



EVROPSKA KOMISIJA
EVROPSKI URAD ZA BOJ PROTI GOLJUFIJAM (OLAF)

Direktorat D: Politika
Enota D.2: Preprečevanje goljufij, poročanje in analiza

Sklic: Ares(2016)6943965 – 13. 12. 2016

Smernice o nacionalnih strategijah za boj proti goljufijam

Smernice je pripravila delovna skupina strokovnjakov držav članic, ki jo je vodila in usklajevala enota za preprečevanje goljufij, poročanje in analizo Evropskega urada za boj proti goljufijam (OLAF).

IZJAVA O OMEJITVI ODGOVORNOSTI:

*Smernice so delovni dokument, ki ga je pripravila skupina strokovnjakov držav članic s podporo Evropskega urada za boj proti goljufijam (OLAF). Namenjen je pospešitvi izvajanja operativnih programov in spodbujanju dobre prakse. **Za države članice ni pravno zavezujoč**, vendar zagotavlja splošne smernice in priporočila, ki kažejo dobro prakso.*

Te smernice so splošne smernice, ki ne posegajo v nacionalno zakonodajo, ki bi jih bilo treba uporabljati v okviru nacionalne zakonodaje in ki se lahko prilagodijo glede na nacionalni pravni okvir.

Te smernice ne posegajo v razlago Sodišča in Splošnega sodišča ter odločitve Komisije.

OPOMBA

Ta dokument ni zavezujoč za države članice in ne določa novih predpisov ali obveznosti za nacionalne organe. Izraža dobro prakso, je izključno indikativen in se ga ne sme uporabljati kot pravno ali normativno podlago za revizijske ali preiskovalne namene.

Uvod

Leta 2012 je Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF) vzpostavil postopek sodelovanja z državami članicami, katerega namen je bil izboljšati izkušnje in dobre praks med državami članicami in s Komisijo. Postopek je organiziran v okviru skupine za preprečevanje goljufij COCOLAF¹, izvaja pa ga delovna skupina strokovnjakov držav članic ter predstavnikov urada OLAF in drugih služb Komisije. Delovna skupina se vsako leto osredotoči na določeno temo, ki jo izberejo države članice in temelji na osnutkih praktičnih dokumentov, ki se lahko uporabljajo kot smernice za krepitev ukrepov in strategij držav članic za boj proti goljufijam.

Novi večletni finančni okvir, ki se uporablja za programsko obdobje 2014–2020, je bil okrepljen, kar zadeva oceno tveganja goljufij ter preprečevanje in odkrivanje goljufij. Na področju deljenega upravljanja morajo države članice v skladu s sektorskimi uredbami² uvesti učinkovite in sorazmerne ukrepe za preprečevanje goljufij, pri katerih upoštevajo ugotovljena tveganja, sprejeti potrebne korake za učinkovito preprečevanje, odkrivanje in sankcioniranje goljufij in nepravilnosti ter vrniti nepravilne zneske v proračun EU. Vendar se spodbuja, da se presežejo neposredne regulativne zahteve in se ti ukrepi za preprečevanje goljufij vključijo v nacionalno strategijo za boj proti goljufijam, da se zagotovijo boljše spremljanje boja proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom EU in držav članic, ter enotne in učinkovite prakse, zlasti v primeru decentraliziranih organizacijskih struktur.

Skupina za preprečevanje goljufij COCOLAF se je v zadnjih dveh letih osredotočala na različne vidike v zvezi s temo nacionalne strategije za boj proti goljufijam. Delovna skupina je leta 2014 kot pilotni projekt pripravila Smernice o nacionalnih strategijah za boj proti goljufijam za evropske strukturne in investicijske sklade (sklade ESI)³. Te smernice so določale temelje za pripravo nacionalne strategije za boj proti goljufijam, vendar je bilo njihovo področje uporabe omejeno na odhodke na področju skladov ESI. Naslednje leto je bila ustanovljena še ena delovna skupina za obravnavanje praktičnega vidika nacionalne strategije za boj proti goljufijam. Kot rezultat je bil leta 2015 izdan dokument z naslovom „Practical steps towards drafting of a National Anti-Fraud Strategy“ (Praktični koraki za pripravo nacionalne strategije za boj proti goljufijam)⁴ skupaj s praktičnim orodjem v obliki datoteke .xls, ki se lahko uporablja za ocenjevanje stanja v zvezi z vzpostavljenimi ukrepi, ob upoštevanju vseh štirih faz cikla boja proti goljufijam⁵.

Te smernice predstavljajo posodobitev smernic o nacionalnih strategijah za boj proti goljufijam, izdanih leta 2014. Cilj delovne skupine leta 2016 je bil revidirati prejšnje smernice o nacionalnih strategijah za boj proti goljufijam in razširiti njihovo področje uporabe, tako da so postale horizontalni dokument, ki zajema vse odhodke v okviru deljenega upravljanja: evropske strukturne in investicijske sklade (skladi ESI), sklade za kmetijstvo in notranje zadeve (Sklad za azil, migracije in vključevanje/Sklad za notranjo varnost) ter Sklad za

¹ Svetovalni odbor za usklajevanje preprečevanja goljufij.

² Npr. Uredba (EU) št. 1303/2013, zlasti člen 125(4)(c).

³ Sklic: Ares(2015)130814 – 13. 1. 2015.

⁴ Sklic: Ares(2015)5642419 – 7. 12. 2015.

⁵ Faze cikla boja proti goljufijam so: 1 – preprečevanje goljufij, 2 – odkrivanje goljufij, 3 – preiskovanje in pregon ter 4 – izterjave in sankcije.

evropsko pomoč najbolj ogroženim (FEAD). Poleg tega so bile smernice dopolnjene s številnimi konkretnimi primeri prakse iz držav članic, ki so se izkazali za uspešne.

Te smernice lahko nacionalnim organom in tistim, ki sprejemajo odločitve, zagotavljajo konkretno podporo pri procesu priprave nacionalne strategije za boj proti goljufijam, in sicer ne glede na to, ali se države članice odločijo, da bodo pripravile sektorske strategije za boj proti goljufijam ali splošno nacionalno strategijo, ki zajema celoten proračun.

Dokument državam članicam zagotavlja:

- ✓ metodo, opisano po korakih, za pripravo nacionalne strategije za boj proti goljufijam;
- ✓ sestavne dele nacionalne strategije za boj proti goljufijam in predlogo za njeno strukturo;
- ✓ konkretne primere prakse držav članic.

Vendar te smernice, kot je že bilo navedeno, niso zavezujoče. Poleg tega za pripravo nacionalne strategije za boj proti goljufijam ni univerzalnega recepta; države članice morajo same oceniti svoje trenutno stanje na področju boja proti goljufijam, določiti lastne cilje in pripraviti svojim razmeram prilagojen akcijski načrt.

Urad OLAF se zahvaljuje vsem strokovnjakom, ki so sodelovali pri pripravi teh smernic, za njihova prizadevanja in prispevek k delovnim skupinam, pa tudi za delitev njihovega znanja in izkušenj za oblikovanje tega praktičnega vodnika, s čimer so pomagali državam članicam, da so začele proces priprave nacionalne strategije za boj proti goljufijam.

Kazalo

Uvod	3
I. Učinkovita zaščita finančnih interesov EU.....	7
1. Pravni okvir	7
1.1. Pravo EU	7
1.2. Nacionalna zakonodaja.....	9
2. Koristi nacionalne strategije za boj proti goljufijam.....	9
3. Koraki za pripravo nacionalne strategije za boj proti goljufijam	10
II. Priprava nacionalne strategije za boj proti goljufijam.....	12
1. Predhodni koraki	12
1.1. Imenovanje službe, pristojne za nacionalno strategijo za boj proti goljufijam	12
1.1.1. <i>AFCOS kot služba, pristojna za nacionalno strategijo za boj proti goljufijam</i>	12
1.2. Organi, ki jih je treba vključiti v proces priprave nacionalne strategije za boj proti goljufijam	14
1.2.1. <i>Nacionalno sodelovanje.....</i>	14
1.2.2. <i>Mednarodno sodelovanje.....</i>	15
1.3. Obdobje, ki ga zajema strategija	16
1.4. Politična podpora za nacionalno strategijo za boj proti goljufijam	16
1.5. Obveščanje in ozaveščanje javnosti	20
2. Pripravljalna faza	21
2.1. Stanje na področju boja proti goljufijam	22
2.1.1. <i>Preprečevanje goljufij</i>	23
2.1.1.1. <i>Prilagajanje zakonodaje tako, da ne dopušča možnosti goljufij</i>	24
2.1.2. <i>Odkrivanje goljufij.....</i>	26
2.1.3. <i>Preiskovanje in pregon</i>	27
2.1.4. <i>Izterjave in sankcije.....</i>	27
2.2. Ocena tveganja goljufij	28
2.2.1. <i>Teoretična podlaga ocene tveganja goljufij</i>	30
2.2.2. <i>Metodologija za oceno tveganja goljufij</i>	32
2.2.2.1. <i>Opredelitev in formulacija tveganj goljufij</i>	32
2.2.2.2. <i>Ocena in razvrstitev opredeljenih tveganj goljufij</i>	34
2.2.3. <i>Opredelitev in ocena tveganja goljufij v praksi</i>	36
2.2.3.1. <i>Ocena tveganja goljufij v proračunu SKP.....</i>	38

2.2.4. Orodja IT za opredelitev tveganja	38
2.2.4.1. Sistem za upravljanje nepravilnosti (IMS)	38
2.2.4.2. Orodje za vrednotenje tveganj ARACHNE.....	40
2.2.4.3. Nacionalne podatkovne zbirke za boj proti goljufijam	41
2.2.5. Viri informacij za opredelitev tveganj.....	45
3. Faza opredeljevanja.....	46
3.1. Določanje ciljev.....	46
3.2. Določanje ukrepov.....	47
3.3. Določanje kazalnikov uspešnosti.....	49
4. Priprava akcijskega načrta	52
4.1. Vsebina akcijskega načrta.....	52
4.2. Obdobje, ki ga zajema akcijski načrt.....	53
4.3. Možna vloga AFCOS pri pripravi akcijskega načrta.....	53
III. Ocenjevanje in posodabljanje nacionalne strategije za boj proti goljufijam	55
1. Ocenjevanje strategije.....	55
2. Posodabljanje strategije	57
Priloge	59
Priloga 1 – Shematski prikaz procesa priprave nacionalne strategije za boj proti goljufijam.....	60
Priloga 2 – Predloga za strukturo nacionalne strategije za boj proti goljufijam	61
Priloga 3 – Možna struktura in vsebina dokumenta o oceni tveganja goljufij	65
Priloga 4 – Tveganja goljufij.....	66
Priloga 5 – Tveganja, povezana z delovanjem AFCOS	70
Priloga 6 – Glavne točke opozorilnega obrazca	73
Priloga 7 – Register tveganj.....	74
Priloga 8 – Glavne točke začetne izjave o nameri	76
Priloga 9 – Predloga za določanje ciljev	77
Priloga 10 – Glosar.....	78

I. Učinkovita zaščita finančnih interesov EU

1. Pravni okvir

1.1. Pravo EU

Člena 310 in 325 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) določata, da morajo Unija in države članice preprečevati goljufije in vsa druga nezakonita dejanja, ki škodijo finančnim interesom Unije. Države članice za preprečevanje goljufij, ki škodijo finančnim interesom Unije, sprejmejo enake ukrepe, kakršne sprejmejo za preprečevanje goljufij, ki škodijo njihovim lastnim finančnim interesom. Brez poseganja v druge določbe te pogodbe države članice usklajujejo svoje ukrepe, katerih cilj je zaščita finančnih interesov Unije pred goljufijami. V ta namen skupaj s Komisijo organizirajo tesno in redno sodelovanje med pristojnimi službami svojih uprav.

Člen 317 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) določa, da države članice izvršujejo proračun EU v skladu z načelom dobrega finančnega poslovanja v sodelovanju s Komisijo.

Členi od 30 do 33 finančne uredbe⁶, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije, pojasnjujejo načela dobrega finančnega poslovanja. To načelo je povezano z načeli gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti ter izvajanjem uspešne in učinkovite notranje kontrole.

Člen 59(2)(b) finančne uredbe določa, da imajo države članice glavno odgovornost za preprečevanje, odkrivanje in odpravljanje nepravilnosti in goljufij v okviru deljenega upravljanja. Zato morajo države članice vzpostaviti trdne sisteme upravljanja in nadzora, da zagotovijo dobro finančno poslovanje, preglednost in nediskriminacijo. Države članice morajo prejemnikom tudi naložiti učinkovite, odvrtilne in sorazmerne kazni, če to določajo predpisi EU ali nacionalni predpisi.

Uredba (ES, Euratom) št. 2988/95 z dne 18. decembra 1995 opredeljuje pojem nepravilnost ter zagotavlja skupne določbe, povezane z upravnimi ukrepi in kaznimi, ki bi se morali uporabljati.

Uredba (ES, Euratom) št. 2185/96 z dne 11. novembra 1996 se nanaša na preglede in inšpekcije na kraju samem, ki jih opravlja Komisija v državah članicah. Določa elemente v zvezi s sodelovanjem in usklajevanjem med Komisijo in državami članicami.

Konvencija o zaščiti finančnih interesov Unije z dne 26. julija 1995 opredeljuje pojem goljufija.

Uredba (EU) št. 1303/2013 z dne 17. decembra 2013 določa skupne določbe za evropske strukturne in investicijske sklade (skladi ESI) za programsko obdobje 2014–2020.

⁶ Uredba (EU, Euratom) št. 966/2012 Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002.

Člen 125(4)(c) pojasnjuje, da morajo organi upravljanja ob upoštevanju ugotovljenih tveganj uvesti učinkovite in sorazmerne ukrepe za preprečevanje goljufij. Merila in postopki, določeni v Uredbi (EU) št. 1303/2013 z dne 17. decembra 2013, se uporabljajo tudi za organe, ki jih države članice imenujejo kot odgovorne za upravljanje in nadzor ukrepov, ki prejemajo podporo iz Evropskega sklada za prilagoditev globalizaciji (ESPG), v skladu s členom 21(2) Uredbe (EU) št. 1309/2013 z dne 17. decembra 2013.

V okviru Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada (EKJS), ki je del skupne kmetijske politike (SKP), in Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) člen 58(1)(b) in (c) Uredbe (EU) št. 1306/2013 z dne 17. decembra 2013 o financiranju, upravljanju in spremljanju skupne kmetijske politike pojasnjuje obveznost držav članic, da „sprejmejo vse zakonske in druge predpise, pa tudi vse druge potrebne ukrepe za zagotavljanje učinkovite zaščite finančnih interesov Unije, zlasti za [...] (b) zagotavljanje učinkovitega preprečevanja goljufij, predvsem na področjih, pri katerih je večje tveganje, ki bo namenjeno odvratanju, izvajalo pa se bo ob upoštevanju stroškov in koristi ter sorazmernosti ukrepov; (c) preprečevanje, odkrivanje ter odpravo nepravilnosti in goljufij; [...]“.

V zvezi s Skladom za evropsko pomoč najbolj ogroženim (FEAD) člen 28(h) Uredbe (EU) št. 223/2014 z dne 11. marca 2014 določa, da „[S]istemi upravljanja in nadzora v skladu“ z načelom dobrega finančnega poslovanja, kot je naveden v členu 30 finančne uredbe, „vsebujejo [...] preprečevanje, odkrivanje in odpravo nepravilnosti, tudi goljufij [...]“.

Za Sklad za azil, migracije in vključevanje (AMIF) in instrumente za finančno podporo, vzpostavljene v okviru Sklada za notranjo varnost (ISF)⁷, člen 5 Uredbe (EU) št. 514/2014 z dne 16. aprila 2014 določa, da „[d]ržave članice učinkovito preprečujejo goljufije, zlasti v zvezi s področji z višjo stopnjo tveganja. Takšno preprečevanje ima odvratilni učinek ob upoštevanju koristi in sorazmernosti ukrepov.“

Nacionalna strategija za boj proti goljufijam za zaščito finančnih interesov Evropske unije lahko zajema odhodke in prihodke. Poleg odhodkov bi lahko strategija zajemala tudi goljufije, ki vključujejo tradicionalna lastna sredstva, tj. carine in dajatve, ter celo DDV. Sodišče je v svoji sodni praksi v zadevah C-539/09, Evropska komisija proti Zvezni republiki Nemčiji (sodba z dne 15. novembra 2011), C-617/10, Hans Åkerberg Fransson (sodba z dne 26. februarja 2013), in C-105/14, Ivo Taricco in drugi (sodba z dne 8. septembra 2015), odločilo, da je DDV del finančnih interesov Evropske unije, da davčne sankcije in kazenski postopki zaradi davčne utaje, kot so se uporabili, kadar so bile predložene informacije v zvezi

⁷ Uredba (EU) št. 514/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014 se nanaša na Uredbo (EU) št. 513/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014 o vzpostavitvi instrumenta za finančno podporo na področju policijskega sodelovanja, preprečevanja kriminala in boja proti njemu ter obvladovanja kriz v okviru Sklada za notranjo varnost in o razveljavitvi Sklepa Sveta 2007/125/PNZ ter Uredbo (EU) št. 515/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014 o vzpostavitvi instrumenta za finančno podporo na področju zunanjih meja in vizumov v okviru Sklada za notranjo varnost in o razveljavitvi Odločbe št. 574/2007/ES, in sicer na prvo v skladu s členom 1 in drugo alineo člena 2(a) Uredbe (EU) št. 514/2014, na drugo pa v skladu s členom 1 in tretjo alineo člena 2(a) Uredbe (EU) št. 514/2014 ter členom 19 Uredbe (EU) št. 515/2014.

z DDV napačne, pomenijo izvajanje člena 2, člena 250(1) in člena 273 Direktive 2006/112 (prejšnja člena 2 in 22 Šeste direktive) ter člena 325 PDEU in da se obveznosti držav članic glede učinkovitega kaznovanja goljufij, ki škodijo finančnim interesom Evropske unije, nanašajo tudi na goljufije na področju DDV.

1.2. Nacionalna zakonodaja

Nacionalna zakonodaja se uporablja za upravne sankcije ter kazenske postopke in kazni. V nekaterih državah so z nacionalno zakonodajo vzpostavljene ali pooblašene specializirane službe za preiskovanje in/ali pregon primerov morebitnih goljufij, ki škodijo finančnim interesom EU (npr. Oddelek za boj proti goljufijam (DLAF) v Romuniji).

2. Koristi nacionalne strategije za boj proti goljufijam

Glavni cilj nacionalne strategije za boj proti goljufijam je zagotoviti uspešno in učinkovito zaščito finančnih interesov EU. Strategija mora biti „živ“ in prožen dokument, tako da se lahko nov razvoj upošteva v akcijskem načrtu ali sami strategiji. Ta proces prinaša številne koristi za države članice.

Nacionalna strategija za boj proti goljufijam:

- ✓ zagotavlja uspešno in učinkovito zaščito finančnih interesov EU;
- ✓ ustvarja vzajemno povezavo med odhodkovnim in prihodkovnim delom proračuna;
- ✓ ustvarja močnejše izhodišče za pogajanje o dodatnih finančnih sredstvih iz proračuna EU;
- ✓ izboljšuje preprečevanje in odkrivanje nepravilnosti in goljufij ter boj proti njim;
- ✓ dosega višjo stopnjo izterjave nepravilno porabljenih sredstev iz proračuna Evropske unije;
- ✓ določa boljši delovni okvir za sodelovanje institucij, vključenih v proces izvajanja in nadzora sredstev EU, ter natančneje opredeljuje vloge in odgovornosti vključenih institucij;
- ✓ ustvarja in/ali razvija nove metode za preprečevanje goljufij, korupcije in vseh drugih nezakonitih dejavnosti, ki škodijo finančnim interesom Unije, ter boj proti njim;
- ✓ prispeva k uvedbi sorazmernih in odvračilnih kazni v skladu z veljavnim pravom;
- ✓ ustvarja okvir s priporočili ali ukrepi za izboljšanje upravne zmogljivosti;
- ✓ zadovoljuje potrebo po preglednosti v procesu zaščite finančnih interesov EU;
- ✓ izboljšuje dostop do informacij za širšo javnost, saj je javni dokument;
- ✓ ustvarja možnosti za pravni razvoj nacionalnega okvira ter posodobitev in obnovitev sporazumov o sodelovanju in načinov delovanja;
- ✓ zagotavlja učinkovito usklajevanje zakonodajnih, upravnih in operativnih dejavnosti institucij;
- ✓ krepi sodelovanje z uradom OLAF, pa tudi s pristojnimi institucijami EU, državami članicami EU in drugimi državami.

Nacionalna strategija za boj proti goljufijam bo omogočila strukturiranje boja proti goljufijam, ki vplivajo na proračun EU in nacionalne proračune, na ravni držav članic. Pomagala bo pri:

- ✓ ugotavljanju dovzetnosti za goljufije znotraj sistemov,
- ✓ ocenjevanju glavnih tveganj goljufij,
- ✓ določanju odzivov in odzivanju,
- ✓ ocenjevanju napredka,
- ✓ prilagajanju odziva glede na razvoj trendov pri goljufijah in razpoložljive vire,
- ✓ zagotavljanju vključenosti vseh ustreznih deležnikov, zlasti s krepitvijo ukrepov za sodelovanje in usklajevanje.

Prav tako bo zagotovila usklajevanje odziva na tveganja goljufij v državi, zlasti če je struktura upravljanja decentralizirana.

3. Koraki za pripravo nacionalne strategije za boj proti goljufijam

Praviloma bi morala strategija upoštevati vsako fazo cikla boja proti goljufijam:

- ✓ **preprečevanje** bi moralo biti prednostna naloga organov upravljanja, organov za potrjevanje in revizijskih organov, da se zmanjšajo tveganja goljufij. Preprečevanje bo učinkovitejše s tesnejšim sodelovanjem vseh deležnikov in skupnim okrepljenim usklajevanjem ukrepov;
- ✓ **odkrivanje** je ključna faza, v kateri bi morali vsi deležniki ter organi upravljanja in nadzora, vključno z revizijskimi organi in organi pregona, ravnati s primerno skrbnostjo in reaktivno;
- ✓ **preiskave in pregon** so tesno povezani. Da se zagotovi njihova učinkovitost, mora biti osebje specializirano, organi upravljanja in nadzora morajo v celoti sodelovati, prav tako pa mora biti sodelovanje med organi nemoteno;
- ✓ **izterjave in sankcije** bi morale biti učinkovite, ustrezni upravni organi in organi pregona pa bi jih morali pozorno spremljati.

Ključni koraki za pripravo nacionalne strategije za boj proti goljufijam so:

1. Predhodni koraki

Mednje spadajo opredelitev pravnega okvira (tj. sklic na nacionalni pravni okvir in pravni okvir EU), določitev področja uporabe strategije v skladu z glavnimi nacionalnimi prednostnimi nalogami v zvezi z bojem proti goljufijam, korupciji ali katerim koli drugim nezakonitim dejavnostim, navedba pristojne službe in institucij, ki sodelujejo v procesu priprave, izvajanja in spremljanja strategije. Poleg tega bi bilo treba navesti povezavo z drugimi nacionalnimi strategijami/politikami.

2. Pripravljalna faza

To je ključna faza procesa. Sestavljena je iz dveh glavnih stopenj, in sicer ocenjevanja stanja (tj. pregled stanja, s katerim se ocenijo veljavni ukrepi za preprečevanje goljufij in njihov kontekst, da se opredelijo prednosti in pomanjkljivosti sistema) in tveganja goljufij. Na

podlagi rezultata se lahko opredelijo potrebe in področja, na katerih so potrebne izboljšave, ki se preoblikujejo v cilje in ukrepe.

3. Faza opredeljevanja

V fazi opredeljevanja bi bilo treba določiti cilje in z njimi povezane kazalnike uspešnosti. Cilji predstavljajo potrebe države članice ter prispevajo k opisu načrta in vizije držav članic pri njihovem boju proti goljufijam. Cilje bi bilo treba prenesti v konkretne ukrepe. Poleg tega bi bilo treba opredeliti kazalnike uspešnosti, ki ustrezajo posameznim ukrepom, saj bodo prispevali k ocenjevanju doseženega napredka. Cilje in ukrepe je treba vključiti v akcijski načrt.

4. Akcijski načrt

V akcijskem načrtu so opredeljeni konkretni ukrepi, ki se bodo izvedli v zvezi z vsakim ciljem, službe, ki so zanje pristojne, rok/časovni okvir za njihovo izvajanje in povezani kazalniki uspešnosti. Akcijski načrt je orodje za spremljanje izvajanja same strategije.

5. Ocenjevanje in posodabljanje strategije

Strategija je dokument, ki se nenehno dopolnjuje; za to sta potrebna ocenjevanje in z njim povezano posodabljanje. Po vmesnem(-ih) ocenjevanju(-ih) se bo sprejela odločitev, ali naj se strategija za boj proti goljufijam in povezani akcijski načrt posodobita. Strategija bo posodobljena v skladu s spremembami, do katerih bo prišlo med izvajanjem, da se zagotovi odgovornost in da lahko služba, pristojna za izvajanje, sprejme in spremeni strateško strukturo.

Navedena struktura je zgolj okvirna: dokument lahko države članice prilagodijo, pri čemer upoštevajo področje uporabe strategije, glavne cilje, pravni okvir, upravno strukturo itd.

Kot priloga je priložen shematski prikaz, ki zagotavlja pregled nad celotnim procesom priprave nacionalne strategije za boj proti goljufijam. **Priloga 1 – Shematski prikaz procesa priprave nacionalne strategije za boj proti goljufijam.** Za podrobno predlogo strukture same strategije glej **Prilogo 2 – Predloga za strukturo nacionalne strategije za boj proti goljufijam.**

II. Priprava nacionalne strategije za boj proti goljufijam

1. Predhodni koraki

1.1. Imenovanje službe, pristojne za nacionalno strategijo za boj proti goljufijam

Vlada bi morala imenovati posebno službo (v nadaljnjem besedilu: služba, pristojna za nacionalno strategijo za boj proti goljufijam) za pripravo nacionalne strategije za boj proti goljufijam. Ta služba bi morala imeti:

- ✓ horizontalni pregled nad celotnim sistemom odhodkov in prihodkov, povezanih s proračunom EU, na eni strani ter ukrepi za preprečevanje goljufij na drugi strani;
- ✓ pooblastilo, da mobilizira zadevne strokovnjake z različnih ministrstev/organov/služb, ki so vključeni v izvajanje sredstev EU, in ministrstev/organov/služb, ki so pristojni za finančne preiskave in pregon.

Imenovanje službe, pristojne za nacionalno strategijo za boj proti goljufijam, je ključno zlasti za države članice z decentraliziranim upravnim sistemom.

Služba, pristojna za nacionalno strategijo za boj proti goljufijam, bi morala oblikovati skupino strokovnjakov s potrebnim strokovnim znanjem. Ta multidisciplinarna skupina bi morala s svojim znanjem in strokovnim znanjem sodelovati pri vseh fazah cikla boja proti goljufijam. Ključne zadeve, ki jih je treba obravnavati v ciklu boja proti goljufijam, bi morale biti ozaveščanje o goljufijah, preprečevanje in odkrivanje goljufij, sankcije in obveščanje o boju proti goljufijah.

Pripravljalna faza bo temeljila na stalnem dialogu s partnerji/deležniki, zlasti prek vzpostavljanja *ad hoc* delovnih skupin, in na ugotovljenih potrebah.

Služba za usklajevanje boja proti goljufijam (v nadaljnjem besedilu: AFCOS) ima lahko ključno vlogo pri pripravi in spremljanju nacionalne strategije za boj proti goljufijam.

1.1.1. AFCOS kot služba, pristojna za nacionalno strategijo za boj proti goljufijam

Imenovanje AFCOS kot nacionalne službe, pristojne za nacionalno strategijo za boj proti goljufijam, ima več prednosti. Glede na svoje glavne funkcije bi AFCOS lahko izvajala učinkovito sodelovanje in izmenjavo informacij v zvezi s pripravo, opredelitvijo in sprejetjem nacionalne strategije za boj proti goljufijam ter njenega akcijskega načrta. Ta funkcija bi AFCOS olajšala pridobitev podpore organov z obeh strani proračuna, tj. odhodkovne in prihodkovne, vključno z organi, pristojnimi za upravljanje, izvajanje, potrjevanje, revizijo, preiskovanje, pregon in nalaganje sankcij na nacionalni ravni, pa tudi urada OLAF, Evropske komisije in mednarodnih partnerjev na ravni Unije in mednarodni ravni. V zvezi s tem bi lahko AFCOS:

- ✓ organizirala in usklajevala proces priprave nacionalne strategije za boj proti goljufijam in njenega akcijskega načrta;
- ✓ izvedla pregled organizacijske strukture, akterjev, že vzpostavljenih ukrepov in postopkov;
- ✓ izvedla oceno tveganja goljufij in ustrezno ocenila trenutno stanje v državi v zvezi z vzpostavljenimi ukrepi za preprečevanje goljufij, ob upoštevanju vseh štirih faz cikla boja proti goljufijam;
- ✓ ocenila trenutno stanje v zvezi z nepravilnostmi in goljufijami;
- ✓ določila področje uporabe in obseg nacionalne strategije za boj proti goljufijam ter okvirni časovni razpored za pripravo nacionalne strategije za boj proti goljufijam;
- ✓ skrbela za splošno načrtovanje in delitev nalog priprave nacionalne strategije za boj proti goljufijam in akcijskega načrta;
- ✓ delovala kot sekretariat ali predsedujoča političnega organizacijskega organa, ki bo zagotavljal politično podporo za sprejetje strategije;
- ✓ mobilizirala strokovnjake iz različnih organov in služb, ki predstavljajo odhodkovno in prihodkovno stran proračuna, pa tudi iz sodnih organov, državnega tožilstva in organov pregona;
- ✓ prevzela odgovornost za posodabljanje strategije in akcijskega načrta;
- ✓ posredovala informacije in gradivo udeležencem/institucijam;
- ✓ zaprosila mednarodne partnerje, kot so urad OLAF, Evropska komisija itd., za pomoč/podporo;
- ✓ vključila organe na zvezni/regionalni ravni;
- ✓ ozaveščala o pripravi nacionalne strategije za boj proti goljufijam (in vključevala civilno družbo) in njenem sprejetju.

PRIMER

Vloga bolgarske AFCOS v nacionalni strategiji za boj proti goljufijam

Bolgarska AFCOS deluje kot sekretariat političnega organa, tj. Sveta AFCOS, pristojna pa je za pripravo nacionalne strategije za boj proti goljufijam in njenega akcijskega načrta ter njenih pravočasnih posodobitev. Svet AFCOS obvešča o izvajanju nacionalne strategije za preprečevanje nepravilnosti in goljufij, ki škodijo finančnim interesom Evropske unije, ter boj proti njim za obdobje 2014–2020.

PRIMER

Osrednja usklajevalna vloga latvijske AFCOS

V Latviji je AFCOS del ministrstva za finance in deluje kot osrednja koordinatorka. Pripravlja skupno/enotno strategijo na podlagi informacij, ki jih posreduje njena delovna skupina, pri čemer njeni člani predstavljajo nacionalni Svet AFCOS. V Svetu AFCOS je deset stalnih in šest nestalnih članov, strokovnjakov iz različnih nacionalnih pristojnih organov. Poleg tega je v institucionalno mrežo AFCOS kot zunanji partner, ki lahko podaja priporočila o pripravi nacionalne strategije za boj proti goljufijam in se udeležuje sej Sveta AFCOS, vključen urad Transparency International. Zato je za pripravo in izvajanje strategije potreben skupni usklajevalni in izvajalski organ.

1.2. Organi, ki jih je treba vključiti v proces priprave nacionalne strategije za boj proti goljufijam

1.2.1. Nacionalno sodelovanje

Sodelovati bi morali vsi organi, pristojni za upravljanje in izvajanje, potrjevanje, revizijo, preiskovanje, pregon in sankcije. Ti deležniki bi morali imeti strokovno znanje s področja sistema upravljanja in nadzora ter pravosodnega sistema. Če je to mogoče, bi morali biti strokovnjaki zaposleni pri:

- organih upravljanja,
- posredniških organih,
- organih za potrjevanje,
- revizijskih organih,
- AFCOS,
- vladnih ali parlamentarnih organih nadzora,
- organih, ki izvajajo inšpekcije v zvezi z javno upravo,
- preiskovalnih organih,
- državnem tožilstvu,
- na sodiščih.

Priporoča se, da sodelujejo organizacije, katerih obveznosti v zvezi s kontrolo, nadzorom ali upravljanjem so neposredno ali posredno povezane s projekti, ki se financirajo s sredstvi EU, kot so:

- organi za nadzor konkurence,
- odbori za arbitraže pri javnih naročilih,
- davčni organi,
- carinski organi.

Poleg tega se lahko vzpostavi sodelovanje in vključijo različne nevladne organizacije kot zunanji partnerji, ki imajo pomembno vlogo kot varuhi, da se preprečijo morebitna tveganja goljufij in korupcije. Te organizacije zagotavljajo tudi podporo pri ozaveščanju javnosti.

Pristojna skupina bi morala pripraviti delovni program za pripravo strategije v določenem roku. Prizadevati bi si morala za polno politično podporo, pa tudi za vključitev ustreznih deležnikov.

1.2.2. Mednarodno sodelovanje

Vzpostavitev učinkovitega sistema za pripravo in poznejše sprejetje nacionalne strategije za boj proti goljufijam zahteva ne le dobro usklajevanje med vsemi strukturami, vključenimi v proces izvajanja in nadzora sredstev EU na nacionalni in evropski ravni, temveč tudi dobro upravno zmogljivost z ustreznimi izkušnjami, tudi mednarodnimi. Za povečanje kompetenc vseh vključenih oseb in institucij ter oblikovanje mreže, znotraj katere bi se razpravljalo o zadevnih vprašanjih in zadevah, povezanih s procesom priprave nacionalne strategije za boj proti goljufijam, je več držav članic uspešno organiziralo dvostranska srečanja za izmenjavo izkušenj, da bi pridobile ustrezno strokovno znanje.

PRIMER

Mednarodne dvostranske izkušnje Bolgarije

Med izvajanjem projekta bolgarske AFCOS v okviru programa tehnične pomoči, ki ga je sofinanciral Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR), je bilo med službami AFCOS držav članic organiziranih več mednarodnih študij na področju boja proti goljufijam. Na primer, bolgarska AFCOS se je v okviru dvostranskih srečanj sestala z Oddelkom za boj proti goljufijam iz Romunije ter portugalsko, slovaško in grško AFCOS. Zadnji študiji sta bili izvedeni v sodelovanju z državami članicami, ki so že razvile nacionalno strategijo za boj proti goljufijam in jo uradno predložile Komisiji. Pomembnost takšnega mednarodnega dvostranskega sodelovanja je bila dokazana na primerjalni podlagi, kar zadeva pripravo nacionalne strategije za boj proti goljufijam ter oblikovanje in posodobitev akcijskega načrta.

PRIMER

Mednarodne tristranske izkušnje Latvije

Latvija ima dobre izkušnje z mednarodno pomočjo drugih držav članic (bolgarske in malteške AFCOS) v obliki tristranske misije sodelovanja med strokovnjaki in delavnice v okviru izmenjave informacij in tehnične pomoči (TAIEX) z namenom razvoja latvijske strategije za boj proti goljufijam. Kot rezultat tega mednarodnega sodelovanja je bila izvedena analiza dejanskega stanja na področju boja proti goljufijam ter podana priporočila. Strokovnjaki so si izmenjali dobre prakse in prispevali k okrepitvi zmogljivosti latvijske AFCOS ter poudarjanju pomena in potrebe po vzpostavitvi strategije za boj proti goljufijam na najvišji politični ravni.

1.3. Obdobje, ki ga zajema strategija

V zvezi z obdobjem, ki ga zajema strategija, obstajata dve možnosti.

Prva možnost je, da je strategija neposredno povezana z operativnimi programi. Naslednji večletni finančni okvir se nanaša na obdobje 2014–2020. Morda bi bilo smiselno povezati trajanje veljavnosti strategije z obdobjem operativnih programov. To bi pomenilo, da bi bila strategija veljavna do zaključka operativnih programov za obdobje 2014–2020. Pri tej možnosti se ne bi smeli pozabiti operativni programi za obdobje 2007–2013, cilji pa bi se morali nanašati tudi na te programe.

Druga možnost je, da se obdobje nacionalne strategije za boj proti goljufijam določi neodvisno od operativnega programa/večletnega finančnega okvira ter odraža posebnosti odhodkovnega in prihodkovnega dela proračuna. V vsakem primeru bi bilo idealno, če bi se strategija, katere cilj je zagotoviti dolgoročno vizijo na zadevnem področju, določila za najmanj štiri do pet let. Vendar ima vsaka država svoj okvir in nacionalno načrtovanje: v skladu s tem se prilagodi obdobje, ki ga zajema strategija.

1.4. Politična podpora za nacionalno strategijo za boj proti goljufijam

Ker je vključenih veliko različnih organov, bo služba, pristojna za nacionalno strategijo za boj proti goljufijam, morda potrebovala polno politično podporo vlade.

Politična podpora za tovrstni dokument je izredno pomembna za zagotovitev njegovega uspešnega izvajanja. Pridobiti mora legitimnost in postati zavezujoč za vključene organe, saj bi bilo brez tega težko doseči zastavljene cilje. Najboljši način za zagotovitev politične podpore je objava nacionalne strategije za boj proti goljufijam kot vladnega odloka, s čimer se strategiji dodelita potrebna legitimnost in zavezujoči učinek. Kot druga možnost se priporoča ustanovitev političnega odbora, ki bo določil glavne usmeritve strategije, zagotovil podporo vlade in odobril glavne spremembe. Podobna odbora sta bila na primer ustanovljena na Slovaškem in v Bolgariji, kjer sta se izkazala za uspešna.

Nacionalna strategija za boj proti goljufijam je zavezujoča za vse vključene subjekte, zato se močno priporoča, da države članice ustanovijo politični organ, ki je pristojen

predvsem za zagotavljanje politične podpore ACFOS in vsem organom, vključenim v postopek organiziranja, usklajevanja, priprave, sprejetja in nadzora nacionalne strategije za boj proti goljufijam.

Da bi bila nacionalna strategija za boj proti goljufijam zavezujoča, mora biti sprejeta s pravnim aktom, kot je akt parlamenta, vlade itd.

Politični organ:

- ✓ zastopa in mobilizira vse institucije, vključene v zaščito finančnih interesov Evropske unije. (V zvezi s tem ima politični organ organizacijske funkcije.);
- ✓ zagotavlja politično podporo za pripravo in sprejetje nacionalne strategije za boj proti goljufijam;
- ✓ učinkovito sodeluje z imenovano nacionalno službo, ki bo pripravila nacionalno strategijo za boj proti goljufijam;
- ✓ zastopa institucije, vključene v postopek izvajanja in nadzora sredstev EU, po možnosti tudi civilno družbo.

PRIMER

Usmerjevalni odbor na Slovaškem

Podoben model sodelovanja se izvaja na Slovaškem v zvezi s političnim organizacijskim organom usmerjevalnega odbora za zaščito finančnih interesov EU v Slovaški republiki (v nadaljnjem besedilu: usmerjevalni odbor). Pooblastila in odgovornosti usmerjevalnega odbora so določeni v statutu, odobrenim s Sklepom vlade št. 748 z dne 5. septembra 2007, predseduje pa mu generalni direktor Oddelka za nadzor in boj proti korupciji (slovaška AFCOS). Usmerjevalni odbor, ki nadzoruje izvajanje nalog in ukrepov, ki izhajajo iz izvajanja nacionalne strategije, uresničuje sodelovanje z Oddelkom osrednje kontaktne točke za urad OLAF, da zagotavlja usklajevanje in sodelovanje med partnerji mreže ACFOS pri zaščiti finančnih interesov EU v Slovaški republiki; ustanavlja delovne skupine za obravnavanje posebnih nalog, ki izhajajo iz zaveze Slovaške republike, da bo ščitila finančne interese EU, in nadzira njihove dejavnosti itd.

PRIMER

Svet AFCOS v Bolgariji

Svet za usklajevanje na področju boja proti kršitvam, ki škodijo finančnim interesom Evropske unije (Svet AFCOS), je politični organ, ustanovljen z Uredbo Sveta ministrov št. 18 z dne 4. februarja 2003. Svet AFCOS zagotavlja visoko politično raven usklajenosti in dopolnjevanja ukrepov, ki jih sprejmejo nacionalni organi za boj proti nepravilnostim in goljufijam, ki vključujejo sredstva EU. Predsednik Sveta je podpredsednik vlade in minister za notranje zadeve, ki izvaja državno politiko na področju zaščite finančnih interesov EU. Člani Sveta so ministri, namestniki ministrov, izvršni direktorji, vodje nadzornih organov in uprav, pristojnih za upravljanje sredstev in programov EU, direktorji davčnih uprav, organov za potrjevanje, revizijo itd., tj. vsi, ki sodelujejo v boju proti kršitvam, ki vplivajo na odhodkovni in prihodkovni del proračuna. V Svetu AFCOS so zastopani tudi sodni organi, državno tožilstvo in organi pregona.

Svet AFCOS predlaga Svetu ministrov projekte, povezane z novimi zakonodajnimi akti, strategije (vključno z nacionalno strategijo za boj proti goljufijam) in akcijske načrte v zvezi z bojem proti goljufijam s sredstvi EU; pripravi letno poročilo o dejavnostih Sveta ministrov in razpravlja o vprašanjih, povezanih s finančnimi interesi EU, sprejema odločitve in ukrepe za optimiziranje procesa boja proti goljufijam s sredstvi EU.

Bolgarski AFCOS deluje kot sekretariat Sveta AFCOS, ki zagotavlja dobro sodelovanje med njima ter olajšuje pripravo in sprejetje nacionalne strategije za boj proti goljufijam in njenega akcijskega načrta.

PRIMER

Nacionalni odbor za boj proti goljufijam (CNLF) v Franciji

Nacionalni odbor za boj proti goljufijam (Comité National de Lutte contre la Fraude, CNLF) je bil ustanovljen z odlokom z dne 18. aprila 2008 o usklajevanju boja proti goljufijam in ustanovitvi nacionalne enote za boj proti goljufijam. Odbor usmerja vladno politiko na področju boja proti goljufijam, ki vplivajo na javne finance, najsi gre za obvezne davke in druge prihodke javnih organov ali socialne prejemke. Nacionalni odbor vsako leto odobri nacionalni načrt, ki ga bodo izvajali odbori.

Odboru predseduje predsednik vlade in je sestavljen iz ministrov, pristojnih za proračun, delo, socialno varnost, zdravstvo, pravosodje, obrambo, notranje zadeve, kmetijstvo in priseljevanje.

Na seji nacionalnega odbora za boj proti goljufijam (CNLF) 23. junija 2016 je predsednik vlade na primer sprejel nacionalni načrt za boj proti goljufijam za leto 2015. V njem so bile navedene smernice politike za boj proti goljufijam v zvezi z javnimi financami, ki jih je vlada nameravala upoštevati leta 2015 in v začetku leta 2016, in sicer na mednarodni, nacionalni in lokalni ravni.

Za leto 2016 je CNLF 14. septembra 2016 prvič odobril strateški načrt za obdobje 2016–2018. Načrt bo vključeval ukrepe v zvezi z nacionalnimi javnimi financami in javnimi financami Evropske unije. Temeljl bo na glavnih strateških usmeritvah in vključeval oddelek s statističnim pregledom (cilji, ukrepi, faze in končni rezultati), ki bo omogočal natančno poročanje o napredku izvajanja načrta na naslednjih sejah CNLF. Francoska AFCOS (DNLF) je pristojna za pripravo načrta in ocenjevanje njegovega izvajanja v sodelovanju z vsemi partnerji.

Med pet strateških usmeritev načrta spadajo:

- prilagoditev postopka nadzora mednarodni mobilnosti,
- optimiziranje upravljanja in varnosti digitalnih informacij,
- okrepitev boja proti zlorabam identitete in goljufijam z dokumenti,
- razvoj vzporejanja tveganj,
- izboljšanje preiskovalnih tehnik, učinkovitosti sankcij in izterjav.

PRIMER

Politična podpora za nacionalno strategijo za boj proti goljufijam v Romuniji

Oddelek za boj proti goljufijam – DLAF (romunska AFCOS) je nacionalni koordinator boja proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom EU, v Romuniji, kot je navedeno v pravnem okviru. Z zakonom je pristojen tudi za pripravo in usklajevanje izvajanja nacionalne strategije za boj proti goljufijam.

Politična podpora za nacionalno strategijo za boj proti goljufijam je zagotovljena, saj DLAF usklajuje predsednik vlade. DLAF je uradu predsednika vlade poslal memorandum, s katerim ga je obvestil o možnosti priprave nacionalne strategije za boj proti goljufijam in potrebi po njej ter zaprosil za podporo vlade pri vključevanju vseh nacionalnih organov, pristojnih za upravljanje sredstev EU, v ta postopek. Podpora je bila odobrena. Zato bo strategija potrjena s sklepom vlade.

Če v času priprave nacionalne strategije za boj proti goljufijam še ni zagotovljena politična podpora, se predlaga, da se počasi razvija z dialogom in pojasnitvijo potrebe po strategiji. Poleg tega se priporoča, da se pridobi mednarodno strokovno znanje, kot je podpora, ki jo zagotavlja urad OLAF ali druge države članice, ki že imajo nacionalno strategijo za boj proti goljufijam, in da se ta mednarodna priporočila uporabijo v dialogu za podkrepitev stališč.

PRIMER

Pridobivanje politične podpore v Latviji

V Latviji se trenutno razvija strategija AFCOS za boj proti goljufijam. Zaradi uspešnega mednarodnega sodelovanja z drugimi državami članicami so se priporočila mednarodnih strokovnjakov uporabila kot podlaga za pridobitev politične odobritve. Zato se predvideva, da bo vzpostavljena strategija AFCOS za boj proti goljufijam odobril kabinet ministrov in da bo pravno zavezujoča za vse institucije, vključene v mrežo AFCOS.

Vendar je tudi po uradni odobritvi strategije ključno vzdrževati stalni dialog z najvišjim vodstvom in širšo javnostjo.

1.5. Obveščanje in ozaveščanje javnosti

Služba, pristojna za nacionalno strategijo za boj proti goljufijam, skrbi tudi za ozaveščanje javnosti o sami strategiji. Dejansko je strategija obveščanja/odnosov z javnostmi, usmerjena v družbo, eno od ključnih orodij za preprečevanje nepravilnosti, goljufij in korupcije. Strategija obveščanja o nacionalni strategiji za boj proti goljufijam bi morala vsebovati predloge konkretnih ukrepov za obveščanje širše javnosti o ciljih strategije in za pojasnitev širšemu javnemu sektorju, kakšne so njegove obveznosti v zvezi z zaščito

finančnega interesa. Tako bodo sedanji in prihodnji upravičenci seznanjeni z nacionalno zavezanostjo k zaščiti nacionalnega proračuna in proračuna EU.

PRIMER

Akcija ozaveščanja o boju proti goljufijam v šolah na Malti

Izvajati se je začela akcija ozaveščanja o boju proti goljufijam v šolah, usmerjena v učence, stare od 14 do 16 let, v sodelovanju z ministrstvom za izobraževanje in zaposlovanje. Direktorat za kakovost in standarde v izobraževanju (DQSE) je zagotovil informacije o pobudi za učitelje podjetništva in knjigovodstva v državnih, cerkvenih in neodvisnih šolah. Učence so spodbujali, naj sodelujejo v nagradni igri, tj. spletnem kvizu o boju proti goljufijam. Kviz je bil del akcije ozaveščanja o boju proti goljufijam in korupciji, ki je zagotovil možnost za razpravo z učenci o tem vse bolj občutljivem etičnem vprašanju.

V primeru decentraliziranega upravnega sistema bi bila najboljša praksa priprava strategije vzajemnega in celovitega obveščanja med vsemi službami, vključenimi v izvajanje nacionalne strategije za boj proti goljufijam. Poleg tega je treba razmisliti o vključitvi različnih drugih organizacij (npr. nevladnih organizacij), saj bi lahko to v nekaterih državah vodilo do večje javne podpore.

PRIMER

Razvoj strateškega komuniciranja v Latviji

Latvijska AFCOS ima decentraliziran upravni sistem. Strategija za boj proti goljufijam bo pravno zavezujoča za vse službe, vključene v institucionalni okvir AFCOS. Zato se s hkrati s pripravo strategije razvija mreža poročevalcev AFCOS na nacionalni ravni.

Načelo predvidene mreže je podobno načelu, ki ga upošteva urad OLAF (OAFN). Tako se morajo poročevalci iz vseh institucij dogovoriti o strategiji in dejavnostih, ki se bodo izvajale v določenem obdobju, pa tudi o dejanskem načrtu, v skladu s katerim bo potekalo obveščanje javnosti o zadevah, povezanih s preprečevanjem goljufij in korupcije. Glavno usklajevalno vlogo ima še vedno latvijska AFCOS.

2. Pripravljalna faza

Pripravljalna faza je ključna pri pripravi nacionalne strategije za boj proti goljufijam in jo je treba skrbno izvajati. Temu pomembnemu delu procesa bi moralo biti posvečeno dovolj časa in virov. Cilj te faze je pridobiti celoten pregled nad načini, kako vsi deležniki, ki so vključeni v odhodkovni in prihodkovni del proračuna, obravnavajo goljufije in nepravilnosti.

To bo podlaga za sprejemanje odločitev pri določanju ciljev, kazalnikov in povezanega akcijskega načrta.

Pripravljalna faza je sestavljena iz dveh stopenj:

- ocene stanja, da se pregledajo prednosti in pomanjkljivosti nacionalnih sistemov in vzpostavljenih ukrepov za preprečevanje goljufij, ter
- ocene tveganja goljufij.

Ta faza se bo izvajala s: (1) pregledom organizacijske strukture, akterjev, vzpostavljenih ukrepov in postopkov ter (2) oceno tveganja goljufij. Če se v teh fazah odkrijejo pomanjkljivosti, bi bilo treba njihovo odpravo predvideti v ciljih, ki se določijo v fazi opredeljevanja in so pozneje navedeni v akcijskem načrtu.

2.1. Stanje na področju boja proti goljufijam

Da se oceni stanje, je treba pregledati naslednja področja v zvezi z njihovimi prednostmi in pomanjkljivostmi, kar zadeva njihov prispevek k vsaki od štirih faz cikla boja proti goljufijam (preprečevanje, odkrivanje, preiskovanje in pregon, izterjave in sankcije) ali vpliv nanje:

- zakonodajo,
- organizacijo (npr. nacionalno (centralizirano ali decentralizirano) ali lokalno, prek koordinatorja ali ne, vlogo AFCOS itd.),
- vodstvo in akterje,
- postopke (vključno z vzpostavljenimi kontrolami itd.),
- sredstva in vire (človeške vire, ustrezna orodja: orodja IT, dokumente, smernice, usposabljanje, komunikacijo itd.),
- sodelovanje na nacionalni ravni med pristojnimi organi (z izmenjavo izkušenj in v posameznih primerih) ter
- sodelovanje na ravni EU (s Komisijo in drugimi državami članicami).

V tej fazi je tudi pomembno, da se ugotovijo razlogi za opredeljene prednosti in pomanjkljivosti, kar bo pozneje pomagalo opredeliti rešitve. Razloge je treba iskati v pravnem, institucionalnem, gospodarskem, družbenem in političnem okolju.

Delovna skupina za preprečevanje goljufij COCOLAF je leta 2015 pripravila praktični dokument za lažjo oceno stanja. Naslov dokumenta je „Practical steps towards drafting of a National Anti-Fraud Strategy“ (Praktični koraki za pripravo nacionalne strategije za boj proti goljufijam)⁸ in vsebuje praktično orodje (v obliki datoteke .xls), ki se lahko uporablja za ocenjevanje. Ta delovni dokument zagotavlja državam članicam obsežen, a neizčrpen seznam elementov, ki jih je treba upoštevati pri vsaki fazi cikla boja proti goljufijam. Poleg tega se lahko ta dokument uporablja tudi kot primer, kako so lahko cilji strukturirani in neposredno povezani z rezultatom faze ocenjevanja.

⁸ Sklic: Ares(2015)5642419 – 7. 12. 2015.

PRIMER

Ugotavljanje glavnih razlogov na Malti

Nepravilnosti, goljufije in korupcija so posledica pomanjkljivosti v formalnih predpisih, ki urejajo dejavnosti javnega sektorja (zlasti zakonodaji), in neformalnih predpisih (sistemih vrednot, etike in morale). Glavni razlogi zanje so:

- ◆ *nedelovanje trga,*
- ◆ *neustrezne regulativne naloge javne uprave,*
- ◆ *neustrezna zakonodaja,*
- ◆ *neučinkovito in neuspešno izvajanje formalnih predpisov,*
- ◆ *pomanjkanje izvrševanja predpisov in zunanjega nadzora,*
- ◆ *pomanjkanje kontrol in spremljanja, zlasti notranjega kontroliranja,*
- ◆ *nizki standardi sistemov kulture, etike, morale in vrednot družbe.*

(Izvlaček iz malteške nacionalne strategije za boj proti goljufijam)

Za ocenjevanje se potrebne informacije lahko pridobijo z:

- ✓ zbiranjem in analiziranjem dokumentov, poročil in podatkov (npr. zakonodaje, delovnih dokumentov služb, postopkov, metodologij in smernic) ter
- ✓ uporabo spletnih vprašalnikov, raziskav, neposrednih stikov z deležniki, intervjujev (osebno, prek telefona, Skypa ali podobnih aplikacij itd.) in razpravo s strokovnjaki, delovnimi skupinami itd.

Če se uporabijo informacije iz različnih virov, bo to podkrepilo ugotovitve.

2.1.1. Preprečevanje goljufij

Preprečevanje je ključno v boju proti goljufijam. Lažje in stroškovno učinkovitejše je preprečiti goljufije, kot odpravljati škodo. Države članice bi se morale popolnoma zavezati razvoju in izvajanju preprečevanja goljufij.

Trden sistem upravljanja in nadzora, ki se učinkovito izvaja, je bistven, saj lahko bistveno zmanjša tveganje goljufij, čeprav ga ne more povsem odpraviti.

Pregled v zvezi s preventivnimi ukrepi in tehnikami bi moral omogočati:

- ✓ oceno učinkovitosti vzpostavljenih preventivnih ukrepov in tehnik,
- ✓ predloge za popraviljanje, prilagajanje ali razveljavitev obstoječih ukrepov oziroma za oblikovanje novih ukrepov,
- ✓ boljšo oceno stopnje ozaveščenosti javnosti in etične kulture med zaposlenimi v državah članicah na področju goljufij, ki vplivajo na sredstva EU.

Preventivni ukrepi temeljijo na dobrih upravnih zmogljivostih, kot so:

- ✓ zakonodaja, ki ne dopušča možnosti goljufij (zlasti odprava vrzeli)⁹;
- ✓ politika preglednosti, podprta z obsežno komunikacijsko politiko – ozaveščanje javnosti;
- ✓ trden sistem notranjega kontroliranja;
- ✓ razvita etična kultura med zaposlenimi, ki so vključeni v zaščito finančnih interesov EU (Ali lahko opazovalci jasno vidijo, da zaposleni poskušajo ravnati v skladu z visokimi etičnimi standardi?; Ali obstaja tehen in nedvoumen dokument, kot je kodeks ravnanja, ki zajema tudi vprašanje navzkrižja interesov?);
- ✓ trdna politika človeških virov: iskanje pravega ravnovesja med fluktuacijo zaposlenih (za ohranitev izkušenega osebja) in obvezno mobilnostjo (za zmanjšanje tveganj navzkrižij interesov itd.);
- ✓ strukturirano, praktično in ciljno usmerjeno obvladovanje tveganja goljufij;
- ✓ strategija za usposabljanje v zvezi s preprečevanjem goljufij in
- ✓ tesno sodelovanje med organi tako na nacionalni ravni kot ravni EU.

PRIMER

Sodelovanje med organi na Hrvaškem

V skladu z Zakonom o upravnem postopku si vse institucije izmenjujejo informacije in zagotavljajo pomoč pri izvajanju nalog. Poleg tega se lahko med dvema ali več institucijami sklenejo sporazumi o upravnem sodelovanju, da se podrobno določi izmenjava informacij, tj. roki za posredovanje informacij, vrsta informacij, ki se lahko izmenjujejo, morebitne sankcije, če institucija odkloni posredovanje informacij, in način posredovanja informacij – v tiskani obliki ali z elektronsko pošto.*

** Določba o izmenjavi informacij med institucijami je določena v členu 26 Zakona o upravnem postopku (OG 47/09).*

2.1.1.1. Prilagajanje zakonodaje tako, da ne dopušča možnosti goljufij

Čeprav je težko najti zakonodajo, ki ne bi dopuščala nobene možnosti goljufij, si države članice prizadevajo stalno izboljševati svoje določbe o preprečevanju goljufij, da se zmanjšajo možnosti goljufij. Zato bi moral biti prvi korak prilagajanje obstoječe zakonodaje in zakonodaje v postopku sprejemanja tako, da ne dopušča možnosti goljufij. To pomeni iskanje ustreznih informacij o tem, kako se pravo uporablja v praksi. V zvezi s tem so na voljo številni viri informacij:

- http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_sl.htm;

⁹ Glej COM(2000) 358 final z dne 28. junija 2000 o boju proti goljufijam, zlasti odstavek 1.1: *Da se zagotovi trajna učinkovitost, se mora politika zaščite javnih interesov in sredstev zanašati na jasno zakonodajo, ki se brez težav uporablja, vključno z določbami, ki pomagajo krepiti dobro finančno poslovanje in učinkovit nadzor politik Skupnosti. Te določbe morajo biti dovolj odvrtilne, da čim bolj preprečijo nepravilno ravnanje.*

- http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/law_making_en.htm;
- Resolucija Evropskega parlamenta z dne 14. septembra 2011 o boljši zakonodaji, subsidiarnosti, sorazmernosti in pametnih predpisih (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, 2001 (Preventivna ocena tveganja kriminala v postopku priprave zakonodaje: končno poročilo o raziskovalnem projektu 1999/FAL/140, ki sta ga financirala program EU „FALCONE“ in inštitut Maxa Plancka, 2001).*

Prilagajanje zakonodaje tako, da ne dopušča možnosti goljufij, lahko izvajajo na primer imenovani organ ali akademiki ali pa se izvaja v obliki projekta, ki ga izvajajo zunanji izvajalci in usklajuje nacionalna ACFOS, kadar je to ustrezno.

Namen prilagajanja zakonodaje tako, da ne dopušča možnosti goljufij, je:

- ✓ razkriti neželene posledice obstoječih zakonodajnih določb in/ali zakonodajnih določb, ki so v postopku sprejemanja, s posebnim poudarkom na vrzelih, ki omogočajo goljufije;
- ✓ oceniti tveganja, ki izhajajo iz določb in besedila zadevne zakonodaje, ki ni bila prilagojena tako, da ne omogoča goljufij;
- ✓ pripraviti predloge za spremembe zadevne zakonodaje, da se odpravijo obstoječa ali naraščajoča morebitna tveganja, da se preprečijo nova nastajajoča tveganja in da se odpravijo možnosti goljufij.

PRIMER

Prilagajanje zakonodaje tako, da ne bo dopuščala možnosti goljufij, na Slovaškem

Prilagajanje zakonodaje tako, da ne bo dopuščala možnosti goljufij, je vključeno v akcijski načrt, priložen nacionalni strategiji za zaščito finančnih interesov EU na Slovaškem. Osrednja kontaktna točka urada OLAF (v nadaljnjem besedilu: osrednja kontaktna točka) je organ, ki mu je zaupana usklajevalna vloga pri opravljanju nalog, povezanih s tem ukrepom. Prilagajanje nacionalne zakonodaje tako, da ne bo dopuščala možnosti goljufij, je ena od nalog, določenih v akcijskem načrtu, ki je priložen nacionalni strategiji za zaščito interesov EU, v Slovaški republiki.

Osrednja kontaktna točka je po proučitvi ustrezne dokumentacije EU o boju proti goljufijam in drugega ustreznega analitičnega gradiva predlagala 19 področij, za katera se šteje, da vključujejo tveganja morebitnih goljufij. Za nadaljnjo analizo je bilo izbranih naslednjih šest področij: navzkrižje interesov, dvojno financiranje, uspešnost in učinkovitost izterjav, učinkovitost kazni in sankcij, učinkovitost upravljanja, nadzora in izbire projektov, ki se financirajo iz proračuna EU.

** Določba o izmenjavi informacij med institucijami je določena v členu 26 Zakona o upravnem postopku (OG 47/09).*

Strokovnjaki izberejo področja glede na svoje področje delovanja, da lahko v celoti izkoristijo svoje strokovno znanje pri prilagajanju zakonodaje s svojega področja delovanja

tako, da ne dopušča možnosti goljufij. Vendar se lahko poleg veljavne in predlagane zakonodaje oziroma zakonodaje, ki je v postopku sprejemanja, tudi drugi ustrezni zavezujoči dokumenti prilagodijo tako, da ne dopuščajo možnosti goljufij.

Strokovnjaki se dogovorijo o splošnem postopku, ki je razdeljen na več faz. Vsaka faza bi morala vključevati informacije o namenu in cilju, odgovornih osebah in rokih ter opis dejavnosti.

Na primer, prva faza lahko vključuje opis dejanskih situacij, za katere se šteje, da pomenijo tveganje na izbranih pravnih področjih z vidika zaščite finančnih interesov EU. Imenovanje strokovnjakov/organov, pristojnih za prilagajanje izbrane zakonodaje ali izbranih dokumentov tako, da ne dopuščajo možnosti goljufij, temelji na sporazumni odločitvi strokovnjakov. Ustrezne informacije se pridobivajo iz virov, kot so obstoječa/predlagana zakonodaja, sodne odločbe, pravne analize, mnenja o revizijskih poročilih, rezultati analiz tveganja goljufij, izvedenih v različnih sektorjih, množični mediji, konference, nevladne organizacije itd.

Druga faza lahko vključuje izbiro zakonodaje, ki bo prilagojena tako, da ne bo dopuščala možnosti goljufij. Strokovnjaki bi morali predlagati seznam ustrezne zadevne zakonodaje/dokumentov.

Tretja faza lahko vključuje opredelitev pomanjkljivosti in vrzeli v izbrani zakonodaji, ki se prilagaja tako, da ne bo dopuščala možnosti goljufij. Začetne informacije bi morale vključevati ime dokumenta, besedilo proučenih določb, opis, kako je zakonodaja in/ali posamezna določba prilagojena določeni situaciji, natančno opredelitev ter oceno/ovrednotenje pomanjkljivosti in vrzeli ter podroben opis pravnih ovir in predlaganega načina za njihovo odpravo.

V četrti fazi bi bilo treba podati sklepne ugotovitve in priporočila. Strokovnjaki povzamejo ugotovitve in rezultate ter pripravijo poročila v zvezi s področjem, za katero so pristojni. Nato bi bilo treba ta poročila, ocene, vrednotenja in analize povzeti v enem celovitem poročilu. Končno poročilo lahko vsebuje priporočila v zvezi z besedilom zadevnih določb.

Zbirno poročilo bi bilo treba predložiti vsem članom delovne skupine, da podajo pripombe. Pomembne in koristne pripombe in predlogi bi morali biti vključeni v zbirno poročilo. Spremenjeno zbirno poročilo bi bilo treba nato predložiti usmerjevalnemu organu mreže AFCOS v odobritev in nato še vladi.

Za pridobitev politične podpore in spodbude je koristno, če vlada sprejme ukrep v zvezi s potrebo po prilagoditvi nacionalne zakonodaje tako, da ne bo dopuščala možnosti goljufij. Klavzula o prilagajanju zakonodaje tako, da ne dopušča možnosti goljufij, bi morala temeljiti na zakonodajnih predpisih. Pri pripravi zakonodaje je primerno predlagati proces, ki bi se uporabljal za redno prilagajanje zakonodaje v postopku sprejemanja ali v pripravi tako, da ne dopušča možnosti goljufij. Poleg tega vključevanje strokovnjakov iz nevladnih organizacij in uporaba strokovnega znanja akademikov v procesu prilagajanja zakonodaje tako, da ne dopušča možnosti goljufij, predstavljata pomembno prednost.

2.1.2. Odkrivanje goljufij

Države članice bi morale biti odločene, da bodo odkrивale nepravilnosti ter začele ustrezne postopke za njihovo odpravo in naložitev sankcij. Pri tem je ključno, da se za odkrivanje nepravilnosti v celoti uporabijo in izkoristijo vsa sredstva in viri pristojnih nacionalnih organov. Pregled ukrepov in tehnik za odkrivanje bo omogočil:

- ✓ popis obstoječih sistemov notranjega kontroliranja in zunanjskega nadzora;
- ✓ preverjanje, ali je vzpostavljen postopek prijavljanja nepravilnosti, in ocenjevanje njegove učinkovitosti;
- ✓ preverjanje, ali se po odkritju primerov sumov goljufij informacije posredujejo prek ustreznih kanalov in na učinkovit način;
- ✓ pojasnitev sistema za poročanje o nepravilnostih in goljufijah na nacionalni ravni in ravni EU ter preverjanje, ali je osebje seznanjeno s temi postopki, in
- ✓ določanje, kdo je odgovoren za nadzorovanje kakovosti poročil (AFCOS ali drug subjekt).

Ukrepi za odkrivanje temeljijo na dobrih upravnih zmogljivostih, kot so:

- ✓ smiselni in jasni postopki za obravnavo odkritega primera suma goljufije ter za zagotavljanje hitrega in ustreznega posredovanja informacij pristojnim organom,
- ✓ jasna in zaščitna politika glede prijavljanja nepravilnosti,
- ✓ orodje za odkrivanje goljufij, zagotovljeno osebju,
- ✓ usposabljanje,
- ✓ smiseln in učinkovit mehanizem za poročanje (npr. sistem za upravljanje nepravilnosti).

2.1.3. Preiskovanje in pregon

Pregled ukrepov in tehnik, povezanih s preiskovanjem in pregonom, bi se moral osredotočati na goljufije, korupcijo in vse druge nezakonite dejavnosti, ki škodijo finančnim interesom EU. Omogočil bo:

- ✓ ocenjevanje pravnih, organizacijskih in postopkovnih predpisov, povezanih z upravnimi in/ali kazenskimi preiskavami in/ali pregonom, ter
- ✓ ocenjevanje nemotenosti in kakovosti toka/izmenjave informacij med zadevnimi pristojnimi organi.

Ukrepi, povezani s preiskovanjem in pregonom, bi morali temeljiti na dobrih upravnih zmogljivostih, kot so:

- ✓ jasni in učinkoviti predpisi, povezani s tokom/izmenjavo informacij med pristojnimi upravnimi in sodnimi organi,
- ✓ trdno in smiselno sodelovanje med pristojnimi upravnimi in sodnimi organi,
- ✓ specializacija preiskovalcev in tožilcev na področju odhodkovnega in prihodkovnega dela proračuna EU,
- ✓ stalno usposabljanje na tem področju.

2.1.4. Izterjave in sankcije

V skladu s členom 325(2) PDEU morajo države članice sankcionirati goljufije, korupcijo in vse druge nezakonite dejavnosti, ki škodijo finančnim interesom EU, za kar si morajo prizadevati v enaki meri, kot bi si, če bi bili ogroženi njihovi nacionalni interesi. Izvajanje sankcij in njihova prepoznavnost sta ključna pri odvratanju morebitnih goljufov.

Pregled ukrepov in tehnik, povezanih s povračilom škode bo omogočil:

- ✓ ocenjevanje pravnih, organizacijskih in postopkovnih predpisov, povezanih z upravnimi in kazenskimi sankcijami, ter
- ✓ ocenjevanje odvračilnega učinka sankcij.

Ukrepi, povezani s povračilom škode, bi morali temeljiti na dobrih upravnih zmogljivostih, kot so:

- ✓ sistem učinkovitih, odvračilnih in sorazmernih upravnih in/ali sodnih kazni, ki presegajo finančne popravke, ki se uporabijo v primeru enostavnih nepravilnosti;
- ✓ jasno imenovani organi, pristojni za spremljanje izvajanja sankcij, in opredeljene naloge, ki zagotavljajo njihovo učinkovito uporabo;
- ✓ uspešne in učinkovite storitve izterjave;
- ✓ statistično spremljanje;
- ✓ usposabljanje, seminarji, praktična orodja in priročniki.

2.2. Ocena tveganja goljufij

Pri oblikovanju metodologije za oceno tveganja goljufij, namenjeno pripravi strategije za boj proti goljufijam, bi bilo treba upoštevati cilj obvladovanja tveganja goljufij. Namen ocene tveganja goljufij je olajšati oblikovanje in izvajanje proaktivnih in sorazmernih ukrepov za preprečevanje goljufij s stroškovno učinkovitimi sredstvi.

To med drugim pomeni, da bi bilo treba upoštevati nacionalne posebnosti strategije. Vzpostaviti je treba ustrezno ravnovesje med zelo podrobno oceno tveganja goljufij za vse procese in postopke na operativni ravni in bolj globalnim pristopom. Podrobna ocena bi bila primerna za oblikovanje strategije na regionalni ali sektorski ravni, globalni pristop pa bi se moral uporabiti pri določanju nacionalnih ciljev.

Izvajanje ocene tveganja goljufij se lahko med posameznimi državami članicami razlikuje in je odvisno od:

- velikosti države,
- stopnje decentralizacije,
- vrste organizacije, ki je pooblaščen za upravljanje sredstev EU,
- upravne in/ali pravosodne strukture ter
- regulativnega okvira države.

Organi upravljanja morajo oceno tveganja goljufij izvesti v skladu z novim večletnim finančnim okvirom in Uredbo (EU) št. 1303/2013, ki se uporablja za programsko obdobje 2014–2020. Uporabijo lahko smernice o oceni tveganja goljufij ter učinkovitih in

sorazmernih ukrepih za preprečevanje goljufij za programsko obdobje 2014–2020, ki jih je pripravila Komisija¹⁰, lahko pa uporabijo tudi drugo metodologijo.

PRIMER

Uporaba orodja za oceno tveganja goljufij v Grčiji

Leta 2014 je organ upravljanja operativnega programa „Konkurenčnost in podjetništvo 2007–2013“ začel uporabljati orodje EU za oceno tveganja goljufij (EGESIF 14-0021-00, 16. 6. 2014). Organ upravljanja je orodje najprej uporabil za proučitev predhodnega sistema upravljanja in nadzora ($\Sigma\Delta E$) ter nato za postopek imenovanja, kot določa regulativni okvir za obdobje 2014–2020.

Na podlagi zgoraj navedenega postopka je vsak organ upravljanja imenoval strokovnjaka za vprašanja goljufij in ustanovil skupino za oceno tveganja goljufij. Strokovnjaki iz vseh organov upravljanja (ΔA) sodelujejo v notranji mreži za sodelovanje na področju izvajanja strategije za boj proti goljufijam v zvezi s strukturnimi ukrepi, ki jo usklajuje posebna služba za institucionalno podporo (EYΘY).

Zaradi sodelovanja imenovanih strokovnjakov sta se v notranji mreži za sodelovanje nadaljevali uporaba in optimizacija orodja EU v smislu vključitve vseh obstoječih nadzornih ukrepov, ki jih je Grčija uvedla v ročne postopke nadzornega sistema ($\Sigma\Delta E$) za obdobje 2014–2020. Primer kaže, kako lahko orodje EU za oceno tveganja goljufij prispeva ne le k skladnosti z zgoraj navedeno uredbo, ampak tudi k preprečevanju goljufij na področju strukturnih ukrepov in boju proti njim.

Ne glede na uporabljeno metodo bi bilo treba oceno tveganja goljufij izvesti s potrebno skrbnostjo za zagotovitev, da so zajeta vsa poslovna področja, sektorska sredstva in finančni instrumenti (javna naročila, nepovratna sredstva in tehnična pomoč). Še ena možna struktura modela dokumenta o oceni tveganja goljufij je navedena v **Prilogi 3 – Možna struktura in vsebina dokumenta o oceni tveganja goljufij**.

Cilj ocene tveganja goljufij je zagotoviti celovit nadzor tveganja, ki organu upravljanja omogoča ohranitev sprejemljive ravni izpostavljenosti tveganjem s čim nižjimi stroški.

Oceno tveganja bi morali izvesti organ upravljanja, posredniški organi (če je ustrezno), organ za potrjevanje, revizijski organ in služba za usklajevanje boja proti goljufijam (AFCOS).

V vsakem organu je treba ustanoviti skupino za oceno tveganja goljufij, da se olajša in uskladi postopek ocene tveganja goljufij znotraj institucije. Priporočljivo je, da oceno tveganja v okviru ene institucije usklajujejo osebe, odgovorne za obvladovanje tveganja, ob upoštevanju, da razumejo tehnike ocene tveganja in s tem povezano izrazje. Vendar pa bi moralo samo oceno izvesti osebje iz oddelkov, pristojnih za različne procese, ki zajemajo:

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

upravljanje programov (izbira operacij/projektov), sklepanje pogodb, preverjanja, odobritev plačil, javno naročanje, spremljanje izvajanja (preverjanje dokumentacije in pregledi na kraju samem), notranjo revizijo, nadzor nad nepravilnostmi in nadzor za preprečevanje goljufij itd. Oddelki najbolj vedo, katera tveganja ogrožajo te procese.

Udeležencem bi bilo treba pred začetkom ocene tveganja goljufij zagotoviti ustrezne smernice/navodila, udeležiti pa bi se morali tudi usposabljanj, da se zagotovi pravilna uporaba metodologije.

Služba, pristojna za nacionalno strategijo za boj proti goljufijam (ki bi lahko bila AFCOS), bi morala usklajevati in voditi celoten proces ocene tveganja in zbrati vse prispevke organov upravljanja, vključno z lastno oceno tveganja goljufij. Rezultate bi bilo treba uporabiti kot podlago za pripravo nacionalne strategije za boj proti goljufijam. Organizirajo se lahko *ad hoc* delavnice z organi upravljanja in nadzora, da se oceni in prilagodi konsolidirano delo. Na tej ravni bi morale potekati razprave o dajanju prednosti tveganjem goljufij.

Priporočljivo je, da se ocena tveganja goljufij **ne odda zunanjim izvajalcem**, ker je zanj potrebno dobro poznavanje operativnega sistema upravljanja in nadzora ter programov upravičencev.

Priporoča se tudi, da revizijski organi niso neposredno vključeni v odločanje glede ocene tveganja, saj bi lahko sodelovali pri reviziji celotnega procesa. Kljub temu pa bi jih lahko pozvali, da v procesu ocene sodelujejo kot svetovalci ali opazovalci.

Proces ocene tveganja bi bilo treba ustrezno dokumentirati.

Oceno tveganja goljufij bi bilo treba izvesti vsako leto. Glede na spremembe tveganj v organizaciji bi se lahko to obdobje po potrebi skrajšalo ali podaljšalo (na dve leti).

Po sprejetju sklepnih ugotovitev na koncu procesa bi bilo treba izvajati redne preglede in posodobitve.

2.2.1. Teoretična podlaga ocene tveganja goljufij

Ocena tveganja goljufij se razlikuje od splošne ocene tveganja.

- ✓ V središču splošne ocene tveganja sta analiza dogodkov, ki se lahko zgodijo v (zunanjem ali notranjem) okolju, in analiza možnih negativnih učinkov na doseganje (organizacijskih) ciljev, ki jih lahko povzročijo navedeni dogodki, če kontrole, vzpostavljene za preprečevanje takšnih dogodkov, niso učinkovite. Splošna ocena tveganja je torej osredotočena na doseganje ciljev in povezana z vzpostavljenim sistemom za preprečevanje goljufij (organi upravljanja in institucije s pristojnostmi za zaščito finančnih interesov EU).

Primer: pozna priprava in predložitev razpisne dokumentacije za določen projekt zaradi velike delovne obremenitve ali pomanjkanja potrebnih znanj in spretnosti osebja, zadolženega za javni razpis, bi lahko povzročili zamude pri sklepanju pogodb in izvajanju dejavnosti ter s tem zamude pri dokončanju pogodbenih del. Daljše zamude bi lahko privedle do preklica projektov in izgube sredstev.

- ✓ Na drugi strani se ocena tveganja goljufij posebej osredotoča na odkrivanje dogodkov ali pogojev, ki lahko kažejo na obstoj spodbud ali pritiskov, da se storijo nepravilnosti

ali goljufije, in na odkrivanje situacij, ki lahko privedejo do nepravilnosti in goljufij. Ta ocena se lahko izvede na podlagi:

- nepravilnosti in goljufij, ki so se dejansko zgodile (pretekli podatki),
 - značilnega vedenja,
 - priložnosti za goljufije.
- ✓ Ocena tveganja goljufij je torej bolj usmerjena k človeškemu dejavniku, tj. obstoju elementov „trikotnika goljufij“ ali, še natančneje, „romba goljufij“. Pri opredeljevanju tveganj goljufij bi namreč bilo treba upoštevati, da goljuf ukrepa, če so prisotni naslednji dejavniki¹¹:
- Priložnost: goljuf je na pravem kraju, okoliščine so prave za ukrepanje, postopki v sektorju niso jasni ali pa jih ni težko zaobiti itd. Primer: postopki za oceno stroškov storitev/blaga/del in razpisni postopki so bili splošni in svobodni. Zato bi se lahko cene enostavno precenile, pri čemer bi se lahko na podlagi pogodbe z dobaviteljem pridobil določen delež pogodbene vrednosti (delež sofinanciranja).
 - Motivacija: goljuf ima motivacijo/spodbudo, da stori goljufijo: goljuf ima težave s hierarhijo na delovnem mestu, težave z družinskim življenjem oziroma finančne težave. Primer: upravičenec stori goljufijo zaradi finančnih pritiskov in nezadostnih sredstev, ki so posledica izgube več pogodb/strank. Motivacija je bila potreba po pridobitvi več denarja za sofinanciranje projekta.
 - Racionalizacija: goljuf lahko racionalno utemelji svoja dejanja: lahko meni, da upravičeno zameri svojemu delodajalcu (npr. če je bil spregledan pri napredovanju, če ve, da so sodelavci vpleteni v goljufije, in če višje vodstvo ni zgled). Primer: upravičenec meni, da ga ne bodo odkrili, ker so drugi upravičenci uporabili isto metodo/tehniko, njihov posel pa je uspešen.

Na splošno priložnost odpira vrata goljufijam, motivacija in racionalizacija pa lahko osebo k njim spodbudita. Vendar mora biti oseba zmožna odprta vrata prepoznati kot priložnost in jo vedno znova izkoristiti.

Obstajajo tudi drugi motivacijski dejavniki za goljufije, kot sta:

- Pojav nedovoljenega dogovarjanja: goljuf lahko v svojem delovnem okolju sodeluje z drugimi, da pomanjkljivosti notranje kontrole izkoristi v svoj prid.
- Zmožljivost: goljuf ima zmožljivost, tj. osebne lastnosti in sposobnosti, ki imajo ključno vlogo pri tem, ali lahko dejansko pride do goljufije. Te so lahko: položaj/funkcija, znanje in inteligenca, gotovost/samozavest, sposobnost prisile, učinkovito laganje in neobčutljivost za stres.

Primeri takih tveganj so navedeni v **Prilogi 4 – Tveganja goljufij**.

¹¹ Na podlagi teorije trikotnika goljufij, ki jo je razvil Donald R. Cressey v študiji *Other People's Money* (Denar drugih ljudi) (Montclair: Patterson Smith, 1973, str. 30), ter študije *The Fraud Diamond: Considering the Four Elements of Fraud* (Romb goljufij: analiza štirih elementov goljufije), ki sta jo pripravila Wolfe, D. T., in Hermanson, D. R. (2004, The CPA Journal, str. 74).

- ✓ Nazadnje bi bilo treba pri ocenjevanju verjetnosti pojava goljufij uporabljati konservativnejši pristop, pri čemer bi bilo treba upoštevati načelo „ničelne tolerance“.

2.2.2. Metodologija za oceno tveganja goljufij

Obvladovanje tveganj bi se moralo začeti z natančnim popisom dejavnosti in ključnih procesov, ki se izvajajo v organih upravljanja. Popis bi lahko zajemal odnose in način komunikacije z drugimi enotami. Tveganja je treba natančno opredeliti, razumeti in pojasniti. Tehnike analize bi lahko torej vključevale pogovore s sodelavci, delavnice, vprašalnike itd.

Ocena tveganja goljufij je neprekinjen proces, ki vključuje naslednje faze:

- ✓ opredelitev in formulacijo tveganj goljufij,
- ✓ oceno in razvrstitev opredeljenih tveganj goljufij,
- ✓ načrtovanje, izvajanje ter pregledovanje preventivnih in korektivnih ukrepov.

2.2.2.1. Opredelitev in formulacija tveganj goljufij

Tveganja goljufij bi se lahko opredelila in ocenila na podlagi znanja, pridobljenega pri soočanju s preteklimi primeri goljufij v zvezi s skladi EU, ter glede na splošno priznane in ponavljajoče se goljufive sheme. Zato bi morala ocena tveganja goljufij temeljiti na objektivnih dokazih, torej bi morala biti nepristranska in neodvisna.

Izvede se lahko analiza preteklih podatkov, pri kateri se informacije o nepravilnostih in goljufijah, do katerih je že prišlo, analizirajo glede na naslednja merila:

- vrste programov ali pogodb (tj. tehnična pomoč, nepovratna sredstva),
- vrednost pogodbe,
- trajanje projekta,
- fazo projekta/proces (tj. izbira kandidatov, izvajanje in preverjanje operacij, potrjevanje in plačila),
- vrsto dejavnosti, ki jo financira projekt,
- geografsko območje,
- vrsto upravičencev itd.

Za vsako od zgoraj navedenih meril bi torej bilo treba izračunati število primerov nepravilnosti in/ali (sumov) goljufij. Takšna analiza omogoča opredelitev najbolj tveganih procesov ali profila tveganega projekta. Profil tveganega projekta lahko vključuje kombinacijo različnih meril, katere primer je naveden v naslednji preglednici.

NEPRAVILNOSTI/GOLJUFIJE GLEDE NA VRSTO UPRAVIČENCA/TERITORIALNO ENOTO				
		Vrsta upravičenca		
		Organ javne uprave	Nevladna organizacija	Malo in srednje podjetje
Teritorialna enota	Enota št. 1			
	Enota št. 2			
	Enota št. 3			
	Enota št. 4			
	Enota št. 5			

	<i>Nepravilnosti/goljufije v kategoriji so se pojavile v več kot 50 % primerov.</i>
	<i>Nepravilnosti/goljufije v kategoriji so se pojavile v 25–50 % primerov.</i>
	<i>Nepravilnosti/goljufije v kategoriji so se pojavile v manj kot 25 % primerov.</i>

Pri formulaciji tveganj bi bilo treba pozornost nameniti opisu tveganj. To je pomembno za opredelitev najprimernejše kontrole. Na eni strani mora torej biti jasen vzrok tveganja, na drugi pa njegove posledice.

Pri formulaciji tveganj bi bilo treba upoštevati naslednje dejavnike:

- ✓ jasen mora biti negativen učinek tveganja na proračun, ugled in/ali cilje;
- ✓ tveganje zajema element negotovosti;
- ✓ tveganje bi bilo treba opisovati kot možen dogodek, ne kot negativno stanje. Negativno stanje ni tveganje, ampak težava, ki lahko ima negativne posledice ali pa jih nima;
- ✓ izogibati bi se bilo treba navedbi obstoja ali neobstoja kontrole;
- ✓ tveganje se ne bi smelo opisovati kot izničenje poslovnega procesa (pozno, neuspešno, neučinkovito ali nezakonito). Opis tveganja bi moral vključevati vzrok tveganja;
- ✓ potrebna je previdnost v zvezi s predpostavkami glede organizacije, saj to kaže neustrezno načrtovanje (npr. pomanjkanje osebja).

Rezultati analize se lahko obravnavajo kot prispevek k samoocenjevanju izpostavljenosti tveganjem goljufij. Glavni cilj ocene tveganja goljufij je razvrstitev tveganj, ki vključuje vsa tveganja, ki jim je organizacija lahko izpostavljena. Opredelitev in razvrstitev

tveganj glede na njihov pomembnost omogoča vzpostavitev ustreznih metod za obravnavanje tveganj na ustrezni hierarhični ravni.

Za lažjo opredelitev in formulacijo tveganj je v **Prilogi 4 – Tveganja goljufij** naveden neizčrpen seznam tveganj goljufij, njihovih možnih vzrokov in posledic.

Poleg tega je pri opredelitvi in ocenjevanju tveganj koristno upoštevati naslednje parametre:

- ✓ Kar zadeva javno naročanje ali, natančneje, njegovo fazo ocenjevanja in izbire, so notranje kontrole pri nacionalnih organih, ki upravljajo in spremljajo sklade ESI, običajno zelo močne. Zato se goljufiva dejanja običajno pojavljajo pred in za tema fazama (na primer razkritje zaupnih informacij s strani osebja, zadolženega za javni razpis, in manipuliranje ponudnikov z razpisi na eni strani ter kršitvami pogodb na drugi strani). Odnosi med upravičenci in tretjimi stranmi so bolj tvegani.
- ✓ Tveganje goljufij se povečuje sorazmerno z obsegom in odstotkom subvencije ter obsegom operacije.
- ✓ Poleg tega so tveganja večja v manjših državah članicah, saj je verjetneje, da so različni deležniki (upravičenci, uradniki in ponudniki) na nek način povezani med sabo. Večja je tudi težava pojava vrtljivih vrat (razmere, ko uradniki zapustijo javni sektor in začnejo delati za zasebni sektor in obratno ali ko svetovalci delajo za združenja, ki delujejo na istem področju). Zgodi se lahko, da so tudi uradniki vključeni v projekt.

Poleg tveganj, ki vplivajo na procese upravljanja programov, bi bilo treba opredeliti tudi tveganja, ki bi lahko vplivala na delovanje AFCOS, na primer tveganje, da se o goljufiji ne bo ustrezno poročalo in ne bo ustrezno obravnavana. Neizčrpen seznam teh tveganj je naveden v **Prilogi 5 – Tveganja, povezana z delovanjem AFCOS**.

2.2.2.2. Ocena in razvrstitev opredeljenih tveganj goljufij

Ko so tveganja formulirana, bi jih bilo treba oceniti ob upoštevanju vzpostavljenih kontrol za zmanjševanje goljufij.

Ocena temelji na naslednjih kazalnikih:

- ✓ možnosti pojava goljufije (verjetnost): pomeni možnost/verjetnost, da se tveganje uresniči, pri čemer se določijo možnosti za pojav posebnega izida;
- ✓ vplivu goljufije, če se pojavi (učinek): pomeni učinke/posledice zaradi uresnitve posebnega tveganja. Vpliv je učinek na pričakovane cilje (rezultate), ki je lahko odvisen od vrste tveganja (pozitiven ali negativen). Kazalnik vpliva tveganja bi moral upoštevati finančne posledice, prizadete dejavnosti, raven zaupanja v zvezi z organizacijo, dodatna sredstva in ponovljivost v referenčnem obdobju.

Verjetnost pojava goljufij se lahko oceni po spodnjem postopku:

Vrednotenje	Verjetnost	Pomen
1	majhna	Verjetnost pojava goljufij je skoraj ničelna oziroma zelo majhna, pri čemer je bilo v praksi le nekaj primerov, v katerih so se ta tveganja dejansko uresničila.
2	srednja	Verjetnost pojava tveganja je utemeljena s preteklimi dogodki, pri čemer so situacije, do katerih je prišlo, znane.
3	velika	Verjetnost uresničitve tveganja je utemeljena z jasnimi in pogostimi dogodki ter zavedanjem o obstoju teh situacij.

Vpliv goljufij v primeru njihovega pojava se lahko oceni po spodnjem postopku:

Vrednotenje	Učinek	Pomen
1	majhen	V primeru pojava tveganja naloge, ki se izvajajo, in načrtovane dejavnosti ne bodo ovirane oziroma skoraj ne bodo ovirane, dodatna sredstva pa ne bodo potrebna. Pojav tveganja pomeni počasno pridobivanje zaupanja javnosti in delno negativen odnos javnosti.
2	srednji	V primeru pojava tveganja so dejavnosti zelo ovirane, pri čemer je možno, da bodo za zagotovitev doseganja ciljev potrebna dodatna sredstva. Pojav tveganja pomeni delno izgubo verodostojnosti in negativen odnos medijev.
3	velik	V primeru pojava tveganja so dejavnosti zelo ovirane, pri čemer je za zagotovitev doseganja ciljev potrebnih veliko dodatnih sredstev. Ta kategorija se uporablja tudi, kadar ni mogoče izpolniti določenih ciljev. Pojav tveganja pomeni veliko izgubo verodostojnosti in pritisk javnosti, ki zahteva odstop vodstva.

Sistemi notranjega kontroliranja, vzpostavljeni v nacionalnih organih, ki upravljajo in spremljajo sklade ESI, bi morali zagotoviti visoko raven zaščite finančnih interesov EU in nacionalnih finančnih interesov. Verjetnost pojava goljufij bi torej teoretično morala biti razmeroma majhna. Zato sta glavna vidika, na katera se je treba pri ocenjevanju tveganja goljufij osredotočiti, vpliv in obseg možne škode (učinka). Kot kaže razpredelnica s smernicami za vrednotenje učinka, je lahko učinek povezan z ugledom, finančen ali strukturen/organizacijski.

Razvrstitev tveganj goljufij zajema prednostno določanje tveganj goljufij na podlagi skupne izpostavljenosti tveganjem in vrste tveganj.

Skupna izpostavljenost tveganjem se izračuna tako, da se pomnožita verjetnost in učinek. Možni rezultati in njihova razlaga so:

		Verjetnost			
		1	2	3	
Učinek	1	1	2	3	6, 9
	2	2	4	6	3, 4
	3	3	6	9	1, 2

Najpomembnejša tveganja goljufij (opredeljena kot pomembna in kritična) bi bilo treba obravnavati prednostno.

Vsaka institucija bi morala pripraviti akcijski načrt za zmanjševanje tveganj, ki jih opredeli. Priporočena vsebina akcijskega načrta je: število tveganj, opis tveganj, ukrep za zmanjševanje tveganj, prednostna naloga, kazalnik, pristojen oddelek/funkcija, rok, stanje izvajanja, nadaljnje spremljanje.

Ukrepe, ki so navedeni v akcijskih načrtih različnih institucij, je treba vključiti v akcijski načrt, ki je priložen nacionalni strategiji za boj proti goljufijam.

2.2.3. Opredelitev in ocena tveganja goljufij v praksi

Opredelitev tveganja goljufij se lahko izvede na več načinov.

Eden od pristopov je ustanovitev delovne skupine (skupina za oceno tveganja goljufij), katere naloga je opredeliti tveganja goljufij in razviti orodje za oceno teh predhodno opredeljenih tveganj. Orodje se lahko v fazi ocenjevanja razširi za nazaj, tako da se vključijo dodatna tveganja, ki jih opredeli kateri koli ocenjevalec.

Med opredeljevanjem tveganj je pomembno analizirati vzrok tveganja, saj bi moral biti ukrep za zmanjševanje tveganj usmerjen k vzroku tveganja. Priporočljivo je, da se vzrok tveganja vključi v opis tveganja.

Pristopu, ki se uporablja pri splošni oceni tveganja, je podoben še en pristop, ki vključuje zbiranje opozorilnih obrazcev, ki jih predložijo zaposleni v organu upravljanja za namen opredeljevanja tveganj. Ta pristop je podrobneje opisan v nadaljevanju.

Vse osebe v organu upravljanja bi morale na zahtevo osebe, odgovorne za obvladovanje tveganj, ali kadar koli po opredelitvi novega tveganja izpolniti **opozorilni obrazec**, ki zagotavlja predhodno oceno tveganja na podlagi dveh kazalnikov, navedenih zgoraj (verjetnost in učinek). Kombinacija ocenjene verjetnosti in ocenjenega učinka predstavlja raven izpostavljenosti tveganju, na podlagi katere se pridobi profil tveganja. Opozorilni obrazec bi bilo treba poslati osebi, odgovorni za obvladovanje tveganj.

Glavne točke **opozorilnega obrazca** bi lahko bile točke, predstavljene v **Prilogi 6 – Glavne točke opozorilnega obrazca**.

Skupina za oceno tveganja goljufij zbira opozorilne obrazce in upošteva isti postopek kot v primeru predhodne ocene tveganja: skupina si z uporabo iste lestvice ustvari svoja mnenja o verjetnosti in učinku posameznega tveganja ter se odloči, ali je tveganje „pomembno“, „nepomembno“ (v tem primeru se opozorilni obrazec arhivira) ali pa je „potrebnih več informacij“.

Sama ocena tveganja zajema naslednje korake: 1) količinsko opredelitev bruto tveganja (obstoječa stopnja tveganja pred začetkom preverjanj organa upravljanja), 2) vrednotenje uspešnosti trenutnih preverjanj, da se zmanjšajo bruto tveganja, in vrednotenje neto/preostalega tveganja (stopnja tveganja po preverjanjih, odvisna od njihove učinkovitosti), 3) vrednotenje uspešnosti načrtovanih preverjanj, da se zmanjšajo neto/preostala tveganja, in 4) opredelitev ciljnega tveganja (tveganja, ki ga organ upravljanja šteje za sprejemljivo/dopustno, ko so vsa preverjanja/pregledi izvedeni in postanejo učinkoviti).

Opredeljena tveganja so evidentirana v **registru tveganj**.

Register tveganj je notranji dokument in orodje za spremljanje vseh organov. Njegova vsebina lahko vključuje: število tveganj, opis tveganj, verjetnost tveganj, učinek in skupno število točk tveganja, ukrepe za zmanjševanje tveganj, pristojni oddelek/funkcijo, rok, opombo glede stanja ukrepa in opombo, ali je tveganje končano ali ne. Register bi bilo treba redno posodablјati (enkrat ali dvakrat na leto ali v skladu s smerjo, v katero se tveganje razvija), da se preveri, ali se ukrepi za zmanjševanje tveganja izvajajo in ali so pričakovani rezultati doseženi. Register tveganj bi lahko imel obliko modela, predstavljenega v **Prilogi 7 – Register tveganj**.

Med **procesom ocene** skupina za oceno tveganja goljufij poleg količinske opredelitve tveganja, ki jo izvede s pomočjo dejavnikov verjetnosti in učinka:

- ✓ opredeli ukrepe za obravnavanje tveganj (ukrepe, ki jih mora izvesti vodstveno osebje),
- ✓ dodeli pristojnosti za ukrepe za obravnavanje tveganj,
- ✓ določi roke itd.

Kot rečeno, so vse te informacije združene v **registru tveganj**.

Skupina za oceno tveganja se lahko odloči, da sodelujoče institucije opozori v primeru velikih tveganj.

Hkrati bi bilo treba na najvišji ravni organov upravljanja pripraviti **začetno izjavo o nameri**, da se dokaže zavezanost k boju proti goljufijam od vsega začetka, in **letno izjavo o napredku** (začetna izjava o nameri bi morala biti preprostejša od letne izjave o napredku, da bi jo bilo lažje upoštevati in bi bilo lažje razumeti navodila organa upravljanja za ukrepanje na področju boja proti goljufijam).

Glavne točke začetne izjave o nameri bi lahko bile točke, predstavljene v **Prilogi 8 – Glavne točke začetne izjave o nameri**.

2.2.3.1. Ocena tveganja goljufij v proračunu SKP

Svetovalec za boj proti goljufijam Generalnega direktorata za kmetijstvo in razvoj podeželja (Evropska komisija) je leta 2016 izdal praktični dokument „Ocena tveganja goljufij in drugih resnih nepravilnosti v škodo proračuna SKP“. Ta nedavni dokument zagotavlja prispevek k ocenam tveganj, ki jih izvajajo države članice in države kandidatke, ter vključuje predloge možnih ukrepov zmanjševanja. Dokument zajema:

- ✓ zunanja tveganja goljufij: goljufije in druge resne nepravilnosti, ki jih storijo končni upravičenci do proračuna SKP;
- ✓ notranja tveganja goljufij: goljufije in druge resne nepravilnosti, ki jih stori osebje nacionalnih organov, ki sodelujejo pri upravljanju sredstev SKP, ter
- ✓ dejanske ukrepe zmanjševanja, ki so navedeni glede na vrsto tveganja.

Čeprav so za zmanjševanje zunanjih tveganj goljufij (zlasti s preprečevanjem, odkrivanjem in odpravljanjem) pristojni organi upravljanja in plačilne agencije v državah članicah, so k zmanjševanju teh zunanjih tveganj goljufij prispevali že številni ukrepi in dejanja na ravni EU¹². Poleg tega Evropska komisija plačilnim agencijam in organom upravljanja ter ustreznim organom v državah kandidatkah pomaga učinkovito in uspešno izvajati nove določbe za preprečevanje goljufij, tako da izdaja smernice in v prostorih držav članic organizira seminarje za boj proti goljufijam.

2.2.4. Orodja IT za opredelitev tveganja

Orodja IT so danes dragoceni instrumenti za analizo vzorcev goljufij in opredelitev sektorjev z velikim tveganjem goljufij. Orodja za podatkovne zbirke, rudarjenje podatkov in vrednotenje tveganj bi bilo treba intenzivno uporabljati, kjer je to mogoče.

Od leta 2012 se krepi vloga organov upravljanja in plačilnih organov pri odkrivanju goljufij, v prihodnjih letih pa bi jo bilo treba še dodatno okrepiti na podlagi novega regulativnega okvira za programsko obdobje 2014–2020. Glede na zapletenost upravljanih operacij in veliko število zadevnih upravičencev se organe upravljanja/plačilne agencije in revizijske organe/organe nadzora poziva, naj svoje revizije in dejavnosti kontrole načrtujejo in usmerjajo na podlagi analize tveganja ter uporabljajo orodja IT, kot so ARACHNE, IMS in orodje za oceno tveganja goljufij (ki ga je razvila Evropska komisija) ter vse primerljive nacionalne alternative.

Komisija meni, da bo sistematična in učinkovita uporaba ustreznih orodij IT nacionalnim organom med drugim pomagala izpolnjevati posebne določbe za preprečevanje goljufij iz novega regulativnega okvira za obdobje 2014–2020 in pozneje.

2.2.4.1. Sistem za upravljanje nepravilnosti (IMS)

V zakonodaji Unije so zaradi zaščite njenih finančnih interesov določene zahteve za poročanje glede področij finančne podpore Unije. Države članice, države kandidatke in

¹² Uredba (EU) št. 1306/2013, Izvedbena uredba Komisije (EU) št. 907/2014 in Izvedbena uredba Komisije (EU) št. 908/2014.

potencialne države kandidatke morajo redno pošiljati poročila o odkritih nepravilnostih, zadevni količini in napredku s tem povezanih upravnih in pravnih postopkov.

Države članice so dolžne poročati v vseh sektorjih proračuna Unije, ki jih upravljajo neposredno države članice (skladi ESI, kmetijstvo, Sklad za azil, migracije in vključevanje/Sklad za notranjo varnost, ribištvo, Sklad za evropsko pomoč najbolj ogroženim) ali države kandidatke in potencialne države kandidatke (instrument za predpristopno pomoč).

V skladu z obveznostmi poročanja EU¹³ morajo države članice, države kandidatke in potencialne države kandidatke Evropski komisiji (OLAF) na četrtnetni ravni na področjih deljenega upravljanja in brez zamud, kar zadeva predpristopno pomoč, poročati o nepravilnostih (goljufive ali negoljufive narave) v zvezi s temi skladi prek sistema za upravljanje nepravilnosti (IMS).

Informacije se uporabljajo za izvajanje analiz tveganja, pripravo poročil in razvoj sistemov za zgodnje opozarjanje, ki prispevajo k učinkovitejši opredelitvi tveganj. Poleg tega analiza rezultatov ukrepov držav članic službam Komisije pomaga oblikovati zakonodajo EU, ki dopušča še manj možnosti goljufij.

Poročanje o goljufijah in drugih nepravilnostih je poleg orodja za dobro finančno poslovanje tudi orodje za obveščanje javnosti, Evropskega parlamenta in držav članic o boju proti goljufijam. Te informacije prispevajo k poročilu o zaščiti finančnih interesov EU v skladu s členom 325 PDEU.

1) Orodje za poročanje

Orodje IMS je predvsem orodje za poročanje. Ima več kot 3 200 uporabnikov v državah članicah, državah kandidatkah in potencialnih državah kandidatkah. Sistem za upravljanje nepravilnosti je edinstvena podatkovna zbirka, v kateri so zbrane podrobne informacije o nepravilnostih in goljufijah.

IMS vsebuje podrobne informacije o:

- ✓ ukrepu podpore, kot je sklad, program, projekt ali proračunska vrstica;
- ✓ finančnih posledicah (odhodkih in nepravilnem/goljufivem znesku);
- ✓ vpletenih osebah in/ali subjektih (ki so storili nepravilnost/goljufijo);
- ✓ kako je bila nepravilnost/goljufija storjena (način delovanja);
- ✓ kdaj je bila nepravilnost/goljufija storjena;
- ✓ kje je bila nepravilnost/goljufija storjena;
- ✓ načinu odkritja nepravilnosti/goljufije;
- ✓ obravnavi primera (upravnem, sodnem ali kazenskem ukrepanju);

¹³ Za povzetek pravnega okvira obveznosti poročanja glej:

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE z naslovom „Methodology regarding the statistical evaluation of reported irregularities for 2015 – Accompanying the document to the PIF Report“ (Metodologija za statistično vrednotenje sporočenih nepravilnosti za leto 2015 – spremni dokument k poročilu o zaščiti finančnih interesov EU) (SWD(2016) 237 final).

http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/methodology_statistical_evaluation_2015_en.pdf.

- ✓ uvedenih sankcijah.

Sistem poročanja je vzpostavljen že več let, količina informacij, zbranih prek njega, pa je izjemnega pomena tako za Evropsko komisijo (OLAF) kot države poročevalke. Olajšuje pridobivanje boljšega znanja o vrstah nepravilnosti/goljufij, vzorcih goljufij, finančnih posledicah, vpletenih osebah, metodah odkrivanja itd. To znanje se lahko uporabi za opredelitev najranljivejših področij proračuna in s tem za sprejemanje ustreznih ukrepov za zmanjševanje tveganj. Prispeva lahko tudi k ozaveščanju osebja, ki deluje na področju sredstev EU, o goljufijah.

V tem smislu IMS ni zgolj orodje za poročanje, ampak tudi orodje za analizo.

2) Orodje za analizo

Sistem za upravljanje nepravilnosti je največja podatkovna zbirka o goljufijah v Evropi, ki se lahko uporablja za analizo goljufij. Odkar je bila aprila 2016 izdana najnovejša različica, IMS omogoča tudi medsektorsko analizo, saj so sporočeni podatki zdaj strukturirani podobno za vse sektorje proračuna v deljenem upravljanju. Nekatere države članice IMS že uporabljajo za vključitev podatkov, ki so na voljo na lokalni ravni, s čimer se krepi njihova analiza vrednotenja tveganj (na primer v Italiji).

Analiza, ki jo v okviru poročila o zaščiti finančnih interesov EU¹⁴ zagotavlja Komisija, temelji predvsem na nepravilnostih, sporočenih prek IMS. Novo vgrajeno analitično orodje bo dano na voljo državam poročevalkam (predvidoma leta 2017), s čimer se bodo dodatno okrepile analitične zmogljivosti. Vse analize, ki temeljijo na podatkih IMS (morda združenih z drugimi nabori podatkov), so zlasti dragocene pri boju proti goljufijam in nepravilnostim, ki škodijo finančnim interesom EU in nacionalnim finančnim interesom.

2.2.4.2. Orodje za vrednotenje tveganj ARACHNE

Komisija je razvila ARACHNE¹⁵, celovito orodje IT za rudarjenje podatkov in obogatitev podatkov, namenjeno podpori organom upravljanja in posredniškimi organom pri njihovih upravnih kontrolah in preverjanjih upravljanja Evropskega sklada za regionalni razvoj, Kohezijskega sklada in Evropskega socialnega sklada. To je zmogljivo orodje za vrednotenje tveganja, ki pomaga preprečevati in odkrivati napake in nepravilnosti pri projektih, upravičencih, pogodbah ter pogodbenih izvajalcih.

Orodje lahko prispeva k izvajanju izboljšanih predhodnih pregledov pred podpisom sporazumov in pogodb o dodelitvi nepovratnih sredstev na podlagi izračunanih kazalnikov tveganja in diagramov razlogov. ARACHNE v fazi izbire, odobritve in izvajanja operacij sistematično zagotavlja informacije o upravičencih projekta, pogodbenih izvajalcih in podizvajalcih, ki temeljijo na tveganjih. Zato se lahko v fazi izbire in odobritve opredelijo tveganja, povezana z navzkrižjem interesov, neskladnostjo s pravili o državni pomoči ali

¹⁴ Poročilo Komisije Evropskemu svetu in Evropskemu parlamentu – Zaščita finančnih interesov Evropske unije – boj proti goljufijam,

https://ec.europa.eu/anti-fraud/reports_sl.

¹⁵ Za več informacij glej listino Arachne V1.0 – 2016-01-07:

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

operativno, upravno in finančno zmogljivostjo podjetij, da izvedejo operacije, ki jih sofinancira EU. Poleg tega med izvajanjem operacij več kazalnikov tveganja zagotavlja dragocena opozorila glede možnih napak ali nepravilnosti na področjih preverjanja, kot so javno naročanje, upravičenost operacij, koncentracija projektov in deležnikov ali kazalniki uspešnosti.

ARACHNE je na voljo vsem državam članicam. Ko se organi upravljanja odločijo, da bodo orodje uporabljali, lahko Evropska komisija zagotovi tehnično podporo za izvajanje in usposabljanje uporabnikov. Uporaba orodja je neobvezna, vendar je priporočljiva, saj lahko pomeni učinkovit in sorazmeren ukrep za preprečevanje goljufij, zlasti v skladu s členom 125(4)(c) Uredbe (EU) št. 1303/2013, kot je navedeno zgoraj.

2.2.4.3. Nacionalne podatkovne zbirke za boj proti goljufijam

PRIMER

Italijanska podatkovna zbirka za boj proti goljufijam

Osrednja služba za usklajevanje boja proti goljufijam (AFCOS) v Italiji je načrtovala razvoj posebne elektronske aplikacije, znane kot D.N.A. (nacionalna podatkovna zbirka za boj proti goljufijam), da bi znatno okrepila ukrepe za boj proti goljufijam, ki pomenijo izgube za proračun EU.

To je v skladu z novimi regulativnimi določbami glede sredstev EU za programsko obdobje 2014–2020, ki določajo, da morajo države članice sprejeti ustrezne ukrepe za preprečevanje goljufij, po možnosti z razvojem orodij IT. Za doseganje tega bo programska oprema za preprečevanje goljufij zasnovana tako, da bo:

- ♦ nadzornim organom (ministrskim ali regionalnim) zagotovila razpoložljivost vseh posameznih in združenih informacij o evropskih tokovih financiranja v zvezi s projekti ali zadevnim območjem,*
- ♦ izvedla „analizo tveganja“ za uporabo na povsem operativni ravni, ki bo namenjena boju proti goljufijam.*

1) Značilnosti in struktura nacionalne aplikacije IT za boj proti goljufijam

Nacionalna aplikacija IT za boj proti goljufijam bi morala vključevati **eno platformo**, ki združuje podatke iz različnih virov. Podatki, vključeni v aplikacijo, bi morali izhajati zlasti iz dveh vrst virov: informacijskih podatkovnih zbirk in operativnih podatkovnih zbirk.

Informacijske podatkovne zbirke vsebujejo informacije o uporabi in cilju tokov financiranja EU, ki jih hranijo organi (ali telesa), pristojni za njihovo upravljanje. V tem okviru bi moral sistem izluščiti informacije v zvezi s:

- ✓ prispevki operativnih programov, ki se financirajo iz strukturnih skladov: informacije, ki jih zbere ministrstvo za gospodarske zadeve in finance ali drug pristojni organ (na primer „Banca Dati Unitaria centrale“, enotna centralna podatkovna zbirka v Italiji);
- ✓ financiranjem v okviru skupne kmetijske politike in skupne ribiške politike: informacije, ki jih zbereta ministrstvo za kmetijsko, živilsko in gozdarsko politiko ter

kmetijska plačilna agencija ali drug pristojni organ (na primer „Sistema Informativo Agricolo Nazionale“ (S.I.A.N.), nacionalni kmetijski informacijski sistem v Italiji);

- ✓ nepravilnostmi in goljufijami, ki povzročajo izgube za proračun EU in ki jih zberejo službe za boj proti goljufijam v posameznih državah članicah, registrirane v sistemu za upravljanje nepravilnosti (IMS), ki ga upravlja Evropski urad za boj proti goljufijam Evropske komisije (OLAF);
- ✓ dodatnimi informacijami, povezanimi z upravljanjem sredstev EU, ki jih uporabljajo regionalne ali druge lokalne uprave (na primer „Sistemi Informativi Locali“, lokalni informacijski sistemi v Italiji).

Operativne podatkovne zbirke vsebujejo informacije, ki se navzkrižno preverijo in združijo s podatki iz informacijskih podatkovnih zbirk z namenom izvedbe analize tveganja:

- ✓ podatkovna zbirka, ki vsebuje davčne informacije glede morebitnih upravičencev do tokov financiranja;
- ✓ podatkovna zbirka, ki vsebuje podatke o podjetjih in finančne podatke podjetij;
- ✓ evidence preteklih kazenskih obsodb, povezanih s posebnimi kaznivimi dejanji (goljufije zoper državo, korupcija, kazniva dejanja v postopkih javnega naročanja itd.), ki vključujejo fizične in pravne osebe;
- ✓ evidence preteklih finančnih izgub v javnem finančnem sektorju, ki jih je mogoče pripisati fizičnim/pravnim osebam.

Informacije iz takšnih podatkovnih zbirk bi bilo treba redno posodablјati v skladu z vnaprej določenimi roki, ki se razlikujejo glede na zadevno podatkovno zbirko.

2) Funkcije podatkovnih zbirk

Ko se informacije iz zgoraj navedenih podatkovnih zbirk izluščijo, bi moral sistem izvesti niz operacij s posebnimi, vnaprej določenimi funkcijami, ki se lahko razdelijo v dve kategoriji: analitične funkcije in informacijske funkcije.

A) Analitične funkcije

Analitične funkcije lahko vključujejo analize konteksta, analize tveganja in analize poročil v zvezi z obdelavo podatkov in navzkrižnim preverjanjem, ki se izvede s programsko opremo za analizo, da se zagotovi jasen pogled na načine razporejanja sredstev EU po državi ali da se opredelijo posamezni primeri, ki kažejo nenavadnosti in bi lahko imeli operativne posledice.

Analiza konteksta je prva funkcija, s katero se pridobijo posebne kombinacije informacij, ki jih vsebujejo izključno informacijske podatkovne zbirke (zlasti enotne podatkovne zbirke, ki jih upravljajo ministrstvo za gospodarske zadeve in finance, ministrstvo za kmetijstvo in regionalne uprave).

Ta funkcija bo zagotovila splošen pregled cilja in uporabe tokov financiranja v Italiji. Izhodišče analize bo zlasti samodejno povezovanje financiranih projektov glede na uporabljena sredstva, vrsto upravičenca, lokacijo in vrsto projekta. Z uporabo filtrov LETO in REGIJA bi sistem na primer pripravil povzetek (v obliki grafa ali razpredelnice) vseh projektov, ki se financirajo v letu in regijah, izbranih pri posamezni vrsti sredstev.

Rezultati bi se lahko še izboljšali s pomočjo ustreznih iskalnih filtrov, s katerimi se med drugim ustvari razvejano drevo, ki kaže stopnje rezultatov, pridobljenih po uporabi posameznih nastavitvev iskanja, ki se vsakokrat izberejo.

Če so začetna točka na primer projekti, ki jih financira Evropski socialni sklad v dani regiji, bi se lahko uporabil „ozemeljski filter“, s katerim se pridobi podatek za vsako posamezno pokrajino v tej regiji (raven podrobnosti, ki se lahko pridobijo z uporabo iste nastavitve za nadaljnjo razdelitev financiranih projektov za vsako posamezno občino).

Analiza tveganja je druga funkcija, ki bi jo morala biti zmožna izvesti platforma za boj proti goljufijam in s katero bi se izluščili sezname upravičencev do javnih sredstev, ki lahko pomenijo tveganje nepravilnosti.

Sistem bi to tveganje izračunal glede na osebe in družbe na podlagi ujemanja posameznih subjektivnih profilov s posebnimi faktorji, določenimi ob vzpostavitvi platforme.

V bistvu bi moral sistem za boj proti goljufijam za vsakega registriranega prejemnika sredstev EU izračunati „splošni indeks tveganja“ s tehtano kombinacijo homogenih kategorij nastavitvev. V sistemu bi na primer lahko bilo nastavljenih pet kategorij vnaprej izbranih nastavitvev za izračun stopnje tveganja upravičencev do sredstev, tj.

- ✓ „predhodne kazenske obsodbe“, s katero se opredelijo vse predhodne kazenske obsodbe (morebitnega upravičenca do sredstev) za goljufije, ki pomenijo izgube za proračun EU ali nacionalni proračun;
- ✓ sistem lahko poleg teh kaznivih dejanj opredeli tudi predhodne obsodbe za druge vrste kaznivih dejanj, ki bi se lahko štela za tesno povezana z goljufijami, ki pomenijo izgube za proračun EU ali nacionalni proračun, kot so kazniva dejanja zoper javno upravo (korupcija ali podkupovanje), davčna kazniva dejanja in pranje denarja, vključno s premoženjskimi koristmi, pridobljenimi z organiziranim kriminalom;
- ✓ evidence predhodnih povzročenih finančnih izgub, s katerimi se opredelijo vse predhodne ugotovitve (v zvezi z morebitnim upravičencem do sredstev);
- ✓ davčno tveganje, ki bi upoštevalo vse anomalije in kršitve v smislu davčnih obveznosti, kot je nepredložitev izjav v skladu z davčno zakonodajo ali kot so primeri, kjer je fizična ali pravna oseba sodelovala v tujih finančnih poslih;
- ✓ tveganje financiranja, opredelitev pogostosti dostopa iste fizične ali pravne osebe do financiranja iz proračuna EU ali neujemanje statutarnega sedeža družbe upravičenke in regije, v kateri je financirani projekt;
- ✓ poslovno tveganje, s katerim bi se ocenili vidiki, ki kažejo anomalije v zvezi s strukturo podjetja in lastniško verigo. To velja za lastništvo delnic v gospodarskih dejavnostih, ki se financirajo ali ki prenehajo kmalu po prejemu plačil.

Ta parametre bi bilo treba upoštevati pri osebah, ki se preverjajo, in drugih posameznikih, ki so povezani s takimi osebami, na primer njihovih družinskih članih, ki živijo z njimi, ali nosilcih funkcij v odvisnih podjetjih.

Rezultati poročila bi morali biti predstavljeni v obliki grafa oziroma tako, da so imena označena z rdečo, rumeno ali zeleno barvo glede na stopnjo tveganja ali pa da se dodeli odstotek, ki označuje stopnjo tveganja pri zadevnih osebah.

S sistemom za preprečevanje goljufij se lahko samodejno ustvarijo **posebna poročila o analizi tveganja**. Ta poročila upoštevajo posebne primere tveganja, ki so pripravljene na podlagi operativnih izkušenj, pridobljenih v sektorju. Nekateri primeri takih posebnih poročil o analizi tveganja so:

- ✓ „izgube za proračun EU“: poročilo bi moralo v ustrezni obliki za posameznega prejemnika vključevati število poročil o goljufijah zoper EU in skupno število poročil o goljufijah, ki bi kazalo nagnjenost k storitvi kaznivih dejanj na tem območju;
- ✓ „lokacija projektov“/„lokacija zemljišča“: poročilo bi lahko izpostavilo vse upravičence do sredstev EU, ki imajo svoje statutarne sedeže v regiji, ki ni regija, v kateri je projekt ali zemljišče (v primeru financiranja v okviru skupne kmetijske politike);
- ✓ „nenavadne okoliščine“: v drugih primerih bi lahko sistem opozoril na možne nepravilnosti, ki se lahko kot take temeljiteje operativno pregledajo. V tem smislu bi se lahko v poročilu o dvojnem zaračunavanju izpostavile osebe, za katere se zdi, da so uporabile iste podporne dokumente za utemeljitev odhodkov (račune) v več kot enem javno financiranem projektu.

b) Informacijske funkcije

Informacijske funkcije, vključno s prilagojenim iskanjem in zavihkom s profilom, zlasti za namene iskanja dejstev, bi vse informacije, ki so v sistemu na voljo glede registriranih oseb, zagotovile zgoščeno in organizirano.

Funkcija prilagojenega iskanja bi morala biti ena od teh funkcij, ki uporabniku omogoča iskanje z izbiro (na ustreznih zaslonih) nekaterih vnaprej določenih nastavitvev, na primer:

- ✓ ozemeljskega področja uporabe projekta,
- ✓ dejanskega prebivališča upravičenca,
- ✓ davčne oznake/identifikacijske številke za DDV.

Funkcija zavihka s profilom bi morala zagotoviti popolno datoteko z informacijami, ki so v sistemu na voljo za posamezno registrirano osebo, vključno z informacijami o njihovi kategoriji tveganja. Ta datoteka bi morala biti na voljo z vnosom davčne oznake ali identifikacijske številke za DDV v ustrezno polje ali s klikom povezav, vključenih v zgoraj opisano orodje za analizo.

Informacije v datoteki morajo biti razdeljene na oddelke, ločene po posameznih predmetih, da se olajša krmarjenje, ki se lahko prilagodi glede na zahteve uporabnika. V oddelku „financiranje“ bi se morale na primer zagotoviti informacije o skupnem številu financiranj z nepovratnimi sredstvi, ki jih prejme posamezna fizična ali pravna oseba, in skupnem znesku teh sredstev. Ta številka bi se nato morala razdeliti glede na vsa leta, v katerih je ta oseba prejela plačila.

Opozoriti bi bilo treba, da mora biti jedro sistema za boj proti goljufijam zavihek s profilom, ki bi moral z izluščanjem in združevanjem informacij, zbranih glede registriranih oseb, sistem spremeniti v nekakšen register prejemnikov sredstev EU.

2.2.5. Viri informacij za opredelitev tveganj

Državam članicam so na voljo številni dokumenti, ki se vsako leto pripravijo na nacionalni in mednarodni ravni. OECD, Mednarodni denarni sklad, Svetovna banka, Evropska komisija in Evropski parlament izdajajo številna poročila, ki so lahko v pomoč državam članicam.

Nekateri novejši dokumenti, ki so lahko zanimivi za države članice in bi se nanje lahko sklicevale, so:

- letna poročila Komisije o zaščiti finančnih interesov EU,
- posebni dokumenti, kot so sezname opozorilnih kazalnikov¹⁶ ter smernice o navzkrižju interesov in ponarejenih dokumentih; priložnik o vlogi revizorjev itd.,
- zbirka anonimiziranih primerov OLAF, povezanih s strukturnimi ukrepi (2011),
- revizijska poročila revizorjev Komisije,
- revizijska poročila Evropskega računskega sodišča,
- revizijska poročila nacionalnih revizijskih organov,
- rezultati preverjanj/pregledov organov upravljanja,
- poročila EU, kot je poročilo o boju proti korupciji v EU,
- študija družbe Price Waterhouse Coopers o stroških korupcije pri javnih naročilih,
- smernice iz strokovnih standardov, ki jih izdaja IASB (MSR), za ocenjevanje/revizijo kontrolnih dejavnosti ter tveganj kontrolnega okolja in postopkov,
- nacionalni portali javnih naročil,
- nacionalna zakonodaja, ki se uporablja,
- okvir za skladnost regulativnih organov za prijavljanje nepravilnosti, goljufije in korupcijo.

Koristni so lahko tudi drugi viri: vprašalniki, delavnice in sestanki z odgovornimi osebami in zaposlenimi, seminarji/konference/dogodki za izmenjavo dobrih praks na nacionalni in mednarodni ravni.

¹⁶ Opozorilni kazalnik je kazalnik morebitne goljufije, korupcije itd. Je znak, da nekaj ni tako, kot bi moralo biti, in da je to morda treba dodatno preiskati.

3. Faza opredeljevanja

3.1. Določanje ciljev

V tem oddelku je opredeljeno določanje ciljev nacionalne strategije za boj proti goljufijam, tj. oblikovanje ukrepov, prek katerih bi cilji morali biti doseženi, in kazalnikov uspešnosti za merjenje rezultatov izvajanja. Cilji nacionalne strategije za boj proti goljufijam kot takšni sestavljajo načrt držav članic za boj proti goljufijam na odhodkovni in prihodkovni strani proračuna za prihodnja leta.

Cilji bi morali biti neposredno in logično povezani z rezultati ocene stanja in rezultati ocene tveganja goljufij, ki sta bili izvedeni v pripravljalni fazi. Prav tako bi morali upoštevati splošne nacionalne prednostne naloge države članice v zvezi z odhodkovno in prihodkovno stranjo proračuna ter bojem proti goljufijam. To pomeni, da bi morali cilji izhajati tudi iz morebitne nacionalne strategije za boj proti goljufijam/korupciji ali biti vsaj povezani z njo, če je že vzpostavljena. Prav tako bi morali biti usklajeni s priporočili EU.

Cilji bi morali biti specifični, merljivi, dosegljivi, realistični/ustrezni in časovno omejeni (cilji po metodi SMART). Ne bi jih smelo biti preveč, da se omogočita ustrezno in realistično izvajanje ter spremljanje nacionalne strategije za boj proti goljufijam. Jasno bi morali določati in izražati prednostne naloge, ki jih je država članica določila za boj proti goljufijam. Cilji bi morali biti uresničljivi ob upoštevanju razpoložljivih virov.

Ubeseditev vsakega cilja bi morala biti dinamična in kazati smer, ki ji je treba slediti. Na primer cilj, izražen kot „gradnja zmogljivosti“, ni smiseln. Ubeseditev „krepitev upravne zmogljivosti za boljše soočanje z goljufijami, ki škodijo proračunu EU in nacionalnemu proračunu,“ je pomensko bolj opredeljena.

Cilji bi morali zajemati vse faze cikla boja proti goljufijam. Pomembno je, da se upoštevajo vse faze, in sicer preprečevanje, odkrivanje, preiskovanje/pregon ter izterjave/sankcije. Vendar faze cikla boja proti goljufijam niso ločene, ampak tesno povezane. Zagotavljanje pravega toka informacij in sodelovanja med subjekti, pristojnimi za posamezno fazo, je prav tako pomembno kot obravnavanje vsake faze posebej.

S hitrim posredovanjem ključnih informacij in polnim sodelovanjem med organi pregona ter organi upravljanja, organi za potrjevanje ali revizijskimi organi pred preiskavami, med njimi in po njih se bo zagotovilo, da bodo preiskave učinkovite. Poleg tega se bo organom upravljanja omogočilo, da sprejmejo pravilno odločitev o spremljanju datotek, zlasti v zvezi s preventivnimi ukrepi, kot je blokiranje ali začasna prekinitev plačil. Poleg izterjave tudi visoka raven odzivnosti in ustreznosti sprejetih ukrepov močno odvrača od goljufij.

Spodaj je navedenih nekaj primerov ciljev:

- zagotavljanje okolja, ki ne dopušča možnosti goljufij (vzpostavitev ustreznega pravnega okolja),
- spodbujanje preprečevanja goljufij med javnostjo in med osebjem,
- izboljševanje učinkovitosti kontrol v čim večji meri,

- uvedba politike glede prijavljanja nepravilnosti,
- uvedba programov izobraževanja, usposabljanja in ozaveščanja o goljufijah,
- zagotovitev zanesljivega sistema izterjav za nastale izgube.

Za predlogo glejte **Prilogo 9 – Predloga za določanje ciljev**. Poleg tega lahko dokument z naslovom „Practical steps towards the drafting of national anti-fraud strategy“¹⁷ (Praktični koraki za pripravo nacionalne strategije za boj proti goljufijam) služi za zgled, kako se lahko cilji strukturirajo in neposredno povežejo z rezultati faze ocenjevanja.

3.2. Določanje ukrepov

Cilji odražajo načrtovane rezultate, ukrepi pa kažejo pot za doseganje teh rezultatov. Ukrepi so torej natančnejši od ciljev. Poleg tega se lahko en cilj uresniči z izvajanjem več kot enega ukrepa. Zato je pomembno izbrati ukrep ali ukrepe, ki so najuspešnejši in najučinkovitejši, kar zadeva doseganje cilja. Vsak ukrep bi moral spremljati tudi ustrezen kazalnik uspešnosti.

Nekateri možni ukrepi za obravnavanje bi lahko bili:

- ✓ vzpostavitev politike glede prijavljanja nepravilnosti;
- ✓ krepitev usklajevanja in sodelovanja med pristojnimi nacionalnimi organi na področju izmenjave znanja o vzorcih goljufij;
- ✓ krepitev zakonodaje in metodoloških smernic;
- ✓ ozaveščanje javnosti;
- ✓ opredelitev postopka za obravnavanje odkritih nepravilnosti in sumov goljufij v zvezi z odhodkovno in prihodkovno stranjo proračuna;
- ✓ razvoj zmogljivosti orodja za rudarjenje podatkov in vrednotenje tveganj za ugotovitev dejavnikov tveganja na ravni posameznih projektov;
- ✓ krepitev sodelovanja med organi državne uprave, ki sodelujejo pri javnih naročilih in nadzoru konkurence;
- ✓ krepitev integritete in preprečevanje navzkrižja interesov pri javnih naročilih;
- ✓ priprava priročnika za javne uslužbenke, ki sodelujejo pri javnih naročilih, za boj proti nepravilnostim, goljufijam in korupciji v zvezi s sredstvi EU;
- ✓ krepitev izmenjave izkušenj med nacionalnimi organi in evropskimi partnerji (uradom OLAF, pristojnimi generalnimi direktorati Komisije in drugimi državami članicami).

¹⁷ Sklic: Ares(2015)5642419 – 7. 12. 2015.

Primer ukrepov, povezanih s cilji:

Cilji	Ukrepi
Zagotavljanje okolja, ki ne dopušča možnosti goljufij (vzpostavitev ustreznega pravnega okolja)	Analiza sedanjega pravnega okvira, ki ureja preiskave in pregon goljufij zoper finančne interese EU v sodelovanju s preiskovalnimi in sodnimi organi
	Priprava in sprejetje sprememb veljavnih predpisov ali sprejetje novih predpisov na podlagi rezultatov analize pravnega okvira, ki ureja preiskave in pregon goljufij zoper finančne interese EU
Spodbujanje preprečevanja goljufij med javnostjo in osebjem	Priprava in sprejetje komunikacijske strategije, ki je posebej namenjena preprečevanju nepravilnosti in goljufij na odhodkovni in prihodkovni strani proračuna ter jo je treba vključiti v splošno komunikacijsko strategijo
	Izvajanje komunikacijskih dejavnosti v skladu s komunikacijskim akcijskim načrtom, ki je priložen komunikacijski strategiji
Krepitev pregona primerov	Celostna ocena potreb glede usposabljanja
	Vzpostavitev/sprememba programov usposabljanja, da bodo izpolnjevali potrebe zaposlenih v organih sistema upravljanja in nadzora, preiskovalnih organih ter sodnih organih glede usposabljanja
	Organizacija ustreznih usposabljanj za zaposlene v organih sistema upravljanja in nadzora, preiskovalnih organih ter sodnih organih

Uporaben ukrep, ki lahko prispeva k številnim ciljem, je mednarodno sodelovanje v obliki študijskega obiska.

Študijski obisk je kratek obisk, ki traja omejeno časovno obdobje (nekaj dni ali tednov) v državi gostiteljici in je namenjen posamezniku ali skupini. Običajno vključuje predstavitve in obiske lokalnih institucij. Poleg tega je odlična priložnost za razprave v forumih, izmenjavo informacij in izkušenj ter učenje o temah skupnega zanimanja. Posebna dodana vrednost študijskega obiska je priložnost za navezovanje stikov in vzpostavitev omrežij med kolegi iz različnih držav.

Skupno delo, razprave o s službo povezanih vprašanjih in izmenjava različnih stališč zagotavljajo organizatorjem in udeležencem tudi trdno podlago za izboljšanje njihovih delovnih metod/postopkov in so lahko koristni za prihodnje skupne projekte.

PRIMER

Študijski obiski, ki jih je izvedla Hrvaška

V okviru programov TAIEX in Hercule II so predstavniki Službe za boj proti nepravilnostim in goljufijam (v nadaljnjem besedilu: SCIF) iz Hrvaške obiskali bolgarsko AFCOS, malteško AFCOS in DLAF (Romunija). Študijski obiski so bili zelo uspešni. Zato so kolegi iz držav gostiteljic (Malte, Bolgarije in Romunije) obiskali Hrvaško, da bi si izmenjali še več znanja in izkušenj, ki so jih pridobili pri svojem delu, ne le s predstavniki SCIF, ampak tudi s predstavniki drugih nacionalnih institucij.

3.3. Določanje kazalnikov uspešnosti

Kazalniki uspešnosti so ključni elementi, ki bodo pokazali dosežen napredek ali rezultate pri doseganju ciljev. Uporabili se bodo za poročanje o strategiji za boj proti goljufijam in prispevali k oceni učinka izvajanja strategije.

Kazalniki uspešnosti so lahko količinski ali kakovostni.

- ✓ Količinski kazalnik je lahko:
 - število: npr. število podpisanih sporazumov o sodelovanju med pristojnimi organi (npr. revizijskimi organi in sodnimi organi) (kosi);
 - odstotek, ki kaže stanje: npr. število usposabljanj (kosi)/število udeležencev po programih (posamezniki)/leto;
 - odstotek, ki kaže dosežen napredek: npr. $FC(\text{leto } N) - FC(\text{leto } N - 1) / FC(\text{leto } N - 1) * 100$ – (kjer je FC število primerov sumov goljufij, ki so jih organi upravljanja, organi za potrjevanje ali revizijski organi predali sodnim organom).
- ✓ Kakovostni kazalnik je lahko:
 - izjava z odgovorom „da“ ali „ne“: npr. etični kodeks: da;
 - ocena stopnje skladnosti na podlagi lestvice (velika, srednja, majhna).

Kakovostni kazalnik se lahko šteje za bolj subjektivnega od količinskega kazalnika. Vendar je lahko tudi ustrežnejši in bolj smiseln kot količinski kazalnik. Poleg tega bi bilo treba upoštevati, da se kazalnikov ne bi smelo analizirati in nanje podajati pripomb kot na samostojne informacije, temveč ob upoštevanju konteksta in drugih kazalnikov. Njihova določitev in/ali izračun bi morala biti lahka. To pomeni, da njihovo vrednotenje ne bi smelo biti težko delo, temveč bi moralo temeljiti na obstoječih in zanesljivih orodjih (kot je obstoječa podatkovna zbirka za usposabljanja, prijavljanje primerov goljufij (IMS) itd.), iz katerih se lahko zlahka in hitro izluščijo ključni elementi. Njihovo preverjanje bi moralo biti preprosto, da se zagotovita popolna preglednost in zaupanje javnosti. Dobro izbrani kazalniki bodo ključni za ocenjevanje učinka izvajanja strategije ter s tem za pravočasno posodabljanje

in/ali revidiranje strategije. Kazalniki so zato bistveni elementi strategije za boj proti goljufijam, s katerimi se meri njen napredek pri doseganju ciljev.

Primeri kazalnikov

Cilji	Ukrepi	Kazalniki
Zagotavljanje okolja, ki ne dopušča možnosti goljufij (vzpostavitev ustreznega pravnega okolja)	Izvedba analize pravnega okvira, ki ureja preiskave in pregon goljufij zoper finančne interese EU, v sodelovanju s preiskovalnimi in sodnimi organi	Opravljen analiza pravnega okvira, ki ureja preiskave in pregon goljufij zoper finančne interese EU Poročilo o analizi pravnega okvira, ki ureja preiskave in pregon goljufij zoper finančne interese EU, ki ga pripravijo in potrdijo vsi deležniki
	Priprava in sprejetje sprememb veljavnih predpisov ali sprejetje novih predpisov na podlagi rezultatov analize pravnega okvira, ki ureja preiskave in pregon goljufij zoper finančne interese EU	Število sprememb predpisov na leto
Spodbujanje preprečevanja goljufij med javnostjo in osebjem	Priprava in sprejetje komunikacijske strategije, ki je posebej namenjena preprečevanju nepravilnosti in goljufij na odhodkovni in prihodkovni strani proračuna ter jo je treba vključiti v splošno komunikacijsko strategijo	Pripravljena in sprejeta komunikacijska strategija, ki je posebej namenjena preprečevanju nepravilnosti in goljufij na odhodkovni in prihodkovni strani proračuna
	Izvajanje komunikacijskih dejavnosti v skladu s komunikacijskim akcijskim načrtom, ki je priložen komunikacijski strategiji	V skladu s komunikacijskim akcijskim načrtom, ki je priložen komunikacijski strategiji, ki je namenjena preprečevanju nepravilnosti in goljufij na odhodkovni in prihodkovni strani proračuna
Krepitev pregona primerov	Ocenjevanje potreb glede usposabljanja na področju zaščite finančnih interesov EU	Izvedena analiza potreb glede usposabljanja Pripravljena strategija za izobraževanje na področju zaščite finančnih interesov EU
	Vzpostavitev/sprememba programov usposabljanja na področju boja proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom EU, tako da se bodo izpolnile potrebe preiskovalnih in sodnih organov po usposabljanju	V skladu s strategijo za izobraževanje na področju zaščite finančnih interesov EU

	Organizacija ustreznih usposabljanj na področju boja proti goljufijam na odhodkovni in prihodkovni strani proračuna za zaposlene v preiskovalnih in sodnih organih	Število preiskovalcev, usposobljenih na področju boja proti goljufijam na odhodkovni in prihodkovni strani proračuna Število tožilcev, usposobljenih na področju boja proti goljufijam na odhodkovni in prihodkovni strani proračuna
Zagotovitev zanesljivega sistema izterjav za nastale izgube		Povprečni znesek sredstev, izterjanih prek sodišč

4. Priprava akcijskega načrta

4.1. Vsebina akcijskega načrta

Strategijo za boj proti goljufijam bi moral spremljati podroben akcijski načrt, ki bi na podlagi ciljev določal dejanja/ukrepe. Akcijski načrt bi morala pripraviti služba, pristojna za nacionalno strategijo za boj proti goljufijam, s podporo ustanovljene skupine strokovnjakov. To je faza, v kateri je potrebno sodelovanje vseh vključenih organov za zagotovitev, da imajo vsi možnost izpolniti nalogo in so jo zmožni izpolniti ter da so pogoji smiselno določeni in upoštevajo vse potrebne postopke. To je ključno zlasti v primerih, ko ima izvedbeni organ omejene zakonske pristojnosti za zagotovitev izpolnjevanja ukrepov, saj v nasprotnem primeru akcijski načrt ne bo imel praktičnega učinka.

V tej fazi premisleki o stroškovni učinkovitosti in razpoložljivost človeških virov postaneta ključni vprašanji. Glavna prizadevanja bi bilo treba osredotočiti na prednostne ukrepe. Rezultati ocene stanja in ocene tveganja goljufij bi morali zagotoviti jasen pregled nad prednostnimi nalogami.

Države članice imajo na voljo veliko različnih orodij za oblikovanje učinkovitih in uspešnih ukrepov. Morale bi premisliti o ukrepih na naslednjih področjih:

- priprava zakonodaje,
- organizacija,
- upravljanje,
- postopki,
- sredstva in viri,
- sodelovanje med pristojnimi organi na nacionalni ravni in
- sodelovanje na ravni EU (s Komisijo in drugimi državami članicami).

Akcijski načrt temelji na opredeljenih ***prednostnih nalogah*** in z njimi povezanih ciljih. Ustreznim organom dodeljuje odgovornost za izvajanje teh prednostnih nalog in ustrezno spremljanje. Te prednostne naloge bi morale predstavljati glavna področja, na katerih lahko strategija prispeva k izboljšanju ukrepov za preprečevanje goljufij. Prav tako bi moral akcijski načrt določati odgovornosti posameznih akterjev/partnerjev AFCOS znotraj države članice s podporo drugih partnerjev, npr. EU in/ali nacionalnih institucij, kjer je to ustrezno.

Akcijski načrt bi moral vključevati posebne ***naloge***, dodeljene ustreznim subjektom, ki so odgovorni za njihovo izvajanje, ter roke za njihovo izpolnitev. Te naloge bi bilo treba razdeliti na področja, ki so navedena v nacionalni strategiji za boj proti goljufijam in so v skladu z njo.

Vsako nalogo je treba proučiti glede na doseganje sinergije in spodbujanje celostnega pristopa. Akcijski načrt mora na primer upoštevati dejstvo, da se sredstva EU uporabljajo za izboljšanje življenjskih pogojev državljanov EU, zagotavljanje rasti in ustvarjanje delovnih mest. Doseganje tega cilja je ogroženo, če se sredstva iz proračuna nepravilno uporabljajo.

Posamezni ukrepi se lahko izvedejo v obliki projektov, da se dosežejo cilji, določeni v strategiji za boj proti goljufijam. Za izvajanje nacionalne strategije za boj proti goljufijam in spremljajočega akcijskega načrta bi bilo treba v vsaki državi članici vzpostaviti strukturirano mrežo organov. Njena naloga bi bila zagotoviti, da se nacionalna strategija za boj proti goljufijam in akcijski načrt sistematično izvajata, ocenjujeta in spremljata ter po potrebi posodabljata in revidirata.

4.2. Obdobje, ki ga zajema akcijski načrt

Akcijnski načrt temelji na prednostnih nalogah, opredeljenih v nacionalni strategiji za boj proti goljufijam, in z njimi povezanih ciljih, zato bo vključeval posebne naloge. To pomeni, da se bo akcijski načrt v svojem obdobju izvajanja stalno posodabljal ali spreminjal. Predlagani pristop ne zajema povezovanja trajanja akcijskega načrta s trajanjem strategije. Nacionalna strategija za boj proti goljufijam mora predstavljati splošne smernice za države članice, določene v okviru trajanja večletnega finančnega okvira ali zunaj njega, akcijski načrt pa bo zajemal izvajanje posebnih nalog.

Priporoča se, da se določi **letni** akcijski načrt, ki se bo ocenil ob koncu vsakega koledarskega leta.

PRIMER

Akcijnski načrt Bolgarije

V Republiki Bolgariji nacionalno strategijo za preprečevanje nepravilnosti in goljufij, ki škodijo finančnim interesom Evropske unije, ter boj proti njim za obdobje 2014–2020 spremlja akcijski načrt za obdobje 2015–2016, ki je že bil posodobljen za leto 2016. Bolgarska izkušnja kaže, da je tudi dveletni načrt predolg ter ne bi mogel najbolje obravnavati trenutnih nalog in vprašanj strategije. Z letom 2017 je treba načrt določiti v časovnih okvirih koledarskega leta, pri čemer se bo ocenil ob koncu vsakega koledarskega leta.

Oceno akcijskega načrta bi bilo treba izvajati redno (v razmiku od pol leta do dveh let). Napredek bi bilo treba občasno primerjati s cilji, strategijo pa bi bilo treba posodobiti v skladu z rezultati te primerjave. Pokazalo se je, da je izvedljivo, če se akcijski načrt objavi kot ločen dokument, zaradi česar strategije ne bo treba spremeniti vsakič, ko se akcijski načrt oceni in revidira.

4.3. Možna vloga AFCOS pri pripravi akcijskega načrta

Izvajanje akcijskega načrta bi lahko spremljala nacionalna služba za usklajevanje boja proti goljufijam (v nadaljnjem besedilu: AFCOS), kar je odvisno od obstoječe organizacije v vsaki državi članici. AFCOS lahko ima vodilno vlogo ter mobilizira zadevne partnerje in jih

spodbudi, da predlagajo ukrepe in se zavežejo k rezultatom v smislu kazalnikov ali končnih izidov.

AFCOS bi lahko vsako leto predstavila poročilo o izvajanju akcijskega načrta (ki bi zajemalo obdobje od 1. januarja do 31. decembra). Po dveh letih bi lahko pripravila pregled akcijskega načrta v obliki, podobni sprejetemu načrtu.

III. Ocenjevanje in posodabljanje nacionalne strategije za boj proti goljufijam

Namen spremljanja in ocenjevanja nacionalne strategije za boj proti goljufijam je ugotoviti, ali je zasnovana tako, da se pridobi zagotovilo glede doseganja ciljev v smislu učinkovitosti in uspešnosti boja proti goljufijam in zaščite finančnih interesov EU.

Strategija bi torej morala biti dinamičen dokument, ki se prilagaja in spreminja ob upoštevanju glavnih strukturnih in/ali organizacijskih sprememb, razvoja vzorcev goljufij, ki se lahko sčasoma pojavijo, itd.

1. Ocenjevanje strategije

Z merili za ocenjevanje bi bilo treba ugotoviti:

- ✓ do katere mere rezultati izvajanja strategije ustrezajo ciljem, določenim v strategiji;
- ✓ razmerje med dejansko nastalimi stroški za doseganje pričakovanih rezultatov in stroški, ki so bili načrtovani v času oblikovanja strategije;
- ✓ izpolnjevanje dejavnosti in rokov, določenih v akcijskem načrtu.

Da bosta spremljanje in ocenjevanje nacionalne strategije za boj proti goljufijam čim bolj enostavna, bi lahko bilo koristno v ta namen pripraviti smernice ali priročnike.

Pri spremljanju in ocenjevanju bi morala imeti vodilno vlogo nacionalna AFCOS ali drug ustrezen subjekt, ki usklajuje izvajanje nacionalne strategije za boj proti goljufijam. Po potrebi lahko takšen subjekt imenuje vlada. Bistveno je, da bi moral takšen subjekt pridobiti polno politično podporo vlade države članice, da se zagotovi nemoten postopek spremljanja in ocenjevanja.

Imenovani subjekt bi moral zbrati podatke in informacije deležnikov:

- subjektov, pristojnih za upravljanje, izvajanje, potrjevanje, revizijo, preiskovanje, kazenski pregon in uvedbo sankcij (npr. organov upravljanja, organov za potrjevanje, revizijskih organov, organov nadzora, preiskovalnih organov, posredniških organov, AFCOS, sodišč itd.);
- obravnavati bi bilo treba tudi subjekte, pristojne za nadzor in spremljanje, povezano s projekti, ki se financirajo s sredstvi Unije (npr. organe za varstvo konkurence, organe za javna naročila, davčne organe in carinske organe).

Za ustrezno ocenjevanje nacionalne strategije za boj proti goljufijam je bistveno zagotoviti nemoteno sodelovanje z različnimi deležniki na področju boja proti goljufijam. Poleg tega je lahko pri ocenjevanju koristno sodelovanje s strokovnjaki iz nevladnih organizacij, na primer za krepitev nepristranskega mnenja o procesu in spodbujanje vključenosti širše javnosti.

Spremljanje je lahko stalno ali redno. Praviloma se zanj uporabljajo količinske metode in ni osredotočeno na vzročnost. Namenjeno je zbiranju podatkov o izpolnjevanju določenih nalog, ciljev in ravni.

Ocenjevanje bi bilo treba izvajati redno v določenih časovnih okvirih (npr. vsakih šest mesecev ali vsako leto oziroma vsako drugo leto, kratkoročno, srednjeročno, dolgoročno). Pri izvajanju vmesnega ali srednjeročnega ocenjevanja je koristno proučiti, ali je treba posodobiti strategijo, da se zagotovi doseganje določenih ciljev. Pripraviti bi bilo treba vmesno poročilo o ocenjevanju.

Končno ocenjevanje bi bilo treba izvesti ob koncu obdobja, določenega v strategiji. Količinsko bo opredelilo rezultate izvajanja, poleg tega pa bo podlaga za naslednjo strategijo.

Osredotočeno bi moralo biti na sistem izvajanja ter opredeliti prednosti in pomanjkljivosti, ki vplivajo na zmožnost deležnikov na področju boja proti goljufijam za odkrivanje in odpravljanje tveganj goljufij. Končno ocenjevanje opredeljuje razloge za nedoseganje ciljev in neizpolnjevanje prednostnih nalog.

Posebno pozornost bi bilo treba nameniti temu, ali so bili rezultati analize tveganja goljufij vključeni v nacionalno strategijo za boj proti goljufijam.

Vendar izvedba ocenjevanja ni končni cilj. Ustrezno ocenjevanje bi moralo:

- ✓ zajeti celoten cikel boja proti goljufijam in vse dele nacionalne strategije za boj proti goljufijam, vključno s spremljajočim akcijskim načrtom;
- ✓ proučiti, ali in do kakšne mere so opredeljeni ukrepi in dejavnosti ustrezni, uspešni in učinkoviti, kar zadeva določene cilje;
- ✓ določiti razmerje med dejansko nastalimi stroški za doseganje pričakovanih rezultatov in stroški, ki so bili načrtovani v času oblikovanja strategije;
- ✓ določiti, do katere mere so bile izvedene dejavnosti in spoštovani roki iz akcijskega načrta;
- ✓ ugotoviti, katere izboljšave so bile izvedene ter kateri so trendi in posledice za naslednje obdobje;
- ✓ prispevati k oblikovanju jasne slike napredka, doseženega na področju boja proti goljufijam;
- ✓ prispevati k prilagoditvi funkcionalnih mehanizmov, instrumentov in orodij za preprečevanje goljufij, izvedbi popravkov ter ustrezni spremembi/posodobitvi nacionalne strategije za boj proti goljufijam in njenega akcijskega načrta. Upoštevati bi bilo treba tako strukturne in/ali organizacijske spremembe, ki so lahko nastale, kot trende na področju vzorcev goljufij;
- ✓ vključevati predloge za natančno opredelitev sprememb nacionalne strategije za boj proti goljufijam in njenih sestavnih delov, da bi se povečali učinkovitost in uspešnost zaščite finančnih interesov Unije;
- ✓ navesti sklepe, ki bi prispevali k pripravi priporočil za posodobitev in prilagoditev dokumenta, da bi se zagotovil viden napredek ter dosegli oprijemljivi izidi in rezultati na področju boja proti goljufijam in zaščite finančnih interesov EU;
- ✓ predlagati rešitve za težave in načine za odpravo ovir za ustrezno izvajanje nacionalne strategije za boj proti goljufijam.

Predložene/pridobljene informacije morajo vključevati dovolj jasne in tehtne podatke, ki jih je treba uporabiti pri ocenjevanju ukrepov in nalog, določenih v akcijskem načrtu nacionalne strategije za boj proti goljufijam.

Ključno vprašanje, ki ga je treba postaviti pri ocenjevanju kazalnikov, je, ali lahko posamezen količinski kazalnik zagotovi smiselne, objektivne in prepričljive informacije. Poleg tega se lahko prouči vzročna povezava (tj. „če – potem“) med dejavnostmi in rezultati. Ocenjevalec lahko postavi vprašanja, kot so: Kaj se zgodi, če se analiza tveganja ne izvede? Kaj se zgodi, če posamezen kazalnik ni merljiv? Kakšne so posledice, če ni sprememb?

Za poglobljen vpogled v dosežen napredek in trende na področju vzorcev goljufij in boja proti goljufijam bi moral biti poudarek metodologije na kakovostnih kazalnikih (npr. pridobivanje novih spretnosti in znanj oseb, ki sodelujejo pri zaščiti interesov Unije, odprava vrzeli v zakonodaji in priprava predlogov za zakonodajo, ki ne dopušča možnosti goljufij), ki izražajo količinske podatke (npr. ukrepe, sprejete v zvezi s količino, številom, odstotki itd.).

Pripraviti bi bilo treba tudi poročilo o vmesnem in končnem ocenjevanju. Poročilo bi moralo vključevati:

- ✓ opis metodologije ocenjevanja,
- ✓ oceno ravni doseganja ciljev,
- ✓ sklepe in priporočila za nadaljnje spremljanje, ki bi morali biti oblikovani jasno in nedvoumno, lahko razumljivi, temeljiti na preverljivih ugotovitvah ter se odzivati na opredeljena tveganja goljufij in težave.

2. Posodabljanje strategije

Posodabljanje in prilagajanje strategije lahko zajemata:

- posodabljanje in/ali revidiranje ciljev,
- prilagajanje načrtovanja in upravljanja virov,
- prilagajanje kazalnikov,
- posodabljanje rokov,
- prilagajanje in/ali posodabljanje obstoječih ukrepov in dejavnosti;
- uvedbo novih ukrepov in dejavnosti.

Rezultate vsake ocene nacionalne strategije za boj proti goljufijam bi bilo treba sporočiti deležnikom, ki sodelujejo v boju proti goljufijam, in jih objaviti v letnem poročilu.

Posodobitev akcijskega načrta in strategije za daljše obdobje, kot ga zajemata zdaj:

Posodobila bi se lahko tako vsebina nacionalne strategije za boj proti goljufijam in akcijskega načrta kot tudi časovni okvir, ki ga zajemata. Ker akcijski načrt temelji na prednostnih nalogah, opredeljenih v nacionalni strategiji za boj proti goljufijam, in z njimi povezanih ciljih, bo zajemal posebne naloge in se bo torej v svojem obdobju uporabe stalno posodabljal ali spreminjal, vendar se ne bi smel podaljšati toliko, da bi zajemal daljše obdobje kot strategija. Priporoča se, da se določi letni akcijski načrt, ki se bo ocenil ob koncu vsakega

koledarskega leta. Kar zadeva nacionalno strategijo za boj proti goljufijam, je posodobitev strategije ustrežnejša, če ni povezana s sedanjim obdobjem operativnega programa.

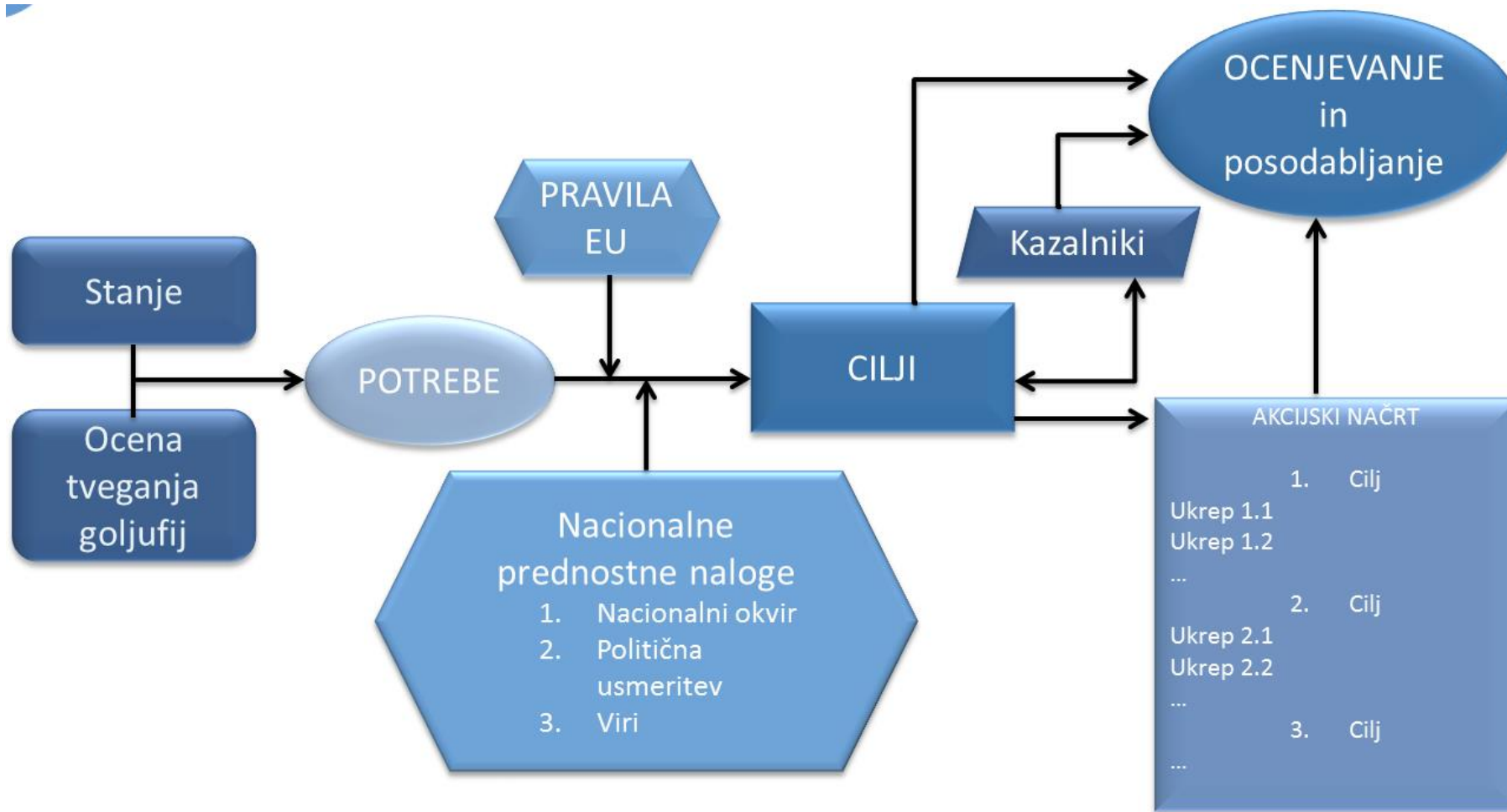
Pri posodobitvi bi bilo treba upoštevati različne dejavnike, kot so:

- Katero obdobje strategija/akcijski načrt obravnava zdaj?
- Zakaj je treba strategijo/akcijski načrt podaljšati?
- Ali so kazalniki strategije/akcijskega načrta izpolnjeni?
- Ali ima podaljšanje sedanje strategije/akcijskega načrta prednost pred pripravo novega?
- Ali je na ravni EU/nacionalni ravni nov regulativni okvir, zaradi katerega so potrebne večje spremembe?
- Ali se sedanje programsko obdobje končuje?

S postopkom posodabljanja strategije/akcijskega načrta bi se lahko okrepili znanje in izkušnje glede njunega oblikovanja.

Priloge

Priloga 1 – Shematski prikaz procesa priprave nacionalne strategije za boj proti goljufijam



Priloga 2 – Predloga za strukturo nacionalne strategije za boj proti goljufijam

1. Uvod/Splošno ozadje

V tem poglavju bi moral biti vključen pravni okvir (npr. sklicevanje na nacionalni pravni okvir in pravni okvir EU), opredeljeno področje uporabe strategije v skladu z glavnimi nacionalnimi prednostnimi nalogami glede boja proti goljufijam, korupciji oziroma vsem nezakonitim dejavnostim ter navedene pristojna služba in institucije, ki sodelujejo v procesu priprave, izvajanja in spremljanja strategije. Poleg tega bi bilo treba navesti povezavo z drugimi nacionalnimi strategijami/politikami. Natančneje bi to poglavje moralo vsebovati:

1.1 Pravni okvir

- ✓ sklice na evropsko pravno okolje: pogodbe, uredbe itd.;
- ✓ sklice na nacionalni pravni okvir;
- ✓ sklice na glavne nacionalne prednostne naloge, ki lahko vplivajo na boj proti goljufijam, korupciji ali katerim koli drugim nezakonitim dejavnostim;
- ✓ sklice na druge nacionalne strategije/politike za boj proti goljufijam, korupciji in vsem vrstam finančne kriminalitete; npr. za boj proti korupciji, organiziranemu kriminalu, pranju denarja itd. V idealnem primeru bi morale biti te strategije povezane z nacionalno strategijo za boj proti goljufijam;
- ✓ splošno zavezanost glede politike in pripravljenost organov, da si prizadevajo za boj proti goljufijam, zlasti v zvezi s sredstvi EU, ter
- ✓ morebitno povezavo z drugimi nacionalnimi politikami ali prednostnimi nalogami politik;

1.2 Institucionalni okvir

- ✓ navedbo nacionalnega subjekta/ministrskega oddelka, ki je odgovoren za pripravo strategije (in akcijskega načrta) ter spremljanje njenega izvajanja;
- ✓ navedbo ministrstev/organov/služb, ki sodelujejo pri spremljanju sredstev EU in pri boju proti goljufijam/korupciji ali katerim koli drugim nezakonitim dejavnostim, ki škodijo proračunu EU;
- ✓ vrsto organizacije za spremljanje sredstev EU: centralizirana, decentralizirana ali druga;

1.3 Namen strategije

- ✓ opis namena strategije in ključnih premislekov, ki so bili razlog za njeno vzpostavitev;
- ✓ navedbo obdobja, ki ga zajema strategija;

1.4 Metodologija

- ✓ pojasnitev podlage, na kateri temelji strategija (viri informacij, kot so ocena tveganja, medinstitucionalne delovne skupine, vprašalniki itd., in kako so bile informacije pridobljene).

2. Pripravljalna faza: ocena stanja in ocena tveganja goljufij

Namen tega poglavja je:

- ✓ opredeliti glavna področja, na katerih so bile med pregledom stanja ugotovljene prednosti in pomanjkljivosti, ter navesti indice v zvezi z razlogi za te slabosti. Ni treba podrobno opisati vsakega področja (zakonodaja, organizacija, upravljanje in akterji, postopki, sredstva in viri, sodelovanje med pristojnimi organi na nacionalni ravni in sodelovanje na ravni EU), temveč se je treba osredotočiti na glavna področja, za katera je bilo ugotovljeno, da jih je mogoče izboljšati, in na katera se bodo nanašali posamezni cilji;
- ✓ pripraviti povzetek glavnih ugotovitev ocene tveganja goljufij in se osredotočiti na tiste ugotovitve, pri katerih bo potreben poseben vložek v okviru strategije;
- ✓ navesti ugotovitve glede področij, za katera bi morala strategija zagotoviti odgovor za zapolnitev vrzeli in dodano vrednost v boju proti goljufijam;
- ✓ navesti načela in vrednote, ki spremljajo strategijo;
- ✓ zagotoviti seznam ciljev in vsakega na kratko opisati. Sklicevati bi se bilo treba tudi na ugotovljene potrebe.

3. Faza opredeljevanja: cilji in kazalniki uspešnosti

V fazi opredeljevanja bi bilo treba določiti cilje in z njimi povezane kazalnike uspešnosti. Cilji predstavljajo potrebe države članice ter prispevajo k opisu načrta in vizije držav članic pri njihovem boju proti goljufijam. Na podlagi ciljev bi bilo treba oblikovati konkretne ukrepe. Poleg tega bi bilo treba opredeliti kazalnike uspešnosti, ki ustrezajo posameznim ukrepom, saj bodo prispevali k ocenjevanju doseženega napredka. Cilje in ukrepe je treba vključiti v akcijski načrt.

Cilje bi bilo treba določiti ob upoštevanju vseh faz cikla boja proti goljufijam: (1) preprečevanje goljufij, (2) odkrivanje goljufij, (3) preiskovanje in pregon ter (4) izterjave in sankcije. V idealnem primeru so cilji navedeni v skladu s ciklom boja proti goljufijam. En cilj se lahko pripiše več kot eni fazi.

Pri določanju ciljev je bistveno:

- ✓ pojasniti, zakaj je ta cilj prednostna naloga;
- ✓ opisati, kaj je pričakovani rezultat, ki si ga cilj prizadeva doseči;
- ✓ določiti kazalnik uspešnosti, s katerim se bo izmerilo, ali je bil cilj uspešno izpolnjen.

V tem poglavju bi bilo treba na kratko opisati tudi sredstva in vire, ki bodo imeli vlogo pri izvajanju strategije (specializirane službe za boj proti goljufijam, usklajevalni odbori,

medresorske mreže, medresorski sporazumi, sistemi IT, postopki, smernice itd.). Zlasti bi bilo treba:

- ✓ na kratko predstaviti službe, pristojne za upravljanje, potrjevanje in revizijo sredstev EU;
- ✓ na kratko predstaviti službe, pristojne za boj proti goljufijam/korupciji in drugim nezakonitim dejavnostim, ki škodijo finančnim interesom EU;
- ✓ zagotoviti informacije o vlogi sistemov IT v boju proti goljufijam, če je to ustrezno;
- ✓ zagotoviti informacije o politiki usposabljanja in virih za usposabljanje.

V zvezi s cilji bi bilo treba omeniti naslednje točke: ime faze cikla boja proti goljufijam, pomanjkljivosti/trenutno stanje, ukrep in kazalnik uspešnosti ter ključne akterje (pristojne institucije) in časovni okvir. Te točke bi se lahko navedle v obliki Excelove razpredelnice.

Takšna struktura omogoča najboljše razumevanje povezav med tveganji/pomanjkljivostmi, cilji in ustreznimi ukrepi zmanjševanja. Dokument z naslovom „Practical steps towards the drafting of national anti-fraud strategy“¹⁸ (Praktični koraki za pripravo nacionalne strategije za boj proti goljufijam) lahko služi za zgled, kako se lahko cilji strukturirajo in neposredno povežejo z rezultati faze ocenjevanja.

4. Akcijski načrt

Akcijski načrt je instrument, s katerim se izvaja nacionalna strategija za boj proti goljufijam. Je sestavni del strategije. V njem so predlagani številni ukrepi in dodeljene odgovornosti pristojnim akterjem ter določeni roki/časovni okvir za izpolnitev cilja. Roki so določeni v skladu z ravno prednosti.

Izvajanje akcijskega načrta bo spremljal [ime pristojnega organa], ocenjeval pa se bo [pogostost določi pristojni organ: npr. vsako leto ali vsaki dve leti]. Pripraviti je treba poročilo in ga predložiti [ime pristojnega organa: npr. vlada, ministrstvo ...].

Akcijski načrt zajema vse faze cikla boja proti goljufijam: (1) preprečevanje goljufij, (2) odkrivanje goljufij, (3) preiskovanje in pregon ter (4) izterjave in sankcije.

Obvezno je treba izpolniti stolpce „cilj“, „ukrep“, „pristojna služba“, „rok/časovni okvir“ in „ključni kazalnik uspešnosti“, zadnja dva stolpca, tj. „tveganja“ ter „finančni in človeški viri“, pa nista obvezna, vendar sta zelo priporočena. Države članice bi lahko dodale druge stolpce v skladu s svojimi posebnimi potrebami.

5. Ocenjevanje in posodabljanje strategije

Strategija je dokument, ki se nenehno dopolnjuje; za to sta potrebna ocenjevanje in z njim povezano posodabljanje. Po vmesnem(-ih) ocenjevanju(-ih) se bo sprejela odločitev, ali naj se strategija za boj proti goljufijam in povezani akcijski načrt posodobita. Strategija bo posodobljena v skladu s spremembami, do katerih bo prišlo med izvajanjem, da se zagotovi

¹⁸ Sklic: Ares(2015)5642419 – 7. 12. 2015.

odgovornost in da lahko služba, pristojna za izvajanje, sprejme in spremeni strateško strukturo.

Zato bi moralo to poglavje vsebovati sklic na način izvajanja ocenjevanja, pri čemer bi bilo treba navesti službo, pristojno za ocenjevanje strategije, časovni okvir za vmesno ocenjevanje in končno ocenjevanje strategije itd. Vsako ocenjevanje bi bilo treba prikazati v poročilu, ki

- ✓ opisuje metodologijo ocenjevanja;
- ✓ ocenjuje raven doseganja ciljev;
- ✓ navaja ugotovitve glede naslednjih ukrepov, ki jih je treba sprejeti.

Po vmesnem(-ih) ocenjevanju(-ih) se bo sprejela odločitev, ali naj se strategija za boj proti goljufijam in povezani akcijski načrt posodobita. Strategija bo posodobljena v skladu s spremembami, do katerih bo prišlo med izvajanjem, da se zagotovi odgovornost in da lahko služba, pristojna za izvajanje, sprejme in spremeni strateško strukturo.

Kjer je ustrezno, bosta posodabljanje in ponovno prilagajanje strategije vključevala:

- ✓ ponovno proučitev ciljev,
- ✓ boljše in natančnejšo preusmeritev, načrtovanje in upravljanje virov,
- ✓ posodabljanje ukrepov in/ali rokov,
- ✓ pregled pristojnih služb.

Priloga 3 – Možna struktura in vsebina dokumenta o oceni tveganja goljufij

DEL DOKUMENTA	VSEBINA
Naslovnica	<ul style="list-style-type: none"> – institucija, ki je izdala dokument – naslov dokumenta (– različica) – datum in kraj
Kazalo	– kazalo
Kratice/glosar	– kratice in opredelitev pojmov
Uvod	<ul style="list-style-type: none"> – pravna podlaga in institucionalni okvir – namen dokumenta – obseg izvajanja (glede vrste sredstev in obdobja) – upravičenci do dokumenta, vključno z opombo o zaupnosti
Vsebina	<ul style="list-style-type: none"> – opis metodologije in njenih orodij – navodila, v katerih so opredeljene dejavnosti postopka ocenjevanja tveganja, pristojnosti, rezultati, obveznosti poročanja in roki
Seznam prilog	<ul style="list-style-type: none"> – orodja za ocenjevanje tveganj – predloga registra tveganj – predloga akcijskega načrta
Dodatek	– sklici na koristne vire informacij za opredelitev tveganj

Priloga 4 – Tveganja goljufij

Tveganje	Vzrok	Posledice
Nepravilna izbira projektnih vlog	Zaradi nerazkritega navzkrižja interesov ali podkupnin in/ali nezakonitega sprejemanja daril člani ocenjevalnega odbora namerno vplivajo na ocenjevanje in izbiro kandidatov, tako da z zagotovitvijo ugodnega obravnavanja vloge posameznega kandidata pri ocenjevanju delujejo v njegovo korist ali izvajajo pritisk na druge člane odbora.	Finančna škoda Nezaupanje v postopek izbire Izguba verodostojnosti institucije
Izbira lažne projektne vloge	Da bi bili kandidati v postopku obravnavanja vloge izbrani, v vlogi predložijo lažne izjave in ocenjevalni odbor zavajajo, da izpolnjujejo merila za upravičenost.	Finančna škoda Nezaupanje v postopek izbire Izguba verodostojnosti institucije
Dvojno financiranje projekta/operacije	Kandidati ne navedejo, da so isti projekt prijaviли za financiranje iz več sredstev EU in/ali držav članic.	Finančna škoda Nezaupanje v postopek izbire Izguba verodostojnosti institucije
Nepravilna izbira ponudb	Zaradi nerazkritega navzkrižja interesov ali podkupnin in/ali nezakonitega sprejemanja daril člani ocenjevalnega odbora namerno vplivajo na ocenjevanje in izbiro ponudb, tako da z zagotovitvijo ugodnega obravnavanja vloge posameznega ponudnika pri ocenjevanju delujejo v njegovo korist ali izvajajo pritisk na druge člane odbora.	Izkrivljanje konkurence na trgu Finančna škoda Nezaupanje v razpisni postopek Izguba verodostojnosti institucije in države članice
Dodelitev pogodbe ponudniku, ki pogodbe ne bi dobil, če bi se uporabil konkurenčni postopek	Osebe, zadolžene za javni razpis, se zaradi osebnih interesov izogiba zahtevanemu konkurenčnemu postopku, da bi delovalo v korist posameznega ponudnika in bi ta pridobil ali podaljšal pogodbo, tako da: <ul style="list-style-type: none"> – ne pripravi razpisnega postopka ali – razdeli nakupe, da se izogne pragom za javno naročilo, ali – dodeli pogodbo enemu viru brez ustrezne utemeljitve, – nepravilno razširi pogodbo. 	Izkrivljanje konkurence na trgu Finančna škoda Nezaupanje v razpisni postopek Izguba verodostojnosti institucije in države članice

Tveganje	Vzrok	Posledice
Dodelitev pogodbe ponudniku, ki pogodbe ne bi dobil, če razpisnega postopka ne bi prikrojilo osebje, zadolženo za javni razpis	Osebje, zadolženo za javni razpis, zaradi osebnih interesov deluje v korist posameznega ponudnika v konkurenčnem postopku tako, da: – prilagodi specifikacije, da ustrezajo specifikacijam posameznega ponudnika; – posreduje zaupne informacije, ki privilegiraneemu ponudniku pomagajo oblikovati boljši predlog; – po prejetju prikroji ponudbe, da zagotovi izbiro privilegiraneega ponudnika.	Izkrivljanje konkurence na trgu Finančna škoda Nezaupanje v razpisni postopek Izguba verodostojnosti institucije in države članice
Dodelitev pogodbe ponudniku, ki je prikrojil postopek sklepanja pogodb in sicer ne bi dobil pogodbe	Da bi ponudnik dobil pogodbo, prikroji konkurenčni postopek, osebje, zadolženo za javni razpis, pa tega ne ugotovi. Prikrojevanje zajema dogovore z drugimi družbami ali ustanovitev lažnih ponudnikov ali nenavajanje nekaterih stroškov v ponudbi.	Izkrivljanje konkurence na trgu Finančna škoda Nezaupanje v razpisni postopek Izguba verodostojnosti institucije
Neupravičeno plačilo pogodbenemu izvajalcu	Da bi pogodbeni izvajalec pridobil neupravičeno finančno korist, prikroji zahteve za plačilo stroškov ali račune, tako da podvoji zahteve za plačilo stroškov ali predloži lažne ali previsoke račune ali dvojnike računov.	Finančna škoda Nezaupanje v postopek preverjanja in plačevanja Izguba verodostojnosti institucije
Plačilo pogodbenemu izvajalcu, ki je kršil pogodbo	Da bi pogodbeni izvajalec pridobil neupravičeno finančno korist, krši pogodbene pogoje, tako da ne predloži dogovorjenih izdelkov ali jih nadomesti z izdelki slabše kakovosti.	Finančna škoda Nezaupanje v postopek preverjanja Varnostna tveganja (tj. če se pri infrastrukturnih projektih uporablja slabši material) Ogroženi cilji projekta/operacije (če so pogodbene dejavnosti pogoj za druge dejavnosti) Izguba verodostojnosti institucije
Plačilo pogodbenemu izvajalcu na podlagi nepravilne pogodbe	Da bi upravičenec in pogodbeni izvajalec pridobila neupravičeno finančno korist, spremenita pogoje veljavne pogodbe v ugodnejše pogoje za pogodbenega izvajalca, tako da prvotna odločitev o dodelitvi naročila ni več veljavna.	Izkrivljanje konkurence na trgu Finančna škoda Nezaupanje v postopek preverjanja Izguba verodostojnosti institucije

Tveganje	Vzrok	Posledice
Plačilo nepravilnih stroškov	Da bi pogodbeni izvajalec pridobil neupravičeno finančno korist, dejavnosti izvaja neustrezno kvalificirano osebje, pri čemer pogodbeni izvajalec predloži zahtevek za plačilo stroškov, ki bi nastali, če bi dejavnosti izvajalo kvalificirano osebje. Pogodbeni izvajalec in upravičenec zavestno ponaredita opise nalog, ki jih je opravilo osebje, s čimer zagotovita, da se prijavljeni stroški zdijo upravičeni.	Finančna škoda Nezaupanje v postopek preverjanja Izguba verodostojnosti institucije
Plačilo nepravilnih stroškov	Pogodbeni izvajalec in upravičenec prikrojita stroške dela, da bi pridobila neupravičeno finančno korist. Možno prikrojjevanje je: prijava lažnih stroškov dela ali nadur, prijava stroškov dela, ki niso ustrezno izračunani, prijava stroškov dela za osebje, ki ne obstaja, ali za dejavnosti, ki niso bile izvedene v obdobju izvajanja.	Finančna škoda Nezaupanje v postopek preverjanja Izguba verodostojnosti institucije
Plačilo nepravilnih stroškov	Da bi upravičenec pridobil neupravičeno finančno korist, zavestno nepravilno razdeli stroške osebja med projekte EU in druge vire financiranja.	Finančna škoda Nezaupanje v postopek preverjanja Izguba verodostojnosti institucije
Odobritev nepravilnih plačil	Zaradi pomanjkanja potrebnih spretnosti in znanj ali virov v organu upravljanja ali posredniškem organu, ki so lahko posledica neustreznega načrtovanja človeških virov ali pomanjkanja ustreznih programov usposabljanja, se z upravljalnim preverjanjem morda ne pridobi ustrezno zagotovilo glede odsotnosti goljufij.	Finančna škoda Nezaupanje v postopek preverjanja Izguba verodostojnosti institucije in države članice
Preverjanje nepravilnih odhodkov	Zaradi pomanjkanja potrebnih spretnosti in znanj ali virov v organu upravljanja, ki so lahko posledica neustreznega načrtovanja človeških virov ali pomanjkanja ustreznih programov usposabljanja, se s potrjevanji odhodkov morda ne pridobi ustrezno zagotovilo glede odsotnosti goljufij.	Finančna škoda Nezaupanje v postopek potrjevanja Izguba verodostojnosti institucije in države članice
Odobritev nepravilnih plačil	Zaradi navzkrižja interesov osebja v organu upravljanja ali posredniškem organu lahko pride do neupravičenega vplivanja na odobritev plačil nekaterim upravičencem.	Finančna škoda Nezaupanje v postopek preverjanja Izguba verodostojnosti institucije in države članice

Priloga 4 – Tveganja goljufij

Tveganje	Vzrok	Posledice
Potrjevanje nepravilnih odhodkov	Odhodke potrjuje organ za potrjevanje, ki je povezan z upravičencem.	Finančna škoda Nezaupanje v postopek potrjevanja Izguba verodostojnosti institucije in države članice

Priloga 5 – Tveganja, povezana z delovanjem AFCOS

Tveganje	Vzrok	Posledice
Nepravilnosti in goljufije (sumi goljufij) se ne upravljajo ustrezno	Pomanjkanje postopkov za upravljanje nepravilnosti oziroma neustreznost teh postopkov lahko privede do napak in izpustov pri upravljanju nepravilnosti.	Nezanesljiv sistem poročanja Nezanesljivi statistični podatki Izguba verodostojnosti institucij
Nepravilnosti in goljufije (sumi goljufij) se ne upravljajo ustrezno	Zaradi neustreznega pravnega okvira so lahko funkcije različnih institucij, povezane z upravljanjem nepravilnosti, nejasne ter lahko privedejo do šibkega sodelovanja in izkrivljenega toka informacij.	Nezanesljiv sistem poročanja Nezanesljivi statistični podatki Izguba verodostojnosti institucij
Nepravilnosti in goljufije (sumi goljufij) se ne upravljajo ustrezno	Zaradi pomanjkanja potrebnih spretnosti in znanj v organih sistema upravljanja in nadzora, ki je lahko posledica pomanjkanja programov usposabljanja ali njihove neustreznosti, so lahko napake in izpusti v zvezi z upravljanjem nepravilnosti pogosti.	Nezanesljiv sistem poročanja Nezanesljivi statistični podatki Izguba verodostojnosti institucij
Upravičenci in javnost ne poročajo o nepravilnostih in sumih goljufij	Ker se mehanizem za prijavo nepravilnosti, kar zadeva sum goljufije, ne spodbuja ustrezno, javnost ni naklonjena poročanju o nepravilnostih/sumih goljufij oziroma ne zagotovi potrebnih informacij.	Nezanesljiv sistem poročanja Nezanesljivi statistični podatki Finančna škoda Izguba ugleda države članice
Nepravočasno poročanje o nepravilnostih in goljufijah (sumih goljufij)	Zaradi pomanjkanja postopkov predaje na ravni višjega vodstva se lahko prekine poročanje, kar lahko povzroči pomanjkljivosti ali zamude v zvezi s poročanjem o nepravilnostih.	Nezanesljiv sistem poročanja Nezanesljivi statistični podatki Finančna škoda Izguba verodostojnosti institucij
Organizacijska kultura spodbuja goljufive dejavnosti	Zaposleni v organih sistema upravljanja in nadzora delujejo v organizacijski kulturi, v kateri so etični standardi nizki (tj. osebna odgovornost se ne spodbuja, kontrole za obravnavanje navzkrižja interesov niso vzpostavljene, vodstvo ne daje dobrega zgleda). To lahko prispeva k razvoju „racionalizacije“ (eden od elementov „trikotnika goljufij“ ali „romba goljufij“), s čimer se poveča možnost storitve goljufivih dejanj.	Nezanesljiv sistem upravljanja in nadzora Finančna škoda Izguba verodostojnosti institucij

Tveganje	Vzrok	Posledice
Organizacijska kultura spodbuja goljufive dejavnosti	Zaradi neustreznega upravljanja človeških virov (prevelika delovna obremenitev zaradi neustreznega načrtovanja človeških virov ali porazdelitve nalog, nedoslednosti pri nagrajevanju, zadržanja koristnih informacij in nedoslednosti pri upravljanju človeških virov na splošno) so zaposleni v organih sistema upravljanja in nadzora slabo motivirani za skrbno opravljanje svojih nalog. Posledice so lahko velika fluktuacija zaposlenih in manjša verodostojnost AFCOS ter vedno večja možnost, da zaposleni storijo goljufiva dejanja (težave s hierarhijo ali slabo finančno stanje se lahko izkaže za motivacijo pri storitvi goljufij in je torej element „trikotnika goljufij“ ali „romba goljufij“).	Nezanesljiv sistem upravljanja in nadzora Finančna škoda Izguba verodostojnosti institucij
Preiskovalni in sodni organi sumov goljufij ne obravnavajo ustrezno	Pravni okvir ne zagotavlja ustrezne podlage, da bi preiskovalni in sodni organi uspešno in učinkovito obravnavali sume goljufij. (Preiskave so drage in dolgotrajne.)	Finančna škoda Izguba verodostojnosti preiskovalnih in sodnih organov Izguba ugleda države članice
Preiskovalni in sodni organi sumov goljufij ne obravnavajo ustrezno	Zaradi pomanjkanja potrebnih spretnosti in znanj v preiskovalnih in sodnih organih (delno zaradi pomanjkanja/nerazpoložljivosti ustreznih programov usposabljanja) je obravnavanje sumov goljufij oteženo/neuspešno/neučinkovito.	Finančna škoda Izguba verodostojnosti preiskovalnih in sodnih organov Izguba ugleda države članice
Javnost sprejema AFCOS medlo ali celo negativno, pri čemer ni več priložnosti za ozaveščanje javnosti o pomenu zaščite javnih sredstev	Zaradi neustrezne komunikacije (kar zadeva vsebino informacij in dinamiko komunikacije) in/ali neustreznih komunikacijskih kanalov javnost medlo sprejema AFCOS, pri čemer ni več priložnosti za ozaveščanje javnosti. Poleg tega so lahko informacije o trendih nepravilnosti podvržene (napačni) razlagi. Glavni razlog za to je lahko neustrezno načrtovanje komunikacijskih dejavnosti, pomanjkanje spretnosti in znanja glede odnosov z javnostmi ali pomanjkanje podpore višjega vodstva.	Družbeno okolje dopušča goljufije Nizka raven verodostojnosti institucij
Informacije o nepravilnostih/goljufijah (sumih goljufij) so nezanesljive	Zaradi neustreznih navodil ali nemotiviranosti zaposlenih poročila o nepravilnostih in (notranje) podatkovne zbirke ne zagotavljajo zanesljivih in ustreznih informacij o nepravilnostih.	Pomanjkanje verodostojnosti institucij Nezanesljiv prispevek k statistični analizi in obvladovanju tveganj
Izterjava sredstev je	Zaradi neustreznega pravnega okvira ali pomanjkanja potrebnih spretnosti	Finančna škoda

Priloga 5 – Tveganja, povezana z delovanjem AFCOS

Tveganje	Vzrok	Posledice
neuspešna in neučinkovita	in znanj uradnikov, pristojnih za izterjavo sredstev, je izterjava dolgotrajna in torej na splošno težka. (Eden od razlogov za to bi lahko bilo slabo socialno-ekonomsko okolje (zunanji vzrok).)	Izguba verodostojnosti institucij Nizki etični standardi družbe

Priloga 6 – Glavne točke opozorilnega obrazca

<i>Opis tveganja</i>	<i>Vzrok tveganja</i>	<i>Verjetnost tveganja</i>	<i>Učinek tveganja</i>	<i>Kdo je vključen v tveganje</i>	<i>Notranje/zunanje tveganje</i>	<i>Ukrepi, ki jih je treba izvesti</i>
		<i>1. nizka 2. srednja 3. visoka</i>	<i>1. majhen 2. srednji 3. visok</i>			

Priloga 7 – Register tveganj

OPIS TVEGANJA			
<i>Št. registracije</i>	<i>Opis tveganja</i>	<i>Kdo je vključen v tveganje</i>	<i>Notranje (v okviru organa upravljanja)/zunanje tveganje</i>

BRUTO TVEGANJE			SEDANJA PREVERJANJA/PREGLEDI				NETO TVEGANJE	
<i>Verjetnost bruto tveganja</i>	<i>Učinek bruto tveganja</i>	<i>Izpostavljenost tveganju (verjetnost x učinek)</i>	<i>Opis sedanjih preverjanj/pregledov</i>	<i>Ali obstajajo dokazi o izvajanju teh preverjanj/pregledov?</i>	<i>Ali se ta preverjanja/pregledi redno preskušajo?</i>	<i>Raven zaupanja glede preverjanj/pregledov</i>	<i>Posledica združenih preverjanj/pregledov za verjetnost bruto tveganja ob upoštevanju ravni zaupanja</i>	<i>Posledica združenih preverjanj/pregledov za učinek bruto tveganja ob upoštevanju ravni zaupanja</i>
1. nizka 2. srednja 3. visoka	1. majhen 2. srednji 3. visok							

NETO TVEGANJE			AKCIJSKI NAČRT					CILJNO TVEGANJE		
<i>Verjetnost</i>	<i>Učinek neto</i>	<i>Izpostavlje</i>	<i>Nova</i>	<i>Odgovorna</i>	<i>Končni rok za</i>	<i>Posledica</i>	<i>Posledica novih</i>	<i>Verjetnost</i>	<i>Učinek</i>	<i>Izpostavlje</i>

Priloga 7 – Register tveganj

<i>neto tveganja</i>	<i>tveganja</i>	<i>nost tveganju (verjetnost x učinek)</i>	<i>načrtovana preverjanja/pregledi (kontrola zmanjševanja)</i>	<i>oseba</i>	<i>izvajanje</i>	<i>novih načrtovanih združenih preverjanj/pregledov za verjetnost neto tveganja</i>	<i>načrtovanih združenih preverjanj/pregledov za učinek neto tveganja</i>	<i>ciljnega tveganja</i>	<i>ciljnega tveganja</i>	<i>nost ciljnemu tveganju (verjetnost x učinek)</i>
1. <i>nizka</i> 2. <i>srednja</i> 3. <i>visoka</i>	1. <i>majhen</i> 2. <i>srednji</i> 3. <i>visok</i>									

Obrazložitev:

Za vsakega od ključnih postopkov bi bila potrebna analiza posebnih zadevnih tveganj, količinska opredelitev **bruto tveganja** (obstoječa stopnja tveganja pred začetkom preverjanj organa upravljanja), ocena uspešnosti sedanjih preverjanj, da se zmanjšajo bruto tveganja, in ocena **neto/preostalega tveganja** (stopnja tveganja po preverjanjih glede na njihovo učinkovitost).

Ciljno tveganje je tveganje, ki ga organ upravljanja šteje za sprejemljivo/dopustno, ko so vsa preverjanja/pregledi izvedeni in postanejo učinkoviti.

Priloga 8 – Glavne točke začetne izjave o nameri

Organ upravljanja bi se moral z začetno izjavo o nameri zavezati:

- a) pregonu goljufij, korupcije in navzkrižja interesov, ki vplivajo na upravljanje sredstev EU;
- b) spodbujanju visokih pravnih, etičnih in moralnih standardov, da se zagotovijo integriteta, objektivnost in poštenost v sistemih upravljanja in nadzora, kar zadeva sredstva EU;
- c) posvečanju posebne pozornosti tveganju goljufij in korupcije, ki bi lahko vplivalo na finančne interese EU, z ustanovitvijo skupine strokovnjakov za boj proti goljufijam v okviru organa upravljanja. Skupina za boj proti goljufijam bi morala biti odgovorna za opredeljevanje in ocenjevanje tveganja goljufij, pripravo učinkovitega načrta za odziv za preprečevanje goljufij in zagotovitev ozaveščanja osebja o goljufijah in njihovega usposabljanja;
- d) izvajanju akcijskega načrta za boj proti goljufijam, zlasti zagotovitvi ustreznega sistema notranje kontrole, preprečevanju in odkrivanju goljufij, zagotovitvi skrbnih pregledov, izvajanju previdnostnih ukrepov v primeru suma goljufij in sprejetju korektivnih ukrepov, vključno z morebitnimi upravnimi sankcijami, odvisno od primera;
- e) izvajanju notranjih in zunanjih postopkov za poročanje o goljufijah ob upoštevanju načela zaupnosti in zaščiti prijaviteljev nepravilnosti;
- f) sodelovanju z organi za potrjevanje, revizijskimi organi, DLAF (AFCOS) in sodnimi organi v primeru suma goljufije;
- g) politiki ničelne tolerance do goljufij in korupcije prek vzpostavljenih ustreznih politik in trdnega sistema nadzora.

Priloga 9 – Predloga za določanje ciljev

Št.	Cilji	Poglavje strategije*	Ukrepi	Dejavnosti	Ciljna skupina**	Odgovornosti	Obdobje izvajanja/ciljni datum	Ključni kazalniki uspešnosti	Tveganja	Finančni viri/človeški viri
1	Cilj 1		Ukrep 1							
			Ukrep 2							
2	Cilj 2		Ukrep 1							

* (1) preprečevanje goljufij, (2) odkrivanje goljufij, (3) preiskovanje in pregon ter (4) izterjave in sankcije.

** AFCOS, organi sistema upravljanja in nadzora (organ nadzora, organ upravljanja, posredniški organi, organ za potrjevanje, revizijski organ), javnost/kandidati/upravičenci, organi državnega pravobranilstva/tožilstva, organi ministrstva za notranje zadeve/preiskovalni organi.

Priloga 10 – Glosar

Akcijski načrt za nacionalno strategijo: načrt, v katerem so določeni koraki za izvajanje nacionalne strategije za boj proti goljufijam in spremljanje napredka pri doseganju njenih ciljev.

Upravni dogovori: dogovori tehnične in/ali operativne narave, ki jih je podpisal urad OLAF z namenom, da se olajšata sodelovanje in izmenjava informacij med strankama, in ki ne ustvarjajo dodatnih pravnih obveznosti.

Upravne preiskave: pomenijo vse inšpekcije, preglede ali druge ukrepe, ki jih izvaja urad OLAF v skladu s členoma 3 in 4 Uredbe (EU, Euratom) št. 883/2013, da bi dosegel cilje iz člena 1 navedene uredbe in da bi po potrebi ugotovil nepravilnosti v preiskovanih dejavnostih; te preiskave ne posegajo v pooblastila pristojnih organov držav članic, da sprožijo kazenski postopek.

AFCOS (Služba za usklajevanje boja proti goljufijam): usklajevalni organ za dejavnosti preprečevanja goljufij z nalogo, da olajša učinkovito sodelovanje in izmenjavo informacij z uradom OLAF, med drugim tudi operativnih informacij.

Arachne: orodje za vrednotenje tveganj, ki pomaga pri opredelitvi, preprečevanju in odkrivanju operacij, projektov, upravičencev, pogodb ali pogodbenih izvajalcev z velikim tveganjem. Cilj orodja je organom držav članic, ki sodelujejo pri upravljanju skladov ESI, zagotoviti orodje za opredeljevanje projektov z največjim tveganjem.

Revizija: pregled dejavnosti in operacij organa, s katerim se zagotovi, da izvaja svoje dodeljene naloge in deluje v skladu s cilji, proračuni, predpisi in standardi, določenimi v strategiji. Ta vrsta pregleda bi se morala redno izvajati in se bo uporabljala za odkrivanje odstopanj, za katera so morda potrebni korektivni ukrepi.

Revizijski organ: nacionalni, regionalni ali lokalni vladni organ ali telo, ki je funkcionalno neodvisen od organa upravljanja in organa za potrjevanje, ki ga določi država članica za vsak operativni program in je pristojen za preverjanje, ali sistem upravljanja in nadzora deluje, kot bi moral.

Upravičenec: pomeni javni ali zasebni organ ter samo za namene uredbe o EKSRP in uredbe o ESPR fizično osebo, odgovorno za začetek ali začetek in izvajanje operacij; v okviru shem državne pomoči, kot so opredeljene v točki 13 člena 2 Uredbe (EU) št. 1303/2013, pomeni organ, ki prejme pomoč; v okviru finančnih instrumentov v skladu z naslovom IV drugega dela iste uredbe pa pomeni organ, ki izvaja finančni instrument ali sklad skladov, kot je ustrezno.

Dogovorjeno oddajanje ponudb: posebna oblika nedovoljenega dogovarjanja med podjetji, ki lahko negativno vpliva na rezultate postopka prodaje ali nabave, za katerega se predložijo ponudbe.

Podkupovanje: posredno ali neposredno dajanje obljub, ponujanje ali dajanje neupravičene prednosti katere koli osebe kateri koli osebi na vplivnem položaju (npr. javnemu uslužbencu, članu skupščinskih teles, ki ima zakonodajna ali upravna pooblastila, osebi, ki vodi subjekt v javnem ali zasebnem sektorju ali dela za tak subjekt na kakršnem koli položaju) ali zahtevanje ali prejetje take

neupravičene prednosti zase ali drugo osebo v zameno, da navedena oseba ravna ali ne ravna v okviru svojih funkcij ali krši svoje naloge¹⁹.

Centralna podatkovna zbirka o izključitvah: podatkovna zbirka Evropske komisije, ki vsebuje informacije o organih, ki so iz različnih razlogov, vključno s finančnimi nepravilnostmi, izključeni iz uporabe sredstev EU, pri čemer zanje veljajo pogoji iz Uredbe Komisije (ES, Euratom) št. 1302/2008 z dne 17. decembra 2008 o centralni podatkovni zbirki o izključitvah²⁰.

Organ za potrjevanje: organ, pristojen za zagotavljanje točnosti in poštenosti izkazov odhodkov in zahtevkov za plačilo, preden so poslani Evropski komisiji. Evropski sklad za regionalni razvoj, Evropski socialni sklad in Kohezijski sklad skupaj upravljajo države članice, regije in drugi posredniški organi. Ena ali več teh skupin imenuje organ za potrjevanje za vsak operativni program, ki se sofinancira iz teh skladov.

Preverjanje: preverjanje specifičnih vidikov prihodkov ali odhodkov, kot je opredeljeno v finančni uredbi.

Grozd: združenje neodvisnih organov, vključno z zagonskimi podjetji, malimi, srednjimi in velikimi podjetji, svetovalnimi organi in/ali raziskovalnimi organizacijami, ki je namenjeno pospeševanju gospodarske in inovativne dejavnosti s spodbujanjem intenzivnega sodelovanja med organizacijami, skupno rabo objektov in izmenjavo znanja in izkušenj ter s spodbujanjem prenosa znanja, mreženja in širjenja informacij med podjetji in organizacijami, ki sestavljajo grozd.

Strategija lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost: usklajene operacije, katerih namen je doseganje lokalnih ciljev in zadovoljevanje lokalnih potreb. Prispeva k doseganju strategije EU za pametno, trajnostno in vključujočo rast, oblikujejo in izvajajo pa jo lokalne akcijske skupine.

Zaključena operacija: operacija, ki je bila fizično zaključena ali izvedena v celoti in v zvezi s katero so upravičenci izvedli vsa zadevna plačila, upravičencem pa je bil plačan zadevni javni prispevek.

Navzkrižje interesov: položaj, v katerem je v zasebnem interesu javnega uslužbenca, da vpliva, ali pa se zdi, da vpliva na nepristransko in objektivno izvajanje svojih uradnih dolžnosti²¹. Zasebni interes pomeni kakršno koli prednost zanj, za njegovo družino, bližnje sorodnike, prijatelje, posameznike ali organizacije, s katerimi ima ali je imel poslovne ali politične odnose. Prav tako vključuje kakršno koli finančno ali civilno obveznost do njih. V skladu z Uredbo Sveta (ES, Euratom) št. 966/2012 navzkrižje interesov obstaja, kadar je ogroženo nepristransko in objektivno izvajanje nalog osebe, ki sodeluje pri izvrševanju proračuna, ali notranjega revizorja zaradi družinskih, čustvenih, političnih ali narodnostnih razlogov, gospodarskega interesa ali kakršnega koli drugega skupnega interesa z upravičencem.

Javni naročniki: nacionalni, regionalni ali lokalni organi, osebe javnega prava in združenja enega ali več takih organov ali oseb javnega prava.

¹⁹ Kazenskoppravna konvencija o korupciji, Strasbourg, 27. januar 1999.

²⁰ UL L 344, 20.12.2008.

²¹ Svet Evrope. Člen 13 Priporočila št. R (2000) 10 Odbora ministrov državam članicam o kodeksu ravnanja za javne uslužbenca.

Kontrola: kot je opredeljena v finančni uredbi, pomeni vsak ukrep za pridobivanje razumnega zagotovila glede uspešnosti, učinkovitosti in gospodarnosti operacij, zanesljivosti poročanja, varovanja premoženja in informacij, preprečevanja, odkrivanja in odprave goljufij in nepravilnosti ter njihovega spremljanja ter ustreznega obvladovanja tveganj v zvezi z zakonitostjo in pravilnostjo transakcij ob upoštevanju večletne narave programov in narave zadevnih plačil. Kontrole lahko vključujejo razna preverjanja ali izvajanje kakršnih koli politik in postopkov za doseganje ciljev, opisanih v prvem stavku.

Gospodarski subjekt: vsaka fizična ali pravna oseba ali drug subjekt, ki sodeluje pri izvajanju pomoči iz Sklada, z izjemo države članice, ki izvaja svoja pooblastila kot javni organ. V tem dokumentu se dosledno uporablja izraz „gospodarski subjekt“.

Poneverba (preusmeritev sredstev): nezakonita prisvojitve premoženja ali sredstev, ki so bila zakonsko zaupana osebi, ki je zastopnik ali skrbnik. V Konvenciji Združenih narodov proti korupciji je poneverba, nezakonita prisvojitve ali druga neupravičena uporaba premoženja s strani javnih uslužbencev opredeljena kot kaznivo dejanje korupcije. Vendar poneverba ni nujno korupcija, saj je lahko tudi goljufija (enega akterja)²².

Skladi ESI: evropski strukturni in investicijski skladi.

Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF): organ znotraj Evropske komisije, pristojen za boj proti goljufijam, ki škodijo proračunu Evropske unije.

Evropska investicijska banka (EIB): finančna institucija EU, ustanovljena z Rimsko pogodbo. Njena vloga je prispevati h gospodarski, socialni in teritorialni koheziji s spodbujanjem usklajenega razvoja notranjega trga EU.

Evropski investicijski sklad: zagotavlja tvegani kapital za mala in srednja podjetja (MSP), zlasti nova podjetja in podjetja, osredotočena na tehnologijo. Prav tako zagotavlja jamstva finančnim institucijam (kot so banke) za kritje njihovih posojil MSP. Evropski investicijski sklad ni posojilna institucija, saj ne zagotavlja posojil ali subvencij podjetjem in ne vlaga neposredno v podjetja. Namesto tega deluje prek bank in drugih finančnih posrednikov. Uporablja lastna sredstva ali sredstva, ki sta mu jih zaupali EIB ali EU.

Boj proti goljufijam in korupciji: del širših prizadevanj za boj proti finančni kriminaliteti in organiziranemu kriminalu, zlasti na področju boja proti vsem nezakonitim dejavnostim, ki lahko negativno vplivajo na finančne interese EU. Koncept večinoma temelji na členu 325 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU), ki se nanaša na dejavnosti, ki škodijo finančnim interesom EU, ter določa, da morata Svet in Evropski parlament sprejeti ukrepe po rednem zakonodajnem postopku in po posvetovanju z Računskim sodiščem. Od junija 1999 je za boj proti goljufijam pristojen Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF). Na podlagi poglavij 4 in 5 PDEU, ki se nanašata na policijsko in pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah, sta Eurojust in Europol prav tako pooblaščen za zagotavljanje podpore državam članicam v boju proti goljufijam in korupciji.

Končni prejemnik: pravna ali fizična oseba, ki prejema finančno podporo iz finančnega instrumenta.

²² Študija o korupciji v zdravstvenem sektorju, HOME/2011/ISEC/PR/047-A2, oktober 2012.

Finančni instrumenti: finančna podpora iz proračuna EU, namenjena doseganju enega ali več posebnih ciljev politike EU. Taki instrumenti lahko imajo obliko naložb v kapital ali navidezni lastniški kapital, posojil ali jamstev ali drugih instrumentov delitve tveganja, kadar je ustrezno pa se lahko kombinirajo z nepovratnimi sredstvi.

Finančni interesi EU: v skladu z Uredbo (EU, Euratom) št. 883/2013 pomenijo prihodke, odhodke in sredstva, ki so vključeni v proračun EU, kot tudi tiste, ki so vključeni v proračune institucij, organov, uradov in agencij EU, ter proračune, ki jih ti upravljajo in nadzirajo.

Goljufije: kot so opredeljene v členu 1(1) Konvencije o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti, pripravljene na podlagi člena K.3 Pogodbe o Evropski uniji^{23,24}:

(a) Goljufije pri odhodkih iz proračuna EU: vsako namerno dejanje ali opustitev v zvezi z:

- uporabo ali predložitvijo lažnih, nepravilnih ali nepopolnih poročil ali dokumentov, katere posledica je nezakonita prisvojitve ali nezakonito zadrževanje sredstev iz splošnega proračuna Evropskih skupnosti²⁵ ali proračunov, ki jih upravljajo Evropske skupnosti ali se upravljajo v njihovem imenu;
- nerazkritjem informacij, ki pomeni kršitev določene obveznosti, z enako posledico;
- neustrezno uporabo takih sredstev za druge namene kot za tiste, za katere so bila ta sredstva prvotno dodeljena.

(b) Goljufije pri prihodkih: vsako namerno dejanje ali opustitev v zvezi z:

- uporabo ali predložitvijo lažnih, nepravilnih ali nepopolnih poročil ali dokumentov, katere posledica je nezakonito zmanjšanje sredstev splošnega proračuna Evropskih skupnosti ali proračunov, ki jih upravljajo Evropske skupnosti ali se upravljajo v njihovem imenu;
- nerazkritjem informacij, ki pomeni kršitev posebne obveznosti, z enako posledico;
- neustrezno uporabo zakonito pridobljenih koristi z enako posledico.

Jamstvo: pisna zaveza za prevzem odgovornosti za celoten dolg ali obveznost tretje osebe ali njegov del ali za uspešno izpolnitev obveznosti te tretje osebe, če nastopi dogodek, ki sproži takšno jamstvo, kot je neodplačevanje posojila.

Ocena učinka: orodje za analizo morebitnih koristi in stroškov različnih možnih politik, ki bi se lahko sprejele za reševanje določene težave.

Naklepno dejanje²⁶: dejanje, ki ga stori oseba, ki je s tem dejanjem nameravala kršiti ali posegati v interes, zaščiten z zakonom, ali pa se je zavedala, da bo njeno ravnanje verjetno povzročilo tako kršitev ali poseganje, in je bila pripravljena sprejeti posledice, če se zgodi.

²³ UL C 316, 27.11.1995, str. 49.

²⁴ Evropski parlament v svoji resoluciji z dne 10. maja 2012 o zaščiti finančnih interesov Evropske unije poudarja, da se člen 325 PDEU nanaša na goljufije, ne na nepravilnosti. Poleg tega ugotavlja, da je goljufija primer namerne kršitve in kaznivo dejanje, nepravilnost pa je neizpolnjevanje pravil. Prav tako poziva k razlikovanju med goljufijami in nepravilnostmi ter k temu, da se korupcija obravnava skupaj z goljufijami (glej Resolucijo Evropskega parlamenta z dne 10. maja 2012 o zaščiti finančnih interesov Evropske unije – boj proti goljufijam – letno poročilo 2010).

²⁵ V tem dokumentu v skladu z Lizbonsko pogodbo, ki je začela veljati 1. decembra 2009, izraza „Evropska skupnost“ ali „Evropske skupnosti“ pomenita „Evropsko unijo“. S tem se ne posega v preteklo ustrezno zakonodajo.

²⁶ Po analogiji, glej oddelek 15 Zakona št. 300/2005 (slovaški kazenski zakonik).

Posredniški organ: kateri koli javni ali zasebni organ, ki deluje pod pristojnostjo organa upravljanja ali organa za potrjevanje ali v imenu tega organa izvaja naloge v povezavi z upravičenci, ki izvajajo operacije.

Nepravilnost: v skladu s členom 1(2) Uredbe (ES, Euratom) št. 2988/95 o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti „nepravilnost“ pomeni vsako kršenje določb zakonodaje Skupnosti, ki je posledica dejanja ali opustitve s strani gospodarskega subjekta, ki je ali bi lahko škodljivo vplivalo na proračun Skupnosti ali proračunska sredstva, ki jih upravljajo, bodisi z zmanjšanjem ali izgubo prihodkov iz lastnih sredstev, ki se zbirajo neposredno v imenu Skupnosti, bodisi z neupravičenimi izdatki“.

Za skupno kmetijsko politiko se člen 2(1)(g) Uredbe (EU) št. 1306/2013 sklicuje na opredelitev nepravilnosti iz člena 1(2) Uredbe (ES, Euratom) št. 2988/95.

Vendar za sklade ESI in v skladu s členom 2(36) Uredbe (EU) št. 1303/2013 (uredba o skupnih določbah) „nepravilnost“ pomeni vsako kršitev prava Unije ali nacionalnega prava v zvezi z njegovo uporabo, ki je posledica delovanja ali opustitve s strani gospodarskega subjekta, vključenega v izvajanje sklada, ki zaradi neupravičene postavke odhodkov škoduje ali bi škodovala proračunu EU. Ista opredelitev je navedena v členu 2(16) Uredbe (EU) št. 223/2014 o Skladu za evropsko pomoč najbolj ogroženim.

Sistem za upravljanje nepravilnosti (IMS): informacijski sistem za elektronsko poročanje o nepravilnostih. Je pomemben vir informacij o tem, do katere mere so države članice črpale sredstva. Sistem zajema odhodke iz proračuna, ki ga skupaj upravljajo Komisija in države članice.

Informacijski tehnološki sistem za spremljanje: sistem, v katerega se vnašajo podatki o vseh operativnih programih, projektih, preverjanjih, preskusih in revizijah, da se zagotovi učinkovito in pregledno spremljanje vseh procesov, povezanih z izvrševanjem strukturnih skladov, Kohezijskega sklada in Evropskega sklada za ribištvo. Povezan je z informacijskim računovodskim sistemom sklada.

Nezakonito sprejemanje daril: oblika izpogajane podkupnine, pri kateri se osebi, ki sprejema podkupnino, plača provizija za njene storitve. Običajno je plačilo (denar, blago ali storitve) vnaprej dogovorjeno. Nezakonito sprejemanje daril se razlikuje od drugih vrst podkupnin, saj obstaja implicitno nedovoljeno dogovarjanje med dvema strankama (v nasprotju s tem, da ena stranka izsili podkupnino od druge). Namen nezakonitega sprejemanja daril je običajno spodbuditi drugo stranko, da sodeluje v nezakoniti shemi²⁷. Najobičajnejša oblika nezakonitega sprejemanja daril je, da prodajalec predloži goljufiv ali previsok račun (pogosto za blago ali storitve, ki niso bile potrebne, so neakovostne ali oboje), zaposleni pri podjetju, ki je žrtev, pa pomaga pri zagotovitvi plačila. Za svojo pomoč pri zagotovitvi plačila posameznik prejme neke vrste nadomestilo (denar, blago ali storitve) ali uslugo (npr. osebi ali njegovemu sorodniku je ponujeno delovno mesto). Nezakonito sprejemanje daril se v okviru javnih naročil pogosto pojavlja skupaj s korupcijo.

Pravna podlaga: na splošno zakon, ki temelji na členu iz Pogodbe, v skladu s katerim ima EU pristojnost za delovanje na posebnem področju politike in ki določa pogoje, povezane s to

²⁷ Študija o korupciji v zdravstvenem sektorju, HOME/2011/ISEC/PR/047-A2, oktober 2012.

pristojnostjo, vključno v zvezi s proračunom. Nekateri člani iz Pogodbe pooblašča Komisijo, da sprejme nekatere ukrepe, ki pomenijo porabo sredstev, brez nadaljnega pravnega akta.

Makroregionalna strategija: celostni okvir, ki ga je odobril Evropski svet in katerega cilj je obravnavati skupne izzive, s katerimi se sooča določeno geografsko območje. Nanaša se tako na države članice kot države, ki niso članice EU, na istem geografskem območju. S krepitvijo sodelovanja med državami članicami EU in državami, ki niso članice EU, lahko strategija pomaga pri doseganju večje ekonomske, socialne in teritorialne kohezije.

Organ upravljanja: organ, ki ga je imenovala država članica EU na nacionalni, regionalni ali drugi ravni za upravljanje programov, ki prejemajo podporo iz strukturnih skladov. Odgovoren je za obveščanje morebitnih upravičencev, izbor projektov in spremljanje izvajanja.

Spremljanje: v zvezi z zaščito finančnih interesov EU in uporabo sredstev EU pomeni redno pregledovanje in ocenjevanje, ki vključujeta zbiranje in evidentiranje finančnih in nefinančnih podatkov in informacij, da se pridobi pregled nad trenutno ravnjo skladnosti z ustreznimi zakoni in drugimi predpisi, normami, standardi, sporazumi, pogodbami in postopki ter da se zgodaj odkrijejo in odpravijo tveganja, ki ogrožajo finančne interese EU.

NAFS: nacionalna strategija za boj proti goljufijam.

Služba, pristojna za nacionalno strategijo za boj proti goljufijam: organ, imenovan za pripravo nacionalne strategije za boj proti goljufijam.

Partnerski sporazum: dokument, ki ga pripravi država članica skupaj s partnerji v skladu z načelom upravljanja na več ravneh ter v katerem so opredeljene strategija, prednostne naloge in ureditve države članice za uspešno in učinkovito uporabo sredstev EU pri izvajanju strategije za pametno, trajnostno in vključujočo rast EU. Partnerske sporazume potrdi Komisija na podlagi ocene dokumenta in razprave z zadevno državo članico.

Preiskovanec: kot je opredeljeno v Uredbi (EU, Euratom) št. 883/2013, pomeni osebo ali gospodarski subjekt, osumljen storitve dejanja goljufije, korupcije ali katerega koli drugega nezakonitega dejanja, ki škodi finančnim interesom EU, zaradi česar ga OLAF preiskuje.

Programsko območje: geografsko območje, ki ga pokriva določen program, ali v primeru programa, ki pokriva več kot eno kategorijo regij, geografsko območje, ki ustreza vsaki posamični kategoriji regij.

Zaščita finančnih interesov EU: zagotavljanje učinkovitosti in preglednosti pri ustvarjanju prihodkov za proračun EU (kmetijske dajatve, dajatve na sladkor, carine, prihodki iz DDV in prihodki na podlagi BDP); učinkovitost, uspešnost, gospodarnost in preglednost pri uporabi tega proračuna in proračunov, ki jih upravlja EU, ter uporabi nepremičnin v lasti EU, njenih institucij in organov.

Javnofinančni odhodki: vsak javni prispevek k financiranju operacij iz proračuna nacionalnih, regionalnih ali lokalnih javnih organov, proračuna EU, dodeljenega skladom ESI, proračuna oseb javnega prava ali proračuna združenj javnih organov ali oseb javnega prava. Za namen ugotavljanja stopnje sofinanciranja za programe, ki prejemajo sredstva iz Evropskega

socialnega sklada, lahko vključujejo tudi vse finančne vire, ki jih skupaj prispevajo delodajalci in zaposleni.

Javno-zasebno partnerstvo: oblika sodelovanja med javnimi organi in zasebnim sektorjem, katerega cilj je izboljšati kakovost rezultatov naložb v infrastrukturne projekte ali druga področja javnih storitev. Partnerstva lahko učinkoviteje zagotavljajo javne storitve, saj je njihova prednost to, da lahko uporabijo delitev tveganja, združijo strokovno znanje zasebnega sektorja in imajo dostop do dodatnih virov kapitala.

Prejemnik: upravičenec, pogodbeni izvajalec ali vsaka fizična ali pravna oseba, ki prejme nepovratna sredstva ali finančna sredstva v okviru finančnega instrumenta.

Tveganje: pomeni morebitno grožnjo, dogodke, dejavnosti ali zamujene priložnosti, ki lahko privedejo do nepravilnosti, tj. neupravičene postavke odhodkov, potrebe po finančnih popravkih ali škodovanja ugledu organa sistema upravljanja in nadzora. Vpliva lahko na uspešnost organa sistema upravljanja in nadzora ali celo na uspešnost sistema upravljanja in nadzora kot celote.

Ocena tveganja: eden od korakov pri procesu obvladovanja tveganja. Vključuje merjenje dveh količin, povezanih s tveganjem R , in sicer razsežnosti morebitne izgube L in verjetnosti p , da se bo izguba zgodila.

Obvladovanje tveganja: pomeni neprekinjen, proaktiven in sistematičen proces opredelitve, ocenjevanja in obvladovanja tveganj v skladu s sprejetimi ravnmi tveganja, ki ga izvajajo posamični organi sistema upravljanja in nadzora, da se pridobi razumno zagotovilo glede doseganja ciljev in preprečevanja goljufij.

Resna pomanjkljivost pri uspešnem delovanju sistema upravljanja in nadzora: kot je opredeljeno v četrtem delu Uredbe (EU) št. 1303/2013, za namene izvajanja Evropskega sklada za regionalni razvoj, Evropskega socialnega sklada, Kohezijskega sklada in Evropskega sklada za pomorstvo in ribištvo pomeni pomanjkljivost, zaradi katere so potrebne bistvene izboljšave v sistemu, ker takšna pomanjkljivost predstavlja resno tveganje za nastanek nepravilnosti, in zaradi obstoja katere ni mogoče izdati revizijskega poročila o delovanju sistema upravljanja in nadzora brez pridržka.

Dobro finančno poslovanje: skladnost pristojnega organa pri izvajanju njegovih dejavnosti z načelom gospodarnosti, načelom učinkovitosti (iskanje najboljšega razmerja med uporabljenimi viri in doseženimi rezultati) in načelom uspešnosti pri doseganju posebnih določenih ciljev.

Strukturni in investicijski skladi: instrumenti financiranja, ki EU omogočajo, da dodeli finančno pomoč posebnim sektorjem, regijam ali kombinacijam sektorjev in regij za reševanje strukturnih gospodarskih in socialnih težav. Strukturni in investicijski skladi vključujejo Evropski sklad za regionalni razvoj, Evropski socialni sklad, Kohezijski sklad, Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad ter Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo.

Sum goljufije: v skladu s členom 2 delegiranih uredb Komisije (EU) 2015/1970, (EU) 2015/1971, (EU) 2015/1972 in (EU) 2015/1973²⁸ pomeni nepravilnost, zaradi katere se

²⁸ UL L 293, 10.11.2016.

lahko sproži upravni ali sodni postopek na nacionalni ravni, da se ugotovi, ali je bilo dejanje namerno in zlasti ali je šlo za goljufijo iz člena 1(1)(a) Konvencije o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti²⁹, pripravljene na podlagi člena K.3 Pogodbe o Evropski uniji. Od leta 2006 morajo države članice opredeliti, ali nepravilnost pomeni sum goljufije.

Sistemska nepravilnost: kot je opredeljena v Uredbi (EU) št. 1303/2013, pomeni vsako nepravilnost, ki se lahko ponavlja in ima visoko verjetnost pojava v podobnih vrstah operacij ter je posledica resne pomanjkljivosti v uspešnosti delovanja sistema upravljanja in nadzora; takšna nepravilnost zajema tudi neuspešno vzpostavitev ustreznih postopkov v skladu s to uredbo in pravili za posamezne sklade.

²⁹ Konvencija je začela veljati 17. oktobra 2002 skupaj s svojim prvim protokolom in protokolom o razlagi Konvencije Sodišča. Drugi protokol je začel veljati 19. maja 2009.