



EVROPSKA KOMISIJA
EVROPSKI URAD ZA BOJ PROTI GOLJUFIJAM (OLAF)

Direktorat D – Politika
Enota D.2 – Preprečevanje goljufij

Smernice o nacionalnih strategijah za boj proti goljufijam za evropske strukturne in investicijske sklade (sklade ESI)

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.

Povzetek

Te smernice so bile pripravljene v okviru skupnega delovnega postopka, pri katerem so sodelovali strokovnjaki držav članic, Evropskega urada za boj proti goljufijam (OLAF) in služb za potrjevanje Komisije, pristojnih za evropske strukturne in investicijske sklade (sklade ESI). Cilj tega delovnega postopka je vzpostaviti sodelovanje med nacionalnimi organi in službami Komisije v okviru skupine za preprečevanje goljufij COCOLAF¹ s pripravo praktičnih smernic, ki jih lahko države članice in Komisija uporabljajo kot referenčno merilo in upravno orodje ter za usmerjanje in podpiranje krepitve ukrepov in strategij za preprečevanje goljufij.

V skladu s pravnim okvirom za obdobje 2014–2020 morajo države članice pripraviti ukrepe za preprečevanje goljufij, povezane z upravljanjem sredstev EU. Priporoča se, da države članice vključijo te ukrepe za preprečevanje goljufij v nacionalno strategijo za boj proti goljufijam za sklade ESI, da se zagotovijo homogene in učinkovite prakse, zlasti če so njihove organizacijske strukture decentralizirane.

Seveda se države članice lahko odločijo, da bodo pripravile splošno nacionalno strategijo za boj proti goljufijam, ki bo povezana s prihodki in odhodki iz proračuna EU in nacionalnih proračunov. Trenutno je bila v okviru skupine za preprečevanje goljufij COCOLAF sprejeta odločitev, da se bodo za začetek obravnavali odhodki na področju skladov ESI kot pilotni projekt. Zato so te smernice omejene na to področje.

Na delavnici, na kateri so sodelovali strokovnjaki iz osmih držav članic, je bila izpostavljena potreba po smernicah, v katerih bi bili navedeni glavni koraki priprave osnutka nacionalne strategije za boj proti goljufijam za sklade ESI. Ta dokument je rezultat njihovega skupnega dela.

Dokument vsebuje priporočila za nacionalne subjekte, ki bodo imenovani za pripravo take strategije na področju skladov ESI. Ni zavezujoč za države članice, njegov cilj pa je zagotoviti nacionalnim organom in tistim, ki sprejemajo odločitve, podporo, ki jo bodo morda potrebovali pri taki nalogi. Glavni koraki, ki jih je treba upoštevati in so bili opredeljeni na delavnici, so:

1. Pravni okvir

Pravni okvir tako na nacionalni ravni kot na ravni EU je dobro razvit in se nenehno izboljšuje.

2. Pripravljalna faza

To je ključna faza procesa. Sestavljena je iz dveh glavnih stopenj, in sicer diagnoze stanja in ocene tveganja goljufij. Rezultat bo pokazal, ali so potrebne izboljšave in na katerih področjih so potrebne.

¹ Svetovalni odbor za usklajevanje preprečevanja goljufij.

3. Faza opredeljevanja: določanje ciljev in kazalnikov

Cilji bodo izražali načrt in vizijo držav članic v boju proti goljufijam. Zadevni kazalniki bodo pomagali pri ocenjevanju napredka.

4. Priprava akcijskega načrta

V akcijskem načrtu bodo opredeljeni ukrepi, ki se bodo izvedli v zvezi z vsakim ciljem, službe, ki so zanje pristojne, rok in zadevni kazalniki. Akcijski načrt bo orodje za spremljanje izvajanja strategije. Uresničitev načrta bo ključna za ocenjevanje uspešnosti strategije.

5. Ocenjevanje in posodabljanje strategije

Strategija je dokument, ki se dopolnjuje in ki bi ga bilo treba uporabljati brez časovne omejitve. Za to sta potrebna ocenjevanje in z njim povezano posodabljanje dokumenta.

Kot priloga k tem smernicam je priložena predloga za nacionalno strategijo za boj proti goljufijam za sklade ESI. Ta predloga je opisovalna in ne predpisovalna, da se državam članicam omogoči čim večji manevrski prostor za razširitev dokumenta v skladu z njihovim pravnim okvirom, upravno organizacijo in splošnim okoljem.

Kot priloga je priložena tudi shema, ki zagotavlja kratek pregled nad celotnim procesom.

Kazalo

Povzetek.....	3
Uvod.....	7
1. Pravno okolje.....	10
2. Pripravljalna faza	12
2.1 Metodologija	12
2.2 Ocena trenutnega stanja v zvezi z ukrepi za preprečevanje goljufij.....	13
2.2.1 Kako?.....	14
2.2.2 Kaj se pregleda in zakaj?.....	15
2.3 Ocena tveganja goljufij	18
2.3.1 Splošni elementi za izvajanje ocene tveganja goljufij	19
2.3.2 Katera metodologija se lahko uporabi za oceno tveganja goljufij?.....	19
2.3.3 Minimalne zahteve za dobro metodologijo	20
2.3.4 Orodja za oceno tveganja goljufij	21
3. Faza opredeljevanja: določanje ciljev nacionalne strategije za boj proti goljufijam in kazalnikov za merjenje rezultatov njenega izvajanja.....	23
3.1 Določanje ciljev	23
3.1.1 Značilnosti ciljev.....	23
3.1.2 Obdobje, na katerega se strategija nanaša	24
3.2 Določanje kazalnikov.....	24
4. Priprava akcijskega načrta.....	26
5. Ocenjevanje in posodabljanje strategije.....	28
Priloge	29
Priloga 1: Predloga za nacionalno strategijo za boj proti goljufijam in njena vsebina.....	31
Priloga 2: Glosar	37
Priloga 3: Priprava nacionalne strategije za boj proti goljufijam za sklade ESI: shema	45

Uvod

Leta 2012 je Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF) vzpostavil postopek sodelovanja z državami članicami, katerega namen je bil izboljšati izmenjavo izkušenj in dobrih praks med državami članicami in s Komisijo. Postopek je organiziran v okviru skupine za preprečevanje goljufij COCOLAF, izvaja pa ga delovna skupina strokovnjakov držav članic in predstavnikov urada OLAF, GD za regionalno in mestno politiko, GD za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje ter GD za pomorske zadeve in ribištvo, ki eno leto opravljajo delo v zvezi z določeno temo, ki jo izberejo države članice. Izbrana tema za leto 2014 je bila „nacionalne strategije za boj proti goljufijam za evropske strukturne in investicijske sklade (sklade ESI)“.

Te smernice so bile pripravljene na podlagi navedenega postopka. Cilj je izmenjati dobre prakse in zagotoviti praktično dokumentacijo, ki jo lahko države članice uporabljajo pri pripravi svojih nacionalnih strategij za boj proti goljufijam za sklade ESI. Državam članicam ni treba pripraviti take strategije, lahko pa jo, če želijo.

Za programsko obdobje 2014–2020 morajo države članice v skladu z uredbo o skupnih določbah² uvesti učinkovite in sorazmerne ukrepe za preprečevanje goljufij, ki upoštevajo vsa ugotovljena tveganja, da se sprejmejo potrebni koraki za učinkovito preprečevanje, odkrivanje in sankcioniranje goljufij in nepravilnosti ter vrnejo nepravilni zneski v proračun EU. Zdi se primerno, da se presežejo neposredne regulativne zahteve in da se ukrepi za preprečevanje goljufij vključijo v nacionalno strategijo za boj proti goljufijam, da se zagotovi boljše spremljanje boja proti goljufijam, ki škodujejo finančnim interesom EU in držav članic.

Leta 2011 je Evropska komisija pripravila skupno strategijo za boj proti goljufijam, katere namen je zaščititi finančne interese EU v njenih oddelkih ter izvajalskih in decentraliziranih agencijah. Evropska komisija spodbuja države članice, naj sprejmejo strategije za boj proti goljufijam na nacionalni ravni.

Strokovnjaki držav članic so se prostovoljno ponudili, da bodo delili svoje znanje in izkušnje, da se s podporo urada OLAF pripravijo te praktične smernice, katerih cilj je zagotoviti smernice za države članice za pripravo nacionalnih strategij za boj proti goljufijam na področju skladov ESI.

Seveda se države članice lahko odločijo, da bodo pripravile splošno nacionalno strategijo za boj proti goljufijam, ki bo povezana z nacionalnimi prihodki in odhodki iz proračuna EU in nacionalnih proračunov. Medtem je bila v okviru skupine za preprečevanje goljufij COCOLAF sprejeta odločitev, da se bodo za začetek obravnavali odhodki na področju skladov ESI kot pilotni projekt. Zato so te smernice omejene na to področje.

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:

² Uredba (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 (člen 125(4)(c) in člen 122(2)).

- ugotavljanju dovzetnosti za goljufige znotraj sistemov,
- ocenjevanju glavnih tveganj goljufig,
- načrtovanju in odzivanju,
- ocenjevanju napredka,
- prilagajanju odziva glede na spreminjajoče se trende pri goljufigah in razpoložljive vire ter
- zagotavljanju vključenosti vseh ustreznih deležnikov, zlasti s krepitevijo ukrepov za sodelovanje in usklajevanje.

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

Strategija bi morala upoštevati vsako fazo cikla preprečevanja goljufig.

Prednostna naloga organov upravljanja, organov za potrjevanje in revizijskih organov bi moralo biti preprečevanje, da se zmanjšajo tveganja goljufig. 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 proaktivno.

Preiskave in pregon so tesno povezani. Da se zagotovi njihova učinkovitost, mora biti osebje ustrezno usposobljeno, organi upravljanja in nadzora morajo v celoti sodelovati, prav tako pa mora biti sodelovanje med organi nemoteno. Poleg tega je zelo pomembno sodelovanje z drugimi ustreznimi akterji na ravni EU in nacionalni ravni.

Izterjave in sankcije bi morale biti učinkovite, ustrezni upravni organi in organi pregona pa bi jih morali pozorno spremljati.

Namen teh praktičnih smernic je zagotoviti:

- metodo, opisano po korakih, za pripravo nacionalne strategije za boj proti goljufigam na področju skladov ESI;
- osnovne vsebinske elemente za pripravo nacionalne strategije za boj proti goljufigam in
- oprijemljive sestavne dele na podlagi skupnih izkušenj držav članic.

Urad OLAF se za prispevek zahvaljuje naslednjim strokovnjakom:

Verena Czaby	Avstrija	Zvezno ministrstvo za delo, socialne zadeve in varstvo potrošnikov
Mirjana Jurić	Hrvaška	Ministrstvo za finance, Služba za boj proti nepravilnostim in goljufigam
Željka Knezić		

Joško-Mislav Međeral

Panagiota Tsirka	Grčija	Subvencije in olajšave EU in nacionalne subvencije in olajšave, Oddelek za posebne primere, sedež SDOE (Oddelek za finančno kriminaliteto)
Dávid Szeverényi	Madžarska	Nacionalna davčna in carinska uprava – Služba za usklajevanje boja proti goljufijam – AFCOS
Aiva Avota	Latvija	Oddelek za revizijo sredstev EU, Ministrstvo za finance/AFCOS
Antoine Dalli	Malta	Kabinet predsednika vlade – Oddelek za notranjo revizijo in preiskave
Simona Stanca	Romunija	Oddelek za boj proti goljufijam – romunski AFCOS
Štefan Urbánek	Slovaška	Urad vlade Republike Slovaške, Oddelek za nadzor in boj proti korupciji, osrednja kontaktna točka urada OLAF

1. Pravno okolje

Člena 310 in 325 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) določata, da morajo EU in države članice preprečevati goljufije in vsa druga nezakonita dejanja, ki škodijo finančnim interesom EU. Države članice sprejmejo za preprečevanje goljufij, ki škodijo finančnim interesom Unije, enake ukrepe, kakršne sprejmejo za preprečevanje goljufij, ki škodijo njihovim lastnim finančnim interesom. Brez poseganja v druge določbe te pogodbe morajo države članice usklajevati svoje delovanje, katerega 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 PDEU določa, da države članice izvršujejo proračun EU v skladu z načeli dobrega finančnega poslovanja v sodelovanju s Komisijo.

Členi od 30 do 33 finančne uredbe³, ki se uporabljajo za splošni proračun EU, pojasnjujejo načela dobrega finančnega poslovanja. Pomenijo spoštovanje načel gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti ter izvajanje 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, odvračilne in sorazmerne kazni, če to določa pravo EU ali nacionalno pravo.

Uredba (ES, Euratom) št. 2988/95 z dne 18. decembra 1995 opredeljuje pojem nepravilnost in zagotavlja skupne določbe za upravne ukrepe in kazni, 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 sodelovanje in usklajevanje med Komisijo in državami članicami.

Konvencija o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti z dne 26. julija 1995 opredeljuje pojem goljufija⁴. Uredba (EU) št. 1303/2013 z dne 17. decembra 2013 določa skupne določbe za sklade ESI za programsko obdobje 2014–2020. Člen 125(4)(c) pojasnjuje, da morajo organi upravljanja ob upoštevanju ugotovljenih tveganj uvesti učinkovite in sorazmerne ukrepe za preprečevanje goljufij.

Za uporabo upravnih sankcij se uporablja nacionalna zakonodaja, ki določa tudi možne kazenske postopke in kazni, ki se lahko naložijo. V nekaterih državah so z nacionalno

³ 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.

⁴ Konvencija o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti se trenutno revidira, da bo izražala spremembe pravnega okvira. Komisija je izdala Predlog Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o boju proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom Unije, z uporabo kazenskega prava (COM(2012) 363 final z dne 11. julija 2012).

zakonodajo vzpostavljene ali pooblaščne specializirane službe za preiskovanje in/ali pregon primerov morebitnih goljufij, ki škodijo finančnim interesom EU (npr. Oddelek za boj proti goljufijam v Romuniji (DLAF)).

2. Pripravljalna faza

Pripravljalna faza je ključna pri oblikovanju nacionalne strategije za boj proti goljufijam in se je ne bi smelo zanemariti. Temu pomembnemu delu procesa bi moralo biti posvečeno dovolj časa in virov. Cilj pripravljalne faze je pridobiti celoten pregled nad načini, kako vsi deležniki, ki so vključeni v sklade ESI, obravnavajo goljufije. To bo podlaga za sprejemanje odločitev pri določanju ciljev in kazalnikov ter pripravi zadevnega akcijskega načrta.

2.1 Metodologija

Pripravljalna faza je sestavljena iz dveh stopenj:

- ocene trenutnega stanja, da se pregledajo prednosti in področja, ki jih je treba izboljšati, nacionalnih sistemov in vzpostavljenih ukrepov za preprečevanje goljufij ter
- ocene tveganja goljufij.

Ta faza se bo izvajala s: (1) pregledom organizacijske strukture, akterjev, že vzpostavljenih ukrepov in postopkov ter (2) oceno tveganja goljufij.

Kdo bi moral pripraviti nacionalno strategijo za boj proti goljufijam?

Nacionalno strategijo za boj proti goljufijam, povezanim s skladi ESI, bi morala pripraviti imenovana nacionalna služba.

Ta služba bi morala imeti:

- širok pregled tako nad celotnim sistemom skladov ESI kot vzpostavljenimi ukrepi za preprečevanje goljufij na ravni EU in nacionalni ravni ter
- pooblastilo, da mobilizira zadevne strokovnjake z različnih ministrstev, organov in služb, ki so vključeni v izvajanje sredstev EU, in ministrstev, organov in služb, ki so pristojni za finančne preiskave in pregon.

To je ključno zlasti za države članice z decentraliziranim upravnim sistemom.

Služba za usklajevanje boja proti goljufijam (AFCOS) bi lahko imela ključno vlogo pri pripravi in spremljanju izvajanja nacionalne strategije za boj proti goljufijam.

Služba, pristojna za nacionalno strategijo za boj proti goljufijam, bi morala oblikovati skupino strokovnjakov s potrebnim strokovnim znanjem. Ta skupina bi morala s svojim znanjem in strokovnim znanjem sodelovati pri različnih fazah cikla preprečevanja goljufij.

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

Kateri organi morajo sodelovati?

Sodelovati bi morali vsi organi, pristojni za upravljanje in izvajanje, potrjevanje, revizijo, preiskovanje, pregon in nalaganje sankcij.

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 poleg zgoraj navedenih subjektov sodelujejo organizacije, katerih odgovornosti v zvezi s spremljanjem, 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.

Skupina, pristojna za postopek, bi morala pripraviti delovni program za pripravo strategije znotraj določenega časovnega obdobja. Njen cilj bi moral biti zagotoviti popolno politično podporo.

Kakšna politična podpora je potrebna?

Ker je vključenih veliko različnih organov, bodo službe, pristojne za pripravo nacionalne strategije za boj proti goljufijam, morda potrebovale popolno politično podporo vlade.

2.2 Ocena trenutnega stanja v zvezi z ukrepi za preprečevanje goljufij

Da se oceni stanje, je treba pregledati naslednja področja:

- zakonodajo;

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

Ugotoviti je treba njihove prednosti in slabosti ter prispevek k vsaki od štirih faz cikla preprečevanja goljufij (preprečevanje, odkrivanje, preiskovanje in pregon ter povračila škode) in učinek nanjo.

Med to fazo je treba ugotoviti razloge za te prednosti in področja, ki jih je treba izboljšati, ter premisliti o njih. To bo pomagalo pri iskanju rešitev. Razloge je treba iskati v:

- pravnem okolju,
- institucionalnem okolju,
- gospodarskem in socialnem okolju ter
- političnem okolju.

Primer: izveček iz malteške nacionalne strategije za boj proti goljufijam

„Nepravilnosti, goljufije in korupcije nastanejo zaradi 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.“*

2.2.1 Kako?

Za ocenjevanje trenutnega stanja se lahko uporabi več metod:

- ✓ zbiranje in analiziranje dokumentov, poročil in podatkov (npr. zakonodaje, delovnih dokumentov služb, postopkov, metodologij in smernic) ter
- ✓ izvajanje spletnih vprašalnikov in raziskav, neposredno kontaktiranje deležnikov, intervjuvanje (osebno, prek telefona, Skypa ali podobne aplikacije) in razpravljanje s strokovnjaki (npr. prek delovnih skupin).

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

2.2.2 Kaj se pregleda in zakaj?

Namen te faze je opredeliti obstoječe vrzeli, ki bodo postale očitne pri opredeljevanju prednosti in področij, ki jih je treba izboljšati. Zato je pomembno, da se stanje oceni glede na to, kaj bi bile dobre prakse v vsaki fazi cikla preprečevanja goljufij.

A) Preprečevanje

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

Trden sistem upravljanja in nadzora, ki se učinkovito izvaja, je bistven za boj proti goljufijam, saj lahko bistveno zmanjša tveganje pojava goljufij, čeprav ga ne more popolnoma odpraviti.

Pregled preventivnih ukrepov in tehnik bi moral vključevati:

- ✓ oceno učinkovitosti vzpostavljenih preventivnih ukrepov in tehnik;
- ✓ predloge za popraviljanje, prilagajanje ali razveljavitev obstoječih ukrepov oziroma za oblikovanje novih ukrepov;
- ✓ boljše poznavanje stopnje ozaveščenosti javnosti o goljufijah na področju skladov ESI in
- ✓ boljše poznavanje ravni etične kulture med zaposlenimi v državah članicah na področju goljufij, povezanih s skladi ESI.

Učinkovitost preventivnih ukrepov je odvisna od tega, ali so vzpostavljeni trdni sistemi za njihovo izvajanje. To vključuje:

- ✓ zakonodajo, ki ne dopušča možnosti goljufij⁵;
- ✓ politiko preglednosti, ki jo podpira obsežna komunikacija, s katero se izboljša ozaveščenost javnosti;
- ✓ trden sistem notranjega kontroliranja;

⁵ 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.

- ✓ visoko raven etičnih standardov 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 uveljavljen nedvoumen dokument, kot je kodeks ravnanja, ki zajema vprašanje navzkrižja interesov);
- ✓ trdno politiko 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;
- ✓ strategijo 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 postopku⁶ si vse institucije izmenjujejo informacije in zagotavljajo pomoč pri izvajanju nalog. Poleg tega lahko dve instituciji ali več skleneta sporazum o upravnem sodelovanju. Tak sporazum podrobno določa način in čas izmenjave informacij, npr. roke za posredovanje informacij, vrsto informacij, ki se lahko izmenjujejo, morebitne sankcije, če institucija odkloni posredovanje informacij, in načine posredovanja informacij, npr. v tiskani obliki ali z elektronsko pošto.

B) Odkrivanje

Države članice bi si morale čim bolj prizadevati za odkrivanje nepravilnosti (vključno s sumom goljufije) in bi morale sprejeti ustrezne ukrepe, da se popravijo razmere in naložijo sankcije. Ob upoštevanju tega je bistveno, da nacionalni organi v celoti izkoristijo razpoložljiva orodja in človeške vire za odkrivanje nepravilnosti.

Pregled ukrepov in tehnik za odkrivanje, ki se uporabljajo, bi moral vključevati:

- ✓ popis obstoječih sistemov notranjega kontroliranja in zunanjega 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;
- ✓ pojasnilo, kaj vključuje sistem za poročanje o nepravilnostih in goljufijah na nacionalni ravni in ravni EU, in preverjanje, ali je osebje seznanjeno s temi postopki, ter
- ✓ določanje, kdo je odgovoren za nadzorovanje kakovosti poročil (AFCOS ali drug nacionalni subjekt).

⁶ Določba o izmenjavi informacij med institucijami je določena v členu 26 Zakona o upravnem postopku (OG 47/09).

Učinkovitost ukrepov za odkrivanje je odvisna od tega, ali so vzpostavljeni trdni upravni sistemi, kot so:

- ✓ smiselni in jasni postopki za obravnavo primerov, v katerih obstaja sum goljufije, in za zagotavljanje, da se ustrezne informacije hitro posredujejo pristojnim organom;
- ✓ jasna in zaščitna politika glede prijavljanja nepravilnosti;
- ✓ osebje, ki uporablja orodja za odkrivanje goljufij;
- ✓ usposabljanje ter
- ✓ smiselni in učinkoviti mehanizem za poročanje.

Poročanje in analiziranje nepravilnosti je uporabno orodje

V skladu z obveznostmi za poročanje EU⁷ morajo države članice redno poročati Komisiji (uradu OLAF) o nepravilnostih in primerih sumov goljufije prek sistema za upravljanje nepravilnosti.

To je zelo pomembno tako za Komisijo (urad OLAF) kot države članice, saj jim omogoča, da se bolje seznanijo z vrstami nepravilnosti in goljufij, vzorci goljufij, obsegom goljufij in metodami, ki se uporabljajo za odkrivanje, itd.

Ta sistem poročanja je koristen za opredeljevanje najbolj dovzetnih področij, da se lahko sprejmejo primerni ukrepi za zmanjšanje tveganj. Prav tako lahko osebje postane bolj pozorno na goljufije.

C) 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 na področju skladov ESI. Vključeval bo:

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

Učinkovitost ukrepov, povezanih s preiskavo in pregonom, je odvisna od tega, ali so vzpostavljene trdne upravne strukture in sistemi, zlasti:

- ✓ jasni in učinkoviti predpisi o izmenjavi informacij med pristojnimi upravnimi in sodnimi organi,

⁷ Npr. Uredba Komisije (ES) št. 1828/2006 z dne 8. decembra 2006 o pravilih za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu ter Uredbe (ES) št. 1080/2006 Evropskega parlamenta in Sveta o Evropskem skladu za regionalni razvoj.

- ✓ trdno in smiselno sodelovanje med pristojnimi upravnimi in sodnimi organi,
- ✓ specializacija preiskovalcev in tožilcev na področju skladov ESI ter
- ✓ stalno usposabljanje na tem področju.

D) Povračilo škode

Države članice bi se morale zavezati, da bodo zagotovile obsodbe v primerih goljufij, korupcije ali vseh drugih nezakonitih dejavnosti, ki škodijo finančnim interesom EU. Za to bi si morale prizadevati v enaki meri, kot bi si, če bi bili ogroženi njihovi nacionalni interesi. Izvajanje sankcij in njihova prepoznavnost sta ključna pri odvrčanju morebitnih goljufov.

Pregled ukrepov in tehnik, povezanih s povračilom škode, bi moral vključevati:

- ✓ ocenjevanje pravnih, organizacijskih in postopkovnih predpisov, povezanih z upravnimi in/ali kazenskimi sankcijami, ter
- ✓ ocenjevanje, kako odvrčilne so naložene kazni.

Učinkovitost ukrepov, povezanih s povračilom škode, bo odvisna od tega, ali so vzpostavljene trdne upravne strukture in sistemi, zlasti:

- ✓ sistem učinkovitih, odvrčilnih in sorazmernih upravnih in/ali sodnih kazni, ki presegajo finančni popravek, ki se uporabi v primeru nepravilnosti;
- ✓ jasno imenovanje organov, odgovornih za zagotavljanje, da se kazni pravilno izvajajo in da so določene obveznosti izpolnjene;
- ✓ učinkoviti in uspešni sistemi za izterjavo sredstev;
- ✓ statistično spremljanje ter
- ✓ usposabljanje, seminarji, praktična orodja in priročniki.

2.3 Ocena tveganja goljufij

Pri izvajanju ocene tveganja goljufij za namen priprave strategije za boj proti goljufijam na področju skladov ESI 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.

Uporabiti bi bilo treba zdrav razum in po potrebi prilagoditi podrobnosti procesa ocene tveganja goljufij, da se doseže smiselno ravnovesje.

Izvajanje ocene tveganja goljufij

Izvajanje se lahko razlikuje po državah članicah, kar je odvisno od:

- velikosti države,
- stopnje decentralizacije,
- vrste organizacije, ki je pooblaščen za upravljanje skladov ESI, ter
- upravne in/ali pravosodne strukture.

2.3.1 Splošni elementi za izvajanje ocene tveganja goljufij

Pri opredeljevanju tveganj morebitnih goljufij bi bilo treba upoštevati naslednje:

1. ravnanje posameznika, nagnjenega h goljufijam, v naslednjih okoliščinah⁸:
 - ima priložnost: npr. je na pravem kraju in okoliščine so prave za ukrepanje, postopki v sektorju niso jasni ali pa jih ni težko zaobiti itd.;
 - ima motivacijo: ima težave na delovnem mestu s hierarhijo, težave z družinskim življenjem oziroma finančne težave;
 - 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);
 - utemeljeno meni, da je verjetnost, da bo odkrit in/ali kaznovan, majhna;
2. ocena tveganja goljufij

Ocena tveganja goljufij se posebej osredotoča na odkrivanje pogojev, ki lahko kažejo na obstoj spodbud, pritiskov ali priložnosti za posameznike, da storijo goljufije ali druge nepravilnosti, in na odkrivanje situacij, ki lahko povzročijo nepravilnosti in goljufije. Pri ocenjevanju verjetnosti pojava goljufij bi bilo treba uporabljati konservativen pristop in upoštevati načelo „ničelne tolerance“.

2.3.2 Katera metodologija se lahko uporabi za oceno tveganja goljufij?

Organi upravljanja morajo izvesti oceno tveganja goljufij v skladu z Uredbo (EU) št. 1303/2013, ki se uporablja za programsko obdobje 2014–2020, kot je omenjeno zgoraj. Lahko uporabijo smernice o oceni tveganja goljufij ter učinkovitih in sorazmernih ukrepih za preprečevanje goljufij, ki jih je Komisija pripravila za programsko obdobje 2014–2020⁹, lahko pa uporabijo tudi drugo metodologijo. Ne glede na izbrano metodo bi bilo treba oceno tveganja goljufij izvesti s potrebno skrbnostjo za zagotovitev, da so zajeta vsa poslovna področja, sektorska sredstva in finančni instrumenti (npr. postopki javnega naročanja, dodeljevanja nepovratnih sredstev in postopki za razpis/dodelitev tehnične pomoči).

⁸ Na podlagi teorije trikotnika goljufij, ki ga je razvil Donald R. Cressey v študiji *Other People's Money* (Denar drugih ljudi) (Montclair: Patterson Smith, 1973) str. 30.

⁹ EGESIF 14-0021-00 z dne 16. junija 2014.

Rezultate ocene tveganja goljufij bi morala služba, pristojna za pripravo nacionalne strategije za boj proti goljufijam, uporabljati kot izhodišče za nadaljnje delo. Lahko se organizirajo ad hoc delavnice z organi upravljanja in organi nadzora, da se oceni in prilagodi konsolidirano delo. S temi organi bi morale potekati razprave o tem, ali bi morala imeti nekatera tveganja goljufij prednost pred drugimi.

Zunanje izvajanje ocene tveganja goljufij se ne priporoča, saj je za to nalogo potrebno dobro poznavanje trenutno vzpostavljenega sistema upravljanja in nadzora ter vrst upravičencev, ki prejemajo sredstva iz programov.

2.3.3 Minimalne zahteve za dobro metodologijo

Ne glede na izbrano posebno metodologijo bi morala metodologija vključevati vsaj naslednje tri korake:

a) Opredelitev tveganj goljufij.

b) Vrednotenje tveganj goljufij, pri čemer se upoštevajo že vzpostavljeni ukrepi za zmanjševanje teh tveganj.

To vrednotenje temelji na naslednjih kazalnikih:

- verjetnosti pojava goljufij in
- učinku teh goljufij, če se zgodijo.

Lahko se uporabi tabela iz Priloge 1 k smernicam o oceni tveganja goljufij, ki je omenjena zgoraj. Dodaten primer take tabele je predstavljen spodaj.

Verjetnost pojava goljufij se lahko oceni po spodnjem postopku:

Vrednotenje	Verjetnost	Pomen
1	majhna	Verjetnost pojava goljufij je skoraj ničelna oziroma zelo majhna in take goljufije so bile v preteklosti storjene v zelo malo primerih.
2	srednja	Obstaja tveganje pojava goljufij. Ta sklep utemeljuje dejstvo, da so se v preteklosti zgodili podobni primeri. Osebe do neke mere poznajo te situacije.
3	velika	Tveganje pojava goljufij je zelo veliko. Ta sklep utemeljuje dejstvo, da so se taki primeri v preteklosti zgodili večkrat in pogosto. Osebe te situacije dobro poznajo.

Učinek storjenih goljufij se lahko oceni po naslednjem postopku:

Vrednotenje	Učinek	Pomen
1	majhen	Storjene goljufije ne bi vplivale oziroma bi malo vplivale na načrtovane naloge in dejavnosti oziroma naloge in dejavnosti, ki se trenutno izvajajo in dodatni viri ne bi bili potrebni.
2	srednji	Goljufije bi imele velik škodljiv učinek na trenutne dejavnosti in morda bi bilo treba dodeliti dodatne vire, da se zagotovi izpolnjevanje ciljev teh dejavnosti.
3	velik	Goljufije bi imele velik škodljiv učinek na trenutne dejavnosti in dodeliti bi bilo treba dodatne vire, da se zagotovi izpolnjevanje ciljev teh dejavnosti. Ta kategorija se uporablja tudi v primerih, ko tudi z dodatnimi sredstvi ne bi bilo več mogoče izpolniti določenih ciljev.

c) Razvrstitev tveganj goljufij.

To vključuje prednostno določanje tveganj goljufij na podlagi skupne izpostavljenosti tveganjem in vrste tveganj. Najpomembnejša tveganja goljufij bi bilo treba prednostno obravnavati.

2.3.4 Orodja za oceno tveganja goljufij

Tveganja goljufij se lahko opredelijo in ocenijo z znanjem, pridobljenim pri soočanju s preteklimi primeri goljufij v strukturnih in kohezijskih skladih, in na podlagi splošno priznanih in ponavljajočih se goljufivih shem. Morebitne goljufije bi se lahko razvrstile glede na vrsto programa ali pogodbe, vrednost pogodbe, trajanje projekta, stopnjo projekta, na katero se nanašajo, vrsto dejavnosti, ki jo financira projekt, geografsko območje, vrsto upravičenca ali vzorec goljufij. S tem delom se bodo opredelila področja z največjim tveganjem.

Dokumentacija

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 se nanje lahko sklicujejo, so:

- letna poročila Komisije o zaščiti finančnih interesov EU;
- posebni dokumenti, kot so sezname opozorilnih kazalnikov¹⁰ ter smernice o navzkrižju interesov in ponarejenih dokumentih;
- zbirka anonimiziranih primerov OLAF, povezanih s strukturnimi ukrepi (2011);

¹⁰ Opozorilni kazalnik je kazalnik morebitne goljufije, korupcije itd. Je znak, da nekaj ni tako, kot bi moralo biti, in je to morda treba dodatno preiskati.

- revizijska poročila revizorjev Komisije;
- revizijska poročila Evropskega računskega sodišča;
- revizijska poročila nacionalnih revizijskih organov;
- poročila EU, kot je Poročilo o boju proti korupciji v EU, in
- študija družbe Price Waterhouse Coopers o stroških korupcije pri javnih naročilih.

Orodja IT

Orodja IT so danes dragocen instrument, ki pomaga pri analizi glavnih vzorcev goljufij in sektorjev z največjim tveganjem. Orodja za podatkovne zbirke, rudarjenje podatkov in vrednotenje tveganj bi bilo treba intenzivno uporabljati, kjer je to mogoče.

Sistem za upravljanje nepravilnosti je največja podatkovna zbirka o goljufijah v Evropi, ki se lahko uporablja za analizo goljufij.

Komisija je razvila posebno orodje za vrednotenje tveganj, tj. Arachne, ki pomaga pri opredelitvi področij z večjim tveganjem (operacij, projektov, upravičencev, pogodb ali pogodbenih izvajalcev), ki bi jim morali organi držav članic upravičeno nameniti dodatno pozornost. Orodje Arachne je na voljo vsem državam članicam, ki se odločijo, da ga bodo uporabljale. Tudi države članice so morda razvile podobna orodja.

Drugi viri informacij

Pomembno je omeniti tudi naslednje glavne vire:

- vprašalnike, delavnice in srečanja z vodstvom in drugimi zaposlenimi ter
- seminarje, konference in dogodke, namenjene spodbujanju dobre prakse na nacionalni ali mednarodni ravni.

3. Faza opredeljevanja: določanje ciljev nacionalne strategije za boj proti goljufijam in kazalnikov za merjenje rezultatov njenega izvajanja

Cilji nacionalne strategije za boj proti goljufijam sestavljajo načrt držav članic za boj proti goljufijam na področju skladov ESI za prihodnja leta. Spremljati jih morajo ustrezni povezani kazalniki, da se omogoči podrobno in učinkovito spremljanje izvajanja strategije ter ocenjevanje njene učinkovitosti.

3.1 Določanje ciljev

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 s skladi ESI in bojem proti goljufijam. To pomeni, da bi morali cilji temeljiti na nacionalni strategiji za boj proti goljufijam ali proti korupciji oziroma vsaj biti povezani z njo, če je že vzpostavljena. Prav tako bi morali biti usklajeni s priporočili EU.

3.1.1 Značilnosti ciljev

Cilji bi morali biti specifični, merljivi, izvedljivi, realistični in ustrezni ter časovno omejeni (cilji po metodi SMART).

Ne bi jih smelo biti toliko, da bi njihovo število preprečevalo učinkovito izvajanje in spremljanje nacionalne strategije za boj proti goljufijam. Prav tako bi morali jasno določati in izražati prednostne naloge, ki jih je država članica določila za boj proti goljufijam, povezanim s skladi ESI. Cilji bi morali biti uresničljivi ob upoštevanju razpoložljivih virov.

Ubeseditev vsakega cilja bi morala biti dinamična in jasno kazati predvideno smer. Na primer cilj „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 preprečevanja goljufij. Pomembno je, da se upoštevajo vse faze, in sicer preprečevanje, odkrivanje, preiskovanje in pregon ter izterjava sredstev in sankcije.

Različne faze cikla preprečevanja goljufij niso neodvisne, temveč so med seboj tesno povezane. Zagotavljanje pravega toka informacij in sodelovanja med subjekti, odgovornimi za vsako fazo, je tako pomembno kot obravnavanje vsake faze posebej. Hitro posredovanje ključnih informacij in popolno sodelovanje med organi pregona ter organi upravljanja, organi za potrjevanje in revizijski organi pred preiskavami, med njimi in po njih bosta zagotovila, da bodo preiskave učinkovite. Prav tako bosta organom

upravljanja omogočila, da sprejmejo pravilne odločitve o spremljanju posameznih primerov, zlasti v zvezi s preventivnimi ukrepi, kot sta blokiranje ali začasna prekinitve plačil. Poleg tega proaktivni pristop tako kot izterjava ter ustreznost sprejetih ukrepov prav tako močno odvrča od goljufij.

3.1.2 Obdobje, na katerega se strategija nanaša

V zvezi z obdobjem, na katerega se nanaša strategija, obstajata dve možnosti.

Prva možnost je, da je strategija neposredno povezana z operativnimi programi. Naslednji večletni finančni okvir zajema obdobje 2014–2020. Smiselno bi bilo povezati trajanje strategije z obdobjem, ki ga zajemajo operativni programi. To bi pomenilo, da bi bila strategija veljavna do zaključka operativnih programov za obdobje 2014–2020. Če se izbere ta možnost, bi bilo treba upoštevati tudi operativne programe, povezane z obdobjem 2007–2013, cilji pa bi se morali uporabljati tudi za te programe.

Druga možnost je, da se nacionalna strategija za boj proti goljufijam, povezana s skladi ESI, obravnava kot splošna strategija, ki bi se morala uporabljati za sklade ESI neodvisno od večletnega finančnega okvira. To pomeni, da bi bilo treba obdobje, na katerega se nanaša nacionalna strategija, določiti neodvisno od obdobja večletnega finančnega okvira. Kljub temu bi morala strategija, katere cilj je določiti srednje- do dolgoročno vizijo na posameznem področju, zajemati vsaj štiri do pet let.

Primeri ciljev

1. Zagotavljanje okolja, ki ne dopušča možnosti goljufij, za sklade ESI (vzpostavitev ustreznega pravnega okolja);
2. spodbujanje preprečevanja goljufij v javnosti in med osebjem, vključenim v izvajanje skladov ESI;
3. izboljševanje učinkovitosti kontrol v čim večji meri.

3.2 Določanje kazalnikov

Kazalniki so bistveni elementi strategije za boj proti goljufijam, s katerimi se meri njen napredek pri doseganju ciljev. Uporabljali se bodo za poročanje o strategiji in pomagali oceniti posledice njenega izvajanja.

Kazalniki 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);
- odstotek, ki kaže stanje ob določenem času: npr. število usposabljanj/število udeležencev po programih v določenem letu ali

- odstotek, ki kaže dosežen napredek: npr. $((SG(\text{leto } N) - SG(\text{leto } N - 1)) / SG(\text{leto } N - 1)) * 100$ (kjer je SG število primerov suma goljufije, 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.: Ali je vzpostavljen etični kodeks? – Da, ali
- ocena stopnje skladnosti na določenem področju na podlagi lestvice (velika, srednja, majhna).

Kakovostni kazalnik se lahko šteje za bolj subjektiven kazalnik od količinskega kazalnika, vendar je morda tudi ustrežnejši in bolj smiseln od količinskega cilja. 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.

Določitev in/ali izračun kazalnikov bi morala biti lahka. To pomeni, da njihovo vrednotenje ne bi smelo biti težko delo, temveč bi moralo temeljiti na obstoječih in zanesljivih virih (kot so obstoječe podatkovne zbirke za evidentiranje prisotnosti na usposabljanjih ali prijavljenih primerov goljufij, npr. sistem za upravljanje nepravilnosti itd.), iz katerih se lahko zlahka in hitro izvele glavne informacije. Njihovo preverjanje bi moralo biti preprosto, da se zagotovi popolna preglednost in tako ohrani zaupanje javnosti.

Dobro izbrani kazalniki bodo ključni pri ocenjevanju učinka izvajanja strategije, zato jih je treba po potrebi posodablјati in pregledovati.

Primeri kazalnikov

Cilji	Kazalniki
Zagotavljanje okolja, ki ne dopušča možnosti goljufij, za sklade ESI	Število sprememb predpisov na leto
Izboljševanje učinkovitosti kontrol v čim večji meri	Povprečni znesek izterjanih sredstev po posameznih izvedenih kontrolah
Izboljševanje učinkovitosti pregona primerov v zvezi s skladi ESI	Število tožilcev, usposobljenih za področje boja proti goljufijam v skladih ESI

4. Priprava akcijskega načrta

Strategijo za boj proti goljufijam bi moral spremljati podroben akcijski načrt, ki bi na podlagi ciljev določal ukrepe. Akcijski načrt bi morala pripraviti služba, pristojna za nacionalno strategijo za boj proti goljufijam, s podporo skupine strokovnjakov, ki jo je vzpostavila (glej odstavek 2.1, stran 7). Pomisleki o stroškovni učinkovitosti in razpoložljivost človeških virov postaneta v tej fazi ključni vprašanji. Glavna prizadevanja bi bilo treba osredotočiti zlasti na ukrepe, ki so bili opredeljeni kot prednostne naloge. 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 prednostnih ukrepov in njihovo spremljanje. Te prednostne naloge bi morale odražati glavna področja, na katerih lahko strategija prispeva k izboljšanju ukrepov za preprečevanje goljufij. Prav tako bi moral akcijski načrt določati odgovornosti posameznih akterjev ali 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** in določati, katerim organom se dodelijo. Poleg tega bi moral določati tudi roke, do katerih morajo biti cilji izpolnjeni. Naloge bi morale biti razdeljene na področja, ki ustrezajo področjem iz nacionalne strategije za boj proti goljufijam za sklade ESI.

Vsako nalogo je treba proučiti glede na doseganje sinergij in spodbujanje celostnega pristopa. Tako bi moral akcijski načrt na primer upoštevati dejstvo, da se skladi ESI uporabljajo za izboljšanje življenjskih pogojev prebivalcev 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 na področju skladov ESI.

V vsaki državi članici bi bilo treba vzpostaviti strukturirano mrežo organov za izvajanje strategije za boj proti goljufijam za sklade ESI in zadevnega akcijskega načrta. Te mreže bi imele nalogo zagotoviti, da se strategija in akcijski načrt sistematično izvajata, ocenjujeta in spremljata ter po potrebi posodabljata in revidirata.

Možna vloga AFCOS

Izvajanje akcijskega načrta bi lahko spremljala nacionalna služba za usklajevanje boja proti goljufijam (AFCOS), kar je odvisno od obstoječe organizacije v vsaki državi članici.

AFCOS bi lahko vsako leto predstavila poročilo o izvajanju akcijskega načrta (ki bi zajemalo obdobje od 1. januarja do 31. decembra). Prav tako bi lahko po dveh letih pripravila pregled akcijskega načrta v podobni obliki, kot je pripravila akcijski načrt.

Možni ukrepi bi med drugim lahko bili:

- vzpostavitev politike glede prijavljanja nepravilnosti;
- krepitev sodelovanja med pristojnimi nacionalnimi organi, zlasti v zvezi z izmenjavo znanja o vzorcih goljufij;
- krepitev zakonodaje in metodoloških smernic;
- ozaveščanje javnosti;
- vzpostavitev postopka za obravnavo odkritih nepravilnosti in sumov goljufij v skladih ESI;
- razvoj zmogljivosti orodij za rudarjenje podatkov in vrednotenje tveganj, kar bo pomagalo pri opredelitvi dejavnikov tveganja na ravni posameznih projektov;
- krepitev sodelovanja med organi državne uprave, ki sodelujejo pri javnih naročilih in nadzoru konkurence;
- krepitev integritete in preprečevanje navzkrižij interesov pri javnih naročilih;
- priprava priročnika za javne uslužbence, ki sodelujejo pri javnih naročilih, z nasveti o njihovi vlogi pri preprečevanju nepravilnosti, goljufij in korupcije na področju skladov ESI ter
- krepitev izmenjave izkušenj med nacionalnimi organi in evropskimi partnerji (uradom OLAF, pristojnimi generalnimi direktorati Komisije, drugimi državami članicami).

5. Ocenjevanje in posodabljanje strategije

Nacionalna strategija za boj proti goljufijam bi morala biti dinamičen dokument, ki se stalno prilagaja in posodablja, da upošteva glavne morebitne strukturne in/ali organizacijske spremembe in trende, opažene pri vzorcih goljufij.

Zato je treba redno izvajati ocenjevanje za zagotavljanje, da se sprejeti ukrepi ustrezno izvajajo in cilji pravočasno dosežejo. Ocenjevanje bo v pomoč pri ugotavljanju, do katere mere so bili doseženi cilji, ali je sprejeti pristop, ki se izvaja, ustrezen in ali je treba **posodobiti strategijo**.

Ocenjevanja se redno izvajajo v skladu z roki, pri čemer se lahko izvede vmesno ocenjevanje (med letom), letno ocenjevanje itd., ali pa končno ocenjevanje izvajanja.

Ocenjevanje bi moral izvajati organ, ki usklajuje izvajanje strategije. Pripraviti bi bilo treba letno poročilo, da se pregleda doseženi napredek.

Koristno bi bilo, da se pri vmesnem ocenjevanju prouči, ali je treba posodobiti strategijo, da se zagotovi izpolnitev določenih ciljev. Pri tem bi se lahko pripravilo poročilo o vmesnem ocenjevanju.

Končno ocenjevanje bi bilo treba izvesti ob koncu obdobja, ki ga obravnava strategija. Količinsko bo opredelilo rezultate izvajanja, poleg tega pa bo podlaga za naslednjo strategijo. Ocenjevanje bi moralo biti osredotočeno na sredstva, porabljena za izvajanje, ter na rezultate. Na tej stopnji se bosta merili učinkovitost (rezultati ali realizacije glede na vložene vire ali vložke) in uspešnost strategije (razmerje med ciljem doseženih rezultatov in ciljem, ki ga je treba doseči). V končnem poročilu o ocenjevanju bodo predstavljeni rezultati strategije.

Merila za ocenjevanje bi morala biti določena tako, da se ugotovi:

- a) do katere mere rezultati izvajanja strategije ustrezajo načrtovanim rezultatom, določenim v času priprave strategije;
- b) razmerje med dejansko nastalimi stroški za doseg pričakovanih rezultatov in stroški, ki so bili načrtovani v času priprave strategije, ter
- c) do katere mere so bile izvedene dejavnosti in spoštovali roki iz akcijskega načrta.

Posodabljanje in prilagajanje strategije lahko privedeta do:

- posodabljanja ali pregleda ciljev,
- prilagajanja kazalnikov,
- posodabljanja rokov in
- uvedbe novih ali prilagajanja obstoječih ukrepov.

Priloge

Priloga 1: Predloga za nacionalno strategijo za boj proti goljufijam in njena vsebina

Ta dokument vsebuje priporočila o glavnih točkah, ki jih je treba upoštevati pri pripravi strategije. Priporočila in predlogi so zapisani v ležečem tisku. Neposredni predlogi so zapisani v običajni pisavi.

1. Uvod in splošni okvir

To poglavje bi moralo vsebovati:

- *sklice na pravni okvir EU in nacionalni pravni okvir;*
- *sklice na glavne nacionalne prednostne naloge, ki lahko vplivajo na boj proti goljufijam, korupciji ali vsem drugim nezakonitim dejavnostim;*
- *sklice na nacionalno strategijo ali politiko za boj proti goljufijam, korupciji in vsem vrstam finančne kriminalitete, če obstajajo;*
- *izjavo, ki izraža splošno zavezanost izvajanju politike in pripravljenost organov, da si prizadevajo za boj proti goljufijam, zlasti v zvezi s sredstvi EU, in*
- *navedbe o vseh morebitnih povezavah z drugimi nacionalnimi politikami ali prednostnimi nalogami politik.*

Vključiti bi bilo treba tudi naslednje informacije, povezane posebej z evropskimi strukturnimi in investicijskimi skladi (skladi ESI):

- *seznam organov in služb, ki sodelujejo pri spremljanju skladov ESI ter boju proti goljufijam, korupciji in vsem drugim nezakonitim dejavnostim, ki škodijo skladom ESI;*
- *podrobne informacije o strukturiranosti spremljanja skladov EU, tj. ali je spremljanje centralizirano, decentralizirano ali kako drugače strukturirano, in*
- *obstoj posebnih ukrepov ali strategije v zvezi z bojem proti goljufijam v tem sektorju.*

Navedite, kateri nacionalni subjekt je pristojen za strategijo, zlasti za pripravo strategije in spremljanje njenega izvajanja.

Navedite obdobje, ki ga zajema strategija.

2. Ocena stanja in ocena tveganja goljufij

Opreделите razloge, zakaj je treba pripraviti strategijo (tj. ozadje za strategijo).

Določite glavna področja, na katerih so bile pri ocenjevanju trenutnega stanja ugotovljene prednosti in slabosti, ki jih je treba izboljšati, ter navedite razloge za slabosti. Ni treba podrobno opisati vsakega področja (zakonodaja, organizacijska struktura, upravljanje in akterji, postopki, sredstva in viri, sodelovanje med pristojnimi organi na nacionalni ravni in sodelovanje na ravni EU), temveč se osredotočite na glavna področja, ki jih je treba izboljšati in na katera se bodo nanašali cilji.

Pripravite povzetek glavnih ugotovitev ocene tveganja goljufij in se osredotočite na tiste ugotovitve, pri katerih bo potreben poseben vložek znotraj strategije.

Zaključite s področji, na katerih bi morala strategija odpraviti „vrzeli“ v trenutnem sistemu in tako izboljšati uspešnost ukrepov za preprečevanje goljufij.

Sklicujte se na načela in vrednote, ki spremljajo strategijo.

3. Sredstva in viri

V tem poglavju bi bilo treba na kratko opisati glavna sredstva in vire, ki imajo vlogo pri izvajanju strategije (specializirane službe za boj proti goljufijam, usklajevalni odbori, medsektorske mreže, medsektorski sporazumi, sistemi IT, postopki in smernice). Zlasti bi moralo to poglavje zagotavljati:

- pregled nad službami, pristojnimi za upravljanje, potrjevanje in revizijo skladov ESI;*
- pregled nad službami, pristojnimi za boj proti goljufijam, korupciji in vsem drugim nezakonitim dejavnostim, ki škodijo skladom ESI;*
- informacije o vlogi sistemov IT pri boju proti goljufijam, kjer je to ustrezno, ter*
- informacije o politiki usposabljanja in virih za usposabljanje.*

4. Namen strategije, cilji in povezani kazalniki ter njihovo mesto v ciklu preprečevanja goljufij

Opišite namen strategije.

Na kratko opišite vsak cilj. Sklicevati se je treba na potrebe, opredeljene v poglavju 2, saj bi se morali cilji logično oblikovati v skladu z njimi.

Cilji bi morali kot celota zajemati vse faze cikla preprečevanja goljufij (preprečevanje, odkrivanje, preiskovanje in pregon ter povračilo škode). En cilj lahko zajema eno ali več faz cikla.

Cilj (1):

Ozadje (*razlogi, zakaj je ta cilj prednostna naloga*)

Opis (*želeni rezultat*)

Kazalnik

Cilj (2):

Ozadje (*razlogi, zakaj je ta cilj prednostna naloga*)

Opis (*želeni rezultat*)

Kazalnik

...

5. 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 za izpolnitev cilja. Roki so določeni glede na raven prednosti.

Izvajanje akcijskega načrta bo spremljal [*ime pristojnega organa*], ocenjevalo pa se bo vsako leto ali vsake dve leti. Nato bo pripravljeno poročilo, ki bo predloženo [*vladi, Ministrstvu za ...*].

Akcijski načrt zajema vse faze cikla preprečevanja goljufij, in sicer preprečevanje, odkrivanje, preiskovanje in korektivne ukrepe.

Obvezno je treba izpolniti stolpce „cilj“, „ukrep“, „pristojna služba“, „rok“ in „kazalnik“, zadnja dva stolpca „tveganja“ ter „finančni in človeški viri“ pa izpolnite po želji. Države članice lahko dodajo druge stolpce v skladu s svojimi posebnimi potrebami.

Cilj 1	Ukrep	Pristojna služba	Rok	Kazalnik	<i>Tveganje (neizpolnitve ciljev)</i>	<i>Finančni in človeški viri</i>
Cilj 2	Ukrep	Pristojna služba	Rok	Kazalnik		

Cilj 3	Ukrep	Pristojna služba	Rok	Kazalnik		

6. Ocenjevanje in posodabljanje strategije

Izvajanje strategije se bo ocenjevalo v skladu z naslednjimi roki: [*navedite časovni načrt za vmesno in končno ocenjevanje strategije*]. Vsako ocenjevanje bo podrobno opisano v poročilu, ki:

- opisuje metodologijo ocenjevanja,
- ocenjuje raven doseganja ciljev;
- podaja sklep o naslednjih korakih.

Po vmesnem(-ih) ocenjevanju(-ih) se bo sprejela odločitev, ali naj se strategija za boj proti goljufijam in zadevni akcijski načrt posodobita. Strategija bo posodobljena v skladu s spremembami, ki so se zgodile med njenim izvajanjem, da se zagotovi odgovornost in da lahko služba, pristojna za izvajanje, spremeni strategijo.

Kjer je ustrezno, lahko posodabljanje in prilagajanje strategije vključujeta:

- ponovno proučitev ciljev,
- prilagajanje načrtovanja in upravljanja virov,
- posodabljanje ukrepov in/ali rokov ter
- pregled pristojnih služb.

Končno ocenjevanje izvajanja strategije bo izvedeno do [*navedite datum*] in strategija se bo obnovila.

Priloga 2: Glosar

za nacionalne strategije za boj proti goljufijam za evropske strukturne in investicijske sklade (sklade ESI)

Akcijski načrt za nacionalno strategijo: načrt, v katerem so določeni koraki za izvajanje nacionalne strategije za boj proti goljufijam za sklade ESI 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 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 pristojnosti držav članic za uvedbo kazenskega postopka.

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 preveri, 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 uporablja 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, da 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, kakor 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 te uredbe pa organ, ki izvaja finančni instrument ali sklad sredstev, 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 naloge¹¹.

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 in zanje veljajo pogoji iz Uredbe Komisije (ES, Euratom) št. 1302/2008 z dne 17. decembra 2008 o centralni podatkovni zbirki o izključitvah¹².

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 dolžnosti¹³. 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, vključene v izvrševanje 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.

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 in ugotavljanja in odprave goljufij in nepravilnosti ter njihovega spremljanja ter ustreznega

¹¹ Kazenskopravna konvencija o korupciji, Strasbourg, 27. januar 1999.

¹² UL L 344, 20.12.2008.

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

obvladovanja tveganj v zvezi z zakonitostjo in pravilnostjo transakcij ob upoštevanju večletne narave programov in narave zadevnih plačil. Kontrole lahko vključujejo razna preverjanja ter izvajanje kakršnih koli politik in postopkov za doseg ciljev, opisanih v prvem stavku.

Gospodarski subjekt: vsaka fizična ali pravna oseba ali drug subjekt, ki sodeluje pri izvajanju podpore iz skladov ESI, z izjemo držav članic, kadar te izvršujejo javno oblast. V tem dokumentu se dosledno uporablja izraz „gospodarski subjekt“.

Poneverba (preusmeritev sredstev): neupravičena pridobitev premoženja ali sredstev, ki so bila zakonsko zaupana osebi, ki je zastopnik ali skrbnik. V Konvenciji Združenih narodov proti korupciji je „poneverba, neupravičena pridobitev ali druga neupravičena uporaba premoženja s strani javnih uslužbencev“ opredeljena kot kaznivo dejanje korupcije. Vendar poneverba ni nujno korupcija, saj je lahko tudi goljufija (nega akterja)¹⁴.

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 vloga 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 Unije, in 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 sodno sodelovanje v kazenskih zadevah, sta Eurojust in Europol prav tako pooblaščenata za zagotavljanje podpore državam članicam v boju proti goljufijam in korupciji.

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

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 vključena v proračun Evropske unije, kot tudi tista, ki so vključena v proračune institucij, organov, uradov in agencij EU, ter proračune, ki jih ti upravljajo in nadzirajo.

¹⁴ Študija o korupciji v zdravstvenem sektorju, HOME/2011/ISEC/PR/047-A2, oktober 2012.

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^{15,16}:

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

- uporabo ali predložitvijo lažnih, nepravilnih ali nepopolnih izjav ali dokumentov, katere posledica je poneverba ali neupravičeno zadržanje sredstev splošnega proračuna Evropskih skupnosti¹⁷ ali proračunov, ki jih upravljajo Evropske skupnosti ali se upravljajo v njihovem imenu,
- nerazkritjem podatkov, ki pomeni kršitev določene obveznosti z enako posledico,
- neustrezno uporabo takih sredstev za druge namene kot za tiste, za katere so bila prvotno dodeljena.

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

- uporabo ali predložitvijo lažnih, nepravilnih ali nepopolnih izjav 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 podatkov, ki pomeni kršitev določene 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 primer, ki sproži takšno jamstvo, kot je neodplačevanje posojila.

Ocena učinka: orodje za analizo morebitnih koristi in stroškov različnih možnih politik, ki se lahko sprejmejo za reševanje določenega problema.

Naklepno dejanje¹⁸: 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.

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 z Uredbo (EU) št. 1303/2013 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 skladov ESI, ki zaradi neupravičene postavke odhodkov škoduje ali bi škodovala proračunu EU.

Sistem za upravljanje nepravilnosti: informacijski sistem za elektronsko poročanje nepravilnosti. Je pomemben vir informacij o tem, do katere mere so države članice črpale

¹⁵ UL C 316, 27.11.1995, str. 49.

¹⁶ 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 pa na nepravilnosti. Poleg tega ugotavlja, da je goljufija primer namerne kršitve in kaznivo dejanje, nepravilnost pa je neizpolnjevanje pravil. Prav tako poziva, da sta potrebna razlikovanje med goljufijami in nepravilnosti ter skupni boj proti korupciji in goljufijam (glej Resolucija Evropskega parlamenta z dne 10. maja 2012 o zaščiti finančnih interesov Evropske unije – boj proti goljufijam – letno poročilo 2010).

¹⁷ 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.

¹⁸ Po analogiji, glej oddelek 15 Zakona št. 300/2005 (slovaški kazenski zakonik).

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.

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 shemi¹⁹. 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 pogosto pojavlja skupaj s korupcijo v kontekstu javnih naročil.

Pravna podlaga: na splošno zakon, ki temelji na členu iz Pogodbe, v skladu s katerim ima EU pooblastilo za delovanje na posebnem področju politike in ki določa pogoje, povezane s to pristojnostjo, vključno v zvezi s proračunom. Nekateri členi iz Pogodbe pooblašajo 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. Povezana je tako z državami članicami kot državami nečlanicami na istem geografskem območju. S krepitvijo sodelovanja med državami članicami EU in državami, ki niso članice EU, lahko strategija pomaga pri doseganju večje gospodarske, 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 ravno 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.

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 skladov ESI pri izvajanju strategije za pametno, trajnostno in vključujočo rast EU. Partnerske sporazume potrdi Komisija na podlagi ocene dokumenta in razprave z zadevno državo članico.

¹⁹ Študija o korupciji v zdravstvenem sektorju, HOME/2011/ISEC/PR/047-A2, oktober 2012.

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 Unije, in ga OLAF zato preiskuje.

Programsko območje: geografsko območje, ki ga pokriva določeni 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, 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.

Izterjava sredstev: okoliščine, v katerih mora Evropska komisija pozvati državo članico, naj vrne finančna sredstva iz strukturnih skladov, ki so ji bila dodeljena. Izterjava je potrebna, ko:

1. niso bila potrebna vsa finančna sredstva, dodeljena državi članici;
2. so bila prejeta sredstva za strukturno operacijo, ki se je že zaključila, ali pa
3. je bil denar iz strukturnih skladov in Kohezijskega sklada EU zlorabljen zaradi goljufije ali malomarnosti.

V kateri koli izmed teh treh situacij ima Evropska komisija pravico pozvati državo članico, da ji vrne dodeljena finančna sredstva. Lahko se začnejo postopki za izterjavo, določeni v pravu EU, za povrnitev denarja. Za Kohezijski sklad organ za potrjevanje pripravi in posreduje Komisiji popis odhodkov in zahtevkov za plačilo za vsak operativni program. Organ mora tudi potrditi, da so postavke odhodkov točne, in oceniti skladnost z ustreznimi pravili in predpisi EU. Če se na podlagi odstopanj v računovodskih izkazih ali inšpekcij Komisije ali drugih organov ugotovi, da obstaja problem, mora organ za potrjevanje nadzorovati izterjavo sredstev. Po potrebi se lahko za izvrševanje procesa izterjave uporabi lokalni sodni sistem.

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.

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 nepravilnost 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.

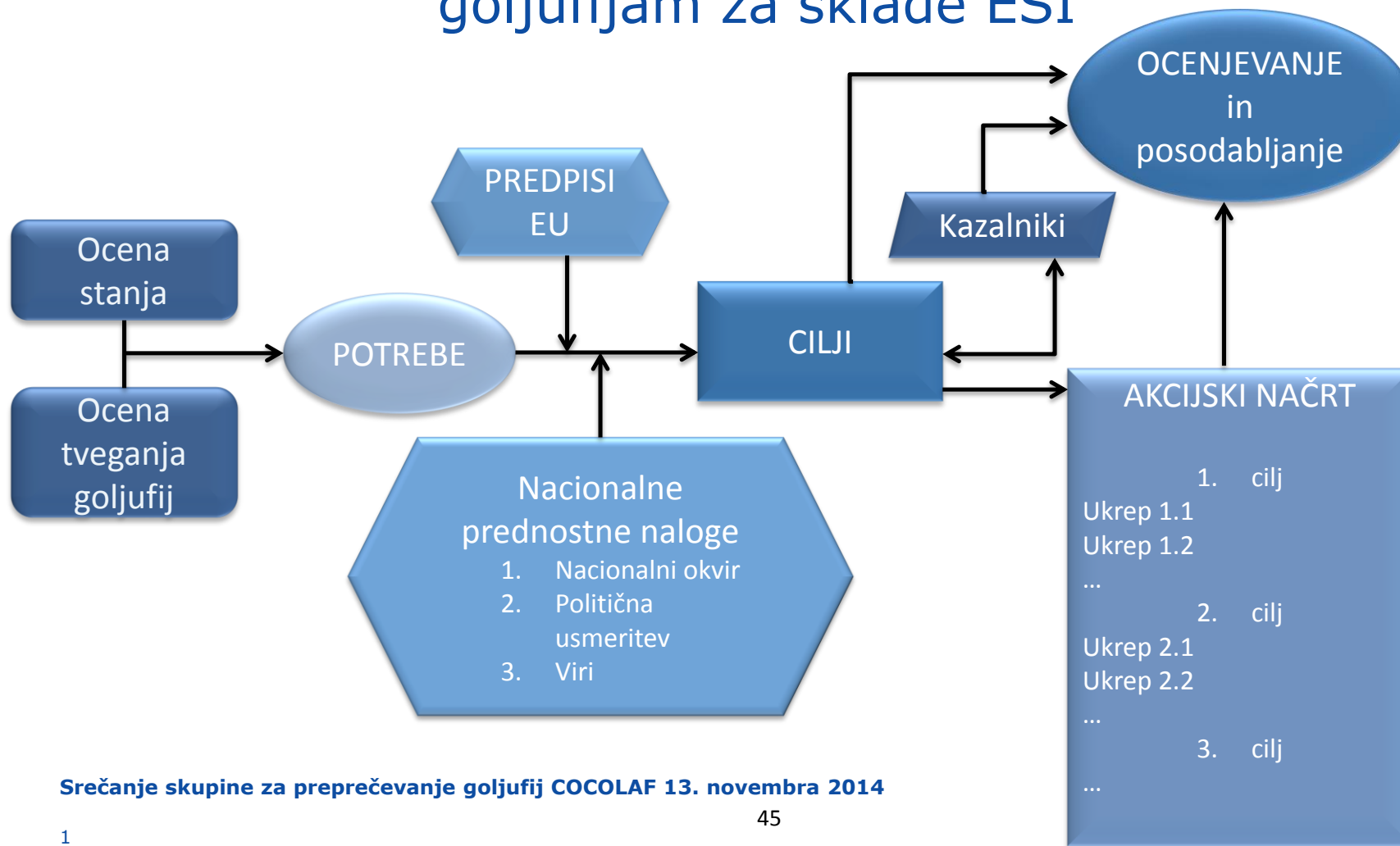
Strukturni skladi: instrumenti financiranja, ki EU omogočajo, da dodeli finančno pomoč posebnim sektorjem, regijam ali kombinacijam sektorjev in regij za reševanje strukturnih gospodarskih in socialnih težav. Med strukturne sklade spadajo Evropski sklad za regionalni razvoj, Evropski socialni sklad, Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad ter finančni instrument za usmerjanje ribištva.

Sum goljufije: v skladu s členom 1a(4) uredb (ES) št. 1681/94 in št. 1831/1994, kakor sta bili spremenjeni z Uredbo (ES) št. 2035/2005 oziroma št. 2168/2005, členom 27(c) Uredbe (ES) št. 1828/2006, členom 54(c) Uredbe (ES) št. 498/2007 in členom 2(4) Uredbe (ES) št. 1848/2006 pomeni vsako nepravilnost, ki je bila predmet prve upravne ali sodne ugotovitve ter zaradi katere se lahko sproži postopek na nacionalni ravni, da se ugotovi, ali je bilo dejanje namerno in zlasti ali je šlo za goljufijo, kakor je določena v členu 1(1)(a) Konvencije o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti²⁰. 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 sistemov upravljanja in nadzora; takšna nepravilnost zajema tudi neuspešno vzpostavitev ustreznih postopkov v skladu s to uredbo in pravili za posamezne sklade.

²⁰ Konvencija je začela veljati 17. oktobra 2002 skupaj z njenim prvim protokolom in protokolom o razlagi Konvencije Sodišča. Drugi protokol je začel veljati 19. maja 2009.

Priprava nacionalne strategije za boj proti goljufijam za sklade ESI



Srečanje skupine za preprečevanje goljufij COCOLAF 13. novembra 2014