



EUROPSKA KOMISIJA
EUROPSKI URED ZA BORBU PROTIV PRIJEVARA (OLAF)

Uprava D: Politika
Odjel D.2: Sprečavanje, prijava i analiza prijevvara

Ref. Ares(2016)6943965 - 13. 12. 2016.

Smjernice za nacionalne strategije suzbijanja prijevvara

koje je pripremila radna skupina sastavljena od stručnjaka iz država članica čiji je rad vodio i koordinirao Odjel za sprečavanje, prijavu i analizu prijevvara Europskog ureda za borbu protiv prijevvara (OLAF)

IZJAVA O ODRICANJU OD ODGOVORNOSTI:

*Ovo je radni dokument koji je izradila skupina stručnjaka iz država članica uz pomoć Europskog ureda za borbu protiv prijevvara (OLAF). Svrha mu je olakšati provedbu operativnih programa i poticati dobru praksu. **On nije pravno obvezujući za države članice**, ali se u njemu nalaze opće smjernice s preporukama i prikazana je najbolja praksa.*

Ovim se općim smjericama ne dovodi u pitanje nacionalno zakonodavstvo, već ih treba čitati u kontekstu nacionalnog zakonodavstva i mogu se prilagođavati s obzirom na nacionalni pravni okvir.

Ovim se smjericama ne dovodi u pitanje tumačenje Suda Europske unije i Općeg suda kao ni odluke Komisije.

NAPOMENA

Ovaj dokument nije obvezujući za države članice i njime se ne utvrđuju nova pravila ili obveze za nacionalna nadležna tijela. U njemu je prikazana dobra praksa, indikativne je prirode i ne smije se upotrebljavati kao pravna ili normativna osnova za reviziju ili u svrhe istraga.

Uvod

Europski ured za borbu protiv prijevvara (OLAF) uspostavio je 2012. postupak suradnje s državama članicama u cilju razvoja razmjene iskustava i dobre prakse među državama članicama i s Komisijom. Taj je postupak organiziran u okviru Skupine COCOLAF-a za sprečavanje prijevvara¹ i provodi ga radna skupina stručnjaka država članica i predstavnika OLAF-a i drugih službi Komisije. Radna skupina svake se godine posvećuje određenoj temi koju su odabrale države članice i koja se temelji na praktičnim dokumentima koji se mogu upotrijebiti kao smjernice za jačanje njihovih mjera/strategija za suzbijanje prijevvara.

Novi višegodišnji financijski okvir koji se odnosi na programsko razdoblje 2014. – 2020. osnažen je u pogledu ocjena rizika od prijevvara, sprečavanja i otkrivanja prijevvara. Za podijeljeno upravljanje sektorske uredbe² propisuju da države članice moraju uspostaviti djelotvorne i razmjerne mjere suzbijanja prijevvara, uzimajući u obzir utvrđene rizike, poduzeti odgovarajuće korake za učinkovito sprečavanje, otkrivanje i kažnjavanje prijevvara i nepravilnosti, izvršiti povrat nepravilno plaćenih iznosa u proračun EU-a. Međutim, potiče se nadilaženje neposrednih regulatornih zahtjeva i ugrađivanje mjera suzbijanja prijevvara u nacionalnu strategiju suzbijanja prijevvara (dalje u tekstu „NSSP” ili „strategija”), u cilju osiguranja boljeg praćenja borbe protiv prijevvara na štetu financijskih interesa EU-a i država članica, kao i osiguranja ujednačene i djelotvorne prakse, posebno ako imaju decentraliziranu organizacijsku strukturu.

U protekle dvije godine Skupina COCOLAF-a za sprečavanje prijevvara usmjerila se na različite aspekte teme strategije. Prvo, kao pilot projekt, radna je skupina 2014. pripremila „Smjernice za nacionalne strategije suzbijanja prijevvara za europske strukturne i investicijske fondove (ESIF)”³. Tim je smjernicama postavljen temelj za nacrt nacionalne strategije suzbijanja prijevvara, no uz opseg ograničen na rashode u području ESIF-a. Sljedeće godine uspostavljena je još jedna radna skupina usmjerena na praktičnu stranu strategije. Kao rezultat, 2015. objavljen je dokument „Praktični koraci prema nacrtu nacionalne strategije suzbijanja prijevvara”⁴, kao i praktični alat u obliku Excel dokumenta koji se može upotrebljavati za provedbu procjene trenutačnog stanja u pogledu postojećih mjera, uzimajući u obzir sve četiri faze ciklusa suzbijanja prijevvara⁵.

Ove smjernice predstavljaju ažuriranu verziju smjernica za nacionalne strategije suzbijanja prijevvara iz 2014. Radna je skupina 2016. pokušala revidirati i proširiti postojeće smjernice za nacionalne strategije suzbijanja prijevvara kako bi one postale horizontalni dokument koji se odnosi na sve rashode u okviru podijeljenog upravljanja: europski strukturni i investicijski fondovi (ESIF), fondovi za poljoprivredu i unutarnje poslove (FAMI/FUS) i Fond europske pomoći za najpotrebitije (FEAD). Također, smjernice su obogaćene nizom konkretnih primjera iz prakse država članica koje su se pokazale uspješnima.

¹ Savjetodavni odbor za koordinaciju sprečavanja prijevvara

² Npr. Uredba (EU) br. 1303/2013, osobito članak 125. stavak 4. točka (c)

³ Ref. Ares(2015)130814 - 13. 1. 2015.

⁴ Ref. Ares(2015)5642419 - 7. 12. 2015.

⁵ Faze su ciklusa suzbijanja prijevvara: 1. prevencija prijevvara, 2. otkrivanje prijevvara, 3. istraga i kazneni progon te 4. povrat sredstava i sankcije.

Bez obzira na to hoće li države članice pripremiti sektorske strategije suzbijanja prijevara ili uspostaviti krovnu nacionalnu strategiju koja pokriva ukupan proračun, ovim se smjernicama mogu konkretno podržati nacionalne vlasti i donositelji odluka u postupku izrade nacionalne strategije suzbijanja prijevara.

Ovaj dokument pruža državama članicama:

- ✓ metodu za postupnu razradu nacionalne strategije suzbijanja prijevara
- ✓ sastavnice nacionalne strategije suzbijanja prijevara i predložak njezine strukture
- ✓ konkretne primjere iz prakse država članica.

Ipak, još jednom, ove smjernice nisu obvezujuće. Nadalje, ne postoji jedinstveno rješenje za sastavljanje nacionalne strategije suzbijanja prijevara; države članice moraju ocijeniti trenutačnu situaciju na svojem državnom području u pogledu suzbijanja prijevara, utvrditi vlastite ciljeve i pripremiti vlastiti prilagođeni akcijski plan.

OLAF želi zahvaliti svim stručnjacima uključenima u sastavljanje ovih smjernica na trudu i doprinosu u radnim skupinama, kao i na dijeljenju znanja i iskustava u svrhu stvaranja ovog praktičnog vodiča kojim se državama članicama pomaže da pokrenu postupak izrade nacionalne strategije suzbijanja prijevara.

Sadržaj

Uvod	3
I. Uspješna zaštita financijskih interesa EU-a	8
1. Pravni okvir	8
1.1. Pravo EU-a	8
1.2. Nacionalno pravo.....	10
2. Prednosti nacionalne strategije suzbijanja prijevvara.....	10
3. Koraci u stvaranju nacionalne strategije suzbijanja prijevvara	11
II. Uspostavljanje nacionalne strategije suzbijanja prijevvara	13
1. Pripremne radnje.....	13
1.1. Određivanje službe za nacionalnu strategiju suzbijanja prijevvara	13
1.1.1. <i>AFCOS kao služba za nacionalnu strategiju suzbijanja prijevvara</i>	13
1.2. Tijela koja treba uključiti u postupak izrade nacionalne strategije suzbijanja prijevvara	15
1.2.1. <i>Nacionalna suradnja</i>	15
1.2.2. <i>Međunarodna suradnja</i>	16
1.3. Razdoblje koje pokriva strategija.....	17
1.4. Politička podrška nacionalnoj strategiji suzbijanja prijevvara.....	17
1.5. Komunikacija i jačanje svijesti javnosti.....	21
2. Pripremna faza.....	22
2.1. Postojeće stanje u pogledu suzbijanja prijevvara	23
2.1.1. <i>Sprečavanje prijevare</i>	24
2.1.1.1. <i>Prilagodba zakonodavstva da se onemoguće prijevare</i>	25
2.1.2. <i>Otkrivanje prijevare</i>	27
2.1.3. <i>Istraga i kazneni progon</i>	28
2.1.4. <i>Povrat i sankcije</i>	28
2.2. Procjena rizika od prijevvara	29
2.2.1. <i>Teorijske osnove procjene rizika od prijevvara</i>	31
2.2.2. <i>Metodologija za procjenu rizika od prijevvara</i>	33
2.2.2.1. <i>Utvrđivanje i formulacija rizika od prijevvara</i>	33
2.2.2.2. <i>Procjena i rangiranje utvrđenih rizika</i>	35
2.2.3. <i>Utvrđivanje i procjena rizika od prijevvara u praksi</i>	37
2.2.3.1. <i>Procjena rizika od prijevvara u proračunu zajedničke poljoprivredne politike (ZPP)</i>	38

2.2.4. Informatički alati za utvrđivanje rizika	39
2.2.4.1. Sustav za upravljanje nepravilnostima (IMS)	39
1. Alat za izvješćivanje	40
2. Alat za analizu	41
2.2.4.2. Alat za mjerenje rizika ARACHNE.....	41
2.2.4.3. Nacionalne baze podataka o suzbijanju prijevvara.....	42
1. Značajke i struktura nacionalne informatičke aplikacije za suzbijanje prijevvara	42
2. Funkcionalnosti baza podataka.....	43
A) Analitičke funkcije	43
B) Informacijske funkcije	45
2.2.5. Izvori informacija za utvrđivanje rizika.....	46
3. Faza razrade.....	48
3.1. Određivanje ciljeva	48
3.2. Određivanje mjera.....	49
3.3. Određivanje pokazatelja uspješnosti.....	51
4. Uspostava akcijskog plana	54
4.1. Sadržaj akcijskog plana	54
4.2. Razdoblje obuhvaćeno akcijskim planom.....	55
4.3. Moguća uloga AFCOS-a u uspostavi akcijskog plana.....	55
III. Evaluacija i ažuriranje nacionalne strategije suzbijanja prijevvara	57
1. Evaluacija strategije.....	57
2. Ažuriranje strategije	59
Prilozi	61
Prilog 1. – Dijagram toka postupka izrade nacionalne strategije suzbijanja prijevvara.....	62
Prilog 2. – Predložak strukture nacionalne strategije za borbu protiv prijevvara.....	63
Prilog 3. – Moguća struktura i sadržaj dokumenta procjene rizika od prijevvara	67
Prilog 4. – Rizici od prijevvara	68
Prilog 5. – Rizici povezani s djelovanjem AFCOS-a	72
Prilog 6. – Glavni elementi obrasca za prijavu rizika.....	75
Prilog 7. – Registar rizika	76
Prilog 8. – Glavni elementi izvorne izjave o namjeri	78

Prilog 9. – Predložak za postavljanje ciljeva	79
Prilog 10. – Pojmovnik.....	80

I. Uspješna zaštita financijskih interesa EU-a

1. Pravni okvir

1.1. Pravo EU-a

U člancima 310. i 325. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) propisano je da se Unija i države članice moraju boriti protiv prijevара i svih nezakonitih aktivnosti protiv financijskih interesa Unije. Radi suzbijanja prijevара usmjerenih protiv financijskih interesa Unije države članice poduzimaju iste mjere koje poduzimaju radi suzbijanja prijevара usmjerenih protiv njihovih vlastitih financijskih interesa. Ne dovodeći u pitanje ostale odredbe Ugovora, države članice koordiniraju svoje djelovanje usmjereno na zaštitu financijskih interesa Unije od prijevара. U tu svrhu organiziraju, uz pomoć Komisije, blisku i redovitu suradnju nadležnih službi svojih uprava.

U članku 317. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) propisano je da države članice moraju, u suradnji s Komisijom, koristiti proračun EU-a u skladu s načelom dobrog financijskog upravljanja.

Načelo dobrog financijskog upravljanja objašnjeno je u člancima od 30. do 33. Financijske uredbe⁶ koja se primjenjuje na opći proračun Unije. To načelo odnosi se na načela ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti te provedbu učinkovite i djelotvorne unutarnje kontrole.

U skladu s člankom 59. stavkom 2. točkom (b) Financijske uredbe države članice imaju, u okviru podijeljenog upravljanja, primarnu odgovornost sprečavati, utvrđivati i uklanjati nepravilnosti i prijevare. U tu svrhu države članice moraju izgraditi snažne sustave za upravljanje i kontrolu u cilju osiguranja dobrog financijskog upravljanja, transparentnosti i nediskriminacije. One također moraju primateljima odrediti učinkovite, odvraćajuće i proporcionalne sankcije ako su predviđene pravom EU-a ili nacionalnim pravom.

U Uredbi (EZ, Euroatom) br. 2988/95 od 18. prosinca 1995. navedena je definicija nepravilnosti i predviđene su zajedničke odredbe za administrativne mjere i sankcije koje bi se trebale primjenjivati.

Uredba Vijeća (Euratom, EZ) br. 2185/96 od 11. studenoga 1996. odnosi se na provjere i inspekcije na terenu koje Komisija provodi u državama članicama. U njoj su predviđeni i elementi koji se odnose na suradnju i koordinaciju između Komisije i država članica.

U tzv. „Konvenciji PIF” o zaštiti financijskih interesa Unije od 26. srpnja 1995. navedena je definicija prijevара.

⁶ Uredba (EU, Euratom) br. 966/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije i o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 1605/2002.

U Uredbi (EU) br. 1303/2013 od 17. prosinca 2013. propisane su zajedničke odredbe za europske strukturne i investicijske fondove (ESIF) za programsko razdoblje 2014. – 2020. U članku 125. stavku 4 točki (c) objašnjena je obveza upravljačkih tijela da uvedu učinkovite i razmjerne mjere protiv prijevara, uzimajući u obzir utvrđene rizike. Kriteriji i postupci utvrđeni Uredbom (EU) br. 1303/2013 od 17. prosinca 2013. također se primjenjuju na tijela koja države članice odrede odgovornima za upravljanje i kontrolu djelovanja koja podupire Europski fond za prilagodbu globalizaciji (EGF) na temelju članka 21. stavka 2. Uredbe (EU) br. 1309/2013 od 17. prosinca 2013.

U okviru zajedničke poljoprivredne politike (ZPP), Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP) i Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR), u članku 58. stavku 1. točkama (b) i (c) Uredbe (EU) br. 1306/2013 od 17. prosinca 2013. o financiranju, upravljanju i nadzoru zajedničke poljoprivredne politike pojašnjava se obveza država članica da „usvajaju sve zakonodavne, regulatorne i administrativne odredbe te poduzimaju sve druge potrebne mjere za osiguravanje učinkovite zaštite financijskih interesa Unije, posebno za (...) (b) osiguravanja učinkovite zaštite od prijevare, posebno vezano uz područja visokog rizika, a koja djeluje preventivno u odnosu na troškove i koristi kao i proporcionalnost mjera; (c) sprečavanja, otkrivanja i ispravljanja nepravilnosti i prijevara; (...)”.

U pogledu Fonda europske pomoći za najpotrebitije (FEAD), člankom 28. točkom (h) Uredbe (EU) br. 223/2014 od 11. ožujka 2014. propisuje se da su „sustavima upravljanja i kontrole u skladu s” načelom dobrog financijskog upravljanja navedenim u članku 30. Financijske uredbe, „predviđeni (...) sprečavanje, otkrivanje i ispravljanje nepravilnosti, uključujući prijevaru, (...)”.

Za Fond za azil, migracije i integraciju (FAMI) i instrumente za financijsku potporu uspostavljene u sklopu Fonda za unutarnju sigurnost (FUS)⁷ člankom 5. Uredbe (EU) br. 514/2014 od 16. travnja 2014. određuje se da „države članice djelotvorno sprečavaju prijevare, posebno vezano uz područja visokog rizika. Takvo sprečavanje ima učinak odvraćanja, imajući u vidu koristi kao i proporcionalnost mjera.”

Nacionalna strategija suzbijanja prijevara za zaštitu financijskih interesa Europske unije može pokrivati i rashodovnu i prihodovnu stranu. Osim rashoda strategija može uključiti prijevaru koja uključuje tradicionalne vlastite resurse – carine i pristojbe – čak i porez na dodanu vrijednost (PDV). Sudskom praksom u predmetima C-539/09 Europska komisija protiv Savezne Republike Njemačke (presuda od 15. studenoga 2011.), C-617/10 Hans

⁷ Uredba (EU) br. 514/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. primjenjuje se na Uredbu (EU) br. 513/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o uspostavljanju, u okviru Fonda za unutarnju sigurnost, Instrumenta za financijsku potporu u području policijske suradnje, sprečavanja i suzbijanja kriminala i upravljanja krizama i stavljanju izvan snage Odluke Vijeća 2007/125/PUP i na Uredbu (EU) br. 515/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o uspostavljanju, u okviru Fonda za unutarnju sigurnost, instrumenta za financijsku potporu u području vanjskih granica i viza i stavljanju izvan snage Odluke br. 574/2007/EZ; na prvu člankom 1., člankom 2. točkom (a) drugom alinejom Uredbe (EU) br. 514/2014, na drugu člankom 1., člankom 2. točkom (a) trećom alinejom Uredbe (EU) br. 514/2014 i člankom 19. Uredbe (EU) br. 515/2014.

Åkerberg Fransson (presuda od 26. veljače 2013.) i C-105/14 Ivo Taricco i drugi (presuda od 8. rujna 2015.) Sud Europske unije utvrdio je da je porez na dodanu vrijednost (PDV) dio financijskih interesa Europske unije, da porezne sankcije i kazneni postupci za utaju poreza, kao što su oni primijenjeni u slučajevima kada su pružene informacije vezane uz PDV bile neistinite, predstavljaju provedbu članka 2., članka 250. stavka 1. i članka 273. Direktive 2006/112 (prethodno članaka 2. i 22. Šeste direktive) te članka 325. UFEU-a i, naposljetku, da obveze država članica da uspješno sankcioniraju prijevare na štetu financijskih interesa Europske unije uključuju i prijevare povezane s PDV-om.

1.2. Nacionalno pravo

Nacionalno zakonodavstvo primjenjuje se u pogledu administrativnih sankcija te kaznenih postupaka i sankcija. U nekim su državama u nacionalnom zakonodavstvu utvrđene ili propisane specijalizirane službe za istrage i/ili kazneni progon mogućih slučajeva prijevare na štetu financijskih interesa EU-a (npr. DLAF u Rumunjskoj: Odjel za borbu protiv prijevara).

2. Prednosti nacionalne strategije suzbijanja prijevara

Glavni je cilj nacionalne strategije suzbijanja prijevara osigurati djelotvornu i učinkovitu zaštitu financijskih interesa EU-a. Strategija mora biti živi i fleksibilni dokument, tako da u slučaju novih okolnosti one mogu biti uključene u akcijski plan ili samu strategiju. U tom procesu pojavljuju se mnogostruke prednosti za države članice.

Nacionalnom strategijom suzbijanja prijevara:

- ✓ osigurava se djelotvorna i učinkovita zaštita financijskih interesa EU-a;
- ✓ stvara se poveznica suradnje između rashodovne i prihodovne strane proračuna;
- ✓ stvara se snažnija pozicija za pregovaranje o dodatnom financiranju iz proračuna EU-a;
- ✓ unaprjeđuju se prevencija, otkrivanje i borba protiv nepravilnosti i prijevara;
- ✓ ostvaruje se viši stupanj povrata nepropisno potrošenih sredstava iz proračuna Europske unije;
- ✓ uspostavlja se bolji radni okvir na temelju kojeg institucije uključene u proces provedbe sredstava EU-a i kontrole nad njima mogu zajedno raditi i kojim se preciznije određuju uloge i odgovornosti uključenih institucija;
- ✓ stvaraju se i/ili razvijaju nove metode za prevenciju i suzbijanje prijevara, korupcije i svih drugih nelegalnih aktivnosti koje utječu na financijske interese Unije;
- ✓ pridonosi se uvođenju proporcionalnih i odvraćajućih sankcija u skladu s mjerodavnim pravom;
- ✓ stvara se okvir s preporukama ili radnjama u svrhu poboljšanja administrativnih kapaciteta;
- ✓ odgovara se na potrebu za transparentnošću u postupku zaštite financijskih interesa EU-a;

- ✓ unaprjeđuje se pristup informacijama za širu javnost, s obzirom na to da je nacionalna strategija suzbijanja prijevvara javni dokument;
- ✓ stvara se prostor za pravni razvoj nacionalnog okvira, ažuriranje i obnovu sporazuma o suradnji i načina rada (*modus operandi*);
- ✓ osigurava se uspješna koordinacija zakonodavnih, administrativnih i operativnih aktivnosti institucija;
- ✓ osnažuje se suradnja s OLAF-om i nadležnim institucijama EU-a, državama članicama EU-a i drugim zemljama.

Nacionalna strategija suzbijanja prijevvara omogućit će strukturiranje borbe protiv prijevvara koje utječu na proračun EU-a i nacionalne proračune na razini država članica. Njome će se pomoći pri:

- ✓ prepoznavanju podložnosti prijevvarama u sustavima
- ✓ ocjeni glavnih rizika od prijevvara
- ✓ uspostavi i provedbi odgovora
- ✓ evaluaciji ostvarenog napretka
- ✓ prilagodbi odgovora na razvoj trendova u prijevvarama i raspoloživih resursa
- ✓ osiguravanju uključenosti svih relevantnih dionika, posebno jačom suradnjom i koordiniranim djelovanjem.

Strategijom će se također osigurati usklađivanje odgovora na rizik od prijevvara u cijeloj državi, posebno u slučaju decentralizirane strukture upravljanja.

3. Koraci u stvaranju nacionalne strategije suzbijanja prijevvara

U pravilu strategija bi trebala obuhvatiti sve faze ciklusa suzbijanja prijevvara.

- ✓ Upravljačka tijela, tijela za ovjeravanje i revizijska tijela trebala bi davati prednost **prevenciji** u cilju ublažavanja rizika od prijevvara. Ona može postati učinkovitija zahvaljujući bliskoj suradnji između svih dionika i općoj pojačanoj koordinaciji djelovanja.
- ✓ **Otkrivanje** je ključna faza koju s dužnom pozornošću i reaktivno moraju provoditi svi dionici, tijela za upravljanje i kontrolu, uključujući revizijska tijela i tijela zadužena za izvršavanje zakonodavstva.
- ✓ **Istrage i kazneni progon** usko su povezani. Za njihovu je učinkovitost potrebna specijalizacija osoblja, potpuna suradnja tijela za upravljanje i kontrolu te glatka suradnja nadležnih tijela.
- ✓ Nadležna upravna tijela i tijela zadužena za izvršavanje zakonodavstva trebala bi učinkovito i strogo pratiti **povrat sredstava i sankcije**.

Ključni su koraci u uspostavljanju nacionalne strategije suzbijanja prijevvara:

1. Pripreme radnje

One uključuju utvrđivanje pravnog okvira (tj. upućivanje na nacionalni pravni okvir i pravni okvir EU-a); područje primjene strategije u skladu s glavnim nacionalnim prioritetima

s obzirom na borbu protiv prijevара, korupcije i svih nezakonitih aktivnosti; ukazuju na nadležnu službu i institucije uključene u postupak razrade, provedbe i praćenja strategije. Nadalje, treba spomenuti i poveznicu s drugim nacionalnim strategijama/politikama.

2. Pripremna faza

To je ključna faza u postupku. Sastoji se od dva glavna koraka: procjene trenutnog stanja (tj. procjene postojećih mjera suzbijanja prijevара i njihova konteksta te time određivanja snaga i slabosti sustava) i procjene rizika od prijevара. Rezultat će omogućiti određivanje potreba i područja koja treba unaprijediti, odnosno utvrđivanje ciljeva i mjera.

3. Faza razrade

Tijekom faze razrade treba odrediti ciljeve i s njima povezane pokazatelje uspješnosti. Ciljevi predstavljaju potrebe države članice, a također pridonose i utvrđivanju plana djelovanja i vizije država članica u borbi protiv prijevара. Ciljeve treba izraziti u obliku konkretnih mjera. Nadalje, treba definirati pokazatelje uspješnosti koji odgovaraju svakoj mjeri, s obzirom na to da će pridonijeti procjeni ostvarenog napretka. Ciljevi i mjere moraju biti uključeni u akcijski plan.

4. Akcijski plan

U akcijskom planu definirane su konkretne aktivnosti koje će se provoditi u pogledu svakog cilja, nadležna služba, rok / vremenski okvir za njihovu provedbu i povezani pokazatelji uspješnosti. On predstavlja alat za praćenje provedbe same strategije.

5. Evaluacija i ažuriranje strategije

Strategija je dokument koji se stalno razvija; stoga zahtijeva evaluaciju i s njom povezano ažuriranje. Nakon srednjoročne evaluacije odlučuje se treba li ažurirati strategiju suzbijanja prijevара i povezani akcijski plan. Ažuriranje strategije vršit će se kao odgovor na promjene do kojih je došlo tijekom provedbe, u cilju osiguranja odgovornosti i sposobnosti strukture odgovorne za provedbu da donosi i mijenja stratešku strukturu.

Prethodno je navedena struktura samo indikativna: na državama članicama je da dopune dokument, uzimajući u obzir područje primjene strategije, glavne ciljeve, pravni okvir, administrativnu strukturu itd.

U prilog je uključen i dijagram toka s kratkim pregledom općeg postupka izrade strategije: **Prilog 1. – Dijagram toka postupka izrade nacionalne strategije suzbijanja prijevара.** Nadalje, za detaljniji predložak strukture same strategije, vidjeti **Prilog 2. – Predložak strukture nacionalne strategije suzbijanja prijevара**

II. Uspostavljanje nacionalne strategije suzbijanja prijevvara

1. Pripremne radnje

1.1. Određivanje službe za nacionalnu strategiju suzbijanja prijevvara

Vlada treba odrediti posebnu službu (u daljnjem tekstu „služba za nacionalnu strategiju suzbijanja prijevvara”) za razradu nacionalne strategije suzbijanja prijevvara. Ta bi služba trebala imati sljedeće:

- ✓ horizontalni pregled čitavog sustava prihoda i rashoda koji se odnosi na proračun EU-a s jedne strane i mjera sprečavanja prijevvara s druge strane;
- ✓ snagu da mobilizira relevantno stručno znanje iz drugih ministarstava / tijela / službi koje provode fondove EU-a i ministarstava / tijela / službi odgovornih za financijske istrage i kazneni progon.

Određivanje službe za nacionalnu strategiju suzbijanja prijevvara od ključne je važnosti, posebno za države članice s decentraliziranim administrativnim sustavom.

Služba za nacionalnu strategiju suzbijanja prijevvara treba uspostaviti tim stručnjaka koji mogu davati odgovarajuće stručne savjete. Taj multidisciplinarni tim trebao bi svojim znanjem i stručnošću pokriti sve različite faze ciklusa suzbijanja prijevvara. Ključna pitanja koja treba riješiti u ciklusu suzbijanja prijevvara trebaju biti svijest o prijevvari, prevencija i otkrivanje prijevvara, sankcije i naposljetku komunikacija o borbi protiv prijevvara.

Pripremna faza zasnovat će se na trajnom dijalogu s partnerima i dionicima, posebno uspostavom *ad hoc* radnih skupina u skladu s utvrđenim potrebama.

Služba za usklađivanje borbe protiv prijevvara (AFCOS) može imati ključnu ulogu u razradi i praćenju nacionalne strategije suzbijanja prijevvara.

1.1.1. AFCOS kao služba za nacionalnu strategiju suzbijanja prijevvara

Određivanje AFCOS-a kao nacionalne službe odgovorne za razradu nacionalne strategije suzbijanja prijevvara donosi višestruke prednosti. S obzirom na glavne funkcije AFCOS-a, on bi mogao ostvariti uspješnu suradnju i razmjenu informacija u pogledu pripreme, razrade i donošenja nacionalne strategije suzbijanja prijevvara i pripadajućeg akcijskog plana. Ta bi funkcija olakšala AFCOS-u traženje podrške tijela s obje strane proračuna – prihodovne i rashodovne, uključujući i ona odgovorna za upravljanje, provedbu, ovjeravanje, reviziju, istrage, kazneni progon i određivanje sankcija na nacionalnoj razini, kao i traženje podrške od OLAF-a, Europske komisije i međunarodnih partnera na razini Unije i međunarodnoj razini. U tom smislu AFCOS može:

- ✓ organizirati i koordinirati postupak razrade nacionalne strategije suzbijanja prijevvara i pripadajućeg akcijskog plana;
- ✓ obavljati pregled organizacijske strukture, dionika, mjera i postojećih postupaka;

- ✓ provoditi procjenu rizika od prijevvara i ispravno procijeniti trenutačno stanje u zemlji u pogledu postojećih mjera za sprečavanje prijevvara, uzimajući u obzir sve četiri faze ciklusa za sprečavanje prijevvara;
- ✓ provesti evaluaciju postojećeg stanja u pogledu nepravilnosti i prijevvara;
- ✓ odrediti područje primjene i opseg nacionalne strategije suzbijanja prijevvara te odrediti indikativni kalendar za pripremu nacionalne strategije suzbijanja prijevvara;
- ✓ voditi brigu o općem planiranju i o podjeli zadataka u razradi nacionalne strategije suzbijanja prijevvara i pripadajućeg akcijskog plana;
- ✓ služiti kao tajništvo političkog organizacijskog tijela koje će pružati političku podršku donošenju strategije, ili predsjedati njime;
- ✓ mobilizirati stručnjake iz različitih tijela i službi, koji predstavljaju obje strane proračuna – rashodovnu stranu i prihodovnu stranu, kao i iz pravosudnih tijela, odvjetništva i tijela zaduženih za izvršavanje zakonodavstva;
- ✓ biti odgovoran za ažuriranje strategije i akcijskog plana;
- ✓ širiti informacije i materijale među sudionicima / institucijama;
- ✓ tražiti pomoć/podršku od međunarodnih partnera, kao što su OLAF, Europska komisija itd.;
- ✓ uključivati tijela na saveznoj/regionalnoj razini;
- ✓ podizati razinu svijesti o razradi nacionalne strategije suzbijanja prijevvara (i uključiti civilno društvo) te njezinu donošenju.

PRIMJER

Uloga AFCOS-a u Bugarskoj u nacionalnoj strategiji suzbijanja prijevvara

AFCOS u Bugarskoj služi kao tajništvo političkog tijela, Vijeća AFCOS-a. Odgovoran je za razradu nacionalne strategije suzbijanja prijevvara i pripadajućeg akcijskog plana i njihovo pravovremeno ažuriranje te podnosi Vijeću AFCOS-a informacije o provedbi Nacionalne strategije za sprečavanje i borbu protiv nepravilnosti i prijevvara koje utječu na financijske interese Europske unije u razdoblju 2014. – 2020.

PRIMJER

Središnja koordinacijska uloga AFCOS-a u Latviji

U Latviji je AFCOS dio Ministarstva financija i služi kao središnji koordinator te sastavlja zajedničku/jedinstvenu strategiju na temelju informacija koje dostavlja radna skupina čiji članovi predstavljaju nacionalno Vijeće AFCOS-a . Vijeće AFCOS-a ima deset stalnih i šest privremenih članova, stručnjaka iz različitih nadležnih nacionalnih tijela. Nadalje, ured Transparency Internationala uključen je u institucijsku mrežu AFCOS-a kao vanjski partner koji može pružiti preporuke o sastavljanju nacionalne strategije suzbijanja prijevара, a također može sudjelovati na sastancima Vijeća AFCOS-a. Stoga je ključno imati zajedničko koordinacijsko i provedbeno tijelo koje sastavlja i provodi strategiju.

1.2. Tijela koja treba uključiti u postupak izrade nacionalne strategije suzbijanja prijevара

1.2.1. Nacionalna suradnja

Sva tijela odgovorna za upravljanje i provedbu, ovjeravanje, reviziju, istrage, kazneni progon i određivanje sankcija trebaju biti uključena. Ti bi dionici trebali biti stručnjaci za upravljanje, kontrolu i pravosudni sustav. Kad god je to moguće, trebali bi dolaziti iz:

- upravljačkih tijela
- posredničkih tijela
- tijela za ovjeravanje
- revizijskih tijela
- AFCOS-a
- kontrolnih tijela vlade ili parlamenta
- tijela koja vrše inspekciju nad javnom upravom
- istražnih tijela
- ureda državnog odvjetništva
- sudova.

Savjetuje se uključiti organizacije koje imaju kontrolne, nadzorne ili upravljačke dužnosti izravno ili neizravno povezane s projektima koji se financiraju sredstvima EU-a:

- tijela za zaštitu tržišnog natjecanja
- odbori za arbitražu u javnoj nabavi
- porezna tijela
- carinska tijela.

Nadalje, može se uspostaviti suradnja s različitim nevladinim organizacijama i uključiti ih kao vanjske partnere s nadzornom ulogom, u cilju sprečavanja rizika od prijevара i korupcije. Te organizacije također pružaju podršku u jačanju svijesti javnosti.

Tim koji je odgovoran za taj postupak treba izraditi program rada za razradu strategije unutar određenog vremenskog roka. On treba težiti dobivanju pune političke podrške i uključivanju svih relevantnih dionika.

1.2.2. Međunarodna suradnja

Stvaranje djelotvornog sustava za razradu, a zatim i donošenje nacionalne strategije suzbijanja prijevара, zahtijeva ne samo dobru koordinaciju između svih struktura uključenih u proces provedbe sredstava EU-a i kontrole nad njima na nacionalnoj i na europskoj razini, već i snažne administrativne sposobnosti s relevantnim iskustvom, uključujući i međunarodno iskustvo. U cilju povećanja kompetencija svih uključenih osoba i institucija te u cilju stvaranja mreže u kojoj će se raspravljati o svim pitanjima i problemima u procesu razrade nacionalne strategije suzbijanja prijevара, neke države članice uspješno su organizirale bilateralne sastanke u cilju razmjene iskustava i stjecanja odgovarajućeg stručnog znanja.

PRIMJER

Međunarodna bilateralna iskustva Bugarske

Tijekom provedbe projekta koji je u okviru programa pružanja tehničke pomoći sufinanciranog iz Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR) provodio AFCOS u Bugarskoj organizirano je nekoliko studija na temu suzbijanja prijevара u kojima su sudjelovale službe za usklađivanje borbe protiv prijevара u državama članicama. Na primjer, AFCOS u Bugarskoj održao je bilateralne susrete s Odjelom za borbu protiv prijevара (DLAF) iz Rumunjske te službama za usklađivanje borbe protiv prijevара iz Portugala, Slovačke i Grčke. Potonje dvije studije provedene su s državama članicama koje su već razvile nacionalne strategije suzbijanja prijevара i službeno ih uputile Komisiji. Takve međunarodne bilateralne suradnje dokazale su svoju važnost na komparativnoj osnovi u pogledu razrade nacionalne strategije suzbijanja prijevара odnosno stvaranja i ažuriranja akcijskog plana.

PRIMJER

Međunarodna trilateralna iskustva Latvije

Latvija je imala uspješno iskustvo međunarodne pomoći drugih država članica (AFCOS-a iz Bugarske i Malte) u obliku trilateralne stručne „peer-to-peer” misije i radionice organizirane u okviru instrumenta TAIX, a u cilju razvoja Nacionalne strategije suzbijanja prijevara Latvije. Kao rezultat te međunarodne suradnje provedena je analiza postojećeg stanja u pogledu suzbijanja prijevara i razrađene preporuke. Stručnjaci su podijelili svoje najbolje prakse i pridonijeli jačanju kapaciteta AFCOS-a u Latviji te naglašavanju važnosti uspostave strategije suzbijanja prijevara na najvišoj političkoj razini.

1.3. Razdoblje koje pokriva strategija

Postoje dvije mogućnosti u pogledu razdoblja obuhvaćenog strategijom.

Prva se mogućnost sastoji od izravnog povezivanja strategije s operativnim programima. Sljedeći višegodišnji financijski okvir obuhvaća razdoblje 2014. – 2020. Moglo bi imati smisla povezati trajanje strategije s razdobljem operativnih programa. To bi značilo da bi strategija trebala biti valjana do zatvaranja operativnih programa za razdoblje 2014. – 2020. U tom slučaju ne treba zaboraviti operativne programe za razdoblje 2007. – 2013., a ciljevi bi se trebali odnositi i na te programe.

Druga je opcija da se razdoblje nacionalne strategije suzbijanja prijevara odredi neovisno o razdoblju operativnog programa / višegodišnjeg financijskog okvira, odražavajući specifičnosti rashodovne i prihodovne strane proračuna. U svakom slučaju strategija koja nastoji dati dugoročnu viziju u nekom području idealno bi trebala trajati najmanje od četiri do pet godina. Ipak, svaka zemlja ima vlastiti okvir i nacionalno planiranje: razdoblje koje pokriva strategija treba prilagoditi u skladu s time.

1.4. Politička podrška nacionalnoj strategiji suzbijanja prijevara

S obzirom na velik opseg i broj uključenih tijela, služba za nacionalnu strategiju suzbijanja prijevara možda će trebati punu političku potporu vlade.

Politička potpora takvom dokumentu iznimno je važna za osiguranje njegove uspješne provedbe. On mora ne samo steći legitimitet, već i postići obvezujući učinak na uključena tijela, bez čega bi ostvarivanje postavljenih ciljeva moglo biti otežano. Najbolji je način za osiguranje političke potpore objava nacionalne strategije suzbijanja prijevara kao uredbe vlade, čime se strategiji daje potreban legitimitet i obvezujući učinak. Isto tako, preporučuje se osnovati politički odbor koji će davati glavne smjernice za strategiju, osiguravati podršku vlade i odobravati glavne promjene. Takvi odbori osnovani su primjerice u Slovačkoj ili Bugarskoj i pokazali su se uspješnima.

Nacionalna strategija suzbijanja prijevara obvezujuća je za sve uključene dionike. Stoga se državama članicama snažno preporučuje osnivanje političkog tijela koje će primarno

biti odgovorno za pružanje političke potpore službi za usklađivanje borbe protiv prijevara i svim tijelima uključenima u proces organizacije, koordinacije, razrade, donošenja i kontrole nacionalne strategije suzbijanja prijevara.

Kako bi nacionalna strategija suzbijanja prijevara bila obvezujuća, ona mora biti donesena pravnim aktom, kao što je primjerice akt parlamenta, vlade, itd.

Političko tijelo:

- ✓ predstavlja i mobilizira sve institucije uključene u zaštitu financijskih interesa Europske unije. (U tom smislu političko tijelo ima organizacijske funkcije.);
- ✓ pruža političku potporu razradi i donošenju nacionalne strategije suzbijanja prijevara;
- ✓ djelotvorno surađuje s imenovanom nacionalnom službom koja razrađuje nacionalnu strategiju suzbijanja prijevara;
- ✓ predstavlja institucije uključene u proces provedbe fondova EU-a i njihovu kontrolu, uz moguće uključivanje i civilnog društva.

PRIMJER

Upravljački odbor u Slovačkoj

Sličan model interakcije uvodi se u Slovačkoj u pogledu političkog organizacijskog tijela Upravljačkog odbora za zaštitu financijskih interesa EU-a u Slovačkoj Republici (Upravljački odbor). Ovlasti i odgovornosti Upravljačkog odbora određene su Statutom, koji je odobren Vladinom Uredbom br. 748 od 5. rujna 2007., a njime predsjedava Generalni direktor Odjela za kontrolu i borbu protiv korupcije (AFCOS u Slovačkoj). Upravljački odbor koji nadzire izvršavanje zadaća i mjera koje proizlaze iz provedbe Nacionalne strategije; ostvaruje suradnju s Odjelom središnje kontaktne točke za OLAF u cilju osiguranja koordinacije i suradnje partnera u mreži AFCOS-a na zaštiti financijskih interesa EU-a u Slovačkoj; uspostavlja radne skupine koje se bave konkretnim zadaćama koje proizlaze iz obveza Slovačke da štiti financijske interese EU-a, nadzire njihove aktivnosti, itd.

PRIMJER

Vijeće AFCOS-a u Bugarskoj

Vijeće za koordinaciju borbe protiv povreda na štetu financijskih interesa Europske unije (Vijeće AFCOS-a) političko je tijelo osnovano Uredbom Vijeća ministara br. 18 od 4. veljače 2003. Vijeće AFCOS-a osigurava visoku političku razinu usklađenosti i komplementarnosti mjera koje nacionalna tijela poduzimaju u suzbijanju nepravilnosti i prijevara koje uključuju sredstva EU-a. Predsjednik je Vijeća zamjenik premijera i ministar unutarnjih poslova, koji provodi državnu politiku zaštite financijskih interesa EU-a. Članovi su Vijeća ministri, zamjenici ministara, izvršni direktori, čelnici kontrolnih tijela i uprava odgovorni za upravljanje sredstvima i programima EU-a, ravnatelji agencija za prihode, ovjeravanje, reviziju, odnosno svi koji imaju ulogu u borbi protiv povreda na štetu prihodovne i rashodovne strane proračuna. U Vijeću AFCOS-a zastupljena su i pravosudna tijela, ured državnog odvjetnika i tijela zadužena za izvršavanje zakonodavstva.

Vijeće AFCOS-a predlaže Vijeću ministara projekte novih zakonodavnih akata, strategija (uključujući i nacionalnu strategiju suzbijanja prijevara) i akcijske planove koji se odnose na borbu protiv prijevara koje uključuju sredstva EU-a; razrađuje godišnje izvješće za aktivnosti Vijeća ministara i raspravlja o pitanjima koja se odnose na financijske interese EU-a, donosi odluke i poduzima mjere za optimizaciju procesa borbe protiv prijevara koje uključuju sredstva EU-a.

AFCOS u Bugarskoj služi kao tajništvo Vijeća AFCOS-a, koje osigurava dobru suradnju te olakšava postupke razrade i donošenja nacionalne strategije suzbijanja prijevara i pripadajućeg akcijskog plana.

PRIMJER

Nacionalni odbor za suzbijanje prijevvara (CNLF) u Francuskoj

Nacionalni odbor za suzbijanje prijevvara (Comité National de Lutte contre la Fraude, CNLF) osnovan je Uredbom od 18. travnja 2008. o koordinaciji borbe protiv prijevvara i uspostavljanju nacionalne jedinice za suzbijanje prijevvara. Odbor upravlja Vladinom politikom o suzbijanju prijevvara na štetu javnih financija, bilo da su to obvezni porezi i drugi prihodi javnih tijela ili socijalni doprinosi. Svake godine nacionalni odbor odobrava nacionalni plan koji provode odbori.

Odborom predsjedava premijer, a čine ga ministri odgovorni za proračun, rad, socijalno osiguranje, zdravstvo, pravosuđe, obranu, unutarnje poslove, poljoprivredu i useljavanje.

Nacionalni je plan za borbu protiv prijevvara za 2015., primjerice, donio premijer na sastanku Nacionalnog odbora za suzbijanje prijevvara (CNLF) 23. lipnja 2016. Plan je odrazio političke smjernice za borbu protiv prijevvara na štetu javnih financija, koje je Vlada namjeravala slijediti 2015. i početkom 2016. na međunarodnoj, nacionalnoj i lokalnoj razini.

Za 2016. CNLF je prvi puta podržao strateški plan za razdoblje 2016. – 2018. 14. rujna 2016. Plan će uključiti mjere koje se odnose na nacionalne javne financije i javne financije Europske unije. Struktura dokumenta pratit će glavne strateške crte te će uključiti i tablicu rezultata (ciljevi, mjere, faze, isporučeni rezultati) koja će omogućiti precizno izvještavanje o napretku u provedbi na kasnijim sastancima CNLF-a. Služba za usklađivanje borbe protiv prijevvara u Francuskoj (DNLF) odgovorna je za sastavljanje plana i evaluaciju njegove provedbe, zajedno sa svim partnerima.

Pet je strateških orijentacija plana:

- *prilagoditi proces kontrola međunarodnoj mobilnosti;*
- *optimizirati upravljanje i sigurnost digitalnih informacija;*
- *osnažiti borbu protiv prijevvara koje uključuju zlouporabu identiteta i dokumenata;*
- *razviti mapiranje rizika;*
- *unaprijediti tehnike istrage, učinkovitost sankcija i povrat.*

PRIMJER

Politička potpora nacionalnoj strategiji suzbijanja prijevара u Rumunjskoj

Odjel za borbu protiv prijevара - DLAF (AFCOS u Rumunjskoj) nacionalni je koordinator borbe protiv prijevара na štetu financijskih interesa EU-a u Rumunjskoj, kao što je navedeno u pravnom okviru. Odjel je također zakonski odgovoran za sastavljanje i koordinaciju provedbe nacionalne strategije za suzbijanje prijevара.

Politička potpora nacionalnoj strategiji suzbijanja prijevара osigurana je činjenicom da je DLAF pod koordinacijom premijera. DLAF je Uredu premijera uputio memorandum, u kojem informira Ured o mogućnosti i nužnosti razrade nacionalne strategije suzbijanja prijevара, te je zatražio potporu Vlade za uključivanje svih nacionalnih tijela s odgovornostima u upravljanju sredstvima EU-a u taj proces. Potpora je dobivena. Stoga će strategija biti odobrena Odlukom Vlade.

Ako politička potpora nije osigurana u trenutku sastavljanja nacionalne strategije suzbijanja prijevара, predlaže se da se strategija razvija polako kroz dijalog i uz obrazlaganje potrebe za strategijom. Nadalje, savjetuje se potražiti međunarodno stručno znanje, kao što je potpora koju pružaju OLAF ili druge države članice koje već imaju nacionalne strategije suzbijanja prijevара i u dijalogu upotrebljavati te međunarodne preporuke u svrhu jačanja položaja.

PRIMJER

Dobivanje političke potpore u Latviji

U Latviji se trenutačno razvija Strategija AFCOS-a za suzbijanje prijevара. Zahvaljujući uspješnoj međunarodnoj suradnji s drugim državama članicama, preporuke međunarodnih stručnjaka upotrijebljene su kao temelj za dobivanje političkog odobrenja. Kao rezultat, predviđa se da će uspostavljenu Strategiju AFCOS-a za suzbijanje prijevара odobriti Kabinet ministara te da će ona biti pravno obvezujuća za sve institucije uključene u mrežu AFCOS-a.

Međutim, čak i nakon službenog donošenja strategije, nužno je održavati trajan dijalog s najvišim rukovodstvom i širom javnosti.

1.5. Komunikacija i jačanje svijesti javnosti

Služba za nacionalnu strategiju suzbijanja prijevара treba također voditi brigu o jačanju svijesti javnosti o samoj strategiji. Jedan je od ključnih alata za sprečavanje nepravilnosti, prijevара i korupcije komunikacijska strategija / strategija odnosa s javnošću usmjerena prema društvu. U komunikacijskoj strategiji nacionalne strategije suzbijanja prijevара trebaju se predložiti konkretna sredstva informiranja šire javnosti o ciljevima strategije te se sektoru šire javnosti trebaju objasniti njegove obveze u pogledu zaštite

financijskih interesa. Na taj način nacionalna predanost zaštiti kako nacionalnog proračuna, tako i proračuna EU-a bit će prenesena sadašnjim i budućim korisnicima.

PRIMJER

Kampanja jačanja svijesti o suzbijanju prijevara u školama na Malti

Kampanja podizanja svijesti o suzbijanju prijevara u školama usmjerena na učenike u dobi od 14 do 16 godina pokrenuta je u suradnji s Ministarstvom obrazovanja i zapošljavanja. Uprava za kvalitetu i standarde u obrazovanju (DQSE) pružila je informacije o ovoj inicijativi učiteljima predmeta o poslovanju i računovodstvu u državnim, crkvenim i neovisnim školama širom zemlje. Učenike se poticalo da sudjeluju u internetskom kvizu o suzbijanju prijevara: natjecanju u kojem su mogli osvojiti nagrade. Kviz je sastavni dio kampanje jačanja svijesti o suzbijanju prijevara i korupcije koja je omogućila raspravu s učenicima o tom sve osjetljivijem etičkom problemu.

U slučaju decentraliziranog administrativnog sustava najbolja je praksa uspostava zajedničke i integrirane komunikacijske strategije za sve službe uključene u provedbu nacionalne strategije suzbijanja prijevara. Nadalje, treba razmotriti uključivanje organizacija s različitih strana (npr. nevladinih organizacija), s obzirom na to da u nekim zemljama to može dovesti do veće potpore javnosti.

PRIMJER

Razvoj strateške komunikacije u Latviji

AFCOS u Latviji ima decentralizirani administrativni sustav. Strategija suzbijanja prijevara bit će pravno obvezujuća za sve službe uključene u institucijsku mrežu AFCOS-a. Stoga se usporedno sa sastavljanjem strategije na nacionalnoj razini razvija i mreža komunikatora AFCOS-a.

Načelo predviđene mreže slično je onom koje slijedi OLAF (OAFCN). Komunikatori iz svih institucija moraju se usuglasiti sa strategijom i aktivnostima koje će se provoditi u određenom razdoblju, kao i sa samim planom prema kojemu će se odvijati komunikacija s javnošću u pogledu sprečavanja prijevara i korupcije. Glavnu koordinacijsku ulogu i dalje ima AFCOS u Latviji.

2. Pripremna faza

Pripremna faza u uspostavi nacionalne strategije suzbijanja prijevara od ključne je važnosti i treba je pažljivo provesti. Tom važnom dijelu postupka treba posvetiti dovoljno vremena i sredstava. Ta faza ima za cilj obuhvatiti kompletan pregled načina na koje svi dionici postupaju kod prijevara i nepravilnosti na prihodovnoj i rashodovnoj strani proračuna.

To će predstavljati osnovicu za donošenje odluka pri utvrđivanju ciljeva, pokazatelja i povezanog akcijskog plana.

Pripremna faza sastoji se od sljedeća dva koraka:

- utvrđivanja stanja radi pregleda jakih strana i slabosti nacionalnih sustava te postojećih mjera suzbijanja prijevара;
- procjene rizika od prijevara.

Ta će se faza provoditi na sljedeće načine: (1) pregledom organizacijske strukture, dionika, mjera i postojećih postupaka; (2) provođenjem procjene rizika od prijevara. U slučaju da se u tim fazama otkriju slabosti, njihovo uklanjanje treba projicirati u ciljevima koji se razrađuju rijekom faze razrade, a koja će uslijediti naknadno u akcijskom planu.

2.1. Postojeće stanje u pogledu suzbijanja prijevara

Dijagnoza stanja zahtijeva analitički pregled sljedećih područja u smislu njihovih jakih strana i slabosti, s obzirom na njihov doprinos ili utjecaj na svaku od četiri faze ciklusa suzbijanja prijevara (sprečavanje, otkrivanje, istrage i kazneni progon, povrat sredstava i sankcije):

- zakonodavstva
- ustrojstva (npr. nacionalnog (centraliziranog ili decentraliziranog) ili lokalnog, putem koordinatora ili bez njega, uloga AFCOS-a itd.)
- upravljanja i dionika
- postupaka (uključujući uspostavljene kontrole itd.)
- sredstava i resursa (ljudski potencijali, odgovarajući alati: informacijske tehnologije, dokumenti, smjernice, osposobljavanje, komunikacija, itd.)
- suradnje nadležnih tijela na nacionalnoj razini (razmjena iskustava i suradnja u određenim slučajevima) i
- suradnje na razini EU-a (s Komisijom i drugim državama članicama).

U toj fazi također je važno identificirati razloge prepoznatih jakih strana i slabosti, koji će zatim pomoći odrediti rješenja. Razloge treba tražiti u pravnom, institucijskom, gospodarskom, društvenom i političkom okruženju.

U cilju olakšavanja procjene postojećeg stanja, radna skupina COCOLAF-a za suzbijanje prijevara razvila je 2015. praktični dokument. Dokument nosi naziv „Praktični koraci u pripremi nacionalne strategije suzbijanja prijevara”⁸ i sadrži praktičan alat (u obliku Excel dokumenta) koji se može upotrijebiti prilikom procjene. U tom se radnom dokumentu državama članicama daje znatan, iako ne potpuno iscrpan, popis elemenata koje treba uzeti u obzir u pogledu svake faze ciklusa suzbijanja prijevara. Osim toga, taj dokument također može pružiti primjer kako se ciljevi mogu strukturirati i izravno povezati s rezultatom faze procjene.

⁸ Ref. Ares(2015)5642419 - 7. 12. 2015.

PRIMJER

Identificiranje glavnih pozadinskih uzroka na Malti

Nepravilnosti, prijevare i korupcija posljedica su nedostataka u formalnim pravilima kojima su uređene aktivnosti u javnom sektoru (uglavnom zakonodavstvu) i nedostataka u neformalnim pravilima (sustavi vrijednosti, etika i moral). Glavni su pozadinski uzroci:

- ◆ *tržišni neuspjesi*
- ◆ *neodgovarajuće regulatorne funkcije javne uprave*
- ◆ *neodgovarajuće zakonodavstvo*
- ◆ *nedjelotvorna i neučinkovita provedba formalnih pravila*
- ◆ *nepostojanje provedbe i vanjskog nadzora*
- ◆ *nepostojanje kontrole i praćenja, posebno unutarnje kontrole*
- ◆ *niski standardi kulture, etike, morala i vrijednosnih sustava društva.*

(Izvadak iz Nacionalne strategije Malte za suzbijanje prijevare)

Za dovršetak procjene potrebne informacije mogu se dobiti:

- ✓ prikupljanjem i analizom dokumenata, izvješća, podataka (npr. zakonodavstva, radnih dokumenata službi, postupaka, metodologija, smjernica)
- ✓ primjenom internetskih upitnika, anketa, izravnim kontaktima s dionicima, razgovorima (u četiri oka, telefonom, Skypeom ili slično), raspravama sa stručnjacima, radnim skupinama itd.

Nalazi će se potkrijepiti uporabom informacija iz različitih izvora.

2.1.1. Sprečavanje prijevare

Sprečavanje je od ključne važnosti u borbi protiv prijevare. Lakše je i ekonomičnije spriječiti prijevare nego popravljati štetu. Države članice trebaju biti potpuno posvećene razvoju i provedbi sprečavanja prijevare.

Prijeko je potreban snažan sustav upravljanja i kontrole koji se uspješno primjenjuje jer se na taj način rizik od prijevare može dramatično smanjiti, premda se ne može u potpunosti ukloniti.

Analiza preventivnih mjera i tehnika trebala bi omogućiti sljedeće:

- ✓ procjenu postojećih preventivnih mjera i tehnika
- ✓ prijedloge za ispravak, prilagodbu ili ukidanje postojećih mjera ili stvaranje novih
- ✓ bolju procjenu stupnja javne svijesti i etičke kulture među zaposlenicima država članica u pogledu prijevare koje utječu na sredstva EU-a.

Preventivne mjere temelje se na snažnim administrativnim sposobnostima, kao što su:

- ✓ zakonodavstvo prilagođeno da se onemoguće prijevare (osobito uklanjanje propusta)⁹
- ✓ politika transparentnosti koju podržava široka komunikacijska politika – jačanje javne svijesti
- ✓ snažan sustav unutarnje kontrole
- ✓ razvijena je etička kultura među zaposlenicima uključenima u zaštitu financijskih interesa EU-a: (Postoji li jasan iskaz činjenice da zaposlenici nastoje postići visoke etičke standarde koji je vidljiv promatračima? Postoji li čvrst i nedvosmislen dokument, kao što je kodeks ponašanja, a koji uključuje i pitanje sukoba interesa?)
- ✓ snažna politika ljudskih resursa: pronalaženje odgovarajuće ravnoteže između dolaska i odlaska zaposlenika (u cilju zadržavanja iskusnog osoblja) i obvezne mobilnosti (radi ublažavanja rizika od sukoba interesa itd.)
- ✓ strukturirano, praktično i ciljano upravljanje rizicima od prijevара
- ✓ strategija osposobljavanja o suzbijanju prijevара
- ✓ bliska suradnja tijela na nacionalnoj razini i razini EU-a.

PRIMJER

Suradnja nadležnih tijela u Hrvatskoj

U skladu sa Zakonom o upravnom postupku (ZUP) sve institucije razmjenjuju informacije i jedna drugoj pomažu izvršavati zadaće; osim toga, mogu se sklopiti sporazumi o administrativnoj suradnji koji se odnose na administrativnu suradnju dviju ili više institucija kako bi se detaljno uredila razmjena informacija tj. rokovi za dostavu informacija, vrsta informacija koja se može razmjenjivati, moguće sankcije u slučaju da institucija odbije dostaviti informaciju, načini dostave informacije – u papirnatom obliku, e-poštom.*

** Odredba o razmjeni informacija među institucijama navedena je u članku 26. Zakona o upravnom postupku (NN 47/09).*

2.1.1.1. Prilagodba zakonodavstva da se onemoguće prijevare

Premda je teško pronaći zakonodavstvo koje ne ostavlja mjesta prijevarama, države članice nastoje trajno unapređivati svoje odredbe o suzbijanju prijevара kako bi se smanjile mogućnosti za počinjenje prijevара. Stoga prvi korak treba biti prilagodba postojećeg zakonodavstva i zakonodavstva u postupku donošenja tako da se onemoguće prijevare. To uključuje traženje relevantnih informacija o načinima na koje se zakon primjenjuje u praksi. U tom smislu dostupan je niz izvora informacija:

⁹ Vidjeti COM(2000) 358 final od 28. lipnja 2000. o borbi protiv prijevара, posebno stavak 1.1.: *Kako bi zadržala svoju djelotvornost, politika zaštite javnih interesa i sredstava mora se oslanjati na jasno zakonodavstvo koje je jednostavno primjenjivo i uključuje odredbe za jačanje dobrog financijskog upravljanja i učinkovitu kontrolu politika Zajednice. Navedene odredbe moraju biti dovoljno odvraćajuće kako bi u što većoj mogućoj mjeri odvratile od nepravilnosti.*

- http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_hr.htm
- http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/law_making_en.htm
- Rezolucija Europskog parlamenta od 14. rujna 2011. o boljoj izradi zakonodavstva, supsidijarnosti, proporcionalnosti te pametnom donošenju propisa (2011/2029(INI))
- *Criminal Preventive Risk Assessment in the Law Making Procedure: Final Report on the research project 1999/FAL/140 funded by the EU 'FALCONE' Programme and the Max Planck Institute (Procjena rizika za prevenciju kriminala u postupku donošenja zakona: Završno izvješće istraživačkog projekta 1999/FAL/140 koji su financirali 'FALCONE' program EU-a i Institut Max Planck), 2001.*

Prilagodbu zakonodavstva da se onemoguće prijevare mogu, primjerice, provesti imenovano tijelo, akademski stručnjaci ili se, ako je potrebno, taj postupak može provesti vanjskim projektom pod koordinacijom nacionalne službe za usklađivanje borbe protiv prijevara.

Svrha je prilagođavanja tako da se onemoguće prijevare:

- ✓ otkriti neželjene posljedice postojećih zakonodavnih odredbi i/ili zakonodavnih odredbi u postupku donošenja u pogledu posebnog usmjerenja na propuste koji omogućuju počinjenje prijevare;
- ✓ odrediti rizike koji proizlaze iz odredbi i formulacija relevantnog zakonodavstva koje nije prilagođeno tako da se onemoguće prijevare;
- ✓ razraditi prijedloge za izmjene i dopune dotičnog zakonodavstva u svrhu uklanjanja postojećih ili potencijalnih rizika, sprečavanja pojave novih rizika i uklanjanja mogućnosti za počinjenje prijevara.

PRIMJER

Prilagodba zakonodavstva u Slovačkoj da se onemoguće prijevare

Prilagodba zakonodavstva da se onemoguće prijevare uključeno je u akcijski plan uz Nacionalnu strategiju za zaštitu financijskih interesa EU-a u Slovačkoj. Središnja kontaktna točka za OLAF tijelo je kojem je povjerena koordinacijska uloga za ispunjavanje zadaća povezanih s tom mjerom. Prilagodba nacionalnog zakonodavstva da se onemoguće prijevare jedna je od zadaća navedenih u akcijskom planu uz Nacionalnu strategiju za zaštitu financijskih interesa EU-a u Slovačkoj.

Nakon proučavanja relevantne dokumentacije EU-a o suzbijanju prijevara i drugih relevantnih analitičkih materijala, Središnja kontaktna točka za OLAF predložila je 19 područja za koja je uočeno da sadržavaju potencijalne rizike od prijevara. Sljedećih je šest područja odabrano za daljnju analizu: sukob interesa; dvostruko financiranje; učinkovitost i djelotvornost povrata; djelotvornost kazni i sankcija; učinkovitost upravljanja, kontrole i odabira projekata koji se financiraju iz proračuna EU-a.

** Odredba o razmjeni informacija među institucijama navedena je u članku 26. Zakona o upravnom postupku (NN 47/09).*

Stručnjaci su ta područja odabrali s obzirom na domene kojima se bave kako bi pri prilagodbi zakonodavstva da se onemogućene prijevare mogli u potpunosti iskoristiti svoje stručno znanje u tim domenama. Međutim, prilagodbi radi onemogućenja prijevare može biti podvrgnuto ne samo zakonodavstvo koje je na snazi, odnosno ono koje je predloženo / u postupku donošenja, već i drugi relevantni obvezujući dokumenti.

Stručnjaci se slažu oko općeg postupka podijeljenog u faze. Svaka faza treba uključiti informacije o svrsi i cilju, odgovornim osobama i rokovima te opis aktivnosti.

Na primjer, prva faza može uključivati opis situacija iz stvarnog života za koje se smatra da predstavljaju rizik u odabranim pravnim područjima iz perspektive zaštite financijskih interesa EU-a. Imenovanje stručnjaka/tijela odgovornih za prilagodbu odabranog zakonodavstva / dokumenata tako da se onemogućene prijevare temelji se na zajedničkom dogovoru stručnjaka. Kako bi se dobile relevantne informacije, izbor izvora uključuje npr. postojeće/predloženo zakonodavstvo, sudske odluke, pravne analize, mišljenja revizijskih izvješća, rezultate analiza rizika od prijevare koje su proveli različiti sektori, sredstva javnog priopćavanja, konferencije, nevladine organizacije, itd.

Druga faza može uključivati izbor zakonodavstva koje treba prilagoditi tako da se onemogućene prijevare. Stručnjaci trebaju predložiti popis predmetnog relevantnog zakonodavstva odnosno dokumenata.

Treća faza može uključivati prepoznavanje slabih točaka i propusta u odabranom zakonodavstvu koje se prilagođava da se onemogućene prijevare. Početne informacije trebaju uključiti naziv dokumenta; formulaciju odredbi koje se razmatraju; opis načina na koji zakonodavstvo i/ili određena odredba odgovara na određenu situaciju; preciznu identifikaciju i procjenu/evaluaciju slabih točaka i propusta; specifikaciju pravnih prepreka i predloženih metoda za njihovo uklanjanje.

U četvrtoj fazi treba donijeti zaključke i preporuke. Stručnjaci će sažeti nalaze i rezultate te sastaviti izvješće s obzirom na odgovornost svakog od stručnjaka. Nakon toga ta izvješća, procjene, evaluacije i analize treba sažeti u jedno složeno izvješće. Završno izvješće može sadržavati preporuke u pogledu formulacije dotičnih odredbi.

Sažeto izvješće treba predati svim članovima radne skupine kako bi dali svoje primjedbe. Relevantni i vrijedni komentari i prijedlozi trebaju biti uključeni u sažeto izvješće. Dopunjeno sažeto izvješće zatim treba predati upravljačkom tijelu mreže AFCOS-a, a nakon toga vladi.

U cilju dobivanja političke potpore i promocije korisno je da vlada donese mjeru o potrebi prilagodbe nacionalnog zakonodavstva da se onemogućene prijevare. Klauzula o prilagodbi radi onemogućenja prijevare treba biti utemeljena u zakonodavnim propisima. U okviru izrade zakonodavstva prikladno je predložiti postupak koji će služiti za redovnu prilagodbu zakonodavstva koje je u pripremi ili u postupku donošenja da se onemogućene prijevare. Dodatno, uključivanje stručnjaka iz nevladinih organizacija i primjena stručnog znanja akademskih stručnjaka u procesu prilagodbe radi onemogućenja prijevare predstavlja važnu prednost.

2.1.2. Otkrivanje prijevare

Države članice trebaju biti odlučne u otkrivanju nepravilnosti i pokretanju odgovarajućih postupaka njihova ispravljanja i sankcioniranja. U tom pogledu ključno je da se sva sredstva i resursi u odgovornim nacionalnim tijelima u potpunosti koriste i iskorištavaju za otkrivanje nepravilnosti. Analiza mjera i tehnika za otkrivanje omogućit će:

- ✓ izradu inventara postojećih sustava za unutarnju i vanjsku kontrolu
- ✓ provjeru prisutnosti i djelotvornosti postupaka za prijavljivanje nepravilnosti
- ✓ provjeru je li tijekom informacija nakon otkrivanja sumnji u slučajeve prijave ispravno i djelotvorno usmjeren
- ✓ pojašnjavanje sustava prijave nepravilnosti i prijevара na nacionalnoj razini i razini EU-a te provjeru je li osoblje upoznato s tim postupcima
- ✓ navođenje odgovornih tijela za kontrolu kvalitete izvješća (AFCOS ili drugo tijelo).

Mjere za otkrivanje temelje se na snažnim administrativnim sposobnostima, kao što su:

- ✓ pouzdani i jasni postupci u otkrivenim slučajevima sumnji na prijeveru te osiguranje brzog i odgovarajućeg protoka informacija prema relevantnim tijelima
- ✓ jasna politika zaštite zviždača
- ✓ alati za otkrivanje prijevera na raspolaganju osoblju
- ✓ osposobljavanje
- ✓ čvrst i učinkovit mehanizam izvješćivanja (npr. IMS).

2.1.3. Istraga i kazneni progon

Analiza u pogledu mjera i tehnika istrage i kaznenog progona treba se usmjeriti na prijeveru, korupciju i sve druge nelegalne aktivnosti koje su štetne za financijske interese EU-a. To će omogućiti:

- ✓ ocjenu pravnih, organizacijskih i postupovnih pravila u vezi s upravnim i/ili kaznenim istragama i/ili kaznenim progonom
- ✓ ocjenjivanje tečnosti i kvalitete protoka/razmjene informacija između odgovarajućih nadležnih tijela.

Mjere istrage i kaznenog progona trebaju se temeljiti na snažnim administrativnim sposobnostima, kao što su:

- ✓ jasna i učinkovita pravila o protoku/razmjeni informacija između odgovarajućih upravnih i pravosudnih tijela
- ✓ jasna i čvrsta suradnja između odgovarajućih upravnih i pravosudnih tijela
- ✓ specijalizacija istražitelja i tužitelja u prihodovnom i rashodovnom dijelu proračuna EU-a
- ✓ trajno osposobljavanje u tom području.

2.1.4. Povrat i sankcije

U skladu s člankom 325. stavkom 2. UFEU-a države članice obvezne su kažnjavati prijeveru, korupciju i sve ostale nezakonite aktivnosti koje su štetne za financijske interese

EU-a, primjenjujući jednake napore kao što bi činile u zaštiti vlastitih nacionalnih interesa. Glavni odvratajući čimbenik za moguće počinitelje prijevare provedba je sankcija i njihova vidljivost.

Analiza mjera i tehnika obeštećenja omogućit će sljedeće:

- ✓ ocjenjivanje pravnih, organizacijskih i postupovnih pravila koja se odnose na administrativne i kaznene sankcije
- ✓ procjenu odvratajućeg učinka sankcija.

Mjere obeštećenja trebaju se temeljiti na snažnim administrativnim sposobnostima, kao što su:

- ✓ sustav djelotvornih, odvratajućih i razmjernih upravnih i/ili pravosudnih sankcija koje prelaze financijske ispravke koji se primjenjuju u slučaju jednostavnih nepravilnosti
- ✓ jasno imenovana tijela odgovorna za praćenje provedbe sankcija i definirane dužnosti koje osiguravaju njihovu djelotvornu primjenu
- ✓ učinkovite i djelotvorne službe za povrat sredstava
- ✓ statističko praćenje
- ✓ osposobljavanje, seminari, praktični alati i priručnici.

2.2. Procjena rizika od prijevare

Prilikom formuliranja metodologije za procjenu rizika od prijevare, čiji je cilj razrada strategije suzbijanja prijevare, treba imati na umu cilj upravljanja rizikom od prijevare. Svrha je procjene rizika od prijevare olakšati formulaciju i isplativu provedbu proaktivnih i razmjernih mjera suzbijanja prijevare.

To među ostalim podrazumijeva da treba uzeti u obzir nacionalne posebnosti strategije. Treba pronaći odgovarajuću ravnotežu između detaljne procjene rizika od prijevare u pogledu svih procesa i postupaka na operativnoj razini te globalnog pristupa. Prethodni bi bio prikladan za izradu strategije na regionalnoj ili sektorskoj razini, a potonji bi se trebao upotrijebiti za definiciju nacionalnih ciljeva.

Uspješnost procjene rizika od prijevare može se razlikovati od jedne države članice do druge, ovisno o sljedećem:

- veličini zemlje
- stupnju decentralizacije
- vrsti organizacije zadužene za upravljanje sredstvima EU-a
- administrativnoj i/ili pravosudnoj strukturi
- regulatornom okviru države.

Upravljačka tijela moraju provesti procjenu rizika od prijevare u okviru novog višegodišnjeg financijskog okvira i Uredbe (EU) br. 1303/2013 koja se odnosi na programsko razdoblje 2014. – 2020. Ona mogu upotrijebiti „Smjernice o procjeni rizika od prijevare te

učinkovitim i razmjernim mjerama za borbu protiv prijevара za programsko razdoblje 2014. – 2020.” koje je izradila Komisija¹⁰ ili mogu primijeniti neku drugu metodologiju.

PRIMJER

Alat za procjenu rizika od prijevara koji se primjenjuje u Grčkoj

Upravljačko je tijelo Operativnog programa „Konkurentnost i poslovanje 2007. – 2013.” 2014. pokrenulo alat za procjenu rizika od prijevara (EGESIF 14-0021-00, 16. 6. 2014.). Upravljačko je tijelo alat prvo koristilo za razmatranje prethodnog sustava uprave i kontrole (ΣΔΕ), a zatim za postupke imenovanja, kao što zahtijeva regulatorni okvir za razdoblje 2014. – 2020.

Na temelju prethodno navedenog postupka svako je upravljačko tijelo imenovalo stručnjaka za problematiku prijevara i uspostavilo tim za procjenu rizika od prijevara. Stručnjaci iz svih upravljačkih tijela (ΔΑ) sudjeluju u Internoj mreži za suradnju u provedbi Strategije protiv prijevara u vezi sa strukturnim akcijama, kojom koordinira Specijalna služba za institucijsku podršku (ΕΥΘΥ).

Zahvaljujući suradnji imenovanih stručnjaka, Interna mreža za suradnju nastavila je primjenjivati i optimizirati alat EU-a u pogledu uključivanja svih postojećih kontrolnih mjera koje je Grčka uvela u postupke iz Priručnika za sustav kontrole (ΣΔΕ) 2014. – 2020. Taj primjer pokazuje kako alat EU-a za procjenu rizika od prijevara može pridonijeti ne samo usklađivanju s prethodno spomenutom Uredbom, već i sprečavanju i suzbijanju prijevara u području strukturnih mjera.

Koja se god metoda upotrebljava, procjena rizika od prijevara treba se provoditi vodeći računa o tome da su obuhvaćena sva područja poslovanja, sektorski fondovi i financijski instrumenti (javna nabava, bespovratna sredstva, tehnička pomoć). Drugi mogući model strukture dokumenta za procjenu rizika od prijevara može se pronaći u **Prilogu 3. – Moguća struktura i sadržaj dokumenta procjene rizika od prijevara.**

Svrha je procjene rizika od prijevara osigurati sveobuhvatnu kontrolu rizika, omogućujući održavanje prihvatljive razine izloženosti riziku za upravljačko tijelo, uz minimalne troškove.

Procjenu rizika trebali bi obavljati upravljačko tijelo, posrednička tijela (ako je primjenjivo), tijelo za ovjeravanje, revizijsko tijelo i služba za usklađivanje borbe protiv prijevara (AFCOS).

U svakom se tijelu mora uspostaviti skupina za procjenu rizika od prijevara kako bi se olakšao i koordinirao postupak procjene rizika od prijevara u toj instituciji. Preporučuje se da procjenu rizika unutar jedne institucije koordiniraju osobe odgovorne za upravljanje rizicima, s obzirom na to da razumiju tehnike i terminologiju procjene rizika. Međutim, samu procjenu

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

treba obavljati osoblje iz odjela odgovornih za različite procese koji uključuju: upravljanje programom (odabir operacija/projekata), ugovaranje, provjere, odobravanje plaćanja, javna nabava, praćenje provedbe (dokumentarne i terenske provjere), unutarnja revizija, kontrola u svrhu otkrivanja nepravilnosti i suzbijanja prijevvara itd.). Odjeli sami najbolje znaju koji rizici ugrožavaju te postupke.

Kako bi se osiguralo pravilno korištenje metodologije, prije početka procjene rizika od prijevvara, sudionici moraju dobiti odgovarajuće smjernice ili upute te proći osposobljavanje.

Služba za nacionalnu strategiju suzbijanja prijevvara (što može biti i služba za usklađivanje borbe protiv prijevvara) trebala bi koordinirati i usmjeravati čitav postupak procjene rizika te prikupljati sve doprinose od upravljačkih tijela, uključujući i vlastitu procjenu rizika od prijevvara. Rezultate treba upotrijebiti kao osnovnu vrijednost pri razradi nacionalne strategije suzbijanja prijevvara. Mogu se organizirati *ad hoc* radionice s tijelima za upravljanje i kontrolu u cilju evaluacije i prilagodbe konsolidiranih aktivnosti. Na toj razini treba razgovarati o određivanju prioriteta kod rizika od prijevvara.

Preporučuje se da se procjena rizika od prijevvara ***ne povjerava vanjskim izvršiteljima*** jer zahtijeva dobro poznavanje sustava operativnog upravljanja i kontrole, kao i korisnika programa.

Također se preporučuje da revizijska tijela ne preuzimaju izravnu ulogu u donošenju bilo kakvih odluka koje se odnose na procjenu rizika s obzirom na to da ona mogu biti uključena u reviziju čitavog postupka. Međutim, može ih se pozvati da sudjeluju u postupku procjene u savjetodavnoj ulozi ili u svojstvu promatrača.

Postupak procjene rizika treba biti uredno dokumentiran.

Procjena rizika od prijevvara treba se obavljati svake godine. Kad je to potrebno, to razdoblje može se skratiti ili produljiti (dvije godine), uzimajući u obzir razvoj rizika u organizaciji.

Nakon donošenja zaključaka na kraju postupka, trebalo bi provoditi periodične revizije i ažuriranja.

2.2.1. Teorijske osnove procjene rizika od prijevvara

Postoje razlike između procjene rizika od prijevvara i uobičajene procjene rizika.

- ✓ Uobičajena procjena rizika usmjerena je na analizu događaja koji se mogu dogoditi u okruženju (vanjskom ili unutarnjem) i na analizu potencijalno negativnog utjecaja na postizanje (organizacijskih) ciljeva koje ti događaji mogu izazvati ako kontrole uspostavljene radi sprečavanja takvih događaja nisu uspješne. Stoga je uobičajena procjena rizika usmjerena na postizanje ciljeva i povezana s postojećim sustavom suzbijanja prijevvara (upravljačka tijela i institucije s funkcijama povezanim s provedbom PIF konvencije).

Primjer: kasna priprema i podnošenje dokumentacije za nadmetanje za konkretan projekt zbog velikog opterećenja poslom ili nedostatka potrebnih vještina kod osoblja koje radi na pripremi nadmetanja može dovesti do kašnjenja u ugovaranju i provedbi aktivnosti, a time i kašnjenja u dovršavanju ugovora. Ozbiljna kašnjenja mogu dovesti do otkazivanja projekata i gubitka sredstava.

- ✓ S druge strane, procjena rizika od prijevvara posebno je usmjerena na otkrivanje događaja ili uvjeta koji mogu uputiti na postojanje poticaja ili pritisaka za pojavu nepravilnosti i prijevvara i na otkrivanje situacija u kojima se mogu pojaviti nepravilnosti i prijevare. Ta procjena može se provesti na temelju:
 - nepravilnosti i prijevvara koje su se uistinu dogodile (povijesni podaci)
 - simptomatičnih ponašanja
 - mogućnosti za počinjenje prijevvara.
- ✓ Procjena rizika od prijevvara stoga je više usmjerena na ljudski faktor, odnosno na postojanje elemenata tzv. „trokuta prijevare” ili još bolje „dijamanta prijevare”. Naime, prilikom utvrđivanja rizika od prijevvara trebalo bi imati na umu da prevarant djeluje ukoliko su prisutni sljedeći čimbenici¹¹.
 - Prilika: prevarant je na pravom mjestu i u pravim okolnostima za djelovanje, postupci u sektoru nisu jasni ili ih je lako zaobići itd. Primjer: postupci u vezi s procjenom troškova usluga/robe/radova i postupci nadmetanja bili su općeniti i nezahitjevni. Stoga su se cijene lako mogle odrediti u većem iznosu i na temelju sporazuma s dobavljačem mogao se dodati određeni postotak od vrijednosti ugovora (postotak od sufinanciranja).
 - Motivacija: prevarant ima motivaciju/poticaj da počini prijevvaru: prevarant ima problema na poslu s nadređenima ili u obitelji ili ima financijskih teškoća. Primjer: korisnik je započeo prijevvarno postupanje zbog financijskih pritisaka i nedostatnih sredstava uslijed gubitka nekoliko ugovora/klijenata. Motivacija je bila potreba da stekne više novca za sufinanciranje projekta.
 - Racionalizacija: prevarant može racionalizirati svoje postupke: može smatrati da su opravdani jer nešto zamjera poslodavcu (npr. nije dobio/dobila unaprjeđenje, zna da kolege sudjeluju u prijevvari i da nadređeni zaposlenici nisu dobar primjer). Primjer: korisnik smatra da neće biti otkriven jer su i drugi korisnici upotrijebili istu metodu/tehniku, a njihovi su poslovi uspješni.

Općenito, prilika otvara vrata prijevvari, a poticaj i racionalizacija mogu osobu navesti na prijevvaru. No osoba mora imati sposobnost da prepozna otvorena vrata kao priliku i iskoristiti je, ne samo jednom, već više puta.

Postoje i drugi motivirajući čimbenici koji navode na prijevvaru, kao što su:

- pojava dosluha: prevarant može surađivati s drugima u svojem okruženju kako bi iskoristio slabosti područja unutarnje kontrole za vlastiti dobitak
- sposobnost: prevarant ima sposobnost: osobne značajke i vještine koje igraju važnu ulogu u tome može li se prijevvara uistinu dogoditi. To mogu biti: položaj/funkcija, znanje i inteligencija, pouzdanje/ego, vještine prisile i uspješnog laganja te imunost na stres.

Primjeri takvih rizika navedeni su u **Prilogu 4 – Rizici od prijevvara**.

¹¹ Na temelju teorije trokuta prijevvara koju je razvio Donald R. Cressey u knjizi *Other People's Money* (Montclair: Patterson Smith, 1973) str. 30. i članku „The Fraud Diamond: Considering the Four Elements of Fraud” koji su napisali Wolfe, D. T. i Hermanson, D. R. (2004), *The CPA Journal* str. 74.

- ✓ Na kraju, prilikom procjene vjerojatnosti pojave prijevare treba primijeniti konzervativniji pristup imajući na umu načelo „nulte tolerancije”.

2.2.2. Metodologija za procjenu rizika od prijevara

Upravljanje rizicima treba početi s detaljnim popisom aktivnosti i ključnih procesa koji se provode u upravljačkom tijelu. Popis može obuhvatiti odnose i način komunikacije s drugim jedinicama. Rizici se moraju pažljivo odrediti, razumjeti i objasniti. Stoga tehnike analize mogu uključiti rasprave s kolegama, radionice, upitnike itd.

Procjena rizika od prijevara trajan je postupak koji uključuje sljedeće faze:

- ✓ utvrđivanje i formulaciju rizika od prijevara
- ✓ procjenu i rangiranje utvrđenih rizika
- ✓ planiranje, provedbu i pregled preventivnih i korektivnih mjera.

2.2.2.1. Utvrđivanje i formulacija rizika od prijevara

Rizici od prijevara mogu se utvrditi i procijeniti na temelju znanja stečenog u prethodnim slučajevima prijevara u pogledu sredstava EU-a te na temelju uobičajenih vrsta prijevara koje se ponavljaju. Stoga se procjena rizika od prijevara treba temeljiti na objektivnim dokazima, što znači da treba biti nepristrana i neovisna.

Analiza povijesnih podataka može se provesti kada se informacije o nepravilnostima i prijevarama koje su se već dogodile analiziraju prema sljedećim kriterijima:

- vrsti programa ili ugovora (tj. tehnička pomoć, bespovratna sredstva)
- vrijednosti ugovora
- trajanju projekta
- fazi/procesu projekta (tj. odabir podnositelja zahtjeva, provedba i provjera operacija, ovjeravanje i plaćanja)
- vrsti aktivnosti koja se financira projektom
- oznaci zemljopisnog podrijetla
- vrsti korisnika itd.

Za svaki od prethodno navedenih kriterija treba izračunati broj slučajeva nepravilnosti i/ili prijevara (odnosno sumnji na prijevare). Takva analiza omogućuje prepoznavanje najrizičnijih procesa odnosno profila rizičnog projekta. Profil rizičnog projekta može uključivati kombinaciju različitih kriterija, a primjer toga prikazan je na sljedećoj slici:

NEPRAVILNOSTI / PRIJEVARE PREMA VRSTI KORISNIKA / TERITORIJALNOJ JEDINICI				
		Vrsta korisnika		
		Tijelo javne uprave	Nevladina organizacija	Malo i srednje poduzeće
Teritorijalna jedinica	Jedinica br. 1			
	Jedinica br. 2			
	Jedinica br. 3			
	Jedinica br. 4			
	Jedinica br. 5			

	<i>Nepravilnosti/prijevare u kategoriji pojavile su se u više od 50 % slučajeva</i>
	<i>Nepravilnosti/prijevare u kategoriji pojavile su se u 25 % - 50 % slučajeva</i>
	<i>Nepravilnosti/prijevare u kategoriji pojavile su se u manje od 25 % slučajeva</i>

U formulaciji rizika treba voditi računa o opisu rizika. To je važno za utvrđivanje najprikladnije kontrole. Naime, mora biti jasno s jedne strane što je uzrok rizika, a s druge strane kakve su njegove posljedice.

Kod formulacije rizika treba voditi računa o sljedećim parametrima:

- ✓ negativan učinak pojave rizika na proračun, ugled i/ili ciljeve mora biti očit;
- ✓ rizik sadrži element neizvjesnosti;
- ✓ rizik treba opisati kao mogući događaj, a ne kao negativnu situaciju. Negativna situacija nije rizik, već problem koji može, ali i ne mora imati negativne posljedice;
- ✓ treba izbjegavati navođenje postojanja ili nepostojanja kontrole;
- ✓ rizik ne treba opisati kao negaciju poslovnog procesa (odgođen, nedjelotvoran, neučinkovit ili nezakonit). Opis rizika treba uključiti njegov uzrok;
- ✓ treba se udaljiti od organizacijskih pretpostavki, s obzirom na to da one ukazuju na neodgovarajuće planiranje (tj. nedostatak osoblja).

Rezultati analize mogu poslužiti kao ulazni podaci za samoprocjenu izloženosti riziku od prijevара. Krajnji je cilj procjene rizika od prijevара rangirati rizike, navodeći sve rizike

kojima organizacija može biti izložena. Utvrđivanje i razvrstavanje rizika prema njihovoj važnosti omogućuje uspostavljanje odgovarajućih metoda za rješavanje rizika na odgovarajućoj hijerarhijskoj razini.

Kako bi se olakšao postupak utvrđivanja i formulacije rizika, neiscrpan popis rizika od prijevара, kao i njihovih mogućih uzroka i posljedica naveden je u **Prilogu 4. – Rizici od prijevара.**

Nadalje, prilikom utvrđivanja i procjene rizika korisno je uzeti u obzir sljedeće parametre.

- ✓ U pogledu javne nabave, ili konkretnije, faze evaluacije i odabira, unutarnje kontrole u nacionalnim tijelima koja upravljaju europskim strukturnim i investicijskim fondovima i nadziru ih obično su vrlo snažne. Stoga se prijevarne aktivnosti obično događaju prije i poslije tih faza (primjerice, osoblje uključeno u pripremu nadmetanja otkriva povjerljive informacije, s jedne strane ponuđači manipuliraju ponudama, a s druge se strane krše ugovori). Odnosi su između korisnika i trećih strana rizičniji.
- ✓ Povećanje rizika od prijevара izravno je povezano s veličinom i postotkom subvencije i opsegom operacije.
- ✓ Rizici su također veći u manjim državama članicama jer je vjerojatnije da su različiti dionici (korisnici, dužnosnici, ponuđači) u nekoj vrsti odnosa. Problem „rotirajućih vrata” također je veći (situacija u kojoj dužnosnici napuštaju javni sektor kako bi radili u privatnom sektoru i obratno ili kada konzultanti rade za udruženja koja djeluju u istom području). Može se dogoditi da su i dužnosnici uključeni u projekte.

Osim rizika koji utječu na postupke upravljanja programom, treba utvrditi i rizike koji bi mogli utjecati na rad službe za usklađivanje borbe protiv prijevара, primjerice, rizik da se o prijevari neće izvijestiti na odgovarajući način, odnosno da neće biti odgovarajuće obrađena. Neiscrpan popis tih rizika naveden je u **Prilogu 5. – Rizici povezani s djelovanjem AFCOS-a.**

2.2.2.2. Procjena i rangiranje utvrđenih rizika

Nakon što su rizici formulirani, treba ih procijeniti, uzimajući u obzir postojeće kontrole za smanjenje prijevара.

Procjena se temelji na sljedeća dva pokazatelja:

- ✓ mogućnosti nastanka prijevара (vjerojatnost): to znači mogućnost/vjerojatnost materijalizacije rizika, uz utvrđivanje mogućnosti nastanka konkretnog rezultata;
- ✓ učinku prijevара u slučaju njezina nastanka (utjecaj): to znači utjecaj/posljedice koje proizlaze iz materijalizacije konkretnog rizika. Učinak označava utjecaj na očekivane ciljeve (rezultate) koji mogu ovisiti o prirodi rizika (pozitivan ili negativan). Pokazatelj učinka rizika treba uzeti u obzir i financijski učinak, zahvaćene aktivnosti, razinu povjerenja u pogledu organizacije, dodatne resurse i ponovljivost u referentnom razdoblju.

Vjerojatnost nastanka prijave može se procijeniti na sljedeći način:

Evalucija	Vjerojatnost	Značenje
1	niska	Vjerojatnost nastanka rizika gotovo je nemoguća ili vrlo niska i postoji tek nekolicina slučajeva u praksi u kojima su se ti rizici uistinu pojavili.
2	srednja	Vjerojatnost nastanka rizika potkrijepljena je prethodnim događajima te postoji svijest o nastalim situacijama.
3	visoka	Vjerojatnost pojave rizika potkrijepljena je jasnim i čestim događajima te sviješću o postojanju takvih situacija.

Učinak prijave u slučaju nastanka može se procijeniti na sljedeći način:

Evalucija	Učinak	Značenje
1	nizak	U slučaju pojave rizika zadaće koje su u tijeku i planirane aktivnosti neće biti ometene ili će ometanja biti minimalna te nema potrebe za dodatnim sredstvima. Pojava rizika upućuje na sporo stjecanje povjerenja javnosti i djelomično negativan stav javnosti.
2	srednji	U slučaju pojave rizika dolazi do znatnog ometanja aktivnosti te će možda biti potrebno uložiti dodatna sredstva kako bi se osiguralo postizanje ciljeva. Pojava rizika upućuje na gubitak povjerenja i negativan stav medija.
3	visok	U slučaju pojave rizika dolazi do znatnog ometanja aktivnosti te je potrebno uložiti značajna dodatna sredstva kako bi se osiguralo postizanje ciljeva. Ta se kategorija upotrebljava i kada nije moguće ostvariti postavljene ciljeve. Pojava rizika upućuje na znatan gubitak povjerenja i pritisak javnosti za odstupanjem uprave.

Postojeći sustavi unutarnje kontrole u nacionalnim tijelima koja upravljaju europskim strukturnim i investicijskim fondovima i nadziru ih trebaju osigurati visoku razinu zaštite nacionalnih financijskih interesa i financijskih interesa EU-a. Vjerojatnost nastanka rizika stoga u teoriji treba biti prilično niska. Zbog toga su učinak i opseg potencijalne štete (utjecaj) glavni aspekti na koji se treba usmjeriti prilikom procjene rizika od prijvara. Kao što se može vidjeti u tablici koja prikazuje smjernice za evaluaciju utjecaja, posljedice mogu biti reputacijske, financijske ili strukturne/organizacijske.

Rangiranje rizika od prijvara sastoji se od utvrđivanja prioriteta rizika od prijvara na temelju ukupne izloženosti riziku i vrste rizika.

Ukupna izloženost riziku izračunava se množenjem vjerojatnosti i učinka. Mogući su rezultati i njihovo tumačenje sljedeći:

		Vjerojatnost			
		1	2	3	
Učinak	1	1	2	3	6, 9
	2	2	4	6	3, 4
	3	3	6	9	1, 2

Najveće rizike od prijevара (definirane kao znatne i kritične) treba što hitnije ukloniti.

Svaka institucija treba razviti akcijski plan za smanjivanje rizika čije je postojanje utvrdila. Preporučeni je sadržaj akcijskog plana: broj rizika, opis rizika, mjera za smanjivanje rizika, prioritet, pokazatelj, odgovorni odjel ili funkcija, rok, status provedbe, datum naknadnog postupanja.

Mjere navedene u akcijskim planovima različitih institucija treba uključiti u akcijski plan uz nacionalnu strategiju suzbijanja prijevара.

2.2.3. Utvrđivanje i procjena rizika od prijevара u praksi

Utvrđivanje rizika od prijevара može se provesti na različite načine.

Jedan je pristup organizirati radnu skupinu (skupinu za procjenu rizika od prijevара) sa zadatkom da procijeni rizike od prijevара i razvije alat za procjenu takvih prethodno definiranih rizika. Alat se može retrospektivno proširiti tijekom faze procjene ubacivanjem dodatnih rizika koje utvrdi bilo tko od procjenitelja.

Tijekom utvrđivanja rizika važno je analizirati njihove uzroke jer svaka od mjera za ublažavanje rizika treba biti usmjerena na uzrok rizika. Savjetuje se uključiti uzrok rizika u opis rizika.

Drugi je pristup sličan pristupu u uobičajenoj procjeni rizika i uključuje prikupljanje obrazaca za prijavu rizika od zaposlenika upravljačkog tijela u cilju utvrđivanja rizika. Taj pristup detaljnije je opisan u nastavku.

Na zahtjev osobe odgovorne za upravljanje rizicima, odnosno nakon što je prepoznat novi rizik, sve osobe u upravljačkom tijelu trebaju popuniti **Obrazac za prijavu rizika** koji pruža preliminarnu procjenu rizika na temelju dva prethodno navedena pokazatelja (vjerojatnosti i učinka). Kombinacija procijenjene vjerojatnosti i procijenjenog učinka predstavlja razinu izloženosti riziku na temelju koje se dobiva profil rizika. Obrazac za prijavu rizika treba poslati osobi odgovornoj za upravljanje rizicima.

Glavni elementi **Obrasca za prijavu rizika** mogu biti oni predstavljeni u **Prilogu 6. – Glavni elementi obrasca za prijavu rizika**.

Nakon toga skupina za procjenu rizika od prijevара prikuplja obrasce za prijavu rizika i primjenjuje isti postupak kao i u slučaju preliminarne procjene rizika: skupina određuje

vlastito stajalište o vjerojatnosti i učinku svakog rizika – koristeći istu ljestvicu – i odlučuje je li rizik „bitan”, „nebitan” (obrazac za prijavu rizika se stoga arhivira) ili su „potrebne dodatne informacije”.

Procjena rizika sastoji se od sljedećih koraka: 1. kvantifikacije bruto rizika (postojeća razina rizika prije početka provjera upravljačkog tijela), 2. evaluacije učinkovitosti postojećih provjera u svrhu smanjivanja bruto rizika i evaluacije neto/preostalog rizika (razine rizika nakon provjera, ovisno o njihovoj djelotvornosti), 3. evaluacije učinkovitosti planiranih provjera u svrhu smanjivanja neto/preostalih rizika, 4. utvrđivanja ciljanog rizika (rizika koji upravljačko tijelo smatra prihvatljivim/dopustivim nakon što su uspješno uvedene sve provjere/kontrole).

Utvrđeni rizici upisuju se u **Registar rizika**.

Registar rizika interni je dokument i alat za praćenje postupanja u svakom tijelu. Njegov sadržaj može obuhvatiti sljedeće: broj rizika, opis rizika, vjerojatnost rizika, učinak rizika i ukupni rezultat, mjere za smanjivanje rizika, odgovorni odjel / funkciju, rok, napomenu o statusu mjere i napomenu je li rizik zatvoren ili nije. Registar treba redovito ažurirati (jednom ili dvaput godišnje ili ovisno o smjeru u kojem se rizik razvija) kako bi se provjerilo provode li se mjere za smanjivanje rizika i jesu li ostvareni očekivani rezultati. Registar rizika može biti oblikovan prema modelu predstavljenom u **Prilogu 7. – Registar rizika**.

Tijekom **postupka procjene**, osim kvantificiranja rizika pomoću vjerojatnosti i učinka, skupina za procjenu rizika od prijevera:

- ✓ utvrđuje radnje za uklanjanje rizika (radnje koje treba provesti izvršno i upravljačko osoblje)
- ✓ dodjeljuje odgovornosti za radnje za uklanjanje rizika
- ✓ određuje rokove itd.

Kako je prethodno spomenuto, sve te informacije navedene su u **Registru rizika**.

U slučaju visokorizičnih situacija skupina za procjenu rizika može upozoriti institucije s kojima surađuje.

Istodobno, na najvišoj razini upravljačkih tijela treba sastaviti **izvornu izjavu o namjeri**, kojom se izražava posvećenost borbi protiv prijevera od samog početka, kao i **godišnju izjavu o napretku** (izvorna izjava o namjeri treba biti jednostavnija od godišnje izjave o napretku, kako bi se pojednostavnilo praćenje i razumijevanje smjera djelovanja upravljačkog tijela u pogledu suzbijanja prijevera).

Glavni elementi izvorne izjave o namjeri mogu biti oni izloženi u **Prilogu 8. – Glavni elementi izvorne izjave o namjeri**.

2.2.3.1. Procjena rizika od prijevera u proračunu zajedničke poljoprivredne politike (ZPP)

Savjetnik za suzbijanje prijevvara Glavne uprave za poljoprivredu i ruralni razvoj (Europske komisije) objavio je 2016. praktični dokument pod nazivom „Procjena rizika od prijevvara i ostalih ozbiljnih nepravilnosti na štetu proračuna ZPP-a”. Taj novi dokument pruža informacije o procjeni rizika koje su provele države članice i zemlje kandidatkinje te predlaže moguće mjere za ublažavanje rizika. On obuhvaća:

- ✓ vanjske rizike od prijevvara: prijevare i druge ozbiljne nepravilnosti koje su počinili krajnji korisnici proračuna ZPP-a
- ✓ unutarnje rizike od prijevvara: prijevare i druge ozbiljne nepravilnosti koje je počinilo osoblje u nacionalnim tijelima uključenima u upravljanje sredstvima ZPP-a, kao i
- ✓ konkretne mjere za smanjivanje rizika navedene po tipu rizika.

Premda je smanjivanje vanjskih rizika od prijevvara (uglavnom prevencijom, otkrivanjem i ispravljanjem) povjereno upravljačkim tijelima i agencijama za plaćanja u državama članicama, niz mjera i radnji na razini EU-a¹² već je pridonio smanjivanju tih vanjskih rizika od prijevvara. Osim toga, Europska komisija pomaže agencijama za plaćanja i upravljačkim tijelima, kao i nadležnim tijelima u zemljama kandidatkinjama da djelotvorno i učinkovito provode nove odredbe o suzbijanju prijevvara, izdavanjem smjernica i održavanjem seminara o suzbijanju prijevvara u prostorijama država članica.

2.2.4. Informatički alati za utvrđivanje rizika

Informatički alati danas predstavljaju dragocjene instrumente za analizu obrasca prijevvara i za utvrđivanje sektora s visokim rizikom od prijevvara. Baze podataka, prikupljanje („rudarenje”) podataka i alate za mjerenje rizika treba intenzivno upotrebljavati kada su dostupni.

Uloga upravljačkih tijela i tijela za plaćanja u otkrivanju prijevvara povećala se u odnosu na 2012. i trebala bi rasti u dolazećim godinama u skladu s novim regulatornim okvirom za programsko razdoblje 2014. – 2020. S obzirom na složenost upravljanih operacija i velik broj predmetnih korisnika, pozivaju se upravljačka tijela/agencije za plaćanja i tijela za reviziju/nadzor da planiraju i usmjere svoje aktivnosti revizije i nadzora na temelju analize rizika i aktivnih informatičkih alata, kao što su ARACHNE, IMS i alat za procjenu rizika od prijevvara (koje je razvila Europska komisija), kao i druga usporediva alternativna nacionalna rješenja.

Komisija vjeruje da će sustavno i učinkovito korištenje odgovarajućih informatičkih alata pomoći nacionalnim tijelima da se usklade, među ostalim, s konkretnim odredbama novog regulatornog okvira za razdoblje 2014. – 2020. i poslije toga koje se odnose na suzbijanje prijevvara.

2.2.4.1. Sustav za upravljanje nepravilnostima (IMS)

Za zaštitu financijskih interesa Unije njezinim se zakonodavstvom propisuju zahtjevi u pogledu izvješćivanja o područjima financijske potpore Unije. Države članice, države

¹² Uredba (EU) br. 1306/2013, Delegirana uredba Komisije (EU) br. 907/2014 i Provedbena uredba Komisije (EU) br. 908/2014.

kandidatkinje i potencijalne države kandidatkinje moraju podnositi redovna izvješća o otkrivenim nepravilnostima, predmetnom iznosu i napretku povezanih upravnih i pravnih postupaka.

Obveza izvješćivanja leži na državama članicama u svim sektorima proračuna Unije kojima izravno upravljaju države članice (europski strukturni i investicijski (ESI) fondovi, poljoprivreda, FAMI/FUS, ribarstvo, FEAD) odnosno države kandidatkinje i potencijalne države kandidatkinje (Instrument pretpristupne pomoći – IPA).

U skladu s obvezama izvješćivanja EU-a¹³ države članice, države kandidatkinje i potencijalne države kandidatkinje moraju podnositi izvješća Europskoj komisiji (OLAF-u) o nepravilnostima povezanim s tim fondovima (onima koje uključuju prijevare radnje i onima koje nisu prijevare prirode) putem Sustava za upravljanje nepravilnostima (IMS) tromjesečno u područjima podijeljenog upravljanja i bez odgađanja u pogledu pretpristupne pomoći.

Te se informacije upotrebljavaju za provođenje analiza rizika, pripremu izvješća i razvoj sustava ranog upozorenja koji pomažu u uspješnijem prepoznavanju rizika. Nadalje, analizom rezultata mjera država članica pomaže se službama Komisije da prilagode zakonodavstvo Unije tako da se onemogućuje prijevare.

Osim što predstavlja alat za dobro financijsko upravljanje, izvješćivanje o prijevarama i drugim nepravilnostima ujedno je i informacijski alat za javnost, Europski parlament i države članice o borbi protiv prijevara. Te se informacije uključuju u izvješće o zaštiti financijskih interesa EU-a u skladu s člankom 325. UEFU-a.

1. Alat za izvješćivanje

Sustav za upravljanje nepravilnostima (IMS) prvenstveno služi kao alat za izvješćivanje. Njime se služi više od 3200 korisnika u državama članicama, državama kandidatkinjama i potencijalnim državama kandidatkinjama. Sustav za upravljanje nepravilnostima predstavlja jedinstvenu bazu podataka u kojoj se prikupljaju detaljne informacije u pogledu nepravilnosti i prijevara.

IMS sadržava detaljne informacije o sljedećem:

- ✓ mjerama potpore, kao što su fond, program, projekt, proračunska linija
- ✓ financijskom učinku (troškovima i iznosu koji se odnosi na nepravilnost/prijevare)
- ✓ uključenim osobama i/ili subjektima (koji su počinili nepravilnost/prijevare)
- ✓ kako je nepravilnost/prijevare počinjena (modus operandi)
- ✓ kada je nepravilnost/prijevare počinjena
- ✓ gdje je nepravilnost/prijevare počinjena
- ✓ način otkrivanja nepravilnosti/prijevare
- ✓ nastavak slučaja (daljnji upravni, sudski ili kazneni postupci)

¹³ Za sažetak pravnog okvira za obveze izvješćivanja pogledati: RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE Metodologija statističkog vrednovanja prijavljenih nepravilnosti za 2015. – priloženo uz izvješće PIF (SWD(2016) 237 final) http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/methodology_statistical_evaluation_2015_en.pdf

- ✓ izrečene sankcije.

Sustav izvješćivanja primjenjuje se već godinama, a količina informacija prikupljenih tim putem od velike je važnosti za Europsku komisiju (OLAF) i za zemlje izvjestiteljice. Njime se olakšava stjecanje kvalitetnijeg znanja o vrstama nepravilnosti/prijevvara, obrascima prijevvara, financijskom učinku, uključenim osobama, metodama otkrivanja itd. To se znanje može upotrijebiti za utvrđivanje najranjivijih područja proračuna, a time i za donošenje odgovarajućih mjera za ublažavanje tih rizika. On također može pridonijeti podizanju razine svijesti o prijevarama kod osoblja koje postupa s financijskim sredstvima EU-a.

U tom smislu IMS nije samo alat za izvješćivanje već i alat za analizu.

2. Alat za analizu

Sustav za upravljanje nepravilnostima najveća je baza podataka o prijevarama u Europi i može se upotrebljavati za analizu prijevvara. Od izlaska najnovije verzije u travnju 2016. IMS omogućuje i međusektorsku analizu s obzirom na to da su dostavljeni podaci sada na sličan način strukturirani za sve sektore u proračunu za podijeljeno upravljanje. U nekim državama članicama IMS se već upotrebljava za integraciju podataka dostupnih na lokalnoj razini za jačanje vlastite analize mjerenja rizika (primjerice u Italiji).

Analiza koju pruža Komisija u sklopu izvješća PIF¹⁴ primarno se temelji na nepravilnostima koje su prijavljene putem IMS-a. Novi ugrađeni analitički alat bit će stavljen na raspolaganje zemljama izvjestiteljicama (očekuje se tijekom 2017.) te će dodatno osnažiti njihove analitičke sposobnosti. Sva analiza koja se temelji na podacima IMS-a (možda u kombinaciji s drugim skupovima podataka) osobito je dragocjena za suzbijanje prijevvara i nepravilnosti na štetu financijskih interesa EU-a i nacionalnih financijskih interesa.

2.2.4.2. Alat za mjerenje rizika ARACHNE

Komisija je razvila ARACHNE¹⁵, integrirani informatički alat za prikupljanje („rudarenje”) podataka i obogaćivanje podataka, čiji je cilj pružiti podršku upravljačkim tijelima i posredničkim tijelima u provođenju administrativnih kontrola i provjera upravljanja u pogledu Europskog fonda za regionalni razvoj, Kohezijskog fonda i Europskog socijalnog fonda. To je snažan alat za mjerenje rizika kojim se pomaže spriječiti i otkriti pogreške i nepravilnosti kod projekata, korisnika, ugovora i izvoditelja.

Taj alat može pomoći u provedbi poboljšanih *ex ante* provjera prije potpisivanja sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava i ugovora na temelju izračunanih pokazatelja rizika i dijagrama srodnosti (dijagrama afiniteta). ARACHNE sustavno pruža informacije o rizicima povezanim s korisnicima projekata, izvoditeljima i podizvođačima tijekom faze odabira, odobravanja i provedbe operacija. Na taj se način tijekom odabira i odobravanja mogu prepoznati rizici povezani sa sukobom interesa, neusklađenošću s pravilima državnih

¹⁴ Izvješće Komisije Europskom vijeću i Europskom parlamentu o zaštiti financijskih interesa Europske unije – borba protiv prijevvara.

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

¹⁵ Za više informacija vidjeti: Povelja Arachne V1.0 - 2016-01-07

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

potpora ili operativnom, administrativnom ili financijskom sposobnošću trgovačkih društava da provode operacije koje sufinancira EU. Osim toga, tijekom provedbe operacija nekoliko pokazatelja rizika pruža vrijedna upozorenja o potencijalnim pogreškama ili nepravilnostima za područja provjere, kao što su javna nabava, prihvatljivost operacija, koncentracija projekata i dionika ili pokazatelji učinka.

ARACHNE je na raspolaganju svim državama članicama. Nakon što upravljačka tijela odluče upotrebljavati taj alat, Europska komisija može pružiti tehničku podršku u primjeni i osigurati osposobljavanje korisnika. Korištenje alata nije obvezno, ali se preporučuje jer on može predstavljati djelotvornu i razmjernu mjeru suzbijanja prijevara, osobito u svjetlu prethodno navedenog članka 125. stavka 4. točke c Uredbe (EU) br. 1303/2013.

2.2.4.3. Nacionalne baze podataka o suzbijanju prijevara

PRIMJER

Baza podataka o suzbijanju prijevara u Italiji

Središnja služba za usklađivanje borbe protiv prijevara (AFCOS) u Italiji planirala je razvoj posebne aplikacije poznate kao D.N.A (nacionalna baza podataka o suzbijanju prijevara), u svrhu znatnog jačanja djelovanja u području suzbijanja prijevara koje uključuju gubitke za proračun EU-a.

To je u skladu s novim regulatornim odredbama za sredstva EU-a za programsko razdoblje 2014. – 2020. kojima se od država članica traži da donesu odgovarajuće mjere za suzbijanje prijevara, po mogućnosti razvojem informatičkih alata. Kako bi se to ostvarilo, taj će softver za suzbijanje prijevara biti oblikovan tako da:

- ◆ *učini dostupnim sve pojedinačne i kombinirane informacije o europskim financiranjima koja se odnose na projekte ili relevantno područje, a koje su dostupne nadzornim tijelima (na razini ministarstava ili regionalnoj razini)*
- ◆ *može provesti „analizu rizika“ za uporabu na čisto operativnoj razini i usmjerenu na suzbijanje prijevara.*

1. Značajke i struktura nacionalne informatičke aplikacije za suzbijanje prijevara

Nacionalna informatička aplikacija za suzbijanje prijevara trebala bi se sastojati od **jedinstvene platforme** na kojoj se prikupljaju podaci iz različitih izvora. Konkretno, podaci uključeni u aplikaciju trebaju dolaziti iz dvije vrste izvora: informacijskih baza podataka i operativnih baza podataka.

Informacijske baze podataka sadržavaju informacije o korištenju i odredištu financiranja iz izvora EU-a kojima raspolažu tijela odgovorna za upravljanje tim sredstvima. U tom kontekstu sustav bi trebao izvući informacije koje se odnose na:

- ✓ doprinose iz operativnih programa koji se financiraju sredstvima iz strukturnih fondova: informacije koje je prikupilo Ministarstvo gospodarskih poslova i financija ili drugo nadležno tijelo (primjerice Banca Dati Unitaria centrale, Jedinstvena središnja baza podataka u Italiji);

- ✓ financiranje iz zajedničke poljoprivredne politike i zajedničke ribarstvene politike: informacije koje je prikupilo Ministarstvo politike poljoprivrede, hrane i šumarstva i Agencija za plaćanja u poljoprivredi ili drugo nadležno tijelo (primjerice Sistema Informativo Agricolo Nazionale (S.I.A.N), Nacionalni poljoprivredni informatički sustav u Italiji);
- ✓ informacije o nepravilnostima i prijevarama koje uključuju gubitke za proračun EU-a koje su prikupile službe za suzbijanje prijevara u svakoj državi članici, unesene u Sustav za upravljanje nepravilnostima (IMS) kojim upravlja Europski ured za borbu protiv prijevara u okviru Europske komisije (OLAF);
- ✓ dodatne informacije o upravljanju sredstvima EU-a, koje koriste regije ili druge jedinice lokalne uprave (primjerice Sistemi Informativi Locali, lokalni informatički sustavi u Italiji).

Operativne baze podataka sadržavaju informacije koje se unakrsno provjeravaju i kombiniraju s podacima u informacijskim bazama podataka kako bi se provele analize rizika:

- ✓ baza podataka koja sadržava informacije o oporezivanju koje se odnose na potencijalne korisnike financiranja
- ✓ baza podataka koja sadržava podatke o trgovačkim društvima i financijske podatke o poduzećima
- ✓ evidencija o prethodnim kaznenim osudama koje se odnose na određena kaznena djela (prijevaru protiv države, korupciju, prijestupe u postupcima javne nabave itd.) koja uključuje fizičke i pravne osobe
- ✓ evidencija prethodnih financijskih gubitaka u sektoru javnih financija koji se mogu pripisati fizičkim/pravnim osobama.

Informacije iz takvih baza podataka trebalo bi redovito ažurirati u skladu s unaprijed utvrđenim rokovima koji se razlikuju s obzirom na predmetnu bazu podataka.

2. Funkcionalnosti baza podataka

Nakon što su izvučene informacije iz prethodno navedenih baza podataka, sustav treba provesti niz operacija koristeći konkretne, unaprijed utvrđene funkcije koje se mogu podijeliti u dvije kategorije: analitičke funkcije i informacijske funkcije.

A) Analitičke funkcije

Analitičke funkcije mogu uključivati analize konteksta, analize rizika i izvješća koja se odnose na obradu podataka i unakrsno provjeravanje koje vrši softver za analizu u svrhu pružanja jasnog pogleda na načine na koje se financiranje EU-a raspoređuje širom zemlje i utvrđivanja pojedinih slučajeva s naznakama nepravilnosti koje bi mogle imati operativne posljedice.

Analiza konteksta prva je funkcija kojom se dobivaju određene kombinacije informacija koje su sadržane isključivo u informacijskim bazama podataka (osobito jedinstvene baze podataka kojima upravljaju Ministarstvo gospodarskih poslova i financija i Ministarstvo poljoprivrede i regionalne uprave).

Ta će funkcija pružiti opći pregled odredišta i korištenja financijskih tokova diljem Italije. Polazište analize bit će automatsko stvaranje klastera financiranih projekata prema fondu čija su sredstva korištena, vrsti korisnika, lokaciji i prirodi projekta. Primjerice, uporabom filtra GODINA i PODRUČJE, sustav će generirati sažetak (u obliku grafičkog prikaza ili tablice) svih projekata koji su financirani u odabranoj godini i odabranom području za svaku vrstu fonda.

Rezultati bi se mogli dodatno suziti uporabom relevantnih filtra pretraživača, koji, među ostalim, generiraju graf stabla s prikazom različitih faza rezultata dobivenih nakon svake primjene pojedinih postavki pretraživača.

Primjerice, počevši od projekata financiranih sredstvima iz Europskog socijalnog fonda u nekom području, „teritorijalni” filter mogao bi se primijeniti za prikaz brojke za svaku pojedinu provinciju u toj regiji (ta se razina detalja može dobiti korištenjem istih postavki za potpodjele financiranih projekata za svaku pojedinu općinu).

Analiza rizika druga je funkcija koju bi platforma za suzbijanje prijevара trebala moći obavljati. Analiza rizika omogućila bi dobivanje popisa korisnika javnih sredstava koji bi mogli predstavljati rizik od nepravilnosti.

Na temelju podudarnosti individualnih subjektivnih profila sa specifičnim čimbenicima utvrđenima prilikom uspostavljanja platforme, sustav bi izračunao rizik s obzirom na osobe i trgovačka društva.

U biti, za svakog registriranog primatelja sredstava EU-a sustav za sprečavanje prijevара trebao bi izračunati „opći indeks rizika” koristeći ponderiranu kombinaciju homogenih kategorija postavki. Primjerice, u sustavu bi se moglo postaviti pet kategorija unaprijed zadanih postavki kako bi se izračunala razina rizika povezana s korisnicima sredstava, tj.:

- ✓ „prethodne kaznene osude”, gdje se utvrđuje postoje li prethodne kaznene osude (potencijalnog korisnika sredstava) za prijevare koje uključuju gubitke za proračun EU-a ili nacionalni proračun;
- ✓ osim tih kaznenih djela sustav može utvrditi prethodne osude za druge vrste kaznenih djela koje se mogu smatrati usko povezanim s prijevarama koje uključuju gubitke za proračun EU-a ili nacionalni proračun, kao što su kaznena djela protiv javne uprave (korupcija i mito), porezna kaznena djela i pranje novca, uključujući i imovinske koristi od organiziranog kriminala;
- ✓ evidencije o prethodno prouzročnim financijskim gubicima, u kojima se utvrđuje postojanje bilo kakvih prethodnih nalaza (protiv potencijalnog korisnika sredstava);
- ✓ porezni rizik, koji uzima u obzir sve anomalije i povrede u smislu poreznih obveza, kao što su neispunjenje obveze dostave prijave na temelju poreznog prava ili u slučajevima kada je fizička ili pravna osoba imala inozemne financijske poslove;
- ✓ financijski rizik, kojim se utvrđuje učestalost pristupa financiranju iz proračuna EU-a iste fizičke ili pravne osobe, odnosno postoji li nepodudaranje registriranog ureda društva korisnika i područja u kojem se odvija financirani projekt;

- ✓ korporativni rizik, kojim bi se procijenili aspekti koji ukazuju na anomalije povezane s korporativnom strukturom i lancem dioničkih udjela. To je slučaj vlasništva nad dioničkim udjelima u gospodarskim aktivnostima koje se financiraju ili koje prestaju ubrzo nakon primitka plaćanja.

Te bi parametre trebalo uzeti u obzir za osobe nad kojima se provjere provode i za pojedince povezane s takvim osobama, primjerice članove njihovih obitelji koji žive u istom kućanstvu ili nositelje dužnosti u društvu kćeri.

Rezultati tog izvješća trebaju biti predstavljeni ili u obliku grafičkog prikaza, ili na način da imena budu istaknuta crvenom, žutom ili zelenom bojom, ovisno o razini rizika, ili tako da se uz dotične osobe dodijeli postotak koji ukazuje na stupanj rizika povezan s njima.

Posebna izvješća o analizi rizika mogu se automatski stvoriti u sustavu za suzbijanje prijevара. Ta izvješća uzimaju u obzir posebne rizične slučajeve koji su razvijeni na temelju stečenog operativnog iskustva u tom sektoru. Nekoliko je primjera takvih posebnih izvješća o analizi rizika:

- ✓ *Gubici za proračun EU-a*: trebali bi u odgovarajućem obliku za svakog primatelja uključiti broj izvješća o prijevarama na štetu EU-a i ukupan broj izvješća o prijevarama kako bi se istaknula sklonost prema počinjenju kaznenih djela u tom području.
- ✓ *Lokacija projekata / lokacija zemljišta*: mogla bi navesti sve korisnike sredstava EU-a koji imaju urede registrirane u različitim područjima od lokacije projekta ili zemljišta (u slučaju financiranja u sklopu zajedničke poljoprivredne politike).
- ✓ *Neuobičajene okolnosti*: u drugim slučajevima sustav bi mogao upozoriti na moguće nepravilnosti, koje bi, kao takve, mogle podlijegati povećanoj operativnoj provjeri. U tom bi kontekstu *izvješće o dvostrukom fakturiranju* moglo ukazati na to za koje se osobe čini da su upotrebljavale istu popratnu dokumentaciju za opravdanje troškova (račune) u više od jednog projekta koji se financira javnim sredstvima.

B) Informacijske funkcije

Informacijske funkcije, uključujući i prilagođeno pretraživanje i profilnu karticu, služe uglavnom u svrhu utvrđivanja činjenica, s obzirom na to da na sažet i organiziran način pružaju sve u sustavu dostupne informacije koje se odnose na registrirane osobe.

Funkcija personaliziranog pretraživanja trebala bi biti jedna od takvih funkcija koje korisniku omogućuju da (u relevantnim panelima) pretražuje određene unaprijed zadane postavke, primjerice:

- ✓ teritorijalni opseg projekta
- ✓ boravište korisnika
- ✓ porezna oznaka/PDV broj.

Funkcija profilne kartice treba pružiti dokument sa svim u sustavu dostupnim informacijama za svaku registriranu osobu, uključujući i informacije o kategoriji rizika povezanog s tom osobom. Taj dokument treba biti dostupan unošenjem porezne oznake ili

PDV broja u odgovarajuće polje ili klikom na poveznice koje su sastavni dio prethodno opisanog analitičkog alata.

Informacije u dokumentu moraju biti podijeljene u zasebne odjeljke za svaki subjekt kako bi se olakšala navigacija, koja se može prilagoditi prema zahtjevima korisnika. Primjerice, odjeljak „financiranje” treba pružiti informacije o ukupnom broju ugovora o bespovratnim sredstvima dodijeljenih određenoj fizičkoj ili pravnoj osobi te ukupnom iznosu tog financiranja. Taj broj treba biti razlomljen za sve godine u kojima je ta osoba primila isplate.

Treba napomenuti da srž sustava suzbijanja prijevара mora biti profilna kartica, koja izvlačenjem i spajanjem informacija prikupljenih u vezi s registriranim osobama sustav treba pretvoriti u svojevrсни registar primatelja financijskih sredstava EU-a.

2.2.5. Izvori informacija za utvrđivanje rizika

Države članice imaju na raspolaganju razne dokumente koji se svake godine razrađuju na nacionalnoj i međunarodnoj razini. OECD, Međunarodni monetarni fond, Svjetska banka, Europska komisija i Europski parlament izdaju brojna izvješća koja bi mogla biti korisna državama članicama.

Neki su od nedavno donesenih, zanimljivih dokumenata koje je moguće citirati:

- godišnja izvješća Komisije o zaštiti financijskih interesa EU-a
- posebni dokumenti, kao što su popisi znakova upozorenja¹⁶, smjernice o sukobu interesa i krivotvorenim dokumentima; priručnik o ulozi revizora itd.
- OLAF-ova zbirka anonimnih predmeta koji se odnose na strukturna djelovanja (2011.)
- izvješća o reviziji koja su pripremili revizori Komisije
- izvješća o reviziji Europskog revizorskog suda
- izvješća o reviziji nacionalnih revizorskih tijela
- rezultati upravljačkih tijela o provjerama
- izvješća EU-a kao što je izvješće EU-a o suzbijanju korupcije
- studija poduzeća Price Waterhouse Coopers o trošku korupcije u javnoj nabavi
- smjernice iz profesionalnih standarda koje je objavio Odbor za međunarodne računovodstvene standarde IASB (Međunarodni revizijski standardi, ISAs) za ocjenu / reviziju kontrolnih aktivnosti te rizika i postupaka kontrolnog okruženja
- nacionalni portali o javnoj nabavi
- mjerodavno nacionalno pravo
- okviri za usklađenost regulatornih tijela u području prijavljivanja nepravilnosti, prijevара i korupcije.

¹⁶ Znak upozorenja pokazatelj je moguće prijevара, korupcije i slično. To je znak koji ukazuje da nešto nije u redu i da će možda biti potrebna daljnja istraga.

Ostali izvori također mogu biti korisni: upitnici; radionice i sastanci s odgovornim osobama i zaposlenicima; seminari/konferencije/događaji za razmjenu dobre prakse na nacionalnoj i međunarodnoj razini.

3. Faza razrade

3.1. Određivanje ciljeva

U ovom se dijelu razrađuje određivanje ciljeva nacionalne strategije suzbijanja prijevvara, tj. formuliranje mjera kroz čiju bi se provedbu ti ciljevi trebali ostvariti, i pokazatelja učinka za mjerenje rezultata provedbe. Kao takvi, ciljevi nacionalne strategije suzbijanja prijevvara predstavljaju plan država članica u borbi protiv prijevvara u prihodovnom i rashodovnom dijelu proračuna u nadolazećim godinama.

Ciljevi trebaju biti neposredno i logički povezani s rezultatima stanja i rezultatima procjene rizika od prijevare izvršene za vrijeme pripreme faze. U njima bi se također trebali uzeti u obzir opći nacionalni prioriteti države članice u prihodovnom i rashodovnom dijelu proračuna i borbi protiv prijevvara. To znači da bi ciljevi također trebali proizaći i/ili barem biti povezani s potencijalnom nacionalnom strategijom suzbijanja prijevvara / korupcije, ukoliko takva već postoji. Na kraju, trebali bi biti usklađeni i s preporukama EU-a.

Ciljevi trebaju biti konkretni, mjerljivi, ostvarljivi, realistični/relevantni i vremenski određeni (*Specific, Measurable, Achievable, Realistic and Relevant and Time-bound* (SMART)). Ciljeva ne bi trebalo biti previše kako bi se omogućili pravilna i realistična provedba te nastavak nacionalne strategije suzbijanja prijevvara. U njima bi trebali biti jasno navedeni i prikazani prioriteti koje je država članica postavila u borbi protiv prijevvara. Ciljevi trebaju biti realistični s obzirom na dostupne resurse.

Tekst svakog cilja treba biti dinamičan i pokazati smjer u kojem treba ići. Na primjer, cilj izražen kao „jačanje sposobnosti” nema smisla. Cilj „jačanje administrativne sposobnosti za bolju borbu protiv prijevvara na štetu proračuna EU-a i nacionalnih proračuna” izražajnije je.

Ciljevima bi trebale biti obuhvaćene sve faze ciklusa suzbijanja prijevvara. Važno je uzeti u obzir svaku fazu, odnosno sprečavanje, otkrivanje, istrage/kazneni progon te povrat sredstava/sankcije. Međutim, različite faze ciklusa suzbijanja prijevvara nisu izdvojene, već međusobno čvrsto povezane. Osiguranje ispravnog protoka informacija i suradnje između tijela odgovornih za svaku fazu jednako je važno kao i provedba same faze.

Brzim prijenosom ključnih informacija i potpunom suradnjom između tijela za izvršavanje zakonodavstva te tijela za upravljanje, potvrđivanje ili reviziju prije, za vrijeme i nakon istraga osigurati će se učinkovitost istraga. Time će se također omogućiti upravljačkim tijelima da donesu pravu odluku prilikom praćenja određenih predmeta, posebno u pogledu sigurnosnih mjera, kao što su blokiranje ili obustava plaćanja. Naposljetku, osim povrata, znatnu odvrćuću snagu imaju i visok stupanj reaktivnosti i relevantnost poduzetih mjera.

U nastavku se navodi nekoliko primjera ciljeva:

- osiguravanje okruženja u kojem su onemogućene na prijevare (uspostava odgovarajućeg pravnog okruženja)
- promicanje sprečavanja prijevvara u javnosti i među osobljem
- podizanje učinkovitosti kontrola na najveću moguću razinu

- uvođenje politike prijavljivanja nepravilnosti (politike za zviždače)
- uvođenje programa edukacije, osposobljavanja i podizanja razine svijesti u pogledu suzbijanja prijevara
- osiguranje dobrog sustava za povrat nastalih gubitaka.

Za predložak pogledajte **Prilog 9. – Predložak za postavljanje ciljeva**. Osim toga, dokument „Praktični koraci prema sastavljanju nacionalne strategije suzbijanja prijevara”¹⁷ može pružiti primjer kako se ciljevi mogu strukturirati i izravno povezati s rezultatom faze procjene.

3.2. Određivanje mjera

Dok ciljevi odražavaju namjeravani rezultat, mjere pokazuju put za ostvarivanje tog rezultata. Mjere su stoga konkretnije od ciljeva. Nadalje, jedan cilj može se ostvariti provedbom više od jedne mjere. Stoga je važno odabrati mjeru ili mjere koje su najučinkovitije i najdjelotvornije u pogledu ostvarivanja cilja. Naposljetku, svaku mjeru treba pratiti odgovarajući pokazatelj uspješnosti.

Neke bi od mogućih mjera mogle biti:

- ✓ uspostavljanje politike prijavljivanja nepravilnosti (politike za zviždače)
- ✓ jačanje koordinacije i suradnje između nadležnih nacionalnih tijela u pogledu razmjene znanja o uzorcima prijevara
- ✓ jačanje zakonodavstva i metodološke smjernice
- ✓ jačanje svijesti javnosti
- ✓ razrada postupanja s otkrivenim nepravilnostima i sumnjama u prijevaru u pogledu prihodovne i rashodovne strane proračuna
- ✓ razvoj potencijala alata za prikupljanje („rudarenje”) podataka i alata za mjerenje rizika kojima će se lakše utvrditi čimbenici rizika na razini pojedinih projekata
- ✓ jačanje suradnje tijela državne uprave uključenih u javnu nabavu i kontrolu tržišnog natjecanja
- ✓ jačanje integriteta i suzbijanje sukoba interesa u javnoj nabavi
- ✓ razrada priručnika o suzbijanju nepravilnosti, prijevara i korupcije u vezi sa sredstvima EU-a za državne službenike uključene u postupke javne nabave
- ✓ jačanje razmjene iskustava nacionalnih tijela i europskih partnera (OLAF, relevantne glavne uprave Komisije i druge države članice).

¹⁷ Ref. Ares(2015)5642419 - 7.12.2015.

Primjer mjera povezanih s ciljevima:

Ciljevi	Mjere
Osiguravanje okruženja u kojem su onemogućene prijevare (uspostava odgovarajućeg pravnog okruženja)	Analiza postojećeg pravnog okvira kojim se reguliraju istrage i progon prijevara na štetu financijskih interesa EU-a u suradnji s istražnim i pravosudnim tijelima
	Ovisno o rezultatima analize pravnog okvira kojim se reguliraju istrage i progon prijevara na štetu financijskih interesa EU-a, sastavljanje i donošenje izmjena i dopuna postojećih propisa ili donošenje novih propisa
Promicanje sprečavanja prijevara u javnosti i među osobljem	Sastavljanje i donošenje komunikacijske strategije koja je posebno usmjerena na sprečavanje nepravilnosti i prijevara na rashodovnoj i prihodovnoj strani proračuna, a koja treba biti uključena u opću komunikacijsku strategiju
	Provedba komunikacijskih aktivnosti u skladu s komunikacijskim akcijskim planom uz komunikacijsku strategiju
Jačanje kaznenog progona slučajeva	Sveobuhvatna procjena potreba za osposobljavanjem
	Stvaranje / prilagodba programa osposobljavanja na način da se zadovolje potrebe zaposlenika u tijelima sustava upravljanja i kontrole, istražnim tijelima i pravosudnim tijelima
	Organizacija odgovarajućih programa osposobljavanja za zaposlenike u tijelima sustava upravljanja i kontrole, istražnim tijelima i pravosudnim tijelima

Korisna je mjera koja može pridonijeti ostvarivanju niza ciljeva međunarodna suradnja u obliku studijskog posjeta.

Studijski posjet je kratak boravak tijekom ograničenog razdoblja (od nekoliko dana ili tjedana) u državi domaćinu, osmišljen za pojedinca ili skupinu. On uglavnom uključuje održavanje prezentacija ili posjete lokalnim institucijama. Osim toga, to je izvrsna mogućnost za rasprave u obliku foruma, razmjenu informacija ili iskustava te učenje o temama od zajedničkog interesa. Posebna je dodana vrijednost studijskog posjeta mogućnost uspostave kontakata i mreža među kolegama iz različitih zemalja.

Nadalje, zajednički rad, rasprava o poslovnim pitanjima i razmjena različitih gledišta pružaju organizatorima i sudionicima čvrst temelj za unapređenje metoda rada / radnih postupaka, a može biti korisna i za buduće zajedničke projekte.

PRIMJER

Studijski posjeti koje je provela Hrvatska

U okviru programa TAIEX i Hercule II predstavnici Službe za suzbijanje nepravilnosti i prijevара (SSNIP) iz Hrvatske posjetili su AFCOS-e u Bugarskoj i na Malti te Odjel za suzbijanje prijevара (DLAF) u Rumunjskoj. Studijski su posjeti bili vrlo uspješni. Stoga su kolege iz država domaćina (Malte, Bugarske i Rumunjske) posjetile Hrvatsku kako bi dodatno razmijenili znanja i iskustva stečena radom ne samo s predstavnicima SSNIP-a, već i s predstavnicima drugih institucija.

3.3. Određivanje pokazatelja uspješnosti

Pokazatelji uspješnosti ključni su elementi koji će pokazati ostvareni napredak, odnosno rezultate postignute u ostvarenju ciljeva. Upotrijebit će se za izvješćivanje o strategiji suzbijanja prijevара te će pomoći pri ocjeni utjecaja provedbe strategije.

Pokazatelji uspješnosti mogu biti kvantitativni ili kvalitativni.

- ✓ Kvantitativni pokazatelj može biti:
 - broj: npr. broj potpisanih sporazuma o suradnji nadležnih tijela (npr. tijela za reviziju i pravosudnih tijela) (br.)
 - postotak koji prikazuje stanje: npr. broj treninga (br.) / broj sudionika po programu (capita) / godišnje
 - postotak iz kojeg se vidi ostvareni napredak: npr. SS (godina N) - SS (godina N-1) / SS (godina N-1) *100 - (pri čemu SS=broj slučajeva sumnje na prijevaru koja su pravosudnim tijelima uputila upravljačka tijela, tijela za potvrđivanje ili revizijska tijela).
- ✓ Kvalitativni pokazatelj može biti:
 - izjava s odgovorom da ili ne: npr. etički kodeks: da
 - ocjena razine usklađenosti pomoću ljestvice (visoka, srednja, niska).

Kvalitativni pokazatelj može se smatrati subjektivnijim od kvantitativnog pokazatelja. Međutim, može također biti relevantniji i smisleniji od kvantitativnog pokazatelja. Osim toga, treba voditi računa o tome da bi pokazatelje trebalo analizirati i komentirati ne kao zasebne informacije, već uzimajući u obzir kontekst i ostale pokazatelje. Pokazatelje bi trebalo lako utvrditi i/ili izračunati. To znači da njihova evaluacija ne bi trebala predstavljati dodatno radno opterećenje, već bi se trebala oslanjati na postojeće i pouzdane alate (kao što je postojeća baza podataka za osposobljavanje, za prijave slučajeva prijevара (IMS) itd.) iz kojih se jednostavno i brzo mogu izvući ključne informacije. Trebalo bi ih se moći jednostavno

provjeriti u cilju osiguranja potpune transparentnosti i povjerenja javnosti. Dobro odabrani pokazatelji bit će od ključne važnosti za ocjenjivanje učinka provedbe strategije i stoga za njezino pravovremeno ažuriranje i revidiranje. Na taj način pokazatelji su bitni elementi strategije suzbijanja prijevара za mjerenje napretka u ispunjenju njezinih ciljeva.

Primjeri pokazatelja

Ciljevi	Mjere	Pokazatelji
Osiguravanje okruženja u kojem su onemogućene prijevare (uspostava odgovarajućeg pravnog okruženja)	Provedba analize pravnog okvira kojim se reguliraju istrage i progon prijevара na štetu financijskih interesa EU-a u suradnji s istražnim i pravosudnim tijelima	Provedena analiza pravnog okvira kojim se reguliraju istrage i progon prijevара na štetu financijskih interesa EU-a Izvešće o analizi pravnog okvira kojim se reguliraju istrage i progon prijevара na štetu financijskih interesa EU-a, koje su sastavili i potvrdili svi dionici
	Ovisno o rezultatima analize pravnog okvira kojim se reguliraju istrage i progon prijevара na štetu financijskih interesa EU-a, sastavljanje i donošenje izmjena i dopuna postojećih propisa ili donošenje novih propisa	Izmjene i dopune propisa (br.)/godišnje
Promicanje sprečavanja prijevара u javnosti i među osobljem	Sastavljanje i donošenje komunikacijske strategije koja je posebno usmjerena na sprečavanje nepravilnosti i prijevара na rashodovnoj i приходovnoj strani proračuna, a koja treba biti uključena u opću komunikacijsku strategiju	Sastavljena i donesena komunikacijska strategija posebno usmjerena na sprečavanje nepravilnosti i prijevара na rashodovnoj i приходovnoj strani proračuna
	Provedba komunikacijskih aktivnosti u skladu s komunikacijskim akcijskim planom uz komunikacijsku strategiju	U skladu s komunikacijskim akcijskim planom uz komunikacijsku strategiju usmjerenu na sprečavanje nepravilnosti i prijevара na rashodovnoj i приходovnoj strani proračuna
Jačanje kaznenog progona slučajeva	Procjena potreba za osposobljavanjem u području zaštite financijskih interesa EU-a	Provedena analiza potreba za osposobljavanjem Sastavljena strategija edukacije u području zaštite financijskih interesa EU-a
	Stvaranje / prilagodba programa osposobljavanja u području suzbijanja prijevара na štetu financijskih interesa EU-a na način da se zadovolje potrebe	U skladu sa strategijom edukacije u području zaštite financijskih interesa EU-a

	osposobljavanja u istražnim tijelima i pravosudnim tijelima	
	Organizacija odgovarajućih programa osposobljavanja u području suzbijanja prijevара na rashodovnoj i prihodovnoj strani proračuna za zaposlenike istražnih i pravosudnih tijela	<p>Broj istražitelja osposobljenih u području suzbijanja prijevара na rashodovnoj i prihodovnoj strani proračuna</p> <p>Broj tužitelja osposobljenih u području suzbijanja prijevара na rashodovnoj i prihodovnoj strani proračuna</p>
Osiguravanje dobrog sustava za povrat nastalih gubitaka		Prosječan iznos sredstava čiji je povrat izvršen nakon sudskog postupka

4. Uspostava akcijskog plana

4.1. Sadržaj akcijskog plana

Strategija suzbijanja prijevvara trebala bi biti popraćena detaljnim akcijskim planom u kojem se ciljevi izražavaju u obliku aktivnosti/mjera. Akcijski plan treba izraditi služba odgovorna za nacionalnu strategiju suzbijanja prijevvara uz potporu okupljenog tima stručnjaka. U toj je fazi nužna suradnja svih uključenih tijela kako bi se osiguralo da sva imaju mogućnost i sposobnosti ispuniti svoju zadaću te da su uvjeti valjano postavljeni i uzimaju u obzir sve tražene postupke. To je ključno, osobito u slučajevima kada upravljačko tijelo ima ograničene pravne ovlasti da provede ispunjavanje mjera jer u protivnom akcijski plan neće imati učinak u praksi.

U toj su fazi od ključne važnosti razmatranja troškova i koristi te dostupnost ljudskih resursa. Glavni naponi trebali bi biti usmjereni na prioritetne mjere. Rezultati ocjene postojećeg stanja i procjene rizika od prijevvara trebali su pružiti jasan pregled prioriteta.

Države članice imaju na raspolaganju velik broj alata za razvoj učinkovitih i djelotvornih aktivnosti. Trebale bi razmotriti djelovanje u sljedećim područjima:

- izradi zakonodavstva
- organizaciji
- upravljanju
- postupcima
- sredstvima i resursima
- suradnji na nacionalnoj razini među nadležnim tijelima
- suradnji na razini EU-a (s Komisijom i drugim državama članicama).

Akcijski plan temelji se na utvrđenim *prioritetima* i povezanim ciljevima. U njemu se odgovarajućim nadležnim tijelima dodjeljuje odgovornost za provedbu tih prioriteta i za povezano praćenje. Ti bi prioriteti trebali predstavljati glavna područja u kojima se strategijom može pridonijeti unaprjeđenju aktivnosti suzbijanja prijevvara. U njemu bi se također trebale dodijeliti odgovornosti pojedinim dionicima / partnerima AFCOS-a u državi članici uz potporu, ako je primjereno, drugih partnera, primjerice EU-a i/ili nacionalnih institucija.

Akcijski plan trebao bi obuhvatiti konkretne *zadace* dodijeljene nadležnim tijelima koja će biti odgovorna za njihovu provedbu te ciljne datume za njihovo izvršenje. Te zadace trebale bi biti usklađene s nacionalnom strategijom suzbijanja prijevvara i podijeljene u područja koja ona podrazumijeva.

Treba razmotriti svaku zadaću u cilju postizanja sinergije i poticanja integriranog pristupa. Akcijskim planom, primjerice, treba uzeti u obzir činjenicu da se sredstva EU-a upotrebljavaju za unaprjeđenje uvjeta života građana EU-a, za poticanje rasta i otvaranje radnih mjesta. Taj se cilj ne može ostvariti ako se sredstva iz proračuna zloupotrebljavaju.

Pojedinačne aktivnosti mogu se izvršavati u obliku projekata kojima se ostvaruju ciljevi utvrđeni u strategiji suzbijanja prijevare. Za provedbu nacionalne strategije suzbijanja prijevare i pratećeg akcijskog plana treba uspostaviti strukturiranu mrežu tijela u svakoj državi članici. Njihova zadaća bila bi osigurati provedbu nacionalne strategije suzbijanja prijevare i akcijskog plana, njihovu evaluaciju i praćenje na sustavan način te, prema potrebi, njihovo ažuriranje i reviziju.

4.2. Razdoblje obuhvaćeno akcijskim planom

S obzirom na to da se akcijski plan temelji na prioritetima utvrđenima nacionalnom strategijom suzbijanja prijevare i povezanim ciljevima, on će obuhvatiti konkretne zadaće. To znači da će se akcijski plan neprestano ažurirati i mijenjati tijekom razdoblja na koje se odnosi. Predloženi je pristup ne povezivati razdoblje akcijskog plana s razdobljem trajanja strategije. Nacionalna strategija suzbijanja prijevare predstavlja opću smjernicu za države članice određenu unutar višegodišnjeg financijskog okvira ili izvan njega, dok akcijski plan sadrži provedbu konkretnih zadaća.

Preporučeni je pristup utvrditi **godišnji** akcijski plan koji će se evaluirati na kraju svake kalendarske godine.

PRIMJER

Aksijski plan Bugarske

U Republici Bugarskoj Nacionalnu strategiju za sprečavanje i borbu protiv nepravilnosti i prijevare koje utječu na financijske interese Europske unije u razdoblju 2014. – 2020. prati akcijski plan za razdoblje 2015. – 2016., koji je već dodatno ažuriran za 2016. Bugarsko iskustvo pokazalo je da je čak i dvogodišnji plan predug i ne može odgovoriti na tekuće zadaće i pitanja iz Strategije na najbolji način. Od 2017. plan će se izrađivati unutar vremenskog ograničenja kalendarske godine, a na kraju svake kalendarske godine će se evaluirati.

Evaluacija akcijskog plana trebala bi se redovno provoditi (u vremenskim intervalima od pola do dvije godine). S vremena na vrijeme ostvareni napredak treba usporediti u odnosu na ciljeve, a strategiju ažurirati u skladu s rezultatima te usporedbe. Pokazalo se praktičnim objaviti akcijski plan kao zaseban dokument kako strategiju ne bi trebalo mijenjati svaki put kad se akcijski plan evaluira i revidira.

4.3. Moguća uloga AFCOS-a u uspostavi akcijskog plana

Ovisno o organizaciji koja postoji u svakoj državi članici, nacionalna služba za usklađivanje borbe protiv prijevare (AFCOS) mogla bi pratiti provedbu akcijskog plana.

AFCOS može preuzeti vodeću ulogu i mobilizirati uključene partnere te ih potaknuti da predlože mjere i obvežu se na rezultate u smislu pokazatelja ili rezultata.

AFCOS bi svake godine mogao predstavljati izvješće o provedbi akcijskog plana (koje pokriva razdoblje od 1. siječnja do 31. prosinca). AFCOS bi nakon dvije godine mogao izraditi reviziju akcijskog plana, sa sličnim formatom kakav ima i doneseni plan.

III. Evaluacija i ažuriranje nacionalne strategije suzbijanja prijevvara

Svrha je praćenja i evaluacije nacionalne strategije suzbijanja prijevvara utvrditi je li ona oblikovana na način koji pruža osiguranje u pogledu ostvarivanja ciljeva borbe protiv prijevvara i zaštite financijskih interesa Unije na djelotvoran i učinkovit način.

Stoga bi strategija trebala biti živi dokument: treba se prilagođavati i ažurirati uzimajući u obzir glavne strukturne i/ili organizacijske promjene, razvoj obrazaca prijevvara koji se mogu dogoditi tijekom vremena, itd.

1. Evaluacija strategije

Evaluacijskim bi se kriterijima trebalo nastojati utvrditi:

- ✓ u kojoj mjeri rezultati provedbe strategije odgovaraju njezinim utvrđenim ciljevima
- ✓ omjer troškova koji su stvarno nastali kako bi se ostvarili očekivani rezultati i troškova procijenjenih u trenutku izrade strategije
- ✓ izvršenje aktivnosti i rokova postavljenih u akcijskom planu.

Kako bi se praćenje i evaluacija nacionalne strategije suzbijanja prijevvara učinili što jednostavnijima, može biti korisno sastaviti nacrt smjernica ili priručnika za tu svrhu.

Nacionalna služba za usklađivanje borbe protiv prijevvara (AFCOS) ili drugo nadležno tijelo koje koordinira provedbu nacionalne strategije suzbijanja prijevvara treba preuzeti vodeću ulogu u provedbi praćenja i evaluacije. Kad je to potrebno, vlada može imenovati takvo tijelo. Kako bi se osigurao nesmetani postupak praćenja i evaluacije nužno je da to tijelo dobije punu političku podršku vlade države članice.

Imenovano tijelo treba prikupiti podatke i informacije od dionika:

- tijela odgovornih za upravljanje, provedbu, ovjeravanje, reviziju, istragu, izvršavanje zakonodavstva, kazneni progon i izricanje sankcija (npr. upravljačkih tijela, tijela za ovjeravanje, reviziju, kontrolu, istražnih tijela, posredničkih tijela, AFCOS-a, sudova itd.);
- tijela odgovorna za nadzor i praćenje projekata financiranih sredstvima Unije također treba uključiti (npr. tijela za tržišno natjecanje, tijela za nabavu, porezna i carinska tijela).

Osiguranje nesmetane suradnje sa širokim krugom dionika koji djeluju na suzbijanju prijevvara nužno je za pravilnu evaluaciju nacionalne strategije suzbijanja prijevvara. Dodatno, suradnja sa stručnjacima iz nevladinih organizacija može biti korisna u evaluaciji, primjerice za poticanje nepristranog pogleda na postupak, kao i za poticanje uključivanja šire javnosti.

Praćenje može biti kontinuirano ili periodično. U pravilu se pri praćenju koriste kvantitativne metode te ono nije usredotočeno na uzročnost. Praćenje služi za prikupljanje podataka o izvršenju navedenih zadataka, ciljeva i razina.

Evaluaciju treba obavljati periodično, u okviru određenih rokova, (npr. na polugodišnjoj ili godišnjoj/dvogodišnjoj osnovi, kratkoročno, srednjoročno, dugoročno). Za vrijeme srednjoročne evaluacije korisno je razmotriti je li nužno ažurirati strategiju kako bi se osiguralo ostvarenje utvrđenih ciljeva. Treba sastaviti privremeno evaluacijsko izvješće.

Završnu evaluaciju trebalo bi provesti na kraju razdoblja obuhvaćenog strategijom. U njoj će se mjeriti rezultati provedbe i osigurati će se osnova za sljedeću strategiju.

Evaluacija se treba usmjeriti na sustav provedbe te se njome trebaju utvrditi jake strane i slabosti koje utječu na sposobnost dionika u suzbijanju prijevara da otkriju i uklone rizike od prijevara. U njoj se utvrđuju razlozi zbog kojih nisu ostvareni ciljevi i prioriteti.

Posebnu pozornost treba posvetiti tome jesu li rezultati analize rizika od prijevara uključeni u nacionalnu strategiju suzbijanja prijevara.

Provođenje evaluacije nije krajnji cilj sam po sebi. U pravilnoj bi se evaluaciji trebalo:

- ✓ uključiti čitav ciklus suzbijanja prijevara i sve dijelove nacionalne strategije suzbijanja prijevara, uključujući i prateći akcijski plan;
- ✓ razmotriti jesu li i u kojoj mjeri definirane mjere i aktivnosti relevantne, djelotvorne i učinkovite s obzirom na navedene ciljeve;
- ✓ odrediti omjer troškova koji su stvarno nastali kako bi se ostvarili očekivani rezultati i troškova procijenjenih u trenutku izrade strategije;
- ✓ odrediti u kojoj su mjeri ostvarene aktivnosti i rokovi utvrđeni u akcijskom planu;
- ✓ utvrditi koja su poboljšanja ostvarena i kakvi su trendovi i utjecaji za buduće razdoblje;
- ✓ pomoći oblikovati jasnu sliku napretka koji je ostvaren u borbi protiv prijevara;
- ✓ pomoći prilagoditi funkcionalne mehanizme suzbijanja prijevara, instrumente i alate te unijeti odgovarajuće ispravke i izmjene/ažuriranja nacionalne strategije suzbijanja prijevara i pripadajućeg akcijskog plana. Treba uzeti u obzir i glavne strukturne i/ili organizacijske promjene koje su se možda dogodile i trendove zapažene u obrascima prijevara;
- ✓ uključiti prijedloge za opis promjena/dopuna nacionalne strategije suzbijanja prijevara i njezinih sastavnih dijelova u cilju poboljšanja djelotvornosti i učinkovitosti zaštite financijskih interesa Unije;
- ✓ izvesti zaključke koji će pomoći u izvođenju preporuka za ažuriranje i prilagodbu dokumenta u cilju ostvarivanja dokazivog napretka i postizanja opipljivih ishoda i rezultata u suzbijanju prijevara i zaštiti financijskih interesa Unije;
- ✓ predložiti rješenja za probleme i načine uklanjanja prepreka u odgovarajućoj provedbi nacionalne strategije suzbijanja prijevara.

Pružene/dobivene informacije uključiti će dovoljno jasne i konkretne podatke koji se mogu upotrijebiti u evaluaciji mjera i zadaća formuliranih u akcijskom planu nacionalne strategije suzbijanja prijevara.

Za procjenu pokazatelja ključno je pitanje koje treba postaviti može li određeni kvantitativni pokazatelj pružiti smislene, objektivne i uvjerljive informacije. Dodatno, može

se ispitati uzročni odnos (tj. „ako-onda”) između aktivnosti i rezultata. Evaluator može postavljati pitanja kao što su: Što se događa ako se ne provede analiza rizika? Što se događa ako određeni pokazatelj nije mjerljiv? Kakve su posljedice ako ne dođe do promjene?

Kako bi se dobio temeljiti uvid u ostvareni napredak i trendove u obrascima prijevара i u njihovu suzbijanju, metodologija treba staviti naglasak na kvalitativne pokazatelje (npr. stjecanje novih vještina osoba uključenih u zaštitu interesa Unije; uklanjanje nedostataka u zakonodavstvu i predlaganje zakonodavstva koje ne ostavlja mjesta prijevarama itd.), koji odražavaju kvantitativne podatke (npr. donesene mjere koje se odnose na količinu, broj, postotak itd.).

Konačno, treba sastaviti izvješća o evaluaciji, srednjoročnoj i završnoj. Ono treba uključiti:

- ✓ opis metodologije evaluacije
- ✓ procjenu razine ostvarenja ciljeva
- ✓ zaključke i preporuke za nastavak, koji trebaju biti jasno i nedvosmisleno formulirani, jednostavno razumljivi, utemeljeni na nalazima koji se mogu provjeriti te trebaju odgovarati utvrđenim rizicima i problemima.

2. Ažuriranje strategije

Ažuriranje i prilagodba strategije mogu uključivati:

- ažuriranje i/ili reviziju ciljeva
- prilagodbu planiranja resursa i upravljanja njima
- prilagodbu pokazatelja
- ažuriranje rokova
- prilagodbu i/ili ažuriranje postojećih mjera, djelovanja i aktivnosti
- uvođenje novih mjera, djelovanja i aktivnosti.

Rezultate svake evaluacije nacionalne strategije suzbijanja prijevара treba objaviti u godišnjem izvješću te o njima izvijestiti dionike uključene u borbu protiv prijevара.

Ažuriranje akcijskog plana i strategije na razdoblje dulje od onog koje trenutačno pokrivaju:

Nacionalna strategija suzbijanja prijevара i akcijski plan mogu se ažurirati – ne samo u pogledu sadržaja, već i s obzirom na razdoblje koje obuhvaćaju. S obzirom na to da se akcijski plan temelji na prioritetima utvrđenima u nacionalnoj strategiji suzbijanja prijevара i povezanim ciljevima, on će obuhvaćati konkretne zadatke, što znači da će tijekom provedbe neprestano biti ažuriran i mijenjan. Međutim, akcijski plan ne bi se trebao produljiti na razdoblje dulje od onog koje obuhvaća strategija. Preporučeni je pristup utvrditi godišnji akcijski plan koji će se evaluirati na kraju svake kalendarske godine. Kad je riječ o nacionalnoj strategiji suzbijanja prijevара, njezino je ažuriranje prikladnije kada nije povezano s razdobljem tekućeg operativnog programa.

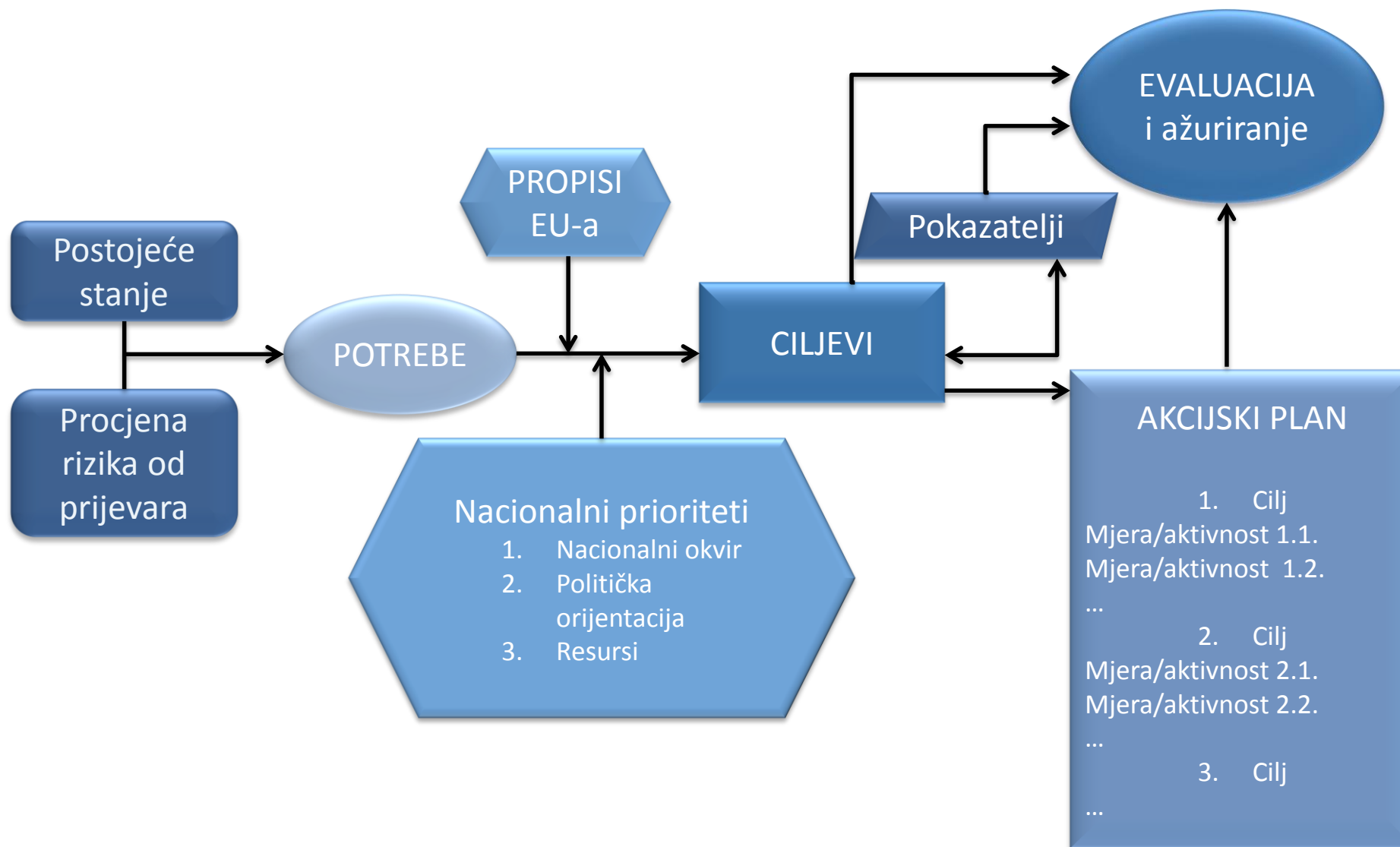
Ažuriranje bi trebalo uzeti u obzir različite čimbenike kao što su:

- Koje je tekuće razdoblje na koje se strategija/akcijski plan odnosi?
- Kakva je potreba za produljenjem strategije/akcijskog plana?
- Jesu li ispunjeni pokazatelji strategije/akcijskog plana?
- Je li produljenje postojeće strategije/akcijskog plana bolja opcija od stvaranja nove/novog?
- Postoji li novi regulatorni okvir na razini EU-a/nacionalnoj razini koji zahtijeva dublje promjene?
- Bliži li se kraj tekućeg programskog razdoblja?

Postupak ažuriranja strategije/akcijskog plana moglo bi ubrzati stručno znanje o njihovoj razradi.

Prilozi

Prilog 1. – Dijagram toka postupka izrade nacionalne strategije suzbijanja prijevara



Prilog 2. – Predložak strukture nacionalne strategije za borbu protiv prijevара

1. Uvod / opći kontekst

Ovo poglavlje trebalo bi uključiti pravni okvir (tj. uputu na nacionalni pravni okvir i pravni okvir EU-a); definirati područje primjene strategije prema glavnim nacionalnim prioritetima s obzirom na borbu protiv prijevара, korupcije i svih nezakonitih aktivnosti; ukazuju na nadležnu službu i institucije uključene u postupak razrade, provedbe i praćenja strategije. Nadalje, treba spomenuti i poveznicu s drugim nacionalnim strategijama ili politikama. Konkretnije, ovo poglavlje treba uključiti:

1.1. Pravni okvir

- ✓ uputa na europsko pravno okruženje: Ugovor, uredbe, itd.
- ✓ uputa na nacionalni pravni okvir
- ✓ uputa na glavne nacionalne prioritete koji bi mogli imati učinak na borbu protiv prijevара/korupcije ili neke druge nezakonite aktivnosti
- ✓ uputa na druge nacionalne strategije ili politike o borbi protiv prijevара, korupcije i svih vrsta financijskog kriminala; npr. o suzbijanju korupcije, borbi protiv organiziranog kriminala, pranju novca, itd.; bilo bi idealno kada bi te strategije bile povezane s nacionalnom strategijom suzbijanja prijevара
- ✓ opća posvećenost politici i spremnost nadležnih tijela da ulože napore u borbu protiv prijevара, osobito kada se ona odnosi na sredstva EU-a
- ✓ moguća poveznica s drugim nacionalnim politikama ili političkim prioritetima.

1.2. Institucijski okvir

- ✓ navesti koje je nacionalno tijelo ili odjel ministarstva odgovoran za sastavljanje strategije (i akcijskog plana) i za praćenje njihove provedbe;
- ✓ spomenuta ministarstva odnosno nadležna tijela ili službe uključeni u praćenje sredstava EU-a i borbu protiv prijevара, korupcije i svih nezakonitih aktivnosti na štetu proračuna EU-a;
- ✓ vrsta organizacije za praćenje sredstava EU-a: centralizirana, decentralizirana ili druga.

1.3. Svrha strategije

- ✓ opisati svrhu strategije i ključne teme razmatranja koje su dovele do njezine uspostave;
- ✓ navesti razdoblje koje je obuhvaćeno strategijom.

1.4. Metodologija

- ✓ objasniti temelj na kojem se stvara strategija (izvori informacija kao što su procjena rizika, međuinstitucijske radne skupine, upitnici i sl., te način na koji su dobivene informacije).

2. Pripremna faza: stanje i procjena rizika od prijevара

Cilj je ovog poglavlja:

- ✓ navesti glavna područja u kojima su tijekom analitičkog pregleda stanja utvrđene jake strane i slabosti te pružiti naznake razloga utvrđenih slabosti. Nije nužno detaljno opisati svako područje (zakonodavstvo, ustrojstvo, upravljanje i dionike, postupke, sredstva i resurse, suradnju na nacionalnoj razini između nadležnih tijela i suradnju na razini EU-a), već se usredotočiti samo na glavna područja kod kojih je utvrđeno da postoji prostor za poboljšanje i koja će biti obuhvaćena ciljem;
- ✓ sažeti glavne nalaze procjene rizika od prijevара i usredotočiti se na one za koje je potreban poseban doprinos u okviru strategije;
- ✓ zaključno odrediti područja u kojima bi strategija trebala donijeti odgovor na neodgovorena pitanja i donijeti dodanu vrijednost borbi protiv prijevара;
- ✓ spomenuti načela i vrijednosti kojima je popraćena strategija;
- ✓ pružiti popis ciljeva i ponuditi kratak opis svakog od njih. Potrebno je navesti i uputu na utvrđene potrebe.

3. Faza razrade: ciljevi i pokazatelji uspješnosti

Tijekom faze razrade treba odrediti ciljeve i s njima povezane pokazatelje uspješnosti. Ciljevi predstavljaju potrebe države članice, a također pridonose i ocrtavanju plana djelovanja i vizije država članica u borbi protiv prijevара. Ciljeve treba izraziti u obliku konkretnih mjera. Nadalje, treba definirati pokazatelje uspješnosti koji odgovaraju svakoj mjeri, s obzirom na to da će pridonijeti procjeni ostvarenog napretka. Ciljevi i mjere moraju biti uključeni u akcijski plan.

Ciljeve treba postaviti uzimajući u obzir sve faze ciklusa suzbijanja prijevара: (1) sprečavanje prijevара, (2) otkrivanje prijevара, (3) istraga i kazneni progon te (4) povrat i sankcije. Ciljeve je idealno navesti u skladu s ciklusom suzbijanja prijevара. Jedan cilj može biti povezan s više od jedne faze.

Prilikom određivanja ciljeva nužno je:

- ✓ objasniti zašto je određen cilj prioritet
- ✓ opisati koji je očekivani rezultat koji se određenim ciljem nastoji ostvariti
- ✓ odrediti pokazatelj uspješnosti kojim će se mjeriti je li cilj uspješno ostvaren.

U ovom bi poglavlju trebala ukratko biti opisana glavna sredstva i resursi koji će imati ulogu u provedbi strategije (specijalizirane službe za suzbijanje prijevара, koordinacijski odbori, mreže za suradnju među službama, sporazumi među službama, sustavi IT-a, postupci i smjernice itd.). Njime bi se posebno trebalo:

- ✓ kratko predstaviti službe odgovorne za upravljanje, ovjeravanje i reviziju fondova EU-a
- ✓ kratko predstaviti službe zadužene za borbu protiv prijevara/korupcije i drugih nezakonitih aktivnosti na štetu financijskih interesa EU-a
- ✓ pružiti informacije o mjestu koje u suzbijanju prijevara imaju sustavi IT-a
- ✓ pružiti informacije o politici osposobljavanja i resursima za osposobljavanje.

U vezi s ciljevima treba spomenuti sljedeće točke: naziv faze ciklusa suzbijanja prijevara, slabosti / postojeće stanje, mjeru i pokazatelj uspješnosti, kao i ključne dionike (odgovorne institucije) i vremenski okvir. Te točke mogu se prikazati u obliku Excel tablice.

Takva struktura najbolje omogućuje prikazivanje povezanosti između rizika odnosno slabosti, ciljeva i odgovarajućih mjera za njihovo ublažavanje. Dokument „Praktični koraci prema sastavljanju nacionalne strategije suzbijanja prijevara”¹⁸ može pružiti primjer kako se ciljevi mogu strukturirati i izravno povezati s rezultatom faze procjene.

4. Akcijski plan

Akcijski plan instrument je za provedbu nacionalne strategije suzbijanja prijevara. On je sastavni dio strategije. U njemu je predložen niz aktivnosti/mjera i dodijeljene su odgovornosti odgovarajućim dionicima s ciljnim datumima/vremenskim okvirima do kojih treba ostvariti cilj. Ciljni datumi usmjeravaju se prema stupnju prioriteta.

Provedbu akcijskog plana pratit će [naziv nadležnog tijela] i ocjenjivati [redovitost treba odrediti nadležno tijelo: npr. svake godine ili svake dvije godine]. Izvješće treba pripremiti i predati [naziv nadležnog tijela: npr. Vlada, Ministarstvo...].

Akcijski plan pokriva sve faze ciklusa suzbijanja prijevara: (1) sprečavanje prijevare, (2) otkrivanje prijevare, (3) istraga i kazneni progon te (4) povrat i sankcije.

Stupci „cilj”, „djelovanje/mjere”, „nadležna služba”, „rok/vremenski okvir” i „ključni pokazatelj uspješnosti” obvezni su, a posljednja su dva, „rizici” i „financijski i ljudski resursi” izborna, no snažno se preporučuju. Države članice mogle bi razmotriti dodavanje drugih stupaca u skladu sa svojim posebnim potrebama.

5. Evaluacija i ažuriranje strategije

Strategija je dokument koji se stalno razvija; stoga zahtijeva evaluaciju i s njom povezano ažuriranje. Nakon srednjoročne evaluacije odlučuje se treba li ažurirati strategiju suzbijanja prijevara i povezani akcijski plan. Ažuriranje strategije vršit će se kao odgovor na promjene do kojih je došlo tijekom provedbe, u cilju osiguranja odgovornosti i sposobnosti strukture odgovorne za provedbu da donosi i mijenja stratešku strukturu.

Stoga ovo poglavlje treba uključivati upućivanje na način na koji će se evaluacija provoditi, spominjući službu odgovornu za evaluaciju strategije, vremenski raspored za srednjoročnu

¹⁸ Ref. Ares(2015)5642419 - 7. 12. 2015.

evaluaciju i završnu evaluaciju strategije, itd. Svaka evaluacija treba biti prikazana u izvješću u kojem se:

- ✓ opisuje metodologija evaluacije
- ✓ procjenjuje razina ostvarenja ciljeva
- ✓ donose zaključci o sljedećim koracima koje treba poduzeti.

Nakon srednjoročne evaluacije odlučuje se treba li ažurirati strategiju suzbijanja prijevara i povezani akcijski plan. Ažuriranje strategije vršit će se kao odgovor na promjene do kojih je došlo tijekom provedbe, u cilju osiguranja odgovornosti i sposobnosti strukture odgovorne za provedbu da donosi i mijenja stratešku strukturu.

Ažuriranje i prilagodba strategije uključit će, prema potrebi:

- ✓ ponovno razmatranje ciljeva
- ✓ bolje i preciznije preusmjeravanje i planiranje sredstava, odnosno bolje i preciznije upravljanje njima
- ✓ ažuriranje mjera i/ili rokova
- ✓ reviziju odgovornih službi.

Prilog 3. – Moguća struktura i sadržaj dokumenta procjene rizika od prijevara

DIO DOKUMENTA	SADRŽAJ
Naslovnica	<ul style="list-style-type: none"> – Institucija koja objavljuje dokument – Naslov dokumenta (– Verzija) – Datum i mjesto
Sadržaj	Sadržaj
Kratice / pojmovnik	Kratice i definicije
Uvod	<ul style="list-style-type: none"> – Pravna osnova i institucijski okvir – Svrha dokumenta – Opseg provedbe (s obzirom na fond i razdoblje) – Korisnici dokumenta, uključujući i napomenu o povjerljivosti
Sadržaj	<ul style="list-style-type: none"> – Opis metodologije i korištenih alata – Upute koje razrađuju aktivnosti postupka procjene rizika, odgovornosti, rezultati, linije izvješćivanja i rokovi
Popis priloga	<ul style="list-style-type: none"> Alati za procjenu rizika Predložak registra rizika Predložak akcijskog plana
Dodatak	Upućivanje na korisne izvore informacija za utvrđivanje rizika

Prilog 4. – Rizici od prijevara

Rizik	Uzrok	Posljedice
Nepravilan odabir projektne prijave	Zbog neprijavljenog sukoba interesa ili mita (u obliku provizije ili drugom obliku) članovi odbora za ocjenjivanje namjerno utječu na ocjenu i izbor podnositelja zahtjeva u korist određenog podnositelja na način da prilikom ocjenjivanja njegovoj prijavi daju povoljniji tretman ili vrše pritisak na druge članove odbora.	Financijska šteta Nepovjerenje prema postupku odabira Gubitak povjerenja u instituciju
Odabir neistinite projektne prijave	U cilju uspješnog zadovoljavanja postupka prijave podnositelji zahtjeva uz prijavu podnose neistinite izjave, čime odbor za procjenjivanje dovode u zabludu da zadovoljavaju kriterije prihvatljivosti.	Financijska šteta Nepovjerenje prema postupku odabira Gubitak povjerenja u instituciju
Dvostruko financiranje projekta/operacije	Podnositelji zahtjeva propuštaju izjaviti da su podnijeli zahtjeve za financiranje istog projekta iz više različitih fondova EU-a i/ili fondova država članica.	Financijska šteta Nepovjerenje prema postupku odabira Gubitak povjerenja u instituciju
Nepravilan postupak odabira ponuda	Zbog neprijavljenog sukoba interesa ili mita (u obliku provizije ili drugom obliku) članovi odbora za ocjenjivanje namjerno utječu na ocjenu i izbor ponuda u korist određenog ponuditelja na način da prilikom ocjenjivanja njegovoj ponudi daju povoljniji tretman ili vrše pritisak na druge članove odbora.	Narušavanje tržišnog natjecanja Financijska šteta Nepovjerenje u postupak nadmetanja Gubitak povjerenja u instituciju i državu članicu
Dodjela ugovora ponuditelju kojem ne bi bio dodijeljen ugovor da je poštovan natjecateljski postupak	Zbog osobnih interesa osoblje uključeno u poziv za nadmetanje izbjegava propisani natjecateljski postupak u cilju povoljnijeg tretmana određenog ponuditelja prilikom dodjele ili održavanja ugovora na način da: – propušta organizirati natječajni postupak, ili – cjepka predmet nabave s ciljem izbjegavanja pragova za nabavu, ili – dodjeljuje ugovor jednom izvoru bez odgovarajućeg obrazloženja – nepravilno produljuje ugovor.	Narušavanje tržišnog natjecanja Financijska šteta Nepovjerenje u postupak nadmetanja Gubitak povjerenja u instituciju i državu članicu

Prilog 4. – Rizici od prijevara

Rizik	Uzrok	Posljedice
Dodjela ugovora ponuditelju kojem ne bi bio dodijeljen ugovor da osoblje uključeno u poziv za nadmetanje nije manipuliralo natječajnim postupkom	Zbog osobnih interesa osoblje uključeno u poziv za nadmetanje daje povoljniji tretman određenom ponuditelju u natjecateljskom postupku putem: – prilagođavanja specifikacija na način da zadovoljavaju specifikacije određenog ponuditelja – otkrivanja povjerljivih informacija kojima pomaže povlaštenom ponuditelju da oblikuje najbolju ponudu – manipulacije pristiglim ponudama kako bi osiguralo odabir favoriziranog ponuditelja.	Narušavanje tržišnog natjecanja Financijska šteta Nepovjerenje u postupak nadmetanja Gubitak povjerenja u instituciju i državu članicu
Dodjela ugovora ponuditelju koji je manipulirao postupkom ugovaranja i kojem u protivnom ne bi bio dodijeljen ugovor	U cilju dobivanja ugovora ponuditelj manipulira natjecateljskim postupkom a da to osoblje uključeno u poziv za nadmetanje ne primijeti. Manipulacija se sastoji od dosluha s drugim društvima ili uspostavljanja lažnih ponuditelja ili nenavođenja određenih troškova u svojoj ponudi.	Narušavanje tržišnog natjecanja Financijska šteta Nepovjerenje u postupak nadmetanja Gubitak povjerenja u instituciju
Neopravdano plaćanje izvoditelju	U cilju stjecanja neopravdanog financijskog dobitka izvoditelj manipulira izjavama o troškovima ili računima, na način da podnosi dvostruke izjave o troškovima ili neistinite, napuhane ili dvostruke račune.	Financijska šteta Nepovjerenje u postupak provjere i plaćanja Gubitak povjerenja u instituciju
Plaćanje izvoditelju koji je prekršio ugovor	U cilju stjecanja neopravdanog financijskog dobitka izvoditelj krši uvjete ugovora na način da ne isporučuje dogovorene proizvode ili ih zamjenjuje proizvodima niže kvalitete.	Financijska šteta Nepovjerenje u postupak provjere Sigurnosni rizici (tj. korištenje materijala niže kvalitete u infrastrukturnim projektima) Ciljevi projekta ili operacije su ugroženi (ako su ugovorene aktivnosti preduvjet za provedbu drugih aktivnosti) Gubitak povjerenja u instituciju

Prilog 4. – Rizici od prijevara

Rizik	Uzrok	Posljedice
Plaćanje izvoditelju na temelju nepropisnog ugovora	U cilju stjecanja neopravdanog financijskog dobitka korisnik i izvoditelj dogovaraju izmjene i dopune postojećeg ugovora koji sadržava povoljnije uvjete za izvoditelja u takvoj mjeri da izvorna odluka o nabavi postaje nevažeća.	Narušavanje tržišnog natjecanja Financijska šteta Nepovjerenje u postupak provjere Gubitak povjerenja u instituciju
Plaćanje nepravilnih troškova	U cilju stjecanja neopravdanog financijskog dobitka izvoditelj provodi aktivnosti s neodgovarajuće kvalificiranim osobljem, a potražuje troškove kao da je aktivnost provelo kvalificirano osoblje. Izvoditelj i korisnik svjesno na neistinit način opisuju zadatke koje je izvršilo osoblje kako bi osigurali da se potraživani troškovi smatraju prihvatljivima.	Financijska šteta Nepovjerenje u postupak provjere Gubitak povjerenja u instituciju
Plaćanje nepravilnih troškova	Izvoditelj i korisnik manipuliraju troškovima rada u cilju stjecanja neopravdanog financijskog dobitka. Mogućnosti manipulacije su sljedeće: podnošenje neistinitih izjava o troškovima rada ili prekovremenom radu, podnošenje izjava o troškovima rada koji nisu propisno obračunati, podnošenje izjava o troškovima rada za osoblje koje ne postoji ili za aktivnosti koje nisu provedene u provedbenom razdoblju.	Financijska šteta Nepovjerenje u postupak provjere Gubitak povjerenja u instituciju
Plaćanje nepravilnih troškova	U cilju stjecanja neopravdanog financijskog dobitka korisnik svjesno netočno raspoređuje troškove osoblja između projekata financiranih sredstvima EU-a i drugih izvora financiranja.	Financijska šteta Nepovjerenje u postupak provjere Gubitak povjerenja u instituciju
Odobranje nepropisnih plaćanja	Zbog nedostatka potrebnih vještina ili resursa u upravljačkom tijelu ili posredničkom tijelu, koji može biti posljedica neodgovarajućeg planiranja ljudskih resursa ili nedostatka odgovarajućih programa osposobljavanja, provjere uprave možda neće dati odgovarajuće osiguranje za nepostojanje prijevara.	Financijska šteta Nepovjerenje u postupak provjere Gubitak povjerenja u instituciju i državu članicu
Provjera nepravilnih rashoda	Zbog nedostatka potrebnih vještina ili resursa u tijelu za ovjeravanje, koji može biti posljedica neodgovarajućeg planiranja ljudskih resursa ili nedostatka odgovarajućih programa osposobljavanja, ovjere rashoda možda neće dati odgovarajuće osiguranje za nepostojanje prijevara.	Financijska šteta Nepovjerenje u postupak ovjeravanja Gubitak povjerenja u instituciju i državu članicu

Prilog 4. – Rizici od prijevara

Rizik	Uzrok	Posljedice
Odobranje nepropisnih plaćanja	Sukob interesa osoblja u upravljačkom tijelu ili posredničkom tijelu rezultira nedopuštenim utjecajem na odobranje plaćanja određenim korisnicima.	Financijska šteta Nepovjerenje u postupak provjere Gubitak povjerenja u instituciju i državu članicu
Ovjeravanje nepravilnih rashoda	Rashod ovjerava tijelo za ovjeravanje koje je povezano s korisnikom.	Financijska šteta Nepovjerenje u postupak ovjeravanja Gubitak povjerenja u instituciju i državu članicu

Prilog 5. – Rizici povezani s djelovanjem AFCOS-a

Rizik	Uzrok	Posljedice
Nepravilnostima i prijevarama (i sumnjama u prijevare) ne upravlja se na odgovarajući način	Nepostojanje postupaka za upravljanje nepravilnostima ili njihova manjkavost mogli bi prouzročiti pogreške i propuste u pogledu upravljanja nepravilnostima.	Nepouzdana statistika Gubitak povjerenja u institucije
Nepravilnostima i prijevarama (i sumnjama u prijevare) ne upravlja se na odgovarajući način	Zbog neodgovarajućeg pravnog okvira funkcije različitih institucija s obzirom na upravljanje nepravilnostima mogu biti nejasne i dovesti do slabe suradnje i iskrivljenog protoka informacija.	Nepouzdana statistika Gubitak povjerenja u institucije
Nepravilnostima i prijevarama (i sumnjama u prijevare) ne upravlja se na odgovarajući način	Zbog nedostatka potrebnih vještina u tijelima sustava za upravljanje i kontrolu, koje mogu biti posljedica nedostatka ili neodgovarajućih programa osposobljavanja, pogreške i propusti u pogledu upravljanja nepravilnostima mogu biti česti.	Nepouzdana statistika Gubitak povjerenja u institucije
Korisnici i javnost ne prijavljuju nepravilnosti i sumnje u prijevare	S obzirom na to da mehanizam za prijavu sumnji u prijeverno ponašanje nije promoviran na odgovarajući način, javnost nije sklona prijavljivati nepravilnosti ili sumnje u prijevare, odnosno ne pruža potrebne informacije.	Nepouzdana statistika Financijska šteta Gubitak ugleda države članice
Nepravilnosti i prijevare, odnosno sumnje u prijevare ne prijavljuju se pravovremeno	Zbog nedostatka postupaka prenošenja na razinama višeg rukovodećeg osoblja može doći do diskontinuiteta prijavljivanja koji uzrokuje propuste ili kašnjenja s obzirom na prijavu nepravilnosti.	Nepouzdana statistika Financijska šteta Gubitak povjerenja u institucije
Organizacijska kultura potiče prijeverne aktivnosti	Zaposlenici u tijelima upravljanja i kontrole djeluju u organizacijskoj kulturi u kojoj su etički standardi slabi (tj. ne promiče se osobna odgovornost; ne postoje kontrole za rješavanje sukoba interesa; „čvrsti stav rukovodstva” nije reprezentativan). To može pridonijeti razvoju „racionalizacije” (jednog od elemenata tzv. „trokuta prijevera” ili „dijamanta prijevera”), koja povećava mogućnost poduzimanja prijevernih aktivnosti.	Nepouzdana statistika Financijska šteta Gubitak povjerenja u institucije

Rizik	Uzrok	Posljedice
Organizacijska kultura potiče prijevarne aktivnosti	Zbog neodgovarajućeg upravljanja ljudskim resursima (preveliko opterećenje poslom uslijed neodgovarajućeg planiranja ljudskih resursa ili podjele zadataka, nedosljednosti u pogledu nagrađivanja, uskraćivanja vrijednih informacija, općenitih nedosljednosti u upravljanju ljudskim resursima) zaposlenici u tijelima sustava upravljanja i kontrole nisko su motivirani za obavljanje svojih dužnosti s dužnom pažnjom. Rezultat toga može biti visoka fluktuacija zaposlenika i nisko povjerenje u AFCOS, a također i sve veća mogućnost da će zaposlenici poduzeti prijevarne radnje (poteškoće s nadređenima ili loša financijska situacija mogu se pokazati kao motivacija za počinjenje prijevara – element tzv. „trokuta prijevara” ili „dijamanta prijevara”).	Nepouzdana sustav upravljanja i kontrole Financijska šteta Gubitak povjerenja u institucije
Istražna i pravosudna tijela ne obrađuju sumnje u prijevaru na odgovarajući način	Pravni okvir ne pruža istražnim i pravosudnim tijelima odgovarajući temelj za učinkovitu i djelotvornu obradu sumnji u prijevaru. (Istrage su skupe i dugotrajne.)	Financijska šteta Gubitak povjerenja u istražna i pravosudna tijela Gubitak ugleda države članice
Istražna i pravosudna tijela ne obrađuju sumnje u prijevaru na odgovarajući način	Zbog nedostatka odgovarajućih vještina u istražnim i pravosudnim tijelima (dijelom uslijed nedostatka ili nedostupnosti odgovarajućih programa osposobljavanja) postupak obrade sumnji u prijevaru otežan je, neučinkovit ili nedjelotvoran.	Financijska šteta Gubitak povjerenja u istražna i pravosudna tijela Gubitak ugleda države članice
Percepcija javnosti u pogledu AFCOS-a nejasna je / u određenoj mjeri negativna i propuštaju se mogućnosti za podizanje razine svijesti javnosti o važnosti zaštite javnih sredstava	Zbog neodgovarajuće komunikacije (s obzirom na sadržaj informacija i dinamiku komunikacije) i/ili neodgovarajućih komunikacijskih kanala percepcija je javnosti o AFCOS-u nejasna i propušta se prilika za podizanje razine svijesti javnosti. Nadalje, informacije o trendovima u pogledu nepravilnosti mogu biti podložni (pogrešnom) tumačenju. Temeljni uzrok toga može biti neodgovarajuće planiranje komunikacijskih aktivnosti, nedostatak vještina u odnosima s javnošću ili nedostatak potpore višeg rukovodećeg osoblja.	Društveni kontekst podložan je prijevarama Niska razina povjerenja u institucije
Informacije o nepravilnostima ili prijevarama, odnosno	Izvešća o nepravilnostima i (internim) bazama podataka ne pružaju pouzdane i dovoljne informacije o nepravilnostima uslijed neodgovarajućih uputa ili nemotiviranosti zaposlenika.	Nedostatak povjerenja u institucije Nepouzdana ulazni podaci za statističku analizu i upravljanje rizicima

Prilog 5. – Rizici povezani s djelovanjem AFCOS-a

Rizik	Uzrok	Posljedice
sumnjama u prijave nepouzdana su		
Povrat sredstava je neučinkovit i nedjelotvoran	Zbog neodgovarajućeg pravnog okvira ili nedostatka vještina kod dužnosnika odgovornih za povrat sredstava, povrat je sredstava dugotrajan, tj. povrat je u pravilu težak. (Jedan od razloga za to moglo bi biti loše društveno i gospodarsko okruženje (vanjski uzrok).)	Financijska šteta Gubitak povjerenja u institucije Niski etički standardi društva

Prilog 6. – Glavni elementi obrasca za prijavu rizika

Opis rizika	Uzrok rizika	Vjerojatnost rizika	Utjecaj rizika	Tko je uključen u ovaj rizik	Unutarnji / vanjski rizik	Mjere koje treba provesti
		1. niska 2. srednja 3. visoka	1. nizak 2. srednji 3. visoki			

Prilog 7. – Registar rizika

OPIS RIZIKA			
<i>Br. registracije</i>	<i>Opis rizika</i>	<i>Tko je uključen u ovaj rizik</i>	<i>Unutarnji (unutar upravljačkog tijela)/vanjski rizik</i>

BRUTO RIZIK			POSTOJEĆE KONTROLE/PROVJERE				NETO RIZIK	
<i>Vjerojatnost bruto rizika</i>	<i>Utjecaj bruto rizika</i>	<i>Izloženost riziku (vjerojatnost x utjecaj)</i>	<i>Opis postojećih kontrola/provjera</i>	<i>Postoji li dokaz o obavljanju ovih kontrola / provjera?</i>	<i>Provjeravaju li se periodično ove kontrole / provjere?</i>	<i>Razina povjerenja s obzirom na kontrole / provjere</i>	<i>Posljedica kombiniranih kontrola / provjera na vjerojatnost bruto rizika, uzimajući u obzir razinu povjerenja</i>	<i>Posljedica kombiniranih kontrola / provjera na utjecaj bruto rizika, uzimajući u obzir razinu povjerenja</i>
1. <i>niska</i> 2. <i>srednja</i> 3. <i>visoka</i>	1. <i>nizak</i> 2. <i>srednji</i> 3. <i>visoki</i>							

NETO RIZIK	AKCIJSKI PLAN	CILJANI RIZIK
-------------------	----------------------	----------------------

Prilog 7. – Registar rizika

<i>Vjerojatnost neto rizika</i>	<i>Utjecaj neto rizika</i>	<i>Izloženost riziku (vjerojatnost x utjecaj)</i>	<i>Novo planirane kontrole / provjere (ublažavajuće kontrole)</i>	<i>Odgovorna osoba</i>	<i>Rok za provedbu</i>	<i>Posljedica novih planiranih kombiniranih kontrola / provjera na vjerojatnost neto rizika</i>	<i>Posljedice novih planiranih kombiniranih kontrola / provjera na utjecaj neto rizika</i>	<i>Vjerojatnost ciljanog rizika</i>	<i>Utjecaj ciljano g rizika</i>	<i>Izloženost ciljanom riziku (vjerojatnost x utjecaj)</i>
1. <i>niska</i> 2. <i>srednja</i> 3. <i>visoka</i>	1. <i>nizak</i> 2. <i>srednji</i> 3. <i>visoki</i>									

Obrazloženje:

Za svaki od ključnih procesa treba napraviti analizu konkretnih relevantnih rizika, kvantificirati **bruto rizik** (postojeću razinu rizika prije početka provjera u upravljačkom tijelu), evaluaciju učinkovitosti postojećih provjera u svrhu smanjivanja bruto rizika i evaluaciju **neto/preostalog rizika** (razine rizika nakon provjera, ovisno o njihovoj djelotvornosti).

Ciljani rizik je rizik koji upravljačko tijelo smatra prihvatljivim/dopustivim nakon što su uspješno uvedene sve provjere/kontrole.

Prilog 8. – Glavni elementi izvorne izjave o namjeri

Izvornom izjavom o namjeri upravljačko se tijelo treba obvezati da će:

- a) kazneno goniti prijevare, korupciju i sukob interesa koji utječu na upravljanje sredstvima EU-a;
- b) promicati visoke pravne, etičke i moralne standarde u cilju osiguranja integriteta, objektivnosti i poštenja u sustavima upravljanja i kontrole sredstava EU-a;
- c) posvećivati posebnu pozornost riziku od prijevara i korupcije koji bi mogao štetiti financijskim interesima EU-a, stvaranjem tima stručnjaka za suzbijanje prijevara unutar upravljačkog tijela. Tim za suzbijanje prijevara trebao bi biti odgovoran za utvrđivanje i procjenu rizika od prijevara, uspostaviti djelotvoran plan odgovora na prijevare te osigurati osviještenost zaposlenika o prijevarama i njihovo osposobljavanje;
- d) provoditi akcijski plan suzbijanja prijevara, posebice vodeći računa o tome da postoji odgovarajući sustav unutarnje kontrole kojim se sprečavaju i otkrivaju prijevare, osiguravajući dužnu pažnju i provodeći radnje predostrožnosti u slučaju sumnji na prijevare i, prema slučaju, poduzimati korektivne mjere, uključujući i administrativne kazne;
- e) provoditi postupke za prijavu prijevare, unutarnje i vanjske, poštujući načelo povjerljivosti i štiteći zviždače;
- f) surađivati s tijelima za ovjeravanje, reviziju, službom za usklađivanje borbe protiv prijevara (DLAF/AFCOS) i pravosudnim tijelima u slučaju sumnje na prijevare;
- g) imati politiku nulte tolerancije na prijevare i korupciju putem uspostavljene odgovarajuće politike i snažnog sustava kontrole.

Prilog 9. – Predložak za postavljanje ciljeva

Br.	Ciljevi	Poglavlje strategije*	Mjere	Aktivnosti	Ciljna skupina**	Odgovornosti	Razdoblje provedbe / ciljni datum	Ključni pokazatelji uspješnosti	Rizici	Financijski izvori / ljudski resursi
1.	Cilj 1.		Mjera 1.							
			Mjera 2.							
2.	Cilj 2.		Mjera 1.							

* (1) sprečavanje prijave, (2) otkrivanje prijave, (3) istraga i kazneni progon te (4) povrat i sankcije.

** služba za usklađivanje borbe protiv prijevара (AFCOS), tijela u sustavu upravljanja i kontrole (kontrolno tijelo, upravljačko tijelo, posrednička tijela, tijelo za ovjeravanje, revizijsko tijelo), javnost/podnositelj zahtjeva/korisnici, državno odvjetništvo / tijela za kazneni progon, Ministarstvo unutarnjih poslova / istražna tijela

Prilog 10. – Pojmovnik

Akcijski plan za nacionalnu strategiju: plan u kojem su navedeni koraci za provedbu nacionalne strategije suzbijanja prijevара i za praćenje napretka u ostvarenju njezinih ciljeva.

Administrativna rješenja: rješenja tehničke i/ili operativne prirode koja je potpisao OLAF u cilju olakšavanja suradnje i razmjene informacija između stranaka i kojima se ne stvaraju dodatne pravne obveze.

Administrativne istrage: svaka inspekcija, provjera ili druga mjera koju poduzima OLAF u skladu s člancima 3. i 4. Uredbe (EU, Euratom) br. 883/2013 u cilju ostvarenja ciljeva utvrđenih u članku 1. te Uredbe te kako bi utvrdio, ako je nužno, nepravilnu prirodu aktivnosti koje su predmet istrage; takve istrage ne utječu na ovlasti nadležnih tijela država članica da pokrenu kazneni postupak.

AFCOS (služba za usklađivanje borbe protiv prijevара): tijelo koje koordinira aktivnosti suzbijanja prijevара i čija je uloga olakšati učinkovitu suradnju i razmjenu informacija s OLAF-om, uključujući u pogledu informacija operativne prirode.

Arachne: alat za mjerenje rizika kojim se olakšava utvrđivanje, sprečavanje i otkrivanje visokorizičnih operacija, projekata, korisnika i ugovora ili ugovaratelja. Cilj mu je nadležnim tijelima država članica koja sudjeluju u upravljanju ESIF-om osigurati alat za utvrđivanje najrizičnijih projekata.

Revizija: preispitivanje aktivnosti i operacija određenog tijela kako bi se osiguralo da ono izvršava zadaće koje su mu dodijeljene i da funkcionira u skladu s ciljevima, proračunima, pravilima i standardima utvrđenima u strategiji. Ta bi se vrsta preispitivanja trebala provoditi redovito te će služiti za prepoznavanje odstupanja za koja će biti potrebno korektivno djelovanje.

Revizijsko tijelo: nacionalno, regionalno ili lokalno javno tijelo koje je funkcionalno neovisno od upravljačkog tijela i tijela za ovjeravanje, a koje država članica imenuje za svaki operativni program i koje je odgovorno za provjeru učinkovitosti rada sustava upravljanja i kontrole.

Korisnik: javno ili privatno tijelo i, samo za potrebe Uredbe o EPFRR-u i Uredbe o EFPR-u, fizička osoba koja je odgovorna za aktivnosti pokretanja ili pokretanja i provedbe; te, u kontekstu sustava državnih potpora, u skladu s člankom 2. točkom 13. Uredbe (EU) br. 1303/2013, tijelo koje prima potporu; te, u kontekstu financijskih instrumenata, u skladu s dijelom drugim, glavom IV. iste Uredbe, tijelo koje provodi financijski instrument ili fond fondova, ako je primjenjivo.

Namještanje ponuda: poseban oblik dogovora među poduzećima koji može negativno utjecati na ishod postupka prodaje ili kupnje u kojem se dostavljaju ponude.

Podmićivanje: izravno ili neizravno obećavanje, nuđenje ili davanje bilo kakve nepripadajuće koristi bilo koje osobe nekoj drugoj osobi u poziciji moći (npr. javnom dužnosniku; članu javnog tijela koje izvršava zakonodavne ili administrativne ovlasti, ili osobi koja rukovodi javnim ili privatnim tijelom ili u bilo kojem svojstvu radi u takvom tijelu), ili traženje ili

primanje takve nepripadajuće koristi za sebe ili nekog drugog, u zamjenu za to da osoba djeluje ili se suzdrži od djelovanja u okviru svojih zadaća, ili da povrijedi svoje dužnosti¹⁹.

Središnja baza podataka o isključenjima: baza podataka Europske komisije u kojoj su sadržani podaci o tijelima koja su, iz raznih razloga, uključujući i financijske nepravilnosti, isključena iz mogućnosti traženja sredstava EU-a i na koja se primjenjuju uvjeti iz Uredbe Komisije (EZ, Euratom) br. 1302/2008 od 17. prosinca 2008. o Središnjoj bazi podataka o isključenjima²⁰.

Tijelo za ovjeravanje: tijelo odgovorno za jamčenje točnosti i poštenja izjava o rashodima i zahtjeva za plaćanje prije slanja Europskoj komisiji. Europskim fondom za regionalni razvoj, Europskim socijalnim fondom i Kohezijskim fondom zajednički upravljaju njihove države članice, regije i ostala posrednička tijela. Jedna ili više tih skupina imenuju tijelo za ovjeravanje za svaki operativni program koji se sufinancira iz tih fondova.

Provjera: u skladu s definicijom iz Financijske uredbe, provjera određenog aspekta neke operacije prihoda ili rashoda.

Klaster: skupina neovisnih tijela, uključujući novoosnovana poduzeća, mala, srednja i velika poduzeća, savjetodavna tijela i/ili istraživačke organizacije, stvorena za poticanje gospodarske i inovativne aktivnosti promicanjem intenzivnih interakcija među organizacijama, dijeljenja prostora te razmjene znanja i stručnog znanja, kao i učinkovitim doprinosom prenošenju znanja, umrežavanju i širenju informacija među poduzećima i organizacijama u klasteru.

Lokalna razvojna strategija predvođena zajednicom: dosljedan skup operacija čija je svrha ispuniti lokalne ciljeve i potrebe. Njome se pridonosi ostvarenju strategije EU-a za pametan, održiv i uključiv rast te je osmišljava i provodi lokalna akcijska skupina.

Završena operacija: operacija koja je fizički završena ili potpuno provedena i u pogledu koje su korisnici izvršili sva povezana plaćanja te im je isplaćen odgovarajući javni doprinos.

Sukob interesa: situacija u kojoj javni dužnosnik ima privatni interes koji utječe, ili se čini da utječe na nepristrano i objektivno izvršavanje njegovih dužnosti²¹. Privatni interes shvaća se kao korist za njega, njegovu obitelj, blisku rodbinu, prijatelje i osobe ili organizacije s kojima ima ili je imao poslovne ili političke odnose. To uključuje i povezanu odgovornost, financijsku ili građansku. U skladu s Uredbom Vijeća (EZ, Euratom) br. 966/2012, sukob interesa postoji ako je ugroženo nepristrano i objektivno obnašanje funkcije osobe uključene u izvršenje proračuna ili unutarnjeg revizora iz obiteljskih, emotivnih, političkih ili nacionalnih razloga, ekonomskog interesa ili bilo kojeg drugog zajedničkog interesa s primateljem.

Javni naručitelji: tijela državne, regionalne ili lokalne vlasti, javnopravna tijela ili udruženja koja je osnovalo jedno takvo tijelo vlasti ili nekoliko njih ili jedno takvo javnopravno tijelo ili nekoliko njih.

¹⁹ Kaznenopravna konvencija o korupciji, Strasbourg, 27.1.1999.

²⁰ SL L 344, 20.12.2008.

²¹ Vijeće Europe. Preporuka br. R (2000) 10 Odbora ministara državama članicama o kodeksu ponašanja za izabrane dužnosnike, članak 13.

Kontrola: u skladu s definicijom iz Financijske uredbe mjera poduzeta u svrhu pružanja razumnog osiguranja u pogledu djelotvornosti, učinkovitosti i ekonomičnosti poslovanja, pouzdanosti izvješćivanja, zaštite imovine i podataka, sprečavanja, otkrivanja i ispravljanja prijevara i nepravilnosti i njihovog praćenja, te odgovarajućeg upravljanja rizicima povezanim sa zakonitošću i pravilnošću osnovnih transakcija, uzimajući u obzir višegodišnju narav programa kao i narav predmetnih plaćanja. Kontrole mogu uključivati razne provjere kao i provedbu politika i postupaka kako bi se postigli ciljevi opisani u prvoj rečenici.

Gospodarski subjekt: svaka fizička ili pravna osoba ili drugi subjekt koji sudjeluje u provedbi pomoći iz Fonda, osim države članice koja obavlja svoje ovlasti kao javno tijelo. Za potrebe ovog dokumenta pojmovi „gospodarsko tijelo” i „gospodarski subjekt” smatraju se istovjetnima.

Pronevjera (preusmjeravanje imovine): prisvajanje imovine ili sredstava koja su zakonito povjerena nekome na službenom položaju agenta ili čuvara. U Konvenciji UN-a protiv korupcije „pronevjera, protupravno pribavljanje ili drugo preusmjeravanje imovine koje izvodi javni dužnosnik” definirani su kao kazneno djelo korupcije. Međutim, pronevjera nije nužno korupcija – može biti i prijevarena (jednog počinitelja)²².

ESIF: Europski strukturni i investicijski fondovi.

Europski ured za borbu protiv prijevara (OLAF): tijelo Europske komisije odgovorno za suzbijanje prijevara na štetu proračuna Europske unije.

Europska investicijska banka (EIB): financijska institucija EU-a uspostavljena Ugovorom iz Rima. Njezina je uloga pridonijeti gospodarskoj, društvenoj i teritorijalnoj koheziji promicanjem uravnoteženog razvoja unutarnjeg tržišta EU-a.

Europski investicijski fond (EIF): osigurava poduzetnički kapital za mala i srednja poduzeća (MSP), posebno nova poduzeća i poduzeća koja se bave tehnologijom. On također osigurava jamstva financijskim institucijama (kao što su banke) za pokrivanje njihovih zajmova malim i srednjim poduzećima. EIF nije kreditna institucija: ne odobrava zajmove ili subvencije poduzećima niti izravno ulaže u poduzeća. On djeluje kroz banke i ostale financijske posrednike. EIF upotrebljava vlastita sredstva ili sredstva koja mu povjerava EIB ili EU.

Borba protiv prijevara i korupcije: dio opsežnih napora borbe protiv financijskog i organiziranog kriminala, posebno suzbijanje nezakonitih aktivnosti koje mogu negativno utjecati na financijske interese EU-a. Pojam se zasniva u prvom redu na članku 325. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) koji se odnosi na aktivnosti koje utječu na financijske interese EU-a i u skladu s kojim Vijeće i Europski parlament moraju donijeti mjere u okviru redovnog zakonodavnog postupka nakon savjetovanja s Revizorskim sudom. Od lipnja 1999. Europski ured za borbu protiv prijevara (OLAF) tijelo je zaduženo za borbu protiv prijevara. Na temelju poglavlja 4. i 5. UFEU-a, koji se odnose na policijsku i pravosudnu suradnju u kaznenim stvarima, Eurojust i Europol također su nadležni za pružanje potpore državama članicama u borbi protiv prijevara i korupcije.

Krajnji korisnik: pravna ili fizička osoba koja prima financijsku potporu iz financijskog instrumenta.

²² Studija o korupciji u sektoru zdravstvene zaštite, HOME/2011/ISEC/PR/047-A2, listopad 2012.

Financijski instrumenti: financijska potpora iz proračuna EU-a za ostvarivanje jednog ili više posebnih ciljeva politike EU-a. Takvi instrumenti mogu biti u obliku ulaganja vlasničkog ili kvazivlasničkog kapitala, zajmova ili jamstava, ili drugih instrumenata za dijeljenje rizika te se, kada je to moguće, mogu kombinirati s bespovratnim sredstvima.

Financijski interesi EU-a: u skladu s Uredbom (EU, EURATOM) br. 8383/2013, uključuju prihode, rashode i sredstva koji su obuhvaćeni proračunom EU-a te prihode, rashode i sredstva obuhvaćene proračunima institucija, tijela, ureda i agencija EU-a te proračunima kojima oni upravljaju ili koje nadziru.

Prijevarena: prema definiciji iz članka 1. stavka 1. Konvencije o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica koja je sastavljena na temelju članka K.3 Ugovora o Europskoj uniji^{23,24}:

(a) Prijevarena u rashodima proračuna EU-a: svako namjerno djelo ili propust koji se odnosi na:

- korištenje ili prikazivanje lažnih, netočnih ili nepotpunih izjava ili dokumenata, čija je posljedica protupravno pribavljanje ili nepropisno zadržavanje sredstava iz općeg proračuna Europskih zajednica²⁵ ili proračuna kojima upravljaju Europske zajednice, odnosno kojima se upravlja u ime Europskih zajednica;
- neotkrivanje informacija, čime se krši određena obveza, s istim učinkom,
- nepravilnu primjenu takvih sredstava za svrhe koje nisu izvorno navedene prilikom dodjele sredstava.

(b) Prijevarena u prihodima: svako namjerno djelo ili propust koji se odnosi na:

- korištenje ili prikazivanje lažnih, netočnih ili nepotpunih izjava ili dokumenata, čija je posljedica nezakonito smanjivanje sredstava iz općeg proračuna Europskih zajednica ili proračuna kojima upravljaju Europske zajednice, odnosno kojima se upravlja u ime Europskih zajednica;
- neotkrivanje informacija, čime se krši određena obveza, s istim učinkom,
- nepravilnu primjenu zakonski dobivene koristi, s istim učinkom.

Jamstvo: pisana obveza preuzimanja odgovornosti za cijeli dug ili dio duga ili obveze treće osobe ili za uspješno ispunjavanje obveza te treće osobe, ako nastupi događaj koji aktivira to jamstvo, kao što je neplaćanje zajma.

Procjena učinka: alat za analizu mogućih koristi i troškova različitih mogućih politika koje bi se mogle donijeti za uklanjanje određenog problema.

Namjerno postupanje²⁶: djelo koje je počinila osoba koja je pritom željela povrijediti ili dovesti u pitanje interes zaštićen zakonom ili je bila svjesna da će njezino postupanje

²³ SL C 316, 27.11.1995., str. 49.

²⁴ Europski parlament u svojoj rezoluciji od 10. svibnja 2012. o zaštiti financijskih interesa Europske unije upućuje na činjenicu da se članak 325. UFEU-a odnosi na prijevare, a ne na nepravilnosti. Dalje primjećuje da je prijevarena voljno nezakonito postupanje, koje predstavlja kazneno djelo, a da je nepravilnost kršenje određenog pravila. Također poziva na razlikovanje između prijevarena i nepravilnosti i na bavljenje korupcijom zajedno s prijevarenom (vidjeti Rezoluciju Europskog parlamenta od 10. svibnja 2012. o zaštiti financijskih interesa EU-a – Borba protiv prijevarena – Godišnje izvješće za 2010.).

²⁵ Za potrebe ovog dokumenta, u skladu s Ugovorom iz Lisabona, koji je stupio na snagu 1. prosinca 2009., pojam „Europska zajednica” ili „Europske zajednice” shvaća se kao da znači „Europska unija”. Time se ne dovodi u pitanje prethodno mjerodavno zakonodavstvo.

²⁶ Po analogiji, vidjeti Odjeljak 15. Zakona br. 3000/2005 (Slovački kazneni zakon).

uzrokovati takvu povredu ili dovođenje u pitanje i bila je spremna prihvatiti tu posljedicu, ako nastane.

Posredničko tijelo: svako javno ili privatno tijelo koje djeluje pod nadležnošću upravljačkog tijela ili tijela za ovjeravanje, ili koje izvršava dužnosti u ime tog tijela u odnosu na korisnike koji provode operacije.

Nepravilnost: u skladu s člankom 1. stavkom 2. Uredbe (EZ, Euroatom) br. 2988/95 o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica „nepravilnost” znači povreda odredaba prava Zajednice koja proizlazi iz učinjene ili propuštene radnje od strane gospodarskog subjekta, a što je dovelo ili je moglo dovesti u pitanje opći proračun Zajednica ili proračune kojima Zajednice upravljaju, bilo smanjenjem ili gubitkom prihoda iz vlastitih sredstava prikupljenih izravno u ime Zajednice, ili neopravdanim izdacima.

Za zajedničku poljoprivrednu politiku člankom 2. stavkom 1. točkom (g) Uredbe (EU) br. 1306/2013 upućuje se na definiciju nepravilnosti sadržanu u članku 1. stavku 2. Uredbe (EZ, Euroatom) br. 2988/95.

Međutim, za ESIF i u skladu s člankom 2. stavkom 36. Uredbe (EU) br. 1303/2013 (Uredba o utvrđivanju zajedničkih odredbi), „nepravilnost” znači svako kršenje prava Unije ili nacionalnog prava u vezi s njegovom primjenom koje proizlazi iz djelovanja ili propusta gospodarskog subjekta uključenog u provedbu Fonda koje šteti, ili bi moglo naštetiti proračunu EU-a, tako da optereti proračun Unije neopravdanim izdatkom. Ista definicija navodi se u članku 2. stavku 16. Uredbe (EU) br. 223/2014 o Fondu europske pomoći za najpotrebitije (FEAD).

Sustav za upravljanje nepravilnostima (IMS) informacijski je sustav za elektroničko prijavljivanje nepravilnosti. To je važan izvor informacija o tome u kojoj su mjeri države članice iskoristile sredstva. Sustavom je obuhvaćena rashodna strana proračuna kojim zajednički upravljaju Komisija i države članice.

Informacijski sustav za praćenje: sustav u koji se unose podaci o svim operativnim programima, projektima, provjerama, testiranjima i revizijama u cilju osiguranja učinkovitog i transparentnog praćenja svih postupaka povezanih s provedbom strukturnih fondova, Kohezijskog fonda i Europskog fonda za ribarstvo. Njime se osigurava poveznica s informacijskim računovodstvenim sustavom za fond.

Mito u obliku provizije: oblik dogovorenog podmićivanja u kojem se primatelju mita plaća provizija u zamjenu za pružene usluge. U načelu se naknada (novac, roba ili usluge) dogovara unaprijed. Mito u obliku provizije razlikuje se od ostalih oblika podmićivanja jer kod njega postoji implicitni dogovor između dvije stranke (a ne radi se o tome da je jedna stranka ucijenila drugu). Svrha je mita u obliku provizije potaknuti drugu stranku da surađuje u nezakonitom poslu²⁷. Najčešći oblik podmićivanja u obliku provizije situacija je kada izvoditelj podnosi lažni ili prenapuhani račun (često za robu ili usluge koji nisu bili potrebni, koji su lošije kvalitete ili oboje), pri čemu mu zaposlenik poduzeća žrtve pomaže da osigura plaćanje. Za pomoć u osiguranju plaćanja osoba prima neku vrstu naknade (gotovina, roba ili usluge) ili uslugu (npr. posao za sebe ili rođaka). Mito u obliku provizije često se javlja u odnosu na korupciju u kontekstu javne nabave.

²⁷ Studija o korupciji u sektoru zdravstvene zaštite, HOME/2011/ISEC/PR/047-A2, listopad 2012.

Pravna osnova: u načelu zakon koji se temelji na članku Ugovora kojim se EU-u daje nadležnost za djelovanje u određenom području politike i utvrđuju uvjeti povezani s tom nadležnošću, uključujući u vezi s proračunom. Određenim člancima Ugovora Komisija je ovlaštena poduzeti određene radnje, koje podrazumijevaju potrošnju, bez potrebe za dodatnim pravnim aktom.

Makroregionalna strategija: integrirani okvir koji je potvrdilo Europsko vijeće, čiji je cilj ukloniti uobičajene izazove u određenom zemljopisnom području. Odnosi se na države članice i države izvan EU-a koje se nalaze u istom zemljopisnom području. Jačanjem suradnje između država članica EU-a i država izvan EU-a strategija može pridonijeti ostvarenju veće gospodarske, društvene i teritorijalne kohezije.

Upravljačko tijelo: tijelo koje je odredila država članica EU-a na nacionalnoj, regionalnoj ili drugoj razini za upravljanje programima koji se financiraju iz strukturnih fondova. Ono je zaduženo za informiranje potencijalnih korisnika, odabir projekata i praćenje provedbe.

Praćenje: u odnosu na zaštitu financijskih interesa EU-a i uporabu fondova EU-a, redovito preispitivanje i ocjenjivanje, koje uključuje prikupljanje i bilježenje financijskih i nefinancijskih podataka i informacija u cilju dobivanja pregleda postojeće razine usklađenosti s relevantnim zakonima i ostalim propisima, normama, standardima, sporazumima, ugovorima i postupcima te u cilju otkrivanja i uklanjanja rizika za financijske interese EU-a u ranoj fazi.

NSSP: nacionalna strategija suzbijanja prijevара

Služba za nacionalnu strategiju suzbijanja prijevара: tijelo određeno za razradu nacionalne strategije suzbijanja prijevара

Sporazum o partnerstvu: dokument koji u suradnji s partnerima i u skladu s načelom upravljanja na više razina izrađuje država članica, kojim se utvrđuju njezina strategija, prioriteta i mehanizmi za djelotvorno i učinkovito korištenje fondova EU-a radi provedbe strategije Unije za pametan, održiv i uključiv rast. Sporazume o partnerstvu odobrava Komisija nakon ocjene dokumenta i razgovora s predmetnom državom članicom.

Umiješana osoba: u skladu s definicijom iz Uredbe (EU, EURATOM) br. 883/2013, svaka osoba ili gospodarski subjekt osumnjičen za prijevара, korupciju ili bilo koju drugu nezakonitu aktivnost kojom se šteti financijskim interesima Unije i koji je stoga pod istragom OLAF-a.

Programsko područje: zemljopisno područje obuhvaćeno pojedinim programom, ili u slučaju programa koji pokrivaju više od jedne kategorije regija, zemljopisno područje koje odgovara svakoj pojedinoj kategoriji regije.

Zaštita financijskih interesa EU-a: osiguranje učinkovitosti i transparentnosti u stvaranju prihoda (poljoprivredne pristojbe, pristojbe na šećer, carinske pristojbe, prihod od PDV-a i prihod koji ovisi o BDP-u) za proračun EU-a; osiguranje učinkovitosti, djelotvornosti, štednje i transparentnosti u uporabi ovog proračuna i proračuna kojima upravlja EU i u uporabi imovine u vlasništvu EU-a, njegovih institucija i tijela.

Javni rashodi: svaki javni doprinos financiranju operacija iz proračuna nacionalnih, regionalnih ili lokalnih javnih tijela, proračuna EU-a dodijeljenog ESIF-u, proračuna javnopravnih tijela ili proračuna udruga javnih tijela ili javnopravnih tijela. U svrhe

utvrđivanja stope sufinanciranja za programe koji se financiraju iz Europskog socijalnog fonda, oni mogu uključivati financijska sredstva koja su rezultat zajedničkog doprinosa poslodavaca i radnika.

Javno-privatno partnerstvo: oblik suradnje javnih tijela i privatnog sektora, čiji je cilj poboljšati ostvarenje ulaganja u infrastrukturne projekte ili druga područja javne službe. Partnerstva mogu učinkovitije pružati javne usluge jer imaju prednost da mogu iskoristiti podjelu rizika i udruživanje stručnosti iz privatnog sektora te imati pristup dodatnim izvorima kapitala.

Primatelj: korisnik, izvođač ili svaka fizička ili pravna osoba koja prima bespovratna sredstva ili financiranje iz financijskog instrumenta.

Rizik znači potencijalnu opasnost, događaj(e), aktivnost(i) ili propuštene prilike koje mogu dovesti do nepravilnosti, tj. neopravdanog izdatka, potrebe za financijskim ispravicima ili nanijeti štetu ugledu tijela u sustavu upravljanja i kontrole. On može utjecati na učinkovitost tijela u sustavu upravljanja i kontrole, ili čak na učinkovitost sustava upravljanja i kontrole u cjelini.

Procjena rizika: jedan od koraka u postupku upravljanja rizikom. Ona uključuje mjerenje dviju količina povezanih s rizikom R — veličinu mogućeg gubitka L i vjerojatnost p da će gubitak nastati.

Upravljanje rizikom znači kontinuirani, proaktivni i sustavni postupak prepoznavanja, procjene i upravljanja rizicima u skladu s prihvaćenim razinama rizika, koji se provodi u svakom tijelu sustava upravljanja i kontrole, u svrhu pružanja opravdanog jamstva u pogledu postizanja ciljeva i sprečavanja prijevara.

Ozbiljan nedostatak u učinkovitom funkcioniranju sustava upravljanja i kontrole: u skladu s definicijom iz dijela četvrtog Uredbe (EU) br. 1303/2013, u svrhe provedbe Europskog fonda za regionalni razvoj, Europskog socijalnog fonda, Kohezijskog fonda i Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo, nedostatak koji iziskuje znatna unaprjeđivanja sustava, izlaže fondove znatnom riziku od nepravilnosti te čije postojanje nije usklađeno s nekvalificiranim revizorskim mišljenjem o funkcioniranju sustava upravljanja i kontrole.

Dobro financijsko upravljanje: postupanje nadležnog tijela, za vrijeme izvršavanja njegovih aktivnosti, u skladu s načelom ekonomičnosti, načelom učinkovitosti – postizanje najboljeg odnosa između upotrijebljenih sredstava i postignutih rezultata — i načelom djelotvornosti u ostvarivanju utvrđenih ciljeva.

Strukturni i investicijski fondovi: financijski instrumenti kojima se omogućuje EU-u da dodijeli financijsku pomoć određenim sektorima, regijama ili njihovim kombinacijama, u cilju rješavanja strukturnih gospodarskih i društvenih problema. Strukturni i investicijski fondovi obuhvaćaju Europski fond za regionalni razvoj, Europski socijalni fond, Kohezijski fond, Europski fond za smjernice i jamstva u poljoprivredi i Europski fond za pomorstvo i ribarstvo.

Sumnja na prijevaru: u skladu s člankom 2. delegiranih uredbi Komisije (EU) 2015/1970, 2015/1971, 2015/1972 i 2015/1973²⁸ nepravilnost na temelju koje je pokrenut upravni ili

²⁸ SL L 293, 10.11.2016.

pravosudni postupak na nacionalnoj razini kako bi se utvrdilo je li bilo namjernog djelovanja, a posebno prijevare, kako je navedeno u članku 1. stavku 1. točki (a) Konvencije sastavljene na temelju članka K.3 Ugovora o Europskoj uniji, o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica²⁹. Od 2006. države članice morale su navoditi upućuje li nepravilnost na sumnju na prijevaru.

Sustavna nepravilnost: prema definiciji iz Uredbe (EU) br. 1303/2013, svaka nepravilnost koja se može ponavljati i koja ima visoku vjerojatnost pojavljivanja u sličnim vrstama operacija, što je rezultat ozbiljnih nedostataka u učinkovitom funkcioniranju sustava upravljanja i kontrole, uključujući nemogućnost uspostave odgovarajućih postupaka u skladu s tom Uredbom i pravilima za pojedine fondove.

²⁹ Konvencija je stupila na snagu 17. listopada 2002., zajedno s njezinim prvim protokolom i protokolom Suda Europske unije o njezinu tumačenju. Drugi protokol stupio je na snagu 19. svibnja 2009.