



Evropski strukturni in investicijski skladi

Smernice za države članice in organe, pristojne za programe

Ocena tveganja goljufije ter učinkoviti in sorazmerni
ukrepi za preprečevanje goljufij

Junij 2014

IZJAVA O OMEJITVI ODGOVORNOSTI:

„To je delovni dokument, ki so ga pripravile službe Komisije. Dokument na podlagi veljavne zakonodaje EU določa tehnična navodila, namenjena državnim organom, izvajalcem, upravičencem ali morebitnim upravičencem in drugim organom, za razlago in uporabo predpisov EU na področju spremljanja, nadziranja ali izvajanja evropskih strukturnih in investicijskih skladov. V tem dokumentu službe Komisije pojasnjujejo in razlagajo navedene predpise, s čimer se bo olajšalo izvajanje programov in spodbujala dobra praksa. Te smernice ne posegajo v razlago Sodišča in Splošnega sodišča ali odločitve Komisije.“

Kazalo

SEZNAM KRATIC IN OKRAJŠAV	3
1. UVOD	5
1.1. Ozadje	5
1.2. Proaktiven, strukturiran in ciljno usmerjen pristop k upravljanju tveganja goljufije	6
2. OPREDELITVE POJMOV	7
2.1. Opredelitev pojma nepravilnost	7
2.2. Opredelitev pojma goljufija v Pogodbi	7
2.3. Opredelitev pojma korupcija	8
3. SAMOOCENA TVEGANJA GOLJUFIJE.....	8
3.1. Orodje	8
3.2. Sestava skupine za samooceno	9
3.3. Pogostost samoocene	10
4. SMERNICE O MINIMALNIH ZAHTEVAH ZA UČINKOVITE IN SORAZMERNI UKREPE ZA PREPREČEVANJE GOLJUFIJ.....	10
4.1. Politika na področju boja proti goljufijam.....	10
4.2. Preprečevanje	11
4.2.1. Etična kultura.....	12
4.2.2. Določitev odgovornosti	12
4.2.3. Usposabljanje in ozaveščanje glede goljufij.....	12
4.2.4. Sistemi notranjega nadzora.....	13
4.2.5. Analitika podatkov in orodje ARACHNE.....	13
4.3. Odkrivanje in poročanje	14
4.3.1. Razvijanje ustrezne miselnosti	14
4.3.2. Kazalniki goljufije (opozorila)	14
4.4. Preiskava, odpravljanje in pregon	15
4.4.1. Izterjava in kazenski pregon.....	16
4.4.2. Nadaljnji ukrepi	16
5. REVIZIJA OCENE TVEGANJA GOLJUFIJE ORGANA UPRAVLJANJA IN NJEGOVIH UKREPOV ZA PREPREČEVANJE GOLJUFIJ, KI JO IZVEDE REVIZIJSKI ORGAN	16
5.1. Kontrolni seznam za revizijski organ	16
5.2. Pogostost preverjanja revizijskega organa	16
Priloga 1 Orodje za oceno tveganja goljufije in navodila za njegovo uporabo	
Priloga 2 Priporočene kontrole za ublažitev tveganja	
Priloga 3 Predloga za politiko na področju boja proti goljufijam	
Priloga 4 Kontrolni seznam za revizijski organ	

SEZNAM KRATIC IN OKRAJŠAV

RO – Revizijski organ

OP – Organ za potrjevanje

„Uredba o skupnih določbah“ – Uredba o skupnih določbah (Uredba (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006)

ESRR – Evropski sklad za regionalni razvoj

ESS – Evropski socialni sklad

Finančna uredba – Uredba Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 z dne 25. junija 2002 o finančni uredbi, ki se uporablja za splošni proračun Evropskih skupnosti

„Skladi“ – v tem dokumentu izraz zlasti označuje: Evropski sklad za regionalni razvoj, Evropski socialni sklad, Kohezijski sklad ter Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo

PO – Posredniški organ

OU – Organ upravljanja

OLAF – Evropski urad za boj proti goljufijam

POVZETEK

Te smernice zagotavljajo pomoč in priporočila za organe upravljanja glede izvajanja člena 125(4)(c) uredbe o skupnih določbah, ki določa, da organ upravljanja ob upoštevanju ugotovljenih tveganj uvede učinkovite in sorazmerne ukrepe za preprečevanje goljufij. Komisija zagotavlja tudi smernice za revizijski organ glede preverjanja skladnosti organa upravljanja s tem členom.

Komisija organu upravljanja priporoča, naj sprejme **proaktiven, strukturiran in ciljno usmerjen pristop k upravljanju tveganja goljufije**. Kar zadeva sklade, bi si ti morali prizadevati za uvedbo proaktivnih in sorazmernih ukrepov za preprečevanje goljufij s stroškovno učinkovitimi sredstvi. Vsi organi, pristojni za programe, bi morali biti zavezani k ničelni toleranci do goljufij, pri čemer bi moral **ustrezen zgled** dati **vrh organa**. Dobro ciljno usmerjena ocena tveganja goljufije skupaj z jasno izraženo zavezanostjo k boju proti goljufijam je lahko jasno sporočilo morebitnim goljufom. Z učinkovito uporabo stabilnih sistemov nadzora se lahko tveganje goljufije zelo zmanjša, ni pa mogoče popolnoma odpraviti tveganja, da bi se goljufije dogajale ali ostale neodkrita. Sistemi morajo zato zagotavljati tudi vzpostavitev postopkov za odkrivanje goljufij in za ustrezno ukrepanje ob odkritju suma goljufije. Ta navodila so namenjena kot pomoč za postopno obravnavanje morebitnih primerov goljufij, ki ostanejo po uvedbi in učinkovitem izvajanju drugih premišljenih ukrepov v zvezi s finančnim poslovanjem. Splošni cilj ureditvenih določb je stroškovno učinkovito obvladovanje tveganj goljufij ter izvajanje učinkovitih in sorazmernih ukrepov za preprečevanje goljufij, kar v praksi pomeni **ciljno usmerjen ter diferenciran pristop za vsak program in vsake okoliščine**.

Orodje za samooceno tveganja goljufije, ki je priloženo tem navodilom, je torej mogoče skupaj s podrobnimi navodili uporabiti za presojo vpliva in verjetnosti pojava splošnih tveganj goljufij. Poleg tega so v navodilih navedene priporočene kontrole za ublažitev tveganja, ki bi lahko prispevale k dodatnemu zmanjševanju obsega morebitnih preostalih tveganj, ki jih sedanje kontrole še ne obravnavajo učinkovito. Organ upravljanja bi si moral za operativni cilj zastaviti zagotavljanje ukrepov zoper goljufije, ki so sorazmerni s tveganjem in prilagojeni posebnim razmeram v zvezi z uporabo skladov v določenem programu ali regiji. Upravnim organom se priporoča, da po oceni tveganja in zadevnih kontrolah za ublažitev tveganja, uvedenih na sistemski ravni, obravnavajo posebne razmere, ki se lahko pojavijo na ravni izvajanja operacij, z nadaljnjim razvojem posebnih kazalnikov goljufije (opozoril) ter z zagotavljanjem učinkovitega sodelovanja in usklajevanja med organom upravljanja, revizijskim organom ter preiskovalnimi organi. Komisija bo državam članicam pomagala tudi s posebnim orodjem za oceno tveganja ARACHNE, ki jim bo v pomoč pri prepoznavanju, preprečevanju in odkrivanju tveganih operacij, projektov, upravičencev ter pogodb/pogodbenikov in ki ga bodo lahko uporabile tudi kot instrument za preprečevanje.

Samoocena tveganja goljufije, ki jo predlaga Komisija, je preprosta, logična in praktična ter temelji na petih glavnih metodoloških fazah:

1. Količinski opredelitvi tveganja za pojav določene vrste goljufije z oceno vpliva in verjetnosti (bruto tveganje).
2. Oceni učinkovitosti kontrol, ki se uporabljajo za ublažitev bruto tveganja.
3. Oceni neto tveganja po upoštevanju trenutnih kontrol in njihove učinkovitosti, tj. trenutnih razmer (preostalo tveganje).
4. Oceni učinka načrtovanih kontrol za ublažitev neto (preostalega) tveganja.

5. Določitvi ciljnega tveganja, tj. stopnje tveganja, ki jo organ upravljanja po uvedbi in učinkovitem izvajanju vseh kontrol šteje za dopustno.

Poleg tega Komisija namerava po potrebi zagotoviti tudi začetno podporo, s katero bo pomagala državam članicam pri izvajanju člena 125(4)(c) uredbe o skupnih določbah in teh smernic.

1. UVOD

1.1. Ozadje

V skladu s členom 59(2) finančne uredbe države članice sprejmejo vse potrebne ukrepe, tudi zakonodajne, ureditvene in upravne, za zaščito finančnih interesov EU, in sicer s preprečevanjem, odkrivanjem ter odpravljanjem nepravilnosti in goljufij.

Uredba o skupnih določbah vključuje posebne zahteve glede odgovornosti držav članic v zvezi s preprečevanjem goljufij. Te smernice o obvladovanju tveganj goljufij so namenjene organom upravljanja in revizijskim organom Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR), Kohezijskega sklada, Evropskega socialnega sklada (ESS) ter Evropskega sklada za pomorstvo in ribištvo (ESPR).

Poleg člena 72(h) uredbe o skupnih določbah, ki določa, da sistemi upravljanja in nadzora vsebujejo preprečevanje, odkrivanje in odpravo nepravilnosti, tudi goljufij, ter izterjavo neupravičeno izplačanih zneskov skupaj z zamudnimi obrestmi, člen 125(4)(c) uredbe o skupnih določbah določa, da organ upravljanja **ob upoštevanju ugotovljenih tveganj uvede učinkovite in sorazmerne ukrepe za preprečevanje goljufij.**

Tveganja goljufij in korupcije je treba ustrezno obvladovati. Organi upravljanja morajo dokazati, da so poskusi goljufanja v zvezi s proračunom EU nesprejemljivi in se ne bodo dopuščali. Obravnavanje goljufije ter njenih vzrokov in posledic je velik izziv za vsak organ upravljanja, saj je zasnovana tako, da jo je zelo težko odkriti. Poleg tega se organom upravljanja svetuje, naj pri ocenjevanju, v kolikšni meri bi bilo njihovo splošno okolje delovanja izpostavljeno morebitni korupciji in goljufiji, upoštevajo indeks zaznave korupcije¹ organizacije Transparency International in poročilo EU o boju proti korupciji, ki ga je pripravila Komisija².

Možnosti za goljufijo se ne sme prezreti in jo je treba obravnavati kot niz tveganj, ki jih je treba ustrezno obvladovati skupaj z drugimi poslovnimi tveganji ali morebitnimi negativnimi dogodki. Tveganja goljufij se torej lahko ocenijo z obstoječimi načeli in orodji za obvladovanje tveganj. Z učinkovito uporabo stabilnih sistemov nadzora se lahko zmanjša tveganje, da bi se goljufije dogajale ali ostale neodkrite, ni pa mogoče odpraviti verjetnosti njihovega pojavljanja. Splošni cilj mora biti, da se glavna tveganja goljufij ciljno usmerjeno obravnavajo, pri čemer se upošteva, da mora biti poleg osnovnih zahtev splošna korist kakršnih koli dodatnih ukrepov za preprečevanje goljufij večja od njihovih skupnih stroškov (načelo sorazmernosti), prav tako pa se upošteva velika škoda, ki jo ugledu povzročijo goljufije in korupcija.

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

² Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu in Ekonomsko-socialnemu odboru z dne 6. junija 2011 – Boj proti korupciji v EU (COM(2011) 308 final).

Komisija organom upravljanja predlaga, naj za ocenjevanje vpliva in verjetnosti morebitnih tveganj goljufij, ki bi lahko škodili finančnim interesom EU, uporabijo orodje za oceno tveganja goljufije, priloženo v **Prilogi 1**. Oceno bi morala izvesti skupina za samooceno, ki jo sestavi organ upravljanja³. Seznam priporočenih, ne pa tudi obveznih kontrol za ublažitev tveganja, ki bi jih organ upravljanja lahko uvedel kot ukrep za morebitna preostala tveganja, je naveden v **Prilogi 2**. Ti sorazmerni ukrepi bi lahko prispevali k dodatni ublažitvi morebitnih preostalih tveganj, ugotovljenih med samoocenjevanjem, ki jih trenutne kontrole še niso učinkovito obravnavale.

Poleg tega je v **Prilogi 3** predlagana prostovoljna predloga za izjavo o politiki na področju boja proti goljufijam, namenjena tistim organom upravljanja, ki želijo svoj program za boj proti goljufijam opredeliti v izjavi o politiki, s katero na notranji in zunanji ravni izrazijo svoje uradno stališče glede goljufij in korupcije.

Komisija kot dopolnilo tem smernicam zagotavlja tudi smernice za revizijski organ glede preverjanja dela, ki ga opravi organ upravljanja v okviru ocene tveganja goljufije in ustreznih ukrepov, uvedenih za ublažitev tveganj goljufij. Kontrolni sezname v **Prilogi 4** so lahko uporabni pri revizijah sistemov, ki jih morajo revizijski organi opraviti v skladu s členom 127 uredbe o skupnih določbah. Komisija jih bo uporabila pri lastni oceni tveganja, uporabni pa so lahko tudi za namen poročila in mnenja neodvisnega revizijskega organa, odgovornega za oceno sistema upravljanja in nadzora, v zvezi z imenovanjem organov upravljanja iz člena 124(2) uredbe o skupnih določbah.

1.2. Proaktiven, strukturiran in ciljno usmerjen pristop k upravljanju tveganja goljufije

Priloženo praktično orodje za samooceno tveganja goljufije je osredotočeno na glavne primere, v katerih bi bili lahko ključni postopki izvajanja programov najlažje tarča manipulacij goljufivih posameznikov ali organizacij, vključno z organiziranim kriminalom, na oceno verjetnosti in resnosti teh primerov ter na ukrepe, s katerimi se organ upravljanja trenutno bojuje proti njim. Poudarek je na treh izbranih ključnih postopkih, ki se štejejo za najbolj izpostavljene posebnim tveganjem goljufij, in sicer na:

- izbiri kandidatov,
- izvajanju in preverjanju operacij,
- potrjevanju in plačilih.

Končni rezultat ocene tveganja goljufije je določitev tistih posebnih tveganj, pri katerih se s samooceno ugotovi, da trenutni ukrepi ne zadostujejo za zmanjšanje verjetnosti ali vpliva morebitne goljufive dejavnosti na sprejemljivo raven. Na podlagi te ocene se bodo nato glede na ugotovljene pomanjkljivosti s seznama priporočenih kontrol za ublažitev tveganja izbrali učinkoviti in sorazmerni ukrepi za preprečevanje goljufij. V nekaterih primerih bi se lahko ugotovilo, da je bila večina preostalih tveganj odpravljena in da je zato potrebnih zelo malo dodatnih ukrepov za preprečevanje goljufij ali pa ti sploh niso potrebni. V vseh scenarijih ocene pa bi se

³ V primeru evropskega teritorialnega sodelovanja, kjer so za vse funkcije pristojni organi upravljanja, je treba pri oceni tveganja upoštevati tveganja goljufij po celotnem programskem območju ter si prizadevati, da se po potrebi zagotovijo učinkoviti in sorazmerni ukrepi za preprečevanje goljufij.

pričakovalo, da lahko organ upravljanja zagotovi argumente, s katerimi bi podprl svoje ugotovitve.

2. OPREDELITVE POJMOV

Ocena tveganja obravnava samo posebna tveganja goljufij in ne nepravilnosti. **Vendar lahko učinkovito izvajanje postopka posredno vpliva tudi na splošno preprečevanje in odkrivanje nepravilnosti**, ki se štejejo za večjo kategorijo kot goljufija.

Goljufija se od nepravilnosti razlikuje v nameri⁴.

2.1. Opredelitev pojma nepravilnost

V Uredbi Sveta (ES) št. 2988/95 z dne 18. decembra 1995⁵ o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti je izraz nepravilnost širok pojem in zajema namerne ter nenamerne nepravilnosti, ki jih zagrešijo gospodarski subjekti.

V členu 1(2) Uredbe (ES) št. 2988/95 je „**nepravilnost**“ opredeljena kot

„vsako kršenje določb zakonodaje Skupnosti, ki je posledica dejanja ali opustitve s strani gospodarskega subjekta, ki je ali bi lahko škodljivo vplivalo na proračun Skupnosti ali proračunska sredstva, ki jih upravljajo, bodisi z zmanjšanjem ali izgubo prihodkov iz lastnih sredstev, ki se zbirajo neposredno v imenu Skupnosti, bodisi z neupravičenimi izdatki.“

2.2. Opredelitev pojma goljufija v Pogodbi

V Konvenciji, pripravljeni na podlagi člena K.3 Pogodbe o Evropski uniji, o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti⁶ je „**goljufija**“, glede odhodkov, opredeljena kot vsako namerno dejanje ali opustitev v zvezi z:

„– uporabo ali predložitvijo lažnih, nepravilnih ali nepopolnih izjav ali dokumentov, katere posledica je poneverba ali neupravičeno zadržanje sredstev splošnega proračuna Evropskih skupnosti ali proračunov, ki jih upravljajo Evropske skupnosti ali se upravljajo v njihovem imenu,

– nerazkritjem podatkov, ki pomeni kršitev določene obveznosti z enako posledico,

– neustrezno uporabo takih sredstev za druge namene kot za tiste, za katere so bila prvotno dodeljena.“

⁴ Razlogi za goljufiva ravnanja so obravnavani v dokumentu COCOF 09/0003/00 z dne 18. 2. 2009 – Informativno obvestilo o kazalnikih goljufije za ESRR, ESS in KS.

⁵ UL L 312, 23.12.1995, str. 1.

⁶ UL C 316, 27.11.1995, str. 49.

2.3. Opredelitev pojma korupcija

Široka opredelitev korupcije, ki jo uporablja Komisija, je zloraba (javnega) položaja za osebno korist. Koruptivna plačila omogočajo številne druge vrste goljufij, kot so napačni računi, navidezni odhodki ali neizpolnjevanje pogodbenih določil. Najpogostejša oblika korupcije so koruptivna plačila ali druge koristi, pri čemer prejemnik (pasivna korupcija) sprejme podkupnino od dajalca (aktivna korupcija) v zameno za uslugo.

3. SAMOOCENA TVEGANJA GOLJUFIJE

3.1. Orodje

Glavni cilj orodja za oceno tveganja goljufije iz **Priloge 1** je omogočiti, da organi upravljanja izvedejo samooceno vpliva in verjetnosti pojava posebnih scenarijev goljufij. Posebna tveganja goljufij, ki jih je treba oceniti, so bila določena na podlagi informacij o predhodnih primerih goljufij, ugotovljenih v kohezijski politiki, ter splošno priznanih in ponavljajočih se sistemov goljufij. Povedano drugače, orodje je predhodno izpolnjeno z nizom priznanih posebnih tveganj. Člani skupine za samooceno morajo dodati vsa druga poznana tveganja za posebne programe/regije, ki se ocenjujejo (glej oddelek 3.2).

V smernicah v Prilogi 1 so podrobna navodila o izpolnjevanju orodja za oceno tveganja goljufije.

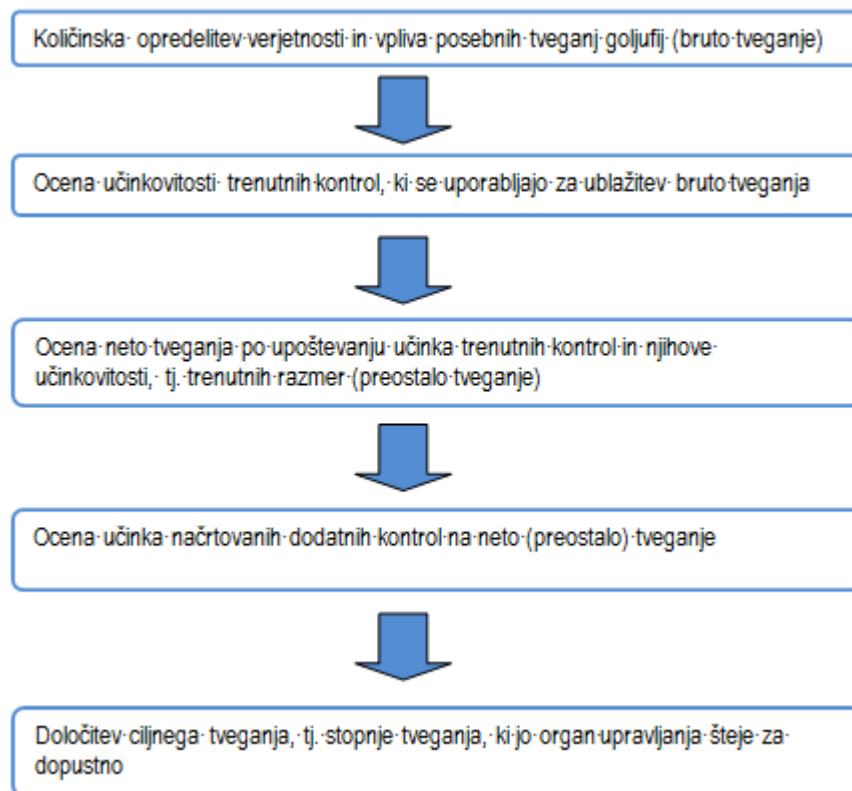
Orodje zajema verjetnost in vpliv posebnih ter splošno priznanih tveganj goljufij, ki so zlasti pomembna za ključne postopke, in sicer:

- izbiro kandidatov (delovni list 1 preglednice),
- izvajanje projektov upravičencev, s poudarkom na stroških javnih naročil in dela (delovni list 2),
- potrjevanje stroškov, za katero je pristojen organ upravljanja, in plačila (delovni list 3).

Vsak oddelek se začne z naslovno stranjo, na kateri so navedena posebna tveganja, pomembna za oddelek.

Poleg tega se organu upravljanja priporoča, da oceni splošna tveganja goljufij v zvezi s pogodbami o izvedbi javnega naročila, ki jih lahko neposredno upravlja, na primer v okviru oddaje naročil za tehnično pomoč (delovni list 4). Če organ upravljanja ne izvede javnega naročila, za katero bi bila potrebna ocena tveganja goljufije, oddelka 4 ni treba izpolniti.

Metodologija za to oceno tveganja goljufije ima **pet glavnih faz**:



Splošni cilj pri vsakem posebnem tveganju je oceniti „bruto“ tveganje določenih pojavljajočih se scenarijev goljufij ter nato določiti in oceniti učinkovitost kontrol, ki se že uporabljajo bodisi za zmanjševanje pojava tveganj goljufij bodisi za zagotavljanje, da ta ne ostanejo neodkrita. Rezultat bo „neto“ trenutno tveganje, na podlagi katerega je treba ob visokem ali kritičnem preostalem tveganju določiti notranji akcijski načrt za izboljšanje kontrol in nadaljnje zmanjševanje izpostavljenosti države članice negativnim posledicam (tj. po potrebi sprejeti dodatne učinkovite in sorazmerne ukrepe za preprečevanje goljufij – glej seznam priporočenih kontrol za ublažitev tveganja⁷ v **Prilogi 2**).

3.2. Sestava skupine za samooceno

Odvizno od obsega programa in od organa upravljanja je mogoče, da vsak postopek izvajanja izvede drug oddelek organa upravljanja. Priporočljivo je, da pri oceni sodelujejo najpomembnejši akterji, s čimer se zagotovi, da je ta čim bolj poštena in točna ter da se lahko izvede učinkovito in nemoteno. Ocenjevalna skupina torej lahko vključuje zaposlene z različnih oddelkov organa upravljanja, ki imajo različne odgovornosti, med drugim izbiro operacij, preverjanja v pisarni in na kraju samem ter odobritev plačil, ter predstavnike organa za potrjevanje in izvajalskih organov. Organi upravljanja se lahko odločijo za vključitev služb za usklajevanje boja proti goljufijam (AFCOS) ali drugih specializiranih organov, ki bi pri ocenjevanju lahko pomagali s svojim posebnim strokovnim znanjem s področja boja proti goljufijam. Ker bo revizijski organ revidiral opravljeno oceno tveganja, ni priporočljivo, da bi imel neposredno vlogo pri določanju stopnje izpostavljenosti tveganju, lahko pa bi sodeloval pri ocenjevanju kot svetovalec ali opazovalec.

⁷ To so **nezavezujoči predlogi** za dodatne kontrole, namenjene nadaljnji ublažitvi preostalega tveganja.

Samoocene iz očitnih razlogov ne bi smeli opraviti zunanji izvajalci, saj je zanje potrebno dobro poznavanje delujočega sistema upravljanja in nadzora ter upravičencev programa.

3.3. Pogostost samoocene

Skladnost z zahtevami glede ustreznih postopkov za vzpostavitev učinkovitih in sorazmernih ukrepov za preprečevanje goljufij je del meril za imenovanje organov upravljanja.

Priporočljivo je, da se to orodje praviloma v celoti izpolni vsako leto ali vsako drugo leto. Vendar bodo morda potrebni pogostejša preverjanja napredka glede na akcijske načrte v zvezi z uvedenimi dodatnimi kontrolami, spremembe okolja tveganja in stalna ustreznost rezultatov ocene (npr. s sestanki vodstva). V primeru zelo nizke stopnje ugotovljenih tveganj in odsotnosti prijav goljufij v predhodnem letu se organ upravljanja lahko odloči za preverjanje svoje samoocene zgolj vsako drugo leto. Ob pojavu vsakršnega novega primera goljufije ali pri večjih postopkovnih in/ali kadrovskih spremembah v organu upravljanja pa je treba nemudoma preveriti zaznane pomanjkljivosti v sistemu in zadevne dele samoocene.

4. SMERNICE O MINIMALNIH ZAHTEVAH ZA UČINKOVITE IN SORAZMERNE UKREPE ZA PREPREČEVANJE GOLJUFIJ

Medtem ko so v tem oddelku navedene splošne smernice o načelih in metodah, ki naj bi jih organ upravljanja uporabljal v boju proti goljufijam, so v **Prilogi 2** za vsako posebno tveganje, ugotovljeno pri oceni tveganja goljufije, navedene priporočene nezavezujoče kontrole za ublažitev tveganja, ki se lahko uporabijo pri poskusih zmanjševanja tveganj na sprejemljivo raven.

Priporočeni minimalni standardi iz tega poglavja, ki naj bi jih organi upravljanja upoštevali, se nanašajo na cikel boja proti goljufijam.

Komisija za uspešno reševanje vprašanja goljufij predlaga, naj organ upravljanja razvije strukturiran pristop k obvladovanju goljufij. Cikel boja proti goljufijam ima štiri ključne dele: preprečevanje, odkrivanje, odpravljanje in pregon. S kombinacijo temeljite ocene tveganja goljufije, ustreznih ukrepov za preprečevanje in odkrivanje ter usklajenih in pravočasnih preiskav pristojnih organov bi se lahko bistveno zmanjšalo tveganje ter zagotovilo ustrezno preprečevanje goljufij. Politika na področju boja proti goljufijam

4.1. Politika na področju boja proti goljufijam

Številne organizacije s politiko na področju boja proti goljufijam izkazujejo svojo odločenost za odpravljanje in obvladovanje goljufij. Vsaka takšna politika bi morala biti preprosta in osredotočena ter obsegati naslednje teme:

- strategije za razvoj kulture preprečevanja goljufij,
- določitev odgovornosti za obvladovanje goljufij,
- mehanizme za prijavljanje domnevnih goljufij,
- sodelovanje med različnimi akterji.

Ta politika mora biti v organizaciji vidna (predstavljena vsem novim sodelavcem, tudi na intranetu), zaposlenim pa je treba jasno pokazati, na primer z rednim obveščanjem o zadevah v zvezi z goljufijami in s poročanjem rezultatov preiskav goljufij, da se dejavno izvaja. V **Prilogi 3** je priložena predlagana predloga za

politiko na področju boja proti goljufigjam, ki je prostovoljna predloga za izjavo o politiki na področju boja proti goljufigjam, namenjena tistim organom upravljanja, ki želijo preseči najnujnejše regulativne zahteve ter na notranji in zunanji ravni formalno opredeliti in izraziti svoje uradno stališče glede goljufig in korupcije.

4.2. Preprečevanje

Če bo organ upravljanja pokazal jasno zavezanost boju proti goljufigjam in korupciji, širil ozaveščenost o kontrolah za preprečevanje in odkrivanje ter vztrajno posredoval primere v preiskovanje in sankcioniranje pristojnim organom, bo morebitnim storilcem kaznivih dejanj poslal jasno sporočilo, poleg tega pa lahko prispeva k spremembam ravnanj v zvezi z goljufigjami in odnosov do njih.

Glede na težavno dokazovanje goljufigivega ravnanja in odpravljanja škode, ki jo je utrpel ugled, je goljufigivo dejavnost na splošno bolje preprečiti kot se pozneje ukvarjati z njenimi posledicami. Tehnike preprečevanja se najpogosteje osredotočajo na zmanjševanje priložnosti za zagrešitev goljufigije z uvedbo stabilnega sistema notranjega nadzora skupaj s proaktivno, strukturirano in ciljno usmerjeno oceno tveganja goljufigije, proti „racionalizaciji“ goljufigivega ravnanja pa se je mogoče boriti tudi z obsežnim usposabljanjem in dejavnostmi za povečanje ozaveščenosti ter z razvojem „etične“ kulture.

Najmočnejša preventivna obramba pred goljufigjami je uvedba stabilnega sistema notranjega nadzora, ki bi ga bilo treba zasnovati in uporabljati kot sorazmeren ukrep zoper tveganja, ugotovljena pri oceni tveganja. Vendar bi si morala organizacija prizadevati tudi za vzpostavitev ustreznih struktur in kulture, ki bi odvrčale od morebitnih goljufigivih dejanj.



4.2.1. *Etična kultura*

Vzpostavitev kulture preprečevanja goljufij je ključna za odvracanje morebitnih goljufov od njihovih namer in tudi za povečevanje zavezanosti osebja k boju proti goljufijam znotraj organa upravljanja. Tako kulturo je mogoče vzpostaviti s kombinacijo posebnih struktur in politik za boj proti goljufijam, ki so prikazane v drugem krogu na zgornji sliki in natančneje opisane v nadaljevanju, pa tudi z uporabo splošnejših mehanizmov in ravnanj:

- **opredelitev nalog** – jasna predstavitev, vidna vsem notranjim in zunanjim opazovalcem, da si organ upravljanja prizadeva doseči najvišje etične standarde,
- **zglede z vrha** – ustno in/ali pisno sporočilo vrha organa upravljanja, da se od osebja in upravičencev pričakuje najvišja stopnja etičnega ravnanja (slednje je lahko v obliki dopisov ali sporazumov o dodelitvi nepovratnih sredstev),
- **kodeks ravnanja** – nedvoumni etični kodeks, ki ga morajo dosledno upoštevati vsi člani osebja in ki zajema področja, kot so:
 - navzkrižje interesov – pojasnilo in zahteve ter postopki za njihovo prijavo,
 - politika o darilih in gostoljubnosti – pojasnilo in odgovornosti osebja glede upoštevanja,
 - zaupne informacije – pojasnilo in odgovornosti osebja,
 - zahteve za prijavo domnevne goljufije.

Če povzamemo, mora osebje spoštovati načela, kot so integriteta, objektivnost, odgovornost in poštenost.

4.2.2. *Določitev odgovornosti*

V organu upravljanja morajo biti jasno določene odgovornosti za vzpostavitev sistemov upravljanja in nadzora, ki so v skladu z zahtevami EU, in za preverjanje učinkovitosti teh sistemov pri preprečevanju, odkrivanju in odpravljanju goljufij. S tem se želi zagotoviti, da vsi akterji popolnoma razumejo svoje odgovornosti in obveznosti, ter na notranji in zunanji ravni sporočiti vsem morebitnim upravičencem programa, da ima organizacija usklajen pristop k boju proti goljufijam.

4.2.3. *Usposabljanje in ozaveščanje glede goljufij*

Organizacija lahko v svojo splošno strategijo za obvladovanje tveganja po potrebi vključi formalno usposabljanje in ozaveščanje. Vse osebje je mogoče usposobiti v teoretičnih in praktičnih zadevah za ozaveščanje o kulturi preprečevanja goljufij organa upravljanja in tudi za pomoč pri prepoznavanju primerov suma goljufije in odzivanju nanje. Zajete so lahko podrobnosti katere koli politike na področju boja proti goljufijam, posebne vloge in odgovornosti ter mehanizmi poročanja.

Ozaveščanje se lahko izvaja tudi na manj formalne načine, na primer prek biltenov, plakatov in intranetnih strani ali z vključitvijo na redni program skupinskih sestankov.

4.2.4. *Sistemi notranjega nadzora*

Najmočnejša obramba pred morebitnimi goljufijami je dobro zasnovan in upravljan sistem notranjega nadzora, pri katerem so kontrole osredotočene na učinkovito blaženje ugotovljenih tveganj.

Preverjanja upravljanja morajo biti temeljita, kontrole na kraju samem, ki so povezane z njimi, pa morajo temeljiti na oceni tveganja in se izvajati v dovolj velikem obsegu. **Verjetnost odkritja morebitnih primerov goljufij bo večja, če bodo preverjanja upravljanja temeljita.** Osebe, zadolžene za preverjanja upravljanja v pisarni in na kraju samem, mora upoštevati smernice Komisije ter morebitne smernice nacionalnih organov glede kazalnikov goljufije (glej spodaj).

4.2.5. *Analitika podatkov in orodje ARACHNE*

Vse bolj izpopolnjeno zbiranje, shranjevanje in analiza podatkov povečujejo možnosti za boj proti goljufiji. Analizo podatkov je v okviru in ob ustreznem upoštevanju zakonodaje posamezne države članice na tej stopnji mogoče uporabiti za znatno obogatitev postopka ocene tveganja, navzkrižno preverjanje podatkov z drugimi organizacijami javnega ali zasebnega sektorja (npr. davčnimi organi, vladnimi oddelki, organi za preverjanje kreditne sposobnosti) in odkrivanje morebitnih visoko tveganih okoliščin celo pred dodelitvijo sredstev.

Komisija v okviru boja proti goljufijam (in nepravilnostim) organu upravljanja zagotavlja posebno orodje za podatkovno rudarjenje ARACHNE, namenjeno prepoznavanju projektov, ki bi bili lahko dovzetni za tveganja goljufij, navzkrižje interesov in nepravilnosti. ARACHNE je orodje za oceno tveganja, ki lahko poveča učinkovitost izbiranja projektov, preverjanja upravljanja in revizije ter dodatno okrepi ugotavljanje, preprečevanje in odkrivanje goljufij. Orodje je razvila Komisija, zlasti primerno pa je za prepoznavanje in oceno tveganj goljufij na področju skladov, vključno z javnimi naročili, tj. področjem, na katerem so goljufije in nepravilnosti, kot je skrivno dogovarjanje, še posebej pogoste.

Komisija je 17. maja 2013 prek Urada za varstvo podatkov predložila zahtevano uradno obvestilo o predhodnem preverjanju obdelave osebnih podatkov Evropskemu nadzorniku za varstvo podatkov, ki je 17. februarja 2014 po temeljiti proučitvi ustrezne pravne podlage izdal pozitivno mnenje o skladnosti orodja ARACHNE z določbami Uredbe (ES) št. 45/2001⁸. V mnenju so bile navedene nekatere pripombe o obdelavi posebnih kategorij podatkov za zagotavljanje njihove potrebnosti, sorazmernosti in kakovosti. Druga priporočila so se nanašala na povratne učinke za zagotavljanje točnosti podatkov, ukrepe za zagotavljanje visoke kakovosti podatkov, analizo posameznih primerov prenosa podatkov uradu OLAF in Evropskemu računskemu sodišču, izbris podatkov po preteku razumnega obdobja ter zagotavljanje podatkov posameznikom, na katere se ti

⁸ Uredba (ES) št. 45/2001 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. decembra 2000 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov v institucijah in organih Skupnosti in o prostem pretoku takih podatkov.

nanašajo. Komisija temeljito analizira izvajanje vseh teh pripomb in priporočil.

Komisija bo popravke glede orodja ARACHNE štela za dobro prakso na področju prepoznavanja opozoril in določanja ukrepov, namenjenih boju proti goljufijam, ter bi jih morala upoštevati pri ocenjevanju ustreznosti kontrol za preprečevanje in odkrivanje, ki se trenutno uporabljajo. Orodje se bo leta 2014 počasi uvedlo v vseh državah članicah, ki se bodo prostovoljno odločile za njegovo uporabo, da se izboljša nadzor nad obvladovanjem tveganja goljufij. Za razliko od pristopa „za vse enako“ se lahko ta odločitev v posameznih državah članicah in celo znotraj različnih programov/regij držav članic zelo razlikuje, saj se glede na podatke iz najnovejšega poročila o zaščiti finančnih interesov⁹ v državah članicah zelo razlikuje tudi dejansko stanje na področju odkrivanja in prijavljanja goljufij Komisiji.

4.3. Odkrivanje in poročanje

S preventivnimi tehnikami ni mogoče zagotoviti popolne zaščite pred goljufijami, zato organi upravljanja potrebujejo sisteme za pravočasno odkrivanje goljufivih ravnanj. Te tehnike vključujejo analitične postopke za opozarjanje na nepravilnosti (npr. orodja za podatkovno rudarjenje, kot je ARACHNE), stabilne mehanizme poročanja in tekoče ocene tveganja.

Vendar močna etična kultura in stabilen sistem notranjega nadzora ne moreta zagotoviti popolne zaščite pred storilci goljufij. Pri strategiji za boj proti goljufijam je torej treba upoštevati, da se goljufije še vedno lahko dogajajo, zato je treba oblikovati in uvesti vrsto ukrepov za njihovo odkrivanje.

4.3.1. Razvijanje ustrezne miselnosti

Organ upravljanja bi lahko v boju proti tveganjem goljufij uporabil specializirane in ciljno usmerjene tehnike odkrivanja, ki bi bile dodeljene v izvajanje posebej imenovanim posameznikom. Poleg tega morajo vsi, ki so udeleženi v izvajanje cikla strukturnega financiranja, sodelovati pri ugotavljanju morebitnih goljufivih dejavnosti in nato ustrezno ukrepati. Za to pa je treba razviti ustrezno miselnost. Spodbujati je treba zdravo mero skeptičnosti, skupaj s posodobljeno ozaveščenostjo o tem, kateri so opozorilni znaki za morebitno goljufijo.

4.3.2. Kazalniki goljufije (opozorila)

Kazalniki goljufije so bolj specifični znaki ali opozorila o tem, da se izvaja goljufiva dejavnost, pri kateri se je treba takoj odzvati in preveriti, ali so potrebni nadaljnji ukrepi.

Kazalniki so lahko specifični tudi za dejavnosti, ki se pogosto izvajajo v okviru programov strukturnega financiranja, kot so stroški javnih naročil in dela. Komisija je zato za države članice pripravila naslednje informacije:

- *COCOF 09/0003/00 z dne 18. 2. 2009 – Informativno obvestilo o kazalnikih goljufije za ESRR, ESS in KS*
- *OLAF – Zbirka anonimiziranih primerov urada – Strukturni ukrepi*

⁹ Zaščita finančnih interesov Evropske unije – Boj proti goljufijam – Letno poročilo za leto 2012. COM(2013) 548 final z dne 24. julija 2013.

- *OLAF – Praktični vodnik o navzkrižju interesov*
- *OLAF – Praktični vodnik o ponarejenih dokumentih*

To gradivo je treba pozorno prebrati in vsebino razširjati med osebje, ki bi lahko taka ravnanja odkrilo. S temi kazalniki morajo biti zlasti seznanjeni vsi, ki sodelujejo pri pregledu dejavnosti upravičencev, na primer osebje, ki izvaja preverjanja upravljanja v pisarni in na kraju samem ali opravlja druge nadzorne obiske.

4.3.3. *Mehanizmi poročanja*

Vzpostavitev in spodbujanje jasnih mehanizmov poročanja je ključni element preprečevanja in odkrivanja. Ti mehanizmi morajo olajšati poročanje o sumih goljufij in tudi o pomanjkljivostih nadzora, zaradi katerih je lahko organ upravljanja dovzetnejši za goljufije. Organi upravljanja morajo imeti vzpostavljene jasne mehanizme poročanja, ki zagotavljajo **ustrezno usklajevanje zadev na področju boja proti goljufijam z revizijskim organom in s pristojnimi preiskovalnimi organi v državi članici**, vključno s protikorupcijskimi organi.

Poročanje o rezultatih učinkovitih ukrepov za preprečevanje goljufij in o vsakršnih primerih suma goljufije Komisiji bo del letnega zbirnega poročila in mnenja o upravljanju organa upravljanja. Letno poročilo o nadzoru revizijskega organa bo obsegalo tudi oddelek o sumih goljufij, odkritih med letom.

S komunikacijo in usposabljanjem članov osebja glede teh mehanizmov poročanja je treba zagotoviti, da:

- razumejo, kam morajo sporočiti sum goljufivega ravnanja ali nadzora,
- so lahko prepričani, da bo uprava ukrepala,
- so lahko prepričani, da so njihove prijave zaupne in da organizacija ne dopušča povračilnih ukrepov zoper člane osebja, ki sume prijavijo.

Domnevno goljufijo mora uradu OLAF sporočiti organ, ki ga imenuje država članica v skladu z zahtevami člena 122 uredbe o skupnih določbah. Poleg tega je treba tudi upravičence poučiti o tem, kako lahko uradu OLAF sporočijo morebitne informacije¹⁰.

4.4. Preiskava, odpravljanje in pregon

Ko se sum goljufije pojavi in ustrezno prijavi, mora organ upravljanja zadevo posredovati organu v državi članici, pristojnemu za preiskavo in sankcije, med drugim protikorupcijskim organom, če obstajajo, in o tem ustrezno obvestiti urad OLAF.

Organ upravljanja mora opraviti tudi temeljit in kritičen pregled vseh zadevnih sistemov notranjega nadzora, ki so morda povzročili izpostavljenost morebitni ali dokazani goljufiji.

¹⁰ COCOF 09/0003/00 z dne 18. 2. 2009 – Informativno obvestilo o kazalnikih goljufije za ESRR, ESS in KS; vključuje tudi informacije o postopkih poročanja.

Ko se primer domnevne goljufije odkrije in prijavi v skladu z notranjimi zahtevami in zahtevami EU, da lahko pristojni organ presodi, ali je potrebna preiskava, morata po potrebi slediti izterjava in kazenski pregon.

4.4.1. Izterjava in kazenski pregon

Organi upravljanja in organi za potrjevanje morajo od upravičencev izterjati neupravičena sredstva, zato morajo imeti vzpostavljene stabilne postopke za spremljanje morebitnih izterjav sredstev EU, porabljenih na goljufiv način. Ti postopki morajo biti tudi jasno opredeljeni glede primerov, v katerih se bodo izvajali civilni in kazenski postopki. **Izvedba takih sankcij in njihova vidnost sta ključni za odvratanje morebitnih goljufivih dejanj**, zato si mora organ upravljanja odločno prizadevati za take rezultate.

4.4.2. Nadaljnji ukrepi

Ko pristojni organi zaključijo preiskavo goljufije ali jo predajo v nadaljnjo obravnavo ustreznim organom, je treba preveriti vse procese, postopke ali kontrole, povezane z morebitno ali dejansko goljufijo. Preverjanje mora biti objektivno in samokritično ter privedi do jasnih ugotovitev glede zaznanih pomanjkljivosti ter pridobljenih izkušenj, z jasno načrtanimi ukrepi, odgovornimi posamezniki in roki. To bi bilo treba vključiti tudi v naknadno preverjanje samoocene, kot je opisano v oddelku 3.3.

Zagotoviti je treba popolno sodelovanje preiskovalnih organov, organov kazenskega pregona ali pravosodnih organov, zlasti s shranjevanjem dokumentacije v zvezi s primeri goljufij na varnih mestih in z zagotavljanjem ustrezne predaje v primeru mobilnosti osebja.

5. REVIZIJA OCENE TVEGANJA GOLJUFIJE ORGANA UPRAVLJANJA IN NJEGOVIH UKREPOV ZA PREPREČEVANJE GOLJUFIJ, KI JO IZVEDE REVIZIJSKI ORGAN

5.1. Kontrolni seznam za revizijski organ

Predlog za kontrolni seznam, ki ga revizijski organ uporabi pri reviziji skladnosti organa upravljanja (in njegovih posredniških organov) s členom 125(4)(c) uredbe o skupnih določbah, je v **Prilogi 4**. Lahko se doda kontrolnim seznamom, ki jih revizijski organ uporablja pri sistemskih revizijah.

Kontrolni seznam lahko uporabi tudi neodvisni organ, pristojen za oceno sistema upravljanja in nadzora, za namen imenovanja v skladu s členom 124(2) uredbe o skupnih določbah.

5.2. Pogostost preverjanja revizijskega organa

V povezavi z revizijami delovanja sistemov upravljanja in nadzora mora revizijski organ čim bolj na začetku programskega obdobja preveriti učinkovitost izvajanja ukrepov za preprečevanje goljufij organa upravljanja¹¹. Glede na rezultate teh revizij

¹¹ Kar zadeva evropsko teritorialno sodelovanje, naj revizijskemu organu v primeru, ko tega ne zmore opraviti sam, pomaga skupina revizorjev.

in na okolje ugotovljenih tveganj goljufij se lahko izvajajo naknadne revizije tako pogosto, kot je potrebno. V nekaterih primerih bi bile lahko glede na resnost suma goljufije za posamezne programe potrebne vsakoletne naknadne revizije. Tudi v tem primeru je priporočen ciljno usmerjen in sorazmeren (na tveganje vezan) pristop. Ugotovitve je treba vključiti v letno poročilo o nadzoru, ki ga pripravi revizijski organ.

Revizijski organ mora v okviru svojih sistemskih revizij sistematično preverjati tudi izvajanje učinkovitih in sorazmernih ukrepov za preprečevanje goljufij na ravni posredniških organov.