvršuje proračun z deljenim upravljanjem,¹ naloge izvrševanja prenesene na države članice. Komisija in države članice pri upravljanju sredstev Unije upoštevajo načela dobrega finančnega poslovanja, preglednosti in nediskriminacije ter zagotavljajo prepoznavnost delovanja Unije. V ta namen Komisija in države članice izpolnjujejo vsaka svoje obveznosti v zvezi s kontrolo in revizijo ter prevzamejo nastale obveznosti, določene v tej uredbi. Pri tem pravila posameznih sektorjev vključujejo dopolnilne določbe. Države članice pri opravljanju nalog, povezanih z izvrševanjem proračuna, sprejmejo vse potrebne ukrepe, vključno z zakonodajnimi, regulativnimi in upravnimi ukrepi, za zaščito finančnih interesov Unije, zlasti zagotovijo, da se ukrepi, ki se financirajo iz proračuna, izvajajo pravilno in učinkovito ter v skladu s pravili za posamezni sektor, ki se uporabljajo, in v ta namen imenujejo in nadzirajo organe, odgovorne za upravljanje in kontrolo sredstev Unije ter preprečujejo, odkrivajo in odpravljajo nepravilnosti in goljufije. Da bi zaščitile finančne interese Unije, države članice ob upoštevanju načela sorazmernosti ter v skladu z 59. členom in zadevnimi pravili za posamezni sektor izvajajo predhodne in naknadne kontrole, ki po potrebi vključujejo preglede reprezentativnih in/ali na tveganju temelječih vzorcev transakcij na kraju samem. Poleg tega izterjajo tudi nepravilno plačane zneske in po potrebi v zvezi s tem začnejo pravni postopek. Ravno tako so države članice prejemnikom dolžne naložiti učinkovite, odvračilne in sorazmerne kazni, če to določajo pravila za posamezni sektor in posebne določbe nacionalne zakonodaje. Pri tem Komisija v okviru ocene tveganja in v skladu s pravili za posamezni sektor spremlja upravljalvske in kontrolne sisteme, vzpostavljene v državah članicah. Komisija pri revizijskem delu spoštuje načelo sorazmernosti in upošteva stopnjo ocenjenega tveganja v skladu s pravili za posamezni sektor.

¹ Financiranje v EU se izvaja na dva glavna načina: z direktnim upravljanjem s sredstvi, ki jih centralizirano upravlja Komisija, in z deljenim upravljanjem s sredstvi, ki jih skupaj upravljajo EU in države članice. Večina porabe splošnega proračuna EU predstavljajo sredstva v okviru deljenega upravljanja (kmetijska sklada, kohezija, strukturni in investicijski skladi). Pri sredstvih v okviru deljenega upravljanja je državam članicam v celoti prepuščeno izvajanje programov na nacionalni ravni. Države članice so odgovorne za vzpostavitev sistema upravljanja in nadzora, pri čemer morajo zagotoviti, da ta sistem deluje učinkovito, ter morajo preprečevati, odkrivati in odpravljati nepravilnosti in goljufije. Komisija ima nadzorno vlogo, v okviru katere preverja, ali je ureditev sistema upravljanja in nadzora v skladu s predpisi. V primeru odkritih pomanjkljivosti v teh nacionalnih sistemih po potrebi izvaja finančne korekcije, ki pomenijo zavrnitev financiranja s strani EU.

V tem splošnem normativnem okviru želimo znanstveno raziskati bistvene dejavnike in okoliščine, ki so relevantne z vidika razumevanja boja proti nepravilnostim in goljuFIjam pri finančnem upravljanju sredstev splošnega proračuna EU v luči načela dobrega finančnega poslovanja v okviru deljenega upravljanja obeh kmetijskih skladov EU – Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada (EKJS) in Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP). Pomanjkljivosti pri spoštovanju načel gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti v sistemu upravljanja na ravni držav članic imajo lahko negativne posledice tako za proračun EU kot tudi nacionalne proračune, kar se odraža tako prek finančnih korekcij kot v visoki stopnji nepravilnosti in goljuFIj pri porabi sredstev splošnega proračuna EU.

Predstavljeni bosta tudi problematika sistema upravnih kazni in pravne narave upravnih kazni v luči zadeve *van der Ham in van der Ham-Reijersen van Buuren*, C-396/12, in problematika ugotavljanja namernih nepravilnosti oziroma goljuFIj v upravnih in civilnih postopkih v luči zadeve *Poljska proti Komisiji*, T-241/10. Z vidika odkrivanja nepravilnosti in goljuFIj bodo predstavljeni nekateri vsebinski sklopi, kjer so se v praksi pokazali najbolj kompleksni primeri tveganja nastanka nepravilnosti in goljuFIj.

2 PREGLED RAZVOJA NAČELA DOBREGA FINANČNEGA POSLOVODENJA V ZAKONODAJI EU

2.1 Zgodovinski uvod

Že od Pogodbe o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti (PEGS) leta 1957 je bilo revidiranje proračuna EGS zaupano posebni Nadzorni komisiji, ki so jo sestavljali revizorji, katerih neodvisnost je morala biti nedvomna. Z revizijo, ki se je opravila na podlagi računovodske dokumentacije in, če je bilo to potrebno, na kraju samem, se je preverjalo zakonitost in pravilnost prihodkov in odhodkov ter ali je bilo finančno poslovanje dobro (PEGS, 1957, 206. člen). Navedeno je bilo potrjeno tudi leta 1975, ko je bilo ustanovljeno Evropsko računsko sodišče (ECA).² Določba 205. člena Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti, ki je dolo-

² European Court of Auditors.

čala, da Komisija izvršuje proračun v skladu z določbami uredb, na lastno odgovornost in v mejah odobrenih proračunskih sredstev, pri čemer uredbe za vsako institucijo določajo podrobna pravila, ki se nanašajo na njen delež odhodkov, je bila nadaljnje dopolnjena z Maastrichtsko pogodbo leta 1992, tako da je bilo dodano besedilo, da mora Komisija pri izvrševanju proračuna upoštevati načela dobrega finančnega poslovanja. Z Amsterdamsko pogodbo iz leta 1997 pa je bila določba tedaj 274. člena (prej 205. člena) Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti dodatno dopolnjena, da je določila, da države članice sodelujejo s Komisijo, da bi zagotovile porabo odobrenih proračunskih sredstev v skladu z načeli dobrega finančnega poslovanja. Z Lizbonsko pogodbo je bilo načelo dodatno nadgrajeno. Sedanji 317. člen PDEU je bil dopolnjen z besedilom, da uredba določa obveznosti držav članic v zvezi z revizijo in nadzorom izvrševanja proračuna in nastalih obveznosti, pri čemer za vsako institucijo določa tudi obveznosti in podrobna pravila, ki se nanašajo na njen delež odhodkov.

Podrobnejša ureditev načela dobrega finančnega poslovanja je bila stvar urejanja z uredbami, ki so se uporabljale za splošni proračun, in sektorskimi uredbami za posamezna področja.

Finančna uredba z dne 21. decembra 1977 (1977, 2. člen), ki se uporablja za splošni proračun Evropskih skupnosti, je tako določala, da se morajo proračunska sredstva uporabljati v skladu z načelom ekonomičnosti in dobrega finančnega poslovanja. Navedena določba je bila do leta 1991³ dopolnjena in spremenjena, tako da je bilo predpisano, da se morajo proračunska sredstva uporabljati skladno z načeli dobrega finančnega poslovanja, zlasti načeli ekonomičnosti in stroškovne učinkovitosti. Določeni morajo biti merljivi cilji, katerih izpolnjevanje se mora spremljati. Države članice in Komisija morajo sodelovati, da se zagotovi primernost sistemov za decentralizirano upravljanje skladov Skupnosti. Sodelovanje mora vključevati takojšnjo izmenjavo vseh potrebnih podatkov.

³ Prečiščeno besedilo Finančne uredbe z dne 21. decembra 1977 (1977, 2. člen) se glasi:
»The budget appropriations must be used in accordance with the principles of sound financial management, and in particular those of economy and cost-effectiveness. Quantified objectives must be identified and the progress of their realization monitored. Member States and the Commission shall cooperate to ensure the adequacy of systems for decentralized management of Community funds. Such cooperation shall include the prompt exchange of all necessary information.«

Uredba 729/70/EGS (1970, 8. člen), ki je urejala financiranje skupne kmetijske politike (SKP), je predpisala, da države članice v skladu z nacionalnimi določbami zakonov ali drugih predpisov sprejmejo potrebne ukrepe, da se prepričajo, da so transakcije, ki jih financira Evropski kmetijski usmeritveni in jamstveni sklad (EKUJS),⁴ dejansko izvedene in pravilno izvršene, da preprečijo in odpravljajo nepravilnosti, ter ukrepe za izterjavo sredstev, izgubljenih zaradi nepravilnosti ali malomarnosti.⁵

2.2 Reforma 2002 in današnja ureditev

Dne 15. marca 1999 je v okviru preiskave Parlamenta Odbor neodvisnih strokovnjakov objavil poročilo o domnevnih goljufijah, nepravilnostih in nepotizmu v Komisiji, ki je še istega leta vodilo v kolektivni odstop Komisije Jacquesa Santerja, kar je posledično pripeljalo do reforme ureditve, ki se tiče splošnega proračuna EU. Sprejeta je bila Uredba 1605/2002/ES, ki je nadomestila Finančno uredbo z dne 21. decembra 1977. Poleg tega je bila sprejeta Uredba 2342/2002/ES, ki je podrobneje določila pravila za izvajanje Uredbe 1605/2002/ES. Obe uredbi sta se na horizontalni ravni uporabljali za vsa področja odhodkov in vse prihodke Skupnosti in se vsaka tri leta oziroma po potrebi pregledali (Uredba 1605/2002/ES, 2002, 184. člen).

V Uredbi 1605/2002/ES je bilo načelu dobrega finančnega poslovanja posvečeno celotno poglavje 7 v delu 1 Skupne določbe, naslova II Proračunska načela. Navedena uredba (2002, 27. člen) je tako predpisovala, da morajo biti odobrena proračunska sredstva uporabljena v skladu z načeli dobrega finančnega poslovanja, in sicer z načeli gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti. Načelo gospodarnosti zahteva, da morajo biti sredstva, ki jih institucija uporablja za izvajanje svojih dejavnosti, na voljo pravočasno, v primerni količini in primerni kakovosti ter za najprimernejšo ceno. Načelo učinkovitosti se nanaša na najboljše razmerje med uporabljenimi sredstvi in doseženimi rezultati. Načelo uspešnosti

⁴ EKUJS je bil sestavljen iz Usmerjevalnega oddelka in Jamstvenega oddelka ter je bil predhodnik današnjih EKSJ in EKSRP.

⁵ Pred tem Uredba št. 25 (1962) ni vsebovala podrobnejših določb z vidika dobrega finančnega upravljanja, Uredba Sveta (EGS) št. 17/64 z dne 5. februarja 1964 (1964) pa je vsebovala le ohlapno določbo, da države članice dajo Komisiji na voljo vse informacije, potrebne za pravilno delovanje sklada, in sprejmejo potrebne ukrepe, da se olajšajo pregledi, ki jih Odbor šteje za primerne za izvajanje pred sprejetjem odločitve o pomoči iz Sklada.

se nanaša na doseganje specifičnih ciljev in rezultatov, za katere so bila sredstva namenjena. Za vse sektorje dejavnosti, ki jih zajema proračun, se določijo specifični, merljivi, dosegljivi, ustrezni in časovno opredeljeni cilji. Doseganje teh ciljev se za vsako dejavnost spremlja s kazalci poslovanja, proračunski uporabnik pa mora proračunskemu organu zagotoviti ustrezne informacije. Informacije o dejavnosti⁶ se dajejo letno in najpozneje v dokumentih, ki so priloženi predhodnemu predlogu proračuna. Nadalje je tudi predpisano, da za boljše odločanje institucije izvajajo predhodno (*ex ante*) in naknadno (*ex post*) ocenjevanje v skladu z usmeritvami Komisije. Takšno ocenjevanje se uporablja za vse programe in dejavnosti, ki imajo za posledico večjo porabo, rezultati ocenjevanja pa se pošljejo proračunskim uporabnikom ter zakonodajnim organom in proračunskemu organu (Uredba 1605/2002/ES, 2002, 27. člen).

Predpisano je bilo tudi, da je treba kakršnemu koli predlogu ali pobudi, ki ga Komisija, visoki predstavnik Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko ali država članica predloži zakonodajnemu organu in lahko vpliva na proračun, vključno s spremembami števila delovnih mest, priložiti finančni izkaz in oceno iz četrtega odstavka 27. člena⁷ (*ex ante* in *ex post* ocena). Vsaki bistveni spremembi predloga ali pobudi, ki se predloži zakonodajnemu organu in lahko znatno vpliva na proračun, vključno s spremembami števila proračunskih postavk, je treba priložiti finančni izkaz, ki ga pripravi institucija, ki predlaga spremembo. Med proračunskim postopkom Komisija zagotavlja potrebne informacije za primerjavo sprememb zahtevanih proračunskih sredstev in začetnih napovedi v finančnih izkazih. Ta informacija mora vključevati tudi opis opravljenega dela in faze, ki jih

⁶ »Izjave o dejavnosti vsebujejo naslednje:

- informacije o doseganju vseh predhodno določenih specifičnih, merljivih, dosegljivih, ustreznih in časovno opredeljenih ciljev za različne dejavnosti ter novih ciljih, merjenih s kazalci,
- temeljita utemeljitev predlaganih sprememb višine odobrenih proračunskih sredstev in ustrezní pristop k analizi stroškov in koristi,
- jasna utemeljitev, zakaj je potrebno posredovanje na ravni EU, med drugim ob upoštevanju načela subsidiarnosti,
- informacije o obsegu izvrševanja dejavnosti prejšnjega leta in obsegu izvrševanja v tekočem letu.

Rezultati ocen se upoštevajo in navajajo kot dokaz o verjetnih koristih predlagane spremembe proračuna.« (Uredba 1605/2002/ES, 2002, 33. člen).

⁷ Četrty odstatek 27. člena Uredbe 1605/2002/ES se glasi: »Za boljše odločanje institucije izvajajo predhodno in naknadno ocenjevanje v skladu z usmeritvami Komisije. Takšno ocenjevanje se uporablja za vse programe in dejavnosti, ki imajo za posledico večjo porabo, rezultati ocenjevanja pa se pošljejo proračunskim uporabnikom ter zakonodajnim organom in proračunskemu organu.«

je zakonodajni organ dosegel pri obravnavanju predloženih predlogov. Zahtevana proračunska sredstva se lahko po potrebi revidirajo glede na napredek pri obravnavi temeljnega akta. Za preprečitev nevarnosti goljufije in nepravilnosti so v finančnih izkazih navedene vse informacije o obstoječih in načrtovanih ukrepih za preprečevanje goljufij in zaščitnih ukrepov (Uredba 1605/2002/ES, 2002, 28. člen).

Proračun se tako izvršuje v skladu z uspešno in učinkovito notranjo kontrolo, primerno za posamezni način upravljanja, in v skladu z ustreznimi predpisi posameznih sektorjev. Za namene izvrševanja proračuna je notranja kontrola opredeljena kot proces, ki se uporablja na vseh ravneh upravljanja in katerega namen je primerno zagotovilo o doseganju ciljev uspešnosti, učinkovitosti in gospodarnosti delovanja, zanesljivosti poročanja, varovanja sredstev in informacij, preprečevanja in odkrivanja goljufij in nepravilnosti ter ustrezno obvladovanje tveganj v zvezi z zakonitostjo in pravilnostjo transakcij, ob upoštevanju večletne narave programov in narave zadevnih plačil (Uredba 1605/2002/ES, 2002, 28.a člen).

Uredbo 1605/2002/ES je za novo programsko obdobje 2014–2020 nadomestila Uredba 966/2012/EU in na njeni podlagi sprejeta Delegirana uredba 1268/2012/EU, ki v bistvenem nadaljujeta ureditev reforme iz leta 2002 ter še dodatno krepi pomen načela dobrega finančnega poslovanja in boja proti nepravilnostim in goljufijam.⁸ Načelu dobrega finančnega poslovanja je tudi v Uredbi 966/2012/EU posvečeno celotno poglavje 7 naslova II Prvega dela o skupnih določbah, kjer je od 30. do 32. člena povzeta popolnoma enaka vsebina kot v 27., 28. in 28.a členu Uredbe 1605/2002/ES. Novost predstavljata tretji odstavek 31. člena in 33. člen, ki omogočata določitev ravni dopustnega tveganja napake po področjih⁹ ob upoštevanju stroškov kontrole, tveganja napak in koristi posamezne politike.

⁸ O širših učinkih krepitve pomena načela dobrega finančnega poslovanja in usmerjenosti v prikazovanje dodane vrednosti proračuna EU glej poročilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu in Računskemu sodišču – Zbirno poročilo o dosežkih Komisije pri upravljanju v letu 2014 (2015).

⁹ Za področje SKP je določena na ravni 2 % za nekatere izrecno določene ukrepe, financirane iz EKJS (Izvedbena uredba Komisije 809/2014/EU, 2014, 36. člen). Ob doseženi stopnji napake pod 2 % je tako dopustno znižanje obveznosti kontrole na 3 %, kar ob izpolnjenih posebnih pogojih za izdatke EKSRP omogoča tudi šesti odstavek 50. člena navedene izvedbene uredbe.

Sklepno lahko tako ugotovimo, da je bilo načelo dobrega finančnega poslovanja na začetku pomensko popolnoma odprto in niti ni vsebovalo načela gospodarnosti, saj se je osnovna pozornost osredotočala na zahtevo po zakonitosti in pravilnosti porabe sredstev EU ter posledično na ukrepe boja proti nepravilnostim in goljufijam. Šele z reformo leta 1991 in 2002 je postopoma dobro finančno poslovanje dobilo normativno in vsebinsko konkretizacijo, ki zahteva, da se proračunska sredstva EU trošijo gospodarno, učinkovito in uspešno, pri čemer je treba načelo upoštevati tako v času priprave (*ex ante screening*) ukrepov, ki se financirajo iz proračuna EU, v času izvajanja in kontroliranja izvedbe podprtih dejavnosti (redne administrativne kontrole, kontrole na terenu ter *ex post* kontrole in revizije) kot tudi v času ocenjevanja učinkov in monitoringa izvedenih ukrepov (*ex post* evalvacija in monitoring).

3 NAČELO DOBREGA FINANČNEGA POSLOVODENA V PRAKSI SODIŠČA EVROPSKE UNIJE

Kljub usmeritveni¹⁰ pravni naravi, ki izhaja iz samega načela, je Sodišče Evropskih skupnosti (zdaj Sodišče Evropske unije; v nadaljevanju: Sodišče) iz določbe 8. člena Uredbe 729/70/EGS v povezavi z 2. členom Finančne uredbe z dne 21. decembra 1977 skozi ustaljeno sodno prakso ugotovilo, da obstaja splošna obveznost, da države članice sprejmejo potrebne ukrepe, da se prepričajo, da so transakcije, ki jih financira EKUJS (zdaj EKJS in EKSRP), dejansko izvedene in pravilno izvršene, četudi poseben akt Skupnosti (zdaj EU) izrecno ne predvideva sprejetje posebnih ukrepov nadzora.¹¹

Sodišče je v sodbi, ki je s področja Evropskega socialnega sklada, v zadevi *DAFSE*, C-413/98 (2001, točka 27), nadalje ugotovilo, da se glede na sistem za nadzor dodeljevanja javnih sredstev Skupnosti država članica ob potrjevanju obračunov, ki ji jih je predložil upravičenec do finančne pomoči iz Evropskega socialnega sklada,

¹⁰ V pravni teoriji je namreč večinsko sprejeto stališče, da so pravna načela (le) vrednostna merila, ki usmerjajo vsebinsko opredeljevanje pravnih pravil, njihovo razumevanje in način njihovega izvrševanja.

¹¹ *Nemčija proti Komisiji*, C-245/97 (2000), točka 62 in tam citirane sodbe *Nemčija proti Komisiji*, C-8/88 (1990), točki 16 in 17; *Združeno kraljestvo proti Komisiji*, C-209/96 (1998), točka 43; in *Nemčija proti Komisiji*, C-44/97 (1999), točka 55.

ne more omejiti na izvajanje zgolj tehničnega pregleda nastalih stroškov, vendar mora nasprotno zagotoviti, da izdatki ustrezajo dejavnostim, ki so se dejansko izvajale, in se prepričati o upravičenosti stroškov, ki se zaračunavajo v kompleksno strukturo. Zato se mora prepričati, prvič, da so izdatki prejemnika pomoči razumni, in drugič, da je ta oseba prikazala dobro finančno poslovanje.

V sodbi s področja lastnih sredstev EU iz naslova davka na dodano vrednost v zadevi *Komisija proti Zvezni republiki Nemčiji*, C-539/09 (2011, točki 37 in 38), je Sodišče poudarilo, da naj bi razlaga, ki jo je predlagala nemška vlada in s katero se zmanjša pristojnost ECA na omejeno vrsto finančnih revizij, ne da bi se mu omogočile revizije uspešnosti poslovanja na podlagi meril, ki temeljijo na zakonodaji in na načelih dobrega finančnega posloводства, drugemu odstavku 248. člena Pogodbe o ustanovitvi Evropskih skupnosti odvzela polni učinek v delu, v katerem ta določba napotuje na dobro upravljanje prihodkov in odhodkov. Iz navedenega naj bi izhajalo, da je ECA, zato da se zagotovita učinkovito pobiranje prihodkov iz naslova DDV in dobro finančno posloводство na področju sredstev iz naslova DDV, ki iz tega izvirajo, in zato, da se mu omogoči oblikovanje morebitnih priporočil, zlasti upravičeno preučiti, ali sistem sodelovanja, ki je predviden z zakonodajo EU, deluje pravilno in učinkovito.

Poleg tega je Sodišče v številnih primerih¹² v zvezi z upravnimi kaznimi poudarilo, da so kazni za primere nespoštovanja pogojev za dodelitev pomoči poseben upravni instrument, ki je sestavni del sheme pomoči in ima namen zagotavljanja dobrega finančnega posloводства sredstev EU.

V sodbi v združenih zadevah *Volker und Markus Schecke in Eifert*, C-92/09 in C-93/09 (2010, točke od 67 do 71), je Sodišče izpostavilo, da ima objava priimkov upravičencev namen povečati preglednost glede porabe sredstev Skupnosti v okviru SKP in izboljšati finančno posloводство teh sredstev, zlasti s krepitvijo javne kontrole porabljenega denarja. Načelo transparentnosti tudi zagotavlja, da je uprava deležna večje zakonitosti in je učinkovitejša ter bolj odgovorna državljanu v demokratičnem sistemu. Poleg tega prispeva k temu, da upravni organi javna sredstva uporabljajo primerno.

¹² *Bonda*, C-489/10 (2012), točki 30 in 32; *AOB Reuter & Co*, C-143/07 (2008), točka 18; *Käserei Champignon Hofmeister*, C-210/00 (2002), točka 41.

Po drugi stani pa je zanimiva tudi sodba s področja problematike pobota medsebojnih prerekanih terjatev med Komisijo in upravičencem v zadevi *CEMR*, T-105/99, ki je bila potrjena s sodbo v zadevi *CEMR*, C-87/01 P. V sodbi v zadevi *CEMR*, T-105/99 (2000, točka 73), je Sodišče navedlo, da načelo dobrega finančnega poslovanja ne more biti zreducirano na čisto računovodsko definicijo, za katero je bistvena zgolj možnost, da se obveznost formalno obravnava kot plačana. Nasprotno pravilna razlaga tega načela mora vključevati skrb glede tega, kakšne praktične učinke bodo imela dejanja finančnega upravljanja, pri čemer je referenčna točka zlasti načelo učinkovitosti prava Skupnosti. Posledično je Sodišče razglasilo za nično odločitev Komisije, da prerekano terjatev, ki je izvirala iz pogodbenega razmerja z upravičencem do sredstev, pobota s svojo obveznostjo plačila, ki jo je imela do upravičenca.

S takšnim stališčem je Sodišče načelu dobrega finančnega poslovanja priznalo kakovost, ki presega okvirje zgolj zaščite finančnih interesov EU, kot to primeroma izhaja iz predhodno naštetih primerov. Sodišče je s slednjo sodbo posredno izpostavilo element načela gospodarnosti, po katerem morajo biti sredstva upravičencu na voljo pravočasno, v primerni količini in primerni kakovosti. Navedeno načelo se sicer odraža v številnih določbah, ki določajo roke, v katerih morajo države članice sredstva izplačati upravičencem. Vendar pa je pravo EU ob pomanjkanju ustrezne zakonske ureditve popolnoma neučinkovito v primeru dolgotrajnih administrativnih postopkov obravnave vlog, pritožbenih in sodnih postopkov. Če mora upravičenec zaradi nepravilnega oziroma nezakonitega delovanja države čakati več kot leto, da je pritožba rešena, in nato nadaljnje leto (ali več let v primeru postavljenega predhodnega vprašanja Sodišču oziroma uporabe pravnih sredstev zoper sodbo nacionalnega sodišča) na prvostopenjsko sodbo nacionalnega sodišča, izplačilo sredstev ne doseže več svojega prvotnega namena, saj je upravičenec za sofinancirano ali podprto dejavnost moral zagotoviti drug, dražji način financiranja ali pa je v skrajnem primeru zaradi nezmožnosti plačila obveznosti moral prenehati z dejavnostjo. Ravno tako tudi ECA v svojem Posebnem poročilu št. 6/2013 opozarja, da administrativni postopki obravnave vlog ne smejo biti pretirano dolgi in obremenjujoči, da vlagateljev ne odvrnejo od predložitve njihovih predlogov projektov. Tveganje je zlasti očitno pri potencialnih upravičencih, ki si ne morejo privoščiti tveganja, da bi bila njihova vloga za dodelitev nepovratnih sredstev zavržena, saj bi morali potem

sami v celoti financirati projekt ali odložiti naložbo in zato morda zamuditi poslovno priložnost (2013, točke 63, 67–71, slika 1, okvir 14 in 15).¹³

3.1 Boj proti nepravilnostim in goljufijam pri deljenem upravljanju EKJS in EKSRP

V nadaljevanju bodo predstavljeni pravni okvir boja proti nepravilnostim in goljufijam pri deljenem upravljanju EKJS in EKSRP ter nekateri vsebinski sklopi, kjer so se v praksi pokazali najbolj kompleksni primeri tveganja nastanka nepravilnosti in goljufij in jim je treba posvetiti posebno pozornost pri preprečevanju, odkrivanju in odpravljanju nepravilnosti in goljufij. Eden od osnovnih gradnikov dobrega finančnega poslovanja in predpogoj za uspešno črpanje sredstev EU s strani posameznih držav članic je učinkovit in zanesljiv sistem boja proti nepravilnostim in goljufijam. Šele z vzpostavljenim trdnim in stabilnim sistemom upravljanja in kontrol, ki preprečuje, odkriva in odpravlja nepravilnosti in goljufije, se lahko dosega tudi najboljši rezultati gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti.

Tako Uredba 1306/2013/EU na horizontalni ravni za oba kmetijska sklada EU povzema vsebino obveznosti zaščite finančnih interesov EU¹⁴ iz Uredbe 966/2012/EU. V okviru SKP so skladno z 58. členom Uredbe 1306/2013/EU države članice dolžne sprejeti vse zakonske in druge predpise in tudi vse druge potrebne ukrepe za zagotavljanje učinkovite zaščite finančnih interesov EU, med drugim zlasti za preprečevanje, odkrivanje ter odpravo nepravilnosti in za zagotavljanje učinkovitega preprečevanja goljufij, predvsem na področjih, pri katerih je večje tveganje, ki je namenjeno odvratanju, izvaja pa se ob upoštevanju stroškov in koristi ter sorazmernosti ukrepov. Okrepljena vloga boja proti goljufijam se v okviru SKP v programskem obdobju 2014–2020 kaže v Delegirani uredbi 907/2014/EU (2014, 1. člen Priloge 1), ki med akreditacijskimi merili za plačilne agencije v

¹³ ECA kot primer dobre prakse izpostavlja Veliko Britanijo, v kateri je čas obravnave vloge za odobritev projekta in izplačilo sredstev v okviru pregledanih ukrepov najkrajši.

¹⁴ Za EKSRP je poleg navedenega relevantna tudi določba točke h) 72. člena in točka c) četrtega odstavka 125. člena Uredbe 1303/2013/EU (2013). Če je navajanje boja proti goljufijam v zakonodaji s področja SKP že stalnica, predstavlja izrecna omemba goljufij v Uredbi 1303/2013/EU normativno novost za ostale evropske strukturne in investicijske sklade.

točki (iv) točke (B) Standardi v zvezi s človeškimi viri poglavja 1. Notranje okolje med kriteriji glede usposabljanja osebja plačilne agencije prvič izrecno predpisuje obveznost ozaveščanja glede goljufij, ter v dopolnjeni izjavi o upravljanju iz Izvedbene uredbe 908/2014/EU (2014, 3. člen), s katero direktor plačilne agencije med drugim potrjuje, da se izvajajo učinkoviti in sorazmerni ukrepi proti goljufijam v skladu z 58. členom Uredbe 1306/2013/EU in se upoštevajo ugotovljena tveganja. Poleg tega je Komisija pripravila posebno navodilo glede goljufij¹⁵ in aktivno sodeluje z zainteresiranimi plačilnimi agencijami pri usposabljanju in ozaveščanju uradnikov.

3.1.1 Opredelitev nepravilnosti

Za namene Uredbe 2988/98/ES je izraz »nepravilnost« širok pojem ter vključuje namerne in nenamerne (povzročene iz malomarnosti ali celo brez kakršne koli krivde) nepravilnosti, ki so jih povzročili gospodarski subjekti.

V Uredbi 2988/95/ES (1995, drugi odstavek 1. člena) je namreč »nepravilnost« opredeljena kot: »vsako kršenje določb zakonodaje Skupnosti, ki je posledica dejanja ali opustitve s strani gospodarskega subjekta, ki je ali bi lahko škodljivo vplivalo na proračun Skupnosti ali proračunska sredstva, ki jih upravljajo, bodisi z zmanjšanjem ali izgubo prihodkov iz lastnih sredstev, ki se zbirajo neposredno v imenu Skupnosti, bodisi z neupravičenimi izdatki.«

¹⁵ Guidance Note on Anti-Fraud Measures as foreseen in the context of Accreditation Criteria (2014).

3.1.2 Opredelitev goljufije

V konvenciji o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti (2007, 1. člen), ki je prvenstveno namenjena harmonizaciji prava držav članic na področju kazenskega prava, je »goljufija« – glede odhodkov splošnega proračuna EU – opredeljena kot 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 takih sredstev za druge namene kot za tiste, za katere so bila prvotno dodeljena.

Pri tem je določeno, da se namerna narava dejanja ali opustitve lahko ugotovi na podlagi objektivnih dejanskih okoliščin.

Uredba 2988/95/EGS (1995, 5. člen) goljufije kot takšne izrecno ne opredeljuje, vendar za namerne nepravilnosti ali nepravilnosti iz malomarnosti poleg splošnega pravila zavrnitve pridobitve koristi ali vračila pridobljene koristi predvideva še upravne kazni.

3.1.3 Goljufija in namerna nepravilnost v upravnem pravu

Goljufijo od splošnejšega pojma »nepravilnost« ločuje namerna narava dejanj. Vsaka nepravilnost tako ni goljufija, medtem ko je vsaka goljufija nepravilnost. Dejanje goljufije vsebuje subjektivni element, namero v odnosu do nepravilnosti, ki je po drugi strani opredeljena kot vsako kršenje določb zakonodaje skupnosti, ne glede na subjektivni odnos povzročitelja do nastanka nepravilnosti, saj je pomemben samo objektivni element dejanja. Pravno posledico nepravilnosti v okviru SKP praviloma predstavlja odvzem neupravičeno pridobljene koristi,

ki je skupen tudi dejanju goljufije. Pri goljufiji pa odvzemu neupravičeno pridobljene koristi sledijo še (strožje) upravne sankcije.

Z vidika upravnega prava je vključitev kazenskopravnega instituta namernosti in goljufije v sfero upravnega prava problematična, saj sektorska zakonodaja primeroma določa najstrožje upravne kazni za primere goljufij ali namernih dejanj upravičencev, pri čemer je treba upravne sankcije uporabiti takoj, ko je odkrita namerna nepravilnost ali goljufija. Pri tem je treba poudariti, da sta v primeru predpisov EU o zaščiti finančnih interesov v okviru sektorske zakonodaje za področje SKP oba instituta le upravna in nikakor ne kazenskopravna ukrepa, kar je potrjeno z ustaljeno sodno prakso Sodišča.¹⁶ Takšen konceptualni pristop je tuj številnih nacionalnim (u)pravnim sistemom in povzroča težave pri razumevanju in pravilni uporabi prava EU pri deljenem upravljanju s sredstvi EU. Tako na primer mag. Tatjana Poljak v svoji magistrski nalogi zmotno navaja, da je glavna razlika med nepravilnostjo in goljufijo v tem, da je nepravilnost večinoma administrativna napaka, medtem ko je goljufija kaznivo dejanje in jo je treba dokazati v sodnem postopku, kar pomeni, da naj bi bile goljufije dejanja, ki se lahko presodijo samo na podlagi sodnega procesa (Poljak, 2008, str. 44). Ravno nasprotno, Sodišče je v sodbi v zadevi *Poljska proti Komisiji*, T-241/10 (2013, točka 86), ki je bila potrjena s sodbo v zadevi *Poljska proti Komisiji*, C-273/13 P (2014, točka 54), presodilo, da je pogojevanje uporabe upravne kazni za namerne nepravilnosti s predhodno izvedenim kazenskim postopkom v nasprotju s cilji SKP in bi lahko praktično onemogočilo učinkovito uporabo prava EU. Posledično je potrdilo sklep Komisije o finančni korekciji, ker Poljska ni izrekala upravnih kazni za namerne nepravilnosti, če namernost nepravilnosti ni bila predhodno ugotovljena s sodbo kazenskega sodišča.

3.1.4 Upravne kazni zaradi goljufije in načelo *ne bis in idem* v okviru SKP

Ob tem se odpre dodatno vprašanje hkratne uporabe (nacionalne) kazenske in (nacionalne in/ali EU) upravne kazni zaradi istega dejanja goljufije v okviru SKP. Protokol števila 7 h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svobo-

¹⁶ *Bonda*, C-489/10 (2012), točka 28, in tam citirana sodna praksa.

ščin¹⁷ (1994, 4. člen) namreč določa pravico, da nisi dvakrat sojen ali kaznovan za isto kaznivo dejanje (načelo ne bis in idem). Vendar iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da Uredba 2988/95/EGS v 6. členu vsebuje pravila o upoštevanju nacionalnega kazenskega postopka v upravnem postopku po pravu EU, pri čemer so upravne sankcije, določene za doseg ciljev SKP, sestavni del sistemov pomoči, da imajo lasten namen in da se lahko uporabijo neodvisno od katerih koli kazenskih sankcij, če in kolikor niso enakovredne takšnim sankcijam. Upravne narave kazni, določenih v sektorski zakonodaji EU, ne omaja sodna praksa Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju: ESČP) glede pojma »kazenski postopek« v smislu Protokola št. 7 k EKČP. V skladu s sodno prakso ESČP so v zvezi s tem upoštevana tri merila. Prvo merilo je pravna opredelitev kršitve v nacionalnem pravu, drugo je narava kršitve in tretje je vrsta in teža sankcije, ki se lahko izreče kršitelju.¹⁸

Glede prvega merila je treba navesti, da se v pravu EU, ki ga je v tem primeru treba enačiti z »nacionalnim pravom« v smislu sodne prakse ESČP, upravne kazni iz sektorske zakonodaje s področja SKP ne označujejo kot kazenske. Glede drugega merila je treba preveriti, ali sankcija, ki se naloži upravičencu, sledi predvsem represivnemu cilju. Upravne kazni sektorske zakonodaje s področja SKP je mogoče uporabiti le proti gospodarskim subjektom (fizičnim osebam ali pravnim osebam, ki opravljajo kmetijsko dejavnost), ki uporabijo posamezen sistem pomoči SKP, pri čemer cilj teh ukrepov ni represiven, temveč gre v bistvu za to, da se upravljanje sredstev EU zaščiti z začasno izključitvijo upravičenca, ki je v zahtevku za pomoč podal nepravilne oziroma neresnične izjave. Takšno naravo teh ukrepov potrjuje tudi dejstvo, da je pogoj za zmanjšanje zneska pomoči, ki ga je mogoče upravičencu izplačati v letih, ki sledijo letu, v katerem je bila ugotovljena nepravilnost, predložitev zahtevka za ta leta. Tako je za upravičenca, če ne vloži zahtevka za naslednja leta, sankcija, ki bi se mu naložila na podlagi sektorske zakonodaje, brez učinka. Tako je tudi, če ta upravičenec ne izpolnjuje več pogojev, ki se zahtevajo za dodelitev pomoči. Nazadnje lahko upravna kazen prav tako delno izgubi učinek, kadar je znesek pomoči, za katero lahko upravičenec zaprosi v naslednjih letih, manjši od zneska odbitka, ki se izvede na podlagi

¹⁷ EKČP.

¹⁸ Glej zlasti sodbi ESČP v zadevi *Engel in drugi proti Nizozemski* (1976), točke od 80 do 82, in v zadevi *Zolotoukhine proti Rusiji* (2009), točki 52 in 53.

ukrepa znižanja neupravičeno prejete pomoči. Glede tretjega merila je treba navesti, da je edini učinek sankcij odvzem možnosti pridobitve pomoči.¹⁹

Poleg tega je po drugi strani treba poudariti, da – če zakonodaja EU ne vsebuje nobenega posebnega predpisa, ki bi določal kazen v primeru kršitve določbe, oziroma če ta zakonodaja določa, da je mogoče nekatere kazni uporabiti v primeru kršitve prava EU, vendar ne navaja izčrpno kazni, ki jih države članice lahko izrečejo – načelo lojalnega sodelovanja iz Pogodbe o Evropski uniji (PEU – prečiščena različica, 2012, 4. člen) državam članicam nalaga dolžnost, da sprejmejo vse potrebne učinkovite ukrepe za sankcioniranje ravnanja, ki škoduje finančnim interesom EU. V skladu z ustaljeno prakso Sodišča morajo države članice, čeprav jim je pridržana izbira sankcij, predvsem zagotoviti, da bodo kršitve prava EU kaznovane pod vsebinskimi in postopkovnimi pogoji, ki so podobni tistim, ki se uporabljajo za kršitve nacionalnega prava, ki so podobne narave ali teže, pri čemer morajo biti sankcije v vsakem primeru učinkovite, sorazmerne in odvračilne.

Pri tem bi odsotnost uporabe kazenskega prava države članice iz razloga, ker je že predpisana upravna sankcija na ravni EU, ob hkratni uporabi kazenskega prava za primerljive kršitve nacionalnih predpisov pomenila kršitev PDEU, ki državam članicam nalaga obveznost, da za preprečevanje goljufij, ki škodijo finančnim interesom EU, sprejmejo enake ukrepe, kakršne sprejmejo za preprečevanje goljufij, ki škodijo njihovim lastnim finančnim interesom (PDEU – prečiščena različica, 2012, 325. člen). Poleg tega bi zgolj uporaba prava EU, ki nima pristojnosti na področju kazenskega prava, pomenila tudi neučinkovito sankcijo zlasti v primerih najhujših kršitev predpisov EU. Lahko si je namreč zamisliti primer, ko bi bil podan namerno neupravičen celoten zahtevek za pomoč s strani nekoga, ki niti ne bi mogel izpolnjevati pogojev v naslednjih letih – v tem primeru bi bila edina sankcija, ki bi ga doletela, zavrnitev zahtevka za pomoč v tekočem letu, v katerem je bil slučajno odkrit, saj sistem zaradi kompleksnosti in številčnosti vlog ne more zagotoviti administrativne kontrole in kontrole na kraju samem za vse vloge, pri čemer se kontrole na kraju samem praviloma izvajajo le na majhnem odstotku vseh prejetih vlog za pridobitev sredstev.

¹⁹ C-489/10, Bonda (2012), točke 28–41.

Če hkrati zadevo *Bonda*, C-489/10,²⁰ primerjamo z zadevami, v katerih se je skozi prakso ESČP razjasnil pojem »kazenske zadeve« v smislu EKČP in s tem v zvezi institut *ne bis in idem* iz Protokola št. 7 k EKČP, ki je tudi del pravnih tradicij držav članic EU in je zdaj povzet v Listino Evropske unije o temeljnih pravicah (2010, 50. člen), ugotovimo bistveno razliko v sami pravni naravi sankcij iz sistema pomoči SKP. V zadevah pred ESČP se je navedeno sodišče praviloma srečevalo s primeri konkurence kazenskoopravnih postopkov pred nacionalnimi sodišči z različnimi predhodno zaključenimi postopki, iz katerih je izhajala sankcija globe ali kratkotrajnega pripora kot posledica disciplinskih prestopkov ali kršitev cestnoprometnih in davčnih predpisov, ugotovljenih s strani upravnih organov. V vseh teh primerih je sankcija upravnih organov pomenila neposredni poseg v obstoječi premoženjskopravni položaj posameznikov v okviru prisilnih predpisov, ki zadevajo vse posameznike in se jim načeloma ne morejo izogniti. Vstop v sistem pomoči SKP je izključno prostovoljne narave, saj vanj lahko vstopijo posamezniki, ki se ukvarjajo s kmetijsko dejavnostjo in izpolnjujejo predpisane pogoje. Poleg tega se lahko sankcije uporabijo le proti tistim, ki so v sistemu in vložijo vloge za pomoč, pri čemer je višina sankcij omejena izključno na morebitno odobrena sredstva iz sistema. Navedeno posledično pomeni, da upravne kazni nikakor ne posegajo neposredno v obstoječi premoženjskopravni položaj posameznikov, saj so namenjene izključno zaščitni finančnih sredstev sistema pomoči SKP.

3.1.5 Merila, skladno s katerimi se kršitev šteje za namerno

Ob takšni ureditvi se ob kompleksnosti in številčnosti vlog pojavi vprašanje, kako zagotoviti skladno uporabo prava EU pri boju proti goljufijam ob upoštevanju načel gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti. Postopki preiskav namernih nepravilnosti oziroma goljufij so namreč praviloma dolgotrajni in zahtevni.²¹

²⁰ Avtor je v zadevi *Bonda*, C-489/10, pripravil osnutek stališča ARSKTRP za državno pravobranilstvo št. 702-1/2011/2 z dne 17. 5. 2011.

²¹ Kot kompleksen in dolgotrajen postopek v primer poskusa goljufije v Sloveniji, glede katerega je bila podana kazenska ovadba zaradi suma storitve kaznivega dejanja goljufije, lahko navedemo primer podjetja, ki je želelo nezakonito pridobiti pomoč v okviru ukrepa Podpora ustanavljanju in razvoju mikropodjetij za investicijo v proizvodno linijo določenih netipičnih glinenih proizvodov. Kazalniki, ki so nakazovali na morebitno goljufijo, so bili nedoslednost na dokumentih pri nazivu izdajatelja računa, odsotnost žigov podjetij na predračunih, sumljivost podpisov na dokumentih različnih podjetij, ki so bili na prvi pogled narejeni s podobno pisavo in pisalom, in ugotovitve pri kontroli na terenu s sumom, da oprema ni nova. Kot metoda odkrivanja so bili uporabljeni analiza tveganja (za

Dolgotrajnost preiskav dejanj gre tako lahko na račun načela gospodarnosti, če upravičenec zaradi trajanja postopka prejme sredstva prepozno, ravno tako ni zanemarljiv niti vidik administrativnih in drugih stroškov²² dolgotrajnega postopka z vidika načela učinkovitosti. Pri tem se zdi zelo preprosta rešitev, da se z nacionalnimi določbami določi, da se konkretno določene kršitve štejejo za namerno povzročene, kot to primeroma določa Uredba o izvedbi ukrepov kmetijske politike za leto 2014 (2013, 32. člen). Posamezna država članica lahko v skladu z načelom procesne avtonomije določi primere, ko se domneva namerenost, pri čemer je kršiteljem dana možnost, da dokažejo, da dejanje ali opustitev ni bilo/-a storjeno/-a namerno (obrnjeno dokazno breme). Slednje se zdi zlasti razumno v primeru skupne kmetijske politike, kjer gre za veliko število zahtevkov, ki jih nacionalnim organom v odobritev predložijo upravičenci, pri čemer je le sorazmerno majhen del podvržen podrobni kontroli na kraju samem. Ob tem je dokazovanje namernosti nesorazmerno drag in dolgotrajen postopek, ki lahko pripelje do pretiranega administrativnega bremena za posamezne države članice. Tako je Sodišče v sodbi v zadevi *van der Ham in van der Ham-Reijersen van Buuren*, C-396/12,²³ razsodilo, da je pojem namerne nepravilnosti treba razlagati tako, da zahteva, da upravičenec do pomoči krši pravila in pri tem stremi k stanju neskladnosti z navedenimi pravili ali brez takega namena sprejema možnost nastanka takega stanja. Pri tem pravo EU ne nasprotuje nacionalnim določbam, ki veliko dokazno moč vežejo na določena objektivna merila, če ima upravičenec do pomoči možnost po potrebi dokazati, da njegovo ravnanje ni bilo namerno.

ukrepe v podporo mikropodjetjem je bila glede na izkušnje v preteklosti določena najvišja stopnja tveganja in posledično tudi najvišja stopnja kontrole na terenu), navzkrižna preverjanja (preveritev v uradni evidenci – švicarski trgovinski register, internet, dopis izdajateljema predračunov), kontrola na kraju samem ter sodelovanje z drugimi organi (Veleposlaništvo RS v Švici, policija, pristojno kazensko sodišče, Carinska uprava RS). Zadeva je v upravnem delu dokončana in s pravno močno sodbo upravnega sodišča potrjena, v kazenskem postopku pa je še v fazi preiskave (podatek na dan 15. 4. 2015).

²² DG AGRI v svojem Letnem poročilu o dejavnostih za leto 2014 (2015, str. 142) navaja, da skupni stroški držav članic za pregled in kontrole v okviru EKJS in EKSRP znašajo 7,0 % skupne porabe. Stroški Komisije po drugi strani predstavljajo dodatnih 0,9 % skupne porabe, pri čemer je razmerje učinkovitosti teh pregledov kar 13 : 1. Glede slednjega je na mestu pojasnilo, da je takšno razmerje tudi posledica dejstva, da se glavnina kontrol pri končnih upravičencih opravlja na ravni plačilne agencije, saj Komisija kontrolira in revidira le ustreznost in učinkovitost vzpostavljenih sistemov kontrol držav članic ter običajno uporabi ekstrapolacijo ugotovljene nepravilnosti na celotno statistično populacijo, ki je predmet revizije, ali pavšalno korekcijo glede na vsa izplačila, ki jih lahko zadeva ugotovljena nepravilnost v sistemu kontrole.

²³ Avtor je v zadevi *van der Ham in van der Ham-Reijersen van Buuren*, C-396/12, pripravil osnutek pisnih stališč Republike Slovenije (dokument Državnega pravobranilstva RS št. E-A32-626/2012 z dne 7. 12. 2012)

Sodišče je v sodbi tako sledilo pisnim stališčem Slovenije in potrjuje pravilnost pristopa ARSKTRP,²⁴ ki je na področju navzkrižne skladnosti konec leta 2011 pripravila notranje navodilo za presojo namernih kršitev, po katerem je bistven poudarek na merilih za presojo subjektivnega elementa kršitve. Glede na pridobljene izkušnje z uporabo notranjih navodil pa bi bilo mogoče z nacionalnimi predpisi primeroma določiti tudi merila, ko se dejanja upravičencev štejejo za namerna, razen če upravičenec dokaže nasprotno. Odsotnost izrecno predpisane možnosti upravičencev, da dokažejo, da niso delovali namerno, pa po drugi strani ni v korist slovenskemu zakonodajalcu, ki je (podobno kot nizozemski zakonodajalec v konkretnem primeru pred Sodiščem) na nekaterih drugih področjih skupne kmetijske politike taksativno predpisal primere, ko se neka kršitev šteje za namerno. V zvezi s slednjim je zaskrbljujoča tudi praksa slovenskega upravnega sodišča,²⁵ ki je uporabljalo take nacionalne določbe, ne da bi podvomilo v skladnost predpisa s pravom EU (Miklič, 2014).

3.1.6 Preverjanje povezanih oseb

V okviru vsebinskih sklopov, ki jim je treba posvetiti posebno pozornost pri preprečevanju, odkrivanju in odpravljanju nepravilnosti in goljufij, bomo najprej proučili problematiko povezanih oseb. Večjemu tveganju prikrivanja podatkov in prirejanja pogojev je podvrženo dokazovanje izpolnjevanja pogojev za mikropodjetja, mala in srednja podjetja (MSP) iz Priloge I Uredbe 702/2014/EU, Priloge I Uredbe 651/2014/EU in priloge Priporočila Komisije 2003/361/ES, kjer je večja verjetnost, da bodo posamezniki poskušali prikriti svoje povezave in partnerstva z namenom, da neupravičeno pridobi nepovratna sredstva podjetje, ki zaradi partnerskih in povezanih podjetij ne izpolnjuje pogojev MSP.

K preprečevanju umetnega ustvarjanja novih poslovnih subjektov ali upravičencev, ki dejansko niso samostojne in neodvisne gospodarske enote, do neke mere pripomore nova opredelitev enotnega podjetja, kot je definirana v Uredbi 1407/2013/EU (2013, 2. člen) in Uredbi 1408/2013/EU (2013, 2. člen). Opre-

²⁴ Agencija Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja.

²⁵ Tipični primeri so sodba Upravnega sodišča v Mariboru št. II U 319/2011 z dne 3. oktobra 2012 in sodbi Upravnega sodišča v Novi Gorici št. III U 60/2011 z dne 14. junija 2011 in III U 45/2011 z dne 14. junija 2011.

delitev sicer velja le v omejenem okviru, za katerega veljajo relevantni predpisi, tako da bi bilo primerno enako opredelitev enotnega podjetja prevzeti tudi v nacionalne izvedbene predpise. Vsekakor ni skladno s cilji katere koli nepovratne pomoči, da jo prek omejitev glede opredelitve upravičencev in najvišje višine prejmejo kapitalsko ali sorodstveno ali družbeno ali drugače povezane osebe, razen če se izkaže, da gre za dejansko samostojne in neodvisne gospodarske subjekte. V primeru odsotnosti nacionalne ali sektorske ureditve preprečevanja umetnega ustvarjanja pogojev je treba kljub vsemu upoštevati Uredbo 2988/1995/ES (1995, 4. člen),²⁶ ki izrecno navaja, da v primeru, če se ugotovi, da so bili v nasprotju s cilji veljavne zakonodaje Skupnosti zaradi pridobitve neke koristi zahtevani pogoji za pridobitev koristi ustvarjeni umetno, se zato korist ne odobri ali pa se odvzame.

Pri preverjanju pogojev MSP in enotnega podjetja je tako treba posvetiti posebno pozornost odkrivanju morebitnih povezav oziroma partnerstev, kar se doseže z vpogledom v Poslovni register Slovenije prek spletnega portala Agencije Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve (AJPES),²⁷ kjer lahko vsak posamezen uradnik pridobi brezplačen dostop do relevantnih baz podatkov z registracijo. V primeru povezav oseb in podjetij z osebami in podjetji v drugih državah pa je treba pridobiti tudi podatke iz poslovnih oziroma trgovinskih registrov drugih držav.

3.1.7 Umetno ustvarjeni pogoji

Problemski sklop t. i. »umetno ali lažno ustvarjenih pogojev« obsega primere, ko se izkaže, da posamezni potencialni upravičenec formalno izpolnjuje merila za pridobitev pomoči, kot so določena v nacionalnih predpisih ali predpisih Unije, vendar pa obstajajo dokazi o zlorabi potencialnega prejemnika take pomoči, pri čemer je po eni strani potreben skupek objektivnih okoliščin, iz katerih izhaja,

²⁶ V zvezi z dometom Uredbe 2988/95/EGS sta zanimivi sodbi Sodišča v zadevi *Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre*, C-465/10, in v zadevi *Somvao*, C-599/13, ki podajata zahtevo, da mora biti upravna kazen izrecno predpisana s sektorsko zakonodajo (načelo določnosti), vendar ukrepi za preprečevanje umetnega ustvarjanja pogojev ne sodijo med upravne kazni, temveč med ukrepe za preprečevanje nepravilnosti glede izpolnjevanja pogojev za pridobitev pomoči, saj je edina pravna posledica odkritja zavrnitev zadevne pomoči.

²⁷ <http://www.ajpes.si/prs/Default.asp?>

da – čeprav so bili spoštovani formalni pogoji, določeni v predpisu Unije – cilj, ki mu ta predpis sledi, ni bil dosežen, in po drugi strani subjektivni element, ki sestoji iz namena pridobiti korist, ki izhaja iz predpisa Unije, tako da se ustvarijo lažni pogoji za pridobitev te koristi.

Uredba 2988/1995/ES (1995, 4. člen) izrecno navaja, da se, če se ugotovi, da so bili v nasprotju s cilji veljavne zakonodaje Skupnosti zaradi pridobitve neke koristi zahtevani pogoji za pridobitev koristi ustvarjeni umetno, zato korist ne odobri ali pa se odvzame. Umetno ustvarjanje pogojev poleg tega v okviru SKP izrecno omenjata Uredba 1307/2013/EU (2013, 9., 11. in 61. člen) in Uredba 1306/2014/EU (2014, 60. člen) v zvezi z izogibanjem pravilom glede najvišjega zneska plačil na posamezno kmetijsko gospodarstvo ter glede izpolnjevanja pogojev aktivnega kmeta in pogojev za vstop v shemo za male kmete.

Kot že navedeno zgoraj je tveganju umetnega prirejanja pogojev še posebej podvrženo izpolnjevanje pogojev MSP iz Priloge I Uredbe 702/2014/EU, Priloge I Uredbe 651/2014/EU in priloge Priporočila Komisije 2003/361/ES, kjer je večja verjetnost, da bodo posamezniki poskušali prikriti svoje povezave in partnerstva z namenom, da neupravičeno pridobi nepovratna sredstva podjetje, ki zaradi partnerskih in povezanih podjetij ne izpolnjuje pogojev MSP.

Tipičen primer umetnega ustvarjanja pogojev je, kadar je namen družbe obid omejitev, ki so določene v sektorski ali nacionalni zakonodaji, s tem, da v dogovoru s tretjimi, ki so sami prosilci za pomoč iz naslova določene sheme podpore, enoten projekt umetno razdelijo na več manjših projektov. Težava pa se lahko pojavi, ko taka okoliščina sama po sebi ne izključuje, da bi investicijski projekt, ki je predlagan, prispeval k doseganju ciljev zadevne sheme pomoči. Če je namreč v predpisu določeno, da se ugodnost ne odobri, če se ugotovi, da so bili pogoji za pridobitev ugodnosti ustvarjeni umetno in v nasprotju s cilji te zakonodaje, je poleg umetnega ustvarjanja pogojev kot objektivni element nujno treba izkazati tudi, da so bili pogoji ustvarjeni v nasprotju s cilji področne zakonodaje. Okoliščina umetnega ustvarjanja pogojev sama po sebi namreč ne izključuje, da bi investicijski projekt, ki ga je predlagal vlagatelj, prispeval k doseganju ciljev zadevne pomoči. Kar zadeva subjektivni element, pa je treba ugotoviti dejansko vsebino in pravi pomen sporne vloge za financiranje. Ob tem so dejanski ele-

menti, ki se lahko upoštevajo za ugotovitev ustvarjanja lažnih pogojev, katerih izpolnitev se zahteva za pridobitev plačil iz določene sheme podpore, pravne, gospodarske in/ali osebne povezave med osebami, vpletenimi v zadevno investicijsko transakcijo. Obstoj tega subjektivnega elementa je lahko okrepljen tudi z dokazom dogovarjanja, ki je lahko podano v obliki namernega usklajevanja med različnimi investitorji, ki prosijo za pomoč iz sheme določene podpore, zlasti kadar so investicijski projekti enaki in obstaja geografska, ekonomska, funkcionalna, pravna in/ali osebna zveza med projekti.

Upoštevati je treba, da ni mogoče zavrni financiranja projekta, kadar je lahko utemeljitev za zadevno investicijo kaj drugega kot zgolj pridobitev plačila iz zadevne sheme podpore. Še več, Sodišče EU je že presodilo, da je nezakonito, če se prošnja za plačilo iz sheme podpore zavrne zgolj zato, ker investicijski projekt, ki je predmet prošnje za pomoč iz te sheme, ni funkcionalno neodvisen ali ker obstaja pravna povezava med prosilci za tako pomoč, ne da bi bili upoštevani drugi objektivni elementi zadevnega primera. Čeprav ugotovljene okoliščine glede obstoja pravne povezave med prosilci za pomoč, torej neobstoj funkcionalne avtonomije med različnimi zadevnimi investicijskimi projekti, predstavljajo indice, na podlagi katerih je mogoče sklepati o ustvarjanju lažnih pogojev, potrebnih za pridobitev plačil, ostaja dejstvo, da je treba to presojo opraviti glede na vse okoliščine posameznega primera (*Slančeva sila*, C-434/12, 2013, točki 43 in 48). Pri tem se v luči zgoraj že omenjene zadeve *van der Ham* in *van der Ham-Reijersen van Buuren*, C-396/12, pojavi vprašanje dopustnosti nacionalne ureditve, ki bi določila posamezne objektivne elemente, na podlagi katerih se šteje, da gre za umetno ustvarjanje pogojev, razen še upravičenec ne dokaže nasprotno (obrnjeno dokazno breme). Glede na podobnost pravne problematike, ki se kaže v težavnosti dokazovanja subjektivnega odnosa upravičenca do nepravilnosti, menimo, da ni razlogov, da se po analogiji ne bi mogla uporabiti rešitev, ki jo dopušča sodba Sodišča v zadevi *van der Ham* in *van der Ham-Reijersen van Buuren*, C-396/12. Ravno tako je mogoče umetno ustvarjanje pogojev omejiti na normativni ravni z dovolj premišljenim načinom določitve kroga upravičencev, ki bi *ex ante* preprečeval primere nedopustnih dogovarjanj in povezav z izključnim namenom pridobitve pomoči na nedovoljen način.

3.1.8 Preverjanje zanesljivosti vlagateljev in izključeni vlagatelji

Uredba 65/2011/EU (2011, 24. člen) je v programskem obdobju 2007–2013²⁸ določala, da administrativni pregledi zahtevkov za podporo med drugim vključujejo zlasti tudi preverjanje zanesljivosti vlagatelja, ob upoštevanju vseh prejšnjih sofinanciranih dejavnosti od leta 2000. Vendar pojem zanesljivega vlagatelja ni nikjer opredeljen, zato ga je treba razlagati enotno ob upoštevanju splošnega konteksta, v katerem se uporablja, in v skladu z njegovim običajnim pomenom v vsakdanjem jeziku. Poleg tega je treba za razlago določbe prava EU upoštevati cilje ureditve, katere del je.

Tako pojem zanesljivega vlagatelja nedvomno vsebuje kakovost vlagatelja, ki ne vzbuja nobenega dvoma, pomisleka glede obstoja, glede uresničitve in glede resničnosti, pri čemer je cilj zadevne ureditve administrativnega preverjanja, da se zagotovi učinkovito preverjanje skladnosti s pogoji za dodelitev podpore. Nasprotno je ugotoviti, da nedvomno ni zanesljiv vlagatelj, ki je sankcioniran z izključitvijo iz zadevnega ukrepa za koledarsko leto in naslednje koledarsko leto ter tako v času trajanja izključitve ne more prejeti novih sredstev na zadevnem ukrepu. Vendar pa zahteva po poverjanju zanesljivosti ne vključuje širjenja sankcije izključitve iz ukrepa prek predpisanih izključitev po evropskih in nacionalnih predpisih (koledarskega leta in naslednjega koledarskega leta za zadevni ukrep, v katerem je kršitev odkrita).

Po drugi strani je zanesljivost vlagatelja lahko eden od prednostnih kriterijev za dodelitev podpore. Ravno tako morajo biti dvomi glede zanesljivosti vlagatelja dodatna opozorila, ki zahtevajo posebno, bolj pazljivo in natančno obravnavo takšnih vlagateljev. Upoštevajoč prejšnje sofinancirane dejavnosti, je tako po preteku obdobja izključitve potrebna posebna, bolj pazljiva in natančna obravnavo vseh predhodno izključenih vlagateljev. Ravno tako je iz razloga zanesljivosti potrebna pazljivejša obravnavo vseh vlagateljev, pri katerih so v preteklem obdobju že bile odkrite kakršne koli druge kršitve obveznosti (kar je imelo za posledico zmanjšanje izplačila glede na zahtevek ali zahtevek za vračilo sredstev) ali so odstopili od pravice do sredstev oziroma niso izvedli naložbe. Sumi glede zanesljivosti torej zahtevajo bolj pazljivo obravnavo. Pretekla dejstva v postop-

²⁸ Uredba 65/2011/EU je nadomestila Uredbo 1975/2006/ES.

kih so lahko negativne reference pri dodelitvi sredstev, nikakor pa ne morejo imeti za posledico dodatno izključitev iz ukrepov SKP, če niso izrecno predpisani z evropskim ali nacionalnih predpisom.

Delegirana uredba 640/2014/EU, ki odpravlja Uredbo 65/2011/EU, pojma zanesljivega vlagatelja ne vsebuje več, vendar pa vsebinsko vprašanje preverjanja zanesljivosti do neke mere povzema v tretjem odstavku 35. člena, ki se glasi:

»Pri odločanju o stopnji zavrnitve ali ukinitve podpore zaradi neizpolnjevanja obveznosti ali drugih zavez ... države članice upoštevajo resnost, obseg, trajanje in ponavljanje neizpolnjevanja pogojev za podporo ...

Resnost neizpolnjevanja je odvisna zlasti od pomena posledic neizpolnjevanja, upoštevajo pa se cilji neizpolnjenih obveznosti in zavez. Obseg neizpolnjevanja je odvisen zlasti od njegovega učinka na operacijo kot celoto. Trajanje je odvisno zlasti od trajanja učinka ali možnosti za primerno odpravo tega učinka. Ponavljanje je odvisno od tega, ali so bili odkriti podobni primeri neizpolnjevanja v predhodnih štirih letih, pri istem upravičencu in istem ukrepu ali vrsti operacije v celotnem programskem obdobju 2014–2020 oziroma pri podobnem ukrepu v programskem obdobju 2007–2013.«

Določba se sicer nanaša na okvirje, znotraj katerih morajo biti nacionalni predpisi, ki določajo obseg in trajanje zavrnitve in ukinitve, vendar je iz kriterija, ki zahteva preverjanje ponavljanja kršitve pri podobnem ukrepu v programskem obdobju 2007–2013 očitno razvidna zahteva po posebni obravnavi vlagateljev, ki so se izkazali za nezanesljive v preteklem obdobju, pri čemer se navedeno določi tudi kot kriterij za stopnjevanje sankcije. Za namene preverjanja zanesljivosti vlagateljev bi bilo tako na ravni plačilne agencije poleg interne evidence izključenih vlagateljev treba vzpostaviti evidenco kršiteljev iz obdobja 2007–2014 in za nadaljnje obdobje ter po potrebi evidenco, ki bi vključevala druge kriterije, ki vzbujajo sum glede zanesljivosti. Pri takšnih evidencah je po drugi strani treba upoštevati omejitve predpisov, ki urejajo varstvo osebnih podatkov.

4 SKLEP

Čeprav je načelo dobrega finančnega poslovanja glede na naravo pravnih načel (le) vrednostno merilo, ki vsebinsko usmerja opredeljevanje zapisanih pravnih pravil, njihovo razumevanje in način uporabe, se je tudi skozi prakso Sodišča z namenom zaščite finančnih interesov EU razvilo v zavezujoč standard, ki kaže neposredne učinke v razmerju do vseh treh glavnih deležnikov deljenega upravljanja sredstev SKP – Komisijo, države članice in upravičence. Vsi trije morajo tako skrbeti, da se proračunska sredstva EU uporabljajo gospodarno, učinkovito in uspešno, pri čemer je treba načelo upoštevati tako v času priprave (*ex ante screening*) ukrepov, ki jih financirata sklada EKJS in EKSRRP, v času izvajanja in kontroliranja izvedbe podprtih dejavnosti (redne administrativne kontrole in kontrole na terenu ter *ex post* kontrole) kot tudi v času ocenjevanja učinkov in monitoringa izvedenih ukrepov (*ex post* evalvacija in monitoring).

Eden od osnovnih gradnikov dobrega finančnega poslovanja in predpogoj za uspešno črpanje sredstev EU je učinkovit in zanesljiv sistem boja proti nepravilnostim in goljufijam. Šele z vzpostavljenim trdnim in stabilnim sistemom upravljanja in kontrol, ki preprečuje, odkriva in odpravlja nepravilnosti in goljufije, se lahko dosegajo najboljši rezultati gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti. Tako ne preseneča, da je načelo dobrega finančnega poslovanja najprej služilo ciljem zagotavljanja zakonitosti in pravilnosti izplačil iz proračuna EU ter je šele po letu 1991 prišlo do normativne inkorporacije in podrobnejše opredelitve načel gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti s ciljem doseganja boljše dodane vrednosti glede na razpoložljiva sredstva (*value for money*).

Tako smo pojasnili razliko med nepravilnostjo in namerno nepravilnostjo oziroma goljufijo ter razmejili med upravnimi kaznimi in kazenskimi sankcijami. Pri tem smo skozi analizo sodne prakse ESČP in Sodišča pokazali, da v pravu EU upravne kazni v okviru SKP nimajo kazenskopravne narave, kar pomeni, da za sistem upravnih ukrepov ne velja načelo *ne bis in idem*. Ukrepi so namenjeni izključno varstvu finančnih interesov EU, pri čemer lahko države članice sprejmejo dodatne upravne in kazenske sankcije. Ob tem smo se dotaknili tudi problematike dokazovanja subjektivnega elementa namerne nepravilnosti v upravnih in civilnopravnih postopkih, pri čemer se z vidika načela dobrega finančnega

poslovođenja izkaže najbolj primerna in pravno dopustna rešitev, da se z nacionalnimi predpisi primeroma določijo merila, ko se dejanja upravičencev štejejo za namerna, razen če upravičenec dokaže nasprotno.

Ukrepi boja proti goljufijam so se v novem programskem obdobju 2014–2020 še okrepili tako na normativni kot izvedbeni ravni. V prispevku smo se osredotočili predvsem na vidik preprečevanja, odkrivanja in odprave nepravilnosti in goljufij zlasti na ravni upravičencev. Izkušnje so pokazale, da so glavni nameni ponarejanja podajanje neresničnih podatkov glede izpolnjevanja pogojev za odobritev ali za izplačilo pomoči (fiktivni dokumenti, računi ipd.), prikrivanje dejanske vrednosti in obseg dobave blaga ali opravljenih storitev (upravičenci želijo izplačilo bistveno višje vrednosti od dejanske vrednosti blaga ali opravljenih storitev) in prikrojevanje podatkov glede namenskosti porabe sredstev. Na ravni oblikovalcev politik, plačilne agencije in nadzornih organov bi tako moral biti vzpostavljen sistem kazalnikov morebitne goljufije (t. i. »red flags«). Kazalnik morebitne goljufije je opredeljen kot element ali sklop elementov, ki so po naravi nenavadni ali odstopajo od običajne prakse. Sam obstoj kazalnika ne pomeni, da goljufija tudi obstaja ali da bi lahko obstajala, temveč da je treba primer skrbno preveriti in ga spremljati. Kazalniki so na primer računi brez logotipa podjetja, popolnoma enaki podpisi oseb na različnih dokumentih, kar nakazuje na možnost ponarejanja z računalnikom in tiskalnikom, nejasen opis blaga in storitev, naslov dobavitelja je enak naslovu upravičenca ipd. Pri opisanih najpogostejših primerih gre sicer za tipične primere ponarejanj in prirejanj, ki so poznani tudi na področju splošne in gospodarske kriminalitete, medtem ko so podrobneje obravnavani primeri prikrivanja povezav med podjetji z namenom izpolnjevanja pogoja MSP ter primeri umetnega ustvarjanja pogojev za pridobitev sredstev EKSRP in EKUJS, specifični za sisteme pomoči, ki jih EU in države članice namenjajo točno določenim ciljnim skupinam upravičencev, kar velja tudi za področje SKP.

Sistematični pristop k preprečevanju, odkrivanju in odpravljanju goljufij in nepravilnosti zahteva uporabo številnih metod odkrivanja in preiskovanja suma goljufij in nepravilnosti, ki jih predstavljajo: analiza tveganja, navzkrižna preverjanja (uradne evidence, internet), kontrola na kraju samem ter sodelovanje z drugimi organi. Veliko pozornost bi bilo treba nameniti tudi preventivi, da se

dejanja goljufij preprečijo že v fazi pred odobritvijo prošnje za pridobitev sredstev. Pri tem bi bilo treba redno spremljati tržne cene dobav blaga in storitev, ki so najpogostejše in izpostavljene največjim tveganjem v sofinanciranih dejavnostih (sistem katalogov cen), morebitni sistem dokazovanja tržnih cen s konkurenčnimi ponudbami pa redno navzkrižno preverjati, saj je takšen sistem izpostavljen velikemu tveganju kartelnih dogovorov med dobavitelji in predložitvi fiktivnih ponudb s strani upravičencev. Primerno bi bilo tudi vzpostaviti interno evidenco na ravni plačilne agencije za namene preverjanja zanesljivosti vlagateljev, pri čemer je treba upoštevati omejitve predpisov, ki urejajo varstvo osebnih podatkov.

Zaključimo lahko z ugotovitvijo, da pravna ureditev boja proti goljufijam v okviru deljenega upravljanja ukrepov SKP ponuja rešitve, ki sledijo načelu dobrega finančnega poslovanja. Pri tem smo nakazali tudi poti nadaljnjega razvoja in izpostavili posamezne vidike, ki bi jim bilo treba posvetiti več pozornosti tako v praksi kot lege ferenda.

UPORABLJENI VIRI

1. Delegirana uredba Komisije (EU) št. 1268/2012 z dne 29. oktobra 2012 o pravilih uporabe Uredbe (EU, Euratom) št. 966/2012 Evropskega parlamenta in Sveta o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije (2012), UL L št. 362 z dne 31. 12. 2012.
2. Delegirana uredba Komisije (EU) št. 640/2014 z dne 11. marca 2014 o dopolnitvi Uredbe (EU) št. 1306/2013 Evropskega parlamenta in Sveta glede integriranega administrativnega in kontrolnega sistema, pogojev za zavrnitev ali ukinitvev plačil in za upravne kazni, ki se uporabljajo za neposredna plačila, podporo za razvoj podeželja in navzkrižno skladnost (2014), UL L št. 181 z dne 20. 6. 2014.
3. Delegirana uredba Komisije (EU) št. 907/2014 z dne 11. marca 2014 o dopolnitvi Uredbe (EU) št. 1306/2013 Evropskega parlamenta in Sveta v zvezi s plačilnimi agencijami in ostalimi organi, finančnim upravljanjem, potrditvijo obračunov, varščinami in uporabo eura (2014), UL L št. 255 z dne 28. 8. 2014.

4. Finančna uredba z dne 21. decembra 1977, ki se uporablja za splošni proračun Evropskih skupnosti (1977), UL L št. 356 z dne 31. 12. 1977.
5. Guidance Note on Anti-Fraud Measures as foreseen in the context of Accreditation Criteria (2014) European Commission, DG AGRI.
6. Izvedbena uredba Komisije (EU) št. 809/2014 z dne 17. julija 2014 o pravilih za uporabo Uredbe (EU) št. 1306/2013 Evropskega parlamenta in Sveta v zvezi z integriranim administrativnim in kontrolnim sistemom, ukrepi za razvoj podeželja in navzkrižno skladnostjo (2014), UL L št. 227 z dne 31. 7. 2014.
7. Izvedbena uredba Komisije (EU) št. 908/2014 z dne 6. avgusta 2014 o pravilih za uporabo Uredbe (EU) št. 1306/2013 Evropskega parlamenta in Sveta v zvezi s plačilnimi agencijami in drugimi organi, finančnim upravljanjem, potrjevanjem obračunov, pravili o kontrolah, varščinami in preglednostjo (2014), UL L št. 255 z dne 28. 8. 2014.
8. Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (1994), Uradni list RS, št. 33/94 – Mednarodne pogodbe, št. 7/94.
9. Konvencija, pripravljena na podlagi člena K.3 Pogodbe o Evropski uniji, o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti (2007), Uradni list RS, št. 19/07 – Mednarodne pogodbe, št. 4/07.
10. Letno poročilo o dejavnostih za leto 2014 (2015), DG AGRI, ref. Ares(2015)2472185 z dne 12. 6. 2015.
11. Listina EU o temeljnih pravicah (2010), UL C št. 83 z dne 30. 3. 2010.
12. Matija Miklič. (2014). Pojem »namerno povzročena kršitev« in odgovornost upravičencev do pomoči za ravnanja tretjega, v Pravna praksa št. 10, GV založba.
13. Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu in Računskemu sodišču – Zbirno poročilo o dosežkih Komisije pri upravljanju v letu 2014 (2015), dokument Komisije št. COM(2015) 279 final, Bruselj.
14. Posebno poročilo št. 6/2013 – Ali so države članice in Komisija z ukrepi za diverzifikacijo podeželskega gospodarstva dosegle stroškovno učinkovitost? (2013), ECA, Luksemburg.
15. Prečiščeno besedilo Finančne uredbe z dne 21. decembra 1977, ki se uporablja za splošni proračun Evropskih skupnosti (1991), UL C št. 80 z dne 25. 3. 1991, ki povzema spremembe in dopolnitve z Uredbo Sveta (ESPJ, EGS, Euratom) št. 1252/79 z dne 25. junija 1979 (1979), UL L št. 160 z dne 28. 6. 1979; Finančno uredbu z dne 16. decembra 1980 (80/1176/EGS, Eu-

- ratom, ESPJ) (1980), UL L št. 345 z dne 20. 12. 1980, Uredbo Sveta (ESPJ, EGS, Euratom) št. 2049/88 z dne 24. junija 1988 (1988), UL L št. 185 z dne 15. 7. 1988, in Uredbo Sveta (Euratom, ESPJ, EGS) št. 610/90 z dne 13. marca 1990 (1990), UL L št. 70 z dne 16. 3. 1990.
16. Priporočilo Komisije 2003/361/ES z dne 6. maja 2003 o opredelitvi mikro, malih in srednje velikih podjetij (2003), UL L št. 124 z dne 20. 5. 2003.
 17. Sodba Evropskega sodišča za človekove pravice z dne 8. junija 1976 v zadevi *Engel in drugi proti Nizozemski* (1976), CE:ECHR:1976:0608JUD000510071.
 18. Sodba Evropskega sodišča za človekove pravice z dne 10. februarja 2009 v zadevi *Zolotoukhine proti Rusiji* (2009), CE:ECHR:2009:0210JUD001493903.
 19. Sodba Sodišča z dne 12. junija 1990 v zadevi *Nemčija proti Komisiji*, C-8/88 (1990), EU:C:1990:241.
 20. Sodba Sodišča z dne 1. oktobra 1998 v zadevi *Združeno kraljestvo proti Komisiji*, C-209/96 (1998), EU:C:1998:448.
 21. Sodba Sodišča z dne 21. oktobra 1999 v zadevi *Nemčija proti Komisiji*, C-44/97 (1999), EU:C:1999:510.
 22. Sodba Sodišča z dne 14. decembra 2000 v zadevi *CEMR*, T-105/99 (2000), EU:T:2000:306.
 23. Sodba Sodišča z dne 14. decembra 2000 v zadevi *Nemčija proti Komisiji*, C-245/97 (2000), EU:C:2000:687.
 24. Sodba Sodišča z dne 25. januarja 2001 v zadevi *DAFSE*, C-413/98 (2001), EU:C:2001:55.
 25. Sodba Sodišča z dne 11. julija 2002 v zadevi *Käserei Champignon Hofmeister*, C-210/00 (2002), EU:C:2002:440.
 26. Sodba Sodišča z dne 10. julija 2003 v zadevi *CEMR*, C-87/01 P (2003), EU:C:2003:400.
 27. Sodba Sodišča z dne 24. aprila 2008 v zadevi *AOB Reuter & Co*, C-143/07 (2008), EU:C:2008:249.
 28. Sodba Sodišča z dne 9. novembra 2010 v združenih zadevah *Volker und Markus Schecke in Eifert*, C-92/09 in C-93/09 (2010), EU:C:2010:662.
 29. Sodba Sodišča z dne 15. novembra 2011 v zadevi *Komisija proti Nemčiji*, C-539/09 (2011), EU:C:2011:733.
 30. Sodba Sodišča z dne 21. decembra 2011 v zadevi *Chambre de commerce in d'industrie de l'Indre*, C-465/10 (2011), EU:C:2011:867.
 31. Sodba Sodišča z dne 5. junija 2012 v zadevi *Bonda*, C-489/10 (2012), EU:C:2012:319.

32. Sodba Sodišča z dne 27. februarja 2013 v zadevi *Poljska proti Komisiji*, T-241/10 (2013), EU:T:2013:96.
33. Sodba Sodišča z dne 12. septembra 2013 v zadevi *Slančeva sila*, C-434/12 (2013), EU:C:2013:54.
34. Sodba Sodišča z dne 27. februarja 2014 v zadevi *van der Ham in van der Ham-Reijersen van Buuren*, C-396/12 (2014), EU:C:2004:98.
35. Sodba Sodišča z dne 16. oktobra 2014 v zadevi *Poljska proti Komisiji*, C-273/13 P (2014), EU:C:2014:2295.
36. Sodba Sodišča z dne 8. decembra 2014 v zadevi *Somvao*, C-599/13 (2014), EU:C:2014:2462.
37. Tatjana Poljak. (2008). Analiza nepravilnosti pri zbiranju in uporabi sredstev Evropske unije, magistrska naloga, Ekonomska fakulteta Univerze v Ljubljani.
38. Uredba št. 25 o financiranju skupne kmetijske politike (1962), UL P št. 30 z dne 30. 4. 1962.
39. Uredba Sveta (EGS) št. 17/64 z dne 5. februarja 1964 o pogojih za odobritev pomoči iz Evropskega kmetijskega usmeritvenega in jamstvenega sklada (1964), UL št. 34 z dne 27. 2. 1964.
40. Uredba Sveta (EGS) št. 729/70 z dne 21. aprila 1970 o financiranju skupne kmetijske politike (1970), UL L št. 94 z dne 28. 4. 1970, str. 13.
41. Uredba Sveta (ES) št. 2988/95 z dne 18. decembra 1995 o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti (1995), UL L št. 312 z dne 23. 12. 1995.
42. Uredba Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 z dne 25. junija 2002 o finančni uredbi, ki se uporablja za splošni proračun Evropskih skupnosti (2002), UL L št. 248 z dne 16. 9. 2002, spremenjena z Uredbo Sveta (ES, Euratom) št. 1995/2006 z dne 13. decembra 2006 (2006), UL L št. 390 z dne 30. 12. 2006, Uredbo Sveta (ES) št. 1525/2007 z dne 17. decembra 2007 (2007), UL L št. 343 z dne 27. 12. 2007, in Uredbo (EU, Euratom) št. 1081/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 (2010), UL L št. 311 z dne 26. 11. 2010.
43. Uredba Komisije (ES, Euratom) št. 2342/2002 z dne 23. decembra 2002 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 o finančni uredbi, ki se uporablja za splošni proračun Evropskih skupnosti (2002), UL L št. 357 z dne 31. 12. 2002, nazadnje spremenjena z Uredbo Komisije (ES, Euratom) št. 478/2007 z dne 23. aprila 2007 (2007), UL L št. 111 z dne 28. 4. 2007.

44. Uredba Komisije (ES) št. 1975/2006 z dne 7. decembra 2006 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005 glede izvajanja kontrolnih postopkov in navzkrižne skladnosti v zvezi z ukrepi podpore za razvoj podeželja (2006), UL L št. 368 z dne 23. 12. 2006, nazadnje spremenjena z Uredbo Komisije (ES) št. 484/2009 z dne 9. junija 2009 o spremembi Uredbe (ES) št. 1975/2006 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005 glede izvajanja kontrolnih postopkov in navzkrižne skladnosti v zvezi z ukrepi podpore za razvoj podeželja (2009), UL L št. 145 z dne 10. 6. 2009.
45. Uredba Komisije (EU) št. 65/2011 z dne 27. januarja 2011 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005 glede izvajanja kontrolnih postopkov in navzkrižne skladnosti v zvezi z ukrepi podpore za razvoj podeželja (2011), UL L št. 25 z dne 28. 1. 2011, nazadnje spremenjena z Izvedbeno uredbo Komisije (EU) št. 937/2012 z dne 12. oktobra 2012 o spremembi uredb (ES) št. 1122/2009 in (EU) št. 65/2011 glede načina za določanje uporabljene obrestne mere za neupravičena plačila, ki se izterjajo od upravičencev sheme neposrednih podpor za kmete iz Uredbe Sveta (ES) št. 73/2009, podpore za razvoj podeželja iz Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005 in podpore za vinski sektor iz Uredbe Sveta (ES) št. 1234/2007 (2012), UL L št. 280 z dne 13. 10. 2012.
46. Uredba (EU, Euratom) št. 966/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 (2012), UL L št. 298 z dne 26. 10. 2012, nazadnje spremenjena z Uredbo (EU, Euratom) št. 547/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 (2014), UL L št. 163 z dne 29. 5. 2014.
47. Uredba (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 (2013), UL L št. 347 z dne 20. 12. 2013.

48. Uredba (EU) št. 1306/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o financiranju, upravljanju in spremljanju skupne kmetijske politike in razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 352/78, (ES) št. 165/94, (ES) št. 2799/98, (EC) No 814/2000, (ES) št. 1290/2005 in (ES) št. 485/2008 (2013), UL L št. 347 z dne 20. 12. 2013.
49. Uredba (EU) št. 1307/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o pravilih za neposredna plačila kmetom na podlagi shem podpore v okviru skupne kmetijske politike ter razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 637/2008 in Uredbe Sveta (ES) št. 73/2009 (2013), UL L št. 347 z dne 20. 12. 2013.
50. Uredba Komisije (EU) št. 1407/2013 z dne 18. decembra 2013 o uporabi členov 107 in 108 Pogodbe o delovanju Evropske unije pri pomoči de minimis (2013), UL L št. 352 z dne 24. 12. 2013.
51. Uredba Komisije (EU) št. 1408/2013 z dne 18. decembra 2013 o uporabi členov 107 in 108 Pogodbe o delovanju Evropske unije pri pomoči de minimis v kmetijskem sektorju (2013), UL L št. 352 z dne 24. 12. 2013.
52. Uredba Komisije (EU) št. 651/2014 z dne 17. junija 2014 o razglasitvi nekaterih vrst pomoči za združljive z notranjim trgom pri uporabi členov 107 in 108 Pogodbe (2014), UL L št. 187 z dne 26. 6. 2014.
53. Uredba Komisije (EU) št. 702/2014 z dne 25. junija 2014 o razglasitvi nekaterih vrst pomoči v kmetijskem in gozdarskem sektorju ter na podeželju za združljive z notranjim trgom z uporabo členov 107 in 108 Pogodbe o delovanju Evropske unije (2014), UL L št. 193 z dne 1. 7. 2014.
54. Uredba o izvedbi ukrepov kmetijske politike za leto 2014 (2013), Uradni list RS, št. 113/13.

KOHEZIJSKA POLITIKA NA MINISTRSTVU ZA DELO, DRUŽINO, SOCIALNE ZADEVE IN ENAKE MOŽNOSTI

Zoran Kotolenko

POVZETEK

Kohezijska politika v Sloveniji se izvaja od leta 2004 in letos smo začeli z izvajanjem ukrepov v tretjem finančnem obdobju 2014–2020. V tem obdobju bo za ukrepe Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti namenjenih skoraj 650 milijonov evrov. Vloge v sistemu črpanja sredstev EU so natančno določene, upravljanje in nadzor sta ločena od izvajanja ukrepov, postopki pa so transparentni. Kljub velikemu številu programov in prejemnikov sredstev v prejšnjem obdobju številne kontrole, nadzori in revizije niso zaznali večjih nepravilnosti. Ukrepi za novo finančno obdobje so bili pripravljeni na podlagi številnih analiz in so zelo ciljno usmerjeni. Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti bo izvajalo ukrepe na področju politike zaposlovanja in socialne politike, veliko sredstev pa bo namenjenih tudi ukrepanju na področju staranja prebivalstva. Sredstva kohezijske politike pomenijo nadgradnjo ukrepov, ki jih v Sloveniji financiramo iz državnega proračuna in pomembno prispevajo k pilotnemu testiranju predlogov novih ukrepov in izvajanju ukrepov za najbolj ranljive skupine prebivalstva, s čimer prispevajo tudi k izboljšanju razmer na trgu dela in socialnem področju.

COHESION POLICY AT THE MINISTRY OF LABOUR, FAMILY, SOCIAL AFFAIRS AND EQUAL OPPORTUNITIES

Zoran Kotolenko

ABSTRACT

The cohesion policy in Slovenia has been implemented since 2004, and this year we have started to implement measures of the third financial period (2014–2020). During this period, nearly EUR 650 million will be earmarked for the measures of the Ministry of Labour, Family, Social Affairs and Equal Opportunities. The roles in the system of drawing EU funds are well defined, management and control are separate from the implementation of measures, and the procedures are transparent. Despite the large number of programmes and recipients of funds in the previous period, the numerous controls, inspections and audits did not detect significant irregularities. The measures for the new financial period have been prepared on the basis of several analyses and are highly target-oriented. The Ministry of Labour, Family, Social Affairs and Equal Opportunities will carry out the measures in employment and social policies, and substantial resources will also be dedicated to action related to the ageing of the population. Cohesion policy resources constitute an upgrading of the

measures which are financed in Slovenia from the state budget and make an important contribution to the pilot testing of new draft measures and the implementation of measures aimed at the most vulnerable groups in the population, in this way helping to improve the situation in both the labour market and the social issues.

1 ORGANIZIRANOST IN PRISTOJNOSTI MINISTRSTVA ZA DELO, DRUŽINO, SOCIALNE ZADEVE IN ENAKE MOŽNOSTI

Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti je pristojno za pripravo ukrepov v okviru številnih politik v Sloveniji.

Direktorat za delovna razmerja in pravice iz dela je pristojen za ukrepe in zakonodajo na trgu dela, ki se nanašajo predvsem na:

- položaj, pravice in obveznosti delavcev pri delu in iz dela;
- kolektivne pogodbe;
- sistem pokojninskega in invalidskega zavarovanja ter
- varnost in zdravje pri delu.

Direktorat za trg dela ureja zakonodajo in pripravlja ukrepe predvsem na področju:

- aktivne politike zaposlovanja;
- zavarovanja za primer brezposelnosti;
- zaposlovanja tujcev;
- prostega pretoka delavcev znotraj EU;
- študentskega dela in
- uveljavljanja poklicnih standardov.

Pomembno področje delovanja je socialna politika, s katero država vpliva na stopnjo tveganja revščine. Ukrepi in zakonodaja Direktorata za socialne zadeve pa so usmerjeni predvsem v:

- materialno pomoč, kot je delitev hrane iz Operativnega programa za pomoč materialno ogroženim;

- usmerjeno strokovno podporo na različnih področjih;
- organizirano varstvo in nego;
- usmerjeno preventivo;
- socialno zaščito in preprečevanje revščine;
- denarno socialno pomoč in druge socialne transferje in
- pomoč osebam s težavami na področju duševnega zdravja.

Direktorat za invalide, vojne veterane in žrtve vojnega nasilja pripravlja zakone in druge predpise, ki pomembno vplivajo na položaj invalidov v družbi. Ureja predvsem naslednja področja:

- izenačevanje možnosti invalidov (pripomočki in oprema za invalide);
- zaposlitvena rehabilitacija invalidov;
- slovenski znakovni jezik;
- osebna asistenca za invalide in
- invalidska podjetja in zaposlitveni centri.

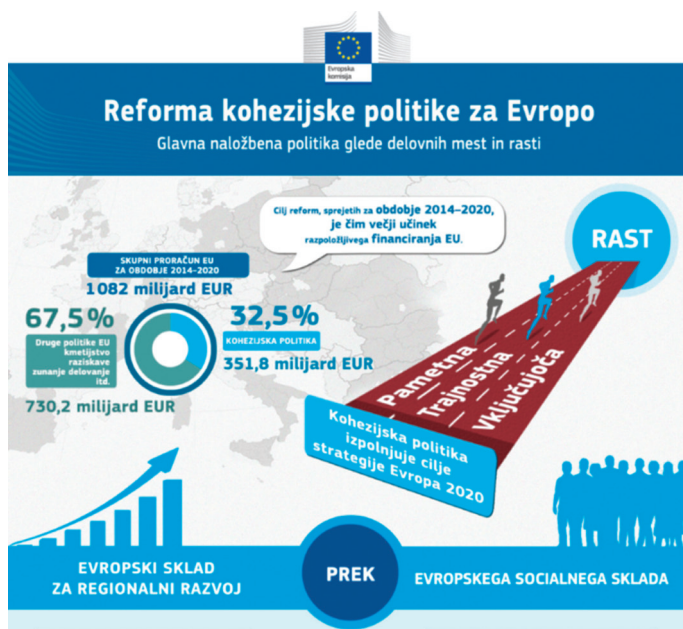
Ministrstvo je pristojno tudi za izvajanje družinske politike in načela enakih možnosti. Direktorat za družino je pristojen za izvajanje družinske politike v Sloveniji. Družinska politika je v pristojnosti različnih resorjev, zato je poglobljena naloga direktorata koordinacija in spremljanje izvajanja Resolucije o temeljnih oblikovanju družinske politike. Pod družinsko politiko razumemo celoto socialnih, ekonomskih, pravnih, pedagoških, zdravstvenih in drugih ukrepov, ki jih država izvaja za večjo kakovost življenja družin in posameznih družinskih članov. V okviru službe za enake možnosti pa sodeluje pri pripravi predpisov, drugih aktov in ukrepov, ki jih pripravljajo ministrstva, s ciljem ustvarjanja enakih možnosti žensk in moških in preprečevanja različnih oblik diskriminacije (Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti [MDDSZ], 2016).

Urad za izvajanje kohezijske politike in sekretariat izvajata horizontalne naloge ministrstva na področju črpanja sredstev EU oziroma kadrovske in finančne zadeve.

1.1 Kohezijska politika v EU in Sloveniji

Kohezijska politika v EU je namenjena vsem regijam in mestom v Evropski uniji s ciljem ustvarjanja delovnih mest, gospodarske rasti, trajnostnega razvoja ter izboljšanja kakovosti življenja državljanov.

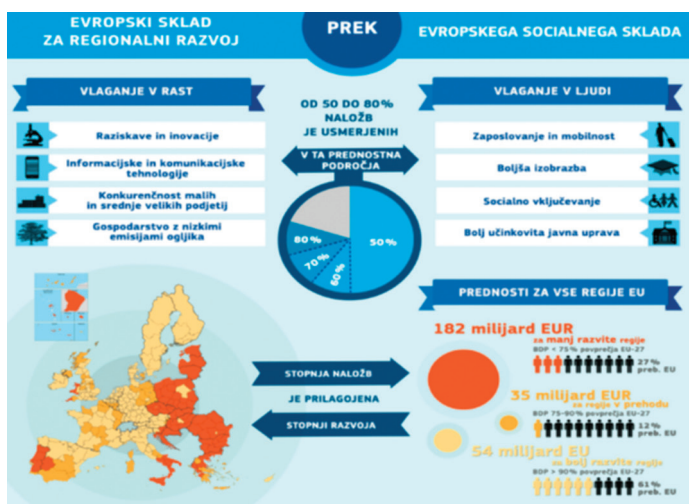
Največji del sredstev je namenjen manj razvitim evropskim državam in regijam, in sicer s ciljem, da bi se zmanjšala velika gospodarska, socialna in teritorialna neskladja, ki še vedno obstajajo v EU. Kohezijska politika dopolnjuje politike EU na področju izobraževanja, zaposlovanja, energije, okolja, enotnega trga ter raziskav in inovacij ter zagotavlja potreben naložbeni okvir in strategijo za uresničitev dogovorjenih ciljev rasti v okviru Strategije Evropa 2020 (Služba Vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko [SVRK], 2016).



Vir: SVRK, 2016

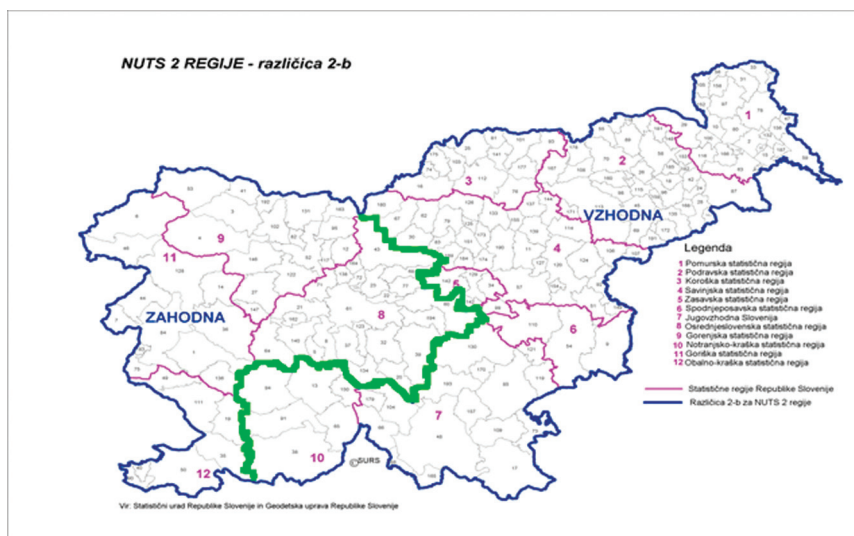
Za izvajanje kohezijske politike za obdobje 2014–2020 je v proračunu EU rezerviranih 351,8 milijarde evrov, kar je skoraj tretjina celotnega proračuna EU. Za uspešno izvajanje je Komisija pripravila reformo v desetih korakih:

- Sofinanciranje odvisno od razvitosti regije (manj razvite ne dosegajo 75 % povprečja EU-27, tranzicijske dosegajo 75–90 %, razvite pa presegajo 90 %).
- Usmerjenost v sektorje, ki so ključni za gospodarsko rast (ESRR: inovacije in raziskave, digitalna agenda, podpora majhnim in srednje velikim podjetjem, nizkoogljično gospodarstvo; ESS: zaposlovanje, izobraževanje, socialna vključenost in javna uprava).
- Jasno določeni in merljivi cilji, usmerjenost v rezultate.
- Predhodna pogojenost (npr. pametna specializacija, strategije za gospodarstvu prijazno okolje, transport, okolje, zaposlovanje mladih ...).
- Strategija za boljšo usklajenost in povezovanje ukrepov, sofinanciranih iz različnih kohezijskih skladov.
- Poenostavitev postopkov pri črpanju sredstev EU (skupna pravila).
- Krepitev »urbane dimenzije« z vlaganji v integrirane projekte mest.
- Krepitev čezmejnega sodelovanja.
- Povezava kohezijske politike s t. i. EU ekonomskim upravljanjem (Nacionalni reformni program, priporočila EU za izvajanje politik v državah članicah).
- Uporaba finančnih instrumentov, predvsem za podporo majhnim in srednjim podjetjem.



Večina sredstev Evropskega regionalnega sklada (50–80 %) je namenjena vlaganjem v štiri ključna področja za gospodarsko rast, enak delež sredstev Evropskega socialnega sklada pa je namenjen doseganju ciljev Strategije EU 2020 na štirih najpomembnejših področjih vlaganja v ljudi.

Slovenija v obdobju 2014–2020 razpolaga z okvirno 3,255 milijarde evrov iz evropskih strukturnih skladov in Kohezijskega sklada, kar je 25 % manj kot v obdobju 2007–2013. Slovenija bo na podlagi metodologije EU v prihodnje razdeljena na vzhodno in zahodno kohezijsko regijo. Zahodna kohezijska regija bo upravičena do 855 milijonov evrov, vzhodna pa do 1,27 milijarde evrov sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR) in Evropskega socialnega sklada (ESS). Sredstva Kohezijskega sklada (KS) se ne bodo delila med regijama, celotni Sloveniji bo za področje izgradnje okoljske in prometne infrastrukture ter področje trajnostne rabe energije na voljo 1,055 milijarde evrov (SVRK, 2016).



Vir: SVRK, 2016

Evropska komisija je opredelila 11 tematskih ciljev, znotraj katerih lahko države članice financirajo ukrepe evropske kohezijske politike in z njimi prispevajo k skupnemu doseganju ciljev Strategije EU 2020:

- Krepitev raziskav, tehnološkega razvoja in inovacij.
- Izboljšanje dostopa do informacijsko-komunikacijskih tehnologij ter povečanje njihove uporabe in kakovosti.
- Povečanje konkurenčnosti malih in srednjih podjetij ter kmetijskega sektorja (za EKSRP) ter sektorja ribištva in akvakulture (za ESPR).
- Podpora prehodu na nizkoogljično gospodarstvo v vseh sektorjih.
- Spodbujanje prilagajanja podnebnim spremembam ter preprečevanja in obvladovanja tveganj.
- Varstvo okolja in spodbujanje učinkovite rabe virov.
- Spodbujanje trajnostnega prometa in odprava ozkih grl v ključnih omrežnih infrastrukturah.
- Spodbujanje zaposlovanja in mobilnosti delovne sile.
- Spodbujanje socialnega vključevanja in boja proti revščini.
- Vlaganje v spretnosti, izobraževanje ter vseživljenjsko učenje.
- Izboljšanje institucionalnih zmogljivosti in učinkovita javna uprava.

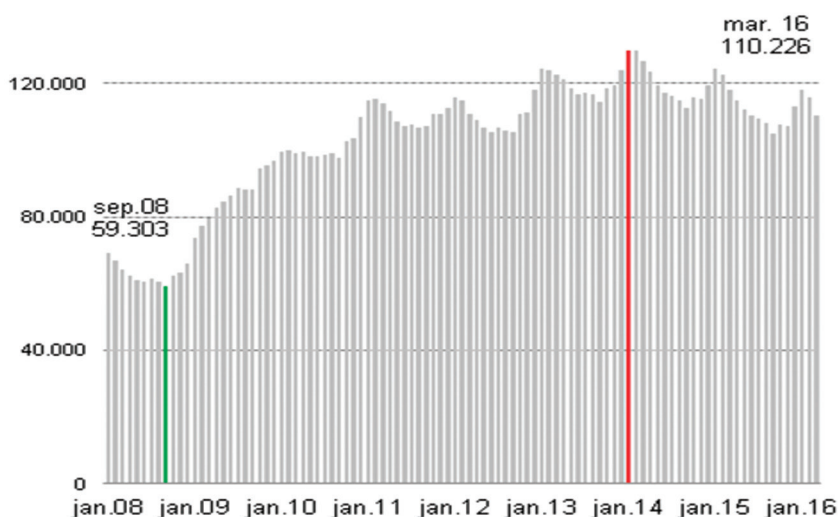
Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti je odgovorno za največji del sredstev na področju ukrepov Spodbujanje zaposlovanja in mobilnosti delovne sile in Spodbujanje socialnega vključevanja in boja proti revščini. Ukrepe bo izvajalo tudi v tematskem cilju Vlaganje v spretnosti, izobraževanje in vseživljenjsko učenje (SVRK, 2016).

1.2 Največji izzivi na področju politik in nekateri ukrepi ministrstva

Slovenija se v zadnjih letih sooča s problemi na trgu dela, revščino, predvsem pa je izjemno zaskrbljujoča demografska slika, ki je med najslabšimi na svetu.

Kot je razvidno iz naslednjega grafa, se je brezposelnost v Sloveniji od leta 2009 naprej skokovito povečevala in šele gospodarska rast v zadnjih dveh letih je prispevala k ponovnemu zmanjševanju brezposelnosti.

Med brezposelnimi je več kot polovica dolgotrajno brezposelnih, tretjina je starejših od 50 let in četrtna mlajših od 29 let. Še poseben problem predstavljajo dolgotrajno brezposelni, saj delo s to ciljno skupino zahteva posebej usposobljene svetovalce na Zavodu RS za zaposlovanje in drugačen pristop. Zato bodo ukrepi, sofinancirani iz Operativnega programa, usmerjeni tudi v krepitev Zavoda RS za zaposlovanje z dodatnimi svetovalci zaposlitve, tem skupinam pa bodo prilagojeni tudi ukrepi na področju usposabljanja in spodbud za zaposlovanje (Zavod RS za zaposlovanje [ZRSZ], 2015).



Vir: ZRSZ, 2015

Za ukrepe na področju usposabljanja in zaposlovanja starejših in dolgotrajno brezposelnih so v operativnem programu namenjena sredstva v višini več kot 200 milijonov evrov. Dodatno bo več kot 110 milijonov evrov namenjenih ukrepom za usposabljanje in zaposlovanje mladih.

Izjemno pomembna je problematika staranja prebivalstva in premajhne rodnosti. Življenjska doba se je v Sloveniji od leta 1950 podaljšala za 10 let, rodnost je

padla z 2,21 (1970) na 1,57 (po 2010) in je ena najnižjih na svetu – v letu 2030 bo v Sloveniji 16,5 %, v letu 2060 pa 24,8 % prebivalcev, ki bodo starejši od 65 let. Posledično se razmerje med delovno aktivnim in neaktivnim prebivalstvom nenehno slabša. To pomeni velik pritisk na pokojninsko blagajno, prav tako pa zahteva večje izdatke na področju dolgotrajne oskrbe in nove pristope pri institucionalnem varstvu starejših. Sisteme na področju socialne varnosti bo treba prilagoditi tem dejstvom, kar pomeni, da bodo potrebni pokojninska reforma, daljša delovna aktivnost, oskrba starejših izven institucij in drugi ukrepi na področju aktivnega staranja prebivalstva (ZRSZ, 2016).

Za ukrepe na področju aktivnega staranja prebivalstva in podaljševanja delovne aktivnosti bo do leta 2022 namenjenih več kot 48 milijonov evrov. Pomembni bodo tudi ukrepi za pilotne ukrepe na področju dolgotrajne oskrbe in deinstitucionalizacije, za kar bo skupaj z investicijami namenjenih več kot 85 milijonov evrov.

Veliko pozornosti bo ministrstvo za delo namenilo ukrepom za socialno aktivacijo prejemnikov denarne socialne pomoči, ki so izključeni iz trga dela. Takšnih prejemnikov je več kot 40 tisoč in se soočajo s številnimi problemi, ki jim onemogočajo vstop na trg dela in izhod iz začaranega kroga revščine. Vzpostavljen bo sistem socialne aktivacije, skupaj s programi opolnomočenja socialno izključenih, v skupni vrednosti več kot 110 milijonov evrov do leta 2022. Cilj je ponovna vključitev dela teh oseb na trg dela.

2 VLOGE V SISTEMU ČRPANJA SREDSTEV EU

V skladu z Uredbo o porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2014–2020 za cilj naložbe za rast in delovna mesta (Uradni list RS, št. 29/15) so v sistemu črpanja sredstev EU predvideni predvsem naslednji udeleženci:

- organ upravljanja je vladna služba, pristojna za razvoj in evropsko kohezijsko politiko (v nadaljnjem besedilu: organ upravljanja). Organ upravljanja opravlja naloge iz 125. člena Uredbe 1303/2013/EU, ki jih po tej uredbi ne opravlja posredniški organ iz tretjega odstavka 10. člena te uredbe;

- organ za potrjevanje je notranja organizacijska enota ministrstva, pristojnega za finance, ki je pristojna za upravljanje sredstev EU (v nadaljnjem besedilu: organ za potrjevanje); organ za potrjevanje opravlja naloge iz 126. člena Uredbe 1303/2013/EU;
- revizijski organ je organ v sestavi ministrstva, pristojnega za finance, ki je pristojen za nadzor nad proračunom (v nadaljnjem besedilu: revizijski organ); revizijski organ opravlja naloge iz 127. člena Uredbe 1303/2013/EU in naloge neodvisnega revizijskega organa iz drugega odstavka 124. člena Uredbe 1303/2013/EU;
- posredniški organi iz 123. člena Uredbe 1303/2013/EU (ministrstva);
- izvajalski organi, kot jih določa 13. člen te uredbe, kot so Zavod RS za zaposlovanje ali Javni sklad za razvoj kadrov in štipendije;
- upravičenec je lahko pravna oseba, oseba, ki opravlja samostojno dejavnost (samozaposlena oseba), ministrstvo ali organ v sestavi ministrstva;
- pristojni organ za sodelovanje z OLAF-om je organ v sestavi ministrstva, pristojnega za finance, ki je pristojen za nadzor nad proračunom.

Nekatere institucije se lahko pojavljajo v različnih vlogah, zato je treba v takšnih primerih dosledno upoštevati ločevanje funkcij, kot ga določa 8. člen navedene uredbe. Naloge je treba razporediti med različne notranje organizacijske enote, s ciljem, da ločijo naloge upravljanja in nadzora na eni strani in izvajanja na drugi strani.

Na Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti smo za še bolj dosledno ločevanje nalog ustanovili Urad za izvajanje kohezijske politike, ki je samostojna notranje organizacijska enota, podrejena neposredno ministrici. Upravljanje in nadzor sta tako ločena od izvajanja, ki je v pristojnosti direktorátov. Urad ima tri notranje organizacijske enote:

- službo za koordinacijo,
- službo za kontrole in
- službo za finance.

Za izvajanje nadzora je najpomembnejša služba za kontrole, ki je pristojna za izvajanje nadzora, kot je predstavljeno v nadaljevanju, službi za koordinacijo in finance pa sta pristojni predvsem za vsebinsko in finančno upravljanje operativnega programa 2014–2020.

2.1 Služba za kontrole Urada za izvajanje kohezijske politike

Zaradi »mehkih« vsebin, ki se izvajajo v okviru ESS, je tudi delo kontrolorjev temu prilagojeno. Ob zaključku določenega projekta nov objekt – ki bi ga odšli pogledat na teren in se tako prepričali o njegovem obstoju – ni na voljo. Rezultat projektov so zaposlitve, opravljene storitve, bolj usposobljeni zaposleni ali brezposelni. Rezultati in upravičenost stroškov se presojajo na podlagi velikega števila dokazil o opravljenih storitvah, listah prisotnosti, potrdilih o opravljenih usposabljanjih, pogodbah o zaposlitvi itd. Na podlagi teh dokazil je treba presoditi, ali so bile storitve dejansko opravljene, zaposlitve sklenjene, ranljive ciljne skupine vključene.

Zaradi številčnosti končnih prejemnikov sredstev in razdrobljenosti stroškov pri doseganju ciljev ministrstva za delo pomagajo izvajalski organi, kot sta Zavod RS za zaposlovanje in Javni sklad RS za razvoj kadrov in štipendije.

Osnovo za delo službe za kontrole na Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (v nadaljevanju: SK) je v programskem obdobju 2007–2013 predstavljal 13. člen Uredbe 1828/2006/ES, ki določa, da preverjanje zagotavlja, da so prijavljeni izdatki realni, da so proizvodi ali storitve dobavljene v skladu z odločitvijo o potrditvi, da so zahtevki za povračilo upravičenca pravilni in da so operacije ter izdatki v skladu s pravili skupnosti in nacionalnimi pravili. Preverjanje vključuje postopke za preprečitev dvojnega financiranja izdatkov iz drugih programov Skupnosti in nacionalnih programov ter iz drugih programskih obdobj.

SK izvaja administrativne kontrole zahtevkov za izplačilo, ki jih predložijo upravičenci, kontrole na kraju samem, administrativne kontrole zahtevkov za povračilo ter administrativne kontrole javnih razpisov, javnih povabil in javnih naročil.

Administrativne kontrole so izvedene pred izplačilom sredstev iz državnega proračuna ter zajemajo pregled zahtevka in spremljajoče dokumentacije (pogodbe, računi, dokazila o opravljeni storitvi, dokazila o plačilu itd.). SK je v programskem obdobju (OP RČV 2007–2013) izvajala administrativno kontrolo 227 operacij – 91 prijavljenih regijskih štipendijskih shem, na 78 operacijah izvaja 100-odstotno kontrolo ZZI, na 43 vzorčno, na 15 pa na delu prejetih ZZI 100-odstotno kontrolo ter na delu vzorčno. V obdobju 2008–2015 je SK potrdila 92 % zahtevkov za izplačilo in zavrnila 8 %.

Služba za kontrole izvaja tudi kontrole na kraju samem pri upravičencih, kjer se preverja namenska poraba sredstev ESS. Namen je zagotoviti, da so navedeni stroški projekta resnično nastali in da se uporabljajo v namen, za katerega so bila dodeljena sredstva kohezijske politike. Kontrole na kraju samem se izvajajo na podlagi letnega načrta, ki ga pripravi organ upravljanja na podlagi analize tveganja ter z direktnim izborom na podlagi prijave ali druge oblike suma kršitve, na predlog skrbnikov pogodb, vključenih oseb ipd. V obdobju OP RČV 2007–2013 je bilo s strani ministrstva izvedenih 199 kontrol na kraju samem, dodatno pa sta preverjanja na terenu izvajala še izvajalska organa Javni sklad za razvoj kadrov in štipendije ter Zavod RS za zaposlovanje (v nadaljevanju: ZRSZ), in sicer sta skupaj izvedla 1.556 preverjanj na terenu.

Nekatere vrste stroškov, tveganja za nastanek nepravilnosti in orodja za obvladovanje tveganj:

- **Subvencije za zaposlitev**

Tveganje za nastanek nepravilnosti je predčasna prekinitev pogodbene obveznosti, torej prekinitev pogodbe o zaposlitvi. V tem primeru mora delodajalec vrniti sorazmerni del subvencije. Tveganje za nastanek nepravilnosti se obvladuje s povezavo z evidencami ZZSZ, ki se dnevno osvežujejo in obvestijo ZRSZ o prekinitvi subvencionirane zaposlitve.

- **Kadrovske štipendije**

Obveznost štipendista je, da v določenem roku uspešno zaključi šolanje in se zaposli pri štipenditorju, obveznost delodajalca pa, da štipendista po zaključenem šolanju dejansko tudi zaposli. Če kdor koli od njiju ne izpolni svo-

je obveznosti, je ugotovljena nepravilnost in treba je vzpostaviti terjatev za vračilo izplačanih štipendij. Tveganje za nastanek nepravilnosti se obvladuje z natančnim spremljanjem delodajalcev in štipendistov tudi po zaključku financiranja.

- **Stroški plač in druga povračila stroškov dela**

Najpogostejše nepravilnosti pri tej vrsti stroška so kršitev delovne pravne zakonodaje, nepravilni postopki zaposlovanja, dvojno financiranje – uveljavljanje stroškov, ki so bili že delno povrnjeni iz drugih javnih virov. Tveganje za nastanek nepravilnosti se obvladuje z vpogledom v sistem Erar (prej Supervisor), kjer lahko preverimo, kdaj in koliko javnih sredstev je pravna oseba prejela in ali obstaja možnost dvojnega financiranja. Posebno pozornost pri kontroli namenimo tudi preverjanju, ali delodajalec spoštuje delovnopravno zakonodajo.

- **Stroški službenih poti**

Razlogi za odkritje nepravilnosti so običajno zavrnitev potnih stroškov zaradi negospodarnosti, manjkajoča poročila o službeni poti, potrdila o udeležbi na dogodku oziroma liste prisotnosti ipd. V primeru suma negospodarnosti stroškov se opravi primerjava s tržnimi cenami, presežek stroškov pa se zavrne kot neupravičen strošek.

- **Stroški zunanjih storitev**

Tveganje za nastanek nepravilnosti je uveljavljanje računov za storitve, ki so le delno opravljene ali pa se uveljavljajo v nerazumno visokem znesku, večkratno uveljavljanje stroškov za iste storitve, sum fiktivnih storitev v primeru povezanih družb ipd. Tveganje se obvladuje z natančnejšo preučitvijo končnih izdelkov, predvsem v primeru raziskovalnih storitev, preverjanju, ali podobne ali celo enake vsebine obstajajo že na spletu in gre za golo kopiranje že obstoječih vsebin.

Na Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti smo v programskem obdobju 2007–2013 izoblikovali sistem, ki v največji možni meri odpravlja nepravilnosti že v fazi preverjanja zahtevkov, pred izplačilom iz pro-

računa. Naš cilj je odkrivanje nepravilnosti v postopkih kontrol in izločanje ne-upravičenih stroškov iz zahtevkov upravičencev. Takšen sistem deluje preventivno, saj upravičenci že na začetku izvajanja projektov ugotovijo, da se vsak zahtevek in dokazila pregledajo temeljito in v celoti.

SK upravlja s tveganji s prilagoditvijo sistema kontrol na spremembe, kar pomeni, da s kontrolnimi listi sledi spremembam, vodi evidence o javnih naročilih in vrstah upravičencev, s tedenskimi sestanki skrbi za pretok informacij med zaposlenimi, ima možnost vpogleda v podatke Zavoda za zdravstveno zavarovanje RS itd.

3 ZAKLJUČEK

Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti je med najpomembnejšimi posredniškimi organi pri izvajanju kohezijske politike. Za učinkovito izvajanje ukrepov sta nujni ustrezna organizacija na ravni ministrstva in ločenost upravljanja in nadzora od izvajanja ukrepov. Ob izvajanju kontrol, ki so v pristojnosti ministrstva, redne nadzore opravljajo tudi Računsko sodišče RS, Urad za nadzor proračuna in Evropsko računsko sodišče.

UPORABLJENI VIRI

1. Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti. (2016). *O ministrstvu*. Pridobljeno na http://www.mddsz.gov.si/si/o_ministrstvu/organiziranost/#c8005
2. Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti. (2016). *Navodila Službe za kontrole MDDSZ za OP EKP 2014–2020*. Pridobljeno na http://www.mddsz.gov.si/si/delovna_podrocja/kohezijska_politika/
3. SVRK. (2016). *Evropska kohezijska politika*. Pridobljeno na http://www.svrk.gov.si/si/delovna_podrocja/evropska_kohezijska_politika/ekp_2014_2020/

4. Uredba Komisije (ES) o pravilih za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu ter Uredbe (ES) št. 1080/2006 Evropskega parlamenta in Sveta o Evropskem skladu za regionalni razvoj. *Uradni list EU*, (1828/2006).
5. Uredba o porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2014–2020 za cilj naložbe za rast in delovna mesta. *Uradni list RS*, št. 29/15, 36/16 in 58/16.
6. Zavod RS za zaposlovanje. (2015). *Dolgotrajno brezposelne osebe*. Pridobljeno na https://www.ess.gov.si/_files/7100/Analiza_DBO.pdf
7. Zavod RS za zaposlovanje. (2016). *Trg dela*. Pridobljeno na http://www.ess.gov.si/trg_dela/trg_dela_v_stevilkah

KOHEZIJSKA POLITIKA NA MINISTRSTVU ZA INFRASTRUKTURO

Nataša Fras¹

POVZETEK

Ministrstvo za infrastrukturo je v okviru kohezijske politike finančne perspektive 2007–2013 počrpalo 943,7 milijona evrov kohezijskih sredstev. Tako zaključuje finančno perspektivo 2007–2013 z velikimi dosežki – na področju posodobitve in nadgraditve prometne infrastrukture kot tudi pri povečanju učinkovitosti na področju trajnostne rabe energije. Izvedene investicije gospodarstvu odpirajo nove priložnosti, ljudem prinašajo višjo kakovost življenja in ne nazadnje gospodarstvo tudi z njihovo pomočjo dobiva nov zagon. Glavni rezultati na področju prometne infrastrukture so posodobitev 155 km železniških prog, 100-odstotna pokritost s signalom GSM-R, zgrajenih 52,4 km in posodobljenih 36 km avtocest, zgrajene protihrupne ograje, nove in posodobljene državne ceste, rekonstruirani mostovi, urejeni nivojski prehodi cest z železniško progo v dolžini 109 km, zgrajene kolesarske proge, posodobljeno letališče Edvarda Rusjana, zgrajena parkirišča »P + R«, poglobljen vplavni kanal. Da je bil takšen obseg investicij izveden brez ugotovljenih večjih nepravilnosti ali goljufij pri vodenju postopkov, je rezultat intenzivne vključenosti Ministrstva za infrastrukturo v postopke priprave in izvajanja projektov kakor tudi izvajanja intenzivne kontrole v vseh fazah življenjskega cikla projekta. Sistem kontrole in nadzora se je skozi finančno obdobje neprestano dopolnjeval in dograjeval ter predstavlja zelo dobro osnovo za postavitve sistema upravljanja in nadzora za finančno obdobje 2014–2020. V programskem obdobju 2014–2020 je iz sredstev kohezijske politike skupaj na voljo za področje prometa in trajnostne rabe energije 704,2 milijona evrov kohezijskih sredstev. Dodatna sredstva bodo na voljo na razpisih Instrumenta za povezovanje Evrope.

COHESION POLICY AT THE MINISTRY OF INFRASTRUCTURE

Nataša Fras

ABSTRACT

Within the Financial Perspective, 2007–2013 Cohesion Policy, the Ministry of Infrastructure drew EUR 943.7 million of cohesion funds. Thus the Financial Perspective 2007–2013 was concluded with major achievements both in the modernisation and upgrading of transport infrastructure and in increasing the efficiency in the field of sustainable energy use. The implemented investments open up new opportunities to the economic sector, offer a higher quality of life and, last but not least, give new impetus to the economy. The main achievements in transport infrastructure

¹ Besedilo v prispevku je črpano s spletne strani Ministrstva za infrastrukturo www.mzi.gov.si.

include modernisation of 155 km of railways, achieving 100% coverage with the GSM-R signal, 52.4 km of newly built and 36 km of modernised motorways, newly erected sound barriers, new and modernised state roads, reconstructed bridges, regulated level crossings of roads with railway lines in the length of 109 km, constructed cycling routes, modernisation of Edvard Rusjan Airport, newly built »P+R« parking lots, and a deepened shipping channel. The fact that such a volume of investments was carried out without any detected significant irregularities or fraud in the implementation of operations is the result of the active involvement of the Ministry of Infrastructure in the preparation and implementation of projects and of the implementation of intensive controls during all stages of project lifecycle. Throughout the financial period, the control and surveillance system was continuously supplemented and upgraded and constitutes a very sound basis for setting up the management and control system for the 2014–2020 financial period. A total of EUR 704.2 million of cohesion funds are available in the 2014–2020 programme period within the cohesion policy funds for transport and sustainable energy use. Additional funds will be available within the context of calls to tender of the Connecting Europe Facility instrument.

1 UVOD

Slovenija je del vseevropskega prometnega omrežja (TEN-T) od 1. maja 2004, in sicer z vstopom v EU na podlagi predpristopne pogodbe. Za spodbujanje naložb na vseevropskem prometnem omrežju in regionalnem omrežju je na ravni Skupnosti za države članice v posameznem finančnem obdobju vzpostavljenih več finančnih instrumentov, kot so:

- Kohezijski sklad (KS),
- Evropski sklad za regionalni razvoj (ESSR),
- Posojila Evropske investicijske banke (EIB),
- Instrument za povezovanje Evrope (IPE),
- Proračunska sredstva Skupnosti za TEN-T.

2 PROGRAMSKO OBDOBJE 2007–2013

V okviru finančne perspektive 2007–2013 so se projekti s področja prometa, varstva okolja in trajnostne rabe energije izvajali na osnovi programskega dokumenta Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013 (OP ROPI). V okviru tega dokumenta je bilo na področju prometne infrastrukture skupaj na voljo 790,9 milijona evrov evropskih sredstev, v okviru trajnostne rabe energije 169,9 milijona evrov evropskih sredstev, torej skupno 960,9 milijona evrov sredstev evropske kohezijske politike. Skupna ocenjena vrednost investicij, ki so bile izvedene v finančni perspektivi 2007–2013, znaša približno 2,3 milijarde evrov, njihov vpliv na razvoj Republike Slovenije pa je zelo velik. Razpoložljiva sredstva OP ROPI so bila skoraj v celoti počrpana (95 %), najpomembneje pa je, da so bili fizični kazalniki oziroma pričakovani rezultati, ki smo si jih zastavili v samem OP ROPI, v celoti doseženi oziroma nekateri celo preseženi.

V okviru finančne perspektive 2007–2013 je bilo na področju prometa in trajnostne rabe energije počrpanih 943,7 milijona evrov evropskih sredstev oziroma 98,2 % vseh razpoložljivih sredstev, in sicer na področju:

- železniške infrastrukture 409,54 milijona evrov evropskih sredstev;
- avtocestne infrastrukture 204,4 milijona evrov evropskih sredstev;
- javnega potniškega prometa 9,7 milijona evrov evropskih sredstev;
- pomorstva 7,14 milijona evrov evropskih sredstev;
- državnega cestnega omrežja 139,97 milijona evrov evropskih sredstev;
- letališke infrastrukture 10,53 milijona evrov evropskih sredstev;
- trajnostne rabe energije 162,4 milijona evrov evropskih sredstev.

Skupno so bili v okviru finančne perspektive 2007–2013 doseženi naslednji kazalniki in cilji z izvedbo projektov s področja prometa in trajnostne rabe energije:

področje prometne infrastrukture:

- posodobitev 155 km prog javne železniške infrastrukture,
- dosežena 100-odstotna pokritost s signalom GSM-R javne železniške proge na V. in X. panevropskem koridorju,
- zgrajenih 52,4 km novih in posodobljenih 36 km avtocestnih odsekov;
- zgrajenih 135.000 m² protihrupnih ograj na obstoječih avtocestnih odsekih;
- 8,5 km zgrajenih novih cest na državnem cestnem omrežju, od tega osem obvoznic mestnih središč;
- 22,5 km posodobljenih cest in rekonstruiranih 10 mostov na državnem cestnem omrežju;
- ureditev 84 nivojskih prehodov cest na javni železniški progi, od tega zgrajenih 25 novih izvennivojskih križanj, ureditev 27 nivojskih prehodov z avtomatskim zavarovanjem, nadgrajeni dve potniški postajališči, ukinjenih 32 nivojskih prehodov ter zgrajenih ali rekonstruiranih 41,5 km povezovalnih cest;
- zgrajenih 38,5 km kolesarskih prog;
- poglobljen vplovni kanal v bazenu I koprskega tovarnega pristanišča z

–11,4 m na –15 m ter s tem povečanje zmogljivosti pretovora v bazenu I za 1,18 milijona ton tovora;

- posodobljeno letališče Edvarda Rusjana Maribor;
- zgrajenih 12 parkirišč »parkiraj in pelji se« v skupno devetih občinah, od tega v štirih mestnih občinah ter
- v zadnji fazi izvedba integracije javnega potniškega prometa z uvedbo enotne vozovnice.

področje trajnostne rabe energije:

- skupno 380 projektov energetske sanacije stavb v javnem sektorju, v skupni višini sofinanciranja 188 milijona evrov kohezijskih sredstev (EU in lastna udeležba);
- skupno 68 projektov s področja učinkovite rabe električne energije, v skupni višini sofinanciranja 7,72 milijona evrov, kjer so bili upravičenci gospodarske družbe in občine, ter
- skupno 190 projektov s področja inovativnih ukrepov za lokalno energetsko oskrbo (gradnja sistemov daljinskega ogrevanja na lesno biomaso, gradnja mikrodaljinskih sistemov na lesno biomaso ter vgradnja individualnih kotlov na lesno biomaso), v skupni višini sofinanciranja 27 milijona evrov. Do spodbud so bili upravičene gospodarske družbe, samostojni podjetniki posamezniki, lokalne samoupravne skupnosti, javni in zasebni zavodi ter ustanove, zadruga in društva.

Projekti, z izvedbo katerih so bili doseženi zgoraj navedeni rezultati, so po posameznih področjih naslednji:

1. Na področju **ŽELEZNIŠKE INFRASTRUKTURE** je bilo v obdobju 2007–2013 izvedenih sedem investicijskih projektov:
 - **Projekt Modernizacija obstoječe železniške proge Divača–Koper** je Evropska komisija potrdila 13. septembra 2010 s Sklepom Komisije o velikem projektu. Predmet naložbe sta bila obnova in posodobitev obstoječe železniške proge Divača–Koper v celotni dolžini približno 26,4 km. Celotni železniški

odsek je del omrežja TEN-T. Železniška proga se uporablja za potniški promet med obalo in zaledjem in je pomembna prometna pot za uvoženo blago ter osnovne materiale in hkrati za izvoz blaga družb iz Slovenije.

Projekt se je izvajal v dveh fazah: Etapi A in Etapi B, od česar je bila Etapa A zaključena v oktobru 2014, Etapa B pa v juliju 2015. V okviru projekta je bila obnovljena železniška postaja in mobilna elektronapajalna postaja Hrpelje–Kozina, obnovljena je bila tovarna postaja Koper, zgrajena je bila nova elektronapajalna postaja Dekani, izvedena so bila dela na odprti progi Divača–Koper, obnovljeni sta bili železniška postaja Divača in elektronapajalna postaja Divača. Zgrajeni so bili tudi številni pomožni objekti, kot so podhodi za pešce, cestni nadvozi in lokalne povezovalne ceste.

Izvedba projekta prispeva k nadaljnji krepitvi povezave za tranzitni tovor, ki se sooča s povečanim tranzitom iz koprškega pristanišča na Madžarsko, v Avstrijo, Nemčijo in Ukrajino. Tako se lahko danes dnevno prepelje 82 vlakov namesto dosedanjih 72, letno pa se bo lahko namesto dosedanjih devet prepeljalo 14 milijonov ton različnega tovora. Preselitev tovarnega prometa s ceste na železnico bo imela za posledico tudi okoljske koristi in povečanje varnosti v prometu.

Celotna vrednost investicije je znašala 157,8 milijona evrov, od česar je znašal delež evropskih sredstev iz Kohezijskega sklada 68,1 milijona evrov.

- **Projekt Rekonstrukcija, elektrifikacija in nadgradnja železniške proge Pragersko–Hodoš – 1. faza** je Evropska komisija potrdila dne 15. maja 2013 s Sklepom o sofinanciranju projekta. Predmet naložbe je bila elektrifikacija 109 km obstoječe železniške proge Pragersko–Hodoš z izvedbo potrebnih rekonstrukcij in nadgradenj železniške proge.

Izvedba projekta je vključevala (1) elektrifikacijo 109 obstoječe železniške proge, vključno s postajami ter izgradnjo vozne mreže in novogradnjo petih; (2) rekonstrukcijo in nadgradnjo železniške proge, ki je zajemala rekonstrukcijo proge pred Ormožem, v Pavlovcih in Ivanjkovcih, rekonstrukcijo postaj Ptuj, Ivanjkovci, Ljutomer, Murska Sobota in Hodoš ter posege na posameznih postajališčih zaradi povečanja zmogljivosti proge, nadgradnjo progovnega odseka Pragersko–Murska Sobota v skupni dolžini 58,64 km, gradnjo premostitvenih objektov, rekonstrukcijo dotrajanih mostov in nadgradnjo

šestih jeklenih mostov; (3) ukrepe za preprečevanje čezmernih vplivov na okolje, in sicer postavitev protihrupnih ograj v skupni dolžini 13.522 m in pasivno zaščito 166 stavb.

Celotna vrednost investicije je znašala 333,4 milijona evrov, od česar je sofinanciranje iz evropskih kohezijskih sredstev znašalo 145,8 milijona evrov. Projekt je bil zaključen v prvem četrtletju 2016.

- **Projekt Modernizacija nivojskih prehodov in izvedba podhodov na postajah na železniški progi Pragersko–Hodoš – 2. faza** predstavlja nadaljevanje projekta rekonstrukcije, elektrifikacije in nadgradnje železniške proge Pragersko–Hodoš. Evropska komisija je odobrila sofinanciranje projekta dne 19. decembra 2013 z izdajo Sklepa o sofinanciranju projekta. Ureditve nivojskih prehodov je nedeljiv del projekta posodobitve in nadgradnje železniške proge Pragersko–Hodoš, ki je bistven za izpolnjevanje zahtevanih standardov in zagotavljanje zmogljivosti za predvideno povečanje lokalnega in mednarodnega prometa. Obstoječi nivojski prehodi bi predstavljali ozka grla v železniškem in cestnem prometu. Zahtevali bi omejitve hitrosti, kar bi oviralo doseganje ciljev posodobitve celotne proge.

Z izvedbo projekta je bilo urejenih 78 nivojskih prehodov na progi s pomočjo:

- izgradnje petih cestnih nadvozov, 12 podvozov in dveh podhodov za pešce;
- izgradnje ali rekonstrukcije 41.587 m povezovalnih cest;
- ureditve 27 nivojskih prehodov z avtomatskim zavarovanjem za predvideno povečanje hitrosti vlakov;
- ukinitve 32 nivojskih prehodov;
- nadgradnje dveh potniških postajališč (Cirovce in Grlava).

Investicija je bila zaključena konec leta 2015. Celotna vrednost investicije je znašala 143,9 milijona evrov, od česar je bil projekt sofinanciran iz kohezijskih sredstev v višini 61,2 milijona evrov.

- **Projekt Uvedba sistema GSM-R na V. in X. železniškem koridorju** – projekt je bil s strani Evropske komisije odobren dne 14. marca 2013 s Sklepom Komisije o velikem projektu.

- Med državami nepovezan razvoj železnic v Evropi je pripeljal med drugim tudi do uporabe različnih radijskih komunikacijskih sistemov, kar je po eni strani povzročalo visoke stroške gradnje in vzdrževanja, po drugi strani pa tudi prinašalo tehnične in časovne ovire v izvajanje železniškega prometa, in sicer zaradi medsebojne nekompatibilnosti. Z naraščajočo ekonomsko integracijo znotraj EU se je vzporedno na področju železniške radijske komunikacije razvijala tudi enotna rešitev, temelječa na standardih. Kot standard se je v Evropi sprejela uporaba sistema GSM-R.

Cilj navedenega projekta je bila izgradnja in vzpostavitev digitalnega radijskega komunikacijskega sistema (GSM-R) na celotnem omrežju javne železniške infrastrukture v Sloveniji. V okviru projekta je bilo zgrajeno železniško radijsko omrežje GSM-R v skupni dolžini približno 1.200 km, ki poleg radijskih naprav obsega tudi gradnjo potrebnih kabelskih tras in vse potrebne kabelske povezave ter vključuje vsa pripadajoča gradbena dela. V okviru projekta bo postavljenih 252 baznih postaj (stolpov GSM-R), nabavljene so bile mobilne radijske naprave za operativno osebje in vzdrževalna vozila upravljavca javne železniške infrastrukture. Vzpostavljena sta tudi centralni nadzorni sistem in upravljavski center za celotno na novo zgrajeno omrežje. Projekt se bo zaključil v letu 2016. Celotna vrednost investicije znaša 174,4 milijona evrov, od česar je bil projekt sofinanciran iz kohezijskih sredstev v višini 90,6 milijona evrov.

- **Projekt Nadgradnja železniške proge Dolga Gora–Poljčane in projekt Nadgradnja železniške proge Slovenska Bistrica–Pragersko**, ki je zajemala posodobitev železniške proge v dolžini 13,1 km – posodobitev proge prispeva k izboljšanju transportnih storitev in zagotavlja zadostno zmogljivost omrežja za prihodnje prometne potrebe. Ob projekta sta bila zaključena v letu 2015. Celotna vrednost obeh investicij znaša 54,2 milijona evrov, od česar sta bila projekta sofinancirana iz kohezijskih sredstev v višini 30,3 milijona evrov.
- **Projekt Modernizacija obstoječe železniške proge Divača–Koper – Etapa D** je zajemala izvedbo del na tirnih napravah, vozni mreži, povratnem vodu, zunanji razsvetljavi in signalnovarnostnih napravah na delu glavne pristaniške postaje in ranžirne grupe postaje Koper tovarna. Projekt bo zaključen v letu 2016. Celotna vrednost projekta je znašala 41,7 milijona evrov, od česar je višina evropskih kohezijskih sredstev znašala 13,5 milijona evrov.

2. Na področju **CESTNE IN POMORSKE INFRASTRUKTURE** so bili v okviru področja **avtocestne infrastrukture** izvedeni štirje projekti gradnje novih avtocestnih odsekov na TEN omrežju v Sloveniji, in sicer **Beltinci–Lendava, Slivnica–Draženci, Pluska–Ponikve in Ponikve–Hrastje**. Vsi avtocestni odseki so bili zgrajeni in predani v promet do junija 2010 – skupno je bilo zgrajenih 52,4 km novih avtocest. Celotna vrednost navedenih investicij je znašala 550,1 milijona evrov, medtem ko je sofinanciranje iz evropskih kohezijskih sredstev znašalo 159,15 milijona evrov.

Poleg tega je bila izvedena **skupina projektov Gradnja protihrupne zaščite na štirih obstoječih avtocestnih odsekih: Brezovica–Vrhnika, Unec–Postojna, Malence–Šmarje Sap in Dramlje–Celje–Arja vas**. Skupina projektov je bila zaključena konec leta 2015 – zgrajenih je bilo 135.000 m² protihrupnih ograj. Z izgradnjo protihrupnih ograj so se tako zmanjšale emisije hrupa na prebivalce, ki živijo v območju predmetnih avtocestnih odsekov. Vrednost investicij je znašala 31,1 milijona evrov, delež evropskih kohezijskih sredstev pa 23,8 milijona evrov.

V letih 2014 in 2015 se je izvajala tudi skupina projektov **Rekonstrukcije avtocestnih odsekov za povečanje prometne varnosti**, v okviru katerih je bilo rekonstruiranih sedem avtocestnih odsekov v skupni dolžini 36 km. Vrednost celotne investicije je znašala 47,4 milijona evrov, delež evropskih kohezijskih sredstev pa 22,9 milijona evrov.

Na področju **pomorske infrastrukture** je bila izvedena investicija **Pogloblitve vplovnega kanala v bazen I koprskega tovrnega pristanišča s koto –11,4 m na –15 m**, s katero se je z omogočanjem vplutja več ladij v pristanišče povečala zmogljivost pretovora v bazenu I za 1,18 milijona ton tovora oziroma za 34 %. Projekt je bil zaključen novembra 2015. Celotna vrednost projekta je znašala 9,2 milijona evrov, od česar je bilo sofinanciranje iz kohezijskega sklada v višini 7,1 milijona evrov.

Na področju **javnega potniškega prometa** je v izvajanju projekt **Integracija javnega potniškega prometa z uvedbo enotne vozovnice**, ki bo zaključen v letu 2016, zgrajeno pa je bilo tudi 12 novih parkirišč 'P + R' (parkiraj in se pelji).

3. Na področju **PROMETNE INFRASTRUKTURE** je bilo na področju vlaganj v **državno cestno infrastrukturo** izvedenih 30 projektov za doseganje skladnejšega regionalnega razvoja območij Slovenije, ki ne ležijo na avtocestnem križu. V okviru teh je bilo zgrajenih 14,9 km novih državnih cest, od tega sedem obvoznic mestnih središč; posodobljenih je bilo 24,8 km državnih cest in rekonstruiranih 10 mostov ter zgrajenih 39,5 km kolesarskih prog. Skupna vrednost vseh izvedenih naložb je znašala 269,4 milijona evrov, medtem ko je sofinanciranje iz sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj znašalo slabih 140 milijonov evrov.

Na področju **letališke infrastrukture** je bilo **posodobljeno letališče Edvarda Rusjana Maribor** z namenom povečanja prepustne sposobnosti zračnega prostora Republike Slovenije, zmanjšanja zamud v letalskem prometu in omogočanja čim bolj učinkovitega letalskega prometa EU. V okviru projekta so bili izvedeni dograditev in prenova potniškega terminala, vključno z opremo, nakup opreme za sprejem in odpravo letal, obnova letaliških objektov in izdelava glavnega načrta letališča. Projekt je bil zaključen konec leta 2015. Celotna vrednost projekta je znašala dobrih 17 milijonov evrov, od česar je sofinanciranje iz sredstev ESRR znašalo 10,5 milijona evrov.

3 IZVAJANJE KONTROL NA MINISTRSTVU ZA INFRASTRUKTURO KOT POSREDNIŠKEM ORGANU

Ministrstvo za infrastrukturo (v nadaljevanju: MZI) kot posredniški organ na področju prometa izvaja kontrole v različnih fazah življenjskega cikla projekta.

3.1 Kontrole v fazi potrditve projekta

MZI kot posredniški organ pregleda vse sestavine vloge projekta za dodelitev sredstev in pripadajočo dokumentacijo. Prav tako pregleda ustreznost ciljev in kazalnikov projekta glede na postavljene cilje in kazalnike v OP ROPI ter administrativno izpolnjenost in popolnost vloge.

V tem postopku ministrstvo imenuje skrbnika projekta in njegovega namestnika, ki preveri naslednje vsebinske dele vloge:

- pravilnost, popolnost in ustreznost vloge in prilog (investicijska, tehnična in okoljska dokumentacija ter soglasja);
- možnost dvojnega sofinanciranja;
- ustvarjanje prihodkov in pravilnost analize stroškov in koristi (pravilnost izračuna finančne in ekonomske upravičenosti projekta ter finančne vrzeli);
- prisotnost državne pomoči;
- usklajenost projekta z evropsko in nacionalno zakonodajo.

Morebitne pripombe na vlogo projekta uskladi z upravičencem. Po zaključku usklajevanja ministrstvo posreduje vlogo v pregled organu upravljanja, ki izvede svoj postopek pregleda in potrditve. V primeru, da gre za velik projekt (v finančni perspektivi 2007–2013 nad 50 milijonov evrov in v finančni perspektivi 2014–2020 nad 75 milijonov evrov upravičenih stroškov), posreduje vlogo v pregled tehnični asistenci JASPERS, v primeru malih projektov pa organ upravljanja izda Odločbo o dodelitvi sredstev. Na osnovi potrditve vloge velikega projekta s strani Jaspers jo organ upravljanja posreduje v postopek potrditve na Evropsko komisijo.

V primeru zavrnitve vloge projekta s strani EK ali organa upravljanja mora ministrstvo zagotoviti nadomestno vlogo projekta, in sicer z namenom pravočasnega prevzemanja obveznosti za vsa dodeljena sredstva evropske kohezijske politike, ki so predvidena za področje prometa in prometne infrastrukture v določenem letu. V primeru, da nadomestni projekt še ni vključen v operativni program, je treba predhodno izvesti postopek vključitve novega projekta.

3.2 Kontrole v fazi oddaje izvedbenih del

Upravičenec vodi postopek javnega naročanja za oddajo izvedbenih del. Pripravi razpisno dokumentacijo v skladu z ZJN-2 in vse dokumente posreduje ministrstvu, ki izvede pregled dokumentacije. Na osnovi morebitnih ugotovljenih pripomb se le-te uskladijo z upravičencem. V primeru, ko ministrstvo izda pozitivno

mnenje, upravičenec nadaljuje s postopkom javnega naročanja. V primeru, da ministrstvo izda negativno mnenje, ki vsebuje pripombe in/ali priporočila, pa mora upravičenec dokumentacijo uskladiti tako, da pripombe upošteva in dokumentacijo ustrezno popravi, priporočila pa upošteva le, če se mu to zdi smiselno, v nasprotnem primeru ob ponovnem pošiljanju dokumentacije v potrditev poda argumentacijo za neupoštevanje priporočil. Po potrebi in na podlagi presoje se lahko razpisna dokumentacija posreduje v pregled tudi organu upravljanja.

Po uskladitvi dokumentacije upravičenec objavi obvestilo o javnem naročilu in razpisno dokumentacijo na/prek portala javnih naročil, upošteva njihovo vrednost pa tudi pri Uradu za uradne objave Evropskih skupnosti. Sledi vodenje izvedbe javnega naročila po ZJN-2, odpiranje in ocenjevanje ponudb ter sprejem odločitve o oddaji JN. Upravičenec ponudnike pisno obvesti o svoji odločitvi, ki jo mora obrazložiti in navesti razloge zanjo. Po pravnomočnosti odločitve objavi obvestilo o oddaji javnega naročila.

V primeru potrebe po spremembi izvajalske pogodbe in kadar takšna sprememba vpliva na porabo evropskih sredstev s časovnega ali finančnega vidika, mora upravičenec – pred sklenitvijo takega dodatka oziroma najkasneje ob pripravi zahtevka za izplačilo – dodatek k izvajalski pogodbi, skupaj z vso potrebno dokumentacijo in argumentacijo, posredovati v pregled ministrstvu. Po potrebi se v presojo dodatka vključi tudi organ upravljanja.

3.3 Kontrole v fazi pregleda računov z mesečnimi situacijami

Ministrstvo v fazi pregleda računov z vso spremljajočo dokumentacijo izvaja naslednje vrste kontrol:

- pregled izvedbe razpisnega postopka pred odobritvijo prvega računa;
- pregled prejete garancije izvajalca za dobro izvedbo del (višina in veljavnost);
- izvedba 100-odstotnega administrativnega preverjanja dobave blaga, izvedenih storitev ali opravljenih gradenj.

Izvajanje 100-odstotne administrativne kontrole pomeni, da je treba vsak račun in ostalo spremljajočo dokumentacijo preveriti pred izplačilom iz državnega proračuna. Pri izvedbi administrativne kontrole je treba preveriti naslednje:

- pravilnost zahtevka za izplačilo;
- skladnost s potrjeno operacijo in obdobjem upravičenosti;
- skladnost s pravili o upravičenih stroških;
- skladnost s podpisano izvedbeno pogodbo;
- ali so izdatki resnično nastali, kar je razvidno iz dokazila o plačilu;
- ali je bilo blago dobavljeno oziroma storitev opravljena;
- skladnost z različnimi nacionalnimi pravili in pravili Skupnosti;
- skladnost s pogodbo o sofinanciranju, ki jo ministrstvo podpiše z upravičencem;
- vodenje ločenega računovodstva itd.

3.4 Kontrola na kraju samem

Kontrola na kraju samem je oblika spremljanja in nadziranja napredka projekta v fazi izvajanja. Namen kontrole na kraju samem je zagotoviti, da so navedeni stroški za blago, storitve in gradnje resnično nastali in da se uporabljajo v namen, za katerega so bila dodeljena sredstva. Preveri se, ali je bila operacija dejansko izpeljana, ali so bila plačila pravilno in dejansko izvedena, ali so bili spoštovani vsi predpisani postopki, ali so bili izvedeni potrebni pregledi itd. Kontrola na kraju samem se izvede, ko je projekt že v izvajanju in je že razviden njegov fizični in finančni napredek.

Dnevno nadzoruje izvedbo del na kraju samem nadzorni inženir in spremlja skladnost izvajanja del s pogodbo. Nadzor omogoča osnovne informacije o napredku, možnih problemih in ostalih vidikih, pomembnih pri izvajanju projekta. Na tej osnovi je možno predlagati spremembe v načrtovanju, obsegu in stroških. Ti podatki so osnova za pripravo mesečnih poročil, ki so osnova za izplačilo mesečnih situacij kakor tudi nadzornih poročil in končnega poročila.

Kontrolo na kraju samem izvaja vodja projekta upravičenca občasno oziroma po potrebi, z namenom spremljanja napredka projekta in v primeru morebitnih problemov, rešitev le-teh. Vzorčne kontrole na kraju samem t. i. »malih projektov« izvaja ministrstvo in po dogovoru organ upravljanja in Evropska komisija. Kontrole na kraju samem se za t. i. »velike projekte« izvedejo vsaj dvakrat v dobi trajanja posamezne operacije do potrditve končnega poročila operacije. Po opravljeni kontroli se izda Poročilo o opravljeni kontroli na kraju samem, ki se posreduje upravičencu in organu upravljanja. V primeru ugotovljene nepravilnosti ministrstvo upravičencu naloži popravljalne ukrepe in ga v primeru neupravičene porabe sredstev pozove, da vrne neupravičeno izplačana sredstva. V tem primeru se poročilo posreduje tudi revizijskemu organu.

Do **izterjave oziroma poplačila napačno izplačanih zneskov** pride takrat, kadar plačila niso izvedena v skladu z računi ali celotnim pogodbenim zneskom oziroma je bil iz evropskih sredstev plačan neupravičen strošek in je treba izterjati napačno izplačane zneske. Nepravilno oziroma napačno izplačane zneske lahko ugotovi upravičenec, ki na osnovi tega na ministrstvo posreduje poročilo o nepravilnostih, revizijski organ ali izvajalec kontrole na kraju samem. V tem primeru ministrstvo upravičencu izstavi zahtevek za vračilo oziroma izvede finančno korekcijo izdatkov. Upravičenec pa je odgovoren za izterjavo napačno oziroma preveč plačanih zneskov izvajalcu.

Razen ministrstva kot posredniškega organa kontrolo izvajajo tudi naslednji organi:

- Organ upravljanja – Služba Vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko;
- Organ za potrjevanje – Ministrstvo za finance;
- Nadzorni odbor OP ROPI 2007–2013 oziroma Odbor za spremljanje izvajanja Operativnega programa EKP 2014–2020;

in revizijski organi:

- MF, Urad RS za nadzor proračuna,
- Računsko sodišče RS,
- Evropsko računsko sodišče.

V finančnem obdobju 2007–2013 so bile na področju prometa ugotovljene nepravilnosti, ki niso imele neposrednih finančnih posledic. To so bile predvsem administrativne ali postopkovne nepravilnosti, kot so: napačna navedba sklada EU (v dokumentaciji, na gradbiščni tabli); napačen logo sklada oziroma dokumenti brez loga; nepravilnost pri pregledu vloge projekta; manjše napake pri vodenju postopkov javnega naročanja ipd. Na osnovi ugotovljenih nepravilnosti so bili dopolnjeni postopki kontrole projektov v posameznih fazah življenjskega cikla, dopolnjena je bila revizijska sled, dopolnjeni so bili kontrolni listi za pregled javnih naročil, vlog in mesečnih situacij in izvedeni so bili popravki v računalniškem sistemu ISARR.

Poleg tega pa je bila v finančnem obdobju 2007–2013 ugotovljena sistemska nepravilnost na področju javnega naročanja projektov OP ROPI in OP RR, ki je imela finančne posledice za velik del investicij v prometno infrastrukturo. V marcu 2013 je Evropska komisija ugotovila nepravilnost v slovenski zakonodaji, ki določa postopke javnega naročanja, v skladu s katero je moral biti odgovorni vodja del vpisan v Inženirsko zbornico Slovenije ob predložitvi ponudbe v postopku javnega naročanja. Na podlagi ugotovljene nepravilnosti so bili s strani Ministrstva za finance sprejeti ukrepi na področju javnega naročanja za odpravo nepravilnosti. Evropska komisija je določila 5-odstotno finančno korekcijo vseh izplačil na osnovi pogodb, ki so vsebovale takšno zahtevo. Ugotovljena nepravilnost je imela večje posledice na področju prometa, saj je bila v skladu s tem vodena velika večina postopkov izvedbenih del. Ne glede na to pa so bila sredstva navedene korekcije lahko porabljena za izvedbo drugih dodatnih projektov, tako da do izgube sredstev za Slovenijo ni prišlo.

4 PROGRAMSKO OBDOBJE 2014–2020

V programskem obdobju 2014–2020 je iz sredstev kohezijske politike za področje pristojnosti Ministrstva za infrastrukturo na voljo skupaj 471,6 milijona evrov evropskih sredstev pravic porabe za področje prometa in prometne infrastrukture in 232,6 milijona evrov za področje trajnostne rabe energije, torej skupaj 704,2 milijona evrov sredstev pravic porabe. Dodatna sredstva bodo na voljo na odprtih razpisih IPE – Instrumenta za povezovanje Evrope.

Evropska sredstva, ki so na voljo v obdobju 2014–2020, bodo:

- na področju prometa prednostno namenjena razvoju jedrnega prometnega omrežja s poudarkom na razvoju celostnega, visokokakovostnega in interoperabilnega železniškega sistema, na multimodalnosti, trajnostni mobilnosti in izboljšanju povezanosti regionalne mobilnosti z vseevropskim prometnim omrežjem ter
- na področju trajnostne rabe energije namenjena predvsem učinkoviti rabi energije v javnem sektorju oziroma energetske prenovi stavb javnega sektorja, učinkoviti rabi energije v gospodinjstvih (CTN, energetske revščini), graditvi pametnih omrežij in proizvodnji električne energije iz obnovljivih virov.

Sloveniji je v obdobju 2014–2020 po posameznih področjih prometa na voljo:

- za področje železnic 312,8 milijona evrov sredstev kohezijskega sklada (od tega 159,8 milijona evrov sredstev kohezijskega dela IPE),
- za podporo razvoja multimodalnosti je na voljo 70 milijonov evrov sredstev kohezijskega sklada,
- trajnostni mobilnosti bo namenjenih 49 milijonov evrov sredstev kohezijskih sredstev in
- navezavam na omrežje TEN-T 39,7 milijona evrov kohezijskih sredstev.

V okviru sofinanciranja iz sredstev Operativnega programa evropske kohezijske politike (EKP) za obdobje 2014–2020 je Evropska komisija 7. aprila 2016 odobrila sofinanciranje prvega velikega izvedbenega projekta **Gradnja avtocestnega odseka Draženci–mednarodni mejni prehod Gruškovje**, v okviru katerega bo zgrajen manjkajoči 13 km dolg avtocestni odsek, pa tudi 13 km vzporedne nadomestne regionalne ceste. Dela so se začela izvajati v oktobru 2015. Celoten projekt bo zaključen do konca leta 2018. Celotna vrednost projekta znaša 203,69 milijona evrov, medtem ko odobrena višina sofinanciranja iz kohezijskih sredstev znaša 63,53 milijona evrov.

Poleg tega so v fazi izdelave projektne dokumentacije naslednji veliki projekti:

Nadgradnja železniškega vozlišča Pragersko, ki je del jedrnega omrežja TEN-T na stičišču baltsko-jadranskega in sredozemskega koridorja. Postaja Pragersko je bila zgrajena med letoma 1846 in 1849. Predstavlja ozko grlo na glavnih progah in je tehnično in tehnološko zastarela. Cilji projekta so izboljšanje tehničnih in tehnoloških parametrov postaje, izboljšanje zmožljivosti in varnosti železniške postaje Pragersko ter zagotovitev interoperabilnosti. V letu 2016 bo izdelana potrebna projektna, investicijska in okoljska dokumentacija, pridobljena pa bodo tudi potrebna soglasja in dovoljenja. V prvi polovici leta 2017 bo na Evropsko komisijo posredovana vloga za sofinanciranje izvedbe projekta. Gradnja vozlišča Pragersko bo predvidoma potekala 2,5 leta, tj. od sredine leta 2017 do konca leta 2019. Ocenjena vrednost celotnega projekta znaša okoli 120 milijonov evrov, medtem ko znaša predvidena višina sofinanciranja iz kohezijskih sredstev 76 milijonov evrov.

- **Nadgradnja železniške proge Šentilj–Maribor** je del baltsko-jadranskega koridorja v dolžini 15,57 km. Proga je bila zgrajena v letih 1846–1849 in obnovljena leta 1975. Predstavlja ozko grlo, saj znaša sedanja zasedenost proge več kot 95 %. Projekt bo zajemal nadgradnjo obstoječe proge in nadgradnjo železniških postaj Maribor, Pesnica, Šentilj ter gradnjo novega predora Pekel in novega viadukta Pesnica. Projekt se bo izvajal postopoma od sredine leta 2017 do konca leta 2021. Ocenjena vrednost projekta znaša okoli 192 milijonov evrov, medtem ko znaša predvidena višina sofinanciranja iz kohezijskih sredstev 77 milijonov evrov.
- **Gradnja hitre ceste med Malinami in Novim mestom – 3. razvojna os (južni del)**. Projekt zajema izvedbo 5,3 km dolge hitre ceste. Za izvedbo projekta je bila v letu 2012 sprejeta Uredba o državnem prostorskem načrtu. Na osnovi tega je treba izdelati projektno dokumentacijo in izvesti arhitekturne natečaje za posamezne večje objekte v sklopu projekta. Hkrati je treba izdelati tudi investicijsko dokumentacijo, okoljsko poročilo in pridobiti okoljevarstveno soglasje. Izvedba projekta je predvidena med letoma 2020 in 2023. Ocenjena vrednost projekta znaša 88,8 milijona evrov, predvideno pa je sofinanciranje iz kohezijskih sredstev v višini 39,7 milijona evrov.

V okviru sredstev IPE sta bila v letu 2015 potrjena dva izvedbena projekta s področja železniške infrastrukture:

- **Nadgradnja železniške povezave Poljčane–Slovenska Bistrica**, ki zajema nadgradnjo navedenega odseka ter nadgradnjo postaje Poljčane in postaje Slovenska Bistrica. Namen investicije je zagotovitev višje kategorije proge in s tem povečanje zmogljivosti proge, interoperabilnosti, povečanje varnosti prometa in skrajšanje voznih časov. Celotna vrednost projekta znaša 61,2 milijona evrov, medtem ko znaša višina odobrenih sredstev IPE 18,41 milijona evrov. Projekt je v fazi javnega naročanja izvedbenih del. Zaključek izvedbe projekta je predviden v letu 2018.
- **Sanacija ozkega grla Bivje na postaji Koper tovarna**, ki zajema gradnjo 1,2-kilometrskega železniškega tira na delu med tovarno postajo Koper in območjem elektronapajalne postaje Dekani ter izvedbo ukrepov za povečanje napajanja električne vozne mreže z novo prevozno napajalno postajo Hrastovlje. Projekt je v fazi javnega naročanja izvedbenih del. Ocenjena vrednost projekta znaša 25,5 milijona evrov z odobrenim sofinanciranjem v višini 20,56 milijona evrov.

V postopku presoje sta na Evropski komisiji za sofinanciranje iz sredstev IPE še dva izvedbena projekta:

- **Nadgradnja železniške proge Zidani Most–Celje**, ki zajema nadgradnjo odseka Zidani Most–Celje in nadgradnjo železniških postaj Rimske Toplice, Laško in Celje. Namen projekta je povečanje zmogljivosti železniške proge, izboljšanje prometne varnosti, zagotovitev interoperabilnosti proge ter povečanje obsega in kakovosti javnega potniškega železniškega prometa. Izvedbena dela se bodo začela izvajati v letu 2016 po izvedenih postopkih javnega naročanja, medtem ko je zaključek projekta predviden v letu 2019. Ocenjena vrednost projekta znaša 256,57 milijona evrov, od česar je predvideno sofinanciranje iz sredstev IPE v višini 117,26 milijona evrov.

- **Uvedba ERTMS na preostalih odsekih železniškega koridorja**

Uvedba sistema ERTMS/ETCS se je začela v Sloveniji s projektom Razvoj ERTMS/ETCS na infrastrukturi koridorja D, ki je bil uspešno zaključen konec leta 2015. Projekt Uvedbe ERTMS na preostalih odsekih železniškega koridorja zajema vgradnjo sistema ETCS na progah d. m. s Hrvaško–Dobova–Zidani Most, Pragersko–Maribor in Maribor–Šentilj–d.m. z Avstrijo. Namen projekta je dopolnitev nacionalnega sistema za signaliziranje in nadzor ter upravljanje in vodenje vlakov za oblikovanje poenotenega evropskega železniškega sistema in povečanje konkurenčnosti evropskih železnic na preostalem delu slovenskega dela celotnega baltsko-jadranskega in sredozemskega železniškega tovornega koridorja. Izvedbena dela projekta se bodo izvajala od začetka leta 2017 do konca leta 2020. Ocenjena vrednost projekta znaša 17,62 milijona evrov, pri tem pa je predvideno sofinanciranje iz sredstev IPE v višini 6,37 milijona evrov.

Z odobritvijo navedenih dveh projektov bodo uspešno zavezana vsa razpoložljiva sredstva IPE kohezijske ovojnice za Slovenijo za investicije v železniško infrastrukturo v višini 159,8 milijona evrov.

V okviru kohezijskih sredstev Operativnega programa EKP za obdobje 2014–2020 so poleg tega na voljo tudi sredstva na **področju trajnostne mobilnosti** v višini 49 milijonov evrov evropskih sredstev, ki bodo namenjena predvsem za izvedbo »mehkejših vsebin« v urbanih mestih, kot so: izdelava celostnih prometnih strategij, zelena mestna logistika, ukrepi trajnostne parkirne politike, izobraževalno ozaveščanje o trajnostni mobilnosti, izdelava mobilnostnih načrtov, sodobne tehnologije za upravljanje mobilnosti in manjše gradnje: pločniki, kolesarske steze, ureditev parkirišč za kolesa, ureditev postajališč javnega potniškega prometa in celoviti sistem P + R na ravni Slovenije. Poleg tega je načrtovana še izvedba celostnih teritorialnih naložb v višini za 21 milijonov evrov kohezijskih sredstev – predvsem za kolesarske steze in ureditev parkirišč P + R.

V finančni perspektivi 2014–2020 pa so predvidena tudi vlaganja na **področju pomorstva**, in sicer je predvidena izvedba poglobljanja vplavnega kanala v bazen II koprškega tovornega pristanišča, s čimer bo v koprsko pristanišče omogočeno vplutje ladij z večjim ugrezom.

5 ZAKLJUČEK

Finančna perspektiva 2007–2013 je bila zelo uspešno zaključena z velikimi dosežki tako na področju posodobitve in nadgradnje prometne infrastrukture kot tudi pri povečanju učinkovitosti na področju trajnostne rabe energije. Izvedene investicije gospodarstvu odpirajo nove priložnosti, ljudem prinašajo višjo kakovost življenja in ne nazadnje – gospodarstvo tudi z njihovo pomočjo dobiva nov zagon.

Postopki kontrole in nadzora nad pripravo in izvajanjem projektov skozi celoten življenjski cikel projekta, ki se izvajajo na Ministrstvu za infrastrukturo, so se izkazali kot zelo učinkoviti in se bodo izvajali tudi v finančni perspektivi 2014–2020.

PREVERJANJE REVIZIJSKE SLEDI STRUKTURNIH SKLADOV

Darja Rovšek in Urška Trobej

POVZETEK

Revizijska sled pri strukturnih skladih je skupek vseh informacij, ki jih potrebujemo, da se predstavi zgodovinski zapis o vseh pomembnih aktivnostih, povezanih s shranjenimi podatki, kot tudi informacij. Revizijska sled pri strukturnih skladih nam mora omogočati predstavitev časovnega zaporedja vseh dogodkov, povezanih s posameznimi aktivnostmi, podatki in informacijami. Posamezne aktivnosti, podatki in informacije, ki jih revizijska sled pri strukturnih skladih vključuje, mora biti takšna, da dokazuje celovitost shranjene dokumentacije bodisi v računalniški obravnavi računovodskih podatkov bodisi v vsebinski arhivirani dokumentaciji, njihov nastanek pa mora zagotavljati neoporečnost in resničnost. Potrebna je zagotovitev enake revizijske sledi v papirni in elektronski obliki. Pomembno je vprašanje ustreznosti dokazila, pri čemer je treba vedeti, da vsak račun za dobavljeno blago ali storitev, izdan in ustrezno evidentiran v računalniški program (računovodski), še ni zadostno dokazilo, da je nekdo izvedel storitev ali dostavil blago, če ni mogoče zanesljivo dokazati, da ta zapis v računalniški sistem ni bil zlorabljen. Revizijska sled nam zato omogoči dokazilo, pri čemer se lahko ugotovi, da je organizacija res poslala račun naročniku in da ga v začetku naslednjega obdobja ni stornirala. Torej nam revizijska sled pri strukturnih skladih ob pravilnem in strokovnem sledenju dokumentacije bodisi v elektronski bodisi v papirni obliki omogoča odkrivanje zlorab tehnik namernih oziroma nenamernih napak ali goljufij.

CONTROLLING THE AUDIT TRAIL OF STRUCTURAL FUNDS

Darja Rovšek and Urška Trobej

ABSTRACT

The audit trail in the structural funds is the total of all information required to present a historical record of all important activities relating to stored data and other information. The audit trail in the structural funds has to facilitate the presentation of a sequence of events associated with particular activities, data and information. Individual activities, data and information included in an audit trail in the structural funds must be such as to demonstrate the integrity of documents stored either in electronic form following the computer processing of accounting data or in the form of archived documents, and their origin must secure their integrity and authenticity. The same audit trail must be provided in both paper and electronic forms. The question of whether the proof is appropriate is an important one. It should be emphasised that invoices for goods or services supplied that are issued and duly

recorded using a computer program (accounting software) are not sufficient proof that a person did indeed perform the service or delivered the goods if it cannot be demonstrated beyond any doubt that such an electronic entry was not errant. The audit trail therefore provides a proof testifying that the company in question really sent an invoice to the customer and did not cancel it at the beginning of the next financial period. The audit trail in the structural funds therefore enables the detection of abuse of techniques of intentional or accidental errors or fraud through proper and professional tracking of documents in either electronic or paper form.

1 UVOD

Vsaka organizacija ima cilje, ki jih želi doseći pri izvojanju projekta, ki se sofinancirajo s strani Evropske unije, in sicer iz strukturnih skladov. Na tej poti se lahko zgodi marsikaj, zato je uresničevanje ciljev treba primerno spremljati. Ker pa že pravila pri strukturnih skladih določajo, da mora vsaka organizacija, ki je prejela evropska sredstva, zagotavljati revizijsko sled; to pomeni, da je treba zagotavljati nespremenjeno sled, ki omogoča natančen pregled vseh zapisov z vsemi poslovnimi dogodki v računovodskem sistemu in arhivirano dokumentacijo, ki je bila podlaga za nastanek poslovnega dogodka za upravičenost sofinanciranja iz strukturnih skladov. Tako vodene revizijske sledi prikazujejo vse morebitne spremembe v postopkih izvojanja projekta in morebitnih spremembah pri arhiviranju projektne dokumentacije.

Za nadzorstvene institucije, ki opravljajo nadzor nad namensko porabo evropskih sredstev, je revizijska sled najpomembnejša, saj omogoča jasno identifikacijo ustreznosti posameznih postopkov, kot so: določanje in doseganje finančnih, vsebinskih rezultatov posamezne faze postopkov pri posameznem projektu in odgovornost oseb v organizaciji za izvedbo finančnih, vsebinskih postopkov in aktivnosti v okviru posameznega projekta.

Revizijska sled pri strukturnih skladih omogoča ugotavljanje skladnosti in zakonitosti namenske porabe evropskih sredstev. Pomembno je, da se iz same revizijske sledi lahko vedno v teku nadzora ugotovi, da so nastali stroški in izdatki resnični in da prikazujejo resnično stanje izvojanja projekta. Torej mora biti revizijska sled pri strukturnih skladih nespremenjena, pregledna, sporočilna in pravilno arhivirana. Le tako zagotavljamo, da je zakonita in ustrezna ter v skladu s pravili Evropske unije in v skladu z nacionalnimi predpisi.

2 PRAVILA STRUKTURNIH SKLADOV

Evropski in nacionalni predpisi imajo opredeljena pravila, ki jih morajo organizacije in pripravljavci javnih razpisov ter nadzorstvene institucije upoštevati pri preverjanju namenske porabe evropskih sredstev, ter posledično ustrezne in zakonite revizijske sledi pri strukturnih skladih. Najbolj pomembno je, da se revizijska sled pri strukturnih skladih vedno preveri in da se izloči sum goljufije pri porabi evropskih sredstev. To se naredi tako, da se med nadzorom pri organizaciji, ki je prejela evropska sredstva strukturnih skladov, preveri, da ni prišlo do dvojnega financiranja, da niso bila sredstva dodeljena za projekt, ki je že bil zaključen, da so nastali stroški in izdatki resnični in prikazujejo dejansko nastale stroške in izdatke, da so upravičeni in neupravičeni stroški takšni, kot so dejansko prikazani, in da so se upoštevala pravila, ki določajo, kaj so upravičeni in neupravičeni stroški v okviru izvajanja projekta, in da so se upoštevali nacionalni in evropski predpisi glede upravičenosti oziroma neupravičenosti DDV-ja pri projektu.

Najbolj pomembno je, da se pri nadzoru in pri sami revizijski sledi odkrijejo morebitne tehnike zlorab t. i. »kreativnega računovodstva«. Kjer so lahko uporabljene različne tehnike, ki so lahko zelo zapletene in nejasne in vključujejo ponarejanje, popravljanje ali drugačno spreminjanje poslovne dokumentacije in vnosov v poslovne knjige, je glavni cilj izkazovanje »pravilne porabe dodeljenih evropskih sredstev«, ki ga od organizacije pričakujejo nadzorstvene institucije.

2.1 Revizijska sled pri dvojnem financiranju

V Uredbi št. 966/2012 v členu 129 je opredeljeno načelo nekumulativnega dodeljevanja, ki določa, da ima vsak projekt za isto dejavnost pravico prejeti samo enkratna nepovratna sredstva iz proračuna Evropske unije, zato morajo prijavitelji v prijavi na projekt navesti vse projekte, na katerih so kandidirali, in navesti ravno tako proračunsko postavko, program in znesek. Torej isti stroški se iz proračuna nikoli ne financirajo dvakrat.

Da bi zgoraj navedenemu načelu zadostili in zavrgli sum prepovedanega dvojnega financiranja, je treba pri nadzoru najprej oceniti tveganje pri določenih stroških, in sicer, kje je verjetnost nastanka dvojnega financiranja. Zato je treba pri organizaciji vedno najprej določiti obdobje sofinanciranja projekta, nad katerim se izvaja nadzor, in nato preveriti, koliko projektov je organizacija izvajala v tem obdobju. Če se ugotovi, da je organizacija izvajala več projektov v istem obdobju, je za vsak projekt treba preveriti Javni razpis, vlogo organizacije, finančni načrt, pogodbo o sofinanciranju in ugotoviti, kateri stroški so bili v projektih sofinancirani. Pomembno je tudi, da se v okviru revizijske sledi ugotovi namen financiranja projekta kot tudi sam dosežen cilj oziroma rezultat projekta, torej je treba pregledati finančno in vsebinsko dokumentacijo projektov, ki so se izvajali hkrati oziroma v istem obdobju.

Da bi se vzorec suma prepovedanega dvojnega financiranja še bolj zožil, je treba nato preveriti enake stroške, ki so nastali in ki so se uveljavljali za sofinanciranje projektov. Le tako se lahko sum po prepovedanem dvojnem financiranju zavrže in potrdi iz revizijske dokumentacije organizacije, da se niso uveljavljali enaki stroški pri različnih projektih.

Kot največje tveganje za nastanek dvojnega financiranja pri projektih izpostavljamo strošek dela. Strošek dela na projektu je najbolj ohlapen in težko preverljiv strošek, vendar le v primeru, da nadzorstvene institucije pred nadzorom niso seznanjene o tem, da podjetje nastopa na različnih projektih. Pomembno je, da tista nadzorstvena institucija, ki opravlja nadzor nad uporabnikom evropskih sredstev, vedno preveri, ali so osebe, ki so zaposlene in sofinancirane iz projekta, tudi dejansko zaposlene še na kakšnem drugem projektu. Ravno tako je zelo pomembno, da se v okviru nadzora preveri časovno in vsebinsko opravljeno delo te osebe. Revizijska sled pri takšnem nadzoru bo poleg osnovne razpisne dokumentacije (javni razpis, navodila, vloga organizacije, pogodba o sofinanciranju, potrjeni finančni načrt) vedno vključevala tudi izpis stroškovnega mesta po projektih, za katere se želi preveriti morebitni sum dvojnega financiranja (po postavkah, neto, prispevki, davki ...). Torej mora biti zagotovljena revizijska sled iz računovodske evidence/sistema, tako da je razvidna sistematika plačilne liste po posameznem projektu, ki pa se mora ujemati z listinsko dokumentacijo zaposlenega na projektu (evidenca prisotnosti na delu, plačilna lista, obračuna-

ni potni nalogi, odsotnost od dela bodisi bolniška odsotnost bodisi koriščenja letnega dopusta ali koriščenje ur).

2.2 Revizijska sled pri stroških in izdatkih pri posameznem projektu

Razlika med stroški in izdatki je le v tem, da so stroški zneski, ki se pojavljajo pri nastajanju poslovnih dogodkov, izdatek pa je zmanjšanje denarnih sredstev. Torej, izdatek je na primer plačilo materiala, strošek pa je poraba materiala. V pravilih strukturnih skladov je določeno, so stroški in izdatki v okviru projekta upravičeni, če:

- so neposredno povezani z operacijo, so potrebni za njeno izvajanje in so v skladu s cilji operacije;
- so dejansko nastali: za dela, ki so bila opravljena; za blago, ki je bilo dobavljeno; oziroma za storitve, ki so bile izvedene;
- so pripoznani v skladu s skrbnostjo dobrega gospodarja;
- nastanejo in so plačani v obdobju upravičenosti;
- temeljijo na verodostojnih knjigovodskih in drugih listinah in
- so v skladu z veljavnimi pravili Unije in nacionalnimi predpisi (SVRK, 2016, e-vir).

V pravilih strukturnih skladov so določeni tudi posredni in neposredni stroški ter upravičeni in neupravičeni stroški pri strukturnih skladih. Pri revizijski sledi je treba vedeti, da so posredni stroški povezani s celotnim poslovanjem in ne morejo v celoti obremeniti določenega proizvoda ali storitve (najemnine, bančni stroški, literatura, stroški dela delovne sile, obresti, reklama, reprezentanca, elektrika, kanalščina, prispevki za stavbno zemljišče, certifikati ISO ipd.). Posredne stroške pripišemo posameznim proizvodom ali storitvam s pomočjo različnih podlag (ključev, razdelilnikov, odstotkov). Posredne stroške imenujemo tudi skupni (splošni stroški), saj so skupni stroški več proizvodom ali storitvam (posredni stroški materiala, storitev, amortizacije, dela). Neposredni strošek lahko že na podlagi knjigovodske listine pripišemo posameznim proizvodom ali

storitvam (neposredni stroški materiala, storitev, amortizacije, dela). Nato je treba za vse stroške pregledati, ali so upravičeni ali neupravičeni do izplačila pri izvajanju projekta. Pri preverjanju revizijske sledi pri upravičenih in neupravičenih stroških je pomembno, da se v razpisni dokumentaciji javnega razpisa in v pogodbi o sofinanciranju z morebitnim priloženim potrjenim finančnim načrtom vedno preveri, kateri stroški so upravičeni v okviru izvajanja projekta in kako jih organizacija dokazuje (SVRK, 2016, e-vir).

Treba je opozoriti na pravilno spremljanje stroškov in izdatkov. Dokazno breme v primeru nadzora je na strani upravičenca sredstev. Ta mora zagotoviti, da je iz računovodskih listin, ki jih je uveljavljal kot upravičene stroške, jasno razvidno, da gre za izdatke, ki so povezani s konkretnim projektom, za katerega vodi ločeno računovodstvo na podlagi stroškovnih mest ali ločene računovodske kode – torej, vsak upravičeni strošek, ki bremeni projekt, mora biti poknjižen na stroškovno mesto tega projekta. Na vsaki verodostojni listini pa mora biti označena stroškovnega mesta in projekta, na katerega se strošek in izdatek nanašata. Pomembno je načelo finančnega toka, ki je različno od običajnega načela poslovanja in evidentiranja poslovnih dogodkov organizacije na podlagi fakturirane (zaračunane) realizacije. To pomeni, da se izplačila iz naslova projektov Evropske unije izvedejo na podlagi dokazil o izdatkih (plačani računi, prispevki ...) in ne na podlagi dokazil o stroških, kot so prejeti računi, ki še niso plačani. Prejeta sredstva so pomembna tudi z vidika priprave njegovih računovodskih izkazov iz dveh razlogov:

- Prvič: če se prenesejo sredstva, je treba najti ustrezno obračunsko metodo za prenos.
- Drugič: priporočljivo je vsaj v grobem navesti koristi, ki jih ima organizacija od državne pomoči v obračunskem obdobju, na katero se računovodski izkazi nanašajo. V zvezi s pogojem je pomembno evidentiranje državnih podpor (Trobej, 2016).

Da bi zgoraj naštetim pravilom zadostili, je treba zagotoviti ustrezno in sistematično revizijsko sled. Že pri pregledu revizijske sledi projekta je treba določiti tveganje pri nastalem strošku. Da bi lažje razumeli pravilno revizijsko sled, bo le-ta prikazana na primeru.

Primer:

Organizacija je v okviru projekta X kupila računalnik v višini 2.500,00 EUR brez DDV, ki ga bo uporabljal zaposleni na projektu. Nakup računalnika je organizacija predvidela že v svoji vlogi in ga vključila v finančni načrt, ki je bil priloga k pogodbi o sofinanciranju projekta X. Projekt je trajal od 1. 1. 2014 do 30. 9. 2016 in nakup opreme je bil upravičen do sofinanciranja v višini 1.000,00 EUR.

(Predpostavka in omejitve: Organizacija je zavezanec za DDV, obračun amortizacije po metodi enakomernega časovnega amortiziranja 50 % na leto).

Da bi preverili revizijsko sled pri nakupu računalnika v višini 2.500,00 evra, je treba najprej preveriti, ali je bil nakup računalnika upravičen strošek pri projektu, zato se pregleda razpisna dokumentacija (javni razpis, navodila, vloga organizacije, pogodba o sofinanciranju, potrjeni finančni načrt). Pomembno je tudi preveriti oziroma izločiti sum prepovedanega dvojnega financiranja kot tudi morebitnega nakupa računalnika pred oddajo vloge organizacije na javni razpis oziroma pred izdajo sklepa o izbiri. To storimo tako, da:

- preverimo, ali je organizacija v obdobju od 1. 1. 2014 do 30. 9. 2016 izvajala še kakšen projekt in ali je bila upravičena do nakupa računalnika. V primeru, da se ugotovi, da je bila organizacija v tem obdobju upravičena še pri enem projektu za nakup računalnika, se preverita oba računa, ki sta bila podlaga za povračilo upravičenih sredstev, pa tudi register osnovnih sredstev (kdaj sta računalnika začela z amortizacijo). Če se ugotovi, da sta računa nastala v različnih časovnih obdobjih, kar posledično pomeni, da sta bila v različnih časovnih okvirjih vpisana v register osnovnih sredstev in da sta se začela amortizirati ter da dejansko obstajata v organizaciji dva računalnika, kot sta bila navedena na računu (originalna šifra, proizvajalec ...), to pomeni, da ni prišlo do dvojnega financiranja. Pomembno je tudi preveriti možnost izdaje fiktivnega računa, kar pa pomeni, da se računalnik ni nabavil in da zaposleni na projektu uporablja stari računalnik.

Revizijska sled pri nakupu računalnika bo torej vsebovala upravičenost stroška, kar izhaja iz javnega razpisa in pogodbe o sofinanciranju. Organizacija bo k revizijski sledi priložila tudi dokumentacijo (zbiranje ponudb), iz katere bo izhajalo,

da je pri nakupu računalnika zagotovila načelo gospodarnosti. Po prejemu računa se bo prikazala naslednja revizijska sled v računovodstvu:

- na dolgoročnih časovnih razmejitvah (konto 966) 1.000,00 EUR,
- obveznost do dobavitelja (konto 220) v višini 3.050,00 EUR,
- kratkoročna terjatev za odbitni DDV (konto 160) v višini 550,00 EUR,
- opredmetena osnovna sredstva (konto 040) v višini 2.500,00 EUR,
- obračun amortizacije (konto 050) v višini 833,00 EUR (Konto 050 nam sam po sebi ne pove ničesar, temveč ga moramo brati skupaj s kontom, kjer je evidentirana nabavna vrednost opreme);
- plačilo obveznosti dobavitelju (konto 110) v višini 3.050,00 EUR,
- prejem sredstev na podlagi razpisa (konto 110) v višini 1.000,00 EUR,
- na dolgoročnih časovnih razmejitvah (konto 966) se zmanjša v višini 333,33 EUR.

Pri preverjanju revizijske sledi pri nakupu opreme je treba še preveriti, ali je oprema amortizirana pravilno, ali je poknjžena na stroškovno mesto projekta, se strošek amortizacije izračunava v skladu s SRS 2016 (npr. po metodi enakomernega časovnega amortiziranja z upoštevanjem davčnih omejitev), da stroški amortizacije ne smejo preseči nabavne vrednosti in ali se oprema uporablja za namen projekta.

Pri preverjanju revizijske sledi je zelo pomembno dobro poznavanje in branje računovodskih poročil.

Najpomembnejši računovodski poročili sta bilanca stanja in izkaz poslovnega izida. Opozorimo naj, da sta ti dve poročili povezani in da ju je treba obravnavati hkrati. Bilanca stanja nam bo pojasnila, kakšna sredstva ima podjetje in v čigavi lasti so, izkaz poslovnega izida pa nam bo podal informacijo o uspešnosti podjetja na različnih ravneh; poslovni izid iz poslovanja, financiranja in izrednega poslovanja tudi na ravni uspešnosti financiranega projekta. Sofinanciranje nekega sredstva s strani državnega proračuna (tudi EU) bo tako vidno na strani sredstev, obveznosti in prihodkov ter stroškov. Revizijska sled pri stroških in izdatkih mora biti vedno zagotovljena, je pa res, da se razlikuje od vrste upravičenega stroška.

Zato je pomembno, da ima že sama organizacija učinkovito kontroliranje, kontrolne postopke in ustrezno kontroliranje, saj le tako lahko zagotovi ustrezno revizijsko sled in hkrati preprečuje napake ali celo prevare pri izvajanju projekta. Nadzorne institucije pa so tiste, ki morajo znati slediti revizijski sledi in jo pravilno razumevati pri različnih upravičenih stroških projekta.

2.3 Revizijska sled pri davku na dodano vrednost

Davek na dodano vrednost se lahko vključi v finančni načrt kot upravičen strošek le v primeru, da organizacija nima pravice do odbitka davka na dodano vrednost, razen če sredstva kohezijske politike za organizacijo predstavljajo državno pomoč. Obračunani davek na dodano vrednost tudi ni upravičen strošek, če organizacija ne uveljavi pravice do odbitka davka na dodano vrednost. Davek na dodano vrednost lahko predstavlja upravičeni strošek v primeru, da upravičenec nima pravice do odbitka davka na dodano vrednost, oziroma glede davka na dodano vrednost status upravičenca:

- če je upravičenec identificiran za namene davka na dodano vrednost in ima pravico do odbitka celotnega davka na dodano vrednost, se davek na dodano vrednost ne sme vključiti med upravičene stroške in izdatke (financiranje iz lastnih virov),
- če je upravičenec identificiran za namene davka na dodano vrednost in nima pravice do odbitka celotnega davka na dodano vrednost, se davek na dodano vrednost lahko vključi med upravičene stroške in izdatke (davek na dodano vrednost upravičen strošek), in
- če je upravičenec identificiran za namene davka na dodano vrednost in ima pravico le do delnega odbitka davka na dodano vrednost, se davek na dodano vrednost lahko vključi med upravičene stroške in izdatke le v višini neodbitnega deleža (davek na dodano vrednost delno upravičen, delno neupravičen strošek) (SVRK, 2016, e-vir).

V primeru, da bi organizacija želela davek na dodano vrednost vključiti med upravičene stroške, mora priložiti potrdilo, ki ga prejeme od Finančne uprave RS (obdobje zavezanca za davek na dodano vrednost v obdobju črpanja sredstev). Iz potrdila mora biti razvidno še:

- kakšno dejavnost opravlja zavezanec in od katere dejavnosti ima pravico do odbitka davka na dodano vrednost,
- neobdavčljive in/ali oproščene dejavnosti, od katerih nima pravice do odbitka davka na dodano vrednost, in
- neobdavčljive in/ali oproščene dejavnosti, od katerih nima pravice do odbitka davka na dodano vrednost, ter obdavčljive dejavnosti, od katerih ima pravico do odbitka davka na dodano vrednost (razviden odbitni delež).

Zakon o davku od dohodkov pravnih oseb (ZDDPO-1) določa, da se v davčnem obračunu lahko upoštevajo samo tisti odhodki (stroški), ki so neposredno povezani z opravljanjem dejavnosti ali so posledica opravljanja dejavnosti, torej so neposredno povezani z ustvarjanjem prihodkov. Odhodki, ki niso potrebni za pridobitev prihodkov, so odhodki, za katere glede na dejstva in okoliščine izhaja, da:

- niso neposreden pogoj za opravljanje dejavnosti in niso posledica opravljanja dejavnosti;
- imajo značaj zasebnosti;
- niso skladni z običajno poslovno prakso.

Davčno nepriznani stroški so v skladu s 30. členom Zakona o davku od dohodkov pravnih (ZDDPO-1) tudi donacije, posledično je treba pozornost nameniti vsem stroškom, ki so nastali z izvajanjem določenega projekta, ter davčni obravnavi prihodkov iz tega naslova. Tudi z vidika Zakona o davku na dodano vrednost je treba pozornost nameniti vprašanju, kdaj se neko plačilo šteje kot prava subvencija oziroma kdaj je treba subvencijo vključiti v davčno osnovo ter kdaj ta vpliva na določitev odbitnega deleža vstopnega davka na dodano vrednost.

Da bi organizacije delovale v skladu z nacionalnimi predpisi glede davka na dodano vrednost in hkrati upoštevale pravila strukturnih skladov, morajo ravno na

tem področju zagotoviti ustrezno in zakonito revizijsko sled, saj v nasprotnem primeru lahko pride do namenske goljufije.

Kadar preverjamo revizijsko sled pri upravičenih stroških projekta, je treba imeti v mislih tudi upravičenost do presežka davka na dodano vrednost. Da bi se lažje razumela revizijska sled pri davku na dodano vrednost, se bo predstavila na primeru.

Primer:

Podjetje, d. o. o., katerega direktorica je Marija Novak, je od Ministrstva za kmetijstvo z dnem 1. 1. 2013 prejelo Sklep o izbiri za oddano vlogo v okviru Programa razvoja podeželja, sofinanciranega iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja v višini 190.000,00 EUR, saj je bilo v Programu razvoja podeželja določeno, da so projekti vrednostno omejeni, in sicer ne morejo preseči 190.000,00 EUR, torej znaša intenzivnost pomoči 55 % upravičenih stroškov. Obdobje sofinanciranja projekta je bilo od 1. 1. 2013 do 31. 12. 2013. V javnem razpisu je bilo določeno, da bodo vsa izbrana podjetja morala na trgu izbrati ponudnike, ki jim bo izvedel naslednje storitve:

- organizacija, sodelovanje in priprava javnih nastopov, delavnic, dogodkov, oglaševanje in informiranje na prodajnih mestih in drugih kanalih komunikacije, priprava, izdaja in distribucija informacijskega in promocijskega materiala, organizacija in izvedba drugih ustreznih oblik oglaševanja ter stroški dela za zunanje izvajalce.

Podjetje, d. o. o., je zbiralo ponudbe za zgoraj navedene storitve in izbralo najugodnejšega ponudnika Podjetje Y, katerega direktor je bil Vlado Narobe. Za izvedbo zgoraj navedenih storitev je Podjetje Y izstavilo račun št. 16-121 z dne 1. 12. 2013 v skupni višini 342.270,99 EUR, od tega 61.721,00 EUR DDV.

Dne 5. 1. 2014 je Podjetje, d. o. o., na Ministrstvo za kmetijstvo poslalo Zahtevek za izplačilo za upravičene stroške, ki so nastali pri računu št. 16-121 v višini 280.549,99 EUR brez DDV. Ministrstvo za kmetijstvo pa je z dnem 2. 2. 2014 Podjetju, d. o. o., nakazalo upravičenost stroškov po pogodbi o sofinanciranju v višini 190.000,00 EUR, torej 55 % od nastalih stroškov z računa št. 16-121.

Podjetje, d. o. o., je z dnem 4. 2. 2014 prek e-davkov predložilo obračun DDV-O za obdobje od 1. 10.–31. 12. 2014, v katerem je izkazalo presežek DDV v znesku 60.966,00 EUR. Pri davčnem pregledu vzroka, zakaj je prišlo do takšnega izkazane-ga presežka DDV v obdobju od 1. 10.–31. 12. 2013, se je ugotovilo, da presežek DDV izhaja iz računa št. 16-121 z dne 1. 12. 2014.

Da bi preverili revizijsko sled na zgoraj navedenem primeru, je v razpisni dokumentaciji (javni razpis, navodila, vloga organizacije, pogodba o sofinanciranju, potrjeni finančni načrt) treba preveriti, kateri stroški so bili upravičeni in ali je bil davek na dodano vrednost upravičen strošek. Ker iz zgoraj navedenega izhaja, da davek na dodano vrednost ni bil upravičen strošek, ga je Podjetje, d. o. o., v skladu z Zakonom o davku na dodano vrednost (ZDDV-1) (od 62. do 75. člena Nastanek in obseg pravice do odbitka) predložilo v obračun DDV-O. Da se preveri, ali je bila zagotovljena revizijska sled, je treba preveriti, ali so bile storitve po računu tudi dejansko opravljene. V primeru, da se ugotovi, da so bile storitve dejansko opravljene, se iz knjige prejetih računov (saldokonti) preveri, ali je celotna vrednost strošek ali samo neto vrednost/brez DDV, ki se nato primerja z evidenco DDV. V nasprotnem primeru, tj. če vse storitve po računu ne bi bile dejansko opravljene, se bo po prejemu računa prikazala naslednja revizijska sled v računovodstvu:

- na dolgoročnih časovnih razmejitvah (konto 966) 190.000,00 EUR,
- obveznost do dobavitelja (konto 220) v višini 342.270,99 EUR,
- kratkoročna terjatev za odbitni DDV (konto 160) v višini 61.721,00 EUR,
- plačilo obveznosti dobavitelju (konto 110) v višini 342.270,99 EUR,
- prejem sredstev na podlagi razpisa (konto 110) v višini 190.000,00 EUR,
- na dolgoročnih časovnih razmejitvah (konto 966) zmanjšanje v višini 190.000,00 EUR.

Pri revizijski sledi davka na dodano vrednost je treba izpostaviti tveganje o presežku davka na dodano vrednost. Organizacije, ki so upravičene do upravičenih stroškov iz strukturnih skladov, prek e-davkov uveljavljajo nastanek in obseg pravice do odbitka DDV ter izkazujejo presežek davka na dodano vrednost. Nato organizacije prejmejo s strani RS izplačilo presežka davka na dodano vrednost

in se lahko kasneje med nadzorom ugotovi, da so bile organizacije neupravičene do izplačila stroškov iz strukturnih skladov, pri čemer ne smemo pozabiti na IX. poglavje ZDDV-1. Torej, pri revizijski sledi pri davku na dodano vrednost je zelo pomembno, da nastale stroške pri strukturnih skladih spremljamo od začetka do konca (prejeti računi, knjiga prejetih računov, evidenca DDV, obrazec DDV-O, presežek DDV, saldo ...) in v primeru goljufije pri stroških upoštevamo tudi Zakon o davku na dodano vrednost, pri čemer se lahko z ustrezno revizijsko sledjo ugotovi ne le sum za storitev kaznivega dejanja »goljufija na škodo Evropske unije« po 229. členu KZ-1, temveč tudi sum za storitev kaznivega dejanja »davčna zatajitev« po 249. členu KZ-1.

3 ZAKLJUČEK

Prijemi preprečevanja morebitnih prirejanj knjigovodskih listin in poročil, ki nastanejo pri izvajanju projektov strukturnih skladov, so predvsem odvisni od kulture podjetja, ki bi morala temeljiti na poštenju, etiki, odprtih in pozitivnih odnosih, na drugi strani pa morajo stremeti k preprečevanju priložnosti za izvedbo prevare, kjer bi morale odločilno vlogo imeti ustrezne notranje kontrole, zaposlenci pa bi morali vedeti, da jih v primeru odkritja prevare čaka ustrezna kazen oziroma roka pravice.

Cilj, ki se želi doseči pri zagotavljanju revizijske sledi strukturnih skladov, je pridobiti zagotovilo, da sistem nadzora nadzorstvenih institucij deluje učinkovito in uspešno, da se preprečijo napake in nepravilnosti (vključno z goljufijami), in sicer že na prvi ravni kontrol, ter da jih sistem lahko odkrije in odpravi, če se pojavijo. Že iz določenih okoliščin, ki izhajajo iz revizijske sledi, se lahko ugotovi sum goljufije, zato je dolžnost nadzornih organizacij, da takoj obvestijo pristojni organ, da se lahko izvedejo nadaljnji ukrepi. Pri ponarejanju, popravljanju ali kakor koli drugače spreminjanju poslovne dokumentacije in poslovnih knjig z namenom prikazovanja, da je nekdo upravičen do izplačila evropskih sredstev, čeprav želi svoj goljufiv namen prikriti, učinkovit, strokoven in temeljit pregled revizijske sledi lahko odkrije goljufa.

Pomembno je, da vsi pristojni organi, predvsem organi pregona goljufije na škodo Evropske unije obravnavajo v zelo širokem smislu, vključno s korupcijo, pranjem denarja, poneverbo, namerno kršitvijo predpisov o javnem naročanju in davčnih zatajitev.

UPORABLJENI VIRI

1. (KZ-1) Kazenski zakonik. Uradni list RS, št. 50/12.
2. (ZDDPO-1) Zakon o davku od dohodkov pravnih oseb. Uradni list RS, št. 117/06 s kasnejšimi dopolnitvami.
3. (ZDDV-1) Zakon o davku na dodano vrednost. (2011). Uradni list RS, št. 13/11 s kasnejšimi dopolnitvami.
4. Služba Vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko, Navodila organa upravljanja o upravičenih stroških za sredstva evropske kohezijske politike v obdobju 2007–2013. URL: <http://www.eu-skladi.si/kohezija-do-2013/predpisi/navodila/navodila-za-izvajanje-kohezijske-politike-2007-2013/navodila-za-izvajanje-kohezijske-politike-2007-2013>, 26. 10. 2016.
5. Služba Vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko, Navodila organa upravljanja o upravičenih stroških za sredstva evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020. URL: <http://www.eu-skladi.si/sl/ekp/navodila>, 26. 10. 2016.
6. Trobej, Urška, Kako poteka računovodenje evropskih projektov za obdobje 2014–2020. 7. 9. 2016. URL: <http://www.finance.si/8848751?cctest&>, 22. 10. 2016.
7. Uredba (EU, Euratom) št. 966/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije, in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002. UL L št. 298/1 z dne 26. 10. 2012.

UPORABNA ETIKA PRI UPRAVLJANJU SREDSTEV EVROPSKE UNIJE

dr. Branko Lobnikar in dr. Milan Pagon

POVZETEK

Pri pregledu literature lahko ugotovimo, da obstajajo številne opredelitve pojmov, kot so morala, etika, moralno in etično vedenje. Da bi lahko te pojme uporabljali v vsakdanjem delovnem življenju, je pomembno, da jih zaposleni razumejo enotno. Zato bomo v prvem delu tega prispevka najprej na kratko pojasnili, kako te pojme razumemo. Za pravilno razumevanje nadaljnjega besedila je treba najprej opredeliti, kaj si pod posameznimi pojmi, uporabljenimi v tem prispevku, predstavljamo.

APPLICABLE ETHICS IN MANAGING EUROPEAN UNION FUNDS

Branko Lobnikar PhD and Milan Pagon PhD

ABSTRACT

An overview of the literature shows that definitions of concepts such as morality, ethics, and moral and ethical behaviour are numerous indeed. In order to make these concepts useful in everyday working life, it is important that all employees understand them in the same way. To this end, the first part of this paper first briefly explains how these concepts are understood, since a proper understanding of the further text depends on preliminary definitions of what is understood under the various concepts used therein.

1 ETIKA IN UPORABNA ETIKA

Morala je skupek načel oziroma pravil obnašanja, ki jih sprejemajo člani neke kulture in ki služijo vrednotenju tega, katero vedenje je dobro in katero slabo. Morala torej zagotavlja izhodišča za ravnanje posameznikov in hkrati služi ocenjevanju *moralnosti* teh posameznikov in njihovih vedenj (Beauchamp in Bowie, 1993). Kot pravi Newtonova (1998), smo se vse, kar se tiče moralnih načel, bržkone naučili že v rani mladosti, saj so ta načela zelo preprosta in si jih je lahko zapomniti, težko pa se jih je dosledno držati. *Vrednote* predstavljajo neko želeno stanje, nek cilj, ki si ga ljudje prizadevamo doseči ali ohraniti, kot na primer zdravje, obilje, sreča, svoboda, pravica, spoštovanje človekovih pravic (Newton,

1998). *Vrline* so tiste lastnosti posameznikov, ki so zaželeni tako s stališča ostalih posameznikov kot tudi s stališča nemotenega delovanja celotne družbe, kot so na primer modrost, pogum, samoobvladovanje in pravičnost (prav tam). *Etika* je teorija moralnosti, ki poskuša sistemizirati moralne sodbe ter vzpostaviti in zagovarjati moralna načela (DeGeorge, 1982). Etika se torej ukvarja s tem, kaj je dobro in kaj slabo ter zakaj, pri čemer izhaja iz religioznih, filozofskih, političnih, utilitarnih, pravnih, situacijskih in drugih izhodišč (Ruch in Crawford, 1991) ter poskuša odkriti logične povezave med temeljnimi etičnimi izhodišči in moralnimi načeli, ki usmerjajo naše ravnanje (Newton, 1998).

Etično ravnanje je ravnanje v skladu z moralnimi načeli, *neetično* pa je tisto ravnanje, ki je s temi načeli v nasprotju. Etično vedenje od neetičnega razlikujemo s pomočjo *moralnih sodb*, ki so posledica *moralnega sklepanja*. Pri moralnem sklepanju lahko izhajamo iz posledic ravnanja (teleološki pristop), iz same dolžnosti ravnanja v skladu z nekim pravilom (deontološki pristop) ali pa iz vrlin (ontološki pristop) (Luthans et al., 1987). Newtonova (1998) opredeljuje tudi razliko med moralnim problemom in etično dilemo. Pri *moralnem problemu* zelo dobro vemo, kaj je prav in kaj ne, vendar bodisi ne vemo, na kakšen način bi tisto, kar je prav, najlažje dosegli, bodisi nas mika, da ne bi naredili ničesar ali da bi celo naredili tisto, kar ni prav. Pri *etični dilemi* pa resnično ne vemo, kaj je prav in kaj ne. Prav to razlikovanje med moralnim problemom in etično dilemo nam omogoča odgovoriti na pomislek, češ da etike pri delu v javni ali državni upravi ne potrebujemo, saj se je treba le držati zakonov in predpisov. Že pri razreševanju moralnih problemov lahko najdemo primere, kjer zakon in predpisi ne nudijo dovolj izhodišč za odločitve o tem, na kakšen način bi tisto, za kar mislimo, da je prav, najlažje dosegli. V celoti pa to velja za etične dileme, kjer nam sklicevanje na zakone in predpise prav nič ne pomaga.

Če torej želimo, da bodo uslužbenci ravnali etično in da bodo sposobni ustrezno razreševati moralne probleme in etične dileme, ki se pri njihovem delu pojavljajo, potem se ne moremo izogniti ustrezni uporabi etike pri delu. Etiko pa je treba približati praksi in jo prevesti v jezik, ki ga razumejo ne le filozofi-teoretiki, temveč tudi praktiki. Zato je v svetu prišlo do razvoja uporabne etike, ki jo razumemo kot ožje aplikativno področje etike, ki se ukvarja s proučevanjem uporabe moralnih načel v posameznih profesijah in poklicih. Pri pregledu literature lahko ugo-

tovimo, da avtorji povzemajo predvsem tri osnovne premise oziroma imperitive uporabne etike, ki bi jih morala za etično ravnanje upoštevati vsaka profesija.

- **Dobrodelnost**

Etiko, namenjeno profesiji, je smiselno začeti z imperativom, ki mora zavzemati osrednje mesto, saj vse definicije 'profesije' vključujejo pojme ekspertnosti, skupnega znanja (*angl.* body of knowledge) in skupine veščin, s pomočjo katerih 'profesionallec' opravlja svoje storitve za javno ali zasebno stranko. Prav skrb za stranko je brezpogojna zahteva takega odnosa. Če je naloga 'profesionalca', da služi stranki, potem mora za svojo stranko in njene interese poskrbeti, četudi ga ekspertno znanje postavi v boljši položaj, prav zato, ker je 'profesionallec' in ker je stranka prišla k njemu po pomoč. V nekaterih profesijah zakon to dolžnost opredeli kot 'skrbniški' odnos. Vendar mora tak odnos, tudi če ni opredeljen v zakonu, veljati za vsako profesijo. Imperativ dobrodelnosti torej pomeni delati v dobro stranke in vsebuje več podrejenih imperativov: (a) ne škoduj, (b) preprečuj škodo oziroma zaščiti pred škodo in (c) služi interesom ali sreči stranke.

- **Spoštovanje posameznika**

Zahteva po spoštovanju avtonomnosti in dostojanstva posameznikov, s katerimi imamo opravka, kakor tudi po upoštevanju njihovih razlogov in odločitev, je splošna zahteva, ki jo moramo ljudje spoštovati v vseh svojih odnosih. Vendar pa ima v odnosu med 'profesionalcem' in njegovo stranko še dodaten pomen, saj omejuje obseg njegove dobrodelnosti. Tako lahko 'profesionalcu' njegovo ekspertno znanje nakazuje, da bi določen ukrep, ki ga je sposoben izvesti, najbolje služil interesom stranke in bi morda celo odpravil njeno trpljenje ali izgubo. Vendar pa, če se stranka s tem ne strinja – in interesi ostalih pri tem niso ogroženi – 'profesionallec' svojih rešitev ne more vsiliti stranki. Ta konflikt med avtonomnostjo in dobrodelnim paternalizmom je še najbolj izražen v medicini, vendar pa ga lahko najdemo tudi v pravu, poslovnem svetu, izobraževanju ipd.

- **Pravičnost**

Imperativ pravičnosti zahteva, da 'profesionalec' gleda dlje tako od načel profesije kot interesov stranke in prevzame odgovornost za vpliv, ki ga ima profesija na družbo kot celoto. V vsaki profesiji, pa tudi sicer v vsakem poklicu, lahko najdemo številne primere nepravičnosti. Naloga 'profesionalcev' je, da se – tako v okviru svojih profesionalnih združenj, kot pri svojem individualnem delu – zavzemajo za zmanjševanje tovrstnih nepravičnosti. 'Profesionalec', ki se vda razmeram v okolju in s tihim pristankom omogoča obstoj opisanih nepravičnosti, ne izpolnjuje dolžnosti svojega profesionalnega statusa.

Ker so opisani imperativi med seboj logično neodvisni, med njimi lahko, kot smo videli, pride do konflikta, ko posamezniku ni jasno, kateri imperativ naj bi v dani situaciji upošteval. Pri vsakem moralnem problemu oziroma etični dilemi, moramo najprej skrbno razmisliti in proučiti vse možnosti, ki jih imamo na voljo. Nikakor se ne smemo odločati na podlagi predsodkov ali impulzivno, zgolj zato, ker imamo moč, da to storimo. Avtorica (Newton, 1998) temu pravi dolžnost do predanosti razumu, vključuje pa pripravljenost, da svoje moralne sodbe podvržemo kritični oceni – najprej lastni, nato pa še oceni drugih – in da te sodbe spremenimo, če se izkaže, da niso bile najboljše. Nadalje imamo dolžnost, da obstoječe alternative proučimo z objektivnega stališča, kar pomeni, da v enaki meri upoštevamo pravice, interese in možnosti vseh posameznikov, ki jih situacija vključuje. Oboje je povezano s t. i. **zlatim pravilom**, da moramo z ostalimi ravnati tako, kot bi želeli, da ostali ravnajo z nami. Brez naše pripravljenosti, da svoje odločitve podvržemo razumu in da poskušamo na situacijo pogledati skozi oči vseh prizadetih, etično ravnanje torej ni mogoče.

Eden od glavnih ciljev uporabne etike je, da nas popelje prek subjektivnega pristopa k rešitvi, za katero bi se vsi razumni ljudje strinjali, da je dobra ali prava rešitev. To pomeni, da moramo sprejemati odločitve, ki so objektivno pravilne. Do teh odločitev pa pridemo z upoštevanjem postopkov etičnega odločanja.

2 ETIČNO ODLOČANJE

Vse doslej povedano lahko združimo v enoten okvir za etično odločanje, ki ima pet stopenj (Markkula Center for Applied Ethics, 2016).

- **Prepoznavna moralnega vprašanja**

Na tej prvi stopnji moramo ugotoviti, da smo soočeni z nekim moralnim problemom, moralno dilemo ali etično dilemo. Vprašati se moramo, ali kaj narobe – bodisi na osebni, medosebni ali družbeni ravni. Ali obstaja konflikt, ki lahko škodi ljudem, živalim ali okolju? Institucijam ali družbi? Je ta problem globlji od pravnih ali institucionalnih vprašanj? Kako vpliva na ljudi kot posameznike, ki imajo svoje dostojanstvo, pravice in upanje na boljše življenje?

- **Ugotavljanje dejstev in postavitev alternativ**

Na drugi stopnji moramo najprej ugotoviti vsa dejstva, pomembna za razumevanje primera. Vprašati se moramo, kateri posamezniki in skupine so vpleteni in zainteresirani za izid. Kakšen je njihov interes? Ali je primer za nekatere bolj pomemben kot za druge, ker imajo posebne potrebe (npr. revni, zapostavljeni, prikrajšani)? Ali poleg neposredno vpletenih obstajajo še druge zainteresirane osebe ali skupine? Nato se moramo vprašati, katere so alternative za naše ukrepanje. Kakšne možnosti imamo na voljo? Ali smo se posvetovali z vsemi relevantnimi osebami? Pomembno se je vprašati, kaj bi dejala oseba, katere mnenje spoštujemo, če bi ji pokazali listo opredeljenih alternativ.

- **Ocena alternativ z različnih moralnih vidikov**

Da bi ne prezrli katerega od pomembnih vidikov moralnega sklepanja, si je na tej stopnji treba zastaviti več vprašanj: Katera alternativa prinese največ dobrega in najmanj slabega za kar največ ljudi? Katera alternativa spoštuje pravice in dostojanstvo vseh udeležениh in ostalih zainteresiranih oseb? Če vsakdo ne more dobiti tega, kar si želi, ali bo vsakdo vsaj pošteno obravnavan? Katera alternativa največ prispeva k splošni dobrobiti v družbi, skupnosti ali družini? Katera alternativa omogoča poglobljanje ali razvoj tistih

vrlin oziroma osebnostnih značilnosti, ki jih cenimo posamezniki, profesija ali družba v celoti?

- **Sprejetje odločitve**

Na tej stopnji sprejmemo odločitev, ki se nam zdi prava, potem ko smo upoštevali odgovore na vsa prej zastavljena vprašanja. Pri sprejemanju odločitve se je koristno vprašati, kaj bi o naši odločitvi menila oseba, ki jo spoštujemo in cenimo njeno mnenje.

- **Ravnanje v skladu z odločitvijo in ocena posledic**

Na tej stopnji uresničimo sprejeto odločitev in spremljamo njene učinke v praksi. Kako je vplivala na vse udeležence? Ali je imela pričakovane posledice? Kako se zaradi sprejete odločitve počutimo? Vprašati se moramo tudi, ali bi ravnali enako, če bi lahko ves proces ponovili od začetka?

Seveda pa kaže poudariti, da zgolj poznavanje tega okvira ne zadostuje. Potrebna je vaja. Bolj, ko nekaj vadimo, boljše nam gre in večje zadovoljstvo nam nudi.

UPORABLJENI VIRI

1. Beauchamp, T. L. in Bowie, N. E. (Eds.) (1993). *Ethical Theory and Business*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
2. DeGeorge, R. T. (1982). *Business Ethics*. New York: Macmillan.
3. Markkula Center for Applied Ethics (2016). *A Framework for Ethical Decision Making*. Santa Clara University. Pridobljeno na www.scu.edu/SCU/Centers/Ethics/practicing/decision/framework.shtml
4. Newton, L. H. (1998). *Doing Good and Avoiding Evil*. Fairfield University. Pridobljeno na <http://www.rit.edu/~w-ethics/resources/manuals/dgae1intro.html>
5. Luthans, F., Hodgetts, R. M. in Thompson, K. R. (1987). *Social Issues in Business - Strategic and Public Perspectives*. New York: Macmillan.
6. Ruch, W. V. in Crawford, M. L. (1991). *Business Communication*. New York: Macmillan.

PREDSTAVITEV URADA IN SPOROČANJE ST, POVEZANIH S PD IN FT

Leo Pongračič¹

POVZETEK

Urad RS za preprečevanje pranja denarja (v nadaljevanju: Urad) je posrednik finančnih informacij med zavezanci in organi pregona. Urad od zavezancev in drugih prijaviteljev prejme povprečno 500 prijav sumljivih aktivnosti na leto in organom pregona posreduje povprečno 200 obvestil, povezanih s sumi kaznivih dejanj pranja denarja in financiranja terorizma, ter 100 informacij, povezanih z drugimi kaznivimi dejanji. Urad kot centralni organ preprečevanja pranja denarja in financiranja terorizma od policije, tožilstev in sodišč prejema podatke o vseh predkazenskih in kazenskih postopkih, ki se nanašajo na kaznivi dejanji pranja denarja in financiranja terorizma. Do konca leta 2015 je bilo v Sloveniji skupno 455 predkazenskih in kazenskih zadev, povezanih s kaznivim dejanjem pranja denarja, od teh se jih je 57 končalo s pravnomočno obsodilno sodbo. Urad iz zbranih podatkov ugotavlja tipologije, pri katerih v zadnjih letih po pogostosti izstopa »italijanska tipologija«, ki se pojavlja v skoraj tretjini vseh obvestil, posredovanim organom pregona. Po določitih novega Zakona o preprečevanju pranja denarja bodo nekateri organi lahko dostopali do finančnih podatkov Urada, zato se je že začela delna obnova informacijskega sistema, ki bo omogočal popolno elektronsko poslovanje z vsemi deležniki.

A PRESENTATION OF THE OFFICE FOR MONEY LAUNDERING PREVENTION AND COMMUNICATION BY STS, CONNECTED WITH PDS AND FTS

Leo Pongračič

ABSTRACT

The Office for Money Laundering Prevention (hereinafter: the Office) is the intermediary transmitting financial information between liable entities and the law enforcement authorities. From the liable entities and other notifiers, the Office receives an average of 500 notifications of suspicious activities per year and submits an average of 200 notifications relating to suspected criminal offences of money laundering and financing of terrorism and 100 information relating to other criminal offences to law enforcement authorities per year. The Office, as the central au-

¹ Besedilo v prispevku je črpano s spletne strani Urada RS za preprečevanje pranja denarja www.uppd.gov.si, Letnega poročila Urada za preprečevanje pranja denarja 2015 ter internih dokumentov Urada.

thority for the prevention of money laundering and financing of terrorism, receives information on all pre-trial and criminal proceedings relating to the criminal offences of money laundering and financing of terrorist from the police, the state prosecutor's offices and the courts. Up to the end of 2015, a total of 455 pre-trial and criminal cases relating to criminal offences of money laundering in Slovenia had been addressed, 57 of them having been concluded by way of a final conviction. The collected data are used by the Office to establish typologies, with the »Italian typology« prevailing in recent years and appearing in nearly one-third of notifications sent to the law enforcement authorities. According to the provisions of the new Prevention of Money Laundering Act, certain authorities will have access to the Office's financial data; therefore the Office has already started with a partial updating of the information system, which will provide fully developed e-services between all stakeholders.

1 UVOD

Urad RS za preprečevanje pranja denarja (v nadaljevanju: Urad) je posrednik finančnih informacij, povezanih s pranjem denarja in financiranjem terorizma med zavezanci (finančnimi in nefinančnimi institucijami) ter organi pregona. Po svetu so se izoblikovali štirje glavni tipi organiziranosti uradov za preprečevanje pranja denarja: administrativni, policijsko-tožilski, pravosodni in mešani. Generični pojem za take urade je FIU (Financial Intelligence Unit), pri čemer se v zadnjem času čedalje bolj poudarja njihova obveščevalna vloga, kar je povzela tudi četrta direktiva o preprečevanju pranja denarja. Slovenija se je odločila za administrativni tip urada, ki nima policijskih pooblastil, s čimer je poleg odkrivanja poudarjena tudi njegova vloga pri preprečevanju pranja denarja in financiranja terorizma. Prednost takih uradov je v možnosti razvijanja zaupanja in sodelovanja urada s finančnimi institucijami, posebno z bankami. Urad je torej administrativni organ v sestavi Ministrstva za finance in deluje v vlogi posrednika med institucijami finančnega sistema na eni strani in organi odkrivanja in pregona kaznivih dejanj na drugi strani. V skladu s pooblastili analizira sporočene sumljive transakcije, ki mu jih sporočajo zavezanci, in če pri tem ugotovi razloge za sum pranja denarja ali financiranja terorizma ali drugih kaznivih dejanj, zbrane podatke kot obvestilo ali informacije pošlje v nadaljnjo obravnavo pristojnim organom, kakršna sta pri nas policija in tožilstvo. V zvezi z obvestili Urada policiji/tožilstvu je pomembno vedeti, da gre za obveščevalne podatke, ki vsebujejo občutljive finančne podatke, in ne za kazenske ovadbe v smislu Zakona

o kazenskem postopku (ZKP). Urad je samo en od številnih členov ali udeležencev v preprečevanju in odkrivanju pranja denarja in financiranja terorizma, ki se v celoti razteza od priporočil FATF² ter direktiv EU, Zakona o preprečevanju pranja denarja (v nadaljevanju: ZPPDFT), zavezancev, Urada, policije, tožilstva in na koncu sodišč.

Urad je organ v sestavi Ministrstva za finance in ga poleg vodstva sestavljajo še štiri notranje organizacijske enote: Sektor za preventivo in nadzor, Sektor za sumljive transakcije, Služba za informatiko, Služba za mednarodno sodelovanje.

2 NALOGE URADA

Urad ima po Zakonu o preprečevanju pranja denarja dve glavni nalogi, in sicer preprečevanje in odkrivanje. Naloge preprečevanje, ki jih v Uradu izvaja Sektor za preventivo, zajema: spremljanje mednarodnih standardov, oblikovanje mnenj, podzakonskih aktov in zakona, po sprejetju novega zakona, verjetno v začetku leta 2017, pa tudi vodenje postopka o prekršku. Naloge odkrivanja se izvajajo v Sektorju za sumljive transakcije in so zajete v štirih korakih sprejemanja, zbiranja, analiziranja ter posredovanja podatkov, ki so podrobneje predstavljeni v nadaljevanju.

2.1 Naloge Sektorja za sumljive transakcije

Urad po ZPPDFT sprejema:

- vse transakcije, izvršene z gotovino, ki presegajo 30.000 evrov,
- prenos gotovine prek meja EU, ki presega 10.000 evrov,
- nakazila nad 30.000 evrov v države ali osebam s prebivališčem/sedežem v dr-

² Projektna skupina za finančno ukrepanje (Financial Action Task Force – FATF) je vodilno mednarodno telo za boj proti pranju denarja in financiranju terorizma, ki postavlja mednarodne standarde na tem področju (40 priporočil FATF iz februarja 2012). Deluje pod okriljem OECD, vendar ni njegovo telo. Slovenija ni članica te skupine predvsem zaradi strateške odločitve FATF, da za stalne članice sprejme le še redke države (ob upoštevanju največje možne velikosti FATF, enakomerne geografske zastopanosti držav članic in pomembnosti oziroma moči posameznega gospodarstva).

žavah, v zvezi s katerimi obstaja večja verjetnost za pranje denarja ali financiranja terorizma,

- prijave sumljivih transakcij (zavezanci, odvetniki in notarji),
- pobude nekaterih državnih organov (policija, tožilstva, Sova, sodišča, Obveščevalna varnostna služba MO, Računsko sodišče Republike Slovenije, organ, pristojen za preprečevanje korupcije, Urad RS za nadzor proračuna),
- dejstva, ki kažejo na pranje denarja (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, borze in KDD).

2.1.1 Gotovinske transakcije

V letu 2015 je Uradu gotovinske transakcije nad 30.000 evrov sporočilo 40 različnih organizacij. Na predpisanih obrazcih je bilo sporočenih 11.993 gotovinskih transakcij, katerih skupna vrednost je znašala 853.095.310 evrov. V letu 2014 je bilo sporočenih 13.548 gotovinskih transakcij v skupni vrednosti 974.279.746 evrov. Primerjava med letoma pokaže, da se je tako število sporočenih gotovinskih transakcij kot njihova skupna vrednost zmanjšala za 12 %, pri čemer ugotavljamo, da se število sporočenih gotovinskih transakcij zmanjšuje vse od leta 2008 dalje, ko je Urad prejel še 24.371 takih transakcij.

Z vstopom Hrvaške v Evropsko skupnost Urad od carine oziroma FURS prejme letno le še okoli 130 vnosov ali iznosov gotovine v vrednosti 10.000 evrov ali več pri vstopu v EU.

2.1.2 Nakazila v tujino

Organizacije, navedene v ZPPDFT, morajo Uradu od 18. oktobra 2011 sporočiti podatke o vsakem nakazilu nad 30.000 evrov, ki je bilo na zahtevo stranke izvršeno na račune fizičnih in pravnih oseb s stalnim ali začasnim prebivališčem ali

sedežem v državah, v zvezi s katerimi obstaja večja verjetnost za pojav pranja denarja ali financiranja terorizma, oziroma na račune v te države (v nadaljevanju: nakazila). Seznam držav, v zvezi s katerimi obstaja večja verjetnost za pojav pranja denarja ali financiranja terorizma (v nadaljevanju: seznam držav), se je v letu 2015 spremenil trikrat, konec leta pa je seznam zajemal 39 držav. V letu 2015 so organizacije Uradu sporočile skupno 5.285 nakazil v skupni vrednosti 899.314.039 evrov.

2.1.3 Prijave sumljivih transakcij

Urad je v obdobju 2012–2015 na letni ravni prejel povprečno 540 prijav, pobud ali dejstev, ki so vsebovale sume pranja denarja ali financiranja terorizma. Pri tem je treba poudariti, da je prijav, vezanih na financiranje terorizma, manj kot 1 % vseh prijav. Struktura prijav je že več let nespremenjena, in sicer okoli 85 % posredujejo finančne in nefinančne institucije (med njimi daleč največ banke), okoli 7,5 % zadev Urad odpre na podlagi pobud državnih organov, medtem ko povprečno okoli 4,5 % vseh prijav Urad odpre na podlagi zaprosil tujih FIU. Urad v zvezi z vsemi prijavami odpre zadeve in na njihovi podlagi začne zbirati in analizirati finančne podatke. Število zadev in struktura prijaviteljev je predstavljena v Tabeli 1.

Tabela 1: Število odprtih zadev v obdobju 2010–2015

PRIJAVITELJI	2012	2013	2014	2015
1. SUMLJIVE TRN PO 38. ČLENU ZPPDFT	498	541	419	439
Banke	461	504	372	401
Hranilnice	16	12	25	19
Pošta	9	2	4	6
BPH in DZU	1	9	4	1
Leasing	4	3	4	1
Revizorji in računovodje		2	1	
Igralnice			2	2
Ostali prireditelji iger na srečo		2	2	1

PRIJAVITELJI	2012	2013	2014	2015
Zlatarji	7	5	2	5
Nepremičninske agencije			1	
Zavarovalnice			1	3
Drugi zavezanci		2	1	
2. SPOROČANJE ST PO 49. ČLENU ZPPDFT	4	1	4	3
Notarji	2	1	4	
Odvetniki	2			3
3. POBUDE PO 60. ČLENU ZPPDFT	36	30	39	34
Ministrstvo za notranje zadeve, UKP	24	16	25	27
Državno tožilstvo	7	9	8	5
Sodišče		1	2	
Ministrstvo za finance, CURS	2	2		
Komisija za preprečevanje korupcije	3	1	2	
SOVA		1	2	2
4. SPOROČ. DEJSTEV PO 89. ČLENU ZPPDFT	6	3	0	2
ATVP				
Ministrstvo za finance, DURS	3	2		
Tržni inšpektorat	1			1
Banka Slovenije	1	1		1
Računsko sod.	1			
5. URAD IZLOČIL IZ EVIDENCE GT SAM	3	0	2	
6. URADI DRUGIH DRŽAV	12	25	16	20
SKUPAJ	559	600	480	520

2.2 Zaključki Urada

Glavna naloga Urada je preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma, zato je pomembno, kdaj in na kakšen način bo o svojih ugotovitvah obvestil pristojne organe. Urad v zvezi s svojimi ugotovitvami, ki kažejo na razloge za sum storitve kaznivega dejanja pranja denarja, obvešča organe odkrivanja in prego-

na (policija, tožilstvo), v primerih, ki kažejo na razloge za sum storitve kaznivega dejanja financiranja terorizma, pa tudi druge pristojne organe (SOVA). Urad pri svojem delu večkrat ugotovi tudi razloge za sum storitve drugih kaznivih dejanj in v teh primerih v zvezi s kaznivimi dejanji, za katera je zagrožena kazen več kot pet let, poroča pristojnim organom (policiji, FURS). Sama struktura zaključenih zadev se v obravnavanem obdobju ni bistveno spremenila. Natančni podatki o zaključenih zadevah in njihovi strukturi so predstavljeni v Tabeli 2.

Tabela 2: Podatki o zaključenih zadevah in njihovi strukturi

LETO	2012	2013	2014	2015
PREJETO	559	600	480	520
OBVESTILO	175	170	189	259
	46,30 %	39,17 %	36,28 %	45,82 %
INFORMACIJA	73	108	125	107
	19,31 %	24,88 %	23,99 %	18,71 %
ZAKLJUČENO V URADU	130	156	207	206
	34,39 %	35,94 %	39,73 %	36,01 %
ZAKLJUČENO	378	434	521	572

2.2.1 Obvestila

Število poslanih obvestil Urada policiji ali/in tožilstvu se je v obdobju 2012–2015 povečalo za skoraj polovico (48 %), pri čemer se povprečno število obravnavanih oseb po zadevah ni spremenilo, medtem ko se je povprečno obravnavani znesek povečal za okoli 50 %. Med predhodnimi kaznivimi dejanji prevladujejo kazniva dejanja zloraba položaja ali zaupanja pri gospodarski dejavnosti po 240 KZ-1, davčna zatajitev po 249 KZ-1, goljufija po 211 KZ-1, velika tatvina po 205 KZ-1, v zadnjih dveh letih pa se je zelo povečalo število obvestil, pri katerih je bilo predhodno dejanje storjeno v tujini.

2.2.2 Informacije

Število informacij, posredovanih pristojnim organom zaradi ugotovljenih sumov storitve drugih kaznivih dejanj, se je v obdobju 2012–2015 povečalo za skoraj polovico (47 %), pri čemer se povprečno število obravnavanih oseb po zadevah ni spremenilo, medtem ko se je povprečno obravnavani znesek povečal za skoraj 100 %. Med kaznivimi dejanji, na katera so se nanašale naše ugotovitve, je največ kaznivih dejanj davčne zatajitve po 249 KZ-1, goljufija po 211 KZ-1, zloraba položaja ali pravic po 240 KZ-1.

3 PRANJE DENARJA V PREDKAZENSKIH IN KAZENSKIH POSTOPKIH

Urad kot centralni organ preprečevanja pranja denarja in financiranja terorizma od policije, tožilstev in sodišč prejema podatke o vseh predkazenskih in kazenskih postopkih, ki se nanašajo na ti dve kaznivi dejanji. Na podlagi teh podatkov lahko Urad izdela analizo vseh postopkov v zvezi z vsemi kaznivimi dejanji pranja denarja, in sicer od podaje kazenske ovadbe pa vse do končnih odločitev sodišč. Urad te podatke zbira od samega začetka inkriminacije pranja denarja, tako da se podatki dejansko nanašajo na vse postopke, povezane s pranjem denarja. Konec leta 2015 je bilo v Sloveniji skupno začetih 455 zadev, povezanih s kaznivim dejanjem pranja denarja.

Od teh 455 zadev, povezanih s kaznivim dejanjem pranja denarja, se je **pravno-močno končalo že 206** zadev, in sicer na naslednje načine:

- v 65 zadevah je tožilstvo zavrglo kazensko ovadbo,
- v 19 zadevah je bila izrečena pravnomočna oprostilna sodba,
- 57 zadev se je končalo s pravnomočno obsodilno sodbo,
- v 42 zadevah je tožilstvo odstopilo od pregona ali pa je sodišče ustavilo kazenski pregon,
- 6 zadev je bilo v nadaljnje reševanje odstopljenih v tujino,
- 5 zadev se je končalo s prekvalifikacijo v drugo kaznivo dejanje,

- v 12 zadevah so tožilstva ali sodišča sklenila, da združijo predkazenske ali kazenske postopke.

V **nadaljnjih 94 zadevah** tožilstvo še ni sprejelo odločitve o kazenskem pregonu in v eni zadevi je odložilo pregon, medtem ko je v **154 zadevah tožilstvo že začelo** s predkazenskimi in kazenskimi postopki na sodišču, ki so bili na dan 31. decembra 2015 v naslednjih fazah:

- 27 zadev je bilo v fazi zahteve za preiskavo,
- v 53 zadevah je bila preiskava že uvedena,
- 74 zadev je bilo v fazi obtožnice.

Podrobnosti za razvidne iz spodnje tabele.

FAZE POSTOPKOV	2012	2013	2014	2015
Tožilstvo: še ni odločitve	64	80	104	94
Tožilstvo: ovadba zavržena	50	56	55	65
Tožilstvo: odložen pregon	1	1	1	1
Tožilstvo: zahteva za preiskavo	21	27	20	27
Preiskovalni sodnik: preiskava uvedena	37	53	60	53
Sodišče: obtožnica	39	50	56	74
Sodišče: obsodilna sodba	9	26	45	57
Sodišče: nepravnomočna sodba	0	0	0	0
Sodišče: pravnomočna oprostilna sodba	13	15	16	19
Sodišče: obsodilna sodba – prikrivanje	3	3	3	3
Tožilstvo: odstop od pregona	24	29	20	25
Sodišče: zaustavitev kazenskega postopka			13	17
Sodišče: odstop pregona v tujino	4	5	6	6
Prekvalifikacija kaznivega dejanja			2	2
Združitev postopkov		3	6	12
SKUPAJ	265	348	407	455
SKUPAJ NOVI POSTOPKI	55	83	59	48

Navedene podatke lahko za določeno obdobje primerjamo z nekaterimi drugimi državami (Liechtenstein, Estonija, Litva, Hrvaška, Avstrija), pri čemer lahko ugotovimo, da obstajajo precejšnje razlike v številu prijav, ki jih države prejmejo, vendar gre bolj za različne definicije prijave. Nekatere države (npr. Nizozemska, Estonija, Latvija) med prijave ne štejejo samo prijav sumljivih transakcij, temveč tudi vse neobičajne transakcije (npr. gotovinske transakcije nad določeno mejo), hkrati pa nekatere države statistično prikazujejo vse transakcije, ki so zajete v eni prijavi. Kljub tem precejšnjim razlikam med številom prijav pa lahko ugotovimo, da je število obtožnic in končnih sodb med državami popolnoma primerljivo.

4 DRŽAVE Z VEČJO VERJETNOSTJO ZA POJAV PRANJA DENARJA IN FINANCIRANJA TERORIZMA

Urad od leta 2011 dalje sprejema tudi podatke o vseh nakazilih, ki so izvršena iz Slovenije v države, v zvezi s katerimi obstaja večja verjetnost za pojav pranja denarja ali financiranja terorizma, ali osebam, ki imajo sedež ali prebivališče v teh državah. Urad podatke o teh nakazilih objavlja na svojih spletnih straneh in so tudi del ponudbe nekaterih komercialnih ponudnikov finančnih podatkov slovenskih družb (eBonitete, GV.IN) (podatki o teh transakcijah so v poglavju 2.1.2).

Urad je seznam teh držav izdelal na podlagi seznamov, ki jih objavljajo druge mednarodne organizacije, in je javno objavljen na spletnih straneh Urada. Na seznamu so države, v zvezi s katerimi je:

- FATF ali MONEYVAL ugotovil, da država ne upošteva mednarodnih standardov preprečevanja pranja denarja in financiranja terorizma oziroma teh standardov ne izvaja v zadostni meri;
- OECD ugotovil, da imajo države pomanjkljivosti na področju spoštovanja mednarodnih standardov s področja davčnih utaj, ki bi se lahko zlorabile tudi za pranje denarja in financiranja terorizma;
- IMF ugotovil, da se v njih lahko ustanovijo podjetja pod posebnimi pogoji, ki omogočajo anonimno lastništvo.

Na seznamu Urada so bile tako konec leta 2015 naslednje države:

Iran, Demokratična ljudska republika Koreja, Alžirija, Mjanmar (Burma), Ciper, Panama, Sejšeli, Vanuatu, Brunej, Dominika, Gvatemala, Kazahstan, Libanon, Liberija, Luksemburg, Mikronezija, Nauru, Trinidad in Tobago, Andora, Anguila, Aruba, Bahami, Belize, Bermudi, Britanski deviški otoki, Kajmanski otoki, Cookovi otoki, Gibraltar, Guernsey, otok Man, Jersey, Liechtenstein, Malezija, Macao, Monako, Montserrat, Palau, Samoa, otoki Turks in Caicos.

Urad za potrebe vseh zavezancev javno objavlja tudi širši seznam držav, na katerem so tudi države, ki naj bi bile po podatkih:

- Oddelka Združenih narodov za organizirani kriminal največje proizvajalke prepovedanih drog in
- EU in Združenih narodov domicilne države oseb, zoper katere veljajo nekateri omejevalni ukrepi, ki bi lahko bili povezani s pranjem denarja ali financiranjem terorizma.

5 TIPOLOGIJE

Urad letno analizira podatke iz ugotovitev, posredovanih pristojnim organom (obvestila in informacije) z namenom ugotavljanja podobnih načinov izvršitve pranja denarja in morebitnih zakonodajnih pomanjkljivosti ali njenega izvajanja. Te tehnike so del letnega poročila Urada in tudi javno dostopne na spletnih straneh Urada, pri čemer je treba poudariti, da se pogostost uporabe spodaj navedenih tehnik pranja denarja spreminja samo v daljšem opazovanem obdobju več kot deset let.

V zadnjih nekaj letih se med največkrat uporabljenimi tehnikami pranja denarja pojavljajo naslednje tehnike, ki se v zadevah le redko pojavijo samostojno:

- prenosi med računi,
- dvig gotovine,

- nakazilo v tujino,
- uporaba TRR tujih fizičnih oseb,
- uporaba TRR domačih pravnih oseb,
- menjave apoenov bankovcev,
- uporaba sistemov za prenos denarja (WU, MoneyGram).

Kot smo prej navedli, se posamezne tehnike zelo redko samostojno pojavljajo v posamezni zadevi, pri čemer se na primer dvig gotovine pojavlja v skoraj polovici vseh zaključenih zadev. Konec leta 2015 smo prvič zaznali, da je bil med uporabljenimi tehnikami večkrat uporabljen prenos med računi in ne dvig gotovine.

V prihodnosti pričakujemo, da se bodo pojavile nove oblike, ki smo jih sicer v redkih primerih že zaznali, in sicer:

- uporaba virtualnih valut,
- uporaba blaga,
- uporaba poslovne dokumentacije (fiktivna posojila, pogodbe o odstopu terjatev ...)

Vsebinsko tipologije razvrščamo tudi v skupine podobnih izvršitvenih oblik, na primer:

- italijanska tipologija,
- SEPA direktne obremenitve,
- ruska tipologija,
- kitajska tipologija,
- telefon/e-mail goljufije,
- vdori v spletno bančništvo (TUJINA).

V zadnjem času je tako najpogostejša »italijanska tipologija«, ki se pojavlja v skoraj tretjini vseh obvestil, posredovanih organom pregona. Za to tipologijo je značilno, da so sredstva iz italijanskih podjetij nakazana v Slovenijo slovenskim

subjektom, ki jih tako ali drugače upravljavsko obvladujejo državljani Italije, vsa nakazana sredstva pa se v nadaljevanju v gotovini dvignejo z bančnih računov in fizično prenesejo v Italijo. Za »rusko tipologijo« je značilno, da državljani iz nekdanjih republik Sovjetske zveze v Slovenijo prinesejo večje vsote gotovine, s katero dokapitalizirajo slovensko podjetje, prek katerega kupijo nepremičnino, preostanek sredstev pa vežejo v banki kot depozit.

6 DRUGI TRENDI

Mednarodni standardi vse bolj poudarjajo vlogo Urada kot obveščevalne enote. Dejansko to pomeni, da se bo Urad v prihodnje vse bolj specializiral na zbiranje podatkov in omogočal dostop do teh podatkov pristojnim institucijam. Nekatera določila v zvezi s tem vsebuje že novi Zakon o preprečevanju pranja denarja, ki sodiščem, tožilstvu, policiji in FURS omogoča dostop do nekaterih podatkov, ki jih zbira Urad, hkrati s tem pa novi zakon Uradu omogoča dostop do finančnih podatkov tudi v primerih, ko se ugotavlja premoženjsko stanje.

Glede na navedeno se na Uradu pripravlja vrsta sprememb predvsem v načinu sprejema prijav, zaprosil, poročil kot tudi posredovanja naših zaključkov in odgovorov. S tem namenom je Urad že začel z delno obnovo informacijskega sistema, ki bo omogočal popolno elektronsko poslovanje z vsemi deležniki.

7 SODBE

V obdobju 1995–2015 so slovenska sodišča izrekla 57 pravnomočnih sodb, od česar jih je približno polovica bila doseženih na podlagi priznanja. Pravnomočne sodbe so bile izrečene tako na okrožnih in okrajnih sodiščih, od katerih je bilo 14 sodb potrjenih tudi na višjih sodiščih in tri na vrhovnem sodišču.

V teh sodbah je bilo zoper 79 fizičnih oseb izrečenih 38 zapornih kazni in 41 pogojnih kazni, medtem ko so sodišča zoper tri družbe izrekla kazen izbrisa in v dveh primerih denarne kazni. V 13 primerih so sodišča izrekla odvzem premoženja v skupni višini 4.100.000 evrov ter v 17 primerih odredila vrnitev sredstev v

višini 6.300.000 evrov, poleg tega pa v 46 primerih še stranske denarne kazni v skupni vrednosti 1.000.000 evrov.

Povprečna izrečena zaporna kazen znaša 17 mesecev, pri čemer najnižja zaporna kazen znaša šest mesecev in najvišja 48 mesecev. Povprečna izrečena pogojna kazen znaša eno leto na tri leta, pri čemer najnižja pogojna kazen znaša med šest mesecev na eno leto in najvišja dve leti na pet let, medtem ko so se štiri izrečene pogojne kazni nanašale na pogoj dela v splošno korist.

Urad dvakrat letno od sodišč prejme osnovne podatke o izrečenih pravnomočnih sodbah, in sicer gre za osnovne podatke iz sodb, kot so prikazani zgoraj. Urad naknadno pridobi celotne sodbe, iz katerih je mogoče opraviti natančnejšo analizo relacij med kaznivim dejanjem pranja denarja in predhodnim kaznivim dejanjem, višino protipravno pridobljene premoženjske koristi itd.

Iz skupaj 58 sodb izhaja, da je bilo 43 oseb pravnomočno spoznanih za krive storitve kaznivega dejanja pranja denarja kot tudi predhodnega kaznivega dejanja. Po številu v teh sodbah, kot predhodna kazniva dejanja, prednjačijo goljufije in poslovna goljufija v 10 sodbah, velika tatvina v osmih sodbah, zloraba uradnega položaja v petih sodbah in davčna zatajitev v štirih. Sodbe zoper 36 oseb so se nanašale samo na storitev kaznivega dejanja pranja denarja, pri čemer je bila v isti ali drugi sodbi zaradi storitve predhodnega kaznivega za krivo spoznana druga oseba. V izrekih sodb zoper tri osebe predhodno kaznivo dejanje ni izrecno navedeno, vendar je mogoče iz izreka in obrazložitve sklepati, za katero predhodno kaznivo dejanje gre, medtem ko v sodbi zoper eno osebo predhodno kaznivo dejanje ni opredeljeno, temveč je v izreku samo navedeno, da gre za izvor sredstev iz kaznivih dejanj, storjenih v tujini. Skupna protipravna premoženjska korist v teh sodbah znaša 16.153.413,48 evra.

Povprečen čas trajanja predkazenskega in kazenskega postopka med podajo kazenske ovadbe policije in sodbe na prvi stopnji je nekaj več kot dve leti, pri čemer ugotavljamo, da se ta povprečni čas močno zmanjšuje. Za kazenske ovadbe, podane pred 1. januarjem 2011, je ta čas znašal več kot 1.200 dni (okoli tri leta in pol), medtem ko znaša povprečni čas med podanimi kazenskimi ovadbami po 1. januarju 2011 in pravnomočnimi sodbami na prvi stopnji le 430 dni (okoli leto in

pol). Po naši oceni je k temu drastičnemu zmanjševanju časa poteka predkazenskega in kazenskega postopka do sodbe na prvi stopnji največ prispeval institut priznanja krivde.

PRIDOBIVANJE INFORMACIJ OD ČLOVEŠKIH VIROV: PREISKOVALNI INTERVJU

dr. Igor Areh

POVZETEK

Predstavljen je sodoben zasliševalski pristop preiskovalnega intervjuvanja, ki je, za razliko od drugih tradicionalnih zasliševalskih tehnik, znanstveno preverjen. Predstavljene so raziskovalne ugotovitve, s katerimi lahko ovrednotimo preiskovalni intervju in utemeljimo uporabo tehnik, ki omogočajo učinkovito zbiranje informacij. Gre za kratek pregled raziskovalnih ugotovitev in za primerjavo tradicionalnih prisilnih policijskih zaslišanj z novim pristopom zbiranja informacij – vse skozi optiko psihologije. Klasična policijska zaslišanja, ki temeljijo na psihični manipulaciji, pomenijo večje tveganje za pridobivanje netočnih informacij, izsiljenih priznanj, povečujejo verjetnost pojava odpora med zaslišanji, zavračanja sodelovanja s policijo in zmanjšujejo učinkovitost preiskovalnega dela, predvsem pri preiskovanju težjih ali kompleksnejših zločinov. Nasprotno velja za preiskovalni intervju, ki temelji na pristopu zbiranja informacij in ni več osredotočen na zbiranje obremenilnih izjav. Tu je poudarjen pomen vzpostavitve spoštljivega odnosa z intervjuvancem in upoštevane so znanstvene ugotovitve o delovanju spomina, komunikaciji in medosebnem vplivanju. Prispevek ne samo, da opozarja na razlike med dvema zasliševalskima pristopoma, je tudi dopolnjen s praktičnimi napotki, ki omogočajo boljši uvid v preiskovalno intervjuvanje in izvedbo le-tega. V Sloveniji je le malo znanega o zasliševalskih pristopih in tehnikah, policijska usposabljanja pa so na tem področju šibka. Prispevek pomeni vnos sodobnih strokovnih ugotovitev v omenjeni prostor in ponuja praktične rešitve.

OBTAINING INFORMATION FROM HUMAN RESOURCES: INVESTIGATIVE INTERVIEWING

Igor Areh, PhD

ABSTRACT

This paper presents a modern investigation approach of investigative interviewing, which, unlike more traditional interviewing techniques, is scientifically verified. Research findings which can be used to evaluate investigative interviewing and which justify the use of techniques facilitating the efficient collection of information are presented. The paper includes a brief survey of research findings and a comparison between the traditional coercive police interrogations and the new approach to information collection on the basis of psychology. Classical police interrogations based on psychological manipulation pose a higher risk of getting inaccurate information, including induced confessions, increase the incidence of

resistance during interrogations and refusal to cooperate with the police, and undermine the effectiveness of investigative work, particularly in the investigation of serious or complex crimes. On the other hand, the investigative interview based on the collection-of-information approach is no longer focused on gathering incriminating statements. It highlights the importance of establishing a respectful relationship with the interviewed person and takes into account scientific findings on the functioning of memory, communication and interpersonal influence. The paper not only points out the differences between the two investigative approaches, but is also supplemented with practical guidance to enable a better insight into investigative interviewing and its implementation. In Slovenia, knowledge about investigative approaches and techniques is very limited and the police training in this area is weak. This paper thus introduces modern expert findings to Slovenia and offers practical solutions.

1 UVOD

Preiskovalni intervjuji z osumljenci, žrtvami in pričami vključujejo kombinacije različnih tehnik zbiranja informacij. Nekatere so vprašljive, ker so raziskovalno nepreverjene, temeljijo na zdravorazumskih domnevah in so etično sporne, saj vključujejo psihično manipulacijo z intervjuvanci. Raziskave jasno kažejo, da to velja za sicer vplivne zasliševalske tehnike, ki se uporabljajo v ZDA pri delu varnostno-obveščevalnih služb, policije ali vojske (Borum, 2006).

Gre za tehnike, kot so Reidova tehnika (Inbau, Reid, Buckley in Jayne, 2013), tehnika W-Z (Zulawski, Wicklander, Sturman in Hoover, 2001) in kinetični intervju (Walters, 2003). Po opredelitvi zagovornikov teh tehnik ali metod je zaslišanje proces, ki temelji na domnevi, da je osumljenec kriv. Zaslišanja so tako osredotočena na pridobitev priznanja ali obremenilnih izjav (Inbau et al., 2013). Zaradi tega se tovrstne zasliševalske tehnike imenujejo obtožilne ali prisilne, saj osumljenca silijo v priznanje. Zanje sta značilni vzpostavitev nadzora nad osumlencem in uporaba prefinjene psihične manipulacije – vse s prej omenjenim namenom pridobitve obremenilne izjave ali priznanja (Kassin in Gudjonsson, 2004). Takšen način zasliševanja dviguje možnost pojava izsiljenega priznanja in pridobivanja napačnih informacij. Poleg tega se pri osumljenih pojavljajo tudi odpor, zavajanje, zavračanje sodelovanja in maščevalnost. Obtožilni zasliševalski modeli odpovedujejo predvsem pri zasliševanjih bolj izobraženih in inteligentnih osumlencev, saj ti hitro spregledajo poskuse psihične manipulacije in se ji zoperstavijo s protiukrepi, kot je molk.

Edina prava alternativa tradicionalnim kvaziznanstvenim policijskim zaslišanjem je preiskovalni intervju oziroma pristop zbiranja informacij, ki se je razvil v zadnjih skoraj treh desetletjih. Temelji na izpopolnjenem kognitivnem intervjuju, ki velja za preverjeno in učinkovito metodo pridobivanja informacij od prič, žrtev in tudi osumljencev. Danes obstaja več izvedenk preiskovalnega intervjuja, ki jih uporabljajo predvsem v Veliki Britaniji, skandinavskih državah, Avstraliji, na Nizozemskem in Novi Zelandiji ter vse pogostejše tudi v ZDA in Kanadi (Kolker, 2016). Vse te modele preiskovalnega intervjuvanja pa gotovo pooseblja prvi med njimi – britanski model PEACE, ki se je začel obligatorno uporabljati v Veliki Britaniji v začetku 90. let. Raziskave potrjujejo, da britanski pristop zbiranja informacij (ang. The Information-Gathering Approach) dejansko omogoča pridobivanje točnih informacij in zmanjšuje tveganje za pridobitev napačnih priznanj (Meissner et al., 2014). Če ga primerjamo s tradicionalnimi policijskimi zaslišanji, lahko ugotovimo tudi, da omogoča pridobivanje približno enakega deleža točnih priznanj (Meissner, Redlich, Bhatt in Brandon, 2012).

2 TEMELJI PRISTOPA ZBIRANJA INFORMACIJ S PREISKOVALNIM INTERVJUEM

Preiskovalno intervjuvanje temelji na izpopolnjenem kognitivnem intervjuju, ki je ob določenih modifikacijah primeren za intervjuvanje prič, žrtev in osumljencev. Izpopolnjen kognitivni intervju vsebuje več tehnik, ki spodbujajo priklic informacij iz dolgoročnega spomina in izhajajo iz teorije specifičnosti vkodiranja informacij v spomin (Tulving in Thomson, 1973) ter teorije večkomponentnosti spominskih sledi (Bower, 1967). Nekatere od tehnik so v izpopolnjeni kognitivni intervju oziroma v preiskovalni intervju vključene zato, da omogočajo in pospešujejo gradnjo odnosa z intervjuvancem in pridobivanje točnih informacij, vključno z ugotavljanjem zavajanja. V nadaljevanju so na kratko predstavljene vse tehnike.

2.1 Poročaj o vsem

Gre za navodilo intervjuvancu, da pove vse, česar se spominja, ne glede na to, kaj meni, da je pomembno za preiskovalce. Pogosto se dogaja, da intervjuvanci poročajo le o tistem, za kar menijo, da je pomembno za policiste. Tako izpustijo podrobnosti, ki so pomembne za preiskavo (Fisher in Geiselman, 2010). Tehniko poročanja o vsem izvedemo s postavljanjem nesugestivnih vprašanj, ki se začnejo s povej, razloži, opiši ..., kako, kaj, zakaj, kdaj, kje.

2.2 Obnova okoliščin

Pri obnovi okoliščin intervjuvanca prosimo, da v mislih poustvari dogodek in to skupaj s prostorskimi predstavami o lokaciji predmetov ali objektov, čustvi, občutki in razmišljanji (Fisher in Geiselman, 2010). Gre za duševno rekonstrukcijo fizičnega ali zunanjega konteksta in osebnega ali notranjega konteksta. Po kakšni minuti, ki je na voljo intervjuvancu za premislek, uporabimo vprašanja, ki se začnejo s: povej, razloži in opiši.

2.3 Sprememba perspektive

Intervjuvanca prosimo, da dogodek obnovi z druge perspektive (Fisher in Geiselman, 2010). Če je bil med dogodkom prestrašen, ga na primer prosimo, da dogodek obnovi s perspektive sproščene osebe. S svoje perspektive – kakršen je bil pred dogodkom. Intervjuvanca lahko tudi prosimo, da predstavi dogajanje, kot bi ga videla druga prisotna oseba (Anderson in Pichert, 1978). Tudi pri tej tehniki uporabljamo vprašanja povej, razloži in opiši.

2.4 Sprememba vrstnega reda

Navadno intervjuvanci menijo, da morajo opisati dogodke od začetka do konca, kar je tudi običajno pri preiskovalnih intervjujih. Pri preiskovalnem intervjuju intervjuvanca prosimo, naj opiše dogodek v različnem časovnem vrstnem redu. Navadno od konca proti začetku dogajanja, lahko pa tudi od določene točke dogajanja naprej, na primer od tistega dela dogajanja, ki si ga je najbolj zapomnil (Memon in Higham, 1999). Ta tehnika je učinkovita tudi pri ugotavljanju zavajanja, saj imajo lažnivci pri kronološko nasprotnem teku opisovanja večje težave kot iskrene osebe (Vrij, 2008).

2.5 Gradnja odnosa ali raporta

Gradnja odnosa ali raporta pomeni ustvarjanje spoštljivega, empatičnega in konstruktivnega odnosa z intervjuvancem. Raport je ključen dejavnik, ki odloča o učinkovitosti intervjuja (Shepherd in Griffiths, 2013). Preiskovalci, ki imajo zmožnost razumeti in sprejeti stališča, razmišljanja in čustvovanje drugih, pokažejo razumevanje in skrb ter ostajajo čustveno stabilni, lahko hitro zgradijo

raport in s tem temelj za pridobivanje točnih informacij (Stefanko in Ferjencink, 2000). Raport je v preiskovalno intervjuvanje prenesen iz klinične in socialne psihologije, predvsem pa s področja raziskav o medosebnem vplivanju (npr. Cialdini, 2001; Keysar et al., 2008). Vse kaže, da je raport ena najučinkovitejših dopolnitev izvirnega kognitivnega intervjuja (Walsh in Bull, 2012).

Kot je že bilo omenjeno, raport pomeni vzpostavitev spoštljivega, neobtožujočega odnosa, kije brez psihične manipulacije. Slednje je tipična sestavina tradicionalnih prisilnih policijskih zaslišanj, ki je v sodobnem preiskovalnem intervjuvanju opuščena in prepovedana. Ker pogosto ne vemo točno, kaj empatija je in kako se uporabi, je dobro opozoriti na naslednje:

- Sedanjo situacijo moramo razumeti in videti z vidika osumljenca oziroma intervjuvanca.
- Enako velja za preteklost – pretekli kritični dogodek (kaznivo dejanje) moramo dojeti s perspektive intervjuvanca.
- Poskušati se moramo vživeti v občutke intervjuvanca (njegovi dvomi, pričakovanja, strahovi in druga čustva).
- Skušati moramo razumeti, s kakšnimi odločitvami se intervjuvanec sooča in kaj načrtuje.
- Empatija vključuje tudi sočutje, vendar se mu ne smemo prepustiti, ker tvegamo preveliko identifikacijo z intervjuvancem. Zadnje lahko vpliva na preiskovalno delo manj izkušenih preiskovalcev.

2.6 Prenos občutka nadzora

Gre za prenos občutka nadzora s preiskovalca na intervjuvanca. Slednjemu povemo, da pozna podatke, ki so pomembni za preiskavo, da lahko dogodek opisuje, kakor želi, in da se lahko ustavi, kadar koli želi (Fisher in Geiselman, 2010). Zaradi navodila intervjuvanec ne pričakuje specifičnih vprašanj in tudi ne pričakuje, da bo intervju vodil preiskovalec. Navodilo intervjuvancu sugerira, da ima priložnost povedati vse, kar želi. Ob uporabi te tehnike intervjuvanci pogosto navedejo podatke, ki so nepomembni za preiskavo, a pomembni zanje.

2.7 Prilagoditev načina spraševanja

Primerna vprašanja moramo postavljati ob primernem času, kar je povezano z načinom (vrstnim redom) opisovanja dogodka. Z vprašanji namreč ne smemo preskakovati trenutno obravnavanih tem pogovora (Fisher in Geiselman, 2010), kar je pogosta napaka v praksi. Izogibati se je treba prekinjanju odgovorov in, predvsem na začetku, zastavljati odprta vprašanja, ki se začenjajo z opiši, povej in pojasni. Odprta vprašanja spodbudijo daljše, izčrpnije odgovore, kar velja zlasti za bolj inteligentne osebe (Hargie in Dickson, 2004). Nato sledijo primerna zaprta vprašanja s kako, kaj, zakaj, kdaj, kje in kdo, ki jih označujemo kot preiskovalna vprašanja (Griffiths in Milne, 2006). Ta vprašanja spodbujajo pogovor in omogočajo pridobiti natančnejše informacije ter nadzor nad vodenjem pogovora (Hargie in Dickson, 2004). Vprašanja, kot so sestavljena in vodilna vprašanja (sugerirajo odgovor) in vprašanja s prisilno izbiro odgovorov ter izražanje preiskovalčevih mnenj ali trditev, so neprimerni načini vodenja pogovora z intervjuvancem (Griffiths in Milne, 2006; Powell, Hughes-Scholes, Smith in Sharman, 2012). S takim spraševanjem namreč preidemo v obtožilni ali prisilni način zasliševanja, kar onemogoča vzpostavitev raporta. Dobro je tudi uporabljati nekajsekundne premolke pred vprašanji in po njih ter po pridobljenih odgovorih, saj to intervjuvance vzpodbuja k intenzivnejšemu sodelovanju v pogovoru (Hargie in Dickson, 2004).

Tabela 1: Primerna in neprimerna preiskovalna vprašanja (Shepherd, 2007)

	TIP	OPIS	PRIMER
Primerna vprašanja	Odprta vprašanja	Omogočajo pridobivanje pestrega nabora najrazličnejših informacij. Intervjuvancu dajejo svobodo pri odgovarjanju.	Povej ... Opiši ... Pojasni ...
	Preiskovalna vprašanja	Z njimi pridobivamo bolj specifične, podrobne informacije.	Kdo? Kaj? Zakaj? Kje? Kdaj? Kako?
	Primerna zaprta da/ne vprašanja	Omogočajo razjasnitev nejasnosti. Taka vprašanja postavimo šele potem, ko je intervjuvanec podal izjavo, sicer imajo lahko sugestivni učinek.	Ali si ti razbil steklo na vratih?
Neprimerna vprašanja	Neprimerna zaprta da/ne vprašanja	Imajo enako strukturo kot primerna da/ne vprašanja, a so postavljena ob neprimernem času (med dajanjem izjave) in so lahko sugestivna.	V primeru, če intervjuvanec prej ni omenil udarca: »In potem si udaril žensko?«
	Sugestivna (vodilna) vprašanja	Intervjuvanca navajajo na določen odgovor.	Saj veš, da je to zelo resen telesni napad na drugo osebo, kajne?
	Vprašanja s prisilno izbiro odgovora	Intervjuvancu predstavimo nekaj možnih odgovorov, med katerimi izbira. Ta vprašanja so sugestivna, a za razliko od prejšnjih ponujajo več odgovorov.	Si žrtev udaril v obraz ali trebuh ali si jo brnil v nogo?
	Večkratna ali sestavljena vprašanja	V enem vprašanju postavimo več podvprašanj.	Povej mi, kaj si počel čez dan, kdaj si prišel domov in kdaj si šel spat?
	Podajanje mnenj	Preiskovalec pove lastno mnenje, povezano s kritičnim dogodkom. To je psihološki pritisk na intervjuvanca, ki sili k podajanju zanj obremenilnih izjav.	Mislim, da si ti napadel to žensko, ker sem se pogovarjal z njo, in mislim, da govori resnico.

2.8 Vodenost predstavljane

Izpopolnjen kognitivni intervju oziroma preiskovalni intervju je dopolnjen tudi s tehniko miselnega ali vodenega predstavljanja dogajanja ali podrobnosti, povezanih z dogodkom, kot so na primer predmeti, obrazi in oblačila. Tehnika je nekoliko tvegana, saj lahko vodi v izmišljanje podrobnosti. Pri osumljencih je njena uporaba vprašljiva, saj so lahko motivirani, da zavajajo preiskovalce.

2.9 Druge tehnike

Pri preiskovalnem intervjuvanju se uporabljajo tudi druge namenske tehnike, ki omogočajo preverjanje verodostojnosti informacij. Tako se na primer uporablja tehnika premišljenega soočanja z dokazi (ang. Strategic Use of Evidence), pri kateri se osumljencu postopoma in premišljeno predstavljajo vse bolj obremenilni dokazi (Sellers in Kebbell, 2009). Ob premišljenem soočanju z dokazi se osumljenci soočajo s protislovji v svojih izjavah (Walsh in Bull, 2015), kar je za lažnivce dodatna kognitivna obremenitev, ki dviguje verjetnost odkritja zavajanja in pridobitve priznanja (Sellers in Kebbell, 2009). Uporabljata se tudi tehnika postavljanja nepričakovanih vprašanj in tehnika risanja skic, povezanih z zločinom, ki omogoča pridobivanje raznolikih informacij in dodatno kognitivno obremenjuje osumljence, ki zavajajo (Leins, Vrij, Leal in Mann, 2011). Kognitivni ali verbalni pokazatelji laganja (npr. posploševanja in neskladnosti) so bolj zanesljivi kot neverbalni pokazatelji (npr. višina glasu in omejenost kretenj), pri katerih je ugotavljanje zavajanja pogosto na ravni ugibanja (DePaulo et al., 2003; Hauch, Sporer, Michael in Meissner, 2014). Z uporabo tehnik induciranja kognitivnih obremenitev osumljenci izkažejo več verbalnih znakov zavajanja kot pri klasičnih policijskih zaslišanjih (Vrij, Mann, Kristen in Fisher, 2007), zato je takšna dopolnitev preiskovalnega intervjuja dokaj uporabna. Treba je omeniti, da se nekatere druge tehnike ugotavljanja zavajanja, ki so predvsem v ZDA priljubljene med praktiki, ne uporabljajo v sklopu preiskovalnega intervjuja. Gre na primer za poligrafiranje, ki je razumljeno kot prisilna in zastraševalna zasliševalska tehnika (Kassin, 2004). Podobno velja tudi za tehniko besednega ugotavljanja laganja SCAN, ki je kvaziznanstvena in neučinkovita (Areh, v tisku). Tudi analiza nebesednega vedenja, ki naj bi imela namen ugotavljati zavajanje, je izključena iz preiskovalnega intervjuvanja, saj se z njo spuščamo na raven ugibanja o zavajanju intervjuvanca. Nebesedno vedenje intervjuvancev se spremlja le z namenom ugotavljanja »vročih točk«. Delov izjav torej, ob katerih se vedenje spremeni, kar je lahko koristno pri oblikovanju nadaljnjih vprašanj, nikakor pa to ne more biti razumljeno kot pokazatelj zavajanja.

3 STRUKTURA PREISKOVALNEGA INTERVJUJA

V tem poglavju je predstavljen postopek izvedbe preiskovalnega intervjuja z nekaterimi praktičnimi napotki. Pristop zbiranja informacij, ki ga pooseblja britanski PEACE, je osredotočen na iskanje dejstev, ki so povezana z zločinom, in ne več na pridobivanje priznanj (Bull in Soukara, 2010), kar bistveno zmanjša verjetnost uporabe psihičnih pritiskov in zavajanj (Dixon, 2010). V kontekstu tega

pristopa se ne uporablja več izraz zaslišanje, temveč izraz preiskovalni intervju, s čimer se poudarja pomen vzpostavitve spoštljivega odnosa z osumljencem. Gre za način »zasliševanja«, ki je in še marsikje bo izrinil konvencionalne prisilne zasliševalske modele. Kratica PEACE označuje pet ločenih faz preiskovalnega intervjuja (Gudjonsson, 2003; Shepherd, 2007):

3.1 Priprava in načrtovanje (P – preparation)

Preiskovalci se pripravijo in izdelajo načrt intervjuja ter določijo njegov namen in cilje. Izvedbo intervjuja prilagodijo intervjuvancu (osumljenec, žrtev, priča ali oseba, ki je vir informacij), vrsti zločina in kontekstu kaznivega dejanja.

3.2 Vpleti in pojasni (E – engage and explain)

Intervjuvancu se predstavijo namen intervjuja in sodelujoče osebe ter se mu pojasnijo njegove pravice (miranda). V tej fazi se vzpostavi odnos z intervjuvancem in predstavijo se obremenilni dokazi, če gre za osumljenca. Policisti intervjuvanca vpletejo v pogovor. Pri tem se uporabljajo različni ukrepi za spodbujanje nastanka raporta, kot so:

- Nasmeh, prijazen in vljuden začetek pogovora. Pazimo na primeren stisk roke. Če je komu neprijetno dati roko drugi osebi, se je bolje temu izogniti. Druga oseba lahko začuti nelagodje, kar ovira izgradnjo raporta.
- Čim več gledamo v oči, a ne strmimo v intervjuvanca.
- Uporabimo zrcaljenje, posnemamo vedenje intervjuvanca, a to ne sme biti očitno. Na primer: če se intervjuvanec nasloni nazaj na stol, naredimo podobno čez nekaj trenutkov.
- Delamo na ustvarjanju vtisa podobnosti; raport se lažje vzpostavi, če intervjuvanec začuti podobnost z izpraševalcem (npr. način oblačenja, govorjenja, hobiji, interesi in odnos do sveta).
- Tudi če začetne teme niso zanimive ali pomembne za preiskovalce, pustimo intervjuvanca, da govori. Dobro je začeti sproščeno, z vsakdanjimi stvarmi ali stvarmi, ki zanimajo intervjuvanca. Včasih je treba tako vztrajati tudi več kot 20 minut.
- Odsvetovano je imeti prekrizane roke ali roke oprte na boke.

- Ko gre za pogovor, ki je povezan s kritičnim dogodkom, ni dobro biti zleknjen na stolu. Bolje je, da se rahlo nagnemo naprej. To daje znak, da smo pozorni, da nam je pomembno, kar intervjuvanec govori.
- Če česa ne razumemo, vprašamo. Tako pokažemo, da nam je njegovo razmišljanje pomembno in ga želimo razumeti.
- Dobro je uporabljati prikimavanje in besede, ki kažejo zanimanje (npr. aha, aha, ja, mhm).
- Dobro je tudi povzeti, kar je intervjuvanec povedal, kot da želimo preveriti, ali razumemo.
- Vredno je poskusiti biti všeč intervjuvancu. Takim osebam se osumljenci prej razkrijejo.

3.3 Pridobivanje izjave (A – account)

Ta faza je jedro intervjuja, v katerem preiskovalci pridobijo podatke. Intervjuvanca ne smejo prekinjati, postavljajo se predvsem odprta vprašanja (npr. povejte, kaj se je dogajalo). Pri koncu faze preiskovalci intervjuvanca soočijo s protislovji in nedoslednostmi ter prosijo za pojasnitev. Pomembno je, da se ne odzovemo takoj, ko opazimo protislovja. Če je le primerno, intervjuvanca pustimo, da nadaljuje s pripovedjo. Intervjuvanec, ki zavaja, bo verjetno dojel, da se je zapletel in sam ponudil pojasnilo. Če intervjuvanca takoj soočimo s protislovji, se lahko počuti ogrožen in to slabi raport. Bolje je, da ima občutek, da je vse pod njegovim nadzorom in da mu uspeva vzdrževati videz verodostojnosti.

Če so odgovori intervjuvanca skopi ali površni (npr. vsebujejo malo podrobnosti, luknje, preskakovanje tem pri opisovanju dogajanja), potem povzamemo, kar je intervjuvanec že povedal, in zastavimo nekaj dodatnih vprašanj, pri čemer med njimi uporabimo premolke. Če nam ne uspe pridobiti novih informacij, se začnemo pogovarjati o naslednji temi in se kasneje, ko je tema obdelana, vrnemo na prejšnjo temo.

3.3.1 Obvladovanje neprimerne ali motečega vedenja

Priporočljivo je ignoriranje neprimerne ali motečega vedenja. Takojšnje reakcije na takšno vedenje ustvarjajo vtis togosti, občutljivosti in pretirane discipliniranosti. To lahko ovira vzpostavitev raporta. Če se moteče vedenje ponavlja, potem se je dobro odzvati, ko se na primer provokacija pojavi tretjič.

V takem primeru sklepamo, da gre za neprimeren vzorec vedenja in ne za spontano reakcijo. Takšno vedenje lahko ugasnemo, če postopamo takole:

- Osebi povemo, da se morda ne zaveda, da je njen odziv moteč.
- Opišemo moteče vedenje (npr.: »Rad bi ti povedal, da me vsakič, ko te vprašam o ..., prekineš.«).
- Razložimo, zakaj je to problematično (npr. »Tako ne moremo napredovati, potrebno bo še več časa, da se pogovorimo o tej zadevi.«).
- Jasno povemo, kaj je treba spremeniti (npr. »Prosim, ne prekinjaj me, ko govorim ..., dovoli mi, da končam ..., potem bom posvetil vso pozornost temu, kar želiš povedati.«).
- Povemo še, kakšne so lahko posledice motečega vedenja (npr. »Če bo šlo tako naprej, da me prekinjaš, potem ne bom mogel drugega, kot da ...«).
- Pogovor se nadaljuje. Če se moteče vedenje znova pojavi, ga enkrat ali dvakrat ignoriramo, nato ponovimo zgoraj opisani postopek. Pri tem je dobro, da prekinjanja ne jemljemo osebno, se ne odzivamo ježno ali razdraženo in ne prekinemo intervjuja.

3.3.2 Obvladovanje odpora intervjuvanca

Pri obvladovanju odporov je dobro upoštevati naslednje nasvete:

- Ne dovolimo, da intervjuvanec narekuje tempo našega odzivanja. Zato ne hitimo pri odzivih in uporabljamo nekajsekundne premolke. Ti umirjajo pogovor, dajo možnost, da premislimo in vzpodbujajo intervjuvanca, da govori naprej.
- Opomnimo se, da moramo biti čim bolj odprtega duha (brez predsodkov, obtožb in očitnih čustvenih reakcij).
- Vedemo se, kot da pozorno poslušamo in nam je zadeva pomembna. Smo strpni, razumevajoči in čustveno neprizadeti ob pridobljenih informacijah. Distancirati se je treba od intenzivnega čustvenega doživljanja, ker to zamegli presojo in vpliva na vodenje pogovora (lahko začnemo nastopati bolj agresivno).
- Zelo pomembno je, da se vedemo, kot da oseba ni kriva.
- Dobro je, da izpraševalec ali partner približno šteje število zanikanj. Če se ta nenadoma pojavijo v večjem številu, je dobro premisliti o smiselnosti nadaljevanja pogovora o specifični temi. Če so zadeve premalo preverjene in je

soočanje z določenimi podrobnostmi neupravičeno (morda imamo celo napačne informacije), potem se z nadaljevanjem zanikanja ruši raport. Intervjuvanec se lahko zapre in naslednjič bomo imeli težave pri vzpostavljanju zaupanja. Bolje je prenehati in preiti na drugo temo ter kasneje preveriti informacije. Temo lahko raziščemo pri naslednjem intervjuju.

3.3.3 Izmikanje ali izogibanje

Ko opazimo izmikanje ali izogibanje določenim vprašanjem ali temi, je dobro postopati takole:

- Če intervjuvanec na vprašanja odgovarja z vprašanji, naredimo premolk. Če po premolku ne nadaljuje, ponovimo vprašanje.
- Pri poskusih spreminjanja teme pogovora pokažemo zanimanje za povedano, a mu povemo, da se o tem lahko pogovorimo kasneje, zdaj pa je treba obdelati prvotno temo.
- Če se intervjuvanec sklicuje na drugo osebo (npr. vprašajte njega), naredimo podobno kot prej.
- Če se oseba skuša pregovarjati ali prerekati o nečem, ne smemo zagristi v vabo. Če se bomo odzvali, bo vedel, da je našel nekaj, kar nas iritira in bo verjetno vztrajal. Naredimo premolk in nato ponovimo vprašanje.
- Na poskuse razvrednotenja kompetentnosti preiskovalca (npr. »Ti pa ne opravljaš svojega dela prav dolgo?«) se je najbolje odzvati z ignoriranjem. Lahko naredimo premor ali pa preprosto nadaljujemo, kot da se ni nič zgodilo. Ker gre morda za poskus zastraševanja, vzbujanja nelagodja, rušenja samozavesti in največkrat za poskus zмести preiskovalca, ostanemo mirni, vzdržujemo očesni stik in se ne premikamo.
- Pri dajanju skopih odgovorov (npr. da ali ne) po odgovoru naredimo nekajsekundni premolk, ki intervjuvanca vzpodbuja k nadaljevanju. Pomaga tudi, če mirno rečemo, naj si kar vzame čas ali da naj kar premisli, preden odgovori.
- Poskusimo se izogniti temu, da bi kdor koli doživljal intenzivna čustva. Kot izpraševalci ne smemo dovoliti, da nas okoliščine potegnejo vase. Povzdigovanje glasu, jezo, ogorčenje in sovražnost je težko nadzorovati, poleg tega pa se ta čustva lahko prenesejo na drugo osebo (poklicnega kolega ali intervjuvanca).
- Ko opazite, da se intervjuvanec odziva čustveno, uporabite empatičen pristop, da zmanjšate napetost in vzdržujete raport. Na primer: »Imam občutek, da ti

je neprijetno govoriti o ... Greva korak nazaj? ... Res bi rad vedel, kaj je razlog za tvoje nelagodje pri pogovarjanju o ...«

- Uporabite zrcaljenje nasprotnega vedenja. Če postane intervjuvanec napet, se poskusite vesti bolj sproščeno, upočasnite tempo pogovora, delajte nevsiljive premolke.
- Če je intervjuvanec razdražen ali celo jezen, se ne smemo nasmihati ali smejati. Tudi če je naš namen dober (sproščanje situacije), je to preveč tvegano, saj lahko podžge jezo.
- Če pride do izbruha čustev, pustite, da se intervjuvanec »zventilira«. Dajte mu čas, da sprostí čustven impulz. Po ventilaciji se bo umiril, morda se bo počutil celo utrujeno in takrat bo priložnost, da se vrnete k temi pogovora. Če intervjuvanec zajoka, je najbolje utihniti in počakati. Ko se pomiri, nadaljujemo.

3.4 Zaključek (C – closure)

Preiskovalec povzame ugotovitve iz intervjuja in osumljenega vpraša, ali se z njimi strinja in ali želi kaj dodati ali spremeniti. Od intervjuvanca se vljudno poslovimo, zahvalimo se mu za sodelovanje, mu povemo, da je bil pogovor koristen, in kako se bodo zadeve razvijale naprej.

3.5 Vrednotenje (E – evaluation)

Preiskovalci presodijo uporabnost pridobljenih podatkov in analizirajo učinkovitost ter korektnost izvedbe intervjuja (supervizija). Pri ovrednotenju kakovosti izvedbe intervjuja je dobro pregledati in analizirati posnetek pogovora. Tako dobi preiskovalec vpogled v svoje spretnosti in šibkosti ali spodrsaljaje ter pridobiva izkušnje.

Z uporabo modela preiskovalnega intervjuvanja dosežemo načrtovano, premišljeno in etično intervjuvanje, ki spodbuja preiskovalca, da ostaja nepristranski in tako pridobiva točnejše informacije (Oxburgh in Dando, 2011). Vredno je tudi omeniti, da je pri modelu PEACE obvezno snemanje zaslišanj, kar ščiti osumljenca pred možnimi zlorabami s strani policije (Walsh in Bull, 2013), preiskovalce pa pred lažnimi obtožbami o zlorabah in dviguje verodostojnost njihovega dela (Sullivan, Vail in Anderson, 2008). Posneta zaslišanja so lahko dragocen vir spregledanih informacij in ponujajo možnost naknadne analize izjav, zato bistveno prispevajo k večji učinkovitosti preiskovalnega dela.

4 ZAKLJUČEK

V grobem lahko ločimo dva tipa policijskih zaslišanj: prisilno zdravorazumsko zaslišanje in preiskovalno intervjuvanje, ki temelji na pristopu zbiranja informacij. Če je zaslišanje izvedeno v duhu prvega, torej obtožilnega zasliševalskega pristopa, obstaja večja verjetnost, da pride do zanikanja in odpora krivih storilcev (Vandrehallen, Vervaeke in Holmberg, 2011). Intervjuvanec zaradi siljenja k sprejetju sugeriranih stališč ali prepričanj zavzame in okrepi nasprotna stališča in izkazuje odpor ob nadaljnjem zasliševanju (Miron in Brehm, 2006). Zaradi tega lahko preiskovalci pridobivajo zavajajoče podatke, najpogosteje pa se osumljeni preprosto uprejo z molkom.

Če torej želimo doseči sodelovanje intervjuvancev, potem je treba delati na gradnji odnosa med preiskovalcem in intervjuvancem. Zato je razumljivo, da se raport poudarja kot najbolj značilen in pomemben element učinkovitega preiskovalnega intervjuja (Vandrehallen in Vervaeke, 2014). Omogoča namreč (i) pridobivanje podrobnejših izjav (Walsh in Bull, 2012), (ii) spodbuja pojav priznanj krivih osumljencev (Goodman-Delahunty, Martschuk in Dhami, 2014), (iii) vzbuja manj odpora kot prisilne zasliševalske tehnike (Alison et al., 2014) in (iv) spodbuja sodelovanje intervjuvancev s policijo (Holmberg in Madsen, 2014; Vandrehallen et al., 2011).

Videti je, da v Sloveniji težimo k uporabi prisilnega ali obtožilnega načina zasliševanj. Slovenska zaslišanja niso popolnoma prisilna, a kaže, da se pri njih uporabljajo tehnike, ki so tipične za prisilni zasliševalski pristop (Areh, Walsh in Bull, 2015). Razlogov za to je več – od pomanjkljivega znanja strokovnjakov do pomanjkljivih usposabljanj kriminalistov, ki s psihološkega vidika zanemarjajo pomen medosebne dinamike pri zasliševanjih. Med najbolj uporabljenimi zasliševalskimi tehnikami pri nas najdemo tiste, ki so priporočane v ameriških priročnikih za prisilna zaslišanja (Areh et al., 2015; Areh, Zgaga in Flander, 2016). To so na primer: zaigrana empatija, sklicevanje na osumljenčevo vero in vest, ponujanje moralnih opravičil za storjen zločin, namigovanje na obstoj obremenilnih dokazov, uporaba tehnike strog – blag policist, zmanjševanje pomena zločina, sklicevanje na osumljenčeve osebne koristi in uporaba tehnik, ki so intervjuvancem zavajajoče predstavljene kot diagnostična orodja za ugotavljanje laži, kot sta na primer poligraf (glej Areh, 2011; Areh in Jaklin, v tisku) in še bolj sporna tehnika SCAN (glej Areh in Baić, v tisku).

Pereč problem obtožilnih zasliševanj je tudi prepričanje preiskovalcev, da zaslišujejo krive osumljence (Kassin et al., 2007; Stephenson in Moston, 1993;

Walsh in Milne, 2007). To velja tudi za slovenske kriminaliste, saj so v 90 % zaslišanj prepričani, da je osumljenec tudi storilec zločina (Areh et al., 2015). Pred dvajsetimi leti so v Veliki Britaniji ugotovili, da so bili preiskovalci v 73 % zaslišanj prepričani o krivdi osumljenca (Stephenson in Moston, 1993), v eni zadnjih študij pa je delež padel na dve tretjini (Walsh in Milne, 2007). Ta podatek je pomenljiv, saj je padec najverjetneje povezan s preходом s prisilnega zasliševalskega pristopa na pristop zbiranja informacij. Prepričanost v osumljenčevo krivdo namreč pomeni tveganje za pristransko preiskavo, saj, med drugim, navaja preiskovalce k agresivnejšim zaslišanjem (Kassin, Appleby in Torkidson Perillo, 2010). Ta se lahko končajo z lažnimi priznanji, neupravičenimi obsodbami ali pa s tavanjem preiskovalcev v slepih ulicah, kar je posledica odpora in zavajanj intervjuvancev.

Velja omeniti še en resen problem slovenskih zaslišanj. Pogovori z osumljenci v Sloveniji navadno niso posneti (Areh et al., 2015). Ker se informativni pogovori in zaslišanja ne snemajo, se preiskovalci ne morejo učiti na osnovi povratnih informacij, nemogoče je preveriti potek zaslišanj in analizirati pridobljene informacije, osumljenci pa lahko manipulirajo s pravosodjem, ko na sodnih razpravah zavajajo o dogajanju med zaslišanji. Seveda so zaradi odsotnosti snemanj odprta tudi vrata za psihično manipuliranje z intervjuvanci. To je še bolj zaskrbljujoče, če upoštevamo, da je večina z razgovori pridobljenih informacij pridobljena v informativnih razgovorih, ko odvetniki niso prisotni.

Če povzamemo, obtožilni zasliševalski pristop pogosto izzove negativen odnos do policije s strani intervjuvancev (Gudjonsson, 2003) in ti zato ne želijo sodelovati s preiskovalci. Uporaba raporta je zato dobra rešitev pri zmanjševanju odpora intervjuvancev in za povečevanje pripravljenosti za sodelovanje s kriminalisti. To je očitna in potrjena prednost preiskovalnega intervjuvanja pred prisilnim zasliševanjem, zato bi bilo treba razmisliti, kako lahko čim prej zgradimo slovenski model preiskovalnega intervjuvanja, ki bo temeljil na pristopu zbiranja informacij.

UPORABLJENI VIRI

1. Alison, L. J., Alison, E., Noone, G., Elntib, S., Waring, S. in Christiansen, P. (2014). Whatever you say, say nothing: Individual differences in counter interrogation tactics amongst a field sample of right wing, AQ inspired and paramilitary terrorists. *Personality and Individual Differences*, 68, 170–175. doi: 10.1016/j.paid.2014.04.031
2. Anderson, R. C. in Pichert, J. S. (1978). Recall of previously unrecalable information following a shift in perspective. *Journal of Verbal Learning and Verbal Behavior*, 17, 1–12. doi: 10.1016/S0022-5371(78)90485-1
3. Areh, I. (2011). Forenzična psihologija: predstavitev, pričanje in ugotavljanje laži. Ljubljana: University of Maribor. doi: 10.13140/RG.2.1.3026.4165
4. Areh, I. in Baić, V. (v tisku). Znanstvena izhodišča, zanesljivost in veljavnost tehnik za ugotavljanje besednega zavajanja. *Revija za kriminalistiko in kriminologijo*.
5. Areh, I., Walsh, D. in Bull, R. (2015). Police interrogation practice in Slovenia. *Psychology, Crime & Law*, 21, 1–15.
6. Areh, I., Zgaga, S. in Flander, B. (2016). Police interrogation of suspects in Slovenia: Selected legal and psychological aspects. V D. Walsh, G. Oxburgh, A. Redlich in T. Myklebust (ur.), *International developments and practices in investigative interviewing and interrogation: Volume 2 (Suspects)* (str. 204–214). London: Routledge.
7. Areh, I. in Jaklin, K. (v tisku). Znanstveni premislek o psihofiziološkem ugotavljanju zavajanja. *Psihološka obzorja*.
8. Borum, R. (2006). Approaching truth: behavioral science lessons on educating information from human sources. V *Intelligence Science Board* (ur.), *Educating information: Science and art in interrogation – Foundations for the future* (str. 17–43). Washington, DC: National Defense Intelligence College Press.
9. Bower, G. H. (1967). A multicomponent theory of the memory trace. *Psychology of learning and motivation* (Vol. 1). New York: Academic Press.
10. Bull, R. in Soukara, S. (2010). Four studies of what really happens in police interviews. V G. D. Lassiter in C. A. Meissner (ur.), *Police interrogations and false confessions: Current research, practice, and policy recommendations* (str. 81–95). Washington, DC: American Psychological Association.
11. Cialdini, R. B. (2001). The science of persuasion. *Scientific American*, 284, 76–81. doi: 10.1038/scientificamerican0201-76.
12. Dixon, D. (2010). Questioning suspects: A comparative perspective. *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 26, 426–440. doi: 10.1177/1043986210377107

13. Fisher, R. P. in Geiselman, R. E. (2010). The Cognitive Interview method of conducting police interviews: eliciting extensive information and promoting therapeutic jurisprudence. *International Journal of Law and Psychiatry*, 33, 321–328.
14. Goodman-Delahunty, J., Martschuk, N. in Dhami, M. K. (2014). Interviewing high values detainees: Securing cooperation and reliable disclosures. *Applied Cognitive Psychology*, 28, 883–897. doi: 10.1002/acp.3087
15. Griffiths, A. in Milne, R. (2006). Will it all end in tiers? Police interviews with suspects in Britain. V T. A. Williamson (ur.), *Investigative Interviewing: rights, research, regulation* (str. 167–189). Devon: Willan.
16. Gudjonsson, G. H. (2003). *The Psychology of Interrogations and Confessions. A Handbook* (2nd ed.). Chichester: John Wiley & Sons, Ltd.
17. Hargie, O. in Dickson, D. (2004). *Skilled Interpersonal Communication: Research, Theory, and Practice*. London: Routledge.
18. Inbau, F. E., Reid, J. E., Buckley, J. P. in Jayne, B. C. (2013). *Criminal interrogation and confessions* (5th ed.). Burlington, MA: Jones and Bartlett Learning.
19. Kassin, S. M. in Gudjonsson, G. H. (2004). The psychology of confessions: A review of the literature and issues. *Psychological Science in the Public Interest*, 5, 33–67. doi: org/10.1111/j.1529-1006.2004.00016.x
20. Kolker, R. (24. 8. 2016). A severed head, two cops, and the radical future of interrogation. *Magazine*. Pridobljeno s <http://www.wired.com/2016/05/how-to-interrogate-suspects/>
21. Leins, D., Fisher, R. P., Vrij, A., Leal, S. in Mann, S. (2011). Using sketch drawing to induce inconsistency in liars. *Legal & Criminological Psychology*, 16, 253–265. doi: 10.1348/135532510X501775
22. Meissner, C. A., Redlich, A. D., Bhatt, S. in Brandon, S. (2012). Interview and interrogation methods and their effects on true and false confessions. *Campbell Systematic Reviews*, 13. doi: 10.4073/csr.2012.13
23. Meissner, C. A., Redlich, A. D., Michael, S. W., Evans, J. R., Camilletti, C. R., Bhatt, S. in Brandon, S. (2014). Accusatorial and information-gathering interrogation methods and their effects on true and false confessions: a meta-analytic review. *Journal of Experimental Criminology*, 10, 459–486. doi: 10.1007/s11292-014-9207-6
24. Memon, A. in Higham, P. A. (1999). A review of the cognitive interview. *Psychology, Crime & Law*, 5, 177–196. doi: 10.1080/10683169908415000
25. Miron, A. M. in Brehm, J. W. (2006). Reaktanz theorie – 40 Jahre später. *Zeitschrift für Sozialpsychologie*, 37(1), 9–18. doi: 10.1024/0044-3514.37.1.9

26. Oxburgh, G. E. in Dando C. J. (2011). Psychology and interviewing: what direction now in our quest for reliable information? *The British Journal of Forensic Practice*, 13, 135–144. doi:org/10.1108/14636641111134378
27. Powell, M. B., Hughes-Scholes, C. H., Smith, R. in Sharman, S. J. (2012). The relationship between investigative interviewing experience and open-ended question usage. *Police Practice and Research: An International Journal*, 15, 283–292. doi: 10.1080/15614263.2012.704170
28. Sellers, S. in Kebbell, M. R. (2009). When should evidence be disclosed in an interview with a suspect? An experiment with mock-suspects. *Journal of Investigative Psychology and Offender Profiling*, 6, 151–160. doi: 10.1002/jip.95
29. Shepherd, E. (2007). *Investigative Interviewing. The Conversation Management Approach*. Oxford: Oxford University Press.
30. Štefanko, P. in Ferjenčik, J. (2000). Identification of dimensions of opener ability. *Studia Psychologica*, 42, 279–282.
31. Sullivan, T. P., Vail, A. W. in Anderson, H. W. (2008). The case for recording police interrogation. *Litigation*, 34(3), 1–8.
32. Tulving, E. in Thomson, D. (1973). Encoding specificity and retrieval processes in episodic memory. *Psychological Review*, 80, 352–373.
33. Vanderhallen, M. in Vervaeke, G. (2014). Between investigator and suspect: The role of working alliance in investigative interviewing. V R. Bull (ur.), *Investigative Interviewing* (str. 63–90). New York, NY: Springer.
34. Vanderhallen, M., Vervaeke, G. in Holmberg, U. (2011). Witness and suspect perceptions of working alliance and interviewing style. *Journal of Investigative Psychology and Offender Profiling*, 8, 110–130. doi: 10.1002/jip.138
35. Vrij, A. (2008). *Detecting lies and deceit: Pitfalls and opportunities*. Chichester: John Wiley & Sons.
36. Vrij, A., Mann, S., Kristen, S. in Fisher, R. P. (2007). Cues to deception and ability to detect lies as a function of police interview styles. *Law and Human Behavior*, 31, 499–518. doi: 10.1007/s10979-006-9066-4
37. Walsh, D. in Bull, R. (2012). How do interviewers attempt to overcome suspects' denials? *Psychiatry, Psychology & Law*, 19, 151–168. doi: 10.1080/13218719.2010.543756
38. Walsh, D. in Bull, R. (2013). The investigation and investigative interviewing of benefit fraud suspects in the UK: Historical and contemporary perspectives. V B. Cooper, D. Griesel, in M. Ternes (ur.), *Applied issues in investigative*

- interviewing, eyewitness memory, and credibility assessment (str. 33–58). New York: Springer.
39. Walsh, D. in Bull, R. (2015). Interviewing suspects: examining the association between skills, questioning, evidence disclosure, and interview outcomes. *Psychology, Crime & Law*, 21, 661–680. doi: 10.1080/1068316x.2015.1028544
 40. Walsh, W. D. in Bull, R. (2012). How do interviewers attempt to overcome suspects' denials? *Psychiatry, Psychology & Law*, 19, 151–168. doi: 10.1080/13218719.2010.543756
 41. Walters, S. B. (2003). *Principles of kinesic interview and interrogation*. Boca Raton, FL: CRC Press.
 42. Zulawski, D. E., Wicklander, D. E., Sturman, S. G. in Hoover, L. W. (2001). *Practical aspects of interview and interrogation* (2nd ed.). Boca Raton, FL: CRC Press.

OSNUTEK NOVELE ZKP-N: KAJ PRINAŠA NA PODROČJU ODKRIVANJA, PREISKOVANJA IN DOKAZOVANJA GOSPODARSKIH KAZNIVIH DEJANJ?

dr. Primož Gorkič

POVZETEK

Osnutek Zakona o spremembah in dopolnitvah ZKP (ZKP-N)¹ širše odmeva predvsem zaradi pristopa, ki ga je Ministrstvo za pravosodje ubralo pri odpravljanju ali vsaj zmanjševanju pomena sodne preiskave. Nedvomno bodo načrtovane spremembe že v tem delu korenito posegle v notranjo dinamiko odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj, zlasti v razmerja med policijo in državnim tožilcem ter med državnim tožilcem in drugimi državnimi organi.

Za področje odzivanja na gospodarsko kriminaliteto pa se zdijo pomembnejše nekatere druge spremembe, ki v javnosti niso posebej odmevale. Te spremembe se v marsičem dotikajo prav vprašanj, ki so z odzivanjem na gospodarsko kriminaliteto najtesneje povezane in so v zadnjem času – sploh v zvezi s preiskovanjem t. i. bančne kriminalitete – tudi močno odmevale. Novela ZKP-N bi namreč spremenila preiskovalna dejanja, s katerimi se pridobivajo t. i. zaupni podatki, tudi podatki, ki imajo značaj poslovne skrivnosti. Konkretnije, novela ZKP-N krepko spreminja ureditev t. i. zahteve za posredovanje listin in drugih predmetov ter zahteve za posredovanje podatkov in ravnanje z zaseženim gradivom, ki (verjetno) vsebuje zaupne podatke.²

THE DRAFT AMENDED CRIMINAL PROCEDURE ACT (ZKP-N) AND THE NOVELTIES IT INTRODUCES TO THE FIELD OF THE DETECTION, INVESTIGATION AND PRODUCTION OF EVIDENCE IN CASES OF ECONOMIC CRIME

Primož Gorkič, PhD

ABSTRACT

The draft act amending the Criminal Procedure Act (ZKP-N)³ has received a wide public response mainly due to the approach used by the Ministry of Justice to eliminate or at least reduce the importance of judicial investigation. Undoubtedly the planned changes will substantially alter the internal dynamics of detecting and investigating criminal offences, in particular the relationship between the police and

¹ Dostopno na www.mp.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/predpisi_v_pripravi/ (9. 11. 2016).

² O veljavni ureditvi, gl. P. Gorkič, K. Šugman Stubbs, Dokazovanje v kazenskem postopku, GV Založba, Ljubljana, 2011.

³ Available at www.mp.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/predpisi_v_pripravi/ (9 November 2016).

the state prosecutor's office and between the state prosecutor's office and other state bodies.

However, in the field of responding to economic crime, certain other changes that the general public has paid no special attention to seem to be more important. In many ways, these changes refer to issues that are closely linked to responding to economic crime and which have recently resonated strongly with the general public, particularly relating to the investigation of bank crime. The amended ZKP-N would alter the investigative actions which serve to collect confidential information, including information which is classified as a trade secret. More specifically, the amended ZKP-N substantially alters the regulation of the submission of requests to obtain documents and other items and of the submission of requests for data transmission and the handling of seized material which (or which probably) contains confidential information.⁴

1 SPLOŠNA UREDITEV ZAHTEVE ZA POSREDOVANJE LISTIN, PREDMETOV, PODATKOV

Trenutno stanje na tem področju pokaže, da je intervencija zakonodajalca neizogibna. Zahteva za izročitev listin oziroma predmetov ali za posredovanje podatkov sistematično v Zakonu o kazenskem postopku (ZKP)⁵ sploh ni bila urejena; če je bila, pa je ob odločbah Ustavnega sodišča RS in sodbah Evropskega sodišča za človekove pravice postalo jasno, da ni ustrezna.

V ZKP je določno urejena pravzaprav le izročitev predmetov, ki jo odredi sodišče (drugi odstavek 220. člena ZKP). Trenutno veljavna zakonska določba je zapisana splošno: ne razlikuje med različnimi naslovniki ali različnimi kategorijami podatkov, ki bi jih predmeti (npr. elektronska naprava ali listina) lahko ponudili kot nosilci podatkov. Neizpolnitev zahteve sodišča je mogoče kaznovati z denarno kaznijo ali zaporom.

To pa ne pomeni, da izročitve predmetov ne bi mogla zahtevati policija. Zahteva za izročitev predmetov je eno od preiskovalnih dejanj, ki jih sme policija opravljati na podlagi splošne preiskovalne klavzule iz drugega odstavka 148. člena ZKP. Tudi (ustavno)sodna praksa je to potrdila (npr. v odločbi št. Up-62/98 z dne 1. 7. 1999):

⁴ On the applicable regulation, see P. Gorkič and K. Šugman Stubbs (2011), *Dokazovanje v kazenskem postopku* ["production of evidence in criminal proceedings"], GV Založba, Ljubljana.

⁵ Uradni list RS, št. 32/12 – uradno prečiščeno besedilo, 47/13, 87/14, 8/16 – odl. US, 64/16 – odl. US in 65/16 – odl. US.

»Zahteva za izročitev stvari, ki utegne biti dokaz v kazenskem postopku, je namreč zakonsko določen prvi korak pri izvedbi zasega (drugi odstavek 220. člena ZKP). Zakonska podlaga za zaseg predmetov, ki utegnejo biti dokaz v kazenskem postopku, je 220. člen ZKP. Po tej določbi sme policija sama opraviti zaseg le, če bi bilo nevarno odlašati (četrty odstavek 220. člena v zvezi s prvim odstavkom 164. člena ZKP). V drugih primerih je za zaseg potrebna odredba sodišča (prvi odstavek 220. člena ZKP).«

Pri tem je Ustavno sodišče RS sicer opozorilo, da pomeni takšno ravnanje poseg v pravico do zasebnosti (35. člen Ustave RS), vendar je v konkretnem primeru izpolnitve zahteve policije ugotovilo, da pomeni ravnanje osumljenca privolitev k posegu.

Še nekoliko manj jasno je, ali ima podobno pooblastilo tudi državni tožilec. Na podlagi ZKP je takšna razlaga mogoča le ob besedilu drugega odstavka 161. člena ZKP, ki kaže, da je državni tožilec tudi sam pristojen za dejanja iz 148. in 149. člena ZKP. Nekoliko bolj konkreten je 184. člen Zakona o državnem tožilstvu (ZDT-1),⁶ vključen v poglavje o varstvu (zgolj) osebnih podatkov in zato (verjetno) preozek. ZKP splošne določbe o zahtevi za posredovanje določenih podatkov sploh nima. Poleg vrste posebnih določb o zahtevi za posredovanje podatkov (npr. za posredovanje prometnih podatkov, podatkov o imetniku komunikacijskega sredstva, zaupnih podatkov o prometu in stanju na računih, podatkov o dostopu do podatkov na elektronski napravi) je v ZKP najti le splošne določbe o posredovanju osebnih podatkov sodišču (143. člen ZKP). Policija in državno tožilstvo pa se morata zanesti na svoja pooblastila, določena v 112. in 115. členu Zakona o nalogah in pooblastilih policije (ZNPPol)⁷ in v že omejenem 184. členu ZDT-1.

Poleg razpršenosti zakonske ureditve zahteve za izročitev predmetov oziroma posredovanje podatkov je predmet različnih razlag tudi vprašanje, kakšne učinke takšna zahteva sploh ustvarja za naslovnika? Iz besedila ZKP je jasno le, da naslovnika zavezuje zahteva, ki jo nanj naslovi sodišče (drugi odstavek 220. člena

⁶ Uradni list RS, št. 58/11, 21/12 – ZDU-1F, 47/12, 15/13 – ZODPol, 47/13 – ZDU-1G, 48/13 – ZSKZDČEU-1 in 19/15).

⁷ Uradni list RS, št. 15/13 in 23/15 – popr.

ZKP). V tem primeru je torej obstoj edicijske dolžnosti, dolžnosti izpolniti zahtevo, nesporen; zakon predpisuje tudi sankcijo. Drugače pa velja za zahtevo policije ali državnega tožilca. Iz zakonskega besedila seveda izhaja, da za neupoštevanje policijske ali tožilske zahteve sankcije ni; drugo vprašanje pa je, ali takšna zahteva sploh zavezuje. Če bi enačili takšno zahtevo z zbiranjem obvestil, potem je odgovor že na splošni ravni – ne. Bolj prepričljiva se zdi razlaga, da tudi tožilska ali policijska zahteva na splošno zavezuje. Ne nazadnje je to mogoče sklepati že na podlagi tistih primerov, ki jih ZKP ali drugi zakoni, na primer ZNPPol v 115. členu, dejansko urejajo.

Če torej povzamemo: (i) veljavni ZKP splošne ureditve zahteve za izročitev predmetov oziroma posredovanje podatkov ne pozna; (ii) nujno je poznati in upoštevati (parcialne) rešitve v drugih zakonih; (iii) pri čemer ostaja na zakonski ravni nejasno, kakšne pravne učinke ima policijska oziroma tožilska zahteva za izročitev predmetov ali posredovanje podatkov.

2 KAKŠNO UREDITEV ZAHTEVE ZA IZROČITEV PREDMETOV ALI POSREDOVANJE PODATKOV PRINAŠA ZKP-N?

Rešitve, ki jih v tem delu prinaša ZKP-N, je treba na splošno pozdraviti, ker poskuša ta vprašanja urediti splošno. Pri tem ne gre le za potrebo po sistemski, pregledni in predvidljivi zakonski ureditvi. Zahteva za izročitev predmetov oziroma posredovanje podatkov je v razmerju do zasega v okviru hišne ali osebne preiskave oziroma do zasega in preiskave elektronskih naprav milejši ukrep, ki omogoča (na splošno) doseganje enakih ciljev. Najbrž je jasno, da v nekaterih primerih – sploh v okviru gospodarskih kaznivih dejanj – takšna preiskovalna dejanja (hišne preiskave itd.) niso primerna ali praktična; in obratno – v drugih preiskovalnih situacijah lahko zahteva za izročitev predmetov ali posredovanje podatkov izniči vse preiskovalne napore. A pravno je ureditev zahteve nujna zato, da v konkretnih primerih omogočimo presojo in ravnanje, s katerim se zasegu ob hišni preiskavi ali preiskavi elektronske naprave izognemo. Hišna preiskava in zaseg ter preiskava elektronske naprave zato dobita milejšo alternativo, s katero se izognemo posegu v nedotakljivost stanovanja (36. člen Ustave RS) ali komunikacijsko zasebnost (37. člen Ustave RS). Takšna invazivnejša preiskovalna dejanja pridejo v poštev

takrat, ko iz okoliščin primera izhaja, da bi predhodna (samostojna) zahteva za izročitev predmetov ali za posredovanje podatkov ne dosegla želenega cilja oziroma bi ga celo ovirala. Splošna ureditev zahteve za izročitev predmetov ali posredovanje podatkov je torej nujna. S tem se približujemo pravnim redom, ki ta vprašanja že imajo jasneje urejena.

Novela ZKP-N želi sistemsko urediti le zahtevo za izročitev predmetov. Po predlagani dopolnitvi ureditve zahteve v 220. členu ZKP bi se ta tako glasila: »(2) Kdor ima take predmete, jih mora na zahtevo policije, državnega tožilca ali sodišča izročiti. Če noče izročiti predmetov niti na zahtevo sodišča, se sme kaznovati z denarno kaznijo, določeno v prvem odstavku 78. člena tega zakona, če tega še vedno noče storiti, pa se sme zapreti.«

Takšna dopolnitev odkrito sporoča, da sta pristojna zahtevati izročitev predmetov tudi policija in državni tožilec ter da je tudi zahteva policije ali državnega tožilca zavezujoča; edicijska dolžnost naslovnika je nesporna. Vendar pa neizpolnitev policijske ali tožilske zahteve nima sankcije; v tem primeru bo državni tožilec (kot funkcionalno nadrejen policiji) tisti organ postopka, ki bo pristojen sodišču predlagati, naj zahtevo ponovi. Šele upiranje sodni zahtevi lahko vodi v denarno kazen in njeno stopnjevanje. Kateri organ bo v konkretnem primeru zahtevo podal (policija ali državni tožilec), je stvar presoje v konkretnem primeru in sodelovanja med organi in usmerjanja policije v predkazenskem postopku. Policija se bo za zahtevo za izročitev predmetov še vedno odločala na podlagi 148. člena ZKP (zdaj v zvezi z drugim odstavkom 220. člena ZKP), s čimer je podana tudi podlaga za zaseg izročenih predmetov (četrti odstavek 220. člena ZKP).

Novela ZKP-N pa ne ponuja enotne ureditve zahteve za posredovanje podatkov. Takšna zahteva je po svojih učinkih popolnoma primerljiva z učinki zahteve za izročitev predmetov, zato bi bila tudi rešitev razmeroma preprosta, in sicer z napotitvijo na smiselno uporabo pravil o izročitvi predmetov.

3 OMEJITVE EDICIJSKE DOLŽNOSTI

Trenutno veljavno besedilo 220. člena ZKP pravzaprav ne zagotavlja nobenih omejitev glede zavezancev k edicijski dolžnosti ali gledetistih, ki se lahko na podlagi drugega odstavka 220. člena ZKP kaznujejo, če zahteve ne izpolnijo. V teoriji so stališča, da je takšna ureditev v neskladju s privilegijem zoper samoobtožbo in v neskladju z ureditvijo relativno nesposobnih prič in privilegiranih prič (235. in 236. člen ZKP).⁸

Takšna ureditev spregleduje, da so lahko učinki samega ravnanja – izročitve – v bistvenem podobni izpovedovanju priče ali domnevnega storilca. V obeh primerih, pri zaslišanju in pri zahtevi za izročitev predmetov (ali podatkov), se namreč od naslovnika (priče ali domnevnega storilca) pričakuje, da aktivno, s svojim voljnim ravnanjem, prispeva k dokaznemu gradivu, pri čemer sama izročitev, neodvisno od izročene predmeta ali vsebine podatkov, sporoča, da je izročeni predmet oziroma posredovani podatek v oblasti naslovnika zahteve in da gre za avtentični (iskani) predmet oziroma podatek.

S tem se posredovanje podatka ali izročitev predmeta v bistvenem približa izpovedovanju. Zato tudi ni več mogoče pristati na splošnost edicijske dolžnosti, kot izhaja iz drugega odstavka 220. člena ZKP; izjeme, določene glede domnevnega storilca (osumljenca, obdolženca), relativno nesposobne priče in privilegirane priče, bi morale veljati tudi ob zahtevi za izročitev predmetov oziroma posredovanje podatkov. Zakonodajalec je v nekaterih primerih dolžnost sodelovanja za te kategorije oseb že omilil; tako ni dopustno sankcionirati domnevnega storilca, privilegirane priče ali relativno nesposobne priče, ki ne sodeluje pri preiskavi elektronske naprave (šesti odstavek 219.a člena ZKP) ali pri zavarovanju podatkov z elektronske naprave (tretji odstavek 223.a člena ZKP), vendar na splošno takšnih izjem ZKP ne priznava.

Takšna ureditev danes prav gotovo vzbuja resne ustavnopravne pomisleke. Najbolj očitno so bili ti pomisleki izraženi v odločbi Ustavnega sodišča RS št.

⁸ Npr. Z. Dežman, A. Erbežnik, Kazensko procesno pravo RS, GV Založba, 2003; P. Gorkič, K. Šugman Stubbs, nav. delo; P. Gorkič, Edicijska dolžnost domnevnega storilca v kazenskem postopku, *Pravnik*, 69 (2014) 5/6, str. 373–389.

U-I-115/14-28, Up-218/14-45, z dne 21. januarja 2016, ko je presojalo ustavno ureditev preiskovalnih dejanj z vidika varstva t. i. odvetniške zasebnosti. V točki 42 obrazložitve je sprejelo (metodološko, razlagalno) stališče, da (med drugim) 220. člena ZKP ni mogoče razlagati tako, da bi omogočal dosego istih ciljev, ki jih je v drugih primerih (npr. pri zaslišanju prič) zakonodajalec omejil zaradi doseganja ustavno varovanih jamstev. Takšna razlaga bi pomenila njihovo (nedopustno) izvolitev.

Zato je pomembno, da prepoznamo, kateri so tisti ustavnodopustni cilji, ki jih je treba zavarovati. Prav gotovo sodi sem privilegij zoper samoobtožbo; za področje gospodarskih kaznivih dejanj pa je ključno stališče, ki ga je Ustavno sodišče RS sprejelo v odločbi U-I-201/14-14, U-I-202/14-13, dne 19. februarja 2015:

»... prvi odstavek 74. člena Ustave varuje tudi sfero poslovne tajnosti oziroma poslovne skrivnosti. Navedena ustavna določba poslovnim subjektom zagotavlja, da svobodno odločajo o tem, kdo in v kakšni obliki bo imel dostop do – najširše razumljenih – podatkov o njihovem poslovanju oziroma gospodarskem udejstvovanju. Bistvo svobodne gospodarske pobude je v svobodnem poslovanju na trgu kot svobodi izbire gospodarske dejavnosti, izbire načina osvajanja trga in izbire poslovnih partnerjev. Opisano svobodno poslovanje na trgu ni mogoče brez možnosti poslovnih subjektov, da v razmerju do zunanjega sveta po svoji izbiri prikrivajo informacije iz svoje notranje poslovne sfere.«

Vendar pa varstvo poslovne tajnosti (skrivnosti), seveda, ni neomejeno. Ustavno sodišče RS je v isti odločbi opozorilo, da »poslovni subjekti ne morejo pričakovati, da država ne bo nadzirala njihovega poslovanja, da bi se zagotovilo spoštovanje navedenih in drugih ustavnih določb. V okviru tega nadzora država sme (in celo mora) pod ustavno opredeljenimi pogoji posegati tudi na področje poslovnih skrivnosti«.

Zakonodajalec je te ustavne zahteve delno že upošteval in implementiral v določbi o privilegiranih pričah (5. točka prvi odstavek 236. člena ZKP). Tako so dolžnosti pričevanja oproščene tudi druge osebe »o dejstvih, za katera je zvedel pri opravljanju poklica, če velja dolžnost, da mora ohraniti kot tajnost tisto, kar je zvedel pri opravljanju svojega poklica«, upoštevajoč v istem členu

določene izjeme. To pomeni, da velja prepoved prisile k izpovedovanju o poklicni skrivnosti tudi za osebe, ki opravljajo svoj poklic v gospodarskih družbah oziroma pri opravljanju tržne dejavnosti, glede podatkov, ki so opredeljeni kot poslovna skrivnost (najsplošneje 39. člen Zakon o gospodarskih družbah; ZGD-1).⁹ Tudi poslovna skrivnost je torej lahko »poklicna skrivnost«.

Splošnost drugega odstavka 220. člena ZKP ali, na primer, določba 112. člena ZNPPol, ki policiji dovoljuje pridobivanje zaupnih podatkov in poslovnih skrivnosti, torej pomeni, da se lahko z zahtevo za izročitev predmetov (listin ali drugih nosilcev podatkov) ali z zahtevo za posredovanje podatkov izvotli prav tisto varstvo, ki se zagotavlja z določbo 236. člena ZKP. Takšen položaj pa je, sledeč omenjenemu metodološkemu stališču Ustavnega sodišča RS v odločbi št. U-I-115/14-28, Up-218/14-45, z dne 21. januarja 2016, nedopusten.

Kakšne so rešitve, ki jih prinaša osnutek ZKP-N? Rešitev pravzaprav pomeni vzpostavljanje ustavnoskladne ureditve edicijske dolžnosti. ZKP-N želi dopolniti drugi odstavek 220. člena ZKP: »Ne sme se kaznovati ali zapreti osebe, ki ima položaj osumljenca, obdolženca, osebe, ki v postopku ne sme biti zaslišana kot priča (235. člen) ali osebe, ki se v postopku lahko odreče pričevanju (236. člen).« Na jezikovni ravni razlage besedila to pomeni: (i) da so tudi domnevni storilec, relativno nesposobne priče ali privilegirane priče zavezane izpolniti zahtevo za izročitev predmetov; vendar (ii) jih zaradi neizpolnitve zahteve (tudi sodne) ni dovoljeno sankcionirati. Takšna ureditev je sicer še vedno drugačna od pristopa, ki ga je ubral pri zaslišanju domnevnega storilca ali prič iz 235. in 236. člena ZKP. V njihovih primerih namreč dolžnosti izpovedovanja ni ali pa je zaslišanje glede določenih dejstev sploh prepovedano. Dosledneje bi bilo, če bi zakonodajalec tudi pri zahtevi za izročitev predmetov v podobnih primerih edicijsko dolžnost popolnoma izključil. Kljub temu prepoved sankcioniranja zaradi neizpolnitve zahteve – tudi sodne – doseže podobne učinke.

Za varstvo poslovne skrivnosti to pomeni, da tistih oseb, ki zavrnejo izročitev predmetov (npr. nosilcev podatkov, ki so poslovna skrivnost), ne bo mogoče sankcionirati. Takšna rešitev seveda pomeni, da se kot edina pot do iskanih

⁹ Uradni list RS, št. 65/09 – uradno prečiščeno besedilo, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12, 44/13 – odl. US, 82/13 in 55/15.

predmetov (mimo sodelovanja njihovega imetnika) nakazuje hišna oziroma osebna preiskava z zasegom predmetov, če so zanjo izpolnjene predpostavke. Osebe, glede katerih bo možnost kaznovanja izključena, bodo to možnost morale upoštevati – vsaj takrat, ko se odločajo, ali naj sodelujejo z organi postopka ali ne.

4 ZAKLJUČEK

Rešitev, ki jo v tem delu ponujajo pisci osnutka ZKP-N, je torej korak v pravo smer. Ureditve gre v smeri spoznanja, da se funkcija preiskovanja vedno intenzivneje prenaša na policijo in državnega tožilca, hkrati pa pripoznava potrebo po ustavnoskladni in enotni zakonski ureditvi položaja oseb, ki so dolžne varovati zaupnost podatkov, s katerimi razpolagajo. Težko je razumeti le, zakaj v osnutku ni enakega pristopa tudi pri zahtevi za izročitev podatkov.

Seveda krepitev omejitev edicijske dolžnosti nikakor ne pomeni, da je varstvo poslovne skrivnosti absolutno. S sklicevanjem na 236. člen ZKP so tudi v domet edicijske dolžnosti vgrajene vse omejitve, ki jih že poznamo glede privilegija odreči pričanje. Določba 5. točke prvega odstavka 236. člena ZKP je namreč blanketne narave; njen domet, s tem pa tudi domet omejitev edicijske dolžnosti, je pogosto odvisen od izjem, ki jih urejajo področni zakoni (npr. drugi odstavek 39. člena ZGD-1, 266. člen Zakona o zavarovalništvu, tretji odstavek 181. člena Zakona o plačilnih storitvah in sistemih, četrti odstavek 38. člena Zakona o revidiranju, 13.b člen Zakona o preprečevanju omejevanja konkurence ...). Ti področni zakoni praviloma omejujejo varstvo zaupnih podatkov oziroma poslovne skrivnosti in s tem (morda pod posebnimi pogoji) vzpostavljajo edicijsko dolžnost tistih, ki razpolagajo z zaupnimi podatki.

Najpomembnejša omejitev pa se skriva v samem (ustavnopravnem) razumevanju poslovne skrivnosti. Ustavno sodišče RS je v zgoraj navedeni odločbi št. U-I-201/14-14, U-I-202/14-13, z dne 19. februarja 2015 namreč opozorilo, da se poslovne skrivnosti v okviru 74. člena Ustave RS nanašajo le na »informacije oziroma podatke poslovne narave, ki: (a) se nanašajo na poslovanje oziroma dejavnost poslovnega subjekta, (b) niso že javno znani, (c) so po vsebini taki, da

obstaja verjetnost, da bi njihova prosta dostopnost ali dostopnost poslovnemu konkurentu poslovnemu subjektu povzročila občutno škodo». Če naj podatek uživa varstvo v okviru 74. člena Ustave RS, morajo biti ti pogoji izpolnjeni kumulativno. Tisti trenutek, ko katero od teh meril ni (več) izpolnjeno, pa varstvo poslovne skrivnosti preneha; s tem pa tudi privilegij (5. točka prvega odstavka 236. člena ZKP) tistih oseb, ki s takimi podatki razpolagajo.

RECENZIJ

Recenzija: Prof. dr. Bojan Dobovšek

Monografija je nadaljevanje obširnega opusa na tematiko goljufij s fokusom na goljufije na škodo Evropske unije. Pionirsko delo urednika, ki je zbral 15 avtorjev, ki pokrivajo znanstvena in strokovna področja kazenskega prava, kriminologije, prava Evropske unije, kohezijskih politik Evropske unije in etike, je pripravilo interdisciplinaren pregled problematike zaščite finančnih interesov Evropske unije v Republiki Sloveniji.

Predloženo delo zajema široko paleto tem, ki se nanašajo na posledice finančne krize in iskanja problemov, ki so vplivali na nastanek krize, ter implementiranja preprečevalnih ukrepov sledenja finančnim tokovom, da do ponovne krize ne bi prišlo. Izbor avtorjev, tem in prispevkov je zahteval izjemne napore urednika, da je spodbudil strokovnjake različnih področij, da so svoja znanja in izkušnje izlili na papir. Dela, ki so tako nastala, so predvsem aplikativna in tako zelo uporabna v praksi za nadaljnje delo, kar je drugače pomanjkljivost tovrstnih monografij. Poleg aktualnosti prispevki odražajo kontroverzne, na prvi pogled banalne teme, ki pa imajo tektonske povezave s tematiko zaščite finančnih interesov Evropske unije.

Avtorji v svojih tematikah s filigransko natančnostjo korelirajo s problematiko finančnih deviantnosti v okviru institucij Evropske unije. Pri tem na svojstven način bralcem omogočajo razvijanje kritičnega razmišljanja o fenomenih, ki smo jim priča in ki povzročajo veliko škodo družbi. V delih lahko najdemo racionalne in konkretne poglede na problematiko, ki še posebej izstopa v državah v tranziciji, kar Slovenija nedvomno je. Z analizo finančnih posledic monografija daje odgovore na zastavljena vprašanja, kako konsolidirati finančno stanje v evropskih državah po krizi in kje so tisti ključni dejavniki, ki pripomorejo k boljšemu odkrivanju in preprečevanju zaščite finančnih interesov ter odkrivanju in preprečevanju goljufij na škodo Evropske unije. Pri tem se problematika aplicira na stanje v Sloveniji in izpostavi vse dosedanje napačne pristope.

Zaradi vsega navedenega pričujoče delo priporočam vsem, ki si želijo razširiti obzorja iz navedene tematike, avtorjem pa naj bo monografija kot spodbuda za nadaljnje delo – tudi v evropskem okolju.

Recenzija: Izr. prof. dr. Janez Mekinc

Publikacija na 212 straneh oziroma osmih avtorskih polah predstavlja 12 prispevkov. Pod uredništvom dr. Davida Smoleja je 15 avtorjev, ki pokrivajo znanstvena in strokovna področja kazenskega prava, kriminologije, prava EU, kohezijskih politik EU in etike, pripravilo interdisciplinaren pregled problematike zaščite finančnih interesov EU v RS. Interdisciplinarni pristop poudari usmeritev urednika, da čim širši strokovni in znanstveni javnosti približa in predstavi sodobne trende na področju zaščite finančnih interesov. Uporabljen je širok nabor aktualnih virov, ki celovito predstavljajo obdelano področje in postavljajo temelje publikacije.

Prispevki v monografiji celovito zaobjamejo sodobno problematiko zaščite finančnih interesov EU v RS na področju kohezijskih politik EU kot tudi goljufij na škodo Evropske unije. Glede na predstavljene trende v monografiji sta zaščita finančnih interesov ter odkrivanje in preprečevanje goljufij na škodo EU, vse pomembnejša dejavnika uspešnega poslovanja držav članic EU. Slovenija mora kot sodobna evropska država zagotoviti izvajanje ustrezne strategije zaščite finančnih interesov EU v RS, še posebej na področju črpanja sredstev kohezijskih politik EU. Posamezni prispevki odražajo kritično razmišljanje in argumentiranje, ki pripomore h kakovosti zaščite finančnih interesov. Avtorji prek poglobljene analize teoretikov in praktikov, ki se ukvarjajo s problematiko goljufij, pristopov uporabne etike, kazenskega prava ter upravljanja kohezijskih politik, presežejo klasične okvire mišljenja in s svojstvenim pristopom dodajo novo komponento k ustvarjanju celovitega in sistematičnega pristopa k zaščiti finančnih interesov EU v RS.

V uvodnem prispevku so predstavljeni pristopi v boju proti goljufijam in odkrivanju prevar, korupcije in drugih nepravilnosti, ki škodijo finančnim interesom Evropske unije. Posebej sta avtorja Tjaša Završnik in dr. David Smolej izpostavila pomen sodelovanja nacionalnih agencij v državah članicah in informacijsko tehnologijo, ki služi kot pripomoček pri analitični obdelavi podatkov in hitrejši izmenjavi informacij.

V drugem prispevku avtor Dušan Sterle predstavi vlogo, področja delovanja, aktivnosti in pristojnosti Evropskega urada za boj proti goljufijam (OLAF). Posebej

je izpostavljen pomen OLAF pri oblikovanju strategij in preventive na področju boja proti goljufijam. Posebej so opredeljene aktivnosti OLAF v zvezi s tobačnimi izdelki, pomoč državam članicam EU na področju carin in finančna podpora pri projektih na področju zaščite finančnih interesov EU.

Avtorica Nataša Prah se v tretjem prispevku osredotoči na predstavitev vloge Urada RS za nadzor proračuna pri zaščiti finančnih interesov Evropske unije. Med pristojnostmi urada avtorica izpostavi zunanje revidiranje porabe sredstev vseh skladov, do katerih je Slovenija upravičena, kot so kmetijski skladi, ribiški sklad, strukturni skladi, kohezijski sklad in skladi solidarnosti in migracij.

Irena Brco Kogoj v svojem prispevku opredeli spoštovanje načel zakonitosti, preglednosti, gospodarnosti ter vzpostavitev mehanizmov upravljanja in nadzora. Pri tem izpostavi sistem nadzora, s katerim se ugotavlja skladnost izvajanja procesov z ustreznimi pravili in s tem preprečevanje in odkrivanje suma goljufije. Prispevek v drugem delu analizira upravljalna preverjanja na temelju administrativne kontrole, kontrole na kraju samem ter kontrole prenesenih nalog.

Boj proti nepravilnostim in goljufijam pri deljenem upravljanju kmetijskih skladov EU v luči načela dobrega finančnega upravljanja preučuje prispevek Matije Mikliča. Skozi prikaz zgodovinskega razvoja zakonodajnih načel in sodne prakse Sodišča EU je predstavljena osrednja vloga zagotavljanja zakonitosti in pravilnosti izplačil. V prispevku se osredotoči na pomen učinkovitega sistema boja proti nepravilnostim in goljufijam na temelju analize sodne prakse ESČP in Sodišča EU. Pri tem so prikazani tudi problematika dokazovanja subjektivnega elementa namerne nepravilnosti v upravnih in civilnopravnih postopkih ter nekateri vsebinski sklopi, kjer so se v praksi pokazali najbolj kompleksni primeri tveganja nastanka nepravilnosti in goljufij.

Kohezijska politika na Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti je tema prispevka avtorja Zorana Kotolenka. Prispevek se osredotoči na sistem črpanja EU, ukrepov na področju politike zaposlovanja in socialne politike ter področju staranja prebivalstva, ki pomenijo nadgradnjo ukrepov, ki jih v Sloveniji financiramo iz državnega proračuna. Slednji pomembno prispevajo k pilotnemu testiranju predlogov novih ukrepov za najbolj ranljive skupine prebivalstva in na ta način prispevajo k izboljšanju razmer na trgu dela in socialnem področju.

Za razliko od predhodnega prispevka avtorica Nataša Fras predstavi kohezijsko politiko na Ministrstvu za infrastrukturo. V prispevku je opisana vloga Ministrstva za infrastrukturo v postopkih priprave in izvajanja projektov kakor tudi izvajanje intenzivne kontrole v vseh fazah življenjskega cikla projekta. Opredeljen je razvoj sistema kontrole, ki ga je vzpostavilo Ministrstvo za infrastrukturo, in tudi projekti, ki jih nadzira ministrstvo.

Darja Rovšek in Urška Trobej predstavita pomen revizije pri strukturnih skladih, ki je skupek vseh informacij, z namenom priprave zgodovinskega zapisa o vseh pomembnih aktivnostih, povezanih s shranjenimi podatki in informacijami. Prispevek predstavi celovit pristop k strokovnemu sledenju dokumentacije v elektronski in papirni obliki ter odkrivanje zlorab tehnik namernih oziroma nenamernih napak ali goljufij.

Na podlagi predstavitev pojmov morala, etika, moralno in etično vedenje avtorja dr. Branko Lobnikar in dr. Milan Pagon v svojem prispevku pojasnita, kako te pojme razumemo v naši družbi.

Predstavitev vloge in pristojnosti Urada RS za preprečevanje pranja denarja je osrednja tema prispevka avtorja Lea Pongračiča. Prispevek predstavi tudi statistični prikaz primerov pranja denarja v predkazenskih in kazenskih postopkih v obdobju 2012–2015 ter pravnomočnih sodb slovenskih sodišč v obdobju 1995–2015. Vsebinsko je prispevek zaokrožen s predstavitvijo tipologije izvršitvenih oblik pranja denarja.

V prispevku avtorja dr. Igorja Areha je predstavljen znanstveno preverjen in sodoben zasliševalski pristop preiskovalnega intervjuvanja. Predstavljene so raziskovalne ugotovitve, s katerimi lahko ovrednotimo preiskovalni intervju in utemeljimo uporabo tehnik, ki omogočajo učinkovito zbiranje informacij. Skozi optiko psihologije sta predstavljena zgodovinski pregled raziskovalnih ugotovitev in primerjava tradicionalnih prisilnih policijskih zaslišanj z novim pristopom zbiranja informacij. Prispevek je dopolnjen s praktičnimi napotki, ki omogočajo boljši uvid v preiskovalno intervjuvanje in izvedbo le-tega. Prispevek omogoča razumevanje pomena vnosa sodobnih strokovnih ugotovitev v slovenski prostor in ponuja praktične rešitve.

Zadnji prispevek se osredotoči na vprašanje o prednostih, ki jih prinaša osnutek Zakona o spremembah in dopolnitvah ZKP (ZKP-N), na področju odkrivanja, preiskovanja in dokazovanja gospodarskih kaznivih dejanj. Avtor dr. Primož Gorkič analizira pristop, ki ga je Ministrstvo za pravosodje ubralo pri odpravljanju ali vsaj zmanjševanju pomena sodne preiskave in njegovega vpliva na notranjo dinamiko odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj, zlasti v razmerju med policijo in državnim tožilcem ter med državnim tožilcem in drugimi državnimi organi.

Monografija je strokovno korektna in edina tovrstna publikacija na temo zaščite interesov EU v RS. Avtorji strokovne ugotovitve podkrepijo s praktičnimi primeri, obenem pa uporabljajo razumljiv jezik, kar daje publikaciji še dodaten praktično uporaben pomen. Analitična zasnova monografije predstavlja temeljna izhodišča za preučevanje nadaljnjih pristopov pri zaščiti finančnih interesov EU v RS in odziva na pojave goljufij na obravnavanem področju, kar bo v pomoč raziskovalcem, državnim institucijam, predvsem pa javnosti, da se podrobneje seznani s problematiko in aktualnimi trendi. Monografija bo lahko tudi pomembno študijsko gradivo na različnih študijskih programih, ki obravnavajo kriminologijo, kazensko pravo in kohezijske politike EU. Uporabnost monografije se še poudari zaradi celovite analize dosedanjega stanja in napak, ki se rezultirajo v načrtovanih ukrepih za sistemske pristope pri zaščiti interesov EU v RS. Dodana vrednost je predstavitev temeljne terminologije za nadaljnje iskanje odgovorov na obravnavanem področju. Interdisciplinarni pristop je omogočil sistematično predstavljanje dejstev in kritične ugotovitve o zaščiti finančnih interesov EU v RS ter predstavil konstruktivne smernice in predloge za razvoj obravnavanega področja v strokovni in znanstveni javnosti.

Zaščita finančnih interesov Evropske unije je v Republiki Sloveniji ena od glavnih prioriteta v zadnjih letih, saj je bilo preseženo mišljenje, da so to sredstva, ki so nam podarjena in jih je treba na vsak način tudi porabiti. Zavedanje, da so finančna sredstva iz različnih skladov Evropske unije pravzaprav naša sredstva, je spodbudilo razvijanje mehanizmov nadzora nad dodeljevanjem in porabo evropskih finančnih sredstev na nacionalni ravni. Zlorabe evropskih sredstev so pogosto tudi kazniva dejanja, storjena s posebno obliko naklepa in motivom pridobitve nezakonite premoženjske koristi. Monografija tako predstavlja skupek strokovnih in praktično naravnanih prispevkov, ki celovito zaobjamejo problematiko zaščite finančnih interesov Evropske unije v Republiki Sloveniji.

Dr. David Smolej
urednik

Monografija je nadaljevanje obširnega opusa na tematiko goljufij s fokusom na goljufije na škodo Evropske unije. Pionirsko delo urednika, ki je zbral 15 avtorjev, ki pokrivajo znanstvena in strokovna področja kazenskega prava, kriminologije, prava Evropske unije, kohezijskih politik Evropske unije in etike, je pripravilo interdisciplinaren pregled problematike zaščite finančnih interesov Evropske unije v Republiki Sloveniji.

Prof. dr. Bojan Dobovšek
recenzent

Publikacija na 212 straneh oziroma osmih avtorskih polah predstavlja 12 prispevkov. Pod uredništvom dr. Davida Smoleja je 15 avtorjev, ki pokrivajo znanstvena in strokovna področja kazenskega prava, kriminologije, prava EU, kohezijskih politik EU in etike, pripravilo interdisciplinaren pregled problematike zaščite finančnih interesov EU v RS. Interdisciplinarni pristop poudari usmeritev urednika, da čim širši strokovni in znanstveni javnosti približa in predstavi sodobne trende na področju zaščite finančnih interesov. Uporabljen je širok nabor aktualnih virov, ki celovito predstavljajo obdelano področje in postavljajo temelje publikacije.

Izr. prof. dr. Janez Mekinc
recenzent

