



Europski strukturni i investicijski fondovi

Smjernice za države članice i tijela zadužena za provedbu programa

Procjena rizika od prijevara i učinkovite i razmjerne  
mjere za borbu protiv prijevara

lipanj 2014.

**IZJAVA O ODRICANJU OD ODGOVORNOSTI:**

*„Ovo je radni dokument koji su pripremile službe Komisije. U njemu se na temelju primjenjivog zakonodavstva EU-a javnim tijelima, praktičarima, korisnicima ili mogućim korisnicima i ostalim tijelima uključenima u praćenje, kontrolu ili provedbu europskih strukturnih i investicijskih fondova daju tehničke smjernice o tome kako tumačiti i primjenjivati pravila EU-a u tom području. Cilj je ovoga dokumenta dati objašnjenja i tumačenja službi Komisije u pogledu navedenih pravila kako bi se olakšala provedba programa i potaknule dobre prakse. Međutim, ovim se smjericama ne dovode u pitanje tumačenja Suda Europske unije i Općeg suda ili odluke Komisije.”*

## Sadržaj

POPIS POKRATA I KRATICA .....	4
1. UVOD .....	6
1.1. Kontekst.....	6
1.2. Proaktivan, strukturiran i ciljani pristup upravljanju rizikom od prijevare.....	7
2. DEFINICIJE.....	8
2.1. Definicija nepravilnosti .....	8
2.2. Definicija prijevare u Ugovoru.....	8
2.3. Definicija korupcije.....	9
3. SAMOPROCJENA RIZIKA OD PRIJEVARA .....	9
3.1. Alat .....	9
3.2. Sastav tima za samoprocjenu.....	10
3.3. Učestalost samoprocjene .....	11
4. SMJERNICE O MINIMALNIM ZAHTJEVIMA ZA UČINKOVITE I RAZMJERNE MJERE ZA BORBUTIV PRIJEVARA.....	11
4.1. Politika borbe protiv prijevara.....	11
4.2. Prevencija .....	12
4.2.1. Etička kultura.....	13
4.2.2. Raspodjela zadaća .....	13
4.2.3. Izobrazba i jačanje svijesti.....	13
4.2.4. Sustavi unutarnje kontrole.....	14
4.2.5. Analiza podataka i alat ARACHNE .....	14
4.3. Otkrivanje i prijavljivanje.....	15
4.3.1. Razvoj odgovarajućeg mentalnog sklopa.....	15
4.3.2. Pokazatelji prijevare (znakovi upozorenja).....	15
4.4. Istraga, korektivne mjere i kazneni progon .....	16
4.4.1. Povrat i kazneni progon.....	17
4.4.2. Daljnji postupci .....	17
5. REVIZIJA KOJU REVIZORSKO TIJELO PROVODI NAD PROCJENOM RIZIKA OD PRIJEVARA KOJU IZRAĐUJE UPRAVLJAČKO TIJELO I NJEGOVI MJERAMA ZA BORBUTIV PRIJEVARA.....	17
5.1. Kontrolni popis za revizorska tijela.....	17
5.2. Učestalost provjere revizorskog tijela .....	17

- Prilog 1.**      Alat za procjenu rizika od prijevara i upute za njegovu uporabu
- Prilog 2.**      Preporučene ublažavajuće kontrole
- Prilog 3.**      Predložak za politiku borbe protiv prijevara
- Prilog 4.**      Kontrolni popis za revizorska tijela

## POPIS POKRATA I KRATICA

AA – Revizorsko tijelo

CA – Tijelo za ovjeravanje

„CPR” – Uredba o zajedničkim odredbama (Uredba (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006)

EFRR – Europski fond za regionalni razvoj

ESF – Europski socijalni fond

Financijska uredba – Uredba Vijeća (EZ, Euratom) br. 1605/2002 od 25. lipnja 2002. o Financijskoj uredbi koja se primjenjuje na opći proračun Europskih zajednica

„Fondovi” – posebno za ovaj dokument, to znači sljedeće: Europski fond za regionalni razvoj, Europski socijalni fond, Kohezijski fond i Europski fond za pomorstvo i ribarstvo

IB – Posredničko tijelo

MA – Upravljačko tijelo

OLAF – Europski ured za borbu protiv prijevara

## SAŽETAK

Ovim se smjernicama pruža pomoć i daju preporuke upravljačkim tijelima (MA) za provedbu članka 125. stavka 4. točke (c) CPR-a u kojem je propisano da upravljačko tijelo uvodi učinkovite i razmjerne mjere protiv prijevvara uzimajući u obzir utvrđene rizike. Komisija također daje smjernice revizorskom tijelu (AA) za provjeru usklađenosti upravljačkog tijela s ovim člankom.

Komisija preporučuje upravljačkim tijelima da **zauzmu proaktivan, strukturiran i ciljani pristup upravljanju rizikom od prijevara**. U pogledu Fondova, cilj bi trebale biti proaktivne i razmjerne mjere za borbu protiv prijevara troškovno učinkovitim sredstvima. Sva tijela zadužena za provedbu programa trebala bi zauzeti stav nulte tolerancije na prijevaru, počevši prihvaćanjem **primjerenog stava od samog vrha**. Dobro ciljanom procjenom rizika od prijevara, u kombinaciji s jasno istaknutom posvećenošću borbi protiv prijevara, može se poslati jasna poruka mogućim počiniteljima prijevara. Učinkovito provedenim čvrstim sustavima kontrole može se znatno smanjiti rizik od prijevara, ali se ne može potpuno ukloniti rizik od nastanka prijevara kao ni od njihova neotkrivanja. Zbog toga se sustavima mora također osigurati da su uspostavljeni postupci za otkrivanje prijevara i za poduzimanje odgovarajućih mjera u slučaju otkrivanja sumnje na prijevaru. Smjernice bi trebale služiti kao vodič kroz korake za uklanjanje svih preostalih slučajeva prijevara nakon uspostave čvrstih mjera financijskog upravljanja i njihove učinkovite provedbe. Međutim, opći je cilj regulatornih odredbi troškovno učinkovito upravljanje rizikom od prijevara i provedba učinkovitih i razmjernih mjera za borbu protiv prijevara, što u praksi znači **ciljani i diferencirani pristup svakom programu i situaciji**.

Stoga se alat za samoprocjenu rizika od prijevara, koji se nalazi u prilogu ovim smjernicama, zajedno s detaljnim uputama, može upotrijebiti za ocjenjivanje učinka i vjerojatnosti nastanka uobičajenih rizika od prijevara. Nadalje, u smjernicama su navedene preporučene ublažavajuće kontrole kojima bi se moglo pridonijeti daljnjem smanjenju preostalog rizika koji nije učinkovito uklonjen postojećim kontrolama. Operativni cilj upravljačkog tijela trebao bi biti da osigura odgovore na prijevaru koji su razmjerni rizicima i prilagođeni posebnim situacijama povezanim s provedbom Fondova u određenom programu ili regiji. Nakon procjene rizika i uspostavljanja povezanih ublažavajućih kontrola na razini sustava, upravljačkim tijelima preporučuje se da posebne situacije koje bi mogle nastati na razini provedbe operacija rješavaju daljnjim razvojem posebnih pokazatelja prijevara (znakovi upozorenja) i osiguravanjem učinkovite suradnje i koordinacije između upravljačkog tijela, revizorskog tijela i istražnih tijela. Komisija će također pomoći državama članicama nudeći im alat za mjerenje specifičnih rizika, ARACHNE, koji će im pomoći da utvrde, spriječe i otkriju rizične operacije, projekte, korisnike i ugovore/izvođače te će također služiti kao preventivni instrument.

Samoprocjena rizika od prijevara koju predlaže Komisija jasna je, logična i praktična i temelji se na pet glavnih metodoloških koraka:

1. brojceno iskazivanje rizika od pojave određene vrste prijeverare procjenom učinka i vjerojatnosti (bruto rizik);
2. procjena učinkovitosti postojećih kontrola za ublažavanje bruto rizika;
3. procjena neto rizika nakon uzimanja u obzir učinka postojećih kontrola i njihove djelotvornosti, odnosno, situacije u danom trenutku (preostali rizik);
4. procjena učinka planiranih ublažavajućih kontrola na neto (preostali) rizik.

5. definicija ciljnog rizika, odnosno, razine rizika koju upravljačko tijelo smatra podnošljivom nakon uspostavljanja i primjene svih kontrola.

Naposljetku, Komisija planira, prema potrebi, pružiti ciljanu potporu državama članicama u provedbi članka 125. stavka 4. točke (c) CPR-a i ovih smjernica.

## 1. UVOD

### 1.1. Kontekst

U skladu s člankom 59. stavkom 2. Financijske uredbe, države članice poduzimaju sve nužne mjere, uključujući zakonodavne, regulatorne i administrativne mjere, kako bi zaštitile financijske interese EU-a, posebno sprječavanjem, otkrivanjem i ispravljanjem nepravilnosti i prijevара.

CPR uključuje posebne zahtjeve u pogledu odgovornosti država članica za sprječavanje prijevара. Ove su smjernice o upravljanju rizikom od prijevара upućene upravljačkim tijelima i revizorskim tijelima Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR), Kohezijskog fonda i Europskog socijalnog fonda (ESF) i Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo (EFPM).

Uz članak 72. točku (h) CPR-a, u kojoj je propisano da je sustavima upravljanja i kontrole predviđeno sprečavanje, otkrivanje i ispravljanje nepravilnosti, uključujući prijevара, te povrat nepropisno isplaćenih iznosa zajedno s mogućim kamatama, u članku 125. stavku 4. točki (c) CPR-a propisano je da upravljačko tijelo uvodi **učinkovite i razmjerne mjere protiv prijevара, uzimajući u obzir utvrđene rizike.**

Potrebno je primjereno upravljati rizicima od prijevара i korupcije. Upravljačka tijela odgovorna su pokazati da su pokušaji prijevара protiv proračuna EU-a neprihvatljivi i da se neće tolerirati. Suzbijanje prijevара i njezinih uzroka i posljedica velik je izazov za svako upravno tijelo jer je prijevара osmišljena na način da ne bude otkrivena. Također se savjetuje upravljačkim tijelima da, prilikom ocjenjivanja u kojoj se mjeri može smatrati da je cjelokupno operativno okruženje izloženo mogućoj korupciji i prijevarama, vode računa o *Indeksu percepcije korupcije* organizacije Transparency International<sup>1</sup> i izvješću EU-a o borbi protiv prijevара koji je sastavila Komisija<sup>2</sup>.

Mogućnost prijevара ne smije se zanemarivati i treba se promatrati kao skup rizika kojima treba primjereno upravljati zajedno s ostalim poslovnim rizicima ili potencijalno negativnim događanjima. Procjena rizika od prijevара stoga se može provoditi primjenom postojećih načela i alata za upravljanje rizikom. Učinkovito provedenim čvrstim sustavima kontrole može se smanjiti rizik od nastanka ili neotkrivanja prijevара, ali se ne može ukloniti mogućnost njezina nastanka. Opći cilj trebao bi biti ukloniti glavne rizike od prijevара na ciljani način, vodeći računa o tome da bi, uz osnovne zahtjeve, opća korist svih dodatnih mjera za borbu protiv prijevара trebala premašivati njihove ukupne troškove (načelo razmjernosti), uzimajući u obzir i velik utjecaj prijevара i korupcije na ugled.

---

<sup>1</sup> <http://cpi.transparency.org/cpi2012>

<sup>2</sup> Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru od 6. lipnja 2011. – Borba protiv korupcije u EU-u ([COM\(2011\)308](#) završna verzija).

U cilju procjene učinka i vjerojatnosti mogućih rizika od prijave koji bi mogli naštetiti financijskim interesima EU-a, Komisija preporučuje upravljačkim tijelima da se koriste alatom za procjenu rizika od prijave priloženim u **Prilogu 1**. Procjenu bi trebao provoditi tim za samoprocjenu kojeg uspostavlja upravljačko tijelo<sup>3</sup>. Popis preporučenih, ali neobvezujućih, ublažavajućih kontrola koje bi upravljačko tijelo moglo uspostaviti kao odgovor na preostale rizike nalazi se u **Prilogu 2**. Tim bi se razmjernim mjerama trebao pridonijeti daljnjem ublažavanju preostalih rizika utvrđenih tijekom samoprocjene, a koji još nisu učinkovito uklonjeni postojećim kontrolama.

Nadalje, u **Prilogu 3**, predlaže se neobvezni predložak za izjavu o politici borbe protiv prijave za ona upravljačka tijela koja žele svoj program borbe protiv prijave izraziti u obliku izjave o politici u kojoj je za članove organizacije i one koji to nisu priopćeno njihovo službeno stajalište u pogledu prijave i korupcije.

Kao nadopunu ovim smjernicama, Komisija također pruža smjernice revizorskim tijelima za provjeru aktivnosti koje upravljačka tijela provode u kontekstu procjene rizika od prijave i odgovarajućih mjera koje su uspostavila za ublažavanje rizika od prijave. Kontrolni popisi u **Prilogu 4**, mogli bi se pokazati korisnima za revizije sustava koje će provoditi revizorska tijela u skladu s člankom 127. CPR-a. Njih će Komisija upotrebljavati u svrhe vlastite procjene rizika i mogli bi biti korisni i za potrebe izvješćivanja i pripreme mišljenja neovisnog revizorskog tijela odgovornog za ocjenu sustava upravljanja i kontrole u pogledu određivanja upravljačkih tijela iz članka 124. stavka 2. CPR-a.

## **1.2. Proaktivan, strukturiran i ciljani pristup upravljanju rizikom od prijave**

Priloženi praktični alat za samoprocjenu rizika od prijave usmjeren je na glavne situacije u kojima bi ključni procesi u provedbi programa mogli najviše biti izloženi manipulaciji pojedinaca ili organizacija koji žele počiniti prijavu, uključujući organizirani kriminal, na procjenu vjerojatnosti i ozbiljnosti takvih situacija te na ono što upravljačka tijela trenutačno čine u tu svrhu. Naglasak je na tri odabrana ključna procesa za koje se smatra da su najviše izloženi specifičnim rizicima od prijave:

- odabir podnositelja zahtjeva,
- provedba i provjera operacija,
- ovjeravanje i plaćanja.

Krajnji je rezultat procjene rizika od prijave utvrđivanje onih specifičnih rizika za koje je u okviru samoprocjene zaključeno da se trenutačno ne čini dovoljno kako bi se vjerojatnost ili učinak mogućih prijavnih aktivnosti smanjili na prihvatljivu razinu. Ova će procjena zatim činiti osnovu za uklanjanje nedostataka odabirom učinkovitih i razmjernih mjera za borbu protiv prijave s popisa preporučenih ublažavajućih kontrola. U nekim bi se slučajevima moglo zaključiti da je uklonjena većina preostalih rizika i da je stoga potreban vrlo mali broj dodatnih mjera za borbu

---

<sup>3</sup> U slučaju europske teritorijalne suradnje, budući da su upravljačka tijela odgovorna za sve funkcije, procjenom rizika trebali bi se uzeti u obzir rizici od prijave u cijelom programskom području i nastojati osigurati da su uspostavljene učinkovite i razmjerne mjere za borbu protiv prijave, ako je potrebno.

protiv prijevара, ako i uopće. U svim scenarijima procjenjivanja očekuje se da će upravljačko tijelo potkrijepiti svoje zaključke.

## 2. DEFINICIJE

Ova procjena rizika odnosi se samo na specifične rizike od prijevара, a ne na nepravilnosti. **Međutim, učinkovita provedba ovog postupka mogla bi također neizravno utjecati na sprječavanje i otkrivanje općih nepravilnosti**, koje se smatraju širom kategorijom od prijevара.

Prijevара se razlikuje od nepravilnosti time što uključuje namjeru.<sup>4</sup>

### 2.1. Definicija nepravilnosti

Za potrebe Uredbe Vijeća (EZ) br. 2988/95 od 18. prosinca 1995.<sup>5</sup> o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica, nepravilnost je širok pojam i njome su obuhvaćene namjerne i nenamjerne nepravilnosti koje su počinili gospodarski subjekti.

U članku 1. stavku 2. Uredbe (EZ) br. 2988/95 „**nepravilnost**” je definirana kako slijedi:

*„povreda odredaba prava Zajednice koja proizlazi iz učinjene ili propuštene radnje od strane gospodarskog subjekta, a što je dovelo ili je moglo dovesti u pitanje opći proračun Zajednica ili proračune kojima Zajednice upravljaju, bilo smanjenjem ili gubitkom prihoda iz vlastitih sredstava prikupljenih izravno u ime Zajednica, ili neopravdanim izdacima”.*

### 2.2. Definicija prijevара u Ugovoru

U Konvenciji sastavljenoj na temelju članka K.3 Ugovora o Europskoj uniji o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica<sup>6</sup>, „**prijevара**” je u odnosu na rashode definirana kao svako namjerno djelovanje ili propust koji se odnose na:

- „ – uporabu ili predočenje lažnih, netočnih ili nepotpunih izjava ili dokumenata koje za svoj učinak ima protupravno prisvajanje ili nezakonito zadržavanje sredstava iz općeg proračuna Europskih zajednica ili proračuna kojima upravljaju Europske zajednice ili kojima se upravlja u ime Europskih zajednica,*
- neotkrivanje informacija čime se krši određena obveza, s istim učinkom,*
- zlouporaba takvih sredstava u svrhe koje su različite od onih za koje su izvorno dodijeljene”.*

---

<sup>4</sup> O razlozima za prijevարno postupanje bilo je riječi u dokumentu COCOF 09/0003/00 od 18.2.2009. - Informativni dokument o pokazateljima prijevара za EFRR, ESF i KF.

<sup>5</sup> SL L 312, 23.12.1995., str. 1.

<sup>6</sup> SL C 316, 27.11.1995., str. 49.



### 2.3. Definicija korupcije

Široka definicija korupcije koju upotrebljava Komisija jest zlouporaba (javnog) položaja u privatnu korist. Koruptivnim plaćanjima olakšavaju se mnoge druge vrste prijevара, kao što je izdavanje lažnih računa, lažni izdaci ili neispunjenje specifikacija ugovora. Najčešći su oblik korupcije koruptivna plaćanja ili druge pogodnosti; primatelj (pasivna korupcija) prima mito od davatelja (aktivna korupcija) u zamjenu za uslugu.

## 3. SAMOPROCJENA RIZIKA OD PRIJEVARA

### 3.1. Alat

Glavni je cilj alata za samoprocjenu rizika od prijevара iz **Priloga 1.** olakšati upravljačkom tijelu samoprocjenu učinka i vjerojatnosti nastanka određenih scenarija prijevара. Specifični rizici od prijevара koje bi trebalo procjenjivati utvrđeni su na temelju znanja o prošlim slučajevima prijevара otkrivenim u okviru kohezijske politike te na temelju opće priznatih i ponavljajućih shema prijevара. Drugim riječima, alat je unaprijed popunjen skupom priznatih specifičnih rizika. Sve ostale poznate rizike za određeni program/regiju koji su predmet procjene trebao bi dodati tim za samoprocjenu (vidjeti odjeljak 3.2. u nastavku).

**U smjernicama u Prilogu 1. podrobno se objašnjava način ispunjavanja alata za procjenu rizika od prijevара.**

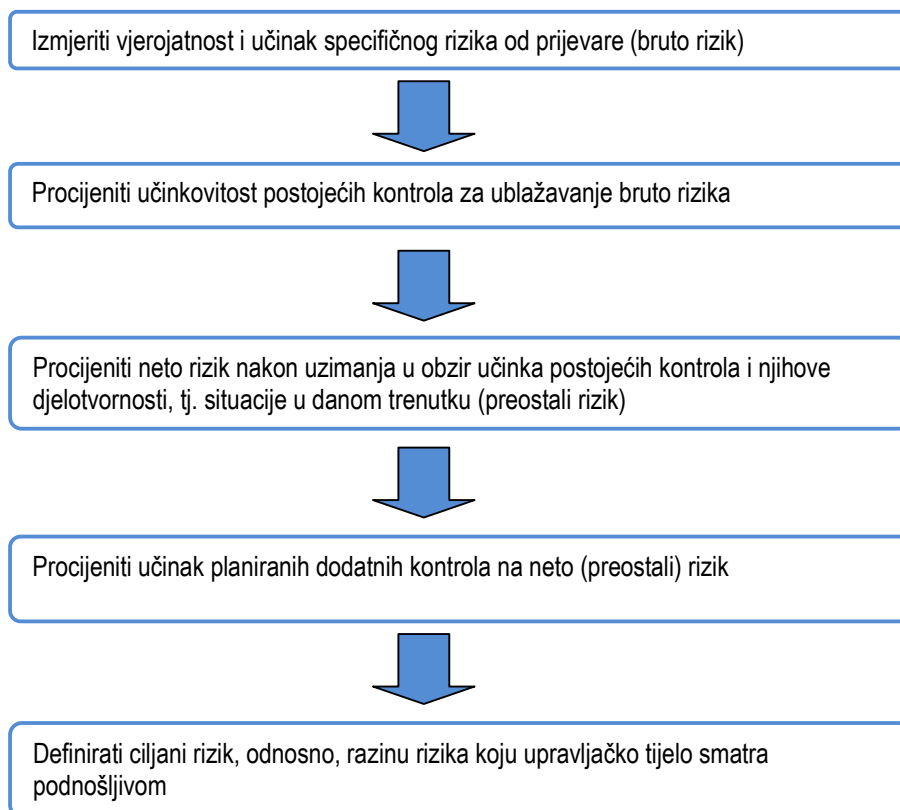
Alatom je obuhvaćena vjerojatnost i učinak specifičnih i opće priznatih rizika od prijevара koji su posebno važni za ključne postupke:

- odabir podnositelja zahtjeva (radni list 1 proračunske tablice),
- način na koji korisnici provode projekte s naglaskom na javnu nabavu i troškove radne snage (radni list 2),
- ovjeravanje troškova u upravljačkom tijelu i plaćanja (radni list 3).

Svakom odjeljku prethodi naslovna stranica na kojoj su navedeni specifični rizici važni za taj odjeljak.

Osim toga, preporučuje se upravljačkom tijelu da procijeni opće rizike od prijevара u odnosu na ugovore o javnoj nabavi kojima bi moglo izravno upravljati, primjerice, u kontekstu pružanja tehničke pomoći (radni list 4). Ako upravljačko tijelo ne provodi javnu nabavu za koju je potrebna procjena rizika od prijevара, nije potrebno popuniti odjeljak 4.

Metodologija za ovu procjenu rizika sastoji se od **pet glavnih koraka:**



Za svaki od specifičnih rizika, opći je cilj procijeniti „bruto” rizik od nastanka određenih scenarija prijevara i zatim utvrditi i procijeniti učinkovitost postojećih kontrola za sprječavanje nastanka tih rizika od prijevara ili osiguranje da ne ostanu neotkrivene. Rezultat će biti „neto” postojeći rizik na temelju kojeg bi, u slučaju znatnog ili kritičnog preostalog rizika, trebalo donijeti unutarnji akcijski plan za unaprjeđenje kontrola i daljnje smanjenje izloženosti država članica negativnim posljedicama (tj. uspostava dodatnih učinkovitih i razmjernih mjera za borbu protiv prijevara, ako je potrebno – vidjeti popis preporučenih ublažavajućih kontrola<sup>7</sup> u **Prilogu 2.**).

### 3.2. Sastav tima za samoprocjenu

Ovisno o veličini programa i upravljačkog tijela, moguće je da postupak provedbe izvršavaju različiti odjeli u upravljačkom tijelu. Preporučuje se da većina najvažnijih dionika sudjeluje u procjeni kako bi ona bila što poštenija i preciznija i kako bi se mogla izvršiti na učinkovit i nesmetan način. Tim za procjenu mogao bi se toga sastojati od zaposlenika iz različitih odjela upravljačkog tijela koji obavljaju različite poslove, uključujući odabir operacija, uredske i terenske provjere i odobravanje plaćanja, te od predstavnika iz tijela za ovjeravanje (CA) i provedbenih tijela. Upravljačka tijela možda će željeti uključiti službe za koordinaciju borbe protiv prijevara (AFCOS) ili neka druga specijalizirana tijela koja bi mogla u postupak procjene donijeti posebnu stručnost u području suzbijanja prijevara. Budući da će revizorsko tijelo revidirati gotovu procjenu rizika, preporučuje se da ono ne preuzima neposrednu ulogu u odlučivanju o razini izloženosti riziku, ali bi se

<sup>7</sup> One čine **neobvezujuće prijedloge** za dodatne kontrole u cilju daljnjeg ublažavanja preostalog rizika.

moglo predvidjeti njegovo sudjelovanje u postupku procjene u obliku savjetnika ili promatrača.

Iz očitih razloga ne bi trebalo zaposliti vanjske suradnike na poslovima samoprocjene jer je za nju potrebno dobro znanje o operativnom sustavu upravljanja i kontrole i korisnicima programa.

### **3.3. Učestalost samoprocjene**

**Prvo, usklađenost sa zahtjevima u vezi s primjerenim postupcima za uvođenje učinkovitih i razmjernih postupaka borbe protiv prijevара dio je kriterija za imenovanje upravljačkih tijela.**

Preporučuje se da se ovaj alat u načelu u potpunosti provodi svake godine ili pak svake druge godine. Međutim, možda će biti nužno redovitije ispitivanje napretka u odnosu na akcijske planove u vezi s uspostavljenim dodatnim kontrolama, promjene u okruženju rizika i trajnu primjerenost rezultata procjene (npr. na sastancima uprave). Kada je razina utvrđenih rizika vrlo niska i prethodne godine nisu prijavljeni slučajevi prijevара, upravljačko tijelo može odlučiti preispitati svoju samoprocjenu samo svake druge godine. U slučaju pojave novih slučajeva prijevара ili velikih promjena u postupcima upravljačkog tijela i/ili osoblja, potrebno je odmah preispitati uočene nedostatke u sustavu i relevantne dijelove samoprocjene.

## **4. SMJERNICE O MINIMALNIM ZAHTJEVIMA ZA UČINKOVITE I RAZMJERNE MJERE ZA BORBU PROTIV PRIJEVARA**

Dok su u ovom odjeljku navedene opće smjernice o načelima i metodama koje bi upravljačko tijelo trebalo primjenjivati za suzbijanje prijevара, u **Prilogu 2.** su za svaki specifični rizik utvrđen u procjeni rizika od prijevара navedene preporučene neobvezujuće ublažavajuće kontrole koje bi se moglo uspostaviti u cilju smanjenja rizika na prihvatljivu razinu.

**Minimalni standardi uspostavljeni u ovom poglavlju za koje se upravljačkim tijelima preporučuje da se s njima usklade povezani su s ciklusom borbe protiv prijevара.**

U svrhu uspješne borbe protiv prijevара, Komisija preporučuje upravljačkom tijelu da razvije strukturirani pristup borbi protiv prijevара. Postoje četiri glavna elementa u ciklusu borbe protiv prijevара: sprječavanje, otkrivanje, ispravak i kazneni progon. Kombinacijom detaljne procjene rizika od prijevара, primjerenih preventivnih mjera i mjera otkrivanja te koordiniranim i pravovremenim istragama nadležnih tijela mogao bi se znatno smanjiti rizik od prijevара te bi to moglo imati prikladni odvrćajući učinak na prijevара.

### **4.1. Politika borbe protiv prijevара**

Mnoge organizacije upotrebljavaju politiku borbe protiv prijevара kako bi pokazale svoju odlučnost u borbi i suzbijanju prijevара. Takvom politikom, koja bi trebala biti jednostavna i ciljana, trebale bi biti obuhvaćene sljedeće teme:

- strategije za razvoj kulture suzbijanja prijevара,
- podjela odgovornosti u borbi protiv prijevара,
- mehanizmi prijavljivanja sumnje na prijevара,

- suradnja među različitim dionicima.

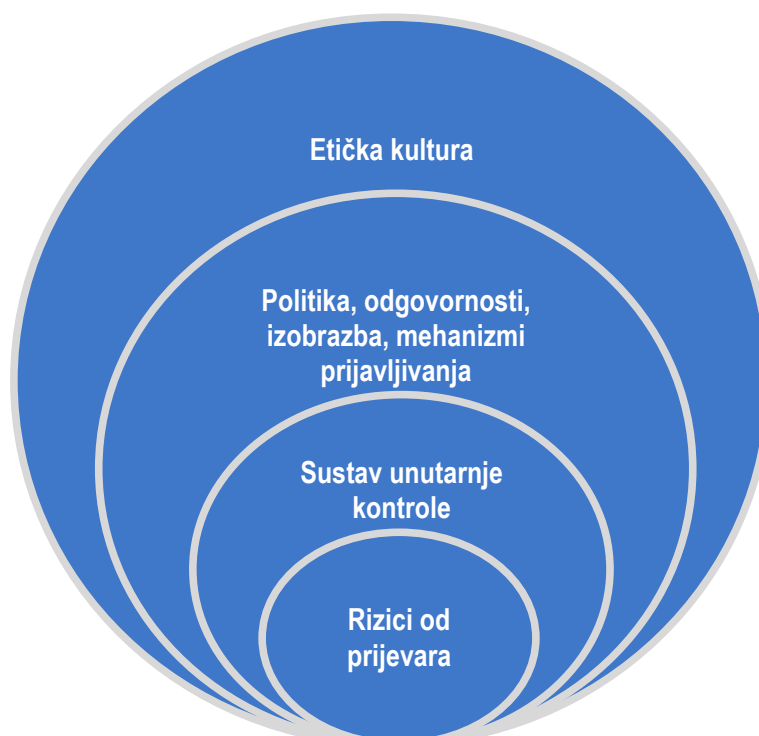
Ova bi politika trebala biti vidljiva u organizaciji (podijeljena svom novom osoblju, postavljena na intranet) i osoblju bi trebalo biti jasno da se aktivno provodi tako što se redovito izvješćuje o pitanjima prijevera i o rezultatima istraga slučajeva prijevera. Pogledajte predloženi predložak politike borbe protiv prijevera u **Prilogu 3.**, u kojem se nalazi neobvezni predložak izjave o politici borbe protiv prijevera za ona upravljačka tijela koja žele napraviti više od ispunjavanja neposrednih regulatornih zahtjeva te unutar organizacije i izvan nje priopćiti svoje službeno stajalište o prijeveri i korupciji.

## 4.2. Prevencija

Ako upravljačko tijelo pokaže jasnu posvećenost suzbijanju prijevera i korupcije, poveća svijest o svojim preventivnim kontrolama i kontrolama u cilju otkrivanja i odlučno je proslijediti slučajeve tijelima nadležnima za istrage i sankcije, ono će poslati jasnu poruku svim mogućim počiniteljima i na taj bi način moglo promijeniti ponašanja i stavove prema prijeveri.

S obzirom na teškoće s dokazivanjem prijevernog postupanja i popravljanjem narušenog ugleda, u načelu je bolje spriječiti prijeverno postupanje nego se baviti posljedicama. Tehnike prevencije najčešće se sastoje od smanjenja prilika za počinjenje prijevera provedbom čvrstih sustava unutarnje kontrole u kombinaciji s proaktivnom, strukturiranom i ciljanom procjenom rizika od prijevera, ali za suzbijanje moguće „racionalizacije” prijevernog postupanja mogu se također upotrebljavati sveobuhvatna izobrazba i aktivnosti jačanja svijesti te razvoj „**etičke**” **kulture**.

Najsnažniju preventivnu obranu protiv prijevera čini čvrsti sustav unutarnje kontrole koji bi trebao biti osmišljen i primjenjivati se kao razmjerni odgovor na rizike utvrđene za vrijeme aktivnosti procjene rizika. Međutim, organizacija bi također trebala raditi na uspostavljanju odgovarajućih struktura i kulture kojom će se obeshrabrivati moguće prijeverno postupanje.



#### 4.2.1. *Etička kultura*

Stvaranje kulture borbe protiv prijevара od ključne je važnosti za odvratanje mogućih počinitelja prijevare i za ostvarivanje najveće moguće posvećenosti osoblja borbi protiv prijevара unutar upravljačkog tijela. Ova se kultura može stvoriti kombinacijom posebnih struktura i politika borbe protiv prijevара, što je prikazano u drugom krugu prethodnog dijagrama i detaljnije opisano u nastavku, ali i primjenom općenitijih mehanizama i ponašanja:

- **izjava o misiji** – jasan prikaz, koji je vidljiv svim unutarnjim i vanjskim promatračima, da upravljačko tijelo nastoji ostvariti najviše etičke standarde,
- **stav od vrha** – usmena i/ili pisana komunikacija s najviših razina upravljačkog tijela o tome da se od zaposlenika i korisnika očekuje najviši standard etičkog ponašanja (potonje se može provoditi obavijestima i ugovorima o dodjeli bespovratnih sredstava),
- **etički kodeks** – jasan etički kodeks u skladu s kojim zaposlenici moraju standardno izjavljivati svoju suglasnost sa sljedećim:
  - sukobom interesa – objašnjenje i zahtjevi i postupci za prijavljivanje,
  - darovima i politikom reprezentacije – objašnjenje i odgovornosti osoblja za poštovanje pravila,
  - povjerljivim informacijama – objašnjenje i odgovornosti osoblja,
  - zahtjevima za prijavljivanje sumnje na prijeveru.

Ukratko, osoblje mora poštovati načela integriteta, objektivnosti, odgovornosti i poštenja.

#### 4.2.2. *Raspodjela zadaća*

U okviru upravljačkog tijela mora postojati jasna podjela zadaća za uspostavu sustava upravljanja i kontrole koji su u skladu sa zahtjevima EU-a i za provjeru učinkovitosti tih sustava u sprječavanju, otkrivanju i ispravljanju prijevара. Time će se osigurati da svi dionici potpuno razumiju svoje odgovornosti i obveze i da komuniciraju unutar organizacije i izvan nje, prema svim mogućim korisnicima programa, te da organizacija ima koordinirani pristup borbi protiv prijevара.

#### 4.2.3. *Izobrazba i jačanje svijesti*

Ako je potrebno, u opću strategiju organizacije za upravljanje rizikom mogu biti uključeni formalna izobrazba i jačanje svijesti. Svi zaposlenici mogu proći teoretsku i praktičnu izobrazbu, u cilju jačanja svijesti o kulturi borbe protiv prijevара unutar upravljačkog tijela i kako bi im se pomoglo u prepoznavanju i reagiranju na slučajeve sumnje na prijeveru. Njome bi mogle biti obuhvaćene pojedinosti svake politike borbe protiv prijevара, posebne uloge i odgovornosti i mehanizmi prijavljivanja.

Jačanje svijesti može se provoditi i na manje formalne načine, primjerice biltenima, plakatima, intranetom ili kao redovna stavka na dnevnom redu grupnih sastanaka.

#### 4.2.4. Sustavi unutarnje kontrole

Najjača obrana od moguće prijevare jest dobro strukturiran sustav unutarnje kontrole kojim se dobro upravlja i u kojem su kontrole usmjerene na učinkovito ublažavanje utvrđenih rizika.

Provjere upravljanja moraju biti detaljne, a povezane terenske kontrole moraju se temeljiti na riziku i provoditi uz dovoljnu pokrivenost. **Vjerojatnost otkrivanja mogućih slučajeva prijevare povećat će se s detaljnim provjerama upravljanja.** Osoblje zaduženo za uredske i terenske provjere upravljanja trebalo bi biti svjesno smjernica Komisije i nacionalnih smjernica o pokazateljima prijevara (vidjeti u nastavku).

#### 4.2.5. Analiza podataka i alat ARACHNE

Sve naprednije mogućnosti prikupljanja, pohrane i analize podataka predstavljaju priliku u borbi protiv prijevara. U okviru država članica i uzimajući u obzir ograničenja relevantnog zakonodavstva u svakoj državi članici, analizom podataka u ovoj fazi može se znatno obogatiti postupak procjene rizika, podaci se mogu usporediti s podacima drugih organizacija u javnom ili privatnom sektoru (npr. porezna tijela, tijela državne uprave, tijela nadležna za provjeru kreditne sposobnosti) i mogu se otkriti moguće visokorizične situacije čak i prije dodjele sredstava.

U okviru borbe protiv prijevara (i nepravilnosti), Komisija upravljačkim tijelima nudi poseban alat za dubinsku analizu podataka pod nazivom ARACHNE u cilju otkrivanja projekata koji bi mogli biti podložni riziku od prijevara, sukoba interesa i nepravilnosti. ARACHNE je alat za procjenu rizika kojim se odabir projekata, provjere upravljanja i revizija mogu učiniti učinkovitijima te dalje mogu ojačati utvrđivanje, sprječavanje i otkrivanje prijevare. Razvila ga je Komisija i posebno je prikladan za utvrđivanje i procjenu rizika od prijevara u Fondovima, uključujući, između ostalog, javnu nabavu, područje koje je posebno sklono prijevarama i nepravilnostima, kao što je tajno dogovaranje o ponudama.

Komisija je s pomoću Ureda za zaštitu podataka 17. svibnja 2013. dostavila Europskom nadzorniku za zaštitu podataka potrebnu obavijest za prethodnu provjeru o obradi osobnih podataka i on je, nakon detaljne provjere relevantne pravne osnove, 17. veljače 2014. izdao pozitivno mišljenje o usklađenosti ARACHNE-a s odredbama Uredbe (EZ) br. 45/2001<sup>8</sup>. U to su uključena određena razmatranja o obradi posebnih kategorija podataka u cilju osiguravanja njihove nužnosti, razmjernosti i kvalitete. Ostale preporuke odnosile su se na povratne informacije kojima će se osigurati točnost podataka, mjere za osiguranje visoke kvalitete podataka, analizu pojedinih slučajeva prijenosa podataka OLAF-u i Revizorskom sudu, brisanje podataka nakon razumnog vremena i informiranje osoba čiji se podaci obrađuju. Sva se ta razmatranja i preporuke detaljno analiziraju u vezi s njihovom provedbom koju izvršava Komisija.

---

<sup>8</sup> Uredba (EZ) br. 45/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. prosinca 2000. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka u institucijama i tijelima Zajednice i o slobodnom kretanju takvih podataka

Komisija će smatrati ispravnu uporabu sustava ARACHNE dobrom praksom za utvrđivanje znakova upozorenja i ciljnih mjera za borbu protiv prijevare i trebalo bi ga uzeti u obzir kod procjene primjerenosti postojećih preventivnih kontrola i kontrola u cilju otkrivanja. Alat će se postupno uvoditi u 2014. u svim državama članicama koje ga dobrovoljno odluče provoditi u cilju daljnjeg unaprjeđenja svojih kontrola za upravljanje rizikom od prijevare. Za razliku od istog pristupa za sve, takva se odluka može razlikovati među državama članicama pa čak i unutar različitih programa/regija u državi članici budući da se, na temelju podataka prikazanih u posljednjem izvješću o PIF-u<sup>9</sup>, uvelike razlikuje i činjenična situacija među državama članicama u pogledu otkrivene prijevare i prijevare prijavljene Komisiji.

### 4.3. Otkrivanje i prijavljivanje

Preventivnim tehnikama ne može se osigurati potpuna zaštita od prijevare i zato su upravljačkim tijelima potrebni sustavi kojima će se omogućiti pravovremeno otkrivanje prijevarnog postupanja. Takve tehnike uključuju analitičke postupke za isticanje anomalija (npr. alati za dubinsku analizu podataka, kao što je alat ARACHNE), čvrsti mehanizmi prijavljivanja i tekuće procjene rizika.

Snažnom etičkom kulturom i čvrstim sustavom unutarnje kontrole ne može se osigurati potpuna zaštita od počinitelja prijevare. U okviru strategije borbe protiv prijevare mora se uzeti u obzir činjenica da još uvijek postoji mogućnost pojave prijevare za koje je potrebno osmisliti i provoditi niz mjera za borbu protiv prijevare.

#### 4.3.1. Razvoj odgovarajućeg mentalnog sklopa

Upravljačko tijelo moglo bi ukloniti rizike od prijevare specijaliziranim i ciljanim tehnikama otkrivanja za čiju su provedbu odgovorni imenovani pojedinci. Osim toga, sve osobe koje sudjeluju u provedbi ciklusa financiranja iz strukturnih fondova imaju ulogu u otkrivanju mogućeg prijevarnog postupanja i njegovu sprječavanju. Zbog toga je potrebno razvijati poseban mentalni sklop. Potrebno je poticati zdrav stupanj skepticizma i ažurno znanje o znakovima upozorenja na moguću prijavu.

#### 4.3.2. Pokazatelji prijevare (znakovi upozorenja)

Pokazatelji prijevare specifičniji su znakovi ili znakovi upozorenja na prijevarno postupanje u kom slučaju je potrebno odmah provjeriti je li potrebno daljnje postupanje.

Pokazatelji se također mogu posebno odnositi na one aktivnosti koje se često održavaju u okviru strukturnih programa za financiranje, kao što su javna nabava ili troškovi radne snage. U tu je svrhu Komisija državama članicama dostavila sljedeće informacije:

- *COCOF 09/0003/00 od 18. veljače 2009. - Obavijest o pokazateljima prijevare za EFRR, ESF i KF*
- *OLAF-ovu Zbirku anonimnih slučajeva – strukturne aktivnosti*
- *OLAF-ov Praktični vodič o sukobu interesa*
- *OLAF-ov Praktični vodič o krivotvorenim dokumentima.*

---

<sup>9</sup> Zaštita financijskih interesa Europske unije – Borba protiv prijevare, Godišnje izvješće za 2012. COM(2013) 548 završna verzija, 24.7.2013.

Te bi se publikacije trebale detaljno pročitati i s njihovim bi sadržajem trebali biti upoznati svi zaposlenici koji rade na radnim mjestima na kojima bi mogli otkriti takvo postupanje. S tim bi pokazateljima posebno trebali biti upoznati oni koji rade na aktivnostima preispitivanja aktivnosti korisnika, kao što su osobe koje obavljaju uredske i terenske provjere upravljanja ili ostale posjete u svrhu nadzora.

#### 4.3.3. *Mehanizmi prijavljivanja*

Uspostava i promicanje jasnih mehanizama prijavljivanja ključni je element prevencije i otkrivanja. Takvim bi se mehanizmima trebalo olakšati prijavljivanje sumnje na prijevare i kontrolirati nedostatke zbog kojih bi se mogla povećati podložnost upravljačkih tijela prijevarama. Upravljačka tijela trebala bi imati jasne mehanizme prijavljivanja kojima se osigurava **dovoljna koordinacija pitanja suzbijanja prijevara s revizorskim tijelom i nadležnim istražnim tijelima u državi članici**, uključujući tijela za borbu protiv prijevara.

Prijavljivanje rezultata djelotvornih mjera za borbu protiv prijevara i slučajeva sumnje na prijevare Komisiji bit će dio godišnjeg sažetog izvješća i mišljenja o upravljanju upravljačkog tijela. Godišnje izvješće o kontroli revizorskog tijela također će sadržavati odjeljak o sumnjama na prijevare otkrivenima tijekom godine.

Komunikacijom i izobrazbom osoblja o navedenim mehanizmima prijavljivanja mora se osigurati da oni:

- razumiju komu bi trebali prijaviti sumnje na prijevarno postupanje ili kontrolu,
- sigurni su da uprava postupa po sumnjama,
- sigurni su da mogu prijaviti sumnje na povjerljiv način i da organizacija ne dopušta osvetu protiv zaposlenika koji prijave sumnju.

Tijelo koje je odredila država članica mora OLAF-u prijaviti sumnju na prijevare u skladu sa zahtjevima iz članka 122. CPR-a. Osim toga, korisnici bi trebali znati kako se mogu obratiti OLAF-u u vezi s informacijama kojima raspoložu.<sup>10</sup>

#### 4.4. **Istraga, korektivne mjere i kazneni progon**

Kada je sumnja na prijevare utvrđena i ispravno prijavljena, upravljačko tijelo mora slučaj prosljediti tijelu države članice nadležnom za istrage i sankcije, uključujući tijela za suzbijanje korupcije, ako je primjenjivo, i o tome obavijestiti OLAF.

Upravljačko tijelo također bi trebalo provesti detaljno i kritično preispitivanje povezanih sustava unutarnje kontrole koji su ih potencijalno izložili mogućoj ili dokazanoj prijevari.

---

<sup>10</sup> COCOF 09/0003/00 od 18. veljače 2009. – Obavijest o pokazateljima prijevara za EFRR, ESF i KF, sadržava i informacije o postupcima prijavljivanja



Kada je slučaj sumnje na prijevaru otkriven i prijavljen u skladu s unutarnjim zahtjevima i zahtjevima EU-a, nadležno tijelo mora procijeniti treba li pokrenuti istragu, izvršiti povrat ili pokrenuti kazneni progon, prema potrebi.

#### *4.4.1. Povrat i kazneni progon*

Upravljačka tijela i tijela za ovjeravanje moraju izvršiti povrat nepravilnih plaćanja od korisnika i zato moraju osigurati da imaju uspostavljane čvrste postupke za daljnje postupanje po mogućim povratima sredstava EU-a potrošenih na prijevaran način. U okviru tih postupaka trebalo bi biti jasno i u kojim slučajevima će se pokretati građanski ili kazneni postupci. **Provedba takvih sankcija i njihova vidljivost imaju glavni odvraćajući učinak na moguće počinitelje prijevara** i zato bi upravljačko tijelo moralo energično nastojati ostvariti takve ishode.

#### *4.4.2. Daljnji postupci*

Kada nadležna tijela okončaju istragu o prijevari ili je prosljede nadležnim tijelima gonjenja, potrebno je preispitati sve procese, postupke ili kontrole povezane s mogućom ili stvarnom prijevarom. To bi preispitivanje trebalo biti objektivno i samokritično i u okviru njega trebali bi biti doneseni jasni zaključci o uočenim nedostacima i stečenim poukama te bi trebali biti navedeni jasni postupci, odgovorne osobe i rokovi. Na tome bi se trebalo temeljiti naknadno preispitivanje samoprocjene, kako je navedeno u prethodnom odjeljku 3.3.

Potrebno je osigurati potpunu suradnju s istražnim tijelima, tijelima zaduženima za provedbu zakona ili pravosudnim tijelima, posebno čuvanjem spisa o slučajevima prijevara i osiguravanjem ispravnog prosljeđivanja u slučaju mobilnosti osoblja.

## **5. REVIZIJA KOJU REVIZORSKO TIJELO PROVODI NAD PROCJENOM RIZIKA OD PRIJEVARA KOJU IZRAĐUJE UPRAVLJAČKO TIJELO I NJegovim mjerama za borbu protiv prijevara**

### **5.1. Kontrolni popis za revizorska tijela**

Prijedlog kontrolnog popisa za reviziju koju revizorsko tijelo provodi po pitanju usklađenosti upravljačkog tijela s člankom 125. stavkom 4. točkom (c) CPR-a nalazi se u **Prilogu 4**. To može biti dio kontrolnih popisa koje revizorska tijela upotrebljavaju za revizije sustava.

Kontrolni popis može upotrebljavati i neovisno tijelo zaduženo za procjenu sustava upravljanja i kontrole u svrhe određivanja u skladu s člankom 124. stavkom 2. CPR-a.

### **5.2. Učestalost provjere revizorskog tijela**

U vezi s revizijama funkcioniranja sustava upravljanja i kontrole, revizorsko tijelo trebalo bi što je ranije moguće u razdoblju provedbe programa provjeravati provodi

li upravljačko tijelo na učinkovit način mjere za borbu protiv prijevvara.<sup>11</sup> Ovisno o rezultatima takvih revizija i o utvrđenom okruženju rizika od prijevara, naknadne se revizije mogu provoditi onoliko često koliko je to potrebno. U nekim slučajevima to može značiti provođenje godišnjih revizija, ovisno o stupnju sumnje na prijevaru za svaki program. Ovdje se također preporučuje ciljani i razmjerni pristup (povezan s rizikom). Zaključci bi trebali biti uključeni u godišnje izvješće revizorskog tijela o kontroli.

Revizorsko tijelo također bi trebalo sustavno revidirati provedbu učinkovitih i razmjernih mjera za borbu protiv prijevara na razini posredničkih tijela, kao dio revizija sustava.

---

<sup>11</sup> U pogledu europske teritorijalne suradnje, ako nije moguće da to izvrši jedno revizorsko tijelo, trebala bi mu pomagati skupina revizora.