



EVROPSKÁ KOMISE  
EVROPSKÝ ÚŘAD PRO BOJ PROTI PODVODŮM (OLAF)

Ředitelství D Politika  
Oddělení D.2 Předcházení podvodům

# **Pokyny k vnitrostátním strategiím boje proti podvodům v oblasti evropských strukturálních a investičních fondů**

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

## **PROHLÁŠENÍ:**

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

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

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

**POZNÁMKA**

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

## Shrnutí

Tyto pokyny byly připraveny v rámci společného pracovního postupu za účasti odborníků z členských států, Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF) a schvalujících útvarů Komise odpovědných za evropské strukturální a investiční fondy (ESI fondy). Cílem tohoto pracovního postupu je rozvíjet spolupráci mezi vnitrostátními orgány a útvary Komise v rámci skupiny pro předcházení podvodům při COCOLAF<sup>1</sup> vytvořením praktické příručky, kterou budou moci členské státy a Komise používat jako referenční dokument, administrativní nástroj, návod a pomůcku pro posilování svých opatření/strategií v oblasti boje proti podvodům.

Právní rámec pro období 2014–2020 od členských států vyžaduje, aby vypracovaly opatření proti podvodům v oblasti správy finančních prostředků EU. Členským státům se doporučuje, aby tato opatření proti podvodům začlenily do vnitrostátní strategie boje proti podvodům v oblasti ESI fondů a zajistily tak stejnorodé a účinné postupy, zejména pak tehdy, jsou-li jejich organizační struktury decentralizované.

Členské státy se samozřejmě mohou rozhodnout, že vypracují komplexní vnitrostátní strategii boje proti podvodům, která se bude týkat příjmů a výdajů z rozpočtu EU i z vnitrostátních rozpočtů. V rámci skupiny pro předcházení podvodům při COCOLAF však bylo pro tuto chvíli přijato rozhodnutí, že se skupina v první řadě zaměří na výdaje v oblasti evropských strukturálních a investičních fondů, což bude pilotní projekt. Z toho důvodu se příručka omezuje pouze na tuto oblast.

Na pracovním setkání, jehož se zúčastnili odborníci z osmi členských států, byla zdůrazněna potřeba vytvořit pokyny, jež představí hlavní kroky při vypracování vnitrostátní strategie boje proti podvodům v oblasti ESI fondů. Výsledkem jejich společné práce je tento dokument.

Příručka nabízí doporučení vnitrostátním subjektům, které by mohly být vypracováním této strategie pověřeny. Pokyny nejsou pro členské státy závazné, mají však vnitrostátním orgánům a úředníkům s rozhodovací pravomocí poskytnout podporu, jež mohou ke splnění svého úkolu potřebovat. Na pracovním setkání byly určeny tyto hlavní kroky:

### 1. Právní rámec

Právní rámec na vnitrostátní i unijní úrovni je náležitě rozvinutý a je neustále vylepšován.

### 2. Přípravná fáze

Jedná se o fázi rozhodujícího významu, která sestává ze dvou hlavních etap: z analýzy situace a z posouzení rizika podvodů. Na základě výsledků analýzy a posouzení bude možné určit potřeby a oblasti, v nichž je třeba situaci zlepšit.

---

<sup>1</sup> Poradní výbor pro koordinaci boje proti podvodům

### 3. Fáze vypracovávání: stanovení cílů a ukazatelů

Z cílů bude vyplývat, jakou má členský stát představu o svém boji proti podvodům a jaký má v této oblasti plán. Související ukazatele přispějí k posouzení dosaženého pokroku.

### 4. Vypracování akčního plánu

V akčním plánu se stanoví opatření, jež mají být provedena ke splnění jednotlivých cílů, útvar odpovědný za tato opatření, lhůty a související ukazatele. Tento plán bude nástrojem pro sledování toho, jak je strategie uplatňována. Jeho splnění bude mít klíčový význam pro posouzení účinnosti dané strategie.

### 5. Hodnocení a aktualizace strategie

Strategie je dokumentem, jenž se stále vyvíjí a měl by být uplatňován bez časového omezení, což vyžaduje, aby byl hodnocen a odpovídajícím způsobem aktualizován.

Součástí pokynů je i předloha pro vnitrostátní strategii boje proti podvodům v oblasti ESI fondů, která je uvedena v příloze. Tato předloha je spíše deskriptivní než preskriptivní povahy, aby měly členské státy co nejvíce prostoru pro rozpracování dokumentu podle svého právního rámce, správního uspořádání a celkových okolností.

V příloze je také schéma, jež nabízí rychlý přehled celého procesu.

## Obsah

|  |    |
|--|----|
| Shrnutí .....  | 3  |
| Úvod.....  | 7  |
| 1. Právní prostředí .....  | 10 |
| 2. Přípravná fáze .....  | 12 |
| 2.1 Metodika .....   | 12 |
| 2.2 Současný stav v oblasti opatření proti podvodům.....   | 13 |
| 2.2.1 Postupy .....  | 14 |
| 2.2.2 Předmět a důvody analýzy .....   | 15 |
| 2.3 Posuzování rizika podvodů.....   | 18 |
| 2.3.1 Obecné náležitosti posuzování rizika podvodů.....  | 19 |
| 2.3.2 Metodika pro posuzování rizika podvodů .....   | 20 |
| 2.3.3 Minimální požadavky na vhodnou metodiku .....  | 20 |
| 2.3.4 Nástroje pro posuzování rizik podvodů.....   | 21 |
| 3. Fáze vypracovávání: stanovení cílů vnitrostátní strategie a určení ukazatelů pro měření výsledků jejího provádění ..... | 23 |
| 3.1 Stanovení cílů.....  | 23 |
| 3.1.1 Charakteristika cílů .....   | 23 |
| 3.1.2. Období, po které se bude strategie uplatňovat.....  | 24 |
| 3.2 Stanovení ukazatelů .....  | 24 |
| 4. Vytvoření akčního plánu .....   | 26 |
| 5. Hodnocení a aktualizace strategie.....  | 28 |
| Přílohy .....  | 29 |
| Příloha 1: Formální a obsahová stránka vnitrostátní strategie boje proti podvodům.....                                     | 31 |
| Příloha 2: Slovníček pojmů.....  | 37 |
| Příloha 3: Vypracování vnitrostátní strategie boje proti podvodům v oblasti ESI fondů: schéma.....                         | 47 |



# Úvod

Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF) vypracoval spolu s členskými státy v roce 2012 společný postup, jehož cílem je rozvíjet výměnu zkušeností a osvědčených postupů mezi členskými státy a s Komisí. Tento postup je organizován v rámci skupiny pro předcházení podvodům při COCOLAF a provádí jej pracovní skupina složená z odborníků z členských států a ze zástupců úřadu OLAF, Generálního ředitelství pro regionální politiku, Generálního ředitelství pro zaměstnanost, sociální věci a sociální začleňování a Generálního ředitelství pro námořní záležitosti a rybolov, kteří se v průběhu jednoho roku věnují některému konkrétnímu tématu zvolenému členskými státy. Tématem zvoleným pro rok 2014 byly „vnitrostátní strategie boje proti podvodům v oblasti evropských strukturálních a investičních fondů (ESI fondů)“.

Na základě uvedeného postupu byla vypracována tato příručka, jež má zprostředkovat výměnu osvědčených postupů a má být praktickým dokumentem, který členské státy budou moci použít k vypracování svých vnitrostátních strategií boje proti podvodům v oblasti ESI fondů. Členské státy sice takovou strategii vypracovat nemusí, ale možná tak učinit chtějí.

Nařízení o společných ustanoveních pro programové období 2014–2020<sup>2</sup> stanoví, že členské státy musí zavést účinná a přiměřená opatření proti podvodům, přičemž musí zohlednit zjištěná rizika, podniknout nezbytné kroky k účinnému předcházení, odhalování a trestání podvodů a nesrovnalostí a navracet nesprávně vyplacené částky do rozpočtu EU. V zájmu lepšího monitorování boje proti podvodům, jež mají negativní dopady na finanční zájmy EU a členských států, se zdá být vhodné jít nad rámec stanovených regulačních požadavků a začlenit tato opatření proti podvodům do specifických vnitrostátních strategií.

Evropská komise v roce 2011 vypracovala komplexní strategii boje proti podvodům, kterou koncipovala tak, aby byly chráněny finanční zájmy EU v jejích vlastních útvarech a ve výkonných a decentralizovaných agenturách. K přijetí vlastních strategií boje proti podvodům vybízí i členské státy.

Odborníci z členských států se dobrovolně podělili o své znalosti a zkušenosti a s pomocí úřadu OLAF vypracovali tuto praktickou příručku, aby členským státům poskytl pokyny k vypracování vlastních strategií boje proti podvodům v oblasti ESI fondů.

Členské státy se samozřejmě mohou rozhodnout, že vypracují komplexní vnitrostátní strategii boje proti podvodům, jež se bude týkat příjmů a výdajů unijního i vnitrostátního rozpočtu. V rámci skupiny pro předcházení podvodům při COCOLAF však bylo mezitím přijato rozhodnutí, že se skupina v první řadě zaměří na výdaje v oblasti evropských strukturálních a investičních fondů, což bude pilotní projekt. Z toho důvodu se příručka omezuje pouze na tuto oblast.

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

---

<sup>2</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 (čl. 125 odst. 4 písm. c) a čl. 122 odst. 2).

- nalézt v rámci systémů slabiny, kde může docházet k podvodům;
- posoudit hlavní rizika podvodů;
- plánovat a uskutečňovat reakce;
- hodnotit dosažený pokrok;
- přizpůsobovat reakce měnícím se okolnostem v této oblasti a dostupným zdrojům a
- zajistit zapojení všech příslušných zainteresovaných stran, zejména pak zlepšením společných a koordinovaných opatření.

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

Měla by zohledňovat každou fázi cyklu boje proti podvodům.

Aby se rizika podvodů omezila, prioritou řídicích, certifikačních a auditních orgánů by měla být prevence. Tu je třeba zefektivnit užší spoluprací všech zainteresovaných stran a celkově lepší koordinací opatření.

Odhalování podvodů představuje rozhodující fázi, které by všechny zainteresované strany a řídicí a kontrolní orgány (včetně orgánů auditních a donucovacích) měly věnovat patřičnou pozornost a ke které by měly proaktivně přistupovat.

Vyšetřování a stíhání podvodů spolu úzce souvisí. Aby tato činnost byla účinná, je nezbytné zajistit řádně kvalifikované zaměstnance, úplnou součinnost řídicích a kontrolních orgánů a hladkou spolupráci mezi orgány. Velmi důležitá je také spolupráce s dalšími relevantními subjekty na úrovni EU i na vnitrostátní úrovni.

Zpětné získávání prostředků a sankce by měly být účinné a příslušné správní a donucovací orgány by je měly důsledně sledovat.

Cílem této praktické příručky je:

- představit krok za krokem metodu pro vypracování vnitrostátní strategie boje proti podvodům v oblasti ESI fondů,
- určit základní obsahové prvky pro vypracování této strategie a
- nabídnout konkrétní prvky vycházející z dosavadních zkušeností členských států.

Za jejich přínos k vypracování příručky by úřad OLAF rád poděkoval těmto odborníkům:

|                      |            |   |
|----------------------|------------|---|
| Verena Czaby         | Rakousko   | Spolkové ministerstvo práce, sociálních věcí a ochrany spotřebitele |
| Mirjana Jurić        | Chorvatsko | Ministerstvo financí, Odbor boje proti nesrovnalostem a podvodům    |
| Željka Knezić        |            |   |
| Joško-Mislav Međeral |            |   |



|                  |                     |  |
|------------------|---------------------|--|
| Panagiota Tsirka | Řecko               | Evropské a státní dotace a příspěvky, Oddělení pro zvláštní případy, ústředí SDOE                              |
| Dávid Szeverényi | Maďarsko            | Státní daňová a celní správa – koordinační služba pro boj proti podvodům (AFCOS)                               |
| Aiva Avota       | Lotyšsko            | Oddělení auditu evropských fondů, Ministerstvo financí / AFCOS   |
| Antoine Dalli    | Malta               | Úřad předsedy vlády – Oddělení interního auditu a vyšetřování  |
| Simona Stanca    | Rumunsko            | Oddělení pro boj proti podvodům – rumunská AFCOS   |
| Štefan Urbánek   | Slovenská republika | Úřad vlády Slovenské republiky, Sekce pro kontrolu a boj proti korupci, ústřední kontaktní místo pro úřad OLAF |

# 1. Právní prostředí

Články 310 a 325 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) stanoví, že EU a členské státy musejí zamezit podvodům a jiným protiprávním jednáním ohrožujícím finanční zájmy Unie. Členské státy přijmou k zamezení podvodů ohrožujících finanční zájmy EU stejná opatření, jaká přijímají k zamezení podvodů ohrožujících jejich vlastní finanční zájmy. Aniž jsou dotčena jiná ustanovení Smlouvy, musejí členské státy koordinovat všechna opatření, která přijímají za účelem ochrany finančních zájmů EU před podvody. S podporou Komise proto zajišťují úzkou a pravidelnou spolupráci mezi příslušnými odbory svých správních orgánů.

Článek 317 SFEU stanoví, že při využívání prostředků z rozpočtu EU uplatňují členské státy ve spolupráci s Komisí zásadu řádného řízení.

Zásadu řádného finančního řízení upřesňují články 30 až 33 finančního nařízení<sup>3</sup>, které se použije na souhrnný rozpočet EU. Řádné finanční řízení je spojeno s dodržováním zásad hospodárnosti, účinnosti a účelnosti a s prováděním účinných a účelných vnitřních kontrol.

V souladu s čl. 59 odst. 2 písm. b) finančního nařízení nesou členské státy v rámci sdíleného řízení primární odpovědnost za předcházení, odhalování a nápravu nesrovnalostí a podvodů. V této souvislosti musí členské státy vybudovat důkladné systémy řízení a kontroly, aby zajistily řádné finanční řízení, transparentnost a nediskriminaci. V případech, které stanoví právní předpisy EU či vnitrostátní předpisy, musí také příjemcům ukládat účinné, přiměřené a odrazující sankce.

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

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

V Úmluvě o ochraně finančních zájmů Evropských společenství ze dne 26. července 1995 je uvedena definice podvodu<sup>4</sup>. Nařízení (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 stanoví společná ustanovení pro ESI fondy na programové období 2014–2020. V čl. 125 odst. 4 písm. c) je přesně stanovena povinnost řídicích orgánů zavádět účinná a přiměřená opatření proti podvodům s přihlédnutím ke zjištěným rizikům.

---

<sup>3</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 966/2012 ze dne 25. října 2012, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie.

<sup>4</sup> V současnosti se provádí přezkum Úmluvy o ochraně finančních zájmů Evropských společenství s cílem zohlednit změny v právním rámci. Komise představila návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie (COM(2012) 363 final ze dne 11. července 2012).

Vnitrostátní právní předpisy pak upravují použití správních sankcí a stanoví možnost trestního řízení a tresty, které lze uložit. V některých zemích jsou za účelem vyšetřování anebo stíhání potenciálních podvodů, které poškozují finanční zájmy Unie, zřizovány nebo pověřovány zvláštní útvary (např. Oddělení pro boj proti podvodům v Rumunsku).

## 2. Přípravná fáze

Přípravná fáze při vypracovávání vnitrostátní strategie boje proti podvodům má rozhodující význam a neměla by být opomíjena. Této důležité části procesu je třeba věnovat dostatek času a zdrojů. Cílem přípravné fáze je získat ucelený přehled o tom, jakým způsobem všechny zainteresované strany působící v oblasti ESI fondů k řešení podvodů přistupují. Od tohoto přehledu se budou odvíjet rozhodnutí v souvislosti s vytyčováním cílů, s určováním ukazatelů a s vypracováváním příslušného akčního plánu.

### 2.1 Metodika

Přípravná fáze má dvě etapy:

- zmapování aktuálního stavu, pokud jde o zavedené vnitrostátní systémy a zavedená opatření proti podvodům a o jejich silné stránky a o oblasti, v nichž je lze zlepšit, a
- posouzení rizika podvodů.

V této fázi proběhne: 1) analýza organizační struktury, zapojených subjektů a zavedených opatření a postupů; 2) posouzení rizika podvodů.

#### ***Kdo by měl vnitrostátní strategii boje proti podvodům vypracovat?***

Vnitrostátní strategii boje proti podvodům v oblasti ESI fondů by měl vypracovat určený vnitrostátní útvar.

Tento útvar by měl mít:

- obecný přehled o celém systému ESI fondů a o zavedených opatřeních proti podvodům na evropské i vnitrostátní úrovni a
- pravomoc využívat znalostí příslušných odborníků z různých ministerstev, orgánů a útvarů, které se podílejí na využívání prostředků z fondů EU, a z ministerstev, orgánů a útvarů odpovědných za vyšetřování a stíhání finanční kriminality.

To je důležité zejména v případě členských států s decentralizovanou správou.

Klíčovou úlohu při přípravě vnitrostátní strategie boje proti podvodům a při monitorování jejího provádění by mohla hrát koordinační služba pro boj proti podvodům (AFCOS).

Útvar odpovědný za vnitrostátní strategii boje proti podvodům by měl vytvořit skupinu odborníků, kteří mohou nabídnout odpovídající odborné znalosti. Tato skupina by svými znalostmi a zkušenostmi měla být schopna pokrýt každou z rozličných fází cyklu boje proti podvodům.

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

***Které orgány je třeba zapojit?***

Do práce by měly být zapojeny veškeré orgány odpovědné za řízení a provádění, za certifikaci, audit, vyšetřování, stíhání a za ukládání sankcí.

Tyto zainteresované strany by měly být schopny pokrýt odborné znalosti řídicího, kontrolního a soudního systému. Pokud je to možné, odborníci by měli být pracovníky:

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

Kromě subjektů uvedených výše je vhodné zapojit i organizace, které nesou přímou nebo nepřímou odpovědnost za monitorování či řízení projektů financovaných z EU nebo za dohled nad nimi. Zapojit lze například:

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

Skupina odborníků odpovědná za tento proces by pro přípravu strategie měla v konkrétní lhůtě definovat pracovní program. Měla by usilovat o zajištění plné politické podpory.

***Jaká politická podpora je zapotřebí?***

Vzhledem k tomu, že by do procesu měla být zapojena celá řada nejrůznějších subjektů, může útvar (či útvary) odpovědný za vypracování vnitrostátní strategie boje proti podvodům potřebovat plnou politickou podporu vlády.

## **2.2 Současný stav v oblasti opatření proti podvodům**

Posouzení stavu vyžaduje analýzu oblastí, jakými jsou:

- právní předpisy,

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

Je nezbytné zjistit jejich silné a slabé stránky a zvážit jejich přínos v každé ze čtyř fází cyklu boje proti podvodům (prevence, odhalování, vyšetřování a stíhání, náprava), jakož i jejich vliv na tyto fáze.

V průběhu této fáze je důležité nalézt a zvážit důvody, které za silnými stránkami a za vytipovanými problémy, kde je třeba situaci zlepšit, stojí. Pomůže to při hledání řešení. Tyto důvody je třeba hledat:

- v právním prostředí,
- v institucionálním prostředí,
- v ekonomickém a sociálním prostředí,
- v politickém prostředí.

#### **Příklad: výňatek z maltské vnitrostátní strategie boje proti podvodům**

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

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

### **2.2.1 Postupy**

K posouzení současného stavu mohou posloužit nejrůznější metody:

- ✓ shromažďování a analýza dokumentů, zpráv a údajů (např. právních předpisů, interních pracovních dokumentů, postupů, metodik a pokynů) a

- ✓ elektronické dotazníky a průzkumy, přímá komunikace se zainteresovanými stranami, rozhovory (osobní, telefonické, přes Skype či podobné aplikace) a diskuse s odborníky (např. pracovní skupiny).

Zjištění lze lépe doložit, je-li využíváno několik různých zdrojů informací.

### **2.2.2 Předmět a důvody analýzy**

Účelem této fáze je zjistit stávající nedostatky, které vyplynou na povrch poté, co se určí silné stránky i oblasti, v nichž je třeba situaci zlepšit. Proto je důležité vyhodnotit situaci ve světle osvědčených postupů, když by se uplatnily v každé fázi cyklu boje proti podvodům.

#### **A) Prevence**

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

Zásadní význam v boji proti podvodům má i důsledný a účinně uplatňovaný řídicí a kontrolní systém. Riziko výskytu podvodů sice nemůže zcela odstranit, ale může jej výrazně omezit.

Součástí analýzy preventivních opatření a technik by mělo být:

- ✓ posouzení účinnosti již zavedených preventivních opatření a technik,
- ✓ navržení opravy, přizpůsobení či zrušení stávajících opatření či vytvoření opatření nových,
- ✓ lepší poznání toho, do jaké míry má veřejnost povědomí o podvodech v oblasti ESI fondů, a
- ✓ lepší poznání toho, jaká úroveň etické kultury panuje mezi zaměstnanci orgánů členských států, pokud jde o podvody v oblasti ESI fondů.

Účinnost preventivních opatření závisí na tom, zda byly pro jejich provádění zavedeny spolehlivé systémy. Mezi ty patří:

- ✓ právní předpisy neumožňující podvody<sup>5</sup>,

---

<sup>5</sup> Viz KOM(2000) 358 v konečném znění ze dne 28. června 2000 o boji proti podvodům, zejména bod 1.1: Aby byla politika ochrany veřejných zájmů a prostředků stále účinná, musí vycházet z jednoznačných právních předpisů, které jsou snadno použitelné a zahrnují ustanovení, jež mohou posílit řádné finanční řízení a účinnou

- ✓ politika transparentnosti podporovaná rozsáhlými kampaněmi, které zvýší povědomí veřejnosti o problematice podvodů,
- ✓ spolehlivý systém vnitřní kontroly,
- ✓ vysoká úroveň etických norem u zaměstnanců, kteří se podílejí na ochraně finančních zájmů EU (Existuje jednoznačné veřejně dostupné prohlášení, že zaměstnanci usilují o dodržování vysokých etických norem? Byl formulován jednoznačný dokument, např. kodex chování, jenž se zabývá otázkou střetu zájmů?),
- ✓ spolehlivá politika v oblasti lidských zdrojů (je třeba správně vyvážit fluktuaci zaměstnanců – s cílem udržet zkušené zaměstnance – a povinnou mobilitu – s cílem omezit riziko střetu zájmů atd.),
- ✓ strukturované, praktické a cílené řízení rizika podvodů,
- ✓ strategie pro odbornou přípravu v oblasti boje proti podvodům a
- ✓ úzká spolupráce mezi subjekty na vnitrostátní i unijní úrovni.

#### **Příklad: spolupráce orgánů v Chorvatsku**

Podle zákona o správním řízení<sup>6</sup> si všechny orgány vyměňují informace a vzájemně si poskytují pomoc při plnění svých úkolů. Dva či více orgánů navíc mohou uzavřít dohodu o správní spolupráci. Tato dohoda by upřesnila, kdy a jakým způsobem má výměna informací probíhat, a konkrétně by stanovila např. lhůty pro předkládání informací, typ informací, které mohou být předmětem výměny, možné sankce pro případ, že orgán odmítne informace předložit, a to, jakým způsobem mají být informace poskytnuty, např. v tištěné podobě či emailem.

### **B) Odhalování**

Členské státy by měly vyvíjet maximální úsilí, aby byly odhalovány nesrovnalosti (včetně případů podezření z podvodu), a měly by podnikat vhodné kroky k nápravě situace a ukládat sankce. V této souvislosti je velmi důležité, aby vnitrostátní orgány plně využívaly nástrojů a lidských zdrojů, které mají pro odhalování nesrovnalostí k dispozici.

Analýza opatření a technik uplatňovaných v oblasti odhalování podvodů by měla zahrnovat:

- ✓ vypracování seznamu stávajících systémů vnitřní a vnější kontroly,
- ✓ kontrolu toho, zda byl zaveden postup pro whistleblowing, a posouzení jeho účinnosti,

---

kontrolu politik Společenství. Tato ustanovení musí mít dostatečně odrazující účinek, aby v maximální možné míře odrazovala od protiprávního jednání.

<sup>6</sup> Ustanovení týkající se sdílení informací mezi orgány je stanoveno v článku 26 zákona o správním řízení (OG 47/09).



- ✓ kontrolu toho, zda po odhalení podezřelých případů jsou informace účinně předávány náležitými komunikačními kanály,
- ✓ vyjasnění, v čem spočívá systém pro oznamování nesrovnalostí a podvodů na vnitrostátní a unijní úrovni, a kontrolu toho, zda zaměstnanci o daných postupech vědí, a
- ✓ upřesnění toho, kdo nese odpovědnost za kontrolu kvality zpráv (AFCOS nebo jiný vnitrostátní subjekt).

Účinnost opatření pro odhalování podvodů závisí na tom, zda jsou zavedeny spolehlivé správní systémy, například:

- ✓ náležité a jednoznačné postupy pro řešení případů, kdy existuje podezření z podvodu, a postupy, jež zajistí, aby relevantní informace byly urychleně předávány příslušným orgánům,
- ✓ jednoznačná ochranná opatření, pokud jde o whistleblowing,
- ✓ používání nástrojů k odhalování podvodů ze strany zaměstnanců,
- ✓ odborná příprava a
- ✓ náležitý a účinný mechanismus oznamování.

#### ***Oznamování a analýza nesrovnalostí: užitečný nástroj***

V souladu s oznamovacími povinnostmi EU<sup>7</sup> musí členské státy pravidelně oznamovat nesrovnalosti a případy podezření z podvodu Komisi (úřadu OLAF) prostřednictvím systému pro řízení nesrovnalostí (IMS).

Pro Komisi (úřad OLAF) i členské státy je pravidelné oznamování velmi důležité, neboť jim umožňuje získat lepší přehled o typech nesrovnalostí a podvodů, schématech podvodů a jejich rozsahu a o metodách používaných k jejich odhalování atd.

Díky tomuto systému oznamování lze snadněji určit nejcitlivější oblasti, aby bylo možné přijmout vhodná opatření, jež omezí rizika. Zaměstnanci tak také mohou být vůči podvodům obezřetnější.

### **C) Vyšetřování a stíhání**

Analýza opatření a technik pro vyšetřování a stíhání by měla být zaměřena na podvody, korupci a jakoukoli jinou protiprávní činnost poškozující finanční zájmy EU v oblasti ESI fondů. Měla by zahrnovat:

<sup>7</sup> Např. nařízení Komise (ES) č. 1828/2006 ze dne 8. prosince 2006, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 o obecných ustanoveních týkajících se Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu a Fondu soudržnosti a k nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 o Evropském fondu pro regionální rozvoj.

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

Účinnost opatření, která se týkají vyšetřování a stíhání, závisí na tom, zda byly zavedeny spolehlivé správní struktury a systémy, zejména:

- ✓ jasná a účinná pravidla pro výměnu informací mezi příslušnými správními a soudními orgány,
- ✓ důsledná a náležitá spolupráce mezi příslušnými správními a soudními orgány,
- ✓ specializace vyšetřovatelů a státních zástupců v oblasti ESI fondů a
- ✓ průběžné vzdělávání v této oblasti.

#### **D) Náprava**

Členské státy by se měly zavázat k tomu, že zajistí, aby v případech podvodů, korupce a jakékoli jiné protiprávní činnosti poškozující finanční zájmy EU byly odpovědné osoby usvědčeny, a měly by za tímto účelem vyvíjet stejné úsilí, jako by byly ohroženy jejich vnitrostátní zájmy. Hlavním způsobem, jak odstrašovat od případných podvodů, je uplatňovat sankce a zajistit, aby byly viditelné.

Analýza opatření a technik pro zajištění nápravy by měla zahrnovat:

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

Účinnost opatření, pokud jde o nápravu, bude záviset na tom, zda byly zavedeny spolehlivé správní struktury a systémy, zejména:

- ✓ systém účinných, odrazujících a přiměřených správních anebo trestních sankcí, které jdou nad rámec finanční opravy, jež se uplatní v případě nesrovnalosti,
- ✓ jednoznačně určené orgány odpovědné za řádné uplatňování sankcí a plnění stanovených povinností,
- ✓ účinné a efektivní systémy pro zpětné získávání finančních prostředků,
- ✓ statistické monitorování a
- ✓ odborná příprava, semináře, praktické nástroje a návody.

### **2.3 Posuzování rizika podvodů**

Při posuzování rizika podvodů za účelem vypracování strategie boje proti podvodům v oblasti ESI fondů je třeba zohlednit vnitrostátní zvláštnosti strategie. Je třeba nalézt náležitou rovnováhu mezi velmi podrobným posouzením rizika u všech procesů a postupů na operační úrovni a obecnějším přístupem. Podrobné posouzení rizika podvodů by bylo vhodné pro koncipování strategie na regionální či odvětvové úrovni, zatímco při stanovování vnitrostátních cílů by měl být uplatňován obecnější přístup.

K problematice je třeba přistupovat rozumně a jednotlivosti, co se týče postupu pro posuzování rizika podvodů, je třeba v případě potřeby přizpůsobit, aby byla zajištěna odpovídající rovnováha.

### **Posuzování rizika podvodů**

V jednotlivých členských státech se může lišit v závislosti:

- na velikosti země,
- na stupni decentralizace,
- na typu organizací pověřených správou ESI fondů a
- na správní anebo soudní struktuře.

#### **2.3.1 Obecné náležitosti posuzování rizika podvodů**

Při určování možných rizik podvodů je třeba mít na paměti následující:

1. Osoba, u níž existuje možnost spáchání podvodu, jedná za těchto podmínek:<sup>8</sup>
  - Má příležitost: daná osoba se např. nachází na vhodném místě a panují vhodné okolnosti, postupy v daném sektoru nejsou jednoznačné nebo je lze snadno obejít atd.
  - Má důvody: daná osoba má problémy v práci se svým pracovním zařazením, ve svém osobním životě nebo má finanční potíže.
  - Své jednání si dokáže odůvodnit: daná osoba může mít pocit, že její roztrpčený postoj vůči zaměstnavateli je odůvodněný (např. nedostalo se jí povýšení, je jí známo, že její kolegové se podílejí na podvodu a pracovníci ve vyšším vedení nejdou příkladem).
  - Má důvod se domnívat, že pravděpodobnost odhalení podvodu anebo uložení trestu je velmi malá.

#### **2. Posuzování rizika podvodů**

Posuzování rizika podvodů se speciálně zaměřuje na podmínky, které mohou poukazovat na existenci podnětů, tlaků nebo příležitostí k účasti na podvodu či jiných nesrovnalostech, a na odhalování situací, jež mohou vést k výskytu nesrovnalostí či podvodů. Při posuzování pravděpodobnosti

<sup>8</sup> Na základě teorie trojúhelníku podvodu, kterou vypracoval Donald R. Cressey v publikaci *Other People's Money* (Peníze ostatních; Montclair: Patterson Smith, 1973), s. 30.

výskytu podvodu je třeba uplatňovat velmi konzervativní přístup a nezapomínat na zásadu „nulové tolerance“.

### 2.3.2 Metodika pro posuzování rizika podvodů

Řídící orgány musí provádět posuzování rizika podvodů podle nařízení (EU) č. 1303/2013, jež se vztahuje na programové období 2014–2020, jak je uvedeno výše. Mohou se řídit pokyny k posuzování rizik podvodů a k účinným a přiměřeným opatřením proti podvodům, které vypracovala Komise pro programové období 2014–2020<sup>9</sup>, nebo mohou použít jinou metodiku. Posuzování rizika podvodů by mělo být bez ohledu na zvolenou metodu prováděno s náležitou péčí, aby se zajistilo, že bude pokrývat všechny oblasti činnosti, odvětvové fondy a finanční nástroje (např. postupy pro zadávání veřejných zakázek, přidělování příspěvků a výběrová řízení na technickou pomoc a jejich výsledky).

Výsledky tohoto posouzení by měly posloužit jako východisko pro útvar odpovědný za vypracování vnitrostátní strategie boje proti podvodům. Za účelem zhodnocení a úpravy vyhotoveného materiálu lze uspořádat semináře *ad hoc* s řídicími a kontrolními orgány, s nimiž by se mělo projednat upřednostnění některých rizik podvodů před jinými.

Vypracování tohoto posouzení externími dodavateli se nedoporučuje, neboť tato činnost vyžaduje dobrou znalost stávajícího řídicího a kontrolního systému a typů příjemců, kterým se finanční prostředky z příslušných programů poskytují.

### 2.3.3 Minimální požadavky na vhodnou metodiku

Konkrétní zvolená metodika by vždy měla zahrnovat alespoň tyto tři kroky:

a) zjištění rizik podvodů;

b) vyhodnocení rizik podvodů s ohledem na opatření, která již byla k jejich zmírnění zavedena.

Základem hodnocení jsou dva ukazatele:

- pravděpodobnost výskytu podvodu a
- dopad podvodu v případě, že k němu dojde.

Použit lze tabulku uvedenou v příloze 1 výše zmíněných pokynů k posuzování rizik podvodů. Další příklad takové tabulky je uveden níže.

Pravděpodobnost výskytu podvodu lze posoudit následovně:

| Hodnocení | Pravděpodobnost | Význam  |
|-----------|-----------------|---|
| 1         | Malá            | Pravděpodobnost výskytu podvodu je téměř nulová nebo velmi malá a v minulosti se vyskytl jen velmi malý počet |

<sup>9</sup> EGESIF 14-0021-00 ze dne 16. června 2014

|   |         |  |
|---|---------|--|
|   |         | případů spáchání takového podvodu.   |
| 2 | Střední | Existuje určité riziko výskytu podvodu. Pro tento závěr svědčí skutečnost, že se v minulosti vyskytly podobné případy. O těchto situacích panuje určité povědomí.          |
| 3 | Vysoká  | Existuje vysoké riziko výskytu podvodu. Pro tento závěr svědčí skutečnost, že se v minulosti opakovaně a často vyskytovaly obdobné případy. Tyto situace jsou dobře známé. |

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

| Hodnocení | Dopad   | Význam   |
|-----------|---------|--|
| 1         | Malý    | Pokud by došlo k podvodu, naplánované či probíhající činnosti by nebyly dotčeny, nebo pouze v minimální míře a nebylo by zapotřebí dalších zdrojů.   |
| 2         | Střední | Pokud by došlo k podvodu, mělo by to značně negativní dopad na stávající činnosti a mohlo by se ukázat jako nutnost přidělit na ně další zdroje, aby se zajistilo, že budou splněny jejich cíle.   |
| 3         | Vysoký  | Pokud by došlo k podvodu, mělo by to značně negativní dopad na stávající činnosti a bylo by nutné přidělit na ně další nemalé zdroje, aby se zajistilo, že budou splněny jejich cíle. Tato kategorie zahrnuje také případy, kdy by již nebylo možné stanovené cíle splnit ani s využitím dalších zdrojů. |

c) pořadí rizik podvodů.

Na základě celkové expozice a typu rizik se stanoví pořadí rizik podvodů. Nejzávažnějšími riziky podvodu je třeba se zabývat přednostně.

#### 2.3.4 Nástroje pro posuzování rizik podvodů

Rizika podvodů lze zjistit a posoudit na základě poznatků získaných v souvislosti s dřívějšími případy podvodů v oblasti strukturálních fondů a Fondu soudržnosti a také na základě obecně známých a opakovaně se vyskytujících schémat. Případné podvody lze rozčlenit podle typu programu či smlouvy, hodnoty zakázky, délky trvání projektu, fáze projektu, jíž se týkají, druhu činnosti financované v rámci projektu, zeměpisné oblasti či typu příjemce nebo podle schématu podvodu. To umožní určit nejrizikovější oblasti.

### **Dokumentace**

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

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

- výroční zprávy Komise o ochraně finančních zájmů EU,
- zvláštní dokumenty, např. seznam varovných signálů<sup>10</sup>, pokyny ohledně střetu zájmů a padělaných dokumentů,
- přehled anonymizovaných případů týkajících se strukturálních opatření vypracovaný úřadem OLAF (2011),
- auditní zprávy vypracované auditory Komise,
- auditní zprávy Evropského účetního dvora,
- auditní zprávy vnitrostátních kontrolních úřadů,
- zprávy EU, např. zprávu o boji proti korupci v EU, a
- studii společnosti Price Waterhouse Coopers o ceně korupce v oblasti zadávání veřejných zakázek.

### ***Nástroje IT***

Nástroje IT jsou dnes cennými prostředky, neboť se podílejí na analýze hlavních schémat podvodů a nejohroženějších sektorů. Jsou-li k dispozici databáze a nástroje pro vytěžování dat a hodnocení rizik, měly by se intenzivně využívat.

Největší databází podvodů v Evropě, kterou lze používat pro účely analýzy podvodů, je systém pro řízení nesrovnalostí (IMS).

Komise vyvinula speciální nástroj pro vyhodnocování rizik zvaný Arachne, jehož pomocí lze určit oblasti (operace, projekty, příjemce a smlouvy nebo dodavatele) s vyšším rizikem, které mohou vyžadovat více pozornosti ze strany orgánů členských států. Přístup k tomuto nástroji získají všechny členské státy, které se rozhodnou jej využívat. Podobné nástroje možná vytvářejí i členské státy.

### ***Další zdroje informací***

Za zmínku stojí následující hlavní zdroje:

- dotazníky, praktické semináře a schůze s řídicími pracovníky a dalšími zaměstnanci a
- semináře, konference a akce, jejichž účelem je podporovat výměnu osvědčených postupů na vnitrostátní či mezinárodní úrovni.

---

<sup>10</sup> Varovný signál je ukazatel možného podvodu, korupce atd. Signalizuje, že něco není tak, jak má být, a že může být zapotřebí provést další šetření.

### **3. Fáze vypracování: stanovení cílů vnitrostátní strategie a určení ukazatelů pro měření výsledků jejího provádění**

Cíle vnitrostátní strategie boje proti podvodům představují plán, podle kterého členské státy hodlají v příštích letech bojovat proti podvodům v oblasti ESI fondů. Kromě těchto cílů je třeba stanovit i vhodné související ukazatele, na jejichž základě bude možno provádění strategie důsledně a efektivně sledovat a hodnotit jeho účinnost.

#### **3.1 Stanovení cílů**

Cíle by měly být přímo a logicky provázány s výsledky, pokud jde o současný stav, a s výsledky, k nimž se došlo při posuzování rizik podvodů v přípravné fázi. Měly by také zohledňovat celkové vnitrostátní priority členského státu, co se týče evropských strukturálních a investičních fondů a boje proti podvodům. To znamená, že cíle by měly vycházet z vnitrostátní strategie boje proti podvodům či korupci, pokud již byla zavedena, nebo na ni být alespoň navázány. V neposlední řadě by se také měly řídit doporučeními EU.

##### **3.1.1 Charakteristika cílů**

Cíle by měly být konkrétní, měřitelné, dosažitelné, reálné, relevantní a časově vázané.

Nemělo by jich být moc, aby to nebránilo účinnému provádění a sledování vnitrostátní strategie. Cíle by měly jednoznačně vyjadřovat a reflektovat priority, které si členský stát v boji proti podvodům v oblasti ESI fondů stanovil. Cíle by měly být reálné vzhledem k dostupným zdrojům.

Formulace každého cíle by měla být dynamická a mělo by z ní jasně vyplývat, jakým směrem se má postupovat. Například cíl „budování kapacit“ není výmluvný. Podstatu cíle lépe vyjadřuje formulace „posilování správní kapacity za účelem lepšího řešení podvodů poškozujících EU a vnitrostátní rozpočet“.

Cíle by měly pokrývat všechny fáze cyklu boje proti podvodům. Je důležité zvážit každou fázi, jmenovitě prevenci, odhalování, vyšetřování, stíhání, zpětné získávání prostředků a sankce.

Jednotlivé fáze tohoto cyklu nejsou vzájemně nezávislé, nýbrž jsou úzce provázány. Zajistit náležitý tok informací a spolupráci mezi subjekty odpovědnými za každou z fází je stejně důležité jako zaměřit se na každou fázi samu o sobě. Rychlé předávání klíčových informací a úplná spolupráce mezi donucovacími orgány a řídicími, certifikačními či auditními orgány před zahájením vyšetřování, v jeho průběhu i po jeho ukončení zajistí, že bude vyšetřování účinné. Řídicí orgány budou moci přijímat správná rozhodnutí ohledně sledování konkrétních případů, zejména pokud jde o preventivní opatření, jako

je blokování či pozastavení plateb. Kromě zpětného získávání prostředků má silný odrazující účinek i iniciativní přístup a váha přijímaných opatření.

### **3.1.2. Období, po které se bude strategie uplatňovat**

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

První možností je provázat strategii přímo s operačními programy. Příští víceletý finanční rámec se vztahuje na období 2014–2020. Bylo by rozumné stanovit délku trvání strategie tak, aby se překrývala s obdobím trvání operačních programů. Strategie by tak měla být platná do ukončení operačních programů na období 2014–2020. Pokud by byla zvolena tato možnost, bylo by nutné zvážit i operační programy na období 2007–2013 a cíle by se musely vztahovat i na tyto programy.

Druhou možností je pojmout vnitrostátní strategii boje proti podvodům v oblasti ESI fondů jako obecnou strategii, jež by se u ESI fondů měla uplatňovat nezávisle na víceletém finančním rámci. Období platnosti vnitrostátní strategie by se tak mělo stanovit nezávisle na období víceletého finančního rámce. Je však nutné, aby strategie, jejímž cílem je zavést v určité oblasti střednědobou či dlouhodobou vizi, byla uplatňována alespoň čtyři až pět let.

### **Příklady cílů**

1. Zajistit, aby prostředí kolem ESI fondů neumožňovalo podvody (vytvoření vhodného právního prostředí)
2. Prosazovat předcházení podvodům mezi veřejností a zaměstnanci podílejícími se na využívání ESI fondů
3. Maximalizovat účinnost kontrol

## **3.2 Stanovení ukazatelů**

Ukazatele jsou zásadní součástí strategie boje proti podvodům, neboť se jimi měří pokrok dosažený při plnění cílů. Poslouží pro účely podávání zpráv o strategii a pomohou vyhodnocovat účinky jejího provádění.

Ukazatele mohou být kvantitativní nebo kvalitativní.

Kvantitativním ukazatelem může být:

- počet: např. počet dohod o spolupráci uzavřených mezi příslušnými orgány (auditními a soudními apod.),
- procentní podíl ukazující stav v určitém okamžiku: např. počet kurzů odborné přípravy / počet účastníků v rámci určitého programu v konkrétním roce, nebo
- procentní podíl vyjadřující dosažený pokrok: např.  $\frac{((PPP(\text{rok } n) - PPP(\text{rok } n-1)))}{PPP(\text{rok } n-1)} * 100$  (kde PPP = počet případů podezření z podvodu postoupených řídicími, certifikačními nebo auditními orgány orgánům soudním).



Kvalitativním ukazatelem může být:

- výrok s odpovědí ano / ne: např. byl zaveden etický kodex? — ano; nebo
- posouzení úrovně shody v konkrétní oblasti založené na stupnici (vysoká, střední, nízká).

Kvalitativní ukazatel lze považovat za subjektivnější ukazatel než ukazatel kvantitativní. Zároveň však může být ve srovnání s kvantitativním ukazatelem relevantnější a mít větší výpovědní hodnotu. Kromě toho je třeba mít na paměti, že ukazatele by neměly být analyzovány a komentovány jako jednotlivé na sobě nezávislé údaje, nýbrž s přihlédnutím k souvislostem a ve vztahu k ostatním ukazatelům.

Ukazatele by mělo být snadné určit anebo vypočítat. Jejich hodnocení by tudíž nemělo být zátěží, ale mělo by vycházet ze stávajících a spolehlivých zdrojů (jako jsou stávající databáze používané k zaznamenávání prezence na kurzech odborné přípravy nebo hlášených případů podvodu, např. systém pro řízení nesrovnalostí (IMS) atd.), z nichž lze snadno a rychle čerpat nejdůležitější informace. Ukazatele by také měly být snadno ověřitelné, aby se zajistila naprostá transparentnost, a zachovala se tak důvěra veřejnosti.

Vhodně zvolené ukazatele budou mít rozhodující význam pro posuzování toho, jaké má prováděná strategie dopady, potažmo pro její aktualizaci a revizi, pokud by to bylo zapotřebí.

### **Příklady ukazatelů**

| <b>Cíle</b>  | <b>Ukazatele</b>  |
|--|---|
| Zajistit, aby prostředí kolem ESI fondů neumožňovalo podvody     | Počet změn právních předpisů za rok   |
| Maximalizovat účinnost kontrol                                   | Průměrný objem finančních prostředků získaných zpět na jednu provedenou kontrolu      |
| Zlepšit účinnost stíhání v případech podvodů v oblasti ESI fondů | Počet státních zástupců vyškolených v oblasti boje proti podvodům v oblasti ESI fondů |

## 4. Vytvoření akčního plánu

Strategii boje proti podvodům by měl doplňovat podrobný akční plán, jenž přemění cíle v opatření. Vypracovat by jej měl útvar odpovědný za vnitrostátní strategii boje proti podvodům s pomocí jím vytvořené skupiny odborníků (viz bod 2.1). Rozhodujícím aspektem je v této fázi posouzení nákladů a přínosů a dostupnost lidských zdrojů. Největší úsilí je třeba zaměřit především na prioritní opatření. Jasnou představu o prioritách by měly poskytnout výsledky, pokud jde o současný stav, a posouzení rizik podvodů.

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

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

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

V akčním plánu by měly být uvedeny i konkrétní **úkoly** a informace, kterým subjektům byly přiděleny, a měly by v něm být stanoveny konečné lhůty pro splnění cílů. Úkoly by měly být rozděleny podle oblastí, na něž se zaměřuje vnitrostátní strategie boje proti podvodům v oblasti ESI fondů.

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

V zájmu plnění cílů, které byly stanoveny v rámci strategie boje proti podvodům v oblasti ESI fondů, mohou být jednotlivá opatření realizována formou projektů.

Za účelem provádění této strategie a souvisejícího akčního plánu by v každém členském státě měla být vytvořena strukturovaná síť orgánů. Tyto sítě by měly zajišťovat

systematické provádění, hodnocení a sledování strategie a akčního plánu a v případě potřeby jejich aktualizaci a revizi.

#### ***Možná úloha koordinační služby pro boj proti podvodům (AFCOS)***

V závislosti na organizační struktuře v jednotlivých státech by provádění akčního plánu mohla sledovat vnitrostátní koordinační služba pro boj proti podvodům (AFCOS).

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

Případná opatření by mohla zahrnovat:

- zavedení politiky pro whistleblowing,
- upevnění koordinace a spolupráce mezi příslušnými vnitrostátními orgány, zejména pokud jde o výměnu poznatků o schématech podvodů,
- zlepšení legislativních a metodických pokynů,
- akce zvyšující povědomí veřejnosti,
- zavedení postupu pro řešení zjištěných nesrovnalostí a podezření z podvodu v oblasti ESI fondů,
- rozvinutí potenciálu nástrojů pro vytěžování dat a pro hodnocení rizik, jež budou přispívat ke zjišťování rizikových faktorů na úrovni jednotlivých projektů,
- posílení spolupráce mezi subjekty státní správy působícími v oblasti zadávání veřejných zakázek a kontroly hospodářské soutěže,
- posílení bezúhonnosti a řešení střetů zájmů při zadávání veřejných zakázek,
- sestavení příručky pro úředníky působící v oblasti zadávání veřejných zakázek, jež jim bude vodítkem pro jejich jednání při řešení nesrovnalostí, podvodů a korupce v oblasti ESI fondů, a
- posílení výměny zkušeností mezi vnitrostátními orgány a evropskými partnery (úřadem OLAF, příslušnými generálními ředitelstvími Komise, ostatními členskými státy).

## 5. Hodnocení a aktualizace strategie

Vnitrostátní strategie boje proti podvodům by měla být otevřeným dokumentem, jenž bude průběžně přizpůsobován a aktualizován, aby zohledňoval hlavní strukturální nebo organizační změny, k nimž může dojít, jakož i měnící se schémata podvodů.

Z tohoto důvodu je třeba provádět pravidelná hodnocení, aby přijímaná opatření fungovala a cíle byly splněny včas. Tato hodnocení pomohou určit, do jaké míry jsou cíle plněny, zda se dosavadní přístup osvědčil a zda je nutné **strategii aktualizovat**.

Hodnocení se provádí pravidelně v závislosti na stanovených lhůtách – lze je provádět v polovině období, jednou za rok, nebo jako závěrečné hodnocení.

Hodnocení by měl provádět orgán, který uplatňování strategie koordinuje. Měla by být vypracována výroční zpráva, v níž se vyhodnotí dosažený pokrok.

V rámci hodnocení v polovině období by bylo vhodné zvážit, zda je za účelem dosažení stanovených cílů nezbytné strategii aktualizovat. V tomto okamžiku lze vypracovat průběžnou hodnotící zprávu.

Závěrečné hodnocení by mělo být provedeno na konci období, na něž se strategie vztahuje. Toto hodnocení bude kvantifikovat výsledky uplatňování strategie a stane se východiskem pro příští strategii. Hodnocení by mělo být zaměřeno na prostředky uplatňování strategie i na samotné výsledky. V této fázi bude měřena efektivnost (výsledky či výstupy v poměru k investovaným zdrojům či vstupům) a účinnost strategie (poměr mezi tím, čeho se dosáhlo, a tím, čeho se mělo dosáhnout). Výsledky strategie budou uvedeny ve zprávě o závěrečném hodnocení.

Kritéria hodnocení by měla být koncipována tak, aby bylo možné zjistit:

- a) do jaké míry odpovídají výsledky uplatňování strategie plánovaným výsledkům stanoveným ve fázi jejího formulování;
- b) poměr nákladů, které za účelem dosažení předpokládaných výsledků skutečně vznikly, a nákladů, jež byly odhadovány v době, kdy byla strategie formulována; a
- c) do jaké míry byly dodrženy činnosti a lhůty stanovené v akčním plánu.

Aktualizace a přizpůsobení strategie může vést:

- k aktualizaci či revizi cílů,
- k úpravě ukazatelů,
- k aktualizaci lhůt a
- k zavedení nových opatření nebo přizpůsobení opatření již existujících.

## **Přílohy**



## **Příloha 1: Formální a obsahová stránka vnitrostátní strategie boje proti podvodům**

Tento dokument obsahuje několik doporučení k hlavním bodům, jež by měly být v rámci strategie rozpracovány. Doporučení a obecné návrhy jsou uvedeny kurzívou. Konkrétní přímé návrhy pak v běžném typu písma.

### **1. Úvod a obecné souvislosti**

*Tato kapitola by měla zahrnovat:*

- *odkazy na evropský a vnitrostátní právní rámec,*
- *zmínku o hlavních vnitrostátních prioritách, které mohou mít dopad na boj proti podvodům, korupci a jakékoli jiné protiprávní činnosti,*
- *zmínku o vnitrostátní strategii či politice boje proti podvodům, korupci a všem druhům finanční trestné činnosti, jestliže taková strategie či politika existuje,*
- *prohlášení o všeobecném závazku vůči této politice a o odhodlání orgánů vyvíjet úsilí v boji proti podvodům, konkrétně pak v souvislosti s finančními prostředky EU, a*
- *zmínku o jakémkoli možném propojení s dalšími vnitrostátními politikami či politickými prioritami.*

*V této kapitole by rovněž měly být uvedeny následující informace týkající se konkrétně evropských strukturálních a investičních fondů (ESI fondů):*

- *seznam orgánů a útvarů, které se podílejí na sledování ESI fondů a na boji proti podvodům, korupci a jiné protiprávní činnosti poškozující ESI fondy,*
- *podrobné informace o tom, jak je organizováno sledování finančních prostředků EU, tj. zda je toto sledování prováděno centralizovaně, decentralizovaně nebo je organizováno jiným způsobem, a*
- *informace o tom, zda byla zavedena konkrétní opatření či strategie v oblasti boje proti podvodům v této oblasti.*

*Uvedte, který vnitrostátní subjekt je za strategii odpovědný, zejména pak za její vypracování a za sledování jejího uplatňování.*

*Uvedte období, po které se bude strategie uplatňovat.*

## **2. Současný stav a posouzení rizik podvodů**

*Uvedte, z jakých důvodů je strategie zapotřebí (tj. souvislosti strategie).*

*Uvedte hlavní oblasti, kde byly při posuzování současného stavu zjištěny silné stránky a kde byl zjištěn prostor ke zlepšení, a vysvětlete, proč takový prostor existuje. Není nutné zacházet v každé oblasti do podrobností (právní předpisy, organizační struktura, řízení a subjekty, postupy, prostředky a zdroje, spolupráce a součinnost mezi příslušnými orgány na vnitrostátní úrovni a spolupráce na úrovni EU), zaměřte se pouze na hlavní oblasti, ve kterých existuje prostor pro zlepšení a které budou řešeny v rámci určitého cíle.*

*Shrňte hlavní zjištění, jež z posouzení rizika podvodů vyplývají, a zaměřte se na ta z nich, jež budou v rámci strategie vyžadovat zvláštní řešení.*

*Na závěr uvedte oblasti, v nichž by strategie měla odstranit nedostatky v současném systému, a zvýšit tak účinnost opatření proti podvodům.*

*Uvedte zásady a hodnoty, o něž se strategie opírá.*

## **3. Prostředky a zdroje**

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

- *přehled útvarů odpovědných za řízení, certifikaci a audit ESI fondů,*
- *přehled útvarů odpovědných za boj proti podvodům, korupci a jiným protiprávním činnostem poškozujícím ESI fondy,*
- *v příslušných případech informace o úloze systémů IT v boji proti podvodům a*
- *informace o možnostech odborné přípravy a o zdrojích na tuto přípravu.*

## **4. Účel strategie, cíle a související ukazatele a jejich význam v rámci celého cyklu boje proti podvodům**

*Popište účel strategie.*

*Stručně charakterizujte každý cíl. Je třeba se opřít o potřeby zmiňované v druhé kapitole, neboť příslušný cíl by z nich měl logicky vyplývat.*

*Cíle by se jako celek měly vztahovat na všechny fáze cyklu boje proti podvodům (prevenci, odhalování, vyšetřování a stíhání, nápravu). Jeden cíl se může vztahovat na jednu či několik fází cyklu.*



**1. cíl:**

Souvislosti (*proč je tento cíl prioritní*)

Popis (*kýžený výsledek*)

Ukazatel

**2. cíl:**

Souvislosti (*proč je tento cíl prioritní*)

Popis (*kýžený výsledek*)

Ukazatel

...

## 5. Akční plán

Akční plán je nástrojem pro provádění vnitrostátní strategie boje proti podvodům a je její nedílnou součástí. Navrhuje celou řadu opatření, přiděluje úkoly příslušným subjektům a stanoví konečné lhůty pro splnění cílů. Konečné lhůty jsou stanoveny podle úrovně priority.

Plnění akčního plánu bude sledovat [název příslušného orgánu] a jeho plnění bude každoročně nebo jednou za dva roky podléhat hodnocení. Poté se vypracuje zpráva, která se předloží [vládě, ministerstvu ..., ...].

Akční plán se vztahuje na všechny fáze cyklu boje proti podvodům: na prevenci, odhalování, vyšetřování a nápravná opatření.

Sloupce „cíl“, „opatření“, „odpovědný útvar“, „lhůta“ a „ukazatel“ jsou povinné. Poslední dva sloupce „rizika“ a „finanční a lidské zdroje“ jsou volitelné. Členské státy mohou s ohledem na své konkrétní potřeby zvážit, zda do tabulky nedoplní ještě další sloupce.

| 1. cíl | Opatření | Odpovědný útvar | Lhůta | Ukazatel | Riziko<br>(nesplnění<br>cílů) | Finanční<br>a<br>lidské<br>zdroje |
|--------|----------|-----------------|-------|----------|-------------------------------|-----------------------------------|
|        |          |                 |       |          |                               |                                   |
|        |          |                 |       |          |                               |                                   |
|        |          |                 |       |          |                               |                                   |
| 2. cíl | Opatření | Odpovědný útvar | Lhůta | Ukazatel |                               |                                   |
|        |          |                 |       |          |                               |                                   |
|        |          |                 |       |          |                               |                                   |

| 3. cíl | Opatření | Odpovědný útvar | Lhůta | Ukazatel |  |  |
|--------|----------|-----------------|-------|----------|--|--|
|        |          |                 |       |          |  |  |
|        |          |                 |       |          |  |  |

## 6. Hodnocení a aktualizace strategie

Provádění strategie se bude hodnotit podle tohoto harmonogramu: [*uvedte lhůty pro průběžné a závěrečné hodnocení strategie*]. Každé hodnocení bude podrobně rozpracováno ve zprávě, v níž:

- bude popsána metodika hodnocení,
- bude posouzena míra splnění cílů,
- budou vyvozeny závěry ohledně následných kroků, které by měly být přijaty.

V návaznosti na průběžné(á) hodnocení se rozhodne o případné aktualizaci strategie boje proti podvodům a souvisejícího akčního plánu. Strategie bude aktualizována v reakci na změny, které nastaly v průběhu jejího provádění, aby byla zajištěna odpovědnost a aby útvar pověřený jejím prováděním mohl strategii upravit.

Aktualizace a přizpůsobení strategie může v příslušných případech zahrnovat:

- přehodnocení cílů,
- změny v plánování a řízení zdrojů,
- aktualizaci opatření anebo lhůt a
- přezkum odpovědných útvarů.

Do [*datum*] bude provedeno závěrečné hodnocení toho, jak byla strategie uplatňována, a strategie bude obnovena.

## **Příloha 2: Slovníček pojmů**

### **pro vnitrostátní strategie boje proti podvodům v oblasti evropských strukturálních a investičních fondů (ESI fondů)**

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

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

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

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

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

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

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

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

**„Bid rigging“:** zvláštní forma tajné dohody mezi podniky, která může mít negativní dopad na výsledek procesu prodeje či nákupu, v jehož rámci jsou předkládány nabídky.

**Úplatkářství:** přímé či nepřímé slíbení, nabídnutí či poskytnutí neoprávněné výhody kýmkoli kterékoli osobě v mocenské pozici (např. úřední osobě, členovi veřejného shromáždění s legislativní či správní mocí nebo osobě, jež řídí veřejný či soukromý subjekt nebo jež v jakékoli pozici pracuje pro tento subjekt) nebo žádost této osoby o neoprávněnou výhodu nebo přijetí neoprávněné výhody pro sebe či někoho jiného

výměnou za to, že při plnění svých úkolů bude jednat určitým způsobem nebo se zdrží jednání nebo bude postupovat v rozporu se svými povinnostmi<sup>11</sup>.

**Ústřední databáze pro vyloučení:** Databáze Evropské komise obsahující informace o subjektech, jež byly z různých důvodů, mimo jiné kvůli finančním nesrovnalostem, vyloučeny z podávání žádostí o finanční prostředky EU a na něž se vztahují podmínky stanovené v nařízení Komise (ES, Euratom) č. 1302/2008 ze dne 17. prosince 2008 o ústřední databázi pro vyloučení.<sup>12</sup>

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

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

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

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

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

**Střet zájmů:** situace, kdy úřední osoba má soukromý zájem, který je takový, že ovlivňuje nebo se zdá, že ovlivňuje, nestranný a objektivní výkon úředních povinností dotyčné osoby.<sup>13</sup> Soukromým zájmem se rozumí jakákoli výhoda pro dotyčnou osobu, její rodinu, blízké příbuzné, přátele a osoby či organizace, na něž má nebo měla obchodní či politické vazby. To zahrnuje rovněž jakékoli závazky, finanční či občanské, vůči těmto osobám či organizacím. Podle nařízení Rady (ES, Euratom) č. 966/2012 dochází ke střetu zájmů, je-li z rodinných důvodů, z důvodů citových vazeb, z důvodů politické nebo národní spřízněnosti, z důvodů hospodářského zájmu nebo z důvodů jiného společného zájmu s příjemcem finančních prostředků ohrožen nestranný a objektivní výkon funkcí osoby podílející se na plnění rozpočtu nebo interního auditora.

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

**Kontrola:** dle finančního nařízení jakékoli opatření přijaté za účelem poskytnutí přiměřené jistoty týkající se účinnosti, účelnosti a hospodárnosti operací, spolehlivosti výkaznictví, ochrany majetku a informací, předcházení podvodům a nesrovnalostem,

<sup>11</sup> Trestněprávní úmluva o korupci, Štrasburk, 27.1.1999.

<sup>12</sup> Úř. věst. L 344, 20.12.2008.

<sup>13</sup> Rada Evropy. Doporučení Výboru ministrů č. R (2000) 10 členskými státy o kodexech chování veřejných činitelů, článek 13.

jejich odhalování a náprava a následná opatření reagující na tyto podvody a nesrovnalosti, jakož i náležitě řízení rizik souvisejících s legalitou a správností uskutečněných operací, s přihlédnutím k víceleté povaze programů a k povaze dotyčných plateb. Kontroly mohou zahrnovat různá ověření, jakož i provádění jakýchkoli strategií a postupů k dosažení cílů uvedených v první větě.

**Hospodářský subjekt:** jakákoli fyzická nebo právnická osoba či jiný subjekt využívající financování poskytnutého z ESI fondů, s výjimkou členského státu vykonávajícího svou pravomoc jakožto orgán veřejné správy. Pro účely tohoto dokumentu jsou „hospodářská jednotka“ a „hospodářský subjekt“ chápány jako v podstatě totožné pojmy.

**Zpronevěra:** (odklonění aktiv): zneužití majetku či finančních prostředků právně svěřených osobě, jež je ze své formální pozice zástupcem či správcem. Úmluva OSN proti korupci vymezuje „zpronevěru, zneužití nebo jiné odklonění majetku úřední osobou“ jako trestný čin korupce. Zpronevěra však není nutně korupcí, může se jednat i o podvod (jediného subjektu)<sup>14</sup>.

**ESI fondy:** evropské strukturální a investiční fondy.

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

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

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

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

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

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

---

<sup>14</sup> Studie o korupci ve zdravotnictví, HOME/2011/ISEC/PR/047-A2, říjen 2012.

**Finanční zájmy EU:** v souladu s nařízením (EU, Euratom) č. 8383/2013 zahrnují příjmy, výdaje a aktiva, která jsou zahrnuta do rozpočtu EU a do rozpočtů orgánů, institucí a jiných subjektů EU a do rozpočtů, jež tyto orgány, instituce a subjekty řídí a nad nimiž vykonávají dohled.

**Podvod:** ve smyslu čl. 1 odst. 1 Úmluvy o ochraně finančních zájmů Evropských společenství vypracované na základě článku K.3 Smlouvy o Evropské unii<sup>1516</sup>:

**a) Podvody ve výdajích z rozpočtu EU:** každé úmyslné jednání nebo opomenutí týkající se:

- použití nebo předložení nepravdivých, nesprávných nebo neúplných prohlášení nebo dokladů, které má za následek neoprávněné přisvojení nebo zadržování prostředků ze souhrnného rozpočtu Evropských společenství<sup>17</sup> či rozpočtů spravovaných Evropskými společenstvími nebo jejich jménem, neposkytnutí informací v rozporu se zvláštní povinností se stejnými následky,
- neoprávněné použití těchto prostředků pro jiné účely, než pro které byly původně poskytnuty.

**b) Podvody na straně příjmů:** každé úmyslné jednání nebo opomenutí týkající se:

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

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

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

**Úmyslné jednání<sup>18</sup>:** činnost osoby, jejímž úmyslem bylo poškodit nebo ohrozit zájem chráněný právním předpisem nebo jež si byla vědoma, že její jednání může vést k poškození či ohrožení zájmu, a byla připravena na tento důsledek, pokud by k němu došlo.

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

**Nesrovnalost:** v souladu s nařízením (EU) č. 1303/2013 jakékoli porušení ustanovení unijního nebo vnitrostátního právního předpisu týkajícího se uplatňování práva EU, které vyplývá z jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu zapojeného do provádění ESI

<sup>15</sup> Úř. věst. C 316, 27.11.1995, s. 49.

<sup>16</sup> Evropský parlament ve svém usnesení ze dne 10. května 2012 o ochraně finančních zájmů Evropské unie upozorňuje na skutečnost, že článek 325 SFEU se týká podvodů, nikoli nesrovnalostí. Konstatuje také, že podvod je úmyslné protiprávní jednání a nesrovnalost znamená nedodržení určitého pravidla. Vyzývá rovněž k rozlišování mezi podvody a nesrovnalostmi a k řešení korupce spolu s podvody (viz usnesení Evropského parlamentu ze dne 10. května 2012 o ochraně finančních zájmů EU – boj proti podvodu – výroční zpráva za rok 2010).

<sup>17</sup> Pro účely tohoto dokumentu je pojem „Evropské společenství“ nebo „Evropská společenství“ chápán ve smyslu „Evropská unie“, a to v souladu s Lisabonskou smlouvou, jež vstoupila v platnost dne 1. prosince 2009. Nejsou tím nijak dotčeny předchozí související právní předpisy.

<sup>18</sup> Analogicky viz oddíl 15 zákona č. 300/2005 (trestní zákoník Slovenské republiky).



fondů a v jehož důsledku je nebo by mohl být poškozen rozpočet Unie tím, že by byl z rozpočtu Unie uhrazen neoprávněný výdaj.

**Systém pro řízení nesrovnalostí (IMS)** je informační systém pro oznamování nesrovnalostí elektronickou cestou. Je důležitým zdrojem informací o míře využívání finančních prostředků ze strany jednotlivých členských států. Zahrnuje i výdajovou stránku rozpočtu řízenou společně Komisí a členskými státy.

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

**Nezákonná provize:** druh dohodnutého úplatkářství, kdy podplacená osoba přijme provizi výměnou za poskytnutí služeb. Odměna (peníze, zboží či služby) je zpravidla sjednána předem. Nezákonná provize se od jiných druhů úplatek liší v tom, že mezi oběma stranami existuje tajná dohoda (nikoli že jedna strana požaduje od druhé úplatek). Nezákonná provize má zpravidla druhou stranu podnítit ke spolupráci na protiprávním jednání.<sup>19</sup> Nejčastější je podoba, kdy prodejce předloží podvodnou či navýšenou fakturu (často za zboží nebo služby, jichž nebylo zapotřebí nebo byly nekvalitní, nebo oboje) a zaměstnanec podváděné společnosti zajistí její proplacení. Za pomoc s proplacením faktury pak tento zaměstnanec obdrží jakousi náhradu (peněžní hotovost, zboží či služby) nebo výhodu (např. pracovní místo nabídnuté jemu či příbuznému). Nezákonné provize se často vyskytují v souvislosti s korupcí při zadávání zakázek.

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

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

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

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

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

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

partnerství schvaluje Komise na základě posouzení daného dokumentu a dialogu s dotyčným členským státem.

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

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

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

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

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

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

**Zpětné získávání prostředků:** okolnosti, za nichž je Evropská komise povinna vyzvat členský stát k navrácení finančních prostředků, jež mu byly přiděleny ze strukturálních fondů. Ke zpětnému získávání prostředků dochází v případě, že:

1. nebyly zapotřebí všechny finanční prostředky, které byly členskému státu poskytnuty;
2. finanční prostředky byly obdrženy na strukturální opatření, které již bylo dokončeno; nebo
3. peněžní prostředky ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti EU byly zneužity z důvodu podvodu nebo nedbalosti.

V každém z těchto tří případů má Evropská komise právo požádat členský stát o vrácení přidělených finančních prostředků. Za účelem navrácení prostředků pak lze zahájit postupy pro zpětné získání prostředků stanovené v právních předpisech EU. V případě Fondu soudržnosti vypracuje certifikační orgán seznam výdajů, předá jej Komisi a požádá o platbu pro každý operační program. Orgán musí rovněž ověřit správnost výdajových položek a posoudit dodržení příslušných pravidel a předpisů EU. Pokud se objeví nějaký problém, jenž vyplývá z nesrovnalostí v účetnictví nebo z inspekce Komise či jiných subjektů, je certifikační orgán odpovědný i za dohled nad zpětným získáním finančních prostředků. Za účelem prosazení zpětného získání se lze v případě potřeby obrátit na místní soudní orgány.

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

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

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

**Strukturální fondy:** nástroje financování, které EU umožňují poskytovat finanční pomoc konkrétním odvětvím, regionům či oběma s cílem řešit strukturální hospodářské a sociální problémy. Mezi strukturální fondy patří Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský sociální fond, Evropský zemědělský orientační a záruční fond a Finanční nástroj pro orientaci rybolovu.

**Podezření z podvodu:** podle čl. 1a odst. 4 nařízení (ES) č. 1681/94 a nařízení č. 1831/1994 ve znění nařízení (ES) č. 2035/2005 a 2168/2005, čl. 27 písm. c) nařízení (ES) č. 1828/2006, čl. 54 písm. c) nařízení (ES) č. 498/2007 a čl. 2 odst. 4 nařízení č. 1848/2006 nesrovnalost, která zavdává podnět k zahájení správního nebo soudního řízení na vnitrostátní úrovni s cílem určit, zda došlo k úmyslnému jednání, např. k podvodu, podle čl. 1 odst. 1 písm. a) Úmluvy o ochraně finančních zájmů Evropských společenství<sup>20</sup>. Od roku 2006 musí členské státy uvádět, zda daná nesrovnalost vyvolává podezření z podvodu.

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

---

<sup>20</sup> Úmluva vstoupila v účinnost dne 17. října 2002 spolu se svým prvním protokolem a Protokolem o výkladu úmluvy Soudním dvorem. Druhý protokol vstoupil v účinnost dne 19. května 2009.



**Příloha 3 – Vypracování vnitrostátní strategie boje proti podvodům v oblasti ESI fondů – schéma**

