



Zlorabe finančnih sredstev Evropskega kmetijskega sklada za 3. razvoj podeželja



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

2015

Izdajatelj: Ministrstvo za notranje zadeve, Policija

Priprava: GPU, UKP

Urednik: David Smolej

Oblikovanje besedila: SUPG

Tisk: SUPG

Naklada: 70 izvodov

Ljubljana 2015

Besedilo ni lektorirano.

Besedilo ne odraža mnenja Evropske komisije.

Kazalo

David Smolej

Predgovor 2

Mag. Janja Zupan Novak

Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja 3

Matija Miklič

Zaznavanje goljufij na področju kmetijstva in razvoja podeželja 5

Urška Božič in Irena Zakrajšek

Vloga Urada RS za nadzor proračuna pri nadzoru porabe sredstev 7

Vladica Babič

Obravnavanje korupcije v BIH 10

Živa Gobbo

Prevenција korupcije in pakt integritete 12

Predgovor

Problematika zlorab finančnih sredstev z različnih evropskih skladov je razširjena tudi na področje kmetijstva in razvoja podeželja. V preteklosti je bilo zaznanih kar nekaj nepravilnosti pri porabi finančnih sredstev Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja. Modusi kaznivih dejanj goljufij na škodo Evropske unije na področju kmetijstva so si podobni, največkrat pa gre za nenamensko porabo sredstev in nedoslednosti pri izvajanju projektov. Obravnavanje tematike, ki je pred vami, je pomembno zaradi identifikacije tveganj za goljufije iz preteklih izkušenj, saj ima Slovenija v novem programskem obdobju 2014-2020 iz Programa razvoja podeželja Republike Slovenije na voljo 1,1 milijarde evrov. Na podlagi preteklih izkušenj bomo v novem programskem obdobju lažje identificirali faktorje tveganja, saj se kljub novemu programskemu obdobju okolje storitev kaznivih dejanj ne bo bistveno spremenilo. Zato je v zborniku najprej predstavljen organ, ki je pristojen za izvajanje ukrepov s področja neposrednih plačil razvoja podeželja, ribištva, kmetijskih trgov in nalog tržno informacijskega sistema. Prav tako so predstavljeni mehanizmi nadzora pri porabi namenskih sredstev Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja. Kazniva dejanja Goljufije na škodo Evropske unije običajno generirajo predhodna korupcijska kazniva dejanja, saj so pristojni zaradi določene koristi nedosledni pri izvajanju npr. nadzorne dejavnosti. Zato je bistveno, da vzporedno obravnavamo tudi korupcijska tveganja na obravnavanem področju. Nekatere tuje izkušnje in stališča nevladne organizacije v kontekstu preprečevanja korupcije sta doprinos stroki, da je perspektiva na obravnavano problematiko širša in bolj učinkovita v boju zoper goljufije na škodo Evropske unije.

David Smolej
urednik

Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja

Mag. Janja Zupan Novak

Agencija RS za kmetijske trge in razvoj podeželja (v nadaljevanju ARSKTRP) je upravni organ v sestavi Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. Ima status t.i. plačilne agencije, ki je zadolžena za odobravanje in izplačilo sredstev iz evropskih kmetijskih in ribiških skladov. Vrh organizacijske strukture ARSKTRP predstavlja generalni direktor, razdeljena pa je na tri sektorje (Sektor za kmetijske trge, Sektor za neposredna plačila, Sektor za razvoj podeželja) ter štiri podporne službe (Služba za finance, Služba za kontrolo, Služba za splošne zadeve, Služba za informacijsko tehnologijo). ARSKTRP je pristojna za izvajanje ukrepov s področja neposrednih plačil, razvoja podeželja, ribištva, kmetijskih trgov in nalog tržno informacijskega sistema. Akreditirana je za notranjo kontrolo in notranjo revizijo, vodenje upravnih postopkov dodeljevanja finančnih sredstev na področju kmetijstva, gozdarstva, ribištva, živilskopredelovalne industrije in razvoja podeželja ter preverjanje ustreznosti prispelih vlog in zahtevkov, izplačevanje odobrenih sredstev končnim prejemnikom ter za poročanje vladnim in evropskim institucijam. ARSKTRP preverja administrativno in vsebinsko ustreznost prispelih vlog in zahtevkov. Pri obravnavi vlog v skladu z nacionalno in evropsko zakonodajo izvaja vrsto administrativnih kontrol in kontrol na kraju samem. Skrbi za zakonito in pravočasno izplačevanje odobrenih sredstev končnim prejemnikom in o tem poroča vladnim in evropskim institucijam. V navedenih upravnih postopkih je ARSKTRP prvostopenjski organ v postopku odločanja, in je zadolžena za pravočasno in zakonito izvedbo plačil kmetovalcem ter drugim upravičencem iz sredstev državnega proračuna in sredstev evropskih skladov. Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja podpira evropsko politiko razvoja podeželja, ki se bo v prihodnosti izvajal na osnovi Programa razvoja podeželja 2014-2020 (v nadaljevanju PRP 2014-2020). PRP 2014-2020 je skupni programski dokument države članice Evropske unije in Evropske komisije in odraža

nacionalne prednostne naloge, ki jih država članica opredeli na podlagi stanja kmetijstva, živilstva in gozdarstva, pa tudi vpetosti teh gospodarskih panog v dogajanje na podeželju in celotnem prostoru. Z razliko od PRP 2007-2013, nov program zahteva prispevek vseh ukrepov k razvoju kmetijstva, pri tem pa je potrebno zasledovati večjo ekonomsko in okoljsko učinkovitost - proizvesti več z manj viri in vplivi na okolje. V letu 2014 je ARSKTRP izplačala 297,1 milijonov evrov sredstev, podvojilo pa se je število terjatev v primerjavi z letom 2013. Večina terjatev je izterjana v manj kot enem letu. Ugotovljene so bile tudi nepravilnosti pri črpanju sredstev iz EU skladov, zato je Slovenija v evropski proračun vrnila 27,8 milijonov evrov finančnih sredstev. Na področju preprečevanja in odkrivanja goljufij si ARSKTRP prizadeva za izboljšanje ocene tveganja goljufije, povišanje stopnje ozaveščenosti o goljufijah ter večjo usposobljenost uradnikov za preprečevanje in odkrivanje goljufij.

ARSKTRP je pristojna za izvajanje ukrepov s področja neposrednih plačil, razvoja podeželja, ribištva, kmetijskih trgov in nalog tržno informacijskega sistema.

Zaznavanje goljufij na področju kmetijstva in razvoja podeželja

Matija Miklič

V novem programskem obdobju Agencije RS za kmetijske trge in razvoj podeželja (v nadaljevanju ARSKTRP) daje poudarek na boju proti goljufijam. V Uredbi 1306/2013/EU je opredeljena zaščita finančnih sredstev Evropske unije. Države članice morajo sprejeti vse zakonske in druge predpise, pa tudi vse druge potrebne ukrepe za zagotavljanje učinkovite zaščite finančnih interesov. Treba je zagotavljati učinkovito preprečevanja goljufij. Članice so odgovorne tudi za preprečevanje, odkrivanje ter odpravo nepravilnosti in goljufij. Konvencija o zaščiti finančnih interesov EU v 4. odstavku opredeljuje, da je za dejanje goljufije potrebna namerna narava dejanja. Dejanje goljufije vsebuje torej subjektivni element, namero v odnosu do nepravilnosti, ki je opredeljena kot vsako kršenje določb zakonodaje skupnosti, pri kateri je poudarjen samo objektivni element dejanja. Pravno posledico nepravilnosti predstavlja odvzem neupravičeno pridobljene koristi, ki je skupen tudi dejanju goljufije, odvzemu neupravičeno pridobljene koristi pa pri goljufiji, sledijo še upravne sankcije. Izkušnje so pokazale, da so glavni nameni ponarejanja:

- izpolnjevanje pogojev za izplačilo (fiktivni dokumenti, računi, ipd.),
- dejanska vrednost in obseg dobave blaga (stranke želijo izplačilo bistvene višje vrednosti od dejanske vrednosti blaga) in
- namenskost porabe sredstva (stranke sredstev ne bi uporabile za namen, za katerega so bila namenjena).

Na ravni ARSKTRP je vzpostavljen sistem kazalnikov morebitne goljufije (t.i. »red flags«). Kazalnik morebitne goljufije je element ali sklop elementov, ki so po naravi nenavadni ali odstopajo od običajne prakse. Sam obstoj kazalnika pa 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. Metode odkrivanja in preiskovanja suma goljufij predstavljajo analiza tveganja, navzkrižna preverjanja (uradne evidence, internet), kontrola na kraju samem ter sodelovanje z drugimi organi. Problemske sklope obravnavanja pa predstavljajo umetno ustvarjeni pogoji, povezane osebe ter konflikti interesov. Primer poskusa goljufije zoper katerega je bila podana kazenska ovadba zaradi suma storitve kaznivega dejanja goljufije je primer izdelave določenih glinenih izdelkov. Kazalniki, ki so nakazovali na morebitno goljufijo so bili:

- nedoslednost pri nazivu izdajatelja računa,
- na predračunih ni bilo žigov,
- podpisi s podobno pisavo in pisalom,
- pri kontroli na terenu,
- sum, da oprema ni nova.

Kot metoda odkrivanja so bili uporabljeni analiza tveganja, navzkrižna preverjanja (preveritev v uradni evidenci – švicarski trgovinski register, internet, dopis izdajateljema predračunov), kontrola na kraju samem

Kazalnik morebitne goljufije je element ali sklop elementov, ki so po naravi nenavadni ali odstopajo od običajne prakse.

ter sodelovanje z drugimi organi (veleposlaništvo v Švici, policija, sodišče, carinska uprava RS). Trenutno je zadeva v fazi preiskave. Predlogi, kako bi preprečili dejanja goljufij v prihodnje so npr. katalog tržnih cen (ažurnost in obseg), konkurenčne ponudbe (dogovarjanje), jasna opredelitev v predpisih, ...

Vloga Urada RS za nadzor proračuna pri nadzoru porabe sredstev

Urška Božič, Irena Zakrajšek

Urad RS za nadzor proračuna (v nadaljevanju UNP) je centralni organ za harmonizacijo in koordinacijo sistema notranjega nadzora javnih financ. Na področju porabe sredstev EU skladov deluje kot neodvisni organ za finančni nadzor. UNP je organizacijsko deljen na Sektor za revizijo evropskih kmetijskih skladov, in sicer za:

- Evropski kmetijski jamstveni sklad (v nadaljevanju EKJS),
- Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (v nadaljevanju EKSRP) in
- Ribiški sklad.

V UNP je prav tako Sektor za revizijo evropskih strukturnih skladov, Sektor proračunske inšpekcije, Sektor za notranji nadzor javnih financ in splošna služba. Urad v okviru nadzora evropskih kmetijskih skladov v skladu z uredbami izvaja funkcijo certifikacijskega organa, in sicer za evropske kmetijske sklade (za EKJS in EKSRP), ter funkcijo revizijskega organa za ribiški sklad. Uredbe EU navajajo, da je certifikacijski organ lahko javni ali zasebni revizijski organ, ki ga imenuje država članica. Biti mora operativno neodvisen od plačilne agencije, ki izvršuje izplačila, prav tako pa mora biti neodvisen od organa, ki je plačilno agencijo akreditiral, torej od pristojnega organa. Naloge certifikacijskega organa so določene neposredno z evropskimi predpisi. Revizijski pristop, ki ga UNP kot certifikacijski organ uporablja pri svojem delu temelji na štirih množicah. Prvo množico predstavljajo izdatki po ukrepih IAKS (integrirani administrativni in kontrolni sistem), financirani iz EKSRP v obdobju od 16. 10. tekočega leta do 15. 10. naslednjega leta. Drugo množico ukrepov predstavljajo izdatki po ukrepih izven sistema IAKS, financirani iz EKSRP v obdobju od 16. 10. tekočega leta do 15. 10. naslednjega leta.

Tretjo množico predstavljajo nepravilnosti v okviru EKSRP v skladu s Prilogo II k Izvedbeni uredbi Komisije (EU) št. 908/2014. Četrto množico pa predstavljajo drugi dolgovi v okviru EKSRP v skladu s Prilogo III k Izvedbeni uredbi Komisije (EU) št. 908/2014, in sicer dolgovi iz naslova navzkrižne skladnosti in večletnih sankcij.

Certifikacijski organ mora vsako leto pripraviti mnenje o:

- popolnosti, točnosti in resničnosti letnih obračunov Agencije za kmetijske trge in razvoj podeželja (v nadaljevanju ARSKTRP),
- pravilnem delovanju njenega sistema notranjih kontrol ter o
- zakonitosti in pravilnosti odhodkov EKSRP, za katere je bilo od Komisije zahtevano povračilo.

Certifikacijski organ pa vsako leto pripravi tudi poročilo o svojih ugotovitvah v katerem mora navesti:

- ali ARSKTRP izpolnjuje akreditacijska merila (odobritev izplačil - upravne kontrole, odobritev izplačil - kontrole na kraju samem, postopki za plačila, postopki za obračunavanje, postopki za predplačila in varščine, itd.), ki so podrobno navedena v Evropski uredbi,
- ali postopki ARSKTRP zagotavljajo zadostna in ustrezna dokazila, da so izdatki, ki se obračunavajo v breme sklada, v skladu s pravili Komisije,
- ali so letni računovodski izkazi v skladu s poslovnimi knjigami in evidencami ARSKTRP in ali
- so bila priporočila za izboljšavo sistemov iz preteklih let upoštevana.

Najpogosteje ugotovljene nepravilnosti, ki jih je UNP ugotavljal v preteklih letih so:

- neupoštevanja določb evropskih in slovenskih uredb (tekom revizije je bilo večkrat ugotovljeno, da je ARSKTRP pomotoma upoštevala višjo stopnjo sofinanciranja, kot jo je upravičenec dejansko zahteval v zahtevku za izplačilo, ipd.),

- uveljavljanje stroškov, ki niso med upravičenimi (ARSKTRP je kot upravičene stroške gradnje upoštevala tudi stroške nadzora in izdelave projekta izvedenih del, kar pa ni bilo v skladu z določili javnega razpisa, ipd),
- nepravilnosti pri izboru vloge- napačno ocenjevanje vloge pri merilih za izbor vloge (ARSKTRP vlogi pri posameznem merilu dodeli napačno število točk. V takem primeru se vedno preveri, ali taka vloga dejansko dosega vstopni prag, ki je potreben, da gre vloga v nadaljnjo obravnavo),
- neupoštevanje zakonskih določb (v enem primeru je bilo ugotovljeno, da je upravičenec pri zahtevku za izplačilo predložil račun za gradbena dela, ki ni bil potrjen s strani nadzornika, kar pomeni, da niso bile potrjene zaračunane količine in kakovost izvedbe del, kar ni v skladu z Zakonom o graditvi objektov),
- nezadostna revizijska sled (ugotovljena nezadostna revizijska sled, kot na primer, da je ARSKTRP šele med samo revizijo pridobila ustrezne dokumente (npr. končno gradbeno situacijo, potrjeno s strani nadzornika, originalni račun upravičenca)),
- vnosne napake (v preteklosti ugotovljene različne vnosne napake, kot na primer: napačno navedeni zneski iz računov, ki so priloženi zahtevku za izplačilo upravičenca, v kontrolni list ARSKTRP za izračun priznane vrednosti, iz katerega ARSKTRP pripravi izračun. Tako je bil izračun napačen.),
- sumi zlorab (v okviru revizije se preverja tudi, da upravičenci ne ustanavljajo pravnih oseb samo z namenom pridobitve sredstev, ker so v okviru EKSRP posamezniki omejeni z višino sredstev, ki jih lahko v določenem obdobju prejmejo).

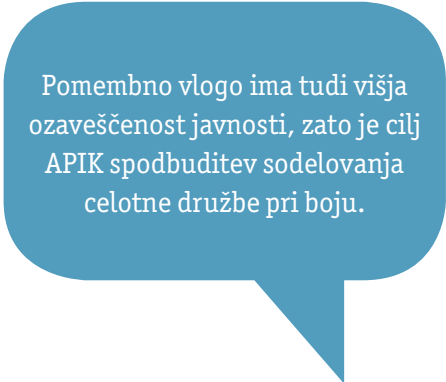
Obnavljanje korupcije v BIH

Vladica Babić

Agencija za preprečevanje in koordinacijo boja proti korupciji (v nadaljevanju APIK) v BIH, je bila ustanovljena leta 2009, uradno pa je z delom pričela 1.4.2013. Je neodvisna, imenovana s strani parlamenta. Organizacijsko je na vrhu APIK direktor z dvema namestnikoma, nadalje pa je APIK razdeljena na tri sektorje. Sektor za preprečevanje korupcije, Sektor za koordinacijo boja proti korupciji in Sektor za finančno in pravno podporo. Cilji APIK so identifikacija izvora korupcije, preventiva za preprečevanje kaznivih dejanj korupcije, zagotavljanje pravic in dolžnosti preprečevanja pred korupcijo ter ozaveščanje in izobraževanje državljanov o pojavu korupcije. APIK je pripravila akcijski načrt za implementacijo strategije boja proti korupciji (2015-2019). Cilj akcijskega načrta je nadgradnja institucionalne zmogljivosti, izboljšanje pravnega okvira za boj proti korupciji ter razvoj, spodbujanje ter uporaba preventivnih protikorupcijskih aktivnosti v javnem in zasebnem sektorju. Prav tako je eden izmed mehanizmov akcijskega načrta izboljšanje delovanja pravosodnih organov in institucij ter organov pregona v boju zoper korupcijo. Pomembno vlogo ima tudi višja ozaveščenost javnosti, zato je cilj APIK spodbujanje sodelovanja celotne družbe pri boju. Vzpostaviti pa je treba tudi učinkovite mehanizme za koordinacijo boja ter spremljanje in vrednotenje izvajanja strategije.

Agencija za preprečevanje in koordinacijo boja proti korupciji je neodvisna in imenovana s strani parlamenta.

V dveh letih obstoja jim je uspelo popolnoma rešiti 11 % nalog in delno rešili 34 % zadanih nalog iz akcijskega načrta. Prevenčijo pred korupcijo želi APIK zagotoviti s sprejetim etičnim kodeksom ter načrtom integritete. Z načrtom integritete želijo na organizacijski ravni vzpostaviti sistem, ki bi zmanjšal možnosti za koruptivna dejanja in sistem, ki bi podpiral pošteno delovanje članov organizacije. Na osebni ravni pa želijo zagotoviti znanje, veščine in odločnost posameznikov, da ravnajo v skladu s pravili in v skladu z javnim interesom. V letu 2014 je APIK prejela 114 prijav korupcije. V boju zoper korupcijo APIK sodeluje z različnimi mednarodnimi organi, kot je Evropski urad za boj proti goljufijam, OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development), UNCAC (United Nation Convention Against Corruption) in drugimi.



Pomembno vlogo ima tudi višja ozaveščenost javnosti, zato je cilj APIK spodbuditev sodelovanja celotne družbe pri boju.

Prevenција korupcije in pakt integritete

Živa Gobbo

Transparency International Slovenia je prostovoljna, nevladna, nepolitična in nepridobitna organizacija, ki je bila ustanovljena leta 2009 in je polnopravni član največje mednarodne nevladne organizacije za boj proti korupciji Transparency International. Namen in cilji društva so boj proti korupciji, preprečevanje korupcije ter vzpostavljanje integritete, transparentnosti in odgovornosti.

Problem korupcije (na področju javnih naročil) so zaznale že različne institucije, kot so Računsko sodišče, Ministrstvo za finance, Evropska komisija. Področja, kjer so potekala koruptivna dejanja pa so predvsem gradbeništvo, zdravstvo, področje investicij, dobava materialov, inovacije ter infrastruktura. Korupcija vpliva na družbo na različnih področjih (političnem, gospodarskem, socialnem in okoljskem) in na različne načine. Vpliva na svobodo, zdravje in denar ljudi, v najslabšem primeru lahko nekoga stane življenje. Zaradi njene zapletene in skrivnostne narave jo je težko meriti, kot tudi odkrivati. Prav tako je težko meriti posledice korupcije, kot sta strah in slabo počutje. Zaznavanje analitikov držav, poslovnežev ali splošne javnosti pa so osnova indeksov korupcije, zaznavnosti indeksa korupcije in svetovnega barometra korupcije, ki ga meri in uporablja Transparency International. Največji izziv pri preprečevanju korupcije je odkrivanje nepoštenega in nezakonitega ravnanja. Eden najbolj neposrednih in pomembnih načinov razkrivanja korupcije je njeno prijavljanje. V Transparency International Slovenia so med prejetimi prijavi korupcije na področju javnih naročil opazili problem strahu pred izpostavljanjem potencialnega prijavitelja ob zaznavi nepravilnosti, kot posledica zaznavanja poslovnega prostora kot majhnega, hitrega širjenja informacij o prijavi ter želje po bodočih prijavih na razpise (ne želijo si »zapreti vrat«). Med drugim so zaznali tudi pojav »fovšije« - ko prijavitelj zlorablja pravna sredstva zato, ker ni bil izbran ali pa niti ni konkuriral na razpisu ali pri javnem naročilu.

Prijavitelji so obremenjeni s poniževalnimi oznakami, kot so „informatorji“ in „izdajalci“, kar preprečuje sprejemanje osebnih tveganj prijavitelja, zato so potrebni tako notranji kot tudi zunanji mehanizmi zaščite. Institut zaščite prijaviteljev je tako ključen za spodbujanje in krepitev odkrivanja, preprečevanja ter odpravljanja neetičnih ravnanj. Transparency International Slovenia si prizadeva, da bi ljudje pogosteje in bolj odločno izkazovali državljanski pogum in opozarjali na pojave, ki ogrožajo človekovo dostojanstvo in škodujejo družbi v celoti. Zato so pričeli s projektom Spregovori. Storitev je namenjena vsem državljanom, da lahko lažje, varno, bolj osveščeno in predvsem podprto s pravnimi nasveti naznanjujejo neetična ravnanja in s tem pripomorejo k večji transparentnosti in višji integriteti v družbi. Namen je tudi pridobivanje pomembnih podatkov o žariščih korupcije in iskanju rešitev za sistemske probleme. Projekt Spregovori pa predstavlja podlago za pakete integritete (v nadaljevanju PI). PI ne zahtevajo spremembe zakonodaje, temveč predstavljajo spremljanje izvajanja s strani strokovnjaka v celotnem procesu. Proces se začne že pri pripravi razpisa in nadaljuje pri izboru in kasneje z izbranim izvajalcem. Strokovnjak izda nezavezujoče mnenje ki ne izključuje uveljavljenih mehanizmov. Gre za spremljanje in opozarjanje na morebitne nepravilnosti.

V Transparency International Slovenia so med prejetimi prijavi korupcije na področju javnih naročil opazili problem strahu pred izpostavljanjem potencialnega prijavitelja ob zaznavi nepravilnosti ...

BELEŽKA

BELEŽKA

BELEŽKA
