



Európske štrukturálne a investičné fondy

Usmernenia pre členské štáty a orgány zapojené do programu

Posúdenie rizika podvodu a účinné a primerané
opatrenia proti podvodom

jún 2014

VYHLÁSENIE O VYLÚČENÍ ZODPOVEDNOSTI:

„Toto je pracovný dokument pripravený útvarmi Komisie. Na základe platného práva EÚ sa jeho prostredníctvom poskytujú verejným orgánom, aplikujúcej odbornej verejnosti, prijímateľom alebo potenciálnym prijímateľom, ako aj ostatným subjektom zúčastneným na monitorovaní, kontrole a vykonávaní európskych štrukturálnych a investičných fondov technické usmernenia týkajúce sa výkladu a uplatňovania pravidiel EÚ v tejto oblasti. Cieľom tohto dokumentu je poskytnúť vysvetlenie a výklad uvedených pravidiel zo strany útvarov Komisie v záujme uľahčenia vykonávania programov a podpory osvedčených postupov. Toto usmernenie však nemá vplyv na výklad judikatúry Súdneho dvora a Všeobecného súdu ani na rozhodnutia Komisie.“

Obsah

ZOZNAM SKRATIEK	4
1. ÚVOD	6
1.1. Kontext	6
1.2. Proaktívny, štruktúrovaný a cielený prístup k riadeniu rizík podvodu	7
2. VYMEDZENIE POJMOV	8
2.1. Vymedzenie pojmu „nezrovnalosť“	8
2.2. Vymedzenie pojmu „podvod“ v zmluve	8
2.3. Vymedzenie pojmu „korupcia“	9
3. VLASTNÉ POSÚDENIE RIZIKA PODVODU	9
3.1. Nástroj	9
3.2. Zloženie tímu pre vlastné posúdenie	10
3.3. Frekvencia vlastného posúdenia	11
4. USMERNENIA K MINIMÁLNYM POŽIADAVKÁM NA ÚČINNÉ A PRIMERANÉ OPATRENIA PROTI PODVODOM	11
4.1. Politika boja proti podvodom	11
4.2. Predchádzanie podvodom	12
4.2.1. Etická kultúra	13
4.2.2. Rozdelenie zodpovedností	14
4.2.3. Odborná príprava a zvyšovanie informovanosti	14
4.2.4. Systémy vnútornej kontroly	14
4.2.5. Analýza údajov a nástroj ARACHNE	14
4.3. Odhaľovanie a ohlasovanie podvodov	15
4.3.1. Rozvoj primeraného zmýšľania	16
4.3.2. Ukazovatele podvodov (varovné signály, tzv. „red flags“)	16
4.4. Vyšetrovanie, oprava a stíhanie	17
4.4.1. Vymáhanie a trestné stíhanie	17
4.4.2. Následný postup	18
5. AUDIT VYKONANÝ ORGÁNOM AUDITU ZAMERANÝ NA POSÚDENIE RIZIKA PODVODU ZO STRANY RIADIACEHO ORGÁNU A JEHO OPATRENIA NA BOJ PROTI PODVODOM	18
5.1. Kontrolný zoznam pre orgány auditu	18
5.2. Frekvencia overení orgánom auditu	18

- Príloha 1** Nástroj na posúdenie rizík podvodu a pokyny na využívanie nástroja
Príloha 2 Odporúčané kontroly na zmierňovanie rizika
Príloha 3 Vzor pre politiku boja proti podvodom
Príloha 4 Kontrolný zoznam pre orgán auditu

ZOZNAM SKRATIEK

OA – orgán auditu

CO – certifikačný orgán

NSU – nariadenie o spoločných ustanoveniach [nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1303/2013 zo 17. decembra 2013, ktorým sa stanovujú spoločné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde, Kohéznom fonde, Európskom poľnohospodárskom fonde pre rozvoj vidieka a Európskom námornom a rybárskom fonde a ktorým sa stanovujú všeobecné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde, Kohéznom fonde a Európskom námornom a rybárskom fonde, a ktorým sa zrušuje nariadenie Rady (ES) č. 1083/2006]

EFRR – Európsky fond regionálneho rozvoja

ESF – Európsky sociálny fond

nariadenie o rozpočtových pravidlách – nariadenie Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 z 25. júna 2002 o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Európskych spoločenstiev

fondy – konkrétne v tomto dokumente to sú: Európsky fond regionálneho rozvoja, Európsky sociálny fond, Kohézny fond a Európsky námorný a rybársky fond

SO – sprostredkovateľský orgán

RO – riadiaci orgán

úrad OLAF – Európsky úrad pre boj proti podvodom

ZHRNUTIE

V tomto usmernení sa poskytuje pomoc a odporúčania riadiacim orgánom pri vykonávaní článku 125 ods. 4 písm. c) NSU, v ktorom sa stanovuje, že riadiaci orgán zavedie účinné a primerané opatrenia proti podvodom pri zohľadnení identifikovaných rizík. Komisia tiež poskytuje usmernenia pre overenie orgánom auditu, či riadiaci orgán dodržiava tento článok.

Komisia odporúča, aby riadiace orgány prijali **proaktívny, štruktúrovaný a cielený prístup k riadeniu rizík podvodu**. Pre fondy by cieľom mali byť proaktívne a primerané opatrenia proti podvodom s nákladovo efektívnymi prostriedkami. Všetky orgány zapojené do programu by sa mali zaviazat' k nulovej tolerancii voči podvodom, počínajúc **vyslaním správneho signálu z vedenia**. Dobré cielené posudzovanie rizika podvodov v kombinácii s jasne oznámeným záväzkom k boju proti podvodom môže vyslať jasný signál pre potenciálnych podvodníkov. Účinne zavedené robustné kontrolné systémy môžu výrazne znížiť riziko podvodu, ale nemôžu úplne vylúčiť riziko, že sa podvod vyskytne alebo ostane neodhalený. To je dôvod, prečo sa prostredníctvom systémov musí tiež zabezpečiť, aby boli zavedené postupy odhaľovania podvodov a postupy na prijímanie vhodných opatrení, keď sa zistí podozrenie z podvodu. Cieľom usmernení je sprevádzať krok za krokom pri riešení všetkých zostávajúcich prípadov podvodu, potom čo už boli zavedené a účinne uplatňované iné opatrenia riadneho finančného hospodárenia. Celkový cieľ regulačných ustanovení je nákladovo efektívne riadenie rizík podvodov a vykonávanie účinných a primeraných opatrení proti podvodom, čo v praxi znamená **cielený a diferencovaný prístup ku každému programu a ku každej situácii**.

Nástroj na vlastné posúdenie rizika podvodov, ktorý je pripojený k týmto usmerneniam spolu s podrobnými inštrukciami, preto možno použiť na posúdenie vplyvu a pravdepodobnosti výskytu všeobecného rizika podvodov. Okrem toho, v usmerneniach sú uvedené odporúčané kontroly na zmiernovanie rizika, ktoré by mohli prispieť k ďalšiemu zníženiu všetkých zostávajúcich rizík, ktoré ešte neboli účinne riešené súčasnými kontrolami. Operačným cieľom pre riadiaci orgán by malo byť poskytnúť odozvy na podvody, ktoré sú primerané rizikám a prispôsobené konkrétnym situáciám v súvislosti s využívaním fondov v určitom programe alebo regióne. Po uskutočnení tohto posúdenia rizík a súvisiacich kontrol na zmiernovanie rizika zavedených na úrovni systému sa najmä riadiacim orgánom odporúča riešiť konkrétne situácie, ktoré môžu nastať na úrovni vykonávania operácií, prostredníctvom ďalšieho rozvoja špecifických ukazovateľov podvodov (varovných signálov, tzv. „red flags“) a tým, že zabezpečia efektívnu spoluprácu a koordináciu medzi riadiacim orgánom, orgánom auditu a vyšetrovacími orgánmi. Komisia bude tiež pomáhať členským štátom tým, že im ponúkne špecifický nástroj bodovania rizika ARACHNE, ktorý im pomôže určovať rizikové operácie, projekty, prijímateľov a zmluvy/zhotoviteľov, predchádzať im a odhaľovať ich a bude slúžiť aj ako preventívny nástroj.

Vlastné posúdenie rizika podvodu navrhnuté Komisiou je jednoduché, logické a praktické a je založené na piatich hlavných metodických krokoch:

1. Kvantifikácia rizika, že by došlo k danému typu podvodu, na základe posúdenia vplyvu a pravdepodobnosti (hrubé riziko).
2. Posúdenie účinnosti v súčasnosti zavedených kontrol na zmiernovanie hrubého rizika.

3. Posúdenie čistého rizika po zohľadnení účinku akýchkoľvek súčasných kontrol a ich účinnosti, t. j. po zohľadnení situácie, aká je v súčasnosti (reziduálne riziko).
4. Posúdenie účinku kontrol na zmierňovanie čistého (reziduálneho) rizika.
5. Vymedzenie cieľového rizika, t. j. úrovne rizika, ktorú riadiaci orgán považuje za prijateľnú potom, ako sú všetky kontroly zavedené a účinné.

A nakoniec, Komisia plánuje poskytnúť cieleňú podporu pri zavádzaní, teda v prípade potreby pomôcť členským štátom pri vykonávaní článku 125 ods. 4 písm. c) NSU a týchto usmernení.

1. ÚVOD

1.1. Kontext

Podľa článku 59 ods. 2 nariadenia o rozpočtových pravidlách členské štáty prijímú všetky potrebné opatrenia vrátane legislatívnych, regulačných a administratívnych opatrení na ochranu finančných záujmov EÚ, a to predchádzaním nezrovnalostiam a podvodom, ich odhaľovaním a zaisťovaním ich nápravy.

NSU obsahuje konkrétne požiadavky týkajúce sa zodpovednosti členských štátov za predchádzanie podvodom. Tieto usmernenia týkajúce sa riadenia rizík podvodu sú určené riadiacim orgánom a orgánom auditu Európskeho fondu regionálneho rozvoja (EFRR), Kohézneho fondu a Európskeho sociálneho fondu (ESF) a Európskeho námorného a rybárskeho fondu (ENRF).

Okrem článku 72 písm. h) NSU, v ktorom sa stanovuje, že systémy riadenia a kontroly zabezpečujú predchádzanie, zisťovanie a opravy nezrovnalostí vrátane podvodu a vymáhania neoprávnene vyplatených súm vrátane všetkých úrokov z omeškania, sa v článku 125 ods. 4 písm. c) NSU stanovuje, že riadiaci orgán zavedie **účinné a primerané opatrenia proti podvodom pri zohľadnení identifikovaných rizík**.

Riziká podvodu a korupcie by sa mali riadiť zodpovedajúcim spôsobom. Úlohou riadiacich orgánov je preukázať, že pokusy o spreneveru rozpočtu EÚ sú neprijateľné a nebudú tolerované. Riešenie podvodov, ich príčin a následkov je značnou výzvou pre akékoľvek vedenie, pretože podvod je koncipovaný tak, aby sa zabránilo jeho odhaleniu. Riadiacim orgánom sa tiež odporúča venovať pozornosť *indexu vnímania korupcie*¹ organizácie Transparency International a správe EÚ o boji proti korupcii, ktorú pripravila Komisia², keď posudzujú, do akej miery je celkové prevádzkové prostredie vnímané ako vystavené nožnej korupcii a podvodom.

Potenciál pre podvody nemožno ignorovať a mal by sa vnímať ako súbor rizík, ktorý sa má náležite riadiť spolu s ďalšími podnikateľskými rizikami alebo potenciálne negatívnymi udalosťami. Posúdenie rizík podvodu možno preto vykonávať s využitím existujúcich princípov a nástrojov riadenia rizika. Účinne vykonávanými robustnými kontrolnými systémami sa môže znížiť riziko, že dôjde k podvodu alebo že podvod zostane neodhalený, ale nemožno vylúčiť

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

² Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade a Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru zo 6. júna 2011 – Boj proti korupcii v EÚ [KOM(2011) 308 v konečnom znení].

pravdepodobnosť výskytu podvodu. Celkovým cieľom by malo byť cielene riešiť hlavné riziká podvodov a mať pritom na pamäti, že – na rozdiel od východiskových požiadaviek – celkový prínos všetkých ďalších opatrení na boj proti podvodom by mal presiahnuť ich celkové náklady (zásada proporcionality), pričom treba brať do úvahy aj vysoké náklady na nápravu reputácie spojené s podvodmi a korupciou.

S cieľom posúdiť vplyv a pravdepodobnosť možných rizík podvodov, ktoré by mohli poškodiť finančné záujmy EÚ, Komisia odporúča, aby riadiace orgány používali nástroj na posúdenie rizík podvodu pripojený v **prílohe 1**. Posúdenie by mal vykonať tím pre vlastné posúdenie zostavený riadiacim orgánom³. Zoznam odporúčaných, ale nezáväzných kontrol na zmiernenie rizika, ktoré by mohol zaviesť riadiaci orgán ako odpoveď na všetky zostávajúce riziká, je uvedený v **prílohe 2**. Prostredníctvom týchto primeraných opatrení by sa mohlo pomôcť ďalej zmiernovať akékoľvek zostávajúce riziká zistené pri vlastnom posudzovaní, ktoré doteraz neboli účinne riešené súčasnými kontrolami.

Okrem toho je v **prílohe 3** navrhnutý dobrovoľný vzor vyhlásenia o politike boja proti podvodom pre tie riadiace orgány, ktoré chcú stanoviť svoj program boja proti podvodom vo vyhlásení o politike, prostredníctvom ktorého oznámia interne aj navonok svoje oficiálne stanovisko, pokiaľ ide o podvody a korupciu.

Na doplnenie týchto usmernení Komisia poskytuje aj usmernenia pre overenie orgánu auditu týkajúce sa práce, ktorú riadiaci orgán vykonal v rámci posudzovania rizika podvodov a zodpovedajúcich opatrení, ktoré zaviedol s cieľom zmierniť riziká podvodu. Kontrolné zoznamy uvedené v **prílohe 4** môžu byť užitočné vzhľadom na systémové audity, ktoré majú vykonať orgány auditu podľa článku 127 NSU. Budú použité na účely posúdenia rizika zo strany Komisie a môžu byť užitočné aj na účely správy a stanoviska nezávislého auditného subjektu zodpovedného za posúdenie systému riadenia a kontroly s ohľadom na určenie riadiacich orgánov uvedené v článku 124 ods. 2 NSU.

1.2. Proaktívny, štruktúrovaný a cieleň prístup k riadeniu rizík podvodu

Pripojený praktický nástroj na vlastné posúdenie rizika podvodov sa zameriava na hlavné situácie, kedy by kľúčové procesy pri vykonávaní programov mohli byť najviac náchylné manipulácii zo strany podvodne konajúcich jednotlivcov alebo organizácií vrátane organizovanej trestnej činnosti, posúdenia, nakoľko pravdepodobné a vážne by tieto situácie mohli byť a čo v súčasnosti vykonávajú riadiace orgány na ich riešenie. Tri vybrané kľúčové procesy, ktoré sa považujú za najviac vystavené špecifickým rizikám podvodu, sú tieto:

- výber žiadateľov,
- vykonávanie a overovanie operácií,
- certifikácia a platby.

Konečným výstupom posúdenia rizika podvodov je identifikácia týchto konkrétnych rizík, pokiaľ sa pri vlastnom posúdení dospelo k záveru, že sa v súčasnosti nevykonáva dostatok na to, aby sa pravdepodobnosť alebo vplyv potenciálnych podvodných činností znížili na prijateľnú úroveň. Toto posúdenie potom vytvorí

³ V prípade Európskej územnej spolupráce, keďže riadiace orgány sú zodpovedné za všetky funkcie, pri posudzovaní rizika by sa mali zohľadňovať riziká podvodov v celej programovej oblasti a mala by byť snaha zabezpečiť, aby boli podľa potreby zavedené účinné a primerané opatrenia proti podvodom.

základ pre reakciu na nedostatky výberom účinných a primeraných opatrení na boj proti podvodom zo zoznamu odporúčaných kontrol na zmierňovanie rizika. V niektorých prípadoch možno dospieť k záveru, že väčšine reziduálnych rizík bola venovaná pozornosť, a že je preto potrebných len veľmi málo, pokiaľ vôbec, dodatočných opatrení na boj proti podvodom. Vo všetkých scenároch posudzovania sa očakáva, že riadiaci orgán bude schopný poskytnúť argumenty na podporu svojich záverov.

2. VYMEDZENIE POJMOV

Pri posudzovaní rizika sa riešia iba konkrétne riziká podvodu, nie nezrovnalosti. **Nepriamo však môže účinné vykonávanie tohto postupu tiež mať vplyv na celkové predchádzanie nezrovnalostiam a ich odhaľovanie**, čo sa chápe ako širšia kategória než podvod.

Úmysel je to, čím sa odlišuje podvod od nezrovnalosti⁴.

2.1. Vymedzenie pojmu „nezrovnalosť“

Na účely nariadenia Rady (ES) č. 2988/95 z 18. decembra 1995⁵ o ochrane finančných záujmov Európskych spoločenstiev je termín nezrovnalosť široký pojem a zahŕňa úmyselné aj neúmyselné nezrovnalosti zo strany hospodárskych subjektov.

V článku 1 ods. 2 nariadenia (ES) č. 2988/95 je pojem „nezrovnalosť“ vymedzený takto:

„akékoľvek porušenie ustanovenia práva Spoločenstva vyplývajúce z konania alebo opomenutia hospodárskeho subjektu, dôsledkom čoho je alebo by bolo poškodenie všeobecného rozpočtu Spoločenstiev alebo rozpočtov nimi spravovaných, buď zmenšením, alebo stratou výnosov plynúcich z vlastných zdrojov vybraných priamo v mene Spoločenstiev, alebo neoprávnenou výdajovou položkou.“

2.2. Vymedzenie pojmu „podvod“ v zmluve

V dohovore vypracovanom na základe článku K.3 Zmluvy o Európskej únii o ochrane finančných záujmov Európskych spoločenstiev⁶ sa vymedzuje „**podvod**“ s ohľadom na výdavky ako každý úmyselný čin alebo opomenutie týkajúce sa:

„– používania alebo predkladania nepravých, nesprávnych alebo neúplných výkazov alebo dokumentov, ktoré majú za následok spreneveru alebo nezákonné zadržovanie finančných prostriedkov zo všeobecného rozpočtu Európskych spoločenstiev alebo rozpočtov spravovaných Európskymi spoločenstvami alebo v ich mene,

⁴ Dôvodom podvodného správania sa zaoberalo Usmernenie o ukazovateľoch podvodu pre Európsky fond regionálneho rozvoja, Európsky sociálny fond a Kohézny fond – COCOF 09/0003/00 z 18.2.2009.

⁵ Ú. v. ES L 312, 23.12.1995, s. 1.

⁶ Ú. v. ES C 316, 27.11.1995, s. 49.

- *neuvverejnenie informácií v rozpore s konkrétnou povinnosťou s rovnakým účinkom ako vyššie,*
- *sprenevery týchto finančných prostriedkov na iné účely ako účely, na ktoré boli tieto pôvodne poskytnuté.*“

2.3. Vymedzenie pojmu „korupcia“

Všeobecné vymedzenie korupcie používané Komisiou je zneužitie (verejného) postavenia pre osobný prospech. Korupčnými platbami sa napomáha mnohým ďalším druhom podvodov, ako sú falošné fakturácie, fiktívne výdavky alebo neplnenie zmluvných špecifikácií. Najčastejšou formou korupcie sú korupčné platby alebo iné výhody; prijímateľ (pasívna korupcia) prijíma úplatok od darcu (aktívna korupcia) výmenou za službu.

3. VLASTNÉ POSÚDENIE RIZIKA PODVODU

3.1. Nástroj

Hlavným cieľom nástroja na posúdenie rizík podvodu v **prílohe 1** je uľahčiť vlastné posúdenie vplyvu a pravdepodobnosti výskytu určitých scenárov podvodov zo strany riadiaceho orgánu. Špecifické riziká podvodu, ktoré by mali byť posúdené, boli určené na základe vedomostí o predchádzajúcich prípadoch podvodu, ku ktorým došlo v rámci politiky súdržnosti, ako aj všeobecne známych a opakujúcich sa schém podvodov. Inými slovami, nástroj bol vopred naplnený súborom známych špecifických rizík. Tím pre vlastné posúdenie by mal pridať akékoľvek ďalšie známe riziká pre konkrétny posudzovaný program/región (pozri oddiel 3.2 nižšie).

V usmerneniach v prílohe 1 sa podrobne vysvetľuje, ako dokončiť nástroj na posúdenie rizík podvodu.

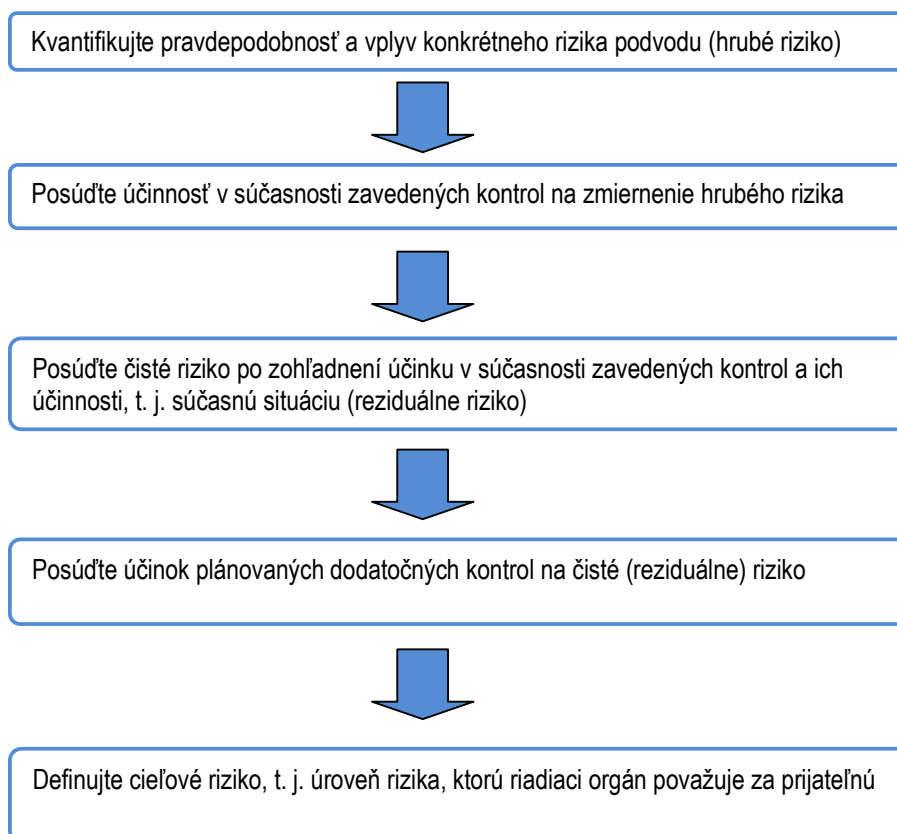
Nástroj zahŕňa pravdepodobnosť a vplyv konkrétnych a všeobecne známych rizík podvodov, ktoré sú obzvlášť dôležité pre kľúčové procesy:

- výber uchádzačov (1. pracovný list tabuľky),
- vykonávanie projektov zo strany prijímateľov so zameraním na verejné obstarávanie a náklady práce (2. pracovný list),
- certifikácia nákladov zo strany riadiaceho orgánu a platby (3. pracovný list).

Pred každým oddielom je titulný list, kde sú uvedené konkrétne riziká týkajúce sa daného oddielu.

Okrem toho sa riadiacemu orgánu odporúča posúdiť celkové riziká podvodov vo vzťahu k zmluvám o verejnom obstarávaní, ktoré môže riadiť priamo, napr. v rámci obstarávania technickej pomoci (4. pracovný list). V prípade, že riadiaci orgán nevykonáva žiadne verejné zákazky, pre ktoré sa vyžaduje posudzovanie rizika podvodov, oddiel 4 nemusí byť vyplnený.

Metodika pre toto posudzovanie rizika podvodov zahŕňa **päť hlavných krokov**:



Pre každé z konkrétnych rizík je hlavným cieľom posúdiť „hrubé“ riziko jednotlivých scenárov podvodov, ku ktorým dochádza, a potom určiť a posúdiť účinnosť už zavedených kontrol na zmiernenie týchto rizík podvodov, a to buď zmiernením ich výskytu, alebo zabezpečením, že nezostanú neodhalené. Výsledkom bude „čisté“ aktuálne riziko, ktoré by malo viesť k zavedeniu interného akčného plánu, keď je reziduálne riziko významné alebo rozhodujúce, s cieľom vylepšiť kontroly a ďalej znižovať vystavenie členských štátov negatívnym dôsledkom (t. j. zaviesť podľa potreby akékoľvek dodatočné účinné a primerané opatrenia proti podvodom – pozri zoznam odporúčaných kontrol na zmiernenie rizika⁷ v **prílohe 2**).

3.2. Zloženie tímu pre vlastné posúdenie

V závislosti od veľkosti programu a riadiaceho orgánu je možné, že každý z procesov vykonávania sa uskutočňuje na rôznych oddeleniach v rámci riadiaceho orgánu. Odporúča sa, aby sa najdôležitejší aktéri zúčastnili posúdenia, aby bolo čo najčestnejšie a najpresnejšie a aby mohlo byť vykonané účinne a hladko. Súčasťou tímu pre posúdenie by preto mohli byť zamestnanci z rôznych oddelení riadiaceho orgánu, ktorí majú rôzne zodpovednosti vrátane výberu operácií, administratívneho overovania a overovania na mieste a autorizácie platieb, ako aj zástupcovia certifikačného orgánu a vykonávacích orgánov. Riadiaci orgán môže zvážiť, že zapojí Koordinačný útvar pre boj proti podvodom (AFCOS) alebo iné

⁷ Tie predstavujú **nezáväzný návrh** dodatočných kontrol s cieľom naďalej zmierniť reziduálne riziko.

špecializované orgány, ktoré by do procesu posúdenia mohli priniesť osobitné odborné znalosti v oblasti boja proti podvodom.

Vzhľadom na to, že orgán auditu vykoná audit ukončeného posúdenia rizika, odporúča sa, aby neprevzal priamu úlohu v rozhodovaní o úrovni vystavenia riziku, ale mohlo by sa uvažovať o tom, že sa zúčastní procesu posudzovania v úlohe poradcu alebo pozorovateľa.

Z pochopiteľných dôvodov by vlastné posúdenie nemalo byť vypracované externe, pretože si vyžaduje dobrú znalosť prevádzkovaného systému riadenia a kontroly a prijímateľov programu.

3.3. Frekvencia vlastného posúdenia

Po prvé, súlad s požiadavkami na primerané postupy pre zavedenie účinných a primeraných postupov na boj proti podvodom je súčasťou kritérií určenia riadiacich orgánov.

Ako všeobecné pravidlo sa odporúča, aby sa tento nástroj v plnom rozsahu používal buď každoročne alebo každý druhý rok. Môžu však byť nevyhnutné aj pravidelnejšie preskúmania pokroku porovnaním so zavedenými akčnými plánmi týkajúcimi sa dodatočných kontrol, zmeny rizikového prostredia a trvalá primeranosť skóre posúdenia (napr. prostredníctvom zasadnutí vedenia). Keď je úroveň zistených rizík veľmi nízka a počas predchádzajúceho roka neboli oznámené žiadne prípady podvodov, riadiaci orgán môže rozhodnúť, že preskúma vlastné posúdenie iba každý druhý rok. Výskyt akéhokoľvek nového prípadu podvodu alebo zásadné zmeny v postupoch riadiaceho orgánu a/alebo zmeny zamestnancov by mali okamžite viesť k preskúmaniu zistených nedostatkov v systéme a príslušných častí vlastného posúdenia.

4. USMERNENIA K MINIMÁLNYM POŽIADAVKÁM NA ÚČINNÉ A PRIMERANÉ OPATRENIA PROTI PODVODOM

Zatiaľ čo tento oddiel obsahuje všeobecné usmernenia týkajúce sa zásad a metód, ktoré by mal riadiaci orgán použiť v boji proti podvodom, v **prílohe 2** sa pre každé konkrétne riziko zistené v posúdení rizika podvodov stanovujú odporúčané nezáväzné kontroly na zmiernenie rizika, ktoré by mohli byť zavedené s cieľom usilovať o zníženie rizík na prijateľnú úroveň.

Minimálne štandardy stanovené v tejto kapitole, ktoré sa odporúčajú riadiacemu orgánu dodržiavať, súvisia s cyklom boja proti podvodom.

V záujme úspešného riešenia otázky podvodov Komisia odporúča, aby riadiaci orgán vytvoril k riešeniu podvodov štruktúrovaný prístup. V cykle boja proti podvodom sú štyri kľúčové prvky: predchádzanie, odhaľovanie, oprava a stíhanie. Kombináciou dôkladného posúdenia rizík podvodu, zodpovedajúcich preventívnych a detekčných opatrení, ako aj koordinovaných a včasných vyšetrení príslušnými orgánmi by sa mohli výrazne znížiť riziká podvodu, ako aj zabezpečiť primeraný odstrašujúci účinok proti podvodom.

4.1. Politika boja proti podvodom

Mnohé organizácie používajú politiku boja proti podvodom na to, aby oznámili svoje odhodlanie bojovať proti podvodom a riešiť ich. V rámci takejto politiky,

ktorá by mala byť jednoduchá a presne zameraná, by bolo vhodné pokryť tieto témy:

- stratégie na rozvoj kultúry boja proti podvodom,
- rozdelenie zodpovedností za riešenie podvodov,
- mechanizmus ohlasovania pri podozrení z podvodu,
- spolupráca medzi rôznymi aktérmi.

Táto politika by mala byť v rámci organizácie viditeľná (distribúovaná všetkým novým pracovníkom, ako aj na intranete) a zamestnancom by malo byť jasné, že sa aktívne vykonáva, a to prostredníctvom pravidelných aktualizácií vo veciach podvodov a oznamovania výsledkov vyšetrovania podvodov. Pozri navrhovaný vzor pre politiku boja proti podvodom v **prílohe 3**, v ktorej sa nachádza dobrovoľný vzor vyhlásenia o politike boja proti podvodom pre tie riadiace orgány, ktoré chcú ísť nad rámec okamžitých regulačných požiadaviek a formalizovať a oznámiť interne aj navonok svoje oficiálne stanovisko, pokiaľ ide o podvody a korupciu.

4.2. Predchádzanie podvodom

V prípade, že riadiaci orgán preukazuje jasný záväzok bojovať proti podvodom a korupcii, zvyšuje informovanosť o svojich preventívnych a detekčných kontrolách a je odhodlaný odovzdávať prípady príslušným orgánom na vyšetrovanie a udelenie sankcií, vysiela akýmkoľvek potenciálnym páchatelom jasný signál a môže zmeniť správanie a postoje voči podvodom.

Vzhľadom na ťažkosti pri dokazovaní podvodného konania a náprave poškodenej povesti je všeobecne žiaduce, aby sa radšej predchádzalo podvodnej činnosti, než sa ňou zaoberalo potom, ako nastane. Preventívne techniky sa najčastejšie týkajú obmedzovania príležitostí na páchanie podvodov prostredníctvom zavedenia robustného systému vnútornej kontroly kombinovaného s proaktívnym, štruktúrovaným a cieleným posudzovaním rizika podvodov, ale komplexná vzdelávacia činnosť, činnosť zameraná na zvyšovanie informovanosti a rozvoj „etickej“ kultúry môžu byť tiež použité v boji proti prípadnej „racionalizácii“ podvodného konania.

Najsilnejšia preventívna obrana proti podvodom je prevádzka robustného systému vnútornej kontroly, ktorý by mali byť navrhnutý a prevádzkovaný ako primeraná reakcia na riziká zistené pri vykonávaní posudzovania rizík. Organizácie by však tiež mali pracovať na vytvorení správnej štruktúry a kultúry na odrádzanie od potenciálneho podvodného správania.



4.2.1. Etická kultúra

Vytvorenie kultúry boja proti podvodom je kľúčové pre odrádzanie potenciálnych podvodníkov, ako aj pre maximalizáciu angažovanosti zamestnancov, pokiaľ ide o boj proti podvodom v rámci riadiaceho orgánu. Túto kultúru možno vytvoriť kombináciou špecifických štruktúr a politík boja proti podvodom, ako je uvedené v druhom kruhu v diagrame uvedenom vyššie a podrobnejšie opísané nižšie, ale aj fungovaním viacerých všeobecných mechanizmov a spôsobov správania:

- **Poslanie** – jasné vyjadrenie, ktoré je viditeľné pre všetkých interných aj externých pozorovateľov, že riadiaci orgán sa snaží o dosiahnutie najvyšších etických noriem,
- **Signál z vedenia** – ústne a/alebo písomné oznámenie z najvyššej úrovne riadiaceho orgánu, že od zamestnancov a prijímateľov sa očakáva najvyššia úroveň etického správania (možno vykonať prostredníctvom oznámení o udelení grantu a grantových zmlúv),
- **Kódex správania** – jednoznačný etický kódex, k dodržiavaniu ktorého sa musia bežne prihlásiť všetci zamestnanci a ktorý zahŕňa napríklad:
 - konflikt záujmov – vysvetlenie a požiadavky a postupy na ich oznamovanie,
 - politika prijímania darov a pohostinnosti – vysvetlenie a zodpovednosť zamestnancov za jej dodržiavanie,
 - dôverné informácie – vysvetlenie a zodpovednosti zamestnancov,
 - požiadavky na ohlasovanie podozrení z podvodu.

Stručne povedané, zamestnanci by mali dodržiavať zásady, ako je integrita, objektivita, povinnosť zodpovedať sa a poctivosť.

4.2.2. *Rozdelenie zodpovednosti*

V rámci riadiaceho orgánu by mali byť jasne rozdelené zodpovednosti za nastavenie systémov riadenia a kontroly, ktoré sú v súlade s požiadavkami EÚ, a za overenie, že tieto systémy fungujú účinne pri predchádzaní podvodom, ich odhaľovaní a náprave. Touto cestou sa má zabezpečiť, aby všetci aktéri úplne chápali svoje zodpovednosti a záväzky, a interne aj externe oznámiť všetkým potenciálnym prijímateľom programu, že organizácia má koordinovaný prístup k boju proti podvodom.

4.2.3. *Odborná príprava a zvyšovanie informovanosti*

Do celkovej stratégie riadenia rizík organizácie možno podľa potreby zahrnúť formálnu odbornú prípravu a zvyšovanie informovanosti. Všetci zamestnanci by mohli byť preškolení v teoretických a praktických otázkach, ako zvýšiť informovanosť o kultúre riadiaceho orgánu týkajúcej sa boja proti podvodom a takisto ako pomôcť pri zisťovaní prípadov podozrení z podvodu a reakcii na ne. Môže to zahŕňať podrobnosti o akejkoľvek politike boja proti podvodom, špecifické úlohy a zodpovednosti a mechanizmy ohlasovania.

Zvyšovanie informovanosti možno vykonávať aj menej formálnymi spôsobmi, napríklad prostredníctvom informačných bulletinov, plagátov, intranetových stránok alebo zaradením ako pravidelného bodu programu skupinových zasadnutí.

4.2.4. *Systémy vnútornej kontroly*

Najsilnejšou obranou proti možnému podvodu je dobre navrhnutý a prevádzkovaný systém vnútornej kontroly, kde sú kontroly zamerané na účinné zmiernenie zistených rizík.

Overovanie riadenia musí byť dôkladné a súvisiace kontroly na mieste musia byť založené na riziku a vykonávané v dostatočnom rozsahu. **Pravdepodobnosť odhalenia potenciálnych prípadov podvodov sa zvýši, ak je overovanie riadenia dôkladné.** Zamestnanci zodpovední za administratívne overovanie riadenia a overovanie riadenia na mieste by mali byť informovaní o usmerneniach Komisie a akýchkoľvek vnútroštátnych usmerneniach o ukazovateľoch podvodov (pozri nižšie).

4.2.5. *Analýza údajov a nástroj ARACHNE*

S narastajúcou sofistikovanosťou zberu, ukladania a analýzy údajov prichádza aj príležitosť v boji proti podvodom. V medziach príslušných právnych predpisov a pri ich riadnom zohľadnení v každom členskom štáte možno v tejto fáze použiť analýzu údajov s cieľom výrazne obohatiť proces posudzovania rizík, krížovo kontrolovať údaje s inými organizáciami verejného alebo súkromného sektora (napr. daňovými orgánmi, ministerstvami, orgánmi na kontrolu úverov) a odhaľovať potenciálne vysoko rizikové situácie ešte pred pridelením finančných prostriedkov.

V rámci boja proti podvodom (a nezrovnalostiam) Komisia ponúka riadiacim orgánom špecifický nástroj na hĺbkovú analýzu údajov s názvom ARACHNE s cieľom určiť projekty, ktoré by mohli byť náchylné na riziká podvodu, konflikt záujmov a nezrovnalosti. ARACHNE je nástroj bodovania rizika, ktorým sa môže zvýšiť efektívnosť výberu projektov, overovaní riadenia a auditu a ďalej posilniť zisťovanie a odhaľovanie podvodov a predchádzanie podvodom. Vyvinula ho Komisia a je zvlášť vhodný na zisťovanie a posudzovanie rizika podvodov vo fondoch, okrem iného vrátane oblasti verejného obstarávania, ktorá je zvlášť náchylná na podvody a nezrovnalosti, ako je napríklad kolúzia vo verejnom obstarávaní.

Prostredníctvom Úradu na ochranu údajov predložila Komisia 17. mája 2013 európskemu dozornému úradníkovi pre ochranu údajov požadované oznámenie na účely predbežnej kontroly, pokiaľ ide o spracovanie osobných údajov, a ten po dôkladnej kontrole príslušného právneho základu vydal 17. februára 2014 kladné stanovisko týkajúce sa súladu nástroja ARACHNE s ustanoveniami nariadenia (ES) č. 45/2001⁸. Zahŕňalo určité úvahy týkajúce sa spracovania osobitných kategórií údajov, aby bola zaistená ich nevyhnutnosť, primeranosť a kvalita. Ďalšie odporúčania sa týkali cyklu spätnej väzby, ktorý by mal zabezpečiť presnosť údajov, a ďalej opatrení na zabezpečenie vysokej kvality údajov, analýzy jednotlivých prípadov prenosu údajov určených úradu OLAF a Európskemu dvoru audítorov, vymazania údajov po primeranom období a informácií pre dotknuté osoby. Všetky tieto úvahy a odporúčania sa podrobne analyzujú s ohľadom na ich vykonávanie zo strany Komisie.

Správne použitie nástroja ARACHNE bude Komisia považovať za osvedčený postup s cieľom identifikovať varovné signály (tzv. „red flags“) a zamerať sa na opatrenia na boj proti podvodom, a je potrebné vziať ho do úvahy pri posudzovaní primeranosti v súčasnosti zavedených preventívnych a detekčných kontrol. Prevádzkovanie nástroja začne postupne v roku 2014 vo všetkých členských štátoch, ktoré sa rozhodnú zaviesť ho dobrovoľne s cieľom ďalej zlepšovať svoje kontroly riadenia rizík podvodov. Na rozdiel od uniformného prístupu sa toto rozhodnutie môže v rôznych členských štátoch líšiť, a to aj v rámci jednotlivých programov/regiónov v členskom štáte, pretože na základe údajov uvedených v najnovšej správe o ochrane finančných záujmov⁹ sa faktická situácia, pokiaľ ide o odhalené a Komisii ohlásené podvody, v jednotlivých členských štátoch tiež značne líši.

4.3. Odhaľovanie a ohlasovanie podvodov

Preventívnymi technikami nemožno poskytnúť absolútnu ochranu proti podvodom, a tak riadiaci orgán potrebuje systémy, ktoré včas odhaľujú podvodné konanie. Takéto techniky zahŕňajú analytické postupy na poukazovanie na nezrovnalosti (napr. nástroje na hĺbkovú analýzu údajov, ako je nástroj ARACHNE), robustné mechanizmy ohlasovania a prebiehajúce posudzovanie rizika.

⁸ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 45/2001 z 18. decembra 2000 o ochrane jednotlivcov so zreteľom na spracovanie osobných údajov inštitúciami a orgánmi Spoločenstva a o voľnom pohybe takýchto údajov.

⁹ Ochrana finančných záujmov Európskej únie – Boj proti podvodom, výročná správa za rok 2012. COM(2013) 548 final, 24.7.2013.

Silnou etickou kultúrou a spoľahlivým systémom vnútornej kontroly nemožno poskytnúť absolútnu ochranu proti páchatelom podvodov. Pri stratégii proti podvodom je preto potrebné vziať do úvahy, že stále môžu nastať prípady podvodu, pre ktoré musí byť navrhnutý a zavedený rad opatrení na odhaľovanie podvodov.

4.3.1. Rozvoj primeraného zmýšľania

Riadiaci orgán by mohol riešiť riziká podvodov prostredníctvom špecializovaných a cielených detekčných techník a určiť osoby, ktoré majú zodpovednosť za ich vykonávanie. Okrem toho všetci, ktorí sú zapojení do vykonávania cyklov financovania zo štrukturálnych fondov, majú úlohu všimnúť si potenciálnu podvodnú činnosť a následne konať. To si vyžaduje pestovanie primeraného zmýšľania. Mala by byť podporovaná zdravá miera skepsy, spoločne s aktuálnym povedomím o tom, čo by mohlo predstavovať potenciálne varovné príznaky podvodu.

4.3.2. Ukazovatele podvodov (varovné signály, tzv. „red flags“)

Ukazovatele podvodov sú špecifickejšie znaky alebo varovné signály, tzv. „red flags“, že prebieha podvodná činnosť, keď je potrebná okamžitá reakcia s cieľom overiť, či sú potrebné ďalšie opatrenia.

Ukazovatele môžu byť tiež špecifické pre činnosti, ktoré často prebiehajú v rámci programov financovania zo štrukturálnych fondov, ako sú obstarávacie náklady a náklady práce. Na tento účel poskytla Komisia členským štátom tieto informácie:

- *COCOF 09/0003/00 z 18. 2. 2009 – Usmernenie o ukazovateľoch podvodu pre Európsky fond regionálneho rozvoja, Európsky sociálny fond a Kohézny fond*
- *Úrad OLAF – Prehľad anonymizovaných prípadov – štrukturálne opatrenia*
- *Úrad OLAF – Praktická príručka na riešenie konfliktov záujmov*
- *Úrad OLAF – Praktická príručka na odhaľovanie falšovaných dokumentov*

Tieto publikácie je potrebné podrobne prečítať a ich obsah šíriť medzi všetkých pracovníkov, ktorí sú na pozíciách, na ktorých by mohli odhaliť takéto správanie. S týmito ukazovateľmi musia byť oboznámení najmä všetci tí, ktorí pracujú na úlohách, ktoré zahŕňajú preskúmanie činností prijímateľov, napríklad zamestnanci, ktorí vykonávajú administratívne overovanie riadenia a overovanie riadenia na mieste alebo iné monitorovacie návštevy.

4.3.3. Mechanizmy ohlasovania

Zriadenie a podpora jasných mechanizmov ohlasovania je kľúčovým prvkom predchádzania podvodom a ich odhaľovania. Všetky tieto mechanizmy by mali uľahčiť ohlasovanie podozrení z podvodu, ako aj slabých stránok kontrol, ktoré môžu zvýšiť náchylnosť riadiaceho orgánu na podvody. Riadiaci orgán by mal mať jasné mechanizmy ohlasovania, ktorými sa zabezpečí **dostatočná koordinácia záležitostí v oblasti boja proti podvodom s orgánom auditu a príslušnými vyšetrovacími orgánmi v členskom štáte vrátane orgánov pre boj proti korupcii.**

Podávanie správ Komisii o výsledkoch účinných opatrení proti podvodom a akýchkoľvek prípadoch podozrenia z podvodov bude súčasťou výročnej

súhrnnej správy a stanoviska riadiaceho orgánu. Výročná kontrolná správa orgánu auditu bude tiež obsahovať oddiel o podozreniach z podvodov zistených v priebehu roka.

Prostredníctvom komunikácie so zamestnancami a ich odbornej prípravy týkajúcej sa týchto mechanizmov ohlasovania sa musí zabezpečiť, aby:

- chápali, kde by mali ohlásiť podozrenie z podvodného konania alebo kontroly,
- dôverovali tomu, že vedenie sa bude týmito podozreniami zaoberať,
- si boli istí, že môžu podozrenie ohlásiť dôverne a že organizácia nebude tolerovať odvetné opatrenia voči akémukoľvek zamestnancovi, ktorý nahlási podozrenie.

Podozrenie z podvodu musí úradu OLAF ohlásiť orgán určený členským štátom v súlade s požiadavkami podľa článku 122 NSU. Okrem toho by mali byť prijímatelia informovaní, ako sa môžu obrátiť na úrad OLAF s akýmikoľvek informáciami, ktoré prípadne majú¹⁰.

4.4. Vyšetrovanie, oprava a stíhanie

Keď je predložené a správne ohlásené podozrenie z podvodu, riadiaci orgán musí vec postúpiť orgánu v členskom štáte príslušnému pre vyšetrovanie a sankcie vrátane protikorupčných orgánov, ak je to vhodné, a následne informovať úrad OLAF.

Riadiaci orgán by mal tiež vykonať dôkladné a kritické preskúmanie všetkých súvisiacich systémov vnútornej kontroly, ktoré ho mohli vystaviť potenciálnemu alebo preukázanému podvodu.

Keď je zistený prípad podozrenia z podvodu a následne je ohlásený v súlade s internými požiadavkami a požiadavkami EÚ, malo by nasledovať vymáhanie a trestné stíhanie, aby mohol príslušný orgán posúdiť, či by malo byť začaté vyšetrovanie, pokiaľ je to vhodné.

4.4.1. Vymáhanie a trestné stíhanie

Riadiace orgány a certifikačné orgány vyžadujú vrátenie neoprávnených platieb od prijímateľov, a preto by mali zabezpečiť, aby mali zavedené robustné postupy, pokiaľ ide o následné opatrenia v súvislosti s vymáhaním prostriedkov EÚ vynaložených podvodným spôsobom. Tieto procesy by mali byť tiež zrejmé v prípadoch, v ktorých bude prebiehať občianskoprávne a trestné konanie. **Uplatňovanie týchto sankcií a ich viditeľnosť sú kľúčovým odstrašujúcim opatrením pre potenciálnych podvodníkov**, a preto by mal byť riadiaci orgán pri snahe o takéto výsledky rázny.

¹⁰ COCOF 09/0003/00 z 18. 2. 2009 – Usmernenie o ukazovateľoch podvodu pre Európsky fond regionálneho rozvoja, Európsky sociálny fond a Kohézny fond tiež obsahuje informácie o postupoch ohlasovania.

4.4.2. *Následný postup*

Keď príslušné orgány uzatvoria vyšetrowanie podvodu alebo ho odovzdajú na vykonávanie iným príslušným orgánom, malo by sa vykonať preskúmanie všetkých procesov, postupov alebo kontrol súvisiacich s potenciálnym alebo skutočným podvodom. Preskúmanie by malo byť objektívne a sebakritické a malo by viesť k jasným záverom o zistených nedostatkoch a ponaučeníach, s jasnými opatreniami, zodpovednými osobami a termínmi. Malo by tiež byť začlenené do následného preskúmania vlastného posúdenia, ako sa uvádza v oddiele 3.3 vyššie.

Mala by byť zabezpečená úplná spolupráca s vyšetrovacími orgánmi, orgánmi presadzovania práva alebo súdnymi orgánmi, a to najmä tým, že spisy týkajúce sa prípadov podvodu budú uchovávané na bezpečných miestach a v prípade mobility pracovníkov sa zabezpečí ich riadne odovzdanie.

5. AUDIT VYKONANÝ ORGÁNOM AUDITU ZAMERANÝ NA POSÚDENIE RIZIKA PODVODU ZO STRANY RIADIACEHO ORGÁNU A JEHO OPATRENIA NA BOJ PROTI PODVODOM

5.1. Kontrolný zoznam pre orgány auditu

Návrh kontrolného zoznamu pre audit orgánu auditu týkajúci sa súladu s článkom 125 ods. 4 písm. c) NSU zo strany riadiaceho orgánu (a jeho sprostredkovateľských orgánov) je uvedený v **prílohe 4**. Môže byť súčasťou kontrolných zoznamov, ktoré používa orgán auditu na svoje systémové audity.

Kontrolný zoznam môže použiť aj nezávislý subjekt, ktorý zodpovedá za posudzovanie systému riadenia a kontroly na účely určenia v súlade s článkom 124 ods. 2 NSU.

5.2. Frekvencia overení orgánom auditu

V súvislosti s auditmi týkajúcimi sa fungovania riadiacich a kontrolných systémov by mal orgán auditu vykonávať overovanie účinného vykonávania opatrení proti podvodom zo strany riadiaceho orgánu čo najskôr v rámci programového obdobia¹¹. V závislosti od výsledkov týchto auditov a zistených oblastí rizík podvodu môžu byť vykonávané následné audity tak často, ako je potrebné. V niektorých prípadoch to môže znamenať ročné následné audity, v závislosti od závažnosti podozrenia z podvodu pre každý program. Aj tu sa odporúča cielený a primeraný prístup (súvisiaci s rizikom). Závety by mali byť zahrnuté do výročnej kontrolnej správy orgánu auditu.

Orgán auditu by tiež mal v rámci svojich systémových auditov systematicky preskúmať vykonávanie účinných a primeraných opatrení proti podvodom na úrovni sprostredkovateľských orgánov.

¹¹ Pokiaľ ide o Európsku územnú spoluprácu, ak nie je možné, aby tak urobil jeden orgán auditu, mala by mu pomôcť skupina auditorov.