



EVROPSKÁ KOMISE
EVROPSKÝ ÚŘAD PRO BOJ PROTI PODVODŮM (OLAF)

Ředitelství D: Politika
Oddělení D.2: Prevence, oznamování a analýza podvodů

Ref. Ares(2016)6943965 – 13/12/2016

Pokyny k vnitrostátním strategiím boje proti podvodům

Pokyny připravila pracovní skupina odborníků členských států, jejíž činnost řídilo a koordinovalo oddělení pro prevenci, oznamování a analýzu podvodů Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF).

PROHLÁŠENÍ:

*Tento pracovní dokument připravila skupina odborníků členských států s pomocí Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF). Dokument má usnadnit provádění operačních programů a podporovat uplatňování osvědčených postupů. **Není pro členské státy právně závazný**, ale poskytuje obecné pokyny a doporučení zohledňující osvědčené postupy.*

Těmito obecnými pokyny nejsou dotčeny vnitrostátní právní předpisy, měly by být chápány s ohledem na ně a lze je vnitrostátním právním rámcům přizpůsobit.

Těmito pokyny není dotčen výklad Soudního dvora a Tribunálu ani rozhodnutí Komise.

POZNÁMKA

Tento dokument není pro členské státy závazný a pro vnitrostátní orgány nestanoví žádná nová pravidla ani povinnosti. Zohledňuje osvědčené postupy, je čistě informativní a nesmí být použit jako právní či normativní základ pro účely auditu nebo vyšetřování.

Úvod

Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF) vypracoval v roce 2012 spolu s členskými státy společný postup, jehož cílem je rozvíjet výměnu zkušeností a osvědčených postupů mezi členskými státy a s Komisí. Tento postup je organizován v rámci skupiny pro předcházení podvodům při COCOLAF¹ a provádí jej pracovní skupina složená z odborníků z členských států a ze zástupců úřadu OLAF a dalších útvarů Komise. Pracovní skupina se každý rok zaměřuje na konkrétní téma zvolené členskými státy, které vychází z návrhů praktických dokumentů, jež lze použít jako pokyny k posilování opatření/strategií členských států v oblasti boje proti podvodům.

Nový víceletý finanční rámec použitelný pro programové období 2014–2020 byl posílen, pokud jde o posuzování rizika podvodů, předcházení podvodům a jejich odhalování. Pokud jde o sdílené řízení, odvětvová nařízení² vyžadují, aby členské státy zaváděly účinná a přiměřená opatření proti podvodům s přihlédnutím ke zjištěným rizikům, podnikaly nezbytné kroky k účinnému předcházení, odhalování a trestání podvodů a nesrovnalostí a navracely nesprávně vyplacené částky do rozpočtu EU. Avšak v zájmu lepšího monitorování boje proti podvodům ohrožujícím finanční zájmy EU a členských států a v zájmu stejnorodých a účinných postupů, zejména jsou-li organizační struktury decentralizované, se doporučuje jít nad rámec okamžitých regulačních požadavků a začlenit tato opatření proti podvodům do vnitrostátní strategie boje proti podvodům (dále jen „strategie“).

V posledních dvou letech se skupina pro předcházení podvodům při COCOLAF zaměřovala na různé aspekty tématu vnitrostátní strategie boje proti podvodům. Nejdříve v rámci pilotního projektu připravila pracovní skupina v roce 2014 „Pokyny pro vnitrostátní strategie boje proti podvodům v oblasti evropských strukturálních a investičních fondů (ESI fondů)“³. Tyto pokyny stanovily základy pro vypracování vnitrostátní strategie boje proti podvodům, avšak s omezeným rozsahem výdajů v oblasti ESI fondů. V následujícím roce byla zřízena další pracovní skupina zaměřená na praktickou stránku vnitrostátní strategie boje proti podvodům. V důsledku toho byl v roce 2015 vydán dokument nazvaný „Praktické kroky směřující k vypracování vnitrostátní strategie boje proti podvodům“⁴ společně s praktickým nástrojem ve formátu souboru aplikace Excel, který lze použít k provedení posouzení aktuálního stavu, pokud jde o současná zavedená opatření, s přihlédnutím ke všem čtyřem fázím cyklu boje proti podvodům⁵.

Současné pokyny jsou aktualizací pokynů k vnitrostátní strategii boje proti podvodům vydaných v roce 2014. V roce 2016 se pracovní skupina zaměřila na revizi a rozšíření předchozích pokynů pro vnitrostátní strategii boje proti podvodům tak, aby se tyto pokyny staly horizontálním dokumentem zahrnujícím všechny výdaje v rámci sdíleného řízení: Evropské strukturální a investiční fondy (ESI fondy), fondy v oblasti zemědělství a vnitřních věcí (Azylový, migrační a integrační fond (AMIF) / Fond pro vnitřní bezpečnost (ISF)) a

¹ Poradní výbor pro koordinaci boje proti podvodům.

² Např. nařízení (EU) č. 1303/2013, a zejména čl. 125 odst. 4 písm. c).

³ Ref. Ares(2015)130814 – 13/1/2015.

⁴ Ref. Ares(2015)5642419 – 7/12/2015.

⁵ Fáze cyklu boje proti podvodům zahrnují: 1 – prevence podvodů, 2 – odhalování podvodů, 3 – vyšetřování a stíhání a 4 – zpětné získávání prostředků a sankce.

Fond evropské pomoci nejchudším osobám (FEAD). Kromě toho byly pokyny doplněny o řadu konkrétních příkladů praxe členských států, které se ukázaly jako úspěšné.

Ať už se členské státy rozhodnou vytvořit odvětvové strategie boje proti podvodům, nebo stanovit souhrnnou vnitrostátní strategii pokrývající celkový rozpočet, tyto pokyny mohou konkrétním způsobem podpořit vnitrostátní orgány a úředníky s rozhodovací pravomocí v procesu vytváření vnitrostátní strategie boje proti podvodům.

Tento dokument členským státům předkládá:

- ✓ podrobnou metodu pro vypracování vnitrostátní strategie boje proti podvodům,
- ✓ jednotlivé prvky vnitrostátní strategie boje proti podvodům a vzor její struktury,
- ✓ konkrétní příklady praxe členských států.

Tyto pokyny však nejsou nijak závazné. Navíc žádný univerzální návod pro vypracování vnitrostátní strategie boje proti podvodům neexistuje. Je na členských státech, aby posoudily svou stávající situaci v oblasti boje proti podvodům, stanovily své vlastní cíle a připravily svůj vlastní individuálně přizpůsobený akční plán.

Úřad OLAF by rád poděkoval všem odborníkům zapojeným do vypracování těchto pokynů za jejich úsilí a přínos pro pracovní skupiny, jakož i za sdílení jejich znalostí a zkušeností s cílem vytvořit tuto praktickou příručku, a tím pomoci členským státům zahájit proces vytváření vnitrostátní strategie boje proti podvodům.

Obsah

Úvod	3
I. Účinná ochrana finančních zájmů EU	8
1. Právní rámec.....	8
1.1. Právní předpisy EU.....	8
1.2. Vnitrostátní právní předpisy.....	10
2. Přínosy vnitrostátní strategie boje proti podvodům	10
3. Kroky k vnitrostátní strategii boje proti podvodům	11
II. Stanovení vnitrostátní strategie boje proti podvodům	13
1. Předběžné kroky	13
1.1. Určení útvaru pro vnitrostátní strategii boje proti podvodům	13
1.1.1. <i>AFCOS jako útvar pro vnitrostátní strategii boje proti podvodům</i>	13
1.2. Orgány, které mají být zapojeny do procesu vytváření vnitrostátní strategie boje proti podvodům	15
1.2.1. <i>Vnitrostátní spolupráce</i>	15
1.2.2. <i>Mezinárodní spolupráce</i>	16
1.3. Období, po které se bude strategie uplatňovat	17
1.4. Politická podpora pro vnitrostátní strategii boje proti podvodům	17
1.5. Komunikace a zvyšování veřejného povědomí	21
2. Přípravná fáze.....	22
2.1. Současný stav v oblasti boje proti podvodům.....	23
2.1.1. <i>Předcházení podvodům</i>	24
2.1.1.1. <i>Zabezpečení právních předpisů proti podvodům</i>	25
2.1.2. <i>Odhalování podvodů</i>	28
2.1.3. <i>Vyšetřování a stíhání</i>	29
2.1.4. <i>Zpětné získávání prostředků a sankce</i>	29
2.2. Posuzování rizika podvodů	29
2.2.1. <i>Teoretické základy posuzování rizika podvodů</i>	32
2.2.2. <i>Metodika pro posuzování rizika podvodů</i>	34
2.2.2.1. <i>Zjištění rizik podvodů a jejich formulace</i>	34
2.2.2.2. <i>Posouzení zjištěných rizik podvodů a stanovení jejich pořadí</i>	36
2.2.3. <i>Zjištění a posuzování rizika podvodů v praxi</i>	38

2.2.3.1. Posouzení rizika podvodů v rozpočtu SZP	40
2.2.4. Nástroje IT pro zjišťování rizik	40
2.2.4.1. Systém pro řízení nesrovnalostí (IMS).....	40
1) Nástroj pro oznamování	41
2) Analytický nástroj	42
2.2.4.2. Nástroj pro hodnocení rizik ARACHNE	42
2.2.4.3. Vnitrostátní databáze pro boj proti podvodům	43
1) Vlastnosti a struktura vnitrostátní aplikace IT pro boj proti podvodům	43
2) Funkce databází	44
A) Analytické funkce	44
B) Informační funkce	46
2.2.5. Zdroje informací pro zjišťování rizik.....	47
3. Fáze vypracovávání.....	48
3.1. Stanovení cílů	48
3.2. Stanovení opatření	49
3.3. Stanovení ukazatelů výkonnosti	51
4. Vytvoření akčního plánu.....	54
4.1. Obsah akčního plánu	54
4.2. Období, na které se vztahuje akční plán	55
4.3. Možná úloha AFCOS při vytváření akčního plánu.....	55
III. Hodnocení a aktualizace vnitrostátní strategie boje proti podvodům.....	57
1. Hodnocení strategie	57
2. Aktualizace strategie	59
Přílohy 61	
Příloha 1 – Vývojový diagram procesu vytváření vnitrostátní strategie boje proti podvodům	62
Příloha 2 – Vzor struktury vnitrostátní strategie boje proti podvodům.....	63
Příloha 3 – Možná struktura a obsah dokumentu posouzení rizika podvodů.....	67
Příloha 4 – Rizika podvodů	68
Příloha 5 – Rizika související s fungováním AFCOS.....	72
Příloha 6 – Hlavní body záznamového formuláře	75
Příloha 7 – Rejstřík rizik	76

Příloha 8 – Hlavní body původního prohlášení o záměru	78
Příloha 9 – Vzor pro stanovení cílů.....	79
Příloha 10 – Slovníček pojmů	80

I. Účinná ochrana finančních zájmů EU

1. Právní rámec

1.1. Právní předpisy EU

Články 310 a 325 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) vyžadují, aby Unie a členské státy bojovaly proti podvodům a jiným protiprávním jednáním ohrožujícím finanční zájmy Unie. Členské státy přijmou k zamezení podvodů ohrožujících finanční zájmy Unie stejná opatření, jaká přijímají k zamezení podvodů ohrožujících jejich vlastní finanční zájmy. Aniž jsou dotčena ostatní ustanovení Smlouvy, členské státy koordinují své činnosti zaměřené na ochranu finančních zájmů Unie proti podvodům. Za tím účelem organizují s podporou Komise úzkou a pravidelnou spolupráci mezi příslušnými odbory svých správních orgánů.

Článek 317 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) stanoví, že při využívání prostředků z rozpočtu EU uplatňují členské státy ve spolupráci s Komisí zásadu řádného řízení.

Zásadu řádného finančního řízení upřesňují články 30 až 33 finančního nařízení⁶, které se použije na souhrnný rozpočet Unie. Tato zásada je spojena se zásadami hospodárnosti, účinnosti a účelnosti a s prováděním účinné a účelné vnitřní kontroly.

V souladu s čl. 59 odst. 2 písm. b) finančního nařízení nesou členské státy v rámci sdíleného řízení primární odpovědnost za předcházení nesrovnalostem a podvodům, jejich odhalování a nápravu. V tomto ohledu musí členské státy vybudovat důkladné systémy řízení a kontroly, aby zajistily řádné finanční řízení, transparentnost a zákaz diskriminace. Musí rovněž příjemcům ukládat účinné, odrazující a přiměřené sankce, pokud tak stanovují pravidla EU nebo vnitrostátní pravidla.

Nařízení (ES, Euratom) č. 2988/95 ze dne 18. prosince 1995 stanoví definici nesrovnalosti, jakož i společná ustanovení týkající se správních opatření a sankcí, které je třeba uplatňovat.

Nařízení (Euratom, ES) č. 2185/96 ze dne 11. listopadu 1996 se týká kontrol a inspekcí na místě prováděných Komisí v členských státech. Stanoví prvky spolupráce a koordinace mezi Komisí a členskými státy.

Takzvaná „Úmluva o ochraně finančních zájmů Unie“ ze dne 26. července 1995 stanoví definici podvodu.

Nařízení (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 stanoví společná ustanovení pro evropské strukturální a investiční fondy (ESI fondy) na programové období 2014–2020. Ustanovení čl. 125 odst. 4 písm. c) přesně stanoví povinnosti řídicích orgánů zavádět účinná a

⁶ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 966/2012 ze dne 25. října 2012, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie a kterým se zrušuje nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002.

přiměřená opatření proti podvodům s přihlédnutím ke zjištěným rizikům. Kritéria a postupy stanovené v nařízení (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 se vztahují také na orgány určené členskými státy k tomu, aby zodpovídaly za řízení a kontrolu opatření podporovaných Evropským fondem pro přizpůsobení se globalizaci (EGF) na základě čl. 21 odst. 2 nařízení (EU) č. 1309/2013 ze dne 17. prosince 2013.

V rámci Evropského zemědělského záručního fondu (EZZF) a Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) společné zemědělské politiky (SZP) čl. 58 odst. 1 písm. b) a c) nařízení (EU) č. 1306/2013 ze dne 17. prosince 2013 o financování, řízení a sledování společné zemědělské politiky objasňuje povinnost členských států „přijmout veškeré právní a správní předpisy a veškerá další opatření nezbytná k zajištění účinné ochrany finančních zájmů Unie, zejména k (...) b) zajištění účinné ochrany před podvodem, především pokud jde o odvětví s vyšší úrovní rizika, přičemž tato ochrana musí mít odrazující účinek, a to s ohledem na náklady a přínos i přiměřenost opatření; c) předcházení nesrovnalostem a podvodům, jejich zjišťování a nápravě; (...)“.

Pokud jde o Fond evropské pomoci nejchudším osobám (FEAD), čl. 28 písm. h) nařízení (EU) č. 223/2014 ze dne 11. března 2014 stanoví, že „systémy řízení a kontroly musí v souladu se „zásadou řádného finančního řízení podle článku 30 finančního nařízení“ zajistit (...) předcházení nesrovnalostem, včetně podvodů, jejich odhalování a nápravu (...)“.

Pokud jde o Azylový, migrační a integrační fond (AMIF) a nástroje pro finanční podporu zřízené v rámci Fondu pro vnitřní bezpečnost (ISF)⁷, článek 5 nařízení (EU) č. 514/2014 ze dne 16. dubna 2014 stanoví, že „členské státy zajistí účinné předcházení podvodům, které má odrazující účinek, zejména v oblastech zatížených vyšším rizikem. Přihlédnou přitom k výhodám i k přiměřenosti přijatých opatření.“

Vnitrostátní strategie boje proti podvodům na ochranu finančních zájmů Evropské unie může zahrnovat jak stranu výdajů, tak stranu příjmů. Kromě výdajů by se strategie mohla vztahovat na podvody zahrnující tradiční vlastní zdroje (cla a dávky), a dokonce DPH. Soudní dvůr stanovil, svou judikaturou ve věcech C-539/09 Evropská komise v. Spolková republika Německo (rozsudek ze dne 15. listopadu 2011), C-617/10 Hans Åkerberg Fransson (rozsudek ze dne 26. února 2013) a C-105/14 Ivo Taricco a další (rozsudek ze dne 8. září 2015), že DPH je součástí finančních zájmů Evropské unie, že daňové sankce a trestní stíhání pro daňový únik, například kvůli nesprávnosti informací poskytnutých v oblasti DPH, představují provedení článku 2, čl. 250 odst. 1 a článku 273 směrnice 2006/112 (dříve články 2 a 22 šesté

⁷ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 514/2014 ze dne 16. dubna 2014 se vztahuje k nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 513/2014 ze dne 16. dubna 2014, kterým se jako součást Fondu pro vnitřní bezpečnost zřizuje nástroj pro finanční podporu policejní spolupráce, předcházení trestné činnosti, boje proti trestné činnosti a řešení krizí a zrušuje rozhodnutí Rady 2007/125/SVV, a k nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 515/2014 ze dne 16. dubna 2014, kterým se jako součást Fondu pro vnitřní bezpečnost zřizuje nástroj pro finanční podporu v oblasti vnějších hranic a víz a zrušuje rozhodnutí č. 574/2007/ES, v prvním případě podle článku 1 a čl. 2 písm. a) druhé odrážky nařízení (EU) č. 514/2014, v druhém případě podle článku 1 a čl. 2 písm. a) třetí odrážky nařízení (EU) č. 514/2014 a článku 19 nařízení (EU) č. 515/2014.

směrnice) a článku 325 SFEU a že v neposlední řadě povinnosti členských států účinně trestat podvody poškozující finanční zájmy Evropské unie se vztahují i na podvody v oblasti DPH.

1.2. Vnitrostátní právní předpisy

Vnitrostátní předpisy se použijí, pokud jde o správní sankce a trestní stíhání a tresty. V některých zemích jsou za účelem vyšetřování a/nebo stíhání potenciálních podvodů, které poškozují finanční zájmy Unie, zřizovány nebo pověřovány zvláštní útvary (např. DLAF v Rumunsku: oddělení pro boj proti podvodům).

2. Přínosy vnitrostátní strategie boje proti podvodům

Hlavním cílem vnitrostátní strategie boje proti podvodům je zajistit účinnou a efektivní ochranu finančních zájmů EU. Strategie musí být otevřeným a flexibilním dokumentem tak, aby v případě nového vývoje mohl být tento vývoj začleněn do akčního plánu nebo samotné strategie. V rámci tohoto procesu získává členský stát velké množství výhod.

Vnitrostátní strategie boje proti podvodům:

- ✓ zajišťuje účinnou a efektivní ochranu finančních zájmů EU,
- ✓ vytváří vzájemnou vazbu mezi výdajovou a příjmovou částí rozpočtu,
- ✓ vytváří silnější pozici pro vyjednávání dalšího financování z rozpočtu EU,
- ✓ zlepšuje předcházení nesrovnalostem a podvodům, jejich odhalování a boj proti nim,
- ✓ dosahuje vyšší míry zpětného získávání částek neoprávněně vyplacených z rozpočtu Evropské unie,
- ✓ stanoví lepší pracovní rámec, na jehož základě by orgány zapojené do procesu provádění a kontroly finančních prostředků EU mohly spolupracovat, a přesněji vymezuje úlohy a odpovědnost zúčastněných orgánů,
- ✓ vytváří a/nebo rozvíjí nové metody předcházení podvodům, korupci a jiným protiprávním jednáním ohrožujícím finanční zájmy Unie a boje proti nim,
- ✓ přispívá k ukládání přiměřených a odrazujících sankcí v souladu s použitelnými právními předpisy,
- ✓ vytváří rámec s doporučeními nebo opatřeními ke zlepšení správní kapacity,
- ✓ reaguje na potřebu transparentnosti v procesu ochrany finančních zájmů EU,
- ✓ zlepšuje přístup k informacím pro širokou veřejnost, neboť vnitrostátní strategie boje proti podvodům je veřejným dokumentem,
- ✓ vytváří prostor pro právní rozvoj vnitrostátního rámce, aktualizaci a prodlužování smluv o spolupráci a způsob práce,
- ✓ zajišťuje účinnou koordinaci legislativních, správních a provozních činností orgánů,
- ✓ posiluje spolupráci s úřadem OLAF, jakož i s příslušnými orgány EU, členskými státy EU a jinými zeměmi.

Vnitrostátní strategie boje proti podvodům umožní na vnitrostátní úrovni strukturovat boj proti podvodům poškozujícím rozpočet EU a rozpočty členských států. Pomůže:

- ✓ nalézt v rámci systémů slabiny, kde může docházet k podvodům,
- ✓ posoudit hlavní rizika podvodů,
- ✓ nastavit a uskutečňovat reakce,
- ✓ hodnotit dosažený pokrok,
- ✓ přizpůsobovat reakci vývoji trendů v oblasti podvodů a dostupným zdrojům,
- ✓ zajistit zapojení všech příslušných zúčastněných stran, zejména pak zlepšením společných a koordinovaných opatření.

Strategie rovněž zajistí v celé zemi jednotnou reakci na rizika podvodů, především v případě decentralizovaných řídicích struktur.

3. Kroky k vnitrostátní strategii boje proti podvodům

Obecně by strategie měla zohledňovat každou fázi cyklu boje proti podvodům:

- ✓ **Prevence** by měla být prioritou řídicích, certifikačních a auditních orgánů, aby se rizika podvodů omezila. Prevenci je třeba zefektivnit užší spoluprací všech zúčastněných stran a celkově lepší koordinací opatření.
- ✓ **Odhalování** představuje klíčovou fázi, které by všechny zúčastněné strany a řídicí a kontrolní orgány (včetně orgánů auditních a donucovacích) měly věnovat patřičnou pozornost a na kterou by měly být schopny reagovat.
- ✓ **Vyšetřování a stíhání** spolu úzce souvisí. Aby tato činnost byla účinná, je nezbytné zajistit specializaci zaměstnanců, úplnou součinnost řídicích a kontrolních orgánů a hladkou spolupráci mezi orgány.
- ✓ **Zpětné získávání prostředků a sankce** by měly být účinné a příslušné správní a donucovací orgány by je měly důsledně sledovat.

Mezi klíčové kroky ke stanovení vnitrostátní strategie boje proti podvodům patří:

1. Předběžné kroky

Ty zahrnují vymezení právního rámce (tj. odkaz jak na vnitrostátní právní rámec, tak na právní rámec EU) a oblasti působnosti strategie podle hlavních vnitrostátních priorit týkajících se boje proti podvodům, korupci nebo jakékoli protiprávní činnosti a určení odpovědného útvaru a orgánů zapojených do procesu vypracovávání, provádění a sledování strategie. Měla by také zmiňovat vazbu na další vnitrostátní strategie/politiky.

2. Přípravná fáze

Jedná se o rozhodující fázi procesu. Zahrnuje dvě hlavní fáze: posouzení aktuálního stavu (tj. zmapování a posouzení stávajících zavedených opatření proti podvodům a jejich souvislostí, a tím určení silných a slabých stránek systému) a posouzení rizika podvodů. Výsledek umožní vymezit potřeby a oblasti pro zlepšení, které bude třeba převést na cíle a opatření.

3. Fáze vypracovávání

Během fáze vypracovávání je zapotřebí stanovit cíle a související ukazatele výkonnosti. Cíle představují potřeby členského státu a rovněž přispívají ke stanovení plánu a vize členských států v jejich boji proti podvodům. Cíle je třeba převést na konkrétní opatření. Dále je třeba definovat ukazatele výkonnosti odpovídající každému opatření, neboť právě ty přispějí k posouzení dosaženého pokroku. Cíle a opatření je třeba zahrnout do akčního plánu.

4. Akční plán

V akčním plánu se stanoví konkrétní opatření, jež mají být provedena ke splnění jednotlivých cílů, útvar odpovědný za tato opatření, lhůty / časový rámec jejich provádění a související ukazatele výkonnosti. Tento plán představuje nástroj pro sledování toho, jak je samotná strategie prováděna.

5. Hodnocení a aktualizace strategie

Strategie je dokumentem, jenž se stále vyvíjí, a proto vyžaduje, aby byl hodnocen a odpovídajícím způsobem aktualizován. V návaznosti na průběžná hodnocení se rozhodne o případné aktualizaci strategie boje proti podvodům a souvisejícího akčního plánu. Strategie bude aktualizována v reakci na změny, které nastaly během jejího provádění, aby se zajistila odpovědnost a schopnost struktury pověřené jejím prováděním přijmout a změnit strategickou strukturu.

Výše uvedená struktura je čistě orientační: dokument rozpracovávají členské státy s přihlédnutím k oblasti působnosti strategie, hlavním cílům, právnímu rámci, správní struktuře atd.

V příloze je vývojový diagram, jenž nabízí přehled celého procesu vytváření vnitrostátní strategie boje proti podvodům: **příloha 1 – Vývojový diagram procesu vytváření vnitrostátní strategie boje proti podvodům**. Podrobný vzor struktury samotné strategie naleznete v **příloze 2 – Vzor struktury vnitrostátní strategie boje proti podvodům**.

II. Stanovení vnitrostátní strategie boje proti podvodům

1. Předběžné kroky

1.1. Určení útvaru pro vnitrostátní strategii boje proti podvodům

Je třeba, aby vláda určila konkrétní útvar (dále jen „útvar pro vnitrostátní strategii boje proti podvodům“), který tuto strategii vypracuje. Tento útvar by měl mít:

- ✓ průřezový přehled o celém systému výdajů a příjmů souvisejících s rozpočtem EU na jedné straně a o opatřeních proti podvodům na straně druhé,
- ✓ pravomoc využívat znalostí příslušných odborníků z různých ministerstev/orgánů/útvárů využívajících prostředky z fondů EU a z ministerstev/orgánů/útvárů odpovědných za vyšetřování a stíhání finanční kriminality.

Určení útvaru pro vnitrostátní strategii boje proti podvodům je důležité zejména v případě členských států s decentralizovanou správou.

Útvar pro vnitrostátní strategii boje proti podvodům by měl vytvořit skupinu odborníků, kteří mohou nabídnout odpovídající odborné znalosti. Tato skupina odborníků z různých oborů by svými znalostmi a svým know-how měla být schopna pokrýt každou z rozličných fází cyklu boje proti podvodům. Klíčové otázky, které je třeba řešit v rámci cyklu boje proti podvodům, by měly zahrnovat povědomí o podvodech, předcházení podvodům a jejich odhalování, sankce a v neposlední řadě komunikaci v oblasti boje proti podvodům.

Základními prvky přípravné fáze budou nepřetržitý dialog s partnery / zúčastněnými stranami, zejména v rámci pracovních skupin *ad hoc*, a určení potřeb.

Klíčovou úlohu při vypracovávání a sledování vnitrostátní strategie boje proti podvodům může hrát koordinační služba pro boj proti podvodům (AFCOS).

1.1.1. AFCOS jako útvar pro vnitrostátní strategii boje proti podvodům

Pokud bude služba AFCOS určena jako vnitrostátní útvar odpovědný za vypracování vnitrostátní strategie boje proti podvodům, bude to mít několik výhod. S ohledem na své hlavní funkce by služba AFCOS mohla zajišťovat účinnou spolupráci a výměnu informací, pokud jde o přípravu, vypracování a přijetí vnitrostátní strategie boje proti podvodům a jejího akčního plánu. Tato funkce by službě AFCOS usnadnila získání podpory ze strany orgánů na obou stranách rozpočtu (výdaje i příjmy), včetně orgánů odpovědných za řízení, provádění, certifikaci, audit, vyšetřování, stíhání a ukládání sankcí na vnitrostátní úrovni, a také ze strany úřadu OLAF, Evropské komise a mezinárodních partnerů na unijní i mezinárodní úrovni. V tomto ohledu by služba AFCOS mohla:

- ✓ organizovat a koordinovat proces vypracování vnitrostátní strategie boje proti podvodům a jejího akčního plánu,

- ✓ provést analýzu organizační struktury, zapojených subjektů a zavedených opatření a postupů,
- ✓ provést posouzení rizika podvodů a náležitě posoudit stávající situaci země, pokud jde o zavedená opatření proti podvodům, s přihlédnutím ke všem čtyřem fázím cyklu boje proti podvodům,
- ✓ zhodnotit současnou situaci, pokud jde o nesrovnalosti a podvody,
- ✓ určit oblast působnosti a rozšíření vnitrostátní strategie boje proti podvodům a stanovit orientační harmonogram pro přípravu strategie boje proti podvodům,
- ✓ zajistit celkové plánování a rozdělení úkolů pro vypracování vnitrostátní strategie boje proti podvodům a akčního plánu,
- ✓ sloužit jako sekretariát nebo zastávat funkci předsedy politicko-organizačního subjektu, který bude poskytovat politickou podporu pro přijetí strategie,
- ✓ mobilizovat odborníky z různých orgánů a útvarů zastupující obě strany rozpočtu (výdajovou i příjmovou část) a také ze soudních orgánů, státního zastupitelství nebo donucovacích orgánů,
- ✓ odpovídat za aktualizaci strategie a akčního plánu,
- ✓ šířit informace a materiály mezi účastníky/orgány,
- ✓ vyžadovat pomoc/podporu od mezinárodních partnerů, jako jsou úřad OLAF, Evropská komise atd.,
- ✓ zapojit orgány na federální/regionální úrovni,
- ✓ zvyšovat povědomí o vypracovávání vnitrostátní strategie boje proti podvodům (a zahrnout občanskou společnost) a o jejím přijetí.

PŘÍKLAD

Úloha bulharské služby AFCOS v rámci vnitrostátní strategie boje proti podvodům

Bulharská AFCOS slouží jako sekretariát politického subjektu Rady AFCOS; zodpovídá za vypracování vnitrostátní strategie boje proti podvodům a jejího akčního plánu a jejich včasnou aktualizaci a předává Radě AFCOS informace o provádění vnitrostátní strategie pro předcházení nesrovnalostem a podvodům ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie a boj proti nim pro období 2014–2020.

PŘÍKLAD

Ústřední koordinační úloha lotyšské služby AFCOS

V případě Lotyšska působí AFCOS při ministerstvu financí a slouží jako ústřední koordinátor a vypracovává společnou/jednotnou strategii na základě informací poskytovaných jeho pracovní skupinou, jejíž členové zastupují vnitrostátní Radu AFCOS. V Radě AFCOS je deset stálých a šest nestálých odborných členů z různých příslušných vnitrostátních orgánů. Do institucionální sítě AFCOS je jako externí partner zapojena také kancelář organizace Transparency International, která může poskytovat doporučení k vypracování vnitrostátní strategie boje proti podvodům a může se rovněž účastnit zasedání Rady AFCOS. Je tedy zásadní, aby existoval společný koordinační a prováděcí subjekt pro vypracování a provádění strategie.

1.2. Orgány, které mají být zapojeny do procesu vytváření vnitrostátní strategie boje proti podvodům

1.2.1. Vnitrostátní spolupráce

Do práce by měly být zapojeny všechny orgány odpovědné za řízení a provádění, certifikaci, audit, vyšetřování, stíhání a ukládání sankcí. Tyto zúčastněné strany by měly být svými odbornými znalostmi schopny pokrýt řídicí, kontrolní a soudní systém. Pokud je to možné, odborníci by měli být pracovníky:

- řídicích orgánů,
- zprostředkujících subjektů,
- certifikačních orgánů,
- auditních orgánů,
- služby AFCOS,
- vládních či parlamentních kontrolních orgánů,
- subjektů provádějících kontrolu orgánů veřejné správy,
- vyšetřujících orgánů,
- státních zastupitelství,
- soudů.

Je vhodné zapojit i organizace, které plní úkoly v oblasti kontroly, dohledu nebo řízení přímo či nepřímo související s projekty financovanými z EU:

- orgány pro kontrolu hospodářské soutěže,
- rozhodčí komise v oblasti zadávání zakázek,
- daňové orgány,
- celní orgány.

Kromě toho je možné navázat spolupráci s různými nevládními organizacemi a zapojit je jako externí partnery, kteří provádějí dohled s cílem předcházet rizikům podvodu a korupce. Tyto organizace rovněž poskytují podporu v oblasti zvyšování povědomí veřejnosti.

Pověřený tým by měl stanovit pracovní program pro vypracování strategie ve stanovené lhůtě. Jeho cílem by mělo být získání plné politické podpory, jakož i zapojení příslušných zúčastněných stran.

1.2.2. Mezinárodní spolupráce

Vytvoření účinného systému pro vypracování a následné přijetí vnitrostátní strategie boje proti podvodům vyžaduje nejen dobrou koordinaci mezi všemi strukturami zapojenými do procesu vynakládání a kontroly finančních prostředků EU, na vnitrostátní i evropské úrovni, ale také správní kapacitu s příslušnými zkušenostmi, včetně zkušeností mezinárodních. Pro zvýšení kvalifikovanosti všech zapojených osob a orgánů, jakož i pro vytvoření sítě k projednávání dotčených otázek a záležitostí týkajících se procesu vypracování vnitrostátní strategie boje proti podvodům několik členských států úspěšně uspořádalo dvoustranná setkání pro výměnu zkušeností s cílem získat odpovídající odborné znalosti.

PŘÍKLAD

Mezinárodní dvoustranné zkušenosti Bulharska

Při provádění projektu uskutečněného bulharskou službou AFCOS v rámci programu technické pomoci spolufinancovaného Evropským fondem pro regionální rozvoj (EFRR) bylo mezi službami AFCOS členských států provedeno několik mezinárodních studií v oblasti boje proti podvodům. Například bulharská AFCOS uskutečnila dvoustranná setkání s rumunským DLAF, portugalskou AFCOS, slovenskou AFCOS a řeckou AFCOS. Poslední dvě uvedené studie byly provedeny společně s členskými státy, které již vytvořily vnitrostátní strategii boje proti podvodům a oficiálně ji předaly Komisi. Tyto mezinárodní dvoustranné spolupráce se ukázaly jako významné na srovnávacím základě, pokud jde o vypracování vnitrostátní strategie boje proti podvodům a vytvoření a aktualizaci akčního plánu.

PŘÍKLAD

Mezinárodní třístranné zkušenosti Lotyšska

Lotyšsko má za sebou úspěšnou zkušenost s mezinárodní pomocí jiných členských států (s bulharskou AFCOS a maltskou AFCOS) v podobě třístranné odborné mise a semináře úřadu TAIEX na bázi „peer-to-peer“, jejichž cílem bylo vytvořit lotyšskou strategii boje proti podvodům. Na základě této mezinárodní spolupráce byla provedena analýza skutečného aktuálního stavu boje proti podvodům a byla předložena doporučení. Odborníci se podělili o své osvědčené postupy a přispěli k posílení kapacity lotyšské AFCOS a ke zdůraznění důležitosti a potřeby vytvořit strategii boje proti podvodům na nejvyšší politické úrovni.

1.3. Období, po které se bude strategie uplatňovat

Pokud jde o časové období, po které se bude strategie uplatňovat, existují dvě možnosti.

První možností je provázat strategii přímo s operačními programy. Příští víceletý finanční rámec se vztahuje na období 2014–2020. Bylo by rozumné sladit dobu platnosti strategie s obdobím trvání operačních programů. Strategie by tak měla být platná do ukončení operačních programů na období 2014–2020. V rámci této možnosti by neměly být opomenuty operační programy na období 2007–2013 a cíle by se měly vztahovat i k těmto programům.

Druhou možností je stanovit období vnitrostátní strategie boje proti podvodům nezávisle na období trvání operačního programu / víceletého finančního rámce s ohledem na specifika výdajové a příjmové stránky rozpočtu. Každopádně by strategie zaměřená na poskytnutí dlouhodobé vize v určité oblasti měla být v ideálním případě stanovena na nejméně čtyři až pět let. Každá země však má svůj vlastní rámec a vnitrostátní plánování: období, po které se bude strategie uplatňovat, se odpovídajícím způsobem upraví.

1.4. Politická podpora pro vnitrostátní strategii boje proti podvodům

Vzhledem k zapojení celé řady nejrůznějších subjektů může útvar pro vnitrostátní strategii boje proti podvodům potřebovat plnou politickou podporu vlády.

Politická podpora pro tento druh dokumentu je mimořádně důležitá pro zajištění úspěšného provedení strategie. Musí být nejen legitimní, ale také závazná pro zapojené subjekty, protože jinak by mohlo být obtížné dosáhnout stanovených cílů. Nejlepším způsobem, jak zajistit politickou podporu, je zveřejnění vnitrostátní strategie boje proti podvodům jako nařízení vlády, a tím strategii přiznat nezbytnou legitimitu a závaznost. Alternativně se doporučuje vytvořit politický výbor, který bude udávat hlavní směr strategie, zajistí podporu vlády a rovněž schválí hlavní změny. Obdobné výbory, které se ukázaly jako úspěšné, byly zřízeny například na Slovensku nebo v Bulharsku.

Vnitrostátní strategie boje proti podvodům je závazná pro všechny zapojené subjekty, a proto se velmi doporučuje, aby členské státy vytvořily politický subjekt primárně odpovědný za poskytování politické podpory službě AFCOS a všem subjektům zapojeným do procesu organizace, koordinace, vypracování, přijetí a kontroly strategie boje proti podvodům.

Aby byla samotná vnitrostátní strategie boje proti podvodům závazná, musí být přijata právním úkonem, např. úkonem parlamentu, vlády atd.

Polický subjekt:

- ✓ zastupuje a mobilizuje všechny orgány zapojené do ochrany finančních zájmů Evropské unie (v tomto ohledu má politický subjekt organizační funkce),
- ✓ poskytuje politickou podporu pro vypracování a přijetí vnitrostátní strategie boje proti podvodům,
- ✓ účinně spolupracuje s určenou vnitrostátní službou, která vypracuje vnitrostátní strategii boje proti podvodům,
- ✓ zastupuje orgány zapojené do procesu vynakládání a kontroly finančních prostředků EU, pokud možno i občanskou společnost.

PŘÍKLAD

Řídící výbor na Slovensku

Obdobný model interakce je zaváděn na Slovensku, pokud jde o politicko-organizační subjekt řídicího výboru pro ochranu finančních zájmů EU ve Slovenské republice (řídicí výbor). Pravomoci a odpovědnosti řídicího výboru jsou vytyčeny ve stanovách schválených usnesením vlády č. 748 ze dne 5. září 2007 a jeho předsedou je generální ředitel Sekce pro kontrolu a boj proti korupci (slovenská AFCOS). Řídící výbor dohlíží na plnění úkolů a opatření vyplývajících z provádění vnitrostátní strategie; spolupracuje s ústředním kontaktním místem pro úřad OLAF, aby se zajistila koordinace a spolupráce mezi partnery sítě AFCOS při ochraně finančních zájmů EU ve Slovenské republice; zřizuje pracovní skupiny, které se zabývají konkrétními úkoly vyplývajícíchmi ze závazku Slovenské republiky chránit finanční zájmy EU a dohlížet na jejich činnosti atd.

PŘÍKLAD

Rada AFCOS v Bulharsku

Rada pro koordinaci boje proti porušování právních předpisů ohrožujícímu finanční zájmy Evropské unie (Rada AFCOS) je politickým subjektem zřízeným dekretem Rady ministrů č. 18 ze dne 4. února 2003. Rada AFCOS zajišťuje vysokou politickou úroveň soudržnosti a doplňkovosti opatření přijatých vnitrostátními orgány pro boj proti nesrovnalostem a podvodům zahrnujícím finanční prostředky EU. Předsedou Rady je místopředseda vlády a ministr vnitra, který provádí státní politiku ochrany finančních zájmů EU. Členy Rady jsou ministři, jejich náměstci, výkonní ředitelé, vedoucí kontrolních a správních orgánů, odpovědní za řízení finančních prostředků a programů EU, ředitelé finančních úřadů, certifikačních a auditních orgánů, tj. každý, kdo hraje úlohu v boji proti porušování právních předpisů ohrožujícímu výdajovou a příjmovou stranu rozpočtu. V Radě AFCOS jsou zastoupeny také soudní orgány, státní zastupitelství a donucovací orgány.

Rada AFCOS předkládá Radě ministrů návrhy nových legislativních aktů, strategií (včetně vnitrostátní strategie boje proti podvodům) a akčních plánů týkajících se boje proti podvodům s finančními prostředky EU; vypracovává výroční zprávu o činnosti Rady ministrů a projednává záležitosti týkající se finančních zájmů EU, činí rozhodnutí a přijímá opatření pro optimalizaci procesu boje proti podvodům s finančními prostředky EU.

Bulharská služba AFCOS slouží jako sekretariát Rady AFCOS, který zajišťuje jejich dobrou spolupráci a usnadňuje vypracování a přijetí vnitrostátní strategie boje proti podvodům a jejího akčního plánu.

PŘÍKLAD

Vnitrostátní výbor pro boj proti podvodům (CNLF) ve Francii

Vnitrostátní výbor pro boj proti podvodům (Comité National de Lutte contre la Fraude, CNLF) byl zřízen nařízením ze dne 18. dubna 2008 o koordinaci boje proti podvodům a o vytvoření vnitrostátní jednotky pro boj proti podvodům. Výbor má řídit politiku vlády v oblasti boje proti podvodům ohrožujícím veřejné finance, ať už se jedná o povinné daně a jiné veřejné příjmy, nebo sociální dávky. Každý rok vnitrostátní výbor schvaluje vnitrostátní plán, který má být proveden jednotlivými výbory.

Výbor, kterému předsedá premiér, je tvořen ministry, kteří zodpovídají za oblast rozpočtu, práce, sociálního zabezpečení, zdravotnictví, spravedlnosti, obrany, vnitra, zemědělství a imigrace.

Vnitrostátní plán pro boj proti podvodům na rok 2015 byl například přijat premiérem na zasedání vnitrostátního výboru pro boj proti podvodům (výbor CNLF) dne 23. června 2016. Odrážel hlavní směry politiky týkající se boje proti podvodům v oblasti veřejných financí, kterými se vláda měla řídit v roce 2015 a začátkem roku 2016, na mezinárodní, vnitrostátní a místní úrovni.

Pro rok 2016 výbor CNLF poprvé schválil strategický plán na období 2016–2018 dne 14. září 2016. Plán bude zahrnovat opatření týkající se vnitrostátních veřejných financí a veřejných financí EU. Bude strukturován podle hlavních strategických směrů a bude zahrnovat srovnávací přehled (cíle, opatření, fáze a výsledky), který bude přesně informovat o pokroku jeho provádění při následujících zasedáních výboru CNLF. Francouzská služba AFCOS (DNLF) odpovídá za vypracování plánu a za vyhodnocení jeho provádění, a to v součinnosti se všemi partnery.

Mezi pět strategických směrů plánu patří:

- *uzpůsobit proces kontrol mezinárodní mobility,*
- *optimalizovat řízení a bezpečnost digitálních informací,*
- *posílit boj proti podvodnému zneužívání totožnosti a dokladů,*
- *vytvořit mapování rizik,*
- *zlepšit metody vyšetřování, účinnost sankcí a zpětné získávání prostředků.*

PŘÍKLAD

Politická podpora pro vnitrostátní strategii boje proti podvodům v Rumunsku

Oddělení pro boj proti podvodům – DLAF (rumunská služba AFCOS) je vnitrostátním koordinátorem boje proti podvodům ohrožujícím finanční zájmy EU v Rumunsku, jak je uvedeno v právním rámci. Ze zákona také odpovídá za vypracování a koordinaci provádění vnitrostátní strategie boje proti podvodům.

Politická podpora pro vnitrostátní strategii boje proti podvodům je zajištěna, neboť DLAF je koordinován předsedou vlády. Oddělení DLAF zaslalo memorandum úřadu předsedy vlády, v němž jej informovalo o příležitosti a nezbytnosti vypracování vnitrostátní strategie boje proti podvodům a požádalo o podporu vlády při zapojování všech vnitrostátních orgánů odpovídajících za správu finančních prostředků EU v tomto procesu. Podpora byla poskytnuta. Strategie byla tedy schválena rozhodnutím vlády.

Pokud nebyla v okamžiku vypracování vnitrostátní strategie boje proti podvodům politická podpora dosud zajištěna, doporučuje se ji pomalu rozvíjet prostřednictvím dialogu a vysvětlováním potřeby strategie. Dále se doporučuje využívat mezinárodních odborných znalostí, jako například podporu poskytovanou úřadem OLAF nebo jinými členskými státy, které již vnitrostátní strategii boje proti podvodům mají, a využít těchto mezinárodních doporučení v dialogu s cílem posílit pozice.

PŘÍKLAD

Dosažení politické podpory v Lotyšsku

V Lotyšsku se strategie boje proti podvodům služby AFCOS v současné době vyvíjí. Díky úspěšné mezinárodní spolupráci s jinými členskými státy byla doporučení mezinárodních odborníků použita jako základ pro získání politické podpory. V důsledku toho se plánuje, že vytvořená strategie boje proti podvodům služby AFCOS bude vládou schválena a že bude právně závazná pro všechny orgány zapojené do sítě AFCOS.

Avšak i po formálním schválení strategie je zásadní udržovat nepřetržitý dialog s vrcholovou úrovní managementu a širokou veřejností.

1.5. Komunikace a zvyšování veřejného povědomí

Útvar pro vnitrostátní strategii boje proti podvodům by se také měl zabývat zvyšováním povědomí veřejnosti o samotné strategii. Ve skutečnosti jedním z klíčových nástrojů prevence nesrovnalostí, podvodů a korupce je strategie v oblasti komunikace / vztahů s veřejností zaměřující se na společnost. Komunikační strategie v rámci vnitrostátní strategie boje proti podvodům by měla navrhnout konkrétní prostředky s cílem informovat širokou

veřejnost o cílech strategie boje proti podvodům a vysvětlit širší veřejnosti jejich povinnosti týkající se ochrany finančních zájmů. Tímto způsobem bude ve vztahu ke stávajícím a budoucím příjemcům vyjádřen vnitrostátní závazek chránit vnitrostátní rozpočet i rozpočet EU.

PŘÍKLAD

Kampaň za povědomí o boji proti podvodům na Maltě

Kampaň za povědomí o boji proti podvodům byla ve spolupráci s ministerstvem školství a práce spuštěna ve školách a zaměřuje se na studenty ve věku 14–16 let. Ředitelství pro kvalitu a standardy ve vzdělávání (DQSE) poskytlo informace o iniciativě pro učitele oboru obchodních studií a účetnictví ve státním sektoru, v církvi a nezávislých školách. Studenti byli vyzváni, aby se zúčastnili soutěžního on-line kvízu zaměřeného na boj proti podvodům s cenou pro vítěze. Kvíz byl součástí kampaně za zvyšování povědomí zaměřené proti podvodům a korupci, která poskytla příležitost prodiskutovat se studenty tuto stále citlivější etickou otázku.

V případě decentralizovaného správního systému by osvědčeným postupem bylo stanovení vzájemné a integrované komunikační strategie mezi všemi útvary zapojenými do provádění vnitrostátní strategie boje proti podvodům. Kromě toho je zapotřebí zvážit zapojení různých vedlejších organizací (např. nevládních), neboť v některých zemích to může vést k získání širší veřejné podpory.

PŘÍKLAD

Vytváření strategické komunikace v Lotyšsku

Lotyšská služba AFCOS má decentralizovaný správní systém. Strategie boje proti podvodům bude právně závazná pro všechny útvary zahrnuté do institucionálního rámce služby AFCOS. Proto je souběžně s vypracováváním strategie vytvářena síť komunikátorů služby AFCOS na vnitrostátní úrovni.

Zásada plánované sítě je stejná jako zásada, kterou dodržuje úřad OLAF (OAFCN). Komunikátoři ze všech orgánů se musí dohodnout na strategii a činnostech, které budou provedeny v určitém časovém období, jakož i na skutečném plánu, jehož prostřednictvím bude probíhat komunikace s veřejností v otázkách předcházení podvodům a korupci. Hlavní koordinační úloha zůstává lotyšské službě AFCOS.

2. Přípravná fáze

Přípravná fáze při vypracovávání vnitrostátní strategie boje proti podvodům má rozhodující význam a měla by být uskutečňována s náležitou péčí. Této důležité části procesu je třeba věnovat dostatek času a zdrojů. Cílem této fáze je zajistit kompletní přehled způsobů řešení podvodů a nesrovnalostí všemi zúčastněnými stranami na výdajové a příjmové straně rozpočtu. Od tohoto přehledu se budou odvíjet rozhodnutí v souvislosti s vytyčováním cílů, ukazatelů a příslušného akčního plánu.

Přípravná fáze má tyto dvě etapy:

- zmapování aktuálního stavu, pokud jde o silné a slabé stránky zavedených vnitrostátních systémů a opatření proti podvodům,
- posouzení rizika podvodů.

V této fázi proběhne: 1) analýza organizační struktury, zapojených subjektů a zavedených opatření a postupů; 2) posouzení rizika podvodů. Pokud jsou v těchto fázích zjištěny slabé stránky, jejich odstranění by mělo být naplánováno v rámci cílů vytyčených během fáze vypracovávání, které se následně objeví v akčním plánu.

2.1. Současný stav v oblasti boje proti podvodům

Analýza situace vyžaduje přezkum níže uvedených oblastí z hlediska jejich silných a slabých stránek, pokud jde o jejich přínos pro každou ze čtyř fází cyklu boje proti podvodům (prevence, odhalování, vyšetřování a stíhání, zpětné získávání prostředků a sankce) a dopad na ně:

- právní předpisy,
- organizace [např. na celostátní úrovni (centralizovaná či decentralizovaná) nebo na místní úrovni, prostřednictvím koordinátora nebo bez koordinátora, úloha služby AFCOS atd.],
- řízení a zapojené subjekty,
- postupy (včetně zavedených kontrol atd.),
- prostředky a zdroje (lidské zdroje, vhodné nástroje: IT, dokumenty, pokyny, odborná příprava, komunikace atd.),
- spolupráce příslušných orgánů na vnitrostátní úrovni (sdílení zkušeností a spolupráce na případech) a
- spolupráce na úrovni EU (s Komisí a dalšími členskými státy).

V této fázi je rovněž důležité určit důvody, které za určenými silnými a slabými stránkami stojí, což následně pomůže stanovit řešení. Důvody je třeba hledat v právním, institucionálním, ekonomickém, sociálním a politickém prostředí.

Pro snazší posouzení současného stavu byl v roce 2015 pracovní skupinou pro předcházení podvodům při COCOLAF vytvořen praktický dokument. Tento dokument se nazývá „Praktické kroky směřující k vypracování vnitrostátní strategie boje proti podvodům“⁸ a obsahuje praktický nástroj (ve formátu souboru aplikace Excel), který lze použít k provedení posouzení. Tento pracovní dokument poskytuje členským státům obsáhlý, nikoli však úplný seznam prvků, které je třeba zvážit s ohledem na každou fázi cyklu boje proti

⁸ Ref. Ares(2015)5642419 – 7/12/2015.

podvodům. Tento dokument může navíc posloužit i jako příklad toho, jak mohou být cíle strukturovány a přímo propojeny s výsledkem fáze posuzování.

PŘÍKLAD

Určení hlavních příčin na Maltě

Příčinou nesrovnalostí, podvodů a korupce jsou nedostatky ve formálních pravidlech upravujících činnosti veřejného sektoru (především v právních předpisech) a nedokonalosti v pravidlech neformálních (v hodnotových systémech, etických a morálních zásadách). Hlavními příčinami jsou:

- ♦ selhání trhu,
- ♦ nevhodné regulační funkce, které plní orgány veřejné správy,
- ♦ nevhodné právní předpisy,
- ♦ neúčinné a neefektivní uplatňování formálních pravidel,
- ♦ nedostatečné prosazování pravidel a nedostatečný vnější dohled,
- ♦ nedostatečná kontrola a monitorování, zejména pokud jde o vnitřní kontrolu,
- ♦ nízká úroveň kultury, etických a morálních zásad a hodnotových systémů společnosti.

(Výňatek z maltské vnitrostátní strategie boje proti podvodům)

Informace nezbytné k provedení posouzení lze získat těmito způsoby:

- ✓ shromažďování a analýza dokumentů, zpráv a údajů (např. právních předpisů, interních pracovních dokumentů, postupů, metodik a pokynů) a
- ✓ používání on-line dotazníků a průzkumů, přímá komunikace se zúčastněnými stranami, rozhovory (osobní, telefonické, přes Skype či podobné aplikace atd.) a diskuse s odborníky, pracovními skupinami atd.

Zjištění lze lépe doložit, jsou-li využívány informace z různých zdrojů.

2.1.1. Předcházení podvodům

Prevence má v boji proti podvodům zásadní význam. Předcházet podvodům je jednodušší a levnější než provádět nápravu situace. Členské státy by se měly v plné míře zavázat k tomu, že budou podvodům předcházet a že prevenci posílí.

Zásadní význam má důsledný a účinně uplatňovaný systém řízení a kontroly, neboť může výrazně omezit riziko podvodů, ačkoli je nedokáže zcela eliminovat.

Součástí analýzy týkající se preventivních opatření a technik by mělo být:

- ✓ posouzení účinnosti již zavedených preventivních opatření a technik,
- ✓ návrh opravy, přizpůsobení či zrušení stávajících opatření či vytvoření opatření nových,

- ✓ lepší posouzení míry povědomí veřejnosti a úrovně etické kultury mezi zaměstnanci orgánů členských států, pokud jde o podvody ohrožující finanční prostředky EU.

Základem preventivních opatření jsou spolehlivé správní kapacity, jako například:

- ✓ právní předpisy neumožňující podvody (zejména odstranění mezer v právních předpisech),⁹
- ✓ politika transparentnosti podporovaná rozsáhlou komunikační politikou – zvyšováním povědomí veřejnosti,
- ✓ spolehlivý systém vnitřní kontroly,
- ✓ rozvíjení etické kultury u zaměstnanců, kteří se podílejí na ochraně finančních zájmů EU: (Existuje jednoznačné veřejně dostupné prohlášení, že zaměstnanci usilují o dodržování vysokých etických norem? Byl formulován důvěryhodný a jednoznačný dokument, např. kodex chování, jenž se zabývá také otázkou střetu zájmů?),
- ✓ spolehlivá politika v oblasti lidských zdrojů: je třeba správně vyvážit fluktuaci zaměstnanců (s cílem udržet zkušené zaměstnance) a povinnou mobilitu (s cílem omezit rizika střetu zájmů atd.),
- ✓ strukturované, praktické a cílené řízení rizika podvodů,
- ✓ strategie pro odbornou přípravu v oblasti boje proti podvodům a
- ✓ úzká spolupráce mezi subjekty na vnitrostátní i unijní úrovni.

PŘÍKLAD

Spolupráce orgánů v Chorvatsku

Podle zákona o správním řízení si všechny orgány vyměňují informace a vzájemně si poskytují pomoc při plnění svých úkolů. Dva nebo více orgánů navíc mohou uzavřít dohody o správní spolupráci s cílem upřesnit výměnu informací, tj. lhůty pro předkládání informací, typ informací, které se mohou vyměňovat, možné sankce pro případ, že orgán odmítne informace předložit, a způsob předkládání informací – v tištěné podobě nebo e-mailem.*

** Ustanovení týkající se sdílení informací mezi orgány je stanoveno v článku 26 zákona o správním řízení (OG 47/09).*

2.1.1.1. Zabezpečení právních předpisů proti podvodům

Ačkoli je těžké nalézt právní předpisy, které by vůbec neumožňovaly podvody, členské státy se snaží své předpisy v oblasti boje proti podvodům neustále zlepšovat tak, aby

⁹ Viz KOM(2000) 358 v konečném znění ze dne 28. června 2000 o boji proti podvodům, zejména bod 1.1: *Aby byla politika ochrany veřejných zájmů a prostředků stále účinná, musí vycházet z jednoznačných právních předpisů, které jsou snadno použitelné a zahrnují ustanovení, jež mohou posílit řádné finanční řízení a účinnou kontrolu politik Společenství. Tato ustanovení musí mít dostatečně odrazující účinek, aby v maximální možné míře odrazovala od protiprávního jednání.*

možnosti spáchání podvodu byly omezeny. Prvním krokem by tedy mělo být zabezpečení stávajících i připravovaných právních předpisů proti podvodům. To znamená vyhledání příslušných informací o způsobu uplatňování práva v praxi. V této souvislosti je k dispozici řada informačních zdrojů:

- http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_en.htm,
- http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/law_making_en.htm,
- usnesení Evropského parlamentu ze dne 14. září 2011 o zlepšování právní úpravy, subsidiaritě a proporcionalitě a inteligentní regulaci (2011/2029(INI)),
- *Criminal Preventive Risk Assessment in the Law Making Procedure (Posouzení rizika z hlediska prevence trestné činnosti v rámci normativního postupu): závěrečná zpráva o výzkumném projektu 1999/FAL/140 financovaném z programu EU „FALCONE“ a institutem Maxe Plancka, 2001.*

Zabezpečení právních předpisů proti podvodům může být provedeno například určeným orgánem, akademickou obcí nebo formou externě zadaného projektu, případně v koordinaci s vnitrostátní službou AFCOS.

Účelem zabezpečení proti podvodům je:

- ✓ odhalit nežádoucí důsledky stávajících a/nebo připravovaných právních předpisů se zvláštním zaměřením na mezery umožňující páchaní podvodů,
- ✓ stanovit rizika vyplývající z ustanovení a znění příslušných právních předpisů, které zatím nebyly zabezpečeny proti podvodům,
- ✓ připravit návrhy změn dotčených právních předpisů, aby se eliminovala stávající rizika nebo vznik potenciálních rizik s cílem předcházet vzniku nových rizik a eliminovat příležitosti k páchaní podvodů.

PŘÍKLAD

Zabezpečení právních předpisů proti podvodům na Slovensku

Zabezpečení proti podvodům je zahrnuto v akčním plánu, který je přílohou vnitrostátní strategie pro ochranu finančních zájmů EU na Slovensku. Ústředním kontaktním místem pro OLAF je subjekt pověřený koordinací při naplňování úkolů souvisejících s tímto opatřením. Zabezpečení vnitrostátních právních předpisů proti podvodům je jedním z úkolů stanovených v akčním plánu, který doplňuje vnitrostátní strategii pro ochranu zájmů EU ve Slovenské republice.

Po prostudování příslušné dokumentace EU v oblasti boje proti podvodům a dalších relevantních analytických materiálů ústřední kontaktní místo navrhlo devatenáct oblastí, které jsou vnímány jako oblasti zahrnující potenciální rizika podvodů. Pro účely další analýzy bylo vybráno těchto šest oblastí: střet zájmů, dvojí financování, účinnost a efektivita zpětného získávání prostředků, účinnost postihů a sankcí, účinnost řízení, kontroly a výběr projektů financovaných z rozpočtu EU.

** Ustanovení týkající se sdílení informací mezi orgány je stanoveno v článku 26 zákona o správním řízení (OG 47/09).*

Odborníci si zvolili oblasti s ohledem na svůj příslušný obor působnosti, takže mohli při zabezpečování právních předpisů týkajících se jejich oboru působnosti proti podvodům plně využít svých odborných znalostí. Zabezpečení proti podvodům lze provádět nejen u platných a navrhovaných/připravovaných právních předpisů, ale také u dalších relevantních závazných dokumentů.

Odborníci souhlasí s obecným postupem rozděleným do jednotlivých fází. Každá fáze by měla zahrnovat informace o účelu a cíli, odpovědné osobě nebo odpovědných osobách a lhůtách a rovněž popis činnosti.

Například první fáze může zahrnovat popis reálných situací vnímaných jako situace představující riziko v rámci zvolených právních oblastí z pohledu ochrany finančních zájmů EU. Určení odborníků/subjektů odpovědných za zabezpečení vybraných právních předpisů / dokumentů proti podvodům vychází ze vzájemné dohody mezi odborníky. Aby bylo možné získat relevantní informace, zvolené zdroje zahrnují například stávající/navrhované právní předpisy, soudní rozhodnutí, právní analýzy, výroky zpráv o auditu, výsledky analýz rizika podvodů provedených různými odvětvími, sdělovacími prostředky, konferencemi, nevládními organizacemi atd.

Druhá fáze by mohla zahrnovat výběr právních předpisů, které budou zabezpečeny proti podvodům. Odborníci by měli navrhnout seznam příslušných dotčených právních předpisů / dokumentů.

Třetí fáze může zahrnovat určení slabých míst a mezer ve zvolených právních předpisech, které mají být předmětem zabezpečení proti podvodům. Počáteční informace by měly zahrnovat název dokumentu, znění posuzovaných ustanovení, popis způsobu, jak právní

předpisy a/nebo konkrétní ustanovení reagují na konkrétní situaci, přesné určení a posouzení/vyhodnocení slabých míst a mezer, specifikaci právních překážek a navrhovanou metodu jejich odstranění.

Ve čtvrté fázi by měly být přijaty závěry a doporučení. Odborníci shrnou zjištění a výsledky a vypracují zprávy s ohledem na oblast, za kterou daný odborník zodpovídá. Následně by tyto zprávy, posouzení, hodnocení a analýzy měly být shrnuty do jedné souhrnné zprávy. Konečná zpráva může obsahovat doporučení, pokud jde o znění dotčených předpisů.

Souhrnná zpráva by měla být předložena k připomínkování všem členům pracovní skupiny. Relevantní a cenné připomínky a návrhy by měly být začleněny do souhrnné zprávy. Aktualizovaná souhrnná zpráva by pak měla být předložena ke schválení řídicímu subjektu orgánu sítě AFCOS a následně vládě.

Za účelem získání politické pomoci a podpory je prospěšné, pokud vláda přijme opatření týkající se potřeby provést zabezpečení vnitrostátních právních předpisů proti podvodům. Ustanovení o zabezpečení proti podvodům by mělo být zakotveno v legislativních pravidlech. V rámci tvorby právních předpisů je vhodné navrhnout proces, který by sloužil k řádnému zabezpečení právních předpisů, které byly předloženy nebo se připravují, proti podvodům. Velmi přínosné je navíc zapojení odborníků nevládních organizací do procesu zabezpečení proti podvodům a využití odborných znalostí akademické obce v tomto procesu.

2.1.2. Odhalování podvodů

Členské státy by měly být odhodlány odhalovat nesrovnalosti a iniciovat vhodné postupy vedoucí k nápravě a uložení sankcí. V tomto ohledu je zásadní, aby byly k odhalování nesrovnalostí plně využity všechny prostředky a zdroje dostupné v rámci odpovědných vnitrostátních orgánů. Analýza opatření a technik uplatňovaných v oblasti odhalování podvodů umožní:

- ✓ vypracování seznamu stávajících systémů vnitřní a vnější kontroly,
- ✓ kontrolu existence a účinnosti postupu pro *whistleblowing*,
- ✓ kontrolu toho, zda po odhalení podezřelých případů podvodu jsou informace správně a účinně předávány komunikačními kanály,
- ✓ vyjasnění systému pro oznamování nesrovnalostí a podvodů na vnitrostátní a unijní úrovni a kontrolu toho, zda zaměstnanci dané postupy znají,
- ✓ upřesnění toho, kdo nese odpovědnost za kontrolu kvality zpráv (AFCOS nebo jiný subjekt).

Základem opatření pro odhalování podvodů jsou spolehlivé správní kapacity, jako například:

- ✓ náležité a jednoznačné postupy pro řešení případů, kdy existuje podezření z podvodu, a postupy, jež zajistí, aby byly informace rychle a náležitě předávány příslušným orgánům,
- ✓ jednoznačná ochranná opatření, pokud jde o *whistleblowing*,
- ✓ poskytnutí nástrojů k odhalování podvodů zaměstnancům,
- ✓ odborná příprava a

- ✓ náležitý a účinný mechanismus oznamování (např. IMS).

2.1.3. Vyšetřování a stíhání

Analýza opatření a technik pro vyšetřování a stíhání by měla být zaměřena na podvody, korupci a jakoukoli jinou protiprávní činnost poškozující finanční zájmy EU. Umožní:

- ✓ posouzení právních, organizačních a procesních pravidel pro správní a/nebo trestní vyšetřování a/nebo stíhání a
- ✓ posouzení plynulosti a kvality toku/výměny informací mezi příslušnými dotčenými orgány.

Základem opatření pro vyšetřování a stíhání by měly být spolehlivé správní kapacity, jako například:

- ✓ jasná a účinná pravidla pro tok/výměnu informací mezi příslušnými správními a soudními orgány,
- ✓ důsledná a náležitá spolupráce mezi příslušnými správními a soudními orgány,
- ✓ specializace vyšetřovatelů a státních zástupců v oblasti výdajové a příjmové strany rozpočtu EU a
- ✓ průběžné vzdělávání v této oblasti.

2.1.4. Zpětné získávání prostředků a sankce

Podle čl. 325 odst. 2 SFEU mají členské státy povinnost ukládat sankce za podvody, korupci a jakoukoli jinou protiprávní činnost poškozující finanční zájmy EU stejně přísně, jako by se jednalo o jejich vnitrostátní zájmy. Hlavním způsobem, jak odstrašovat od případných podvodů, je uplatňovat sankce a zajistit, aby byly viditelné.

Analýza opatření a technik pro zajištění nápravy umožní:

- ✓ posouzení právních, organizačních a procesních pravidel v oblasti správních a trestních sankcí,
- ✓ zhodnocení odrazujícího účinku sankcí.

Základem opatření pro zajištění nápravy by měly být spolehlivé správní kapacity, jako například:

- ✓ systém účinných, odrazujících a přiměřených správních a/nebo trestních sankcí, které jdou nad rámec finančních oprav, jež se uplatní v případě prostých nesrovnalostí,
- ✓ jednoznačně určené orgány pověřené sledováním provádění sankcí a vymezení povinností k zajištění jejich účinného uplatňování,
- ✓ účinné a efektivní služby zpětného získávání finančních prostředků,
- ✓ statistické monitorování a
- ✓ odborná příprava, semináře, praktické nástroje a návody.

2.2. Posuzování rizika podvodů

Při vytváření metodiky pro posuzování rizika podvodů za účelem vypracování strategie boje proti podvodům je třeba zohlednit cíl řízení rizika podvodů. Posouzení rizika podvodů má usnadnit stanovení a provedení proaktivních a přiměřených opatření proti podvodům nákladově efektivním způsobem.

Z toho mimo jiné vyplývá, že je zapotřebí vzít v úvahu vnitrostátní zvláštnosti strategie. Je třeba nalézt náležitou rovnováhu mezi velmi podrobným posouzením rizika podvodů u všech procesů a postupů na operační úrovni a obecnějším přístupem. Podrobné posouzení rizika podvodů by bylo vhodné pro koncipování strategie na regionální či odvětvové úrovni, zatímco při stanovování vnitrostátních cílů by měl být uplatňován obecnější přístup.

Posuzování rizika podvodů se může v jednotlivých členských státech lišit v závislosti:

- na velikosti země,
- na stupni decentralizace,
- na typu organizací pověřených správou finančních prostředků EU,
- na správní a/nebo soudní struktuře a
- na regulačním rámci dané země.

Řídící orgány musí provádět posuzování rizika podvodů v rámci nového víceletého finančního rámce a podle nařízení (EU) č. 1303/2013, jež se vztahují na programové období 2014–2020. Mohou se řídit pokyny k posuzování rizika podvodů a k účinným a přiměřeným opatřením proti podvodům, které vypracovala Komise pro programové období 2014–2020¹⁰, nebo mohou použít jinou metodiku.

¹⁰ EGESIF 14-0021-00 ze dne 16. června 2014: <https://ec.europa.eu/sfc/en/2014/anti-fraud>.

PŘÍKLAD

Nástroj pro posuzování rizika podvodů používaný v Řecku

V roce 2014 řídicí orgán operačního programu „Konkurenceschopnost a podnikání 2007–2013“ spustil nástroj EU pro posuzování rizika podvodů (EGESIF 14-0021-00, 16. 6. 2014). Řídicí orgán nástroj používal zaprvé ke zkoumání předchozího systému správy a kontroly (ΣΔΕ) a zadruhé k postupu určení subjektů, jak vyžaduje regulační rámec na období 2014–2020.

Na základě výše uvedeného postupu každý řídicí orgán určil odborníka pro záležitosti podvodů a vytvořil tým pro posuzování rizika podvodů. Odborníci ze všech řídicích orgánů (ΔΑ) jsou zapojeni do Interní sítě pro spolupráci k provádění strategie boje proti podvodům v souvislosti se strukturálními opatřeními, kterou koordinuje Zvláštní služba pro institucionální podporu (ΕΥΘΥ).

Díky spolupráci s určenými odborníky se Interní síti pro spolupráci podařilo zavést a optimalizovat nástroj EU z hlediska zahrnutí všech stávajících kontrolních opatření, která Řecko zavedlo v rámci Manuálních postupů kontrolního systému (ΣΔΕ) na období 2014–2020. Tento příklad ukazuje, jak nástroj EU pro posuzování rizika podvodů může přispět nejen k dodržování výše uvedených předpisů, ale také k předcházení podvodům a boji proti nim v oblasti strukturálních opatření.

Posuzování rizika podvodů by mělo být bez ohledu na zvolenou metodu prováděno s náležitou péčí, aby se zajistilo, že bude pokrývat všechny oblasti činnosti, odvětvové fondy a finanční nástroje (zadávání veřejných zakázek, granty a technická pomoc). Další možnou modelovou strukturou dokumentu týkajícího se posuzování rizika podvodů lze najít v **příloze 3 – Možná struktura a obsah dokumentu týkajícího se posuzování rizika podvodů**.

Cílem posouzení rizika podvodů je poskytnout komplexní kontrolu nad riziky a umožnit udržování přijatelné úrovně vystavení riziku pro řídicí orgán, a to s minimálními náklady.

Posouzení rizik by mělo být provedeno řídicím orgánem, zprostředkujícími subjekty (je-li relevantní), certifikačním orgánem, auditním orgánem a koordinační službou pro boj proti podvodům (AFCOS).

V rámci každého orgánu musí být stanovena skupina pro posuzování rizika podvodů s cílem usnadnit a koordinovat postup posuzování rizika podvodů v rámci daného orgánu. Doporučuje se, aby posuzování rizik v rámci jednoho orgánu koordinovali manažeři rizik, neboť rozumí metodám a terminologii v oblasti posuzování rizik. Samotné posuzování by však měli provádět zaměstnanci oddělení odpovědných za jednotlivé procesy, což zahrnuje: řízení programů (výběr operací/projektů), uzavírání smluv, ověřování, schvalování plateb, zadávání veřejných zakázek, sledování provádění (zdokumentované ověřování a kontroly na

místě), interní audit, kontrola nesrovnalostí a podvodů atd.). Jednotlivá oddělení vědí nejlépe, která rizika ohrožují tyto procesy.

Před zahájením posuzování rizika podvodů by měli účastníci dostat odpovídající pokyny/instrukce a absolvovat odbornou přípravu, aby se zajistilo správné používání metodiky.

Útvar pro vnitrostátní strategii boje proti podvodům (kterým by mohla být služba AFCOS) by měl koordinovat a vést celý proces posuzování rizik a shromažďovat veškeré příspěvky od řídicích orgánů, včetně svého vlastního posouzení rizika podvodů. Výsledky tohoto posouzení by měly posloužit jako východisko pro vypracování vnitrostátní strategie boje proti podvodům. Za účelem zhodnocení a úpravy vyhotoveného materiálu lze uspořádat semináře *ad hoc* s řídicími a kontrolními orgány. Na této úrovni by se mělo projednat upřednostnění některých rizik podvodů.

Posouzení rizika podvodů se doporučuje **nezadávat externě**, neboť toto posouzení vyžaduje dobrou znalost provozního systému řízení a kontroly a příjemců programů.

Dále se doporučuje, aby auditní orgány nehrály přímou úlohu v jakémkoli rozhodování týkajícím se posuzování rizik, neboť se mohou podílet na auditu celého procesu. Mohou však být požádáni, aby se procesu posuzování účastnili v roli poradce nebo pozorovatele.

Proces posuzování rizik by měl být řádně zdokumentován.

Posuzování rizika podvodů by se mělo provádět ročně. V případě potřeby by toto období mohlo být zkráceno nebo prodlouženo (dva roky) s přihlédnutím k vývoji rizik v rámci organizace.

Na základě závěrů přijatých na konci procesu by měla být prováděna pravidelná přezkoumání a aktualizace.

2.2.1. Teoretické základy posuzování rizika podvodů

Existují rozdíly mezi posuzováním rizika podvodů a posuzováním obecného rizika:

- ✓ Posuzování obecného rizika se zaměřuje na analýzu událostí, které mohou nastat v určitém prostředí (vnějším nebo vnitřním), a na analýzu potenciálně negativního dopadu na dosažení (organizačních) cílů, který může být těmito událostmi vyvolán, pokud kontroly zavedené k předcházení takovýmto událostem nejsou účinné. Posuzování obecného rizika se tedy zaměřuje na dosažení cílů a je spojeno se zavedeným systémem boje proti podvodům (řídicí orgány a subjekty s přidělenými prostředky na ochranu finančních zájmů).

Například: Pozdní příprava a poskytnutí zadávací dokumentace na konkrétní projekt z důvodu vysoké pracovní zátěže nebo nedostatku potřebných dovedností pracovníků zabývajících se zadáváním zakázek by mohly způsobit zpoždění při uzavírání smluv a provádění činností a následně zpoždění při plnění smluv. Vážné zpoždění by mohlo vést ke zrušení projektů a ztrátě finančních prostředků.

- ✓ Na druhé straně posuzování rizika podvodů se konkrétně zaměřuje na odhalování událostí nebo podmínek, které mohou poukazovat na existenci podnětů nebo tlaků k

výskytu nesrovnalostí a podvodu, a na odhalování situací, jež mohou vést k výskytu nesrovnalostí a podvodů. Toto posouzení může být provedeno na základě:

- nesrovnalostí a podvodů, které se skutečně vyskytly (historické údaje),
 - příznakového chování,
 - příležitostí ke spáchání podvodu.
- ✓ Posuzování rizika podvodů je tedy více zaměřeno na lidský faktor, tj. na existenci prvků tzv. „trojúhelníku podvodu“ nebo ještě lépe „diamantu podvodu“. Konkrétně při určování rizik podvodů je třeba mít na paměti, že podvodník jedná v případě, že jsou přítomny tyto faktory:¹¹
- Příležitost: Podvodník se nachází na vhodném místě a panují vhodné okolnosti k tomu, aby jednal, postupy v daném odvětví nejsou jednoznačné nebo je lze snadno obejít atd. Například: Postupy týkající se odhadu nákladů na služby/zboží/práce a postupy nabídkového řízení byly obecné a shovívavé. Ceny tedy mohly být snadno nadhodnoceny a na základě dohody s dodavatelem mohl podvodník získat určité procento z hodnoty smlouvy (procento spolufinancování).
 - Motivace: Podvodník je motivován/pobízen ke spáchání podvodu: podvodník má problémy v práci se svým pracovním zařazením nebo ve svém osobním životě nebo má finanční potíže. Příklad: Příjemce inicioval podvodné jednání kvůli finančním tlakům a nedostatečným zdrojům v důsledku ztráty několika zakázek/klientů. Motivací byla potřeba získat více peněz ke spolufinancování projektu.
 - Odůvodnění: Podvodník si své jednání dokáže odůvodnit: daná osoba může mít pocit, že její roztrpčený postoj vůči zaměstnavateli je odůvodněný (např. nedostalo se jí povýšení, je jí známo, že její kolegové se podílejí na podvodu a pracovníci ve vyšším vedení nejdou příkladem). Příklad: Příjemce se domnívá, že nebude přistižen, neboť jiní příjemci použili stejnou metodu/techniku a jejich podniky prosperují.

Obecně příležitost otevírá dveře k podvodům a podnět a důvody mohou danou osobu k podvodu přitáhnout. Daná osoba však musí být schopna otevřené dveře vnímat jako příležitost a této příležitosti využít tak, že dveřmi projde, a to nikoli jednou, ale několikrát.

Existují i další faktory motivující k podvodu, například:

- tajná dohoda: podvodník může spolupracovat s dalšími osobami ve svém pracovním prostředí, aby využil slabých míst v interním kontrolním prostředí pro vlastní prospěch,

¹¹ Na základě teorie trojúhelníku podvodu, kterou vypracoval Donald R. Cressey v publikaci *Other People's Money* (Peníze ostatních; Montclair: Patterson Smith, 1973) s. 30, a na základě článku *The Fraud Diamond: Considering the Four Elements of Fraud* (Diamant podvodu: zvažování čtyř prvků podvodu), jehož autory jsou Wolfe, D. T. a Hermanson, D. R. (2004), *The CPA Journal*, s. 74.

- potenciál: podvodník má potenciál: osobní rysy a schopnosti, které hrají důležitou úlohu v tom, zda k podvodu skutečně dojde. Mezi ně patří: pozice/funkce, znalosti a inteligence, důvěra/ego, nátlakové dovednosti, účinné lhaní a odolnost vůči stresu.

Příklady těchto rizik jsou uvedeny v **příloze 4 – Rizika podvodů**.

- ✓ V neposlední řadě při posuzování pravděpodobnosti výskytu podvodu je třeba uplatňovat konzervativnější přístup a nezapomínat na zásadu „nulové tolerance“.

2.2.2. Metodika pro posuzování rizika podvodů

Řízení rizik by mělo začít podrobným soupisem činností a klíčových procesů prováděných v rámci řídicích orgánů. Tento soupis by mohl zahrnovat vztahy a způsob komunikace s dalšími odděleními. Rizika musí být pečlivě definována, pochopena a vysvětlena. Metody analýzy by tedy mohly zahrnovat diskuze s kolegy, semináře, dotazníky atd.

Posuzování rizika podvodů je nepřetržitý proces, který zahrnuje tyto fáze:

- ✓ zjištění rizik podvodů a jejich formulace,
- ✓ posouzení zjištěných rizik podvodů a stanovení jejich pořadí,
- ✓ plánování, provádění a přezkum preventivních a nápravných opatření.

2.2.2.1. Zjištění rizik podvodů a jejich formulace

Rizika podvodů lze zjistit a posoudit na základě poznatků získaných v souvislosti s dřívějšími případy podvodů v oblasti finančních prostředků EU, jakož i na základě obecně známých a opakovaně se vyskytujících schémat podvodů. Posouzení rizika podvodů by tedy mělo vycházet z objektivních důkazů, což znamená, že by mělo být nestranné a nezávislé.

Lze provést analýzu historických údajů, kdy jsou informace o nesrovnalostech a podvodech, které se již vyskytly, analyzovány na základě těchto kritérií:

- typy programů nebo smluv (tj. technická pomoc, granty),
- hodnota zakázky,
- délka trvání projektu,
- fáze projektu / proces (tj. výběr žadatelů, provádění a ověřování operací, certifikace a platby),
- druh činnosti financované projektem,
- zeměpisná oblast,
- typ příjemců atd.

Pro každé z výše uvedených kritérií je třeba vypočítat řadu případů nesrovnalostí a/nebo (podezření z) podvodu. Takováto analýza umožňuje určit nejrizikovější procesy nebo profil rizikového projektu. Profil rizikového projektu může zahrnovat kombinaci různých kritérií, jejichž příklad je uveden na následujícím obrázku:

NESROVNALOSTI / PODVODY PODLE TYPU PŘÍJEMCE / ÚZEMNÍ JEDNOTKY				
		Typ příjemce		
		Orgán veřejné správy	Nevládní organizace	Malý a střední podnik
Územní jednotka	Jednotka č. 1			
	Jednotka č. 2			
	Jednotka č. 3			
	Jednotka č. 4			
	Jednotka č. 5			

	<i>Nesrovnalosti/podvody se v této kategorii vyskytly ve více než 50 % případů</i>
	<i>Nesrovnalosti/podvody se v této kategorii vyskytly ve 25–50 % případů</i>
	<i>Nesrovnalosti/podvody se v této kategorii vyskytly v méně než 25 % případů</i>

Při formulování rizik je třeba věnovat pozornost popisu rizika. Je to důležité pro vymezení nejvhodnější kontroly. Musí být totiž jasné, co je příčinou rizika na jedné straně a jaké jsou jeho důsledky na straně druhé.

Při formulování rizik je třeba mít na paměti tyto parametry:

- ✓ musí být zřejmý negativní dopad výskytu rizika na rozpočet, pověst a/nebo cíle,
- ✓ riziko zahrnuje prvek nejistoty,
- ✓ riziko by mělo být popsáno jako potenciální událost, nikoli jako negativní stav. Negativní stav není riziko, ale problém, který může nebo nemusí mít negativní důsledky,
- ✓ je třeba se vyhnout konstatování existence nebo neexistence kontroly,
- ✓ riziko by nemělo být popsáno jako negace obchodního procesu (zpožděný, neefektivní, neúčinný nebo protiprávní). Popis rizika by měl zahrnovat jeho příčinu,
- ✓ je třeba udržovat odstup, pokud jde o organizační předpoklady, neboť to naznačuje nedostatečné plánování (tj. nedostatek personálu).

Výsledky analýzy mohou posloužit jako vstup pro vlastní posouzení vystavení riziku podvodu. Konečným cílem posouzení rizika podvodů je stanovit pořadí rizik s uvedením všech rizik, kterým může být organizace vystavena. Zjištění a uspořádání rizik podle jejich významu umožňuje stanovit odpovídající metody pro řešení rizik na vhodné hierarchické úrovni.

Pro snazší zjištění rizik a jejich formulování je v **příloze 4 – Rizika podvodů** uveden nevyčerpávající seznam rizik podvodů, jejich možných příčin a důsledků.

Kromě toho je užitečné při určování a posuzování rizik vzít v úvahu tyto parametry:

- ✓ Pokud jde o zadávání veřejných zakázek, nebo konkrétněji o jejich fázi hodnocení a výběru, vnitřní kontroly vnitrostátních orgánů, které řídí a sledují ESI fondy, jsou obvykle velmi spolehlivé. Podvodné činnosti se tedy zpravidla vyskytují před uvedenými fázemi a po nich (například poskytnutí důvěrných informací personálem zabývajícím se zadáváním zakázek a manipulace zakázek uchazeči na straně jedné a porušování smluv na straně druhé). Vztahy mezi příjemci a třetími stranami jsou rizikovější.
- ✓ Riziko podvodu se zvyšuje v přímé úměře k výši a procentu dotace a rozsahu operace.
- ✓ Rizika jsou také vyšší v menších členských státech, neboť je pravděpodobnější, že různé zúčastněné strany (příjemci, úředníci, uchazeči) jsou v určitém vztahu. Problém „otočných dveří“ je také vyšší (situace, kdy úředníci opouštějí veřejný sektor, aby pracovali pro soukromý sektor, a obráceně nebo pokud poradci pracují pro sdružení působící ve stejném oboru). Může se stát, že úředníci jsou rovněž zapojeni do projektů.

Kromě rizik ovlivňujících řídicí procesy programu je třeba určit rizika, která by mohla ovlivnit fungování AFCOS, např. riziko, že podvod nebude odpovídajícím způsobem oznámen a řešen. Nevyčerpávající seznam uvedených rizik je uveden v **příloze 5 – Rizika související s fungováním AFCOS**.

2.2.2.2. Posouzení zjištěných rizik podvodů a stanovení jejich pořadí

Jakmile jsou rizika formulována, měla by být posouzena s přihlédnutím k zavedeným kontrolám pro zmírnění rizika.

Základem posouzení jsou tyto dva ukazatele:

- ✓ možnost výskytu podvodu (pravděpodobnost): to znamená možnost/pravděpodobnost, že se riziko naplní, a určení, jaká je šance výskytu konkrétního výsledku,
- ✓ dopad podvodu v případě, že k němu dojde (účinek): to znamená účinky/dopad, které vyplynou z naplnění konkrétního rizika. Dopad představuje účinek na očekávané cíle (výsledky), které mohou záviset na povaze rizika (pozitivní nebo negativní). Ukazatel dopadu rizika by také měl přihlídnout k finančnímu dopadu, dotčeným činnostem, úrovni důvěry, pokud jde o organizaci, dodatečné zdroje a opakovatelnost v referenčním období.

Pravděpodobnost výskytu podvodu lze posoudit takto:

Hodnocení	Pravděpodobnost	Význam
1	Malá	Pravděpodobnost výskytu rizika je téměř nulová nebo velmi malá a v praxi se vyskytl jen velmi malý počet případů, kdy se tato rizika skutečně projevila.
2	Střední	Pravděpodobnost výskytu rizika je podložena předchozími událostmi a existuje povědomí o vzniklých situacích.
3	Vysoká	Pravděpodobnost projevu rizika je podložena jasnými a častými událostmi a povědomím o existenci těchto situací.

Dopad podvodu, pokud by k němu došlo, lze posoudit takto:

Hodnocení	Účinek	Význam
1	Malý	V případě vzniku rizika probíhající úkoly a plánované činnosti nebudou omezeny nebo budou omezeny jen minimálně a nejsou třeba žádné dodatečné zdroje. Vznik rizika znamená pomalé získávání důvěry veřejnosti a částečně negativní postoj veřejnosti.
2	Střední	V případě vzniku rizika jsou činnosti významně omezeny a může být nutné investovat dodatečné zdroje, aby se zajistilo dosažení cílů. Vznik rizika znamená částečnou ztrátu důvěryhodnosti a negativní postoj sdělovacích prostředků.
3	Vysoký	V případě vzniku rizika jsou činnosti významně omezeny a je nutná významná investice dodatečných zdrojů, aby se zajistilo dosažení cílů. Tato kategorie se také použije, pokud není možné stanovené cíle naplnit. Vznik rizika znamená významnou ztrátu důvěryhodnosti a veřejný tlak na odstoupení vedení.

Vnitřní kontrolní systémy zavedené ve vnitrostátních orgánech, které řídí a sledují ESI fondy, by měly zajistit vysokou úroveň zabezpečení finančních zájmů na úrovni EU i členských států. Pravděpodobnost, že dojde k podvodu, by tedy měla být teoreticky celkem malá. Z tohoto důvodu je při posuzování rizika podvodů třeba se zaměřit především na dopad a rozsah potenciální škody (účinek). Jak je vidět z tabulky poskytující pokyny pro hodnocení účinku, účinek se může týkat pověsti, financí nebo struktury/organizace.

Stanovení pořadí rizik podvodů spočívá v upřednostnění některých rizik podvodů na základě celkového vystavení riziku a typu rizik.

Celkové vystavení riziku se vypočte vynásobením pravděpodobnosti a účinku. Dále jsou uvedeny možné výsledky a jejich výklad:

		Pravděpodobnost									
		1	2	3							
Účinek	1	1	2	3	<table border="1"> <tr> <td>6, 9</td> <td>Kritická</td> </tr> <tr> <td>3, 4</td> <td>Významná</td> </tr> <tr> <td>1, 2</td> <td>Přijatelná</td> </tr> </table>	6, 9	Kritická	3, 4	Významná	1, 2	Přijatelná
	6, 9	Kritická									
	3, 4	Významná									
1, 2	Přijatelná										
2	2	4	6								
3	3	6	9								

Nejzávažnějšími riziky podvodu (definovanými jako významná a kritická) je třeba se zabývat přednostně.

Každý orgán by měl vytvořit akční plán pro zmírnění jím zjištěných rizik. Doporučuje se tento obsah akčního plánu: číslo rizika, popis rizika, opatření ke zmírnění rizika, pořadí, ukazatel, odpovědné oddělení / odpovědná funkce, termín, stav provádění, datum kontroly.

Opatření uvedená v akčních plánech různých orgánů mají být začleněna do akčního plánu, který doplňuje vnitrostátní strategii boje proti podvodům.

2.2.3. Zjištění a posuzování rizika podvodů v praxi

Zjištění rizika podvodů může být provedeno různými způsoby.

Jedním přístupem je vytvoření pracovní skupiny (skupina pro posuzování rizika podvodů), jejímž úkolem je určit rizika podvodů a vytvořit nástroj pro posuzování takovýchto předem vymezených rizik. Nástroj lze použít i zpětně během fáze posuzování zadáním dalších rizik zjištěných kterýmkoli posuzovatelem.

Během zjišťování rizik je důležité analyzovat příčinu rizika, neboť opatření ke zmírnění rizik by mělo být zaměřeno na příčinu rizika. Doporučuje se, aby příčina rizika byla začleněna do jeho popisu.

Další přístup je podobný přístupu používanému při posuzování obecného rizika a zahrnuje shromažďování záznamových formulářů od zaměstnanců řídicího orgánu pro účely zjišťování rizik. Tento přístup je podrobněji popsán níže.

Všechny osoby v rámci řídicího orgánu by měly na žádost manažera rizik nebo kdykoli po zjištění nového rizika vyplnit **záznamový formulář**, který poskytuje předběžné posouzení rizik na základě dvou výše uvedených ukazatelů (pravděpodobnost a dopad). Kombinace mezi odhadovanou pravděpodobností a odhadovaným dopadem představuje úroveň vystavení riziku, na základě čehož se získá profil rizika. Záznamový formulář je zapotřebí zaslat manažerovi rizik.

Hlavními body **záznamového formuláře** by mohly být body představené v **příloze 6 – Hlavní body záznamového formuláře**.

Skupina pro posuzování rizika podvodů dále shromažďuje záznamové formuláře a uplatňuje stejný postup jako v případě předběžného posuzování rizik: skupina vyjádří svůj vlastní názor na pravděpodobnost a dopad každého rizika – za pomoci téže stupnice – a rozhodne, zda je riziko „významné“, „nevýznamné“ (záznamový formulář je následně archivován) nebo zda je „potřeba více informací“.

Samotné posouzení rizik sestává z těchto kroků: 1) vyčíslení hrubého rizika (úroveň stávajícího rizika před zahájením ověřování řídicím orgánem), 2) hodnocení efektivity současného ověřování za účelem omezení hrubých rizik a hodnocení čistého/zbytkového rizika (úroveň rizika po ověřování v závislosti na jejich účinnosti), 3) hodnocení efektivity plánovaných ověření za účelem omezení čistého/zbytkového rizika, 4) určení cílového rizika (riziko považované řídicím orgánem za přijatelné/přípustné poté, co byly všechna ověření / všechny kontroly účinně provedeny).

Zjištěná rizika se evidují v **rejstříku rizik**.

Rejstřík rizik je interní dokument a nástroj pro sledování dostupný každému subjektu. Může obsahovat tyto údaje: číslo rizika, popis rizika, pravděpodobnost rizika, účinek rizika a celkové skóre, opatření ke zmírnění rizik, odpovědné oddělení/funkci, termín, poznámku ke stavu opatření a poznámku, zda je riziko uzavřeno či nikoli. Rejstřík by se měl pravidelně aktualizovat (jednou nebo dvakrát ročně, případně v závislosti na směru, kterým se riziko vyvíjí), aby bylo možné kontrolovat, zda jsou opatření ke zmírnění rizik prováděna a zda je dosahováno očekávaných výsledků. Rejstřík rizik by mohl mít podobu vzoru uvedeného v **příloze 7 – Rejstřík rizik**.

Během **procesu posuzování** skupina po posuzování rizika podvodů kromě vyčíslení rizika za pomoci pravděpodobnosti a dopadu:

- ✓ definuje opatření k řešení rizik (opatření, která mají být provedena výkonnými a řídicími pracovníky),
- ✓ přiděluje odpovědnost za opatření k řešení rizik,
- ✓ stanoví termíny atd.

Jak již bylo zmíněno, všechny tyto informace jsou zahrnuty v **rejstříku rizik**.

Skupina pro posuzování rizik se může rozhodnout varovat spolupracující orgány v případě vysoce rizikových situací.

Zároveň by mělo být vypracováno **původní prohlášení o záměru** z nejvyšší úrovně řídicích orgánů s cílem od samého počátku ukázat závazek k boji proti podvodům a **výroční zpráva o pokroku** (původní prohlášení o záměru by mělo být stručnější než výroční zpráva o pokroku, aby bylo možné jednodušeji sledovat a chápat pokyny řídicího orgánu k boji proti podvodům).

Hlavními body původního prohlášení o záměru by mohly být body představené v **příloze 8 – Hlavní body původního prohlášení o záměru**.

2.2.3.1. Posouzení rizika podvodů v rozpočtu SZP

V roce 2016 vydal poradce pro boj proti podvodům Generálního ředitelství pro zemědělství a rozvoj venkova (Evropská komise) praktický dokument na téma „Posuzování rizika podvodů a dalších závažných nesrovnalostí v neprospěch rozpočtu SZP“. Tento nedávný dokument poskytuje vstup do posuzování rizik, která provádějí členské státy a kandidátské země, a navrhuje možná opatření ke zmírnění rizik. Zahrnuje:

- ✓ vnější rizika podvodů: podvody a jiné závažné nesrovnalosti, kterých se dopustili koneční příjemci rozpočtu SZP,
- ✓ vnitřní rizika podvodů: podvody a jiné závažné nesrovnalosti, kterých se dopustili zaměstnanci vnitrostátních orgánů při správě finančních prostředků SZP, jakož i
- ✓ konkrétní opatření ke zmírnění rizik uvedená podle typu rizika.

Ačkoli zmírnění vnějších rizik podvodů (zejména prevencí, odhalování a nápravou) leží v rukou řídicích orgánů a platebních agentur v členských státech, ke zmírnění těchto vnějších rizik podvodů již přispěla řada opatření a kroků na úrovni EU¹². Evropská komise navíc pomáhá platebním agenturám a řídicím orgánům, jakož i příslušným subjektům v kandidátských zemích účinně a efektivně provádět nové předpisy v oblasti boje proti podvodům, a to vydáváním pokynů a pořádáním seminářů na téma boje proti podvodům na území členských států.

2.2.4. Nástroje IT pro zjišťování rizik

Nástroje IT dnes představují cenné prostředky pro analýzu schématu podvodů a pro určení odvětví s vysokým rizikem podvodů. Jsou-li k dispozici databáze a nástroje pro vytěžování dat a hodnocení rizik, měly by se intenzivně využívat.

Úloha řídicích a platebních orgánů při odhalování podvodů od roku 2012 vzrostla a v nadcházejících letech by měla být podle nového regulačního rámce pro programové období 2014–2020 dále posílena. S ohledem na složitost řízených operací a vysoký počet dotčených příjemců se řídicí orgány / platební agentury a auditní/kontrolní orgány vyzývají, aby své audity a kontrolní činnosti plánovaly a zaměřovaly na základě analýzy rizik a používaly nástroje IT, jako jsou ARACHNE, IMS a nástroj pro posuzování rizika podvodů (vytvořený Evropskou komisí), jakož i jakékoli jiné srovnatelné vnitrostátní alternativy.

Komise se domnívá, že systematické a efektivní používání vhodných nástrojů IT pomůže vnitrostátním orgánům naplňovat mimo jiné konkrétní předpisy v oblasti boje proti podvodům nového regulačního rámce na období 2014–2020 a dále.

2.2.4.1. Systém pro řízení nesrovnalostí (IMS)

Pro ochranu svých finančních zájmů právní předpisy Unie stanoví požadavky na oznamování, pokud jde o oblast finanční podpory Unie. Členské státy, kandidátské země a potenciální kandidátské země musí posílat pravidelné zprávy o zjištěných nesrovnalostech, dotčených částkách a pokroku souvisejících správních a právních řízení.

¹² Nařízení (ES) č. 1306/2013, nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 907/2014 a prováděcí nařízení Komise (EU) č. 908/2014.

Oznamovací povinnost se v členských státech vztahuje na všechna odvětví rozpočtu Unie, která jsou řízena přímo členskými státy (ESI fondy, zemědělství, Azylový, migrační a integrační fond (AMIF) / Fond pro vnitřní bezpečnost (ISF), rybolov, Fond evropské pomoci nejchudším osobám (FEAD)) nebo kandidátskými zeměmi nebo potenciálními kandidátskými zeměmi (nástroj předvstupní pomoci).

V souladu s oznamovací povinností EU¹³ musí členské státy, kandidátské země a potenciální kandidátské země Evropské komisi (úřadu OLAF) oznamovat nesrovnalosti související s těmito finančními prostředky (podvodné či jiné povahy) prostřednictvím systému pro řízení nesrovnalostí (Irregularity Management System, IMS), a to čtvrtletně v oblasti sdíleného řízení a bez prodlení, pokud jde o předvstupní pomoc.

Tyto informace se používají k provádění analýz rizik, přípravě oznámení a rozvoji systémů včasného varování, které pomáhají účinněji zjišťovat rizika. Analýza výsledků opatření členských států navíc pomáhá útvarům Komise při lepším zabezpečování právních předpisů Unie proti podvodům.

Kromě toho, že je oznamování podvodných a jiných nesrovnalostí nástrojem pro řádné finanční řízení, je také informačním nástrojem v oblasti boje proti podvodům pro veřejnost, Evropský parlament a členské státy. Tyto informace jsou vstupem pro zprávu o ochraně finančních zájmů EU podle článku 325 SFEU.

1) Nástroj pro oznamování

Systém pro řízení nesrovnalostí (IMS) slouží především jako nástroj pro oznamování. Má více než 3 200 uživatelů v členských státech, kandidátských zemích a potenciálních kandidátských zemích. Systém pro řízení nesrovnalostí představuje jedinečnou databázi, která shromažďuje podrobné informace týkající se nesrovnalostí a podvodů.

IMS obsahuje podrobné informace o těchto položkách:

- ✓ podpůrná opatření, jako jsou například fondy, programy, projekty, rozpočtové položky,
- ✓ finanční dopad (výdaje a hodnota nesrovnalosti/podvodu),
- ✓ zapojené osoby a/nebo subjekty (které se dopustily nesrovnalosti/podvodu),
- ✓ jak k nesrovnalosti/podvodu došlo (způsob práce),
- ✓ kdy k nesrovnalosti/podvodu došlo,
- ✓ kde k nesrovnalosti/podvodu došlo,
- ✓ způsob odhalení nesrovnalosti/podvodu,
- ✓ následné kroky v dané věci (správní, soudní nebo trestní návaznost),
- ✓ uložené sankce.

Systém oznamování je zaveden již několik let a množství informací shromážděných jeho prostřednictvím má velký význam jak pro Evropskou komisi (OLAF), tak pro oznamující

¹³ Souhrn právního rámce oznamovací povinnosti je k dispozici zde: PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE: Metodika statistické analýzy nesrovnalostí oznámených v roce 2015 – Doprovodný dokument ke zprávě o ochraně finančních zájmů (SWD(2016) 237 final) http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/methodology_statistical_evaluation_2015_en.pdf.

země. Usnadňuje získávání lepších znalostí o typech nesrovnalostí/podvodů, schématech podvodů, finančním dopadu, zapojených osobách, metodách odhalování atd. Tyto poznatky lze využít k určení nejzranitelnějších oblastí rozpočtu a k přijetí vhodných opatření ke zmírnění rizik. Může rovněž přispět ke zvýšení povědomí o podvodech mezi zaměstnanci, kteří nakládají s finančními prostředky EU.

V tomto ohledu IMS není pouze nástrojem pro oznamování, ale také analytickým nástrojem.

2) Analytický nástroj

Systém pro řízení nesrovnalostí je největší databází podvodů v Evropě, kterou lze používat pro účely analýzy podvodů. Od vydání jeho poslední verze v dubnu 2016 systém IMS také umožňuje meziodvětvovou analýzu, neboť oznamované údaje jsou nyní strukturovány obdobně pro všechna odvětví rozpočtu v rámci sdíleného řízení. V některých členských státech se IMS již používá pro začleňování údajů dostupných na místní úrovni ke zlepšení jejich analýzy založené na hodnocení rizik (např. v Itálii).

Analýza poskytnutá Komisí v rámci zprávy o ochraně finančních zájmů¹⁴ primárně vychází z nesrovnalostí oznámených prostřednictvím systému IMS. Pro oznamující země bude k dispozici (očekává se, že v roce 2017) nový integrovaný analytický nástroj, což dálelepší analytické kapacity. Veškeré analýzy vycházející z údajů systému IMS (případně kombinovaných s jiným datovým souborem) jsou mimořádně cenné v boji proti podvodům a nesrovnalostem poškozujícím finanční zájmy EU i jednotlivých členských států.

2.2.4.2. Nástroj pro hodnocení rizik ARACHNE

Komise vyvinula ARACHNE¹⁵, integrovaný nástroj IT pro vytěžování a doplňování údajů, s cílem podpořit řídicí orgány a zprostředkující subjekty v jejich správních kontrolách a kontrolách řízení Evropského fondu pro regionální rozvoj, Fondu soudržnosti a Evropského sociálního fondu. Jedná se o účinný nástroj pro hodnocení rizik, který pomáhá předcházet chybám a nesrovnalostem a odhalovat je mezi projekty, příjemci, smlouvami a dodavateli.

Tento nástroj může pomoci při provádění vylepšených kontrol *ex-ante* před podpisem grantových dohod a smluv na základě vypočtených ukazatelů rizik a afinitních diagramů. ARACHNE systematicky poskytuje informace založené na rizicích, které se týkají příjemců projektu, dodavatelů a subdodavatelů během fází výběru, schvalování a provádění operací. Tímto způsobem je během výběru a schvalování možné určit rizika související se střetem zájmů, s nedodržením pravidel pro státní podporu nebo s provozní, správní a finanční kapacitou společností při uskutečňování operací spolufinancovaných EU. Kromě toho během provádění operací několik ukazatelů rizik poskytuje cenná varování týkající se potenciálních chyb nebo nesrovnalostí pro oblasti ověřování, jako jsou například zadávání veřejných

¹⁴ Zpráva Komise Evropské radě a Evropskému parlamentu o ochraně finančních zájmů EU – boj proti podvodům

https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/communities-reports_en.

¹⁵ Pro více informací si prosím prostudujte tuto listinu nástroje Arachne: Arachne charter V1.0 - 2016-01-07:

<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=14836&langId=en>.

zakázek, způsobilost operací, koncentrace projektů a zúčastněných stran nebo ukazatele výkonnosti.

ARACHNE je k dispozici všem členským státům. Jakmile se řídicí orgány rozhodnou nástroj používat, Evropská komise může poskytnout technickou podporu v oblasti provádění a odborné přípravy uživatelů. Používání tohoto nástroje není povinné, avšak doporučuje se, neboť může představovat účinné a přiměřené opatření proti podvodům, zejména s ohledem na čl. 125 odst. 4 písm. c) nařízení (EU) č. 1303/2013, jak je uvedeno výše.

2.2.4.3. Vnitrostátní databáze pro boj proti podvodům

PŘÍKLAD

Databáze pro boj proti podvodům v Itálii

Ústřední úřad pro koordinaci boje proti podvodům (AFCOS) v Itálii naplánoval vytvoření zvláštní elektronické aplikace známé jako D.N.A. (vnitrostátní databáze pro boj proti podvodům) s cílem významně posílit potírání podvodů, které mají za následek ztráty pro rozpočet EU.

To je v souladu s novými předpisy v oblasti finančních prostředků EU pro programové období 2014–2020, které vyžadují, aby členské státy přijaly vhodná opatření k předcházení podvodům, pokud možno vyvíjením nástrojů IT. Aby toho mohlo být dosaženo, bude navržen software pro boj proti podvodům za účelem:

- ♦ zajištění dostupnosti všech jednotlivých a kombinovaných informací o evropských finančních tocích v souvislosti s projekty nebo příslušným územím pro dozorčí orgány (ministrské nebo regionální),*
- ♦ provedení „analýzy rizik“ pro použití na čistě provozní úrovni a zaměřené na boj proti podvodům.*

1) Vlastnosti a struktura vnitrostátní aplikace IT pro boj proti podvodům

Vnitrostátní aplikaci IT pro boj proti podvodům by měla tvořit **jediná platforma**, která shromažďuje údaje z různých zdrojů. Údaje zahrnuté v aplikaci by měly přicházet zejména ze dvou druhů zdrojů: informační databáze a provozní databáze.

Informační databáze obsahují informace o používání a místě určení finančních toků EU, které mají k dispozici orgány (nebo subjekty) odpovědné za jejich řízení. V této souvislosti by systém měl získávat tyto informace:

- ✓ příspěvky z operačních programů financovaných strukturálními fondy: informace sestavované ministerstvem hospodářství a financí nebo jiným příslušným orgánem (např. „Banca Dati Unitaria centrale“, jednotná centrální databáze v Itálii),
- ✓ financování ze společné zemědělské politiky a společné rybářské politiky: informace shromažďované ministerstvem zemědělství, potravinářství a lesnictví a agrární platební agenturou nebo jiným příslušným orgánem (např. „Sistema Informativo Agricolo Nazionale“ (S.I.A.N.), vnitrostátní zemědělský informační systém v Itálii),

- ✓ nesrovnalosti a podvody, které mají za následek ztráty pro rozpočet EU, zjištěné službami pro boj proti podvodům v každém členském státě, zaregistrované v systému pro řízení nesrovnalostí (Irregularities Management System, IMS) spravovaném Evropským úřadem pro boj proti podvodům Evropské komise (OLAF),
- ✓ dodatečné informace související se správou finančních prostředků EU používané regiony nebo jinými místními samosprávami (např. „Sistemi Informativi Locali“, lokální informační systémy v Itálii).

Provozní databáze obsahují informace, které se porovnávají a slučují s údaji v informačních databázích za účelem provedení analýzy rizik:

- ✓ databáze obsahující daňové informace týkající se potenciálních příjemců finančních toků,
- ✓ databáze obsahující firemní a finanční údaje podniků,
- ✓ záznamy o předchozích odsouzeních v trestních věcech týkající se určitých trestných činů (podvod proti státu, korupce, trestné činy v oblasti zadávání veřejných zakázek atd.) zahrnující fyzické a právnické osoby,
- ✓ záznamy o předchozích finančních ztrátách v sektoru veřejného financování přičitatelných fyzickým/právnickým osobám.

Informace z těchto databází je zapotřebí pravidelně aktualizovat v souladu s předem stanovenými termíny, které se liší podle databáze.

2) Funkce databází

Jakmile jsou získány informace z výše uvedených databází, systém by měl provést řadu operací za pomoci specifických, předem určených funkcí, které lze rozdělit do dvou kategorií: analytické funkce a informační funkce.

A) Analytické funkce

Analytické funkce by mohly zahrnovat analýzy souvislostí, analýzy rizik a zprávy, pokud jde o zpracování a porovnávání údajů prováděné analytickým softwarem za účelem poskytnutí jasného náhledu na způsoby, kterými jsou finanční prostředky EU rozdělovány v rámci země, nebo určení jednotlivých případů naznačujících abnormality, které by mohly mít praktické důsledky.

Analýza souvislostí je první funkcí, kterou se získávají konkrétní kombinace informací obsažených výlučně v informačních databázích (zejména v jednotných databázích spravovaných ministerstvem hospodářství a financí, ministerstvem zemědělství a regionálními samosprávami).

Tato funkce poskytne obecný přehled o tom, kam směřují finanční toky, a o jejich použití v rámci celé Itálie. Analýza by zejména měla vycházet z automatického seskupování financovaných projektů podle použitého fondu, typu příjemce a umístění a povahy projektů. Například použitím filtrů ROK a REGION by systém vytvořil přehled (v podobě grafu nebo tabulky) všech projektů financovaných ve zvoleném roce a zvolených regionech pro každý typ fondu.

Výsledky by mohly být dále zpřesněny příslušnými vyhledávacími filtry, které mimo jiné vytvářejí stromovou strukturu uvádějící fáze výsledků získaných po použití jednotlivých nastavení vyhledávání zvolených v daném okamžiku.

Začneme-li například s projekty financovanými Evropským sociálním fondem v daném regionu, bylo by možné použít „územní“ filtr s cílem získat číselný údaj pro každou jednotlivou provincii v daném regionu (úroveň detailu, kterého lze dosáhnout za pomoci téhož nastavení pro další rozčlenění projektů pro každou jednotlivou obec).

Analýza rizik je další funkcí, kterou by platforma boje proti podvodům měla být schopna provádět a která by poskytla seznamy příjemců veřejných finančních prostředků, kteří by mohli představovat riziko nesrovnalostí.

Systém by vypočítal toto riziko s ohledem na osoby, jakož i na společnosti na základě shody jednotlivých subjektivních profilů s konkrétními faktory stanovenými při zřízení platformy.

V zásadě pro každého zaevidovaného příjemce finančních prostředků EU by systém pro boj proti podvodům měl vypočítat „*index celkového rizika*“ za pomoci vážené kombinace stejnorodých kategorií nastavení. Systém by například mohl být nastaven na pět kategorií předem zvolených parametrů nastavení za účelem výpočtu úrovně rizika příjemců finančních prostředků, tj.:

- ✓ „předchozí odsouzení v trestních věcech“ uvádějící veškerá předchozí odsouzení v trestních věcech (potenciálního příjemce finančních prostředků) týkajících se podvodu, který měl za následek ztráty pro rozpočet EU nebo vnitrostátní rozpočet,
- ✓ kromě těchto trestných činů by systém mohl být schopen určit předchozí odsouzení za jiné druhy trestných činů, které by mohly být považovány za úzce související s podvody, které mají za následek ztráty pro rozpočet EU a vnitrostátní rozpočet, jako jsou trestné činy proti veřejné správě (korupce a úplatkářství), daňové trestné činy a praní špinavých peněz, včetně výnosů z organizované trestné činnosti,
- ✓ záznamy o předchozích způsobených finančních ztrátách s uvedením jakýchkoli předchozích zjištění (týkajících se potenciálního příjemce finančních prostředků),
- ✓ daňové riziko, které by přihlíželo k jakýmkoli anomáliím a porušením, pokud jde o daňové povinnosti, jako jsou například nepodání daňového přiznání v souladu s daňovými zákony nebo v případech, kdy fyzická nebo právnická osoba uskutečňuje zahraniční finanční transakce,
- ✓ finanční riziko s uvedením četnosti přístupu k financování z rozpočtu EU pro tutéž fyzickou nebo právnickou osobu nebo zda sídlo přijímající společnosti neodpovídá regionu, v němž je financovaný projekt umístěn,
- ✓ podnikové riziko, které by posuzovalo aspekty naznačující anomálie související s podnikovou strukturou a akcionářským řetězcem. To se týká držby akcií v rámci hospodářských činností, které jsou financovány nebo které skončily krátce po obdržení plateb.

K těmto parametrům by se mělo přihlídnout v případě osob, u nichž se provádějí kontroly, a v souvislosti s dalšími jednotlivci, jež jsou s takovými osobami propojeny,

například členové jejich rodiny, s nimiž žijí ve společné domácnosti, nebo funkcionáři v dceřiných společnostech.

Výsledky zprávy by měly být prezentovány buď v podobě grafu, nebo zvýrazněním jmen červeně, žlutě nebo zeleně podle úrovně rizika, nebo přiřazením procenta uvádějícího míru rizika dotčených osob.

Zprávy o analýze konkrétních rizik může automaticky vytvářet systém pro boj proti podvodům. Tyto zprávy zohledňují případy konkrétních rizik vycházejících z praktických zkušeností získaných v odvětví. Následuje několik příkladů takovýchto zpráv o analýze konkrétních rizik:

- ✓ „*Ztráty pro rozpočet EU*“: Tyto zprávy by měly zahrnovat, ve vhodném formátu pro každého příjemce, počet zpráv o podvodech proti EU a celkový počet zpráv o podvodech, aby bylo možné stanovit tendenci k páchání trestných činů v této oblasti.
- ✓ „*Umístění projektů*“ / „*Umístění pozemku*“: Tyto zprávy by mohly uvádět všechny příjemce finančních prostředků EU, kteří mají sídlo v jiném regionu, než ve kterém je umístěn projekt nebo pozemek (v případě financování v rámci společné zemědělské politiky).
- ✓ „*Abnormální okolnosti*“: V jiných případech by systém mohl upozornit na náznaky možných nesrovnalostí, které by jako takové mohly být podrobeny důkladnějšímu operačnímu přezkoumání. V této souvislosti by mohla *zpráva o dvojité fakturaci* uvádět, které osoby zřejmě použily tytéž doklady k prokázání výdajů (faktury) ve více než jednom projektu financovaném z veřejných prostředků.

B) Informační funkce

Informační funkce, včetně karty vlastního vyhledávání a profilu, zejména pro účely zjišťování skutečností, neboť by poskytovaly všechny informace o registrovaných osobách, které jsou v systému dostupné, souhrnně a uspořádaně.

Funkce přizpůsobeného vyhledávání by měla být jednou z těchto funkcí, které uživateli umožní vyhledávat volbou (z příslušných panelů) určitých předem určených nastavení, například:

- ✓ územní rozsah projektu,
- ✓ místo bydliště příjemce,
- ✓ identifikační číslo / identifikační číslo pro účely DPH.

Funkce karty profilu by měla poskytovat kompletní soubor informací dostupných v systému pro každou registrovanou osobu, včetně informací o kategorii rizika příslušné osoby. Tento soubor by měl být dostupný po zadání daňového identifikačního čísla nebo identifikačního čísla pro účely DPH do příslušného pole nebo po kliknutí na odkazy zahrnuté do výše popsaných analytických nástrojů.

Informace v souboru musí být rozděleny do samostatných oddílů pro každý předmět k usnadnění navigace, kterou lze přizpůsobit podle požadavků uživatele. Například oddíl „financování“ by měl poskytovat informace o celkovém počtu grantů získaných konkrétní

fyzickou nebo právnickou osobou a celkovou částku uvedeného financování. Tento číselný údaj by pak mohl být dále rozepsán na všechny roky, v nichž uvedená osoba obdržela platby.

Je třeba uvést, že základem systému pro boj proti podvodům musí být karta profilu, která by měla získáváním a propojováním informací shromážděných v souvislosti se zaregistrovanými osobami z tohoto systému učinit jakýsi „rejstřík“ příjemců finančních prostředků EU.

2.2.5. Zdroje informací pro zjišťování rizik

Členské státy mají k dispozici celou řadu nejrůznějších dokumentů, které vznikají každý rok na vnitrostátní i mezinárodní úrovni. Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj, Mezinárodní měnový fond, Světová banka, Evropská komise a Evropský parlament vydávají četné zprávy, které mohou být pro členské státy užitečné.

Z posledních dokumentů, které by mohly stát za pozornost, lze uvést například:

- výroční zprávy Komise o ochraně finančních zájmů EU,
- zvláštní dokumenty, např. seznamy varovných signálů¹⁶, pokyny ohledně střetu zájmů a padělaných dokumentů, příručka týkající se úlohy auditorů atd.,
- přehled anonymizovaných případů týkajících se strukturálních opatření vypracovaný úřadem OLAF (2011),
- auditní zprávy vypracované auditory Komise,
- auditní zprávy Evropského účetního dvora,
- auditní zprávy vnitrostátních kontrolních úřadů,
- výsledky ověřování a kontrol řídicího orgánu,
- zprávy EU, např. zprávu o boji proti korupci v EU,
- studii společnosti Price Waterhouse Coopers o nákladech korupce v oblasti zadávání veřejných zakázek,
- pokyny z profesních standardů vydávaných radou IASB (mezinárodní účetní standardy ISA) pro hodnocení/audit kontrolních činností a rizika a postupů kontrolního prostředí,
- vnitrostátní portály pro zadávání veřejných zakázek,
- platné vnitrostátní právní předpisy,
- rámec regulačních orgánů pro dodržování předpisů, pokud jde o *whistleblowing*, podvody a korupci.

Užitečné mohou být také další zdroje: dotazníky, praktické semináře a setkání s odpovědnými pracovníky a zaměstnanci, semináře/konference/akce za účelem výměny osvědčených postupů na vnitrostátní či mezinárodní úrovni.

¹⁶ Varovný signál je ukazatel možného podvodu, korupce atd. Signalizuje, že něco není tak, jak má být, a že může být zapotřebí provést další šetření.

3. Fáze vypracování

3.1. Stanovení cílů

Tato část se zabývá stanovením cílů vnitrostátní strategie boje proti podvodům, tj. formulováním opatření, jejichž prováděním by měly být dosaženy cíle, a ukazatelů výkonnosti pro měření výsledků provádění. Jako takové cíle vnitrostátní strategie boje proti podvodům představují plán, podle kterého členské státy hodlají v příštích letech bojovat proti podvodům ve výdajové a příjmové části rozpočtu.

Cíle by měly být přímo a logicky provázány s výsledky, pokud jde o současný stav, a s výsledky, k nimž se došlo při posuzování rizika podvodů v přípravné fázi. Měly by také zohledňovat celkové vnitrostátní priority členského státu, pokud jde o výdajovou a příjmovou část rozpočtu a boj proti podvodům. To znamená, že cíle by také měly vycházet z potenciální vnitrostátní strategie boje proti podvodům/korupci, pokud již byla zavedena, a/nebo na ni být alespoň navázány. V neposlední řadě by se také měly řídit doporučeními EU.

Cíle by měly být konkrétní, měřitelné, dosažitelné, reálné/relevantní a časově vázané. Nemělo by jich být moc, aby bylo umožněno řádné a reálné provádění a sledování vnitrostátní strategie boje proti podvodům. Cíle by měly jednoznačně vyjadřovat a reflektovat priority, které si členský stát v boji proti podvodům stanovil. Cíle by měly být reálné vzhledem k dostupným zdrojům.

Formulace každého cíle by měla být dynamická a ukazovat cestu, kterou se má jít. Například cíl uvedený jako „budování kapacit“ není výmluvný. Podstatu cíle lépe vyjadřuje formulace „posilování správní kapacity za účelem lepšího řešení podvodů poškozujících EU a vnitrostátní rozpočet“.

Cíle by měly pokrývat všechny fáze cyklu boje proti podvodům. Je důležité zvážit každou fázi, jmenovitě prevenci, odhalování, vyšetřování/stíhání a zpětné získávání prostředků / sankce. Přesto nejsou jednotlivé fáze tohoto cyklu izolované, nýbrž úzce provázané. Zajistit náležitý tok informací a spolupráci mezi subjekty odpovědnými za každou z fází je stejně důležité jako zaměřit se na každou fázi samu o sobě.

Rychlé předávání klíčových informací a úplná spolupráce mezi donucovacími orgány a řídicími, certifikačními či auditními orgány před zahájením vyšetřování, v jeho průběhu i po jeho ukončení zajistí, že bude vyšetřování účinné. Řídicí orgány budou také moci přijímat správná rozhodnutí ohledně sledování souborů, zejména v souvislosti s preventivními opatřeními, jako je blokování či pozastavení plateb. Kromě zpětného získávání prostředků má silný odrazující účinek i vysoká míra reaktivity a váha přijímaných opatření.

Níže je uvedeno několik příkladů cílů:

- zajistit prostředí, které nebude umožňovat podvody (vytvoření vhodného právního prostředí),
- prosazovat předcházení podvodům mezi veřejností a zaměstnanci,
- maximalizovat účinnost kontrol,

- zavést politiku *whistleblowing*,
- zavést program pro vzdělávání, odbornou přípravu a získávání obecného povědomí v oblasti podvodů,
- zajistit spolehlivý systém zpětného získávání prostředků v případě vzniku ztrát.

Vzor naleznete v **příloze 9 – Vzor pro stanovení cílů**. Navíc dokument „Praktické kroky směřující k vypracování vnitrostátní strategie boje proti podvodům“¹⁷ může poskytnout příklad, jak mohou být cíle strukturovány a přímo propojeny s výsledkem fáze posuzování.

3.2. Stanovení opatření

Zatímco cíle odrážejí zamýšlený výsledek, opatření ukazují cestu k dosažení tohoto výsledku. Opatření jsou tedy konkrétnější než cíle. Kromě toho jeden cíl může být uskutečněn provedením více než jednoho opatření. Je proto důležité zvolit jedno či více opatření, která jsou nejúčinnější a nejefektivnější, pokud jde o dosažení cíle. V neposlední řadě každé opatření by mělo být doprovázeno vhodným ukazatelem výkonnosti.

Případná opatření by mohla zahrnovat:

- ✓ zavedení politiky pro *whistleblowing*,
- ✓ upevnění koordinace a spolupráce mezi příslušnými vnitrostátními orgány, pokud jde o výměnu poznatků o schématech podvodů,
- ✓ zlepšení legislativních a metodických pokynů,
- ✓ akce zvyšující povědomí veřejnosti,
- ✓ vypracování postupu pro řešení zjištěných nesrovnalostí a podezření z podvodu v souvislosti s výdajovou a příjmovou stranou rozpočtu,
- ✓ rozvinutí potenciálu nástrojů pro vytěžování dat a pro hodnocení rizik, které umožní odhalovat rizikové faktory na úrovni jednotlivých projektů,
- ✓ posílení spolupráce mezi subjekty státní správy působícími v oblasti zadávání veřejných zakázek a kontroly hospodářské soutěže,
- ✓ posílení bezúhonnosti a řešení střetu zájmů při zadávání veřejných zakázek,
- ✓ vypracování příručky pro úředníky zapojené do zadávání veřejných zakázek pro řešení nesrovnalostí, podvodů a korupce v souvislosti s finančními prostředky EU,
- ✓ posílení výměny zkušeností mezi vnitrostátními orgány a evropskými partnery (úřadem OLAF, příslušnými generálními ředitelstvími Komise a ostatními členskými státy).

¹⁷ Ref. Ares(2015)5642419 – 7/12/2015.

Příklad opatření propojených s cíli:

Cíle	Opatření
Zajistit prostředí, které nebude umožňovat podvody (vytvoření vhodného právního prostředí)	Analýza stávajícího právního rámce upravujícího vyšetřování a stíhání podvodů proti finančním zájmům EU ve spolupráci s vyšetřujícími a soudními orgány
	Vypracování a přijetí změn stávajících předpisů nebo přijetí nových předpisů v závislosti na výsledcích analýzy právního rámce upravujícího vyšetřování a stíhání podvodů proti finančním zájmům EU
Prosazovat předcházení podvodům mezi veřejností a zaměstnanci	Vypracování a přijetí komunikační strategie konkrétně zaměřené na předcházení nesrovnalostem a podvodům ve výdajové a příjmové části rozpočtu, která bude začleněna do obecné komunikační strategie
	Provádění komunikačních činností v souladu s komunikačním akčním plánem doplňujícím komunikační strategii
Posílit stíhání případů	Komplexní posouzení potřeb odborné přípravy
	Vytvoření/změna programů odborné přípravy tak, aby naplňovaly vzdělávací potřeby zaměstnanců orgánů systému řízení a kontroly, vyšetřovacích a soudních orgánů
	Organizování vhodných kurzů odborné přípravy pro zaměstnance orgánů systému řízení a kontroly, vyšetřovacích a soudních orgánů

Užitečným opatřením, které může přispět k řadě cílů, je mezinárodní spolupráce v podobě studijní návštěvy.

Studijní návštěva je krátký pobyt na omezenou dobu (několik dní nebo týdnů) v hostitelské zemi připravený pro jednotlivce nebo skupinu. Obecně zahrnuje prezentace a návštěvy v místních orgánech. Navíc se jedná o vynikající příležitost pro diskuzní fóra, výměnu informací a zkušeností a studium témat společného zájmu. Další přidanou hodnotou studijní návštěvy je příležitost navázat kontakty a vytvořit síť mezi kolegy z různých zemí.

Kromě toho spolupráce, diskuze o otázkách spojených s prací a sdílení různých názorů poskytují organizátorům a účastníkům pevný základ pro zlepšování jejich pracovních metod/postupů a mohou být užitečné pro budoucí společné projekty.

PŘÍKLAD

Studijní návštěvy uskutečněné Chorvatskem

V rámci programů TAIEX a Hercule II zástupci odboru pro boj proti nesrovnalostem a podvodům (dále jen „SCIF“) z Chorvatska navštívili bulharskou AFCOS, maltskou AFCOS a DLAF (Rumunsko). Studijní návštěvy byly velmi úspěšné. Kolegové z hostitelských zemí (Malta, Bulharsko a Rumunsko) proto navštívili Chorvatsko za účelem další výměny znalostí a zkušeností získaných během své spolupráce nejen se zástupci odboru SCIF, ale také se zástupci z jiných vnitrostátních orgánů.

3.3. Stanovení ukazatelů výkonnosti

Ukazatele výkonnosti jsou klíčové prvky, které ukazují, jaký pokrok byl učiněn nebo jakých výsledků bylo dosaženo při plnění cílů. Budou použity pro podávání zpráv o strategii boje proti podvodům a pomohou při posuzování dopadu provádění strategie.

Ukazatele výkonnosti mohou být kvantitativní nebo kvalitativní.

- ✓ Kvantitativním ukazatelem může být:
 - počet: např. počet dohod o spolupráci uzavřených mezi příslušnými orgány (auditními, soudními apod.) (ks),
 - procentní podíl vyjadřující určitý výrok: např. počet kurzů odborné přípravy (ks) / počet účastníků podle programu (osoby)/rok,
 - procentní podíl vyjadřující dosažený pokrok: např. PPP (rok n) – PPP (rok n–1) / PPP (rok n–1) * 100 (kde PPP = počet případů podezření z podvodu postoupených řídicími, certifikačními nebo auditními orgány soudním orgánům).
- ✓ Kvalitativním ukazatelem může být:
 - výrok s odpovědí ano/ne: např. etický kodex: ano,
 - posouzení úrovně shody založené na stupnici (vysoká, střední, nízká).

Kvalitativní ukazatel lze považovat za subjektivnější ukazatel než ukazatel kvantitativní. Zároveň však může být ve srovnání s kvantitativním ukazatelem relevantnější a mít větší výpovědní hodnotu. Kromě toho je třeba mít na paměti, že ukazatele by neměly být analyzovány a komentovány jako jednotlivé na sobě nezávislé informace, nýbrž s přihlédnutím k souvislostem a ve vztahu k ostatním ukazatelům. Ukazatele by mělo být snadné stanovit a/nebo vypočítat. Jejich hodnocení by tudíž nemělo být zátěží, ale mělo by vycházet ze stávajících a spolehlivých nástrojů (jako je stávající databáze používaná pro odbornou přípravu, pro hlášení případů podvodu (IMS) atd.), z nichž lze snadno a rychle čerpat klíčové prvky. Ukazatele by také měly být snadno ověřitelné, aby se zajistila naprostá transparentnost pro veřejnost, a zachovala se tak její důvěra. Vhodně zvolené ukazatele budou mít klíčový význam pro posuzování dopadu provádění strategie, a potažmo pro její aktualizaci

a/nebo revizi v pravý čas. Tímto způsobem jsou ukazatele zásadní součástí strategie boje proti podvodům, neboť se jimi měří pokrok dosažený při plnění cílů.

Příklady ukazatelů

Cíle	Opatření	Ukazatele
Zajistit prostředí, které nebude umožňovat podvody (vytvoření vhodného právního prostředí)	Provedení analýzy právního rámce upravujícího vyšetřování a stíhání podvodů proti finančním zájmům EU ve spolupráci s vyšetřujícími a soudními orgány	Provedená analýza právního rámce upravujícího vyšetřování a stíhání podvodů proti finančním zájmům EU Zpráva o analýze právního rámce upravujícího vyšetřování a stíhání podvodů proti finančním zájmům EU vypracovaná a schválená všemi zúčastněnými stranami
	Vypracování a přijetí změn stávajících předpisů nebo přijetí nových předpisů v závislosti na výsledcích analýzy právního rámce upravujícího vyšetřování a stíhání podvodů proti finančním zájmům EU	Změna předpisů (počet)/rok
Prosazovat předcházení podvodům mezi veřejností a zaměstnanci	Vypracování a přijetí komunikační strategie konkrétně zaměřené na předcházení nesrovnalostem a podvodům ve výdajové a příjmové části rozpočtu, která bude začleněna do obecné komunikační strategie	Vypracovaná a přijatá komunikační strategie konkrétně zaměřená na předcházení nesrovnalostem a podvodům ve výdajové a příjmové části rozpočtu
	Provádění komunikačních činností v souladu s komunikačním akčním plánem doplňujícím komunikační strategii	V souladu s komunikačním akčním plánem doplňujícím komunikační strategii zaměřenou na předcházení nesrovnalostem a podvodům ve výdajové a příjmové části rozpočtu
Posílit stíhání případů	Posouzení potřeb odborné přípravy v oblasti ochrany finančních zájmů EU	Provedená analýza potřeb odborné přípravy Vypracovaná vzdělávací strategie v oblasti ochrany finančních zájmů EU
	Vytvoření/změna programů odborné přípravy v oblasti boje proti podvodům ohrožujícím finanční zájmy EU tak, aby byly naplněny potřeby odborné přípravy vyšetřovacích a soudních orgánů	V souladu se vzdělávací strategií v oblasti ochrany finančních zájmů EU

	Organizování vhodné odborné přípravy v oblasti boje proti podvodům ve výdajové a příjmové části rozpočtu pro zaměstnance vyšetřovacích a soudních orgánů	Počet vyšetřovatelů, kteří absolvovali odbornou přípravu v oblasti boje proti podvodům ve výdajové a příjmové části rozpočtu Počet státních zástupců, kteří absolvovali odbornou přípravu v oblasti boje proti podvodům ve výdajové a příjmové části rozpočtu
Zajistit spolehlivý systém zpětného získávání prostředků v případě vzniklých ztrát		Průměrný objem finančních prostředků získaných zpět prostřednictvím soudů

4. Vytvoření akčního plánu

4.1. Obsah akčního plánu

Strategii boje proti podvodům by měl doplňovat podrobný akční plán, jenž přemění cíle v akce/opatření. Akční plán by měl vypracovat útvar odpovědný za vnitrostátní strategii boje proti podvodům s pomocí vytvořené skupiny odborníků. V této fázi je nezbytná spolupráce všech zapojených subjektů, aby se zajistilo, že všichni mají možnost a schopnost splnit úkol a že termíny jsou přiměřeně nastaveny a zohledňují všechna požadovaná řízení. Toto je zásadní zejména v případech, kdy má prováděcí subjekt omezenou právní moc vynutit naplnění opatření, protože jinak nebude mít akční plán žádný praktický důsledek.

V této fázi je klíčovým aspektem posouzení nákladů a přínosů a dostupnost lidských zdrojů. Největší úsilí je třeba zaměřit na prioritní opatření. Jasnou představu o prioritách by měly poskytnout výstupy, pokud jde o současný stav, a posouzení rizika podvodů.

Pro vypracování účinných a efektivních opatření mají členské státy k dispozici celou řadu nástrojů. Přijetí opatření by členské státy měly zvážit v těchto oblastech:

- navrhování právních předpisů,
- organizace,
- řízení,
- postupy,
- prostředky a zdroje,
- spolupráce příslušných orgánů na vnitrostátní úrovni,
- spolupráce na úrovni EU (s Komisí a dalšími členskými státy).

Akční plán je založen na stanovených **prioritách** a odpovídajících cílech. Příslušným orgánům přiznává odpovědnost za provádění těchto priorit a za odpovídající následná opatření. Tyto priority by měly představovat hlavní oblasti, v nichž strategie může přispět ke zlepšení opatření proti podvodům. V akčním plánu by měly být také stanoveny povinnosti jednotlivých subjektů / partnerů AFCOS v rámci členského státu, kterým se bude v případě potřeby dostávat podpory od dalších partnerů, např. EU a/nebo vnitrostátních orgánů.

Akční plán by měl zahrnovat konkrétní **úkoly** přidělené příslušným subjektům, které jsou odpovědné za jejich provedení, a cílové lhůty pro jejich splnění. Tyto úkoly by měly být rozděleny podle oblastí uvedených ve vnitrostátní strategii boje proti podvodům a v souladu s uvedenou strategií.

Každý úkol je nezbytné posoudit z hlediska zajištění součinnosti a z hlediska podpory integrovaného přístupu. Akční plán by měl například zohledňovat skutečnost, že fondy EU jsou využívány ke zlepšování životních podmínek občanů EU, k zajišťování růstu a k vytváření pracovních míst. Jsou-li finanční prostředky z rozpočtu zneužívány, splnění tohoto cíle je ohroženo.

V zájmu plnění cílů, které byly stanoveny v rámci strategie boje proti podvodům, mohou být jednotlivá opatření realizována formou projektů. Za účelem provádění vnitrostátní strategie boje proti podvodům a souvisejícího akčního plánu by v každém členském státě měla být vytvořena strukturovaná síť orgánů. Jejich úkolem by bylo zajišťovat systematické provádění, hodnocení a sledování vnitrostátní strategie boje proti podvodům a akčního plánu a v případě potřeby jejich aktualizaci a revizi.

4.2. Období, na které se vztahuje akční plán

Jelikož akční plán vychází z priorit stanovených ve vnitrostátní strategii boje proti podvodům a v souvisejících cílech, bude zahrnovat konkrétní úkoly. To znamená, že akční plán bude neustále aktualizován a revidován po celou dobu jeho platnosti. Navrhovaným přístupem není navázání doby trvání akčního plánu na dobu trvání strategie. Vnitrostátní strategie boje proti podvodům představuje obecné pokyny pro členské státy zasazené do doby trvání víceletého finančního rámce nebo mimo něj, zatímco akční plán bude znamenat provádění konkrétních úkolů.

Doporučeným přístupem je stanovení **ročního** akčního plánu, který se bude hodnotit na konci každého kalendářního roku.

PŘÍKLAD

Akční plán Bulharska

V Bulharské republice je vnitrostátní strategie pro prevenci a potírání nesrovnalostí a podvodů ohrožujících finanční zájmy Evropské unie na období 2014–2020 doplněna akčním plánem na období 2015–2016, který již byl pro rok 2016 uskutečněn. Bulharské zkušenosti ukazují, že i dvouletý plán je příliš dlouhý a nemohl nejlépe řešit současné úkoly a otázky strategie. Počínaje rokem 2017 se plán stanoví s omezením na daný kalendářní rok a bude se hodnotit na konci každého kalendářního roku.

Hodnocení akčního plánu by mělo být prováděno pravidelně (intervaly v rozmezí od půl roku do dvou let). Dosahovaný pokrok by měl být průběžně porovnáván s cíli a strategie by měla být aktualizována na základě výsledků tohoto porovnání. Jako proveditelné se ukázalo zveřejnění akčního plánu jako samostatného dokumentu, takže strategii nebude nutné měnit při každém hodnocení a revizi akčního plánu.

4.3. Možná úloha AFCOS při vytváření akčního plánu

V závislosti na organizační struktuře v jednotlivých členských státech by provádění akčního plánu mohla sledovat vnitrostátní koordinační služba pro boj proti podvodům (AFCOS). AFCOS se může ujmout vedoucí úlohy a mobilizovat dotčené partnery a podpořit je, aby navrhli opatření a zavázali se k výsledkům, pokud jde o ukazatele a výsledky.

Služba AFCOS by mohla o provádění akčního plánu každoročně předkládat zprávu (za období od 1. ledna do 31. prosince). Po dvou letech by AFCOS mohla vytvořit revidovaný akční plán, a to v podobném formátu, jaký byl použit pro původní plán.

III. Hodnocení a aktualizace vnitrostátní strategie boje proti podvodům

Účelem sledování a hodnocení vnitrostátní strategie boje proti podvodům je zjistit, zda je strategie koncipována tak, aby poskytla ujištění, pokud jde o dosažení cílů účinnosti a efektivity boje proti podvodům a ochranu finančních zájmů Unie.

Strategie by proto měla být otevřeným dokumentem: musí být přizpůsobována a aktualizována s přihlédnutím k hlavním strukturálním a/nebo organizačním změnám, vývoji schémat podvodů, které se mohou v průběhu času objevit atd.

1. Hodnocení strategie

Kritéria hodnocení by měla být zaměřena tak, aby bylo možné určit:

- ✓ do jaké míry odpovídají výsledky provádění strategie cílům stanoveným ve strategii,
- ✓ poměr nákladů, které za účelem dosažení předpokládaných výsledků skutečně vznikly, a nákladů, jež byly odhadovány v době, kdy byla strategie formulována,
- ✓ naplnění činností a termínů stanovených v akčním plánu.

Aby bylo sledování a hodnocení vnitrostátní strategie boje proti podvodům co nejsnazší, může být užitečné pro tyto účely vypracovat pokyny nebo návody.

Vedoucí úlohu při sledování a hodnocení by měla převzít vnitrostátní služba AFCOS nebo jiný příslušný subjekt, který koordinuje provádění vnitrostátní strategie boje proti podvodům. V případě potřeby může takovýto subjekt určit vláda. Je nezbytné, aby tento subjekt získal plnou politickou podporu vlády členského státu, aby byl zajištěn bezproblémový proces sledování a hodnocení.

Určený subjekt by měl shromažďovat údaje a informace od těchto zúčastněných stran:

- subjekty odpovědné za řízení, provádění, certifikaci, audit, vyšetřování, vymáhání práva, stíhání a ukládání sankcí (např. řídicí, certifikační, auditní, kontrolní a vyšetřovací orgány, zprostředkující subjekty, AFCOS, soudy atd.),
- osloveny by rovněž měly být subjekty odpovědné za dohled a sledování v souvislosti s projekty financovanými z prostředků Unie (např. orgány pro hospodářskou soutěž, zadávání veřejných zakázek, daňové a celní orgány).

Zajištění bezproblémové spolupráce s celou řadou zúčastněných stran v oblasti boje proti podvodům je pro řádné zhodnocení vnitrostátní strategie boje proti podvodům zásadní. Kromě toho může být při hodnocení užitečná spolupráce s odborníky z nevládních organizací, např. pro zvýšení nestrannosti pohledu na proces a motivaci k zapojení široké veřejnosti.

Sledování může být buď průběžné, nebo periodické. Obvykle využívá kvantitativní metody a nezaměřuje se na příčinnou souvislost. Slouží ke shromažďování údajů o plnění stanovených úkolů, cílů a úrovní.

Hodnocení je třeba provádět periodicky, v rámci stanovených časových rámců (např. každých šest měsíců nebo každý rok / každé dva roky, v krátkodobém, střednědobém,

dlouhodobém horizontu). V rámci průběžného hodnocení nebo hodnocení v polovině období je vhodné zvážit, zda je za účelem dosažení stanovených cílů nezbytné strategii aktualizovat. Je zapotřebí vypracovat průběžnou hodnotící zprávu.

Závěrečné hodnocení by mělo být provedeno na konci období stanoveného ve strategii. Toto hodnocení bude kvantifikovat výsledky provádění strategie a stane se východiskem pro příští strategii.

Mělo by se zaměřit na systém provádění strategie a určit silné a slabé stránky, které ovlivňují schopnost stran zapojených do boje proti podvodům odhalovat a eliminovat rizika podvodů. Určí důvody nedosažení cílů a nesplnění priorit.

Zvláštní pozornost je třeba věnovat tomu, zda výsledky analýzy rizika podvodů byly začleněny do vnitrostátní strategie boje proti podvodům.

Provedení hodnocení není samo o sobě konečným cílem. Řádné hodnocení by mělo:

- ✓ pokrývat celý cyklus boje proti podvodům a všechny části vnitrostátní strategie boje proti podvodům včetně doprovodného akčního plánu,
- ✓ přezkoumat, zda a do jaké míry jsou definovaná opatření a definované činnosti relevantní, efektivní a účinné s ohledem na stanovené cíle,
- ✓ určit poměr nákladů, které za účelem dosažení předpokládaných výsledků skutečně vznikly, a nákladů odhadovaných v době, kdy byla strategie formulována,
- ✓ stanovit, do jaké míry byly dodrženy činnosti a lhůty stanovené v akčním plánu,
- ✓ zjistit, jakých zlepšení bylo dosaženo a jaké jsou trendy a důsledky pro příští období,
- ✓ pomoci získat jasnou představu o pokroku dosaženém v boji proti podvodům,
- ✓ pomoci odpovídajícím způsobem nastavit funkční mechanismy a nástroje boje proti podvodům, provést opravy a změnit/aktualizovat vnitrostátní strategii boje proti podvodům a její akční plán. Je třeba přihlídnout jak k hlavním strukturálním a/nebo organizačním změnám, které mohly nastat, tak k trendům zaznamenaným ve schématech podvodů,
- ✓ zahrnout návrhy na specifikaci změn/aktualizací vnitrostátní strategie boje proti podvodům a jejích součástí pro zvýšení účinnosti a efektivity ochrany finančních zájmů Unie,
- ✓ přinést závěry, které by pomohly navrhnout doporučení pro aktualizaci a úpravu dokumentu tak, aby bylo v rámci boje proti podvodům a ochrany finančních zájmů EU dosaženo prokazatelného pokroku a hmatatelných výsledků,
- ✓ navrhnout řešení problémů a způsoby odstranění překážek řádného provádění vnitrostátní strategie boje proti podvodům.

Poskytnuté/získané informace zahrnují dostatečně jasné a konkrétní údaje, které se mají použít při hodnocení opatření a úkolů formulovaných v akčním plánu vnitrostátní strategie boje proti podvodům.

Pro posouzení ukazatelů je klíčovou otázkou, kterou je třeba si položit, zda je konkrétní kvantitativní ukazatel schopen přinést smysluplné, objektivní a přesvědčivé informace. Kromě toho může být přezkoumán příčinný vztah (tj. „pokud–pak“) mezi

činnostmi a výsledky. Hodnotitel může klást otázky jako například: Co se stane, pokud nebyla provedena analýza rizik? Co se stane, pokud není konkrétní ukazatel měřitelný? Jaké jsou důsledky neprovedení změny?

Pro získání detailní představy o postupu i o trendech jak ve schématech podvodů, tak v boji proti podvodům by metodika měla klást důraz na kvalitativní ukazatel (např. získávání nových dovedností osobami zapojenými do ochrany zájmů Unie, odstraňování nedostatků v právních předpisech a předkládání návrhů právních předpisů neumožňujících podvody atd.) a odrážet kvantitativní údaje (např. opatření přijatá v souvislosti s množstvím, počtem, procenty atd.).

V neposlední řadě je zapotřebí vypracovat zprávu o hodnocení, jak v polovině období, tak závěrečnou. Zpráva by měla zahrnovat:

- ✓ popis metodiky hodnocení,
- ✓ posouzení míry naplňování cílů,
- ✓ závěry a následná doporučení, která by měla být formulována jasně a jednoznačně, měla by být snadno pochopitelná, založená na ověřitelných zjištěních a měla by reagovat na zjištěná rizika a problémy podvodů.

2. Aktualizace strategie

Aktualizace a přizpůsobení strategie mohou znamenat:

- aktualizaci a/nebo revizi cílů,
- změnu plánování a řízení zdrojů,
- úpravu ukazatelů,
- aktualizaci lhůt,
- úpravu a/nebo aktualizaci stávajících opatření, akcí a činností,
- zavedení nových opatření, akcí a činností.

Výsledky každého hodnocení vnitrostátní strategie boje proti podvodům by měly být oznámeny zúčastněným stranám zapojeným do boje proti podvodům a zveřejněny ve výroční zprávě.

Aktualizace akčního plánu a strategie na delší období, než v současné době pokrývají:

Vnitrostátní strategie boje proti podvodům a akční plán by mohly být aktualizovány – nejen pokud jde o obsah, ale také z hlediska časového rámce, který pokrývají. Jelikož akční plán vychází z priorit stanovených ve vnitrostátní strategii boje proti podvodům a v souvisejících cílech, bude zahrnovat konkrétní úkoly, což znamená, že bude neustále aktualizován nebo revidován po celou dobu jeho platnosti, ale neměl by být prodlužován na dobu delší, než pokrývá strategie. Doporučeným přístupem je stanovení ročního akčního plánu, který se bude hodnotit na konci každého kalendářního roku. Pokud jde o vnitrostátní strategii boje proti podvodům, její aktualizace je vhodnější, pokud se nevztahuje k aktuálnímu období operačních programů.

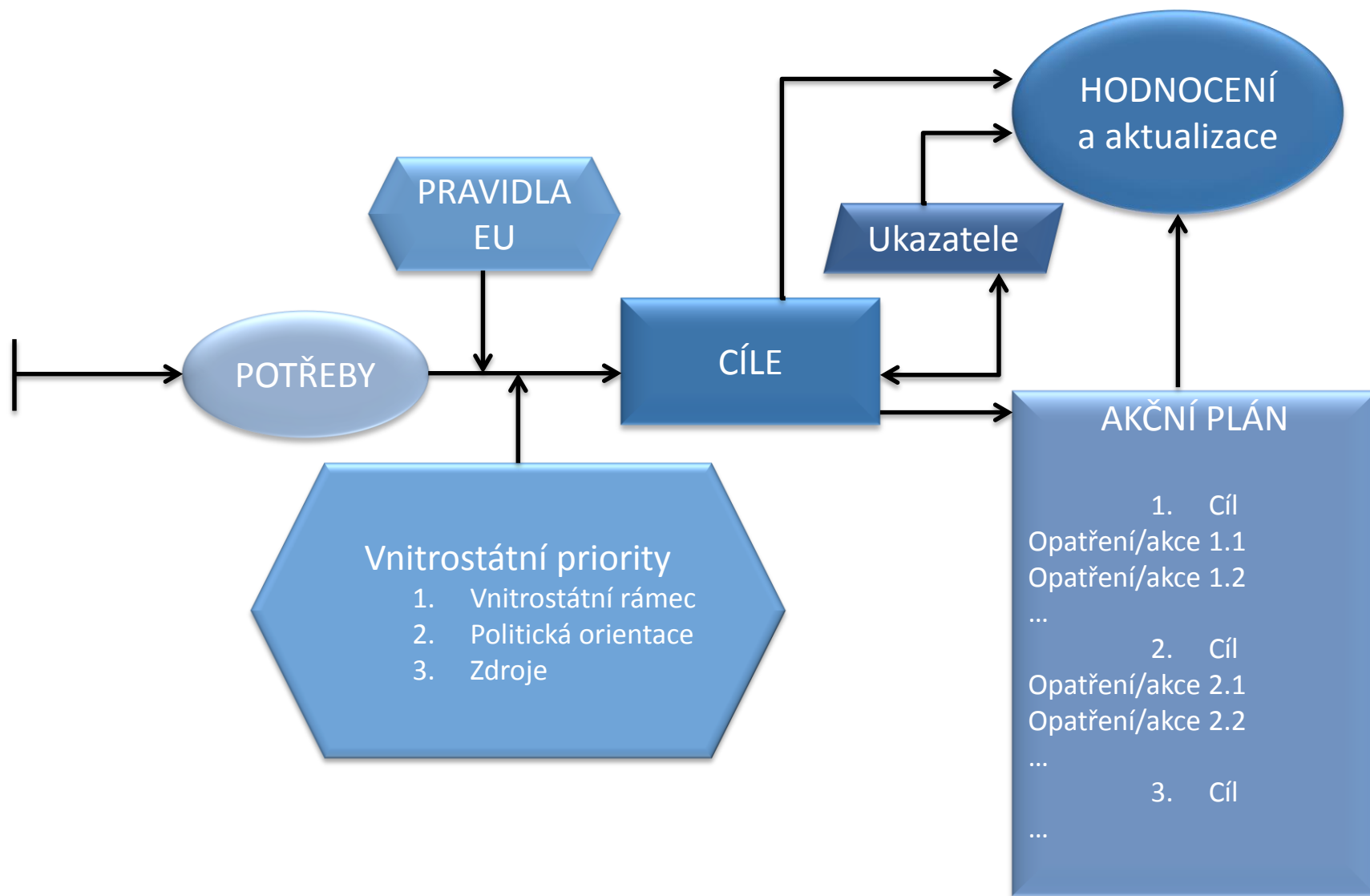
Aktualizace by měla přihlížet k různým faktorům, jako jsou například:

- K jakému období se strategie / akční plán vztahuje?
- Jaká je potřeba prodloužit strategii / akční plán?
- Jsou splněny ukazatele strategie / akčního plánu?
- Je prodloužení stávající strategie / stávajícího akčního plánu upřednostňováno před vytvořením nové strategie / nového akčního plánu?
- Existuje nový regulační rámec na úrovni EU / členských států, který vyžaduje hlubší změny?
- Blíží se stávající programové období ke konci?

Proces aktualizace strategie / akčního plánu by mohl vycházet z know-how získaného při jejich vypracovávání.

Přílohy

Příloha 1 – Vývojový diagram procesu vytváření vnitrostátní strategie boje proti podvodům



Příloha 2 – Vzor struktury vnitrostátní strategie boje proti podvodům

1. Úvod / obecné souvislosti

Tato kapitola by měla zahrnovat právní rámec (tj. odkaz jak na vnitrostátní právní rámec, tak na právní rámec EU); vymezit oblast působnosti strategie podle hlavních vnitrostátních priorit týkajících se boje proti podvodům, korupce a jakékoli protiprávní činnosti; určit odpovědný útvar a orgány zapojené do procesu vypracování, provádění a sledování strategie. Měla by také zmiňovat vazbu na další vnitrostátní strategie/politiky. Konkrétně by tato kapitola měla zahrnovat níže uvedené informace:

1.1. Právní rámec

- ✓ Odkaz na evropské právní prostředí: Smlouva, nařízení atd.
- ✓ Odkaz na vnitrostátní právní rámec
- ✓ Zmínka o hlavních vnitrostátních prioritách, které mohou mít dopad na boj proti podvodům, korupci a jakoukoli protiprávní činnost
- ✓ Zmínka o jiných vnitrostátních strategiích/politikách boje proti podvodům, korupci a všem druhům finanční trestné činnosti, např. boj proti korupci, boj proti organizované trestné činnosti, praní špinavých peněz atd. Tyto strategie by ideálně měly být propojeny s vnitrostátní strategií boje proti podvodům
- ✓ Všeobecný závazek, pokud jde o tuto politiku a o odhodlání orgánů vyvíjet úsilí v boji proti podvodům, zejména pak v souvislosti s finančními prostředky EU
- ✓ Možné propojení s dalšími vnitrostátními politikami či politickými prioritami

1.2. Institucionální rámec

- ✓ Uvedení vnitrostátního subjektu / odboru ministerstva zodpovědného za vypracování strategie (a akčního plánu) a za sledování jejich provádění
- ✓ Zmínka o ministerstvech/orgánech/útvarech zapojených do sledování finančních prostředků EU a do boje proti podvodům/korupci nebo jakékoli jiné protiprávní činnosti poškozující rozpočet EU
- ✓ Typ organizace pro sledování finančních prostředků EU: centralizovaná, decentralizovaná nebo jiná

1.3. Účel strategie

- ✓ Popište účel strategie a klíčové úvahy, které vedly k jejímu stanovení.
- ✓ Uveďte období, po které se bude strategie uplatňovat.

1.4. Metodika

- ✓ Vysvětlete, na jakém základě je strategie postavena (zdroje informací, jako jsou hodnocení rizik, interinstitucionální pracovní skupiny, dotazníky atd., a jak byly informace získány).

2. Přípravná fáze: současný stav a posouzení rizika podvodů

Cílem této kapitoly je:

- ✓ stanovit hlavní oblasti, v nichž byly při monitorování situace zjištěny silné a slabé stránky, a uvést důvody těchto slabých stránek. Není nutné zacházet v každé oblasti do podrobností (právní předpisy, organizace, řízení a subjekty, postupy, prostředky a zdroje, spolupráce a součinnost mezi příslušnými orgány na vnitrostátní úrovni a spolupráce na úrovni EU), zaměřte se pouze na hlavní oblasti, ve kterých existuje prostor pro zlepšení a které budou řešeny v rámci určitého cíle,
- ✓ shrnout hlavní zjištění, jež z posouzení rizika podvodů vyplývají, a zaměřit se na ta z nich, jež budou v rámci strategie vyžadovat zvláštní řešení,
- ✓ závěrem uvést oblasti, pro které by strategie měla vyřešit vyplnění mezer a přinést přidanou hodnotu v boji proti podvodům,
- ✓ uvést zásady a hodnoty, o něž se strategie opírá,
- ✓ poskytnout seznam cílů a uvést stručný popis každého z nich. Měly by být rovněž zmíněny určené potřeby.

3. Fáze vypracovávání: obecné cíle a ukazatele výkonnosti

Během fáze vypracovávání je zapotřebí stanovit cíle a související ukazatele výkonnosti. Cíle představují potřeby členského státu a rovněž přispívají ke stanovení plánu a vize členských států v jejich boji proti podvodům. Cíle je třeba převést na konkrétní opatření. Dále je třeba definovat ukazatele výkonnosti odpovídající každému opatření, neboť právě ty přispějí k posouzení dosaženého pokroku. Cíle a opatření je třeba zahrnout do akčního plánu.

Cíle je třeba stanovit s přihlédnutím ke všem fázím cyklu boje proti podvodům: 1) prevence podvodů, 2) odhalování podvodů, 3) vyšetřování a stíhání a 4) zpětné získávání prostředků a sankce. Ideálně jsou cíle uvedeny podle cyklu boje proti podvodům. Jeden cíl může být přiřazen více než jedné fázi.

Při stanovování cílů je zásadní:

- ✓ objasnit, proč je daný cíl prioritou,
- ✓ popsat, co je očekávaným výsledkem, kterého chce cíl dosáhnout,
- ✓ určit ukazatel výkonnosti, který bude měřit, zda bylo cíle úspěšně dosaženo.

V této kapitole by měly rovněž být stručně popsány prostředky a zdroje, které se budou při provádění strategie používat (specializované útvary boje proti podvodům, koordinační výbory, sítě mezi útvary, dohody mezi útvary, systémy IT, postupy a pokyny atd.). Tato kapitola by měla konkrétně obsahovat:

- ✓ stručné představení útvarů odpovědných za řízení, certifikaci a audit finančních prostředků EU,
- ✓ stručné představení útvarů odpovědných za boj proti podvodům/korupci a jiným protiprávním činnostem poškozujícím finanční zájmy EU,

- ✓ v příslušných případech informace o úloze systémů IT v boji proti podvodům,
- ✓ informace o možnostech odborné přípravy a o zdrojích na tuto přípravu.

V souvislosti s cíli je třeba uvést tyto body: název fáze cyklu boje proti podvodům, slabé stránky / aktuální stav, opatření a ukazatel výkonnosti, jakož i klíčové subjekty (odpovědné orgány) a časový rámeček. Tyto body by měly být prezentovány ve formátu tabulky aplikace Excel.

Takováto struktura nejlépe umožňuje pochopit souvislost mezi riziky / slabými stránkami, cíli a odpovídajícími opatřeními ke zmírnění rizik. Dokument „Praktické kroky směřující k vypracování vnitrostátní strategie boje proti podvodům“¹⁸ může poskytnout příklad, jak mohou být cíle strukturovány a přímo propojeny s výsledkem fáze posuzování.

4. Akční plán

Akční plán je nástrojem pro provádění vnitrostátní strategie boje proti podvodům. Je nedílnou součástí strategie. Navrhuje řadu akcí/opatření, přiděluje úkoly příslušným subjektům a stanoví konečné lhůty / časový rámeček pro splnění cílů. Konečné lhůty jsou přizpůsobeny úrovni priority.

Provádění akčního plánu bude sledovat [název příslušného orgánu] a jeho plnění bude podléhat hodnocení [četnost určí příslušný orgán: např. každoročně nebo jednou za dva roky]. Vypracuje se zpráva, která se předloží [název příslušného orgánu: např. vláda, ministerstvo...].

Akční plán se vztahuje na všechny fáze cyklu boje proti podvodům: 1) prevence podvodů, 2) odhalování podvodů, 3) vyšetřování a stíhání a 4) zpětné získávání prostředků a sankce.

Sloupce „cíl“, „akce/opatření“, „odpovědný útvar“, „lhůta / časový rámeček“ a „klíčový ukazatel výkonnosti“ jsou povinné. Poslední dva sloupce „rizika“ a „finanční a lidské zdroje“ jsou volitelné, přesto se však velmi doporučují. Členské státy mohou s ohledem na své konkrétní potřeby zvážit, zda do tabulky nedoplňují ještě další sloupce.

5. Hodnocení a aktualizace strategie

Strategie je dokumentem, jenž se stále vyvíjí, a proto vyžaduje, aby byl hodnocen a odpovídajícím způsobem aktualizován. V návaznosti na průběžná hodnocení se rozhodne o případné aktualizaci strategie boje proti podvodům a souvisejícího akčního plánu. Strategie bude aktualizována v reakci na změny, které nastaly během jejího provádění, aby se zajistila odpovědnost a schopnost struktury pověřené jejím prováděním přijmout a změnit strategickou strukturu.

Tato kapitola by proto měla odkazovat na to, jak bude hodnocení prováděno, a uvádět útvar odpovědný za vyhodnocení strategie, časový harmonogram pro průběžné hodnocení a

¹⁸ Ref. Ares(2015)5642419 – 7/12/2015.

konečné hodnocení strategie atd. Každé hodnocení by mělo být rozpracováno ve zprávě, v níž:

- ✓ bude popsána metodika hodnocení,
- ✓ bude posouzena míra splnění cílů,
- ✓ budou vyvozeny závěry ohledně následných kroků.

V návaznosti na průběžná hodnocení se rozhodne o případné aktualizaci strategie boje proti podvodům a souvisejícího akčního plánu. Strategie bude aktualizována v reakci na změny, které nastaly během jejího provádění, aby se zajistila odpovědnost a schopnost struktury pověřené jejím prováděním přijmout a změnit strategickou strukturu.

Aktualizace a přizpůsobení strategie bude v příslušných případech zahrnovat:

- ✓ přehodnocení cílů,
- ✓ lepší a přesnější přesměrování, plánování a řízení zdrojů,
- ✓ aktualizaci opatření a/nebo lhůt a
- ✓ přezkum odpovědných útvarů.

Příloha 3 – Možná struktura a obsah dokumentu posouzení rizika podvodů

ČÁST DOKUMENTU	OBSAH
Titulní strana	<ul style="list-style-type: none"> - Orgán, který dokument vydal - Název dokumentu (- Verze) - Datum a místo
Obsah	Obsah
Zkratky / slovníček pojmů	Zkratky a definice
Úvod	<ul style="list-style-type: none"> - Právní základ a institucionální rámec - Účel dokumentu - Rozsah provádění (pokud jde o typ fondu a období) - Příjemci dokumentu včetně poznámky o důvěrnosti
Obsah	<ul style="list-style-type: none"> - Popis metodiky a jejích nástrojů - Pokyny rozpracovávající činnosti procesu posuzování rizik, odpovědnosti, výstupy, hierarchické vztahy a lhůty
Seznam příloh	<ul style="list-style-type: none"> Nástroje pro posuzování rizik Vzor rejstříku rizik Vzor akčního plánu
Dodatek	Odkazy na užitečné zdroje informací pro zjišťování rizik

Příloha 4 – Rizika podvodů

Riziko	Příčina	Důsledky
Neregulární výběr žádosti týkající se projektu	Z důvodu neuvedeného střetu zájmů nebo úplatků a/nebo nezákonných provizí členové hodnotícího výboru záměrně ovlivňují hodnocení a výběr žadatelů a zvýhodňují určitého žadatele výhodnějším zacházením s jeho žádostí při hodnocení nebo vyvíjením nátlaku na jiné členy komise.	Finanční škoda Nedůvěra v proces výběru Ztráta důvěryhodnosti orgánu
Výběr nepravdivé žádosti týkající se projektu	Aby žadatelé v řízení o žádosti uspěli, uvedou v žádosti nepravdivá prohlášení, na jejichž základě se hodnotící výbor bude mylně domnívat, že splňují kritéria způsobilosti.	Finanční škoda Nedůvěra v proces výběru Ztráta důvěryhodnosti orgánu
Dvojití financování projektu/operace	Žadatelé v prohlášení neuvedou, že žádali o financování téhož projektu z několika fondů EU a/nebo členských států.	Finanční škoda Nedůvěra v proces výběru Ztráta důvěryhodnosti orgánu
Neregulární výběr nabídek	Z důvodu neuvedeného střetu zájmů nebo úplatků a/nebo nezákonných provizí členové hodnotícího výboru záměrně ovlivňují hodnocení a výběr nabídek a zvýhodňují určitou nabídku výhodnějším zacházením s příslušnou žádostí při hodnocení nebo vyvíjením nátlaku na jiné členy komise.	Narušení hospodářské soutěže na trhu Finanční škoda Nedůvěra v nabídkové řízení Ztráta důvěryhodnosti orgánu a členského státu
Udělení zakázky uchazeči, který by zakázku nezískal, pokud by se uplatnilo soutěžní řízení	Z důvodu osobních zájmů se personál zabývající se zadáváním zakázek vyhnul požadovanému soutěžnímu řízení, aby zvýhodnil konkrétního uchazeče za účelem získání nebo udržení zakázky, a to takto: - neuspořádáním nabídkového řízení nebo - rozdělením nákupu s cílem vyhnout se minimální hranici pro veřejné zakázky nebo - udělením zakázky jedinému zdroji bez řádného zdůvodnění - neregulárním prodloužením smlouvy.	Narušení hospodářské soutěže na trhu Finanční škoda Nedůvěra v nabídkové řízení Ztráta důvěryhodnosti orgánu a členského státu

Riziko	Příčina	Důsledky
Udělení zakázky uchazeči, který by zakázku nezískal, pokud by výběrové řízení nebylo zmanipulováno personálem zabývajícím se zadáváním zakázek	Z důvodu osobních zájmů personál zabývající se zadáváním zakázek zvýhodnil konkrétního uchazeče v soutěžním řízení, a to takto: - přizpůsobením specifikací, aby určitý uchazeč mohl specifikace splnit, - prozrazením důvěrných informací s cílem pomoci zvýhodněnému uchazeči formulovat lepší nabídku, - zmanipulováním nabídek po jejich přijetí s cílem zajistit, aby byl vybrán zvýhodněný uchazeč.	Narušení hospodářské soutěže na trhu Finanční škoda Nedůvěra v nabídkové řízení Ztráta důvěryhodnosti orgánu a členského státu
Udělení zakázky uchazeči, který zmanipuloval zadávací řízení a který by jinak zakázku nezískal	Aby uchazeč získal zakázku, zmanipuloval soutěžní řízení, zatímco personál zabývající se zadáváním zakázek si toho nevšiml. Manipulace spočívá v tajné domluvě s ostatními společnostmi nebo ve vytvoření fiktivních uchazečů nebo v neuvedení určitých nákladů v nabídce.	Narušení hospodářské soutěže na trhu Finanční škoda Nedůvěra v nabídkové řízení Ztráta důvěryhodnosti orgánu
Neodůvodněná platba dodavateli	Za účelem dosažení neoprávněného finančního zisku dodavatel zmanipuluje výkazy nákladů nebo faktury duplikací výkazů nákladů nebo předložením fiktivních, navýšených nebo duplicitních faktur.	Finanční škoda Nedůvěra v proces ověřování a platby Ztráta důvěryhodnosti orgánu
Platba dodavateli, který porušil smlouvu	Za účelem dosažení neoprávněného finančního zisku dodavatel poruší smluvní podmínky nedodáním dohodnutých výrobků nebo jejich nahrazením výrobky nižší kvality.	Finanční škoda Nedůvěra v proces ověřování Bezpečnostní rizika (tj. pokud se v infrastrukturních projektech použije materiál nižší kvality) Ohrožení cílů projektu/operace (pokud jsou smluvní činnosti předpokladem pro další činnosti) Ztráta důvěryhodnosti orgánu
Platba dodavateli na základě neregulérní smlouvy	Za účelem získání neoprávněného finančního zisku příjemce a dodavatel pozmění stávající smlouvu tak, aby podmínky byly pro dodavatele výhodnější, a to do takové míry, že původní rozhodnutí týkající se veřejné zakázky již není platné.	Narušení hospodářské soutěže na trhu Finanční škoda Nedůvěra v proces ověřování Ztráta důvěryhodnosti orgánu

Riziko	Příčina	Důsledky
Úhrada neoprávněných nákladů	Za účelem získání neoprávněného finančního zisku dodavatel provádí činnosti s personálem bez odpovídající kvalifikace a uplatňuje náklady, jako by činnosti prováděl kvalifikovaný personál. Dodavatel a příjemce vědomě falšují popisy úkolů prováděných personálem s cílem zajistit, aby uplatňované náklady byly považovány za způsobilé.	Finanční škoda Nedůvěra v proces ověřování Ztráta důvěryhodnosti orgánu
Úhrada neoprávněných nákladů	Dodavatel a příjemce zmanipulují náklady práce, aby dosáhli neoprávněného finančního zisku. Možnosti manipulace zahrnují: uplatňování nepravdivých nákladů práce nebo přesčasů, uplatňování mzdových nákladů, které nejsou řádně vypočteny, uplatňování nákladů práce na personál, který neexistuje, nebo na činnosti, které nejsou provedeny v období provádění.	Finanční škoda Nedůvěra v proces ověřování Ztráta důvěryhodnosti orgánu
Úhrada neoprávněných nákladů	Za účelem dosažení neoprávněného finančního zisku příjemce vědomě nesprávně rozkládá náklady na zaměstnance mezi projekty EU a jiné zdroje financování.	Finanční škoda Nedůvěra v proces ověřování Ztráta důvěryhodnosti orgánu
Schválení neoprávněných plateb	Z důvodu chybějících potřebných dovedností nebo zdrojů v řídicím orgánu nebo zprostředkujícím subjektu, což může vyplývat z nedostatečného plánování lidských zdrojů nebo nedostatku vhodných školicích programů, ověřování vedením nemusí poskytovat dostatečné ujištění, že nedochází k podvodům.	Finanční škoda Nedůvěra v proces ověřování Ztráta důvěryhodnosti orgánu a členského státu
Ověřování neoprávněných výdajů	Z důvodu chybějících potřebných dovedností nebo zdrojů v certifikačním orgánu, což může vyplývat z nedostatečného plánování lidských zdrojů nebo nedostatku vhodných školicích programů, certifikace výdajů nemusí poskytovat dostatečné ujištění, že nedochází k podvodům.	Finanční škoda Nedůvěra v proces certifikace Ztráta důvěryhodnosti orgánu a členského státu
Schválení neoprávněných plateb	Střet zájmů personálu v řídicím orgánu nebo zprostředkujícím subjektu vede k nepatřičnému vlivu na schvalování plateb pro určité příjemce.	Finanční škoda Nedůvěra v proces ověřování Ztráta důvěryhodnosti orgánu a členského státu

Příloha 4 – Rizika podvodů

Riziko	Příčina	Důsledky
Certifikace neoprávněných výdajů	Výdaje jsou certifikovány certifikačním orgánem, který je napojen na příjemce.	Finanční škoda Nedůvěra v proces certifikace Ztráta důvěryhodnosti orgánu a členského státu

Příloha 5 – Rizika související s fungováním AFCOS

Riziko	Příčina	Důsledky
Nesrovnalosti a podvod (podezření z podvodu) nejsou odpovídajícím způsobem řízeny	Absence postupů pro řízení nesrovnalostí nebo jejich nevhodnost mohou zapříčinit chyby a opomenutí, pokud jde o řízení nesrovnalostí.	Nespolehlivý systém oznamování Nespolehlivé statistiky Ztráta důvěryhodnosti orgánů
Nesrovnalosti a podvod (podezření z podvodu) nejsou odpovídajícím způsobem řízeny	Z důvodu nedostatečného právního rámce funkce různých orgánů, pokud jde o řízení nesrovnalostí, může být nejasná a vést ke slabé spolupráci a narušenému toku informací.	Nespolehlivý systém oznamování Nespolehlivé statistiky Ztráta důvěryhodnosti orgánů
Nesrovnalosti a podvod (podezření z podvodu) nejsou odpovídajícím způsobem řízeny	Z důvodu nedostatku potřebných dovedností v orgánech systému řízení a kontroly, což může být způsobeno nedostatkem školicích programů nebo jejich nevhodností, se mohou často vyskytovat chyby a opomenutí, pokud jde o řízení nesrovnalostí.	Nespolehlivý systém oznamování Nespolehlivé statistiky Ztráta důvěryhodnosti orgánů
Nesrovnalosti a podezření z podvodu nejsou příjemci a veřejností oznamovány	Jelikož mechanismus <i>whistle-blowing</i> není v souvislosti s podezřením z podvodného chování dostatečně podporován, veřejnost nemá tendenci oznamovat nesrovnalosti / podezření z podvodu nebo neposkytuje nezbytné informace.	Nespolehlivý systém oznamování Nespolehlivé statistiky Finanční škoda Ztráta dobré pověsti členského státu
Nesrovnalosti a podvod (podezření z podvodu) nejsou oznamovány včas	Z důvodu absence předávacích postupů na úrovních vrcholového vedení může dojít k přerušení oznamování, což může způsobit opomenutí nebo prodlení, pokud jde o oznamování nesrovnalostí.	Nespolehlivý systém oznamování Nespolehlivé statistiky Finanční škoda Ztráta důvěryhodnosti orgánů
Organizační kultura podněcuje podvodné činnosti	Zaměstnanci v orgánem systému řízení a kontroly pracují v organizační struktuře se slabými etickými standardy (tj. není podporována osobní odpovědnost, nejsou zavedeny kontroly týkající se střetu zájmů, „tón shora“ není reprezentativní). To může přispět k rozvoji „racionalizace“ (jeden z prvků tzv. „trojúhelníku podvodu“ nebo „diamantu podvodu“), a tím zvýšit možnost provozování podvodných činností.	Nespolehlivý systém řízení a kontroly Finanční škoda Ztráta důvěryhodnosti orgánů

Riziko	Příčina	Důsledky
Organizační kultura podněcuje podvodné činnosti	Z důvodu nedostatečného řízení lidských zdrojů (příliš velká pracovní zátěž v důsledku nedostatečného plánování lidských zdrojů nebo rozdělování úkolů, nesrovnalosti, pokud jde o odměňování, zadržování cenných informací, nejednotné řízení lidských zdrojů obecně) mají zaměstnanci v orgánech systému řízení a kontroly nízkou motivaci plnit své povinnosti s náležitou péčí. Výsledkem může být vysoká fluktuace zaměstnanců a nízká důvěryhodnost AFCOS, jakož i zvyšující se možnost provozování podvodných činností zaměstnanci (potíže s jejich hierarchií nebo špatná finanční situace se mohou ukázat jako motivace k páchání podvodů – prvek tzv. „trojúhelníku podvodu“ nebo „diamantu podvodu“).	Nespolehlivý systém řízení a kontroly Finanční škoda Ztráta důvěryhodnosti orgánů
Podezření z podvodu nejsou odpovídajícím způsobem zpracovávána vyšetřovacími a soudními orgány	Právní rámec neposkytuje vhodný základ pro účinné a efektivní zpracovávání podezření z podvodu vyšetřovacími a soudními orgány. (Vyšetřování jsou nákladná a zdlouhavá.)	Finanční škoda Ztráta důvěryhodnosti vyšetřovacích a soudních orgánů Ztráta dobré pověsti členského státu
Podezření z podvodu nejsou odpovídajícím způsobem zpracovávána vyšetřovacími a soudními orgány	Z důvodu nedostatku potřebných dovedností ve vyšetřovacích nebo soudních orgánech (částečně kvůli nedostatku /nedostupnosti vhodných školicích programů) je zpracovávání podezření z podvodu obtížné/neefektivní/neúčinné.	Finanční škoda Ztráta důvěryhodnosti vyšetřovacích a soudních orgánů Ztráta dobré pověsti členského státu
Veřejné vnímání AFCOS je nejasné / do jisté míry negativní a příležitosti ke zvýšení veřejného povědomí o důležitosti ochrany veřejných financí se promarní	Z důvodu nedostatečné komunikace (pokud jde o obsah informací a dynamiku komunikace) a/nebo nevhodných komunikačních kanálů je veřejné vnímání AFCOS nejasné a příležitosti ke zvýšení veřejného povědomí se promarní. Kromě toho informace o tendencích v oblasti nesrovnalostí mohou snadno podléhat (chybné) interpretaci. Hlavní příčinou může být nedostatečné plánování komunikačních činností, nedostatek dovedností, pokud jde o vztahy s veřejností, nebo nedostatečná podpora ze strany vrcholového vedení.	Sociální souvislosti s vysokým rizikem podvodů Nízká úroveň důvěryhodnosti orgánů
Informace o nesrovnalostech /	Zprávy o nesrovnalostech a (interní) databáze neposkytují spolehlivé a dostačující informace o nesrovnalostech z důvodu nedostatečných pokynů	Nedůvěryhodnost orgánů Nespolehlivý vstup pro statistickou

Riziko	Příčina	Důsledky
podvodech (podezřeních z podvodu) jsou nespolehlivé	nebo demotivace zaměstnanců.	analýzu a řízení rizik
Zpětné získávání prostředků je neefektivní a neúčinné	Z důvodu nedostatečného právního rámce nebo nedostatku potřebných dovedností úředníků odpovědných za zpětné získávání prostředků je zpětné získávání prostředků zdlouhavé, tj. zpětné získávání prostředků je obecně obtížné. (Jedním z důvodů může být špatné socio-ekonomické prostředí (vnější příčina).)	Finanční škoda Ztráta důvěryhodnosti orgánů Nízké etické standardy společnosti

Příloha 6 – Hlavní body záznamového formuláře

<i>Popis rizika</i>	<i>Příčina rizika</i>	<i>Pravděpodobnost rizika</i>	<i>Dopad rizika</i>	<i>Kdo je do tohoto rizika zapojen</i>	<i>Vnitřní/vnější riziko</i>	<i>Opatření, která je třeba provést</i>
		<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>nízká</i> 2. <i>střední</i> 3. <i>vysoká</i> 	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>nízký</i> 2. <i>střední</i> 3. <i>vysoký</i> 			

Příloha 7 – Rejstřík rizik

POPIS RIZIKA			
Č. registrace	Popis rizika	Kdo je do tohoto rizika zapojen	Vnitřní (v rámci řídicího orgánu) / vnější riziko

HRUBÉ RIZIKO			AKTUÁLNÍ OVĚŘOVÁNÍ/KONTROLY				ČISTÉ RIZIKO	
Pravděpodobnost hrubého rizika	Dopad hrubého rizika	Vystavení riziku (pravděpodobnost x dopad)	Popis aktuálních ověřování/k ontrol	Existují důkazy provádění těchto ověřování/kontrol?	Jsou tato ověřování / tyto kontroly pravidelně testovány?	Míra důvěry, pokud jde o ověřování/k ontroly	Důsledek kombinovaných ověřování/kontrol týkajících se pravděpodobnosti hrubého rizika s přihlédnutím k míře důvěry	Důsledek kombinovaných ověřování/kontrol týkajících se dopadu hrubého rizika s přihlédnutím k míře důvěry
1. nízká 2. střední 3. vysoká	1. nízký 2. střední 3. vysoký							

ČISTÉ RIZIKO			AKČNÍ PLÁN					CÍLOVÉ RIZIKO		
<i>Pravděpodobnost čistého rizika</i>	<i>Dopad čistého rizika</i>	<i>Vystavení riziku (pravděpodobnost x dopad)</i>	<i>Nové plánované ověřování/kontroly (kontroly ke zmírnění rizika)</i>	<i>Odpovědná osoba</i>	<i>Lhůta pro provedení</i>	<i>Důsledek nových plánovaných kombinovaných ověřování/kontrol týkajících se pravděpodobnosti čistého rizika</i>	<i>Důsledek nových plánovaných kombinovaných ověřování/kontrol týkajících se čistého rizika</i>	<i>Pravděpodobnost cílového rizika</i>	<i>Dopad cílového rizika</i>	<i>Vystavení cílovému riziku (pravděpodobnost x dopad)</i>
1. <i>nízká</i> 2. <i>střední</i> 3. <i>vysoká</i>	1. <i>nízký</i> 2. <i>střední</i> 3. <i>vysoký</i>									

Vysvětlení:

Pro každý z klíčových procesů by měla být provedena analýza konkrétních relevantních rizik, vyčíslení **hrubého rizika** (stávající úroveň rizika před započítáním ověřování ze strany řídicího orgánu), hodnocení účinnosti stávajících ověřování za účelem snížení hrubých rizik a hodnocení **čistého/zbytkového rizika** (úroveň rizika po ověřování v závislosti na jejich efektivnosti).

Cílové riziko je riziko považované řídicím orgánem za přijatelné/přípustné poté, co jsou veškerá ověření / veškeré kontroly účinně provedeny.

Příloha 8 – Hlavní body původního prohlášení o záměru

Původním prohlášením o záměru se řídicí orgán zavázal:

- a) stíhat podvody, korupci a střet zájmů ovlivňující řízení finančních prostředků EU;
- b) podporovat vysoké právní, etické a morální standardy za účelem zajištění integrity, objektivity a poctivosti v systémech řízení a kontroly v souvislosti s finančními prostředky EU;
- c) věnovat zvláštní pozornost riziku podvodů a korupce, které by mohly ovlivnit finanční zájem EU vytvořením skupin odborníků pro boj proti podvodům v rámci řídicího orgánu. Skupina pro boj proti podvodům by měla zodpovídat za určení a posouzení rizika podvodů, stanovení účinného plánu reakce na podvody, zajištění povědomí zaměstnanců o podvodech a odbornou přípravu;
- d) provést akční plán pro boj proti podvodům, zejména zajistit, aby existoval vhodný systém interních kontrol předcházející podvodům a podvody odhalující, zajistit náležitou péči a zavést preventivní opatření v případě podezření z podvodu, přijmout nápravná opatření, včetně jakýchkoli případných správních sankcí;
- e) zavést postupy pro oznamování podvodů, interně i externě, při dodržení zásady důvěrnosti a při ochraně oznamovatelů (whistle-blower);
- f) spolupracovat s certifikačním orgánem, auditním orgánem, DLAF (AFCOS) a soudními orgány v případě podezření z podvodu;
- g) dosáhnout politiky nulové tolerance podvodů a korupce prostřednictvím vhodných politik a zavedením spolehlivého kontrolního systému.

Příloha 9 – Vzor pro stanovení cílů

Č.	Cíle	Kapitola strategie*	Opatření	Činnosti	Cílová skupina**	Odpovědnosti	Období provádění / cílové datum	Klíčové ukazatele výkonnosti	Rizika	Finanční/lidské zdroje
1.	Cíl 1		Opatření 1							
			Opatření 2							
2.	Cíl 2		Opatření 1							

* 1) prevence podvodů, 2) odhalování podvodů, 3) vyšetřování a stíhání a 4) zpětné získávání prostředků a sankce.

** Služba AFCOS, orgány systému řízení a kontroly (kontrolní subjekt, řídicí orgán, zprostředkující subjekty, certifikační orgán, auditní orgán), veřejnost/žadatelé/příjemci, orgány státního zastupitelství / orgány pro stíhání, ministerstvo vnitra / vyšetřující subjekty

Příloha 10 – Slovníček pojmů

AFCOS (koordináční služba pro boj proti podvodům): subjekt pověřený koordinací činností v oblasti boje proti podvodům, jehož úkolem je usnadňovat účinnou spolupráci a výměnu informací s úřadem OLAF, včetně informací provozní povahy.

Akční plán pro vnitrostátní strategii: plán, v němž jsou stanoveny jednotlivé kroky, pokud jde o provádění vnitrostátní strategie boje proti podvodům a o sledování pokroku v plnění cílů.

Arachne: nástroj pro vyhodnocování rizik, jehož pomocí lze určovat a odhalovat velmi rizikové operace, projekty, příjemce a smlouvy nebo dodavatele a zajistit příslušnou prevenci. Orgánům členských států, které se podílejí na správě ESI fondů, má sloužit jako nástroj pro určování jejich nejrizikovějších projektů.

Audit: přezkum činností a operací určitého subjektu s cílem zajistit, aby subjekt plnil svěřené úkoly a fungoval v souladu s cíli, rozpočtovými prostředky, pravidly a normami stanovenými v rámci strategie. Tento typ přezkumu by se měl provádět pravidelně a poslouží ke zjištění odchylek, jež by mohly vyžadovat přijetí nápravného opatření.

Auditní orgán: vnitrostátní, regionální či místní vládní orgán nebo subjekt, jenž je funkčně nezávislý na řídicím orgánu a certifikačním orgánu, je určen členským státem pro každý operační program a je odpovědný za ověřování toho, že systém řízení a kontroly funguje tak, jak má.

Boj proti podvodům a korupci: je součástí obecného úsilí o řešení finanční trestné činnosti a organizovaného zločinu, konkrétněji se jedná o boj proti jakékoli protiprávní činnosti, jež může poškozovat finanční zájmy EU. Tento pojem se zakládá především na článku 325 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU), jenž se týká činností ohrožujících finanční zájmy EU a stanoví, aby Rada a Evropský parlament po konzultaci s Účetním dvorem přijímaly v rámci řádného legislativního postupu opatření. Od června 1999 je subjektem pověřeným bojem proti podvodům Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF). Podle kapitol 4 a 5 SFEU, jež se týkají policejní a soudní spolupráce v trestních věcech, mají pravomoc podporovat členské státy v jejich boji proti podvodům a korupci také Eurojust a Europol.

Certifikační orgán: orgán odpovědný za přesnost a správnost výkazů výdajů a žádostí o platby před jejich zasláním Evropské komisi. Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský sociální fond a Fond soudržnosti jsou řízeny společně členskými zeměmi, regiony a dalšími zprostředkujícími subjekty. Jedna skupina nebo několik těchto skupin určí certifikační orgán pro každý operační program spolufinancovaný z těchto fondů.

Dohoda o partnerství: dokument vypracovaný členským státem za účasti partnerů v souladu s přístupem založeným na víceúrovňové správě, který stanoví strategii členského státu, priority a opatření pro účinné a efektivní využívání fondů EU za účelem plnění strategie EU pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění. Dohody o partnerství schvaluje Komise na základě posouzení daného dokumentu a dialogu s dotyčným členským státem.

Dohody o ovlivnění nabídek ve výběrových řízeních („bid rigging“): zvláštní forma tajné dohody mezi podniky, která může mít negativní dopad na výsledek procesu prodeje či nákupu, v jehož rámci jsou předkládány nabídky.

Dokončená operace: operace, která je fyzicky dokončena nebo zcela provedena a v souvislosti s ní příjemci provedli všechny příslušné platby a byl jim vyplacen odpovídající příspěvek z veřejných zdrojů.

Dotčená osoba: podle nařízení (EU, Euratom) č. 883/2013 jakákoli osoba nebo hospodářský subjekt, které jsou podezřelé z toho, že se dopustily podvodu, úplatkářství nebo jiného protiprávního jednání ohrožujícího finanční zájmy Unie, a které jsou proto vyšetřovány úřadem OLAF.

ESI fondy: evropské strukturální a investiční fondy.

Evropská investiční banka (EIB): finanční instituce EU zřízená Římskou smlouvou. EIB má přispívat k hospodářské, sociální a územní soudržnosti podporou vyváženého rozvoje na vnitřním trhu EU.

Evropský investiční fond (EIF): poskytuje rizikový kapitál malým a středním podnikům, zejména pak podnikům nově založeným a technologicky zaměřeným. Rovněž poskytuje záruky finančním institucím (např. bankám) na krytí jejich úvěrů pro malé a střední podniky. EIF není úvěrovou institucí: neposkytuje podnikům úvěry ani dotace ani do nich přímo neinvestuje. Jedná prostřednictvím bank a dalších finančních zprostředkovatelů. Využívá buď svých vlastních prostředků, nebo prostředků, které mu svěřila EIB či EU.

Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF): subjekt Evropské komise odpovědný za boj proti podvodům poškozujícím rozpočet Evropské unie.

Finanční nástroje: finanční podpora z rozpočtu EU poskytovaná za účelem plnění jednoho či více konkrétních cílů politiky EU. Tyto nástroje mohou mít formu kapitálových či kvazikapitálových investic, úvěrů nebo záruk nebo jiných nástrojů ke sdílení rizik a v příslušných případech mohou být spojeny s granty.

Finanční zájmy EU: v souladu s nařízením (EU, EURATOM) č. 883/2013 zahrnují příjmy, výdaje a aktiva, která jsou zahrnuta do rozpočtu EU a do rozpočtů orgánů, institucí a jiných subjektů EU a do rozpočtů, jež tyto orgány, instituce a subjekty řídí a nad nimiž vykonávají dohled.

Hospodářský subjekt: jakákoli fyzická či právnická osoba nebo jiný subjekt, které se podílejí na provádění pomoci z fondu, s výjimkou členského státu při výkonu veřejné moci. Pro účely tohoto dokumentu jsou „hospodářská jednotka“ a „hospodářský subjekt“ chápány jako v podstatě totožné pojmy.

Informačně-technologický systém sledování: systém, do něhož jsou zadávány údaje o všech operačních programech, projektech, kontrolách, zkouškách a auditech s cílem zajistit účinné a transparentní sledování všech procesů spojených s prováděním strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Evropského rybářského fondu. Je propojen se systémem účetních informací příslušného fondu.

Klastr: uskupení nezávislých subjektů, včetně začínajících podniků, malých a středních podniků, velkých podniků, poradenských subjektů a/nebo výzkumných organizací, jehož cílem je stimulovat hospodářskou a inovativní činnost podporou intenzivní interakce mezi organizacemi, sdílením nástrojů a výměnou poznatků a odborných znalostí a podporou přenosu znalostí, vytvářením sítí a šířením informací mezi podniky a organizacemi klastru.

Konečný příjemce: právnická nebo fyzická osoba, která dostává finanční podporu z finančního nástroje.

Kontrola: podle finančního nařízení jakékoli opatření přijaté za účelem poskytnutí přiměřené jistoty týkající se účinnosti, účelnosti a hospodárnosti operací, spolehlivosti výkaznictví, ochrany majetku a informací, předcházení podvodům a nesrovnalostem, jejich odhalování a náprava a následná opatření reagující na tyto podvody a nesrovnalosti, jakož i náležité řízení rizik souvisejících s legalitou a správností uskutečněných operací, s přihlédnutím k víceleté povaze programů a k povaze dotyčných plateb. Kontroly mohou zahrnovat různá ověření nebo provádění jakýchkoli strategií a postupů k dosažení cílů uvedených v první větě.

Makroregionální strategie: integrovaný rámec schválený Evropskou radou, který se má zabývat společnými problémy určité vymezené zeměpisné oblasti. Týká se členských států a třetích zemí, které leží v téže zeměpisné oblasti. Strategie posiluje spolupráci mezi EU a třetími zeměmi, a může tak přispívat k dosahování hospodářské, sociální a územní soudržnosti.

Nesrovnalost: podle čl. 1 odst. 2 nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství se „nesrovnalostí“ rozumí jakékoli porušení právního předpisu Společenství vyplývající z jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu, v důsledku kterého je nebo by mohl být poškozen souhrnný rozpočet Společenství nebo rozpočty Společenstvím spravované, a to buď snížením nebo ztrátou příjmů z vlastních zdrojů vybíraných přímo ve prospěch Společenství, nebo formou neoprávněného výdaje.

Pokud jde o společnou zemědělskou politiku, čl. 2 odst. 1 písm. g) nařízení (EU) č. 1306/2013 se odvolává na definici nesrovnalosti obsaženou v čl. 1 odst. 2 nařízení (ES, Euratom) č. 2988/95.

Avšak pokud jde o ESI fondy, a v souladu s čl. 2 odst. 36 nařízením (EU) č. 1303/2013 (dále jen „nařízení o společných ustanoveních“) se „nesrovnalostí“ rozumí jakékoli porušení ustanovení unijního nebo vnitrostátního právního předpisu týkajícího se uplatňování práva EU, které vyplývá z jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu zapojeného do provádění fondu a v jehož důsledku je nebo by mohl být poškozen rozpočet Unie tím, že by byl z rozpočtu Unie uhrazen neoprávněný výdaj. Tato definice je obsažena v čl. 2 odst. 16 nařízení (EU) č. 223/2014 o Fondu evropské pomoci nejchudším osobám (FEAD).

Nezákonná provize: druh dohodnutého úplatkářství, kdy podplacená osoba přijme provizi výměnou za poskytnutí služeb. Odměna (peníze, zboží či služby) je zpravidla sjednána předem. Nezákonná provize se od jiných druhů úplateků liší v tom, že mezi oběma stranami existuje tajná dohoda (nikoli že jedna strana požaduje od druhé úplatek). Nezákonná provize má zpravidla druhou stranu podnítit ke spolupráci na protiprávním jednání.¹⁹ Nejčastější je podoba, kdy prodejce předloží podvodnou či navýšenou fakturu (často za zboží nebo služby,

¹⁹ Studie o korupci ve zdravotnictví, HOME/2011/ISEC/PR/047-A2, říjen 2012.

jichž nebylo zapotřebí nebo byly nekvalitní, nebo oboje) a zaměstnanec podváděné společnosti zajistí její proplacení. Za pomoc s proplacením faktury pak tento zaměstnanec obdrží jakousi náhradu (peněžní hotovost, zboží či služby) nebo výhodu (např. pracovní místo nabídnuté jemu či příbuznému). Nezákonné provize se často vyskytují v souvislosti s korupcí při zadávání zakázek.

Ochrana finančních zájmů EU: zajišťování účinnosti a transparentnosti při vytváření příjmů (cla ze zemědělských produktů, daně z cukru, cla, příjmy z DPH a příjmy podle HDP) pro rozpočet EU; zajišťování účinnosti, účelnosti, hospodárnosti a transparentnosti při plnění rozpočtu EU a rozpočtů spravovaných EU a při využívání majetku ve vlastnictví EU, jejich orgánů a institucí.

Ověření: ověření konkrétního aspektu příjmové nebo výdajové operace, jak je vymezeno ve finančním nařízení.

Partnerství veřejného a soukromého sektoru: forma spolupráce veřejných subjektů a soukromého sektoru, která má umožnit, aby se u investic do infrastrukturních projektů nebo jiných oblastí veřejné služby dosahovalo lepších kvalitativních výsledků. Tato partnerství mohou účinněji zajišťovat veřejné služby, neboť mohou těžit ze sdílení rizik a z odborných znalostí soukromého sektoru a mají přístup k dalším zdrojům kapitálu.

Podezření z podvodu: podle článku 2 nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2015/1970, 2015/1971, 2015/1972 a 2015/1973²⁰ nesrovnalost, jež zavdává podnět k zahájení správního nebo soudního řízení na vnitrostátní úrovni, které má určit, zda došlo k úmyslnému jednání a zejména zda došlo k podvodu podle čl. 1 odst. 1 písm. a) Úmluvy, vypracované na základě článku K.3 Smlouvy o Evropské unii, o ochraně finančních zájmů Evropských společenství²¹. Od roku 2006 musí členské státy uvádět, zda daná nesrovnalost vyvolává podezření z podvodu.

Podvod: ve smyslu čl. 1 odst. 1 Úmluvy o ochraně finančních zájmů Evropských společenství vypracované na základě článku K.3 Smlouvy o Evropské unii^{22, 23}:

(a) podvody ve výdajích z rozpočtu EU: každé úmyslné jednání nebo opomenutí týkající se:

- použití nebo předložení nepravdivých, nesprávných nebo neúplných prohlášení nebo dokladů, které má za následek neoprávněné přisvojení nebo zadržování prostředků ze souhrnného rozpočtu Evropských společenství či rozpočtů spravovaných Evropskými společenstvími²⁴ nebo jejich jménem,

²⁰ Úř. věst. L 293, 10.11.2016.

²¹ Úmluva vstoupila v účinnost dne 17. října 2002 spolu se svým prvním protokolem a Protokolem o výkladu úmluvy Soudním dvorem. Druhý protokol vstoupil v účinnost dne 19. května 2009.

²² Úř. věst. C 316, 27.11.1995, s. 49.

²³ Evropský parlament ve svém usnesení ze dne 10. května 2012 o ochraně finančních zájmů Evropské unie upozorňuje na skutečnost, že článek 325 SFEU se týká podvodů, nikoli nesrovnalostí. Konstatuje také, že podvod je úmyslné protiprávní jednání a nesrovnalost znamená nedodržení určitého pravidla. Vyzývá rovněž k rozlišování mezi podvody a nesrovnalostmi a k řešení korupce spolu s podvody (viz usnesení Evropského parlamentu ze dne 10. května 2012 o ochraně finančních zájmů EU – boj proti podvodům – výroční zpráva za rok 2010).

²⁴ Pro účely tohoto dokumentu je pojem „Evropské společenství“ nebo „Evropská společenství“ chápán ve smyslu „Evropská unie“, a to v souladu s Lisabonskou smlouvou, jež vstoupila v platnost dne 1. prosince 2009. Nejsou tím nijak dotčeny předchozí související právní předpisy.

- neposkytnutí informací v rozporu se zvláštní povinností se stejnými následky,
- neoprávněné použití těchto prostředků pro jiné účely, než pro které byly původně poskytnuty;

(b) podvody na straně příjemců: každé úmyslné jednání nebo opomenutí týkající se:

- použití nebo předložení nepravdivých, nesprávných nebo neúplných údajů nebo dokladů, které má za následek nedovolené snížení prostředků v souhrnném rozpočtu Evropských společenství či v rozpočtech spravovaných Evropskými společenstvími nebo jejich jménem,
- neposkytnutí informací v rozporu se zvláštní povinností se stejnými následky,
- neoprávněné použití dovozeně získaného prospěchu se stejnými následky.

Posouzení dopadů: nástroj pro analýzu možných přínosů a nákladů nejrůznějších možných politik, jež by mohly být přijaty k řešení konkrétního problému.

Posouzení rizik: jeden z kroků procesu řízení rizik. V jeho rámci jsou měřeny dvě veličiny spojené s rizikem R – rozsah případné ztráty L a pravděpodobnost p , že ke ztrátě dojde.

Právní základ: obecně právní předpis vycházející z některého článku Smlouvy, jenž EU svěřuje pravomoc jednat v určité oblasti politiky a stanoví podmínky spojené s touto pravomocí, a to i pokud jde o rozpočet. Některé články Smlouvy svěřují Komisi pravomoc přijímat určitá opatření, s nimiž jsou spojeny výdaje, aniž by byl přijat další právní předpis.

Programová oblast: zeměpisná oblast, na kterou se vztahuje konkrétní program, nebo v případě programu vztahujícího se na více než jednu kategorii regionu zeměpisná oblast odpovídající každé jednotlivé kategorii regionu.

Příjemce: beneficiant, dodavatel nebo kterákoli fyzická či právnická osoba, která získá granty nebo finanční prostředky v rámci určitého finančního nástroje.

Příjemce: veřejný či soukromý subjekt, a pouze pro účely nařízení o Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a nařízení o Evropském námořním a rybářském fondu i fyzická osoba, odpovědný za zahájení nebo zahájení a provádění operací; v souvislosti s režimy státní podpory ve smyslu čl. 2 bodu 13 nařízení (EU) č. 1303/2013 subjekt, jenž přijímá podporu; případně v souvislosti s finančními nástroji uvedenými v části II, hlavě IV uvedeného nařízení subjekt, jenž využívá finanční nástroj nebo zdroje fondů.

Rizikem se rozumí potenciální hrozba, událost(i), činnost(i) nebo ušlé příležitosti, které mohou vést k nesrovnalosti, tj. neoprávněné výdajové položce, potřebě finančních oprav nebo poškození dobré pověsti subjektu systému řízení a kontroly. Může mít dopad na výkonnost subjektu systému řízení a kontroly nebo dokonce na výkonnost systému řízení a kontroly jako celku.

Řádné finanční řízení: dodržování zásady hospodárnosti, zásady efektivnosti (nalezení nejlepšího poměru mezi použitými zdroji a dosaženými výsledky) a zásady účinnosti při plnění konkrétních stanovených cílů příslušným orgánem při výkonu jeho povinností.

Řídící orgán: subjekt na vnitrostátní, regionální nebo jiné úrovni, který je členským státem EU pověřen, aby řídil programy, jež získávají podporu ze strukturálních fondů. Nese odpovědnost za informování možných příjemců, za výběr projektů a za sledování provádění.

Řízením rizik se rozumí trvalý, proaktivní a systematický proces určování, posuzování a řízení rizik v souladu s přijatelnými úrovněmi rizika, prováděný v každém subjektu systému řízení a kontroly s cílem poskytnout přiměřené ujištění, pokud jde o dosažení cílů a prevenci podvodů.

Sledování: v souvislosti s ochranou finančních zájmů EU a s využíváním finančních prostředků EU se jedná o běžný přezkum a posuzování, které zahrnují i shromažďování a zaznamenávání finančních a nefinančních údajů a informací, tak aby existoval přehled o aktuální míře dodržování příslušných právních a správních předpisů, norem, standardů, dohod, smluv a postupů a aby bylo možné v rané fázi odhalovat a odstraňovat rizika ohrožující finanční zájmy EU.

Správní šetření: jakákoli inspekce, kontrola a/nebo jiné opatření přijaté úřadem OLAF v souladu s články 3 a 4 nařízení (EU, Euratom) č. 883/2013 za účelem plnění cílů stanovených v článku 1 uvedeného nařízení a v případě potřeby též k zjištění protiprávní povahy prošetřovaných činností; tímto šetřením nejsou dotčeny pravomoci příslušných orgánů členských států zahájit trestní řízení.

Správní ujednání: ujednání technické a/nebo provozní povahy schválená úřadem OLAF v zájmu snadnější spolupráce a výměny informací mezi stranami, přičemž tato ujednání nezakládají žádné dodatečné právní závazky.

Strategie komunitně vedeného místního rozvoje: ucelený soubor operací, jejichž účelem je splnit cíle a potřeby na místní úrovni. Přispívá k naplnění strategie EU pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění a navrhuje a provádí jej místní akční skupina.

Strukturální a investiční fondy: nástroje financování, které EU umožňují poskytovat finanční pomoc konkrétním odvětvím, regionům či oběma s cílem řešit strukturální hospodářské a sociální problémy. Strukturální a investiční fondy zahrnují Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský sociální fond, Fond soudržnosti, Evropský zemědělský orientační a záruční fond a Evropský námořní a rybářský fond.

Střet zájmů: situace, kdy úřední osoba má soukromý zájem, který je takový, že ovlivňuje nebo se zdá, že ovlivňuje, nestranný a objektivní výkon úředních povinností dotyčné osoby.²⁵ Soukromým zájmem se rozumí jakákoli výhoda pro dotyčnou osobu, její rodinu, blízké příbuzné, přátele a osoby či organizace, na něž má nebo měla obchodní či politické vazby. To zahrnuje rovněž jakékoli závazky, finanční či občanské, vůči těmto osobám či organizacím. Podle nařízení Rady (ES, Euratom) č. 966/2012 dochází ke střetu zájmů, je-li z rodinných důvodů, z důvodů citových vazeb, z důvodů politické nebo národní spřízněnosti, z důvodů hospodářského zájmu nebo z důvodů jiného společného zájmu s příjemcem finančních prostředků ohrožen nestranný a objektivní výkon funkcí osoby podílející se na plnění rozpočtu nebo interního auditora.

Systém pro řízení nesrovnalostí (IMS) je informační systém pro oznamování nesrovnalostí elektronickou cestou. Je důležitým zdrojem informací o míře využívání finančních prostředků

²⁵ Rada Evropy. Doporučení Výboru ministrů č. R (2000) 10 členským státům o kodexech chování veřejných činitelů, článek 13.

ze strany jednotlivých členských států. Zahrnuje i výdajovou stránku rozpočtu řízenou společně Komisí a členskými státy.

Systémová nesrovnalost: podle nařízení (EU) č. 1303/2013 nesrovnalost, jež se může opakovat, u níž je vysoká pravděpodobnost, že se bude vyskytovat u podobných typů operací, a která je důsledkem závažného nedostatku v účinném fungování systémů řízení a kontroly včetně nezavedení odpovídajících postupů v souladu s tímto nařízením a pravidly pro daný fond.

Úmyslné jednání:²⁶ činnost osoby, jejímž úmyslem bylo poškodit nebo ohrozit zájem chráněný právním předpisem nebo jež si byla vědoma, že její jednání může vést k poškození či ohrožení zájmu, a byla připravena na tento důsledek, pokud by k němu došlo.

Úplatkářství: přímé či nepřímé slíbení, nabídnutí či poskytnutí neoprávněné výhody kýmkoli kterékoli osobě v mocenské pozici (např. úřední osobě, členovi veřejného shromáždění s legislativní či správní mocí nebo osobě, jež řídí veřejný či soukromý subjekt nebo jež v jakékoli pozici pracuje pro tento subjekt) nebo žádost této osoby o neoprávněnou výhodu nebo přijetí neoprávněné výhody pro sebe či někoho jiného výměnou za to, že při plnění svých úkolů bude jednat určitým způsobem nebo se zdrží jednání nebo bude postupovat v rozporu se svými povinnostmi.²⁷

Ústřední databáze pro vyloučení: databáze Evropské komise obsahující informace o subjektech, jež byly z různých důvodů, mimo jiné kvůli finančním nesrovnalostem, vyloučeny z podávání žádostí o finanční prostředky EU a na něž se vztahují podmínky stanovené v nařízení Komise (ES, Euratom) č. 1302/2008 ze dne 17. prosince 2008 o ústřední databázi pro vyloučení.²⁸

Útvar pro vnitrostátní strategii boje proti podvodům: subjekt pověřený vypracováním vnitrostátní strategie boje proti podvodům.

Veřejné výdaje: jakýkoli příspěvek z veřejných zdrojů na financování operací, jenž pochází z rozpočtu státních, regionálních nebo místních orgánů veřejné správy, rozpočtu EU přiděleného na ESI fondy, rozpočtu veřejnoprávních subjektů nebo rozpočtu sdružení orgánů veřejné správy nebo veřejnoprávních subjektů. Pro účely stanovení podílu spolufinancování u programů financovaných z ESF může tento příspěvek zahrnovat případné finanční zdroje, jimiž kolektivně přispívají zaměstnavatelé a pracovníci.

Veřejní zadavatelé: vnitrostátní, regionální nebo místní orgány, veřejnoprávní subjekty a sdružení tvořená jedním či více takovými orgány nebo jedním či více veřejnoprávními subjekty.

Vnitrostátní strategie boje proti podvodům: Vnitrostátní strategie boje proti podvodům

Záruka: písemný závazek, kterým ručitel přebírá odpovědnost za všechny či některé závazky či povinnosti třetí osoby nebo za úspěšné splnění povinností touto třetí osobou, nastane-li událost, která povede k uplatnění takové záruky, například prodlení při splácení úvěru.

²⁶ Analogicky viz oddíl 15 zákona č. 300/2005 (trestní zákoník Slovenské republiky).

²⁷ Trestněprávní úmluva o korupci, Štrasburk, 27. 1. 1999.

²⁸ Úř. věst. L 344, 20.12.2008.

Závažný nedostatek v účinném fungování systému řízení a kontroly: pro účely provádění Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu, Fondu soudržnosti a Evropského námořního a rybářského fondu nedostatek, který vyžaduje podstatná zlepšení systému, který vystavuje výše uvedené fondy závažnému riziku nesrovnalostí a jehož existence je neslučitelná s výrokem auditora bez výhrad ohledně fungování systému řízení a kontroly, jak je stanoveno v části IV nařízení (EU) č. 1303/2013.

Zpronevěra (odklonění aktiv): zneužití majetku či finančních prostředků právně svěřených osobě, jež je ze své formální pozice zástupcem či správcem. Úmluva OSN proti korupci vymezuje „zpronevěru, zneužití nebo jiné odklonění majetku úřední osobou“ jako trestný čin korupce. Zpronevěra však není nutně korupcí, může se jednat i o podvod (jediného subjektu)²⁹.

Zprostředkující subjekt: jakýkoli veřejný nebo soukromý subjekt, za jehož činnost odpovídá řídicí nebo certifikační orgán nebo který z pověření takového orgánu plní povinnosti vůči příjemcům provádějícím operace.

²⁹ Studie o korupci ve zdravotnictví, HOME/2011/ISEC/PR/047-A2, říjen 2012.