



Številka dokumenta: 007-146/2015/32

Strategija organa upravljanja za boj proti goljufijam Cilja Naložbe za rast in delovna mesta za programsko obdobje 2014-2020

5. posodobitev

Zvonko Černač

Minister

Različica	Datum	Opomba/sprememba poglavja	Komentar
1.00	februar 2015		
2.00	marec 2018	Točka 2.2.1. Točka 5.1.	Popravek dikcije o notranji revizijski službi in dopolnitev ukrepa z Načrtom integritete. Posodobitev akcijskega načrta.
3.00	januar 2019	Točka 5.1.	Pod Cilj 1 so se dodale Smernice OU o občutljivih delovnih mestih. Posodobitev akcijskega načrta.
4.00	marec 2020	Točka 1 Točka 1.1. Točka 4 Točka 5.1.	Pojasnilo glede orodja Arachne. Doda se navedba posodobljene pravne podlage – Strategija Komisije za boj proti goljufijam, 29.4.2019. Spremeni se notranje organizacijska enota OU za spremljanje tega dokumenta. Posodobitev akcijskega načrta.
5.00	marec 2021	Točka 5.1.	Redakcijski popravki besedila. Posodobitev akcijskega načrta.
6.00	marec 2022	Točka 2.2.1. Točka 4 Točka 5.1.	Dopolni se besedilo glede notranjega revidiranja. Spremeni se notranje organizacijska enota OU za spremljanje tega dokumenta. Posodobitev akcijskega načrta.

KAZALO

1. UVOD	4
1.1. Pravne podlage in namen Strategije	5
1.2. Definicije nepravilnosti, suma goljufij, goljufij in korupcije	5
1.3. Primeri slabosti sistema, ki so lahko znak goljufije.....	6
1.4. Okoliščine, ki vplivajo na goljufivo ravnanje posameznika	6
2. CILJI STRATEGIJE.....	7
2.1. Splošni cilj.....	7
2.2. Specifični/posebni cilji.....	7
3. AKCIJSKI NAČRT	12
4. USKLAJEVANJE, SPREMLJANJE, POROČANJE IZVAJANJA IN POSODABLJANJE STRATEGIJE.....	13
5. PRILOGE.....	14
5.1. Akcijski načrt	14

1. UVOD

V Sloveniji vsekakor obstajata družbeno soglasje o nevarnosti goljufij in korupcije ter o nujnosti njihovega preprečevanja. Strategija za boj proti goljufijam (v nadaljevanju Strategija) je dobra osnova za seznanitev z dobrimi praksami, izmenjavo izkušenj, dosežkov in možnosti izboljšanja zgodnejšega odkrivanja nepravilnosti kot tudi potencialnih goljufij s pomočjo novih orodij.

Prav to področje – iskanje novih orodij oziroma rešitev in krepitev ozaveščenosti o pravnih zahtevah glede preprečevanja in obvladovanja tveganja na področju korupcije in goljufij, bo tudi v prihodnje ena naših ključnih prioritet in dolžnosti. To zavezo imamo navsezadnje tudi do davkoplačevalcev, od koder izhaja splošna ocena, da smo v Sloveniji na tem področju premalo uspešni. In to ne le pogloblja nezaupanje v zakonodajno, izvršno in sodno oblast, temveč krha tudi temelje pravne države. Zato moramo okrepiti vsa pravna in druga sredstva v boju proti korupciji in goljufijam – tudi na področju izvajanja evropske kohezijske politike.

Slovenija je od leta 2014 do 2020 za cilj naložbe za rast in delovna mesta upravičena do 3,2 milijarde evrov. S pomočjo teh sredstev si bomo prizadevali spodbujati gospodarsko rast, ustvarjati delovna mesta, spodbujati konkurenčnost in zmanjševati razvojne razlike. Gre za pomemben in v večini primerov tudi edini razvojni denar, zato je treba zagotoviti, da bo ustrezno porabljen in da bodo doseženi največji možni učinki. Uspešno doseganje rezultatov pa vedno ogrožajo tudi goljufije in korupcija, ki sredstva preusmerijo v drugačne namene. To ima ne le negativen vpliv na učinkovitost in uspešnost projektov, temveč povzroča finančne izgube, škodi ugledu in zmanjšuje zaupanje državljanov v upravljanje evropskih sredstev.

In prav zaradi tega je izjemno pomemben učinkovit nacionalni nadzor. Moramo ga izboljšati in okrepiti v smeri hitrejšega in učinkovitejšega odkrivanja napak, nepravilnosti ali goljufij, kar smo jasno zapisali tudi v Partnerski sporazum. Za uspešen boj proti goljufijam je zelo pomembno tesno sodelovanje med vključenimi institucijami in učinkovit pretok informacij na vseh ravneh izvajanja kohezijske politike.

Evropska komisija področje boja proti korupciji in goljufijam izpostavlja tudi v novih uredbah in zahteva učinkovito ukrepanje in preventivne ukrepe s strani držav članic že v zgodnji fazi, torej v samem začetku procesa načrtovanja. S tem namenom so na Komisiji razvili posebno orodje ARACHNE (njegova uporaba je odvisna od odločitve posamezne države članice – Slovenija ga uporablja skladno z izdanim priporočilom, objavljenim na spletni strani organa upravljanja), ki bo državam v pomoč pri prepoznavanju najbolj tveganih projektov in bo olajšalo njihovo spremljanje. Ne glede na vso tehnologijo in napredek, pa je nadvse pomemben tudi človeški dejavnik.

Na organu upravljanja (v nadaljevanju OU) smo prepričani, da je za učinkovito prepoznavanje dejavnikov tveganja nujno aktivno strokovno izpopolnjevanje vseh zaposlenih, ki so vključeni v izvajanje evropske kohezijske politike. Na tem bomo vsekakor gradili. Pomembna je namreč učinkovita kontrola projektov in ustrezno svetovanje upravičencem, predvsem na prvi stopnji oz. v začetni fazi. Izkušnje iz programskega obdobja 2007-2013 namreč kažejo, da se večina poročenih nepravilnosti nanaša na kršenje zakonodaje s področja javnega naročanja in državnih pomoči, kršitve pogodbenih obveznosti in upravičenost izdatkov. Skupna višina neupravičenih sredstev za celotno izvajanje programskega obdobja 2007-2013, od 1.1.2007 do konca leta 2015, znaša dobrih 125 milijonov evrov in vključuje posamezne finančne korekcije projektov ter sistemske korekcije. Tu ne gre za goljufije, temveč za bolj ali manj nenamerne napake, ki so bile ugotovljene na projektni ravni. V Sloveniji se v omenjenem programskem obdobju nismo pogosto srečevali z goljufijami - na Evropski urad za boj proti goljufijam (v nadaljevanju OLAF) smo poročali o 20 primerih goljufij oziroma sumov nanje v skupni vrednosti slabih 32 milijonov evrov. Pri tem pa je pomembno tudi dejstvo, da zaradi izrečenih finančnih ukrepov s strani nadzornih institucij, Slovenija sredstev ni izgubila, saj so bila vrnjena in ponovno razpisana oziroma neposredno dodeljena za druge projekte.

Uspešen in učinkovit boj proti goljufijam je odvisen predvsem od medsebojnega prizadevanja in sodelovanja vseh nacionalnih organov – OU, organa za potrjevanje, revizijskega organa, organov pregona, sodnih organov itd.. Vsak od navedenih organov ima namreč svojo vlogo (in pristojnosti) pri zaščiti finančnih interesov. Za preprečevanje goljufij in korupcije v evropskih strukturnih in investicijskih skladih je zato pomembno naše skupno ukrepanje, to je naša skupna odgovornost in obenem tudi zaveza. Pri tem pa ne mislimo le na spoštovanje zakonov, temveč tudi na oblikovanje pravne in politične ter etične kulture z jasnim in nedvoumnim sporočilom o **ničelni toleranci** na področju goljufij in korupcije. Verjamemo, da s sankcioniranjem korupcijskih dejanj in goljufij, krepimo pravno državo ter družbeno zahtevo po pravičnosti in obsodbi teh dejanj.

1.1. Pravne podlage in namen Strategije

Za programsko obdobje 2014–2020 morajo države članice v skladu z uredbo o skupnih določbah 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 Evropske unije. Osnova za pripravo Strategije je, poleg člena 125(4)c Uredbe (EU) št. 1303/2013, tudi priporočilo Evropske komisije državam članicam o oblikovanju strategije za boj proti goljufijam na nacionalni ravni ter Strategija Komisije za boj proti goljufijam z dne 29.4.2019. Služba Vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko v vlogi OU je s tem dokumentom pripravila sektorsko Strategijo, ki se nanaša na izvajanje Operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014-2020, v okviru cilja Naložba za rast in delovna mesta (v nadaljevanju OP 2014-2020).

Namen Strategije je vzpostaviti normativni, institucionalni in operativni okvir za uspešen in učinkovit boj proti goljufijam pri izvajanju OP 2014-2020, ki odraža tako nacionalne zahteve, kakor tudi zaveze do Evropske komisije.

Glavni poudarek Strategije je na preprečevanju, odvratanju, odkrivanju in poročanju na področju politike boja proti goljufijam. Ne nanaša pa se na fazo preiskovanja, odpravljanja in pregona goljufij in korupcije, za kar so pristojne druge nacionalne institucije.

Strategija v nekaterih delih smiselno povzema smernice Evropske komisije/Evropskega urada za boj proti goljufijam (OLAF), ki govorijo o nacionalnih strategijah za boj proti goljufijam in oceni tveganja goljufij ter učinkovitih in sorazmernih ukrepov za preprečevanje goljufij.

1.2. Definicije nepravilnosti, suma goljufij, goljufij in korupcije

V členu 2(36) Uredbe (EU) št. 1303/2013 je »**nepravilnost**« opredeljena kot »vsaka kršitev prava Unije ali nacionalnega prava v zvezi z njegovo uporabo, ki je posledica delovanja ali opustitve s strani gospodarskega subjekta, vključenega v izvajanje evropskih strukturnih in investicijskih skladov, ki zaradi neupravičene postavke izdatkov škoduje ali bi škodovalo proračunu Unije«.

»**Sum goljufije**« pomeni nepravilnost, zaradi katere se lahko sproži upravni in/ali sodni 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 skupnosti.

V Konvenciji, pripravljene na podlagi člena K.3 Pogodbe o Evropski uniji, o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti je »**goljufija**«, glede odhodkov, opredeljena kot 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 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 takih sredstev za druge namene kot za tiste, za katere so bila prvotno dodeljena.

Široka opredelitev »**korupcije**«, ki jo uporablja Komisija, je zloraba (javnega) položaja za osebno korist. Koruptivna plačila omogočajo številne druge vrste goljufij, kot so napačni računi, navidezni odhodki ali neizpolnjevanje pogodbenih določil. Najpogostejša oblika korupcije so koruptivna plačila ali druge koristi, pri čemer prejemnik (pasivna korupcija) sprejme podkupnino od dajalca (aktivna korupcija) v zameno za uslugo.

Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije določa, da je »korupcija« vsaka kršitev dolžnega ravnanja uradnih in odgovornih oseb v javnem ali zasebnem sektorju, kot tudi ravnanje oseb, ki so pobudniki kršitev ali oseb, ki se s kršitvijo lahko okoristijo, zaradi neposredno ali posredno obljubljenе, ponujene ali dane oziroma zahtevane, sprejete ali pričakovane koristi zase ali za drugega.

1.3. Primeri slabosti sistema, ki so lahko znak goljufije

Pomanjkanje usposabljanj o prepoznavanju opozorilnih kazalnikov za osebje v organih upravljanja¹: lahko se spregledajo napačni, netočni ali nepopolni dokumenti (kot so računi, bančna jamstva, potrdila o opravljenem delu, davčna potrdila, računovodski izkazi, tehnični dokumenti itd.).

Pomanjkanje posebnih preverjanj: ali ima oseba ali skupina ljudi, ki sodeluje pri pripravi razpisnih pogojev za razpis, osebni ali gospodarski interes pri razpisu (na primer ko ponudnik, ki se mu pozneje odda naročilo, sam pripravi razpisne pogoje in jih predloži javnim naročnikom le zato, da dokaže, da je bila razpisna dokumentacija uradno objavljena).

Pomanjkanje posebnih preverjanj: ali ima oseba, ki sodeluje pri postopku odločanja, osebni ali gospodarski interes pri sprejetju potrebne odločitve (na primer, ko so uslužbenci OU in/ali posredniških organov namerno nepošteno naklonjeni določenemu upravičencu, s čimer kršijo veljavne predpise in postopke ter omogočijo upravičencu, da prejme nepovratna finančna sredstva, do katerih ni upravičen, saj ne izpolnjuje pravnih meril za dodelitev finančnih sredstev).

Premajhna uporaba orodij za vrednotenje tveganj (npr. Arachne).

1.4. Okoliščine, ki vplivajo na goljufivo ravnanje posameznika

Pri opredeljevanju tveganj morebitnih goljufij bi bilo treba poleg strokovno kritične presoje (poklicne nezaupljivosti) upoštevati tudi naslednje razloge, ki vplivajo na goljufivo ravnanje posameznika in sicer:

¹ Dodatni primeri so opisani v Prilogi 2 k smernicam »Fraud Risk Assessment and Effective and Proportionate Anti-Fraud Measures« (Ocena tveganja goljufij ter učinkoviti in sorazmerni ukrepi za preprečevanje goljufij) – EGESIF 14-0021-00 z dne 16. junija 2014.)

- priložnost: čeprav ima oseba motiv, mora imeti tudi priložnost. Priložnost lahko dajo npr. ohlapni sistemi notranjega nadzora; vodstvo, ki omejuje ali ukine obstoječi nadzor; nadzor se sploh ne izvaja. Verjetnost da goljufija ne bo odkrita je za goljufa temeljnega pomena;
- racionalizacija: goljufiva oseba racionalno utemelji/sama pred sabo opraviči svoja dejanja npr. ta denar si zaslužim; to mi dolgujejo, ker nisem napredoval, pa bi moral; denar sem si samo sposodil in ga bom vrnil; tudi drugi sodelavci to počnejo; vodstvo ni zgled;
- finančni pritisk, pobuda, motiv: dejavnik potrebe ali pohlepa. Pohlep je za goljufa pogosto močan motiv. Pritiski lahko izhajajo iz osebnih finančnih težav, osebnih slabosti (različne odvisnosti npr. od iger na srečo, droge), težave s hierarhijo na delovnem mestu ipd..

2. CILJI STRATEGIJE

2.1. Splošni cilj

Splošni cilj Strategije je pri proračunskem uporabniku vzpostaviti učinkovit in uspešen okvir boja proti goljufijam na področju izvajanja OP 2014-2020.

2.2. Specifični/posebni cilji

Uresničitev splošnega strateškega cilja bo dosežena z uresnitvijo sledečih posebnih ciljev:

Cilj 1: Krepitev etične kulture preprečevanja goljufij

Cilj 2: Izboljšanje upravljanja s tveganji goljufij na področju izvajanja OP 2014-2020 in zagotavljanje učinkovitega sistema nadzora in kontrol

Cilj 3: Izboljšanje medsebojnega sodelovanja z organi pristojnimi za odkrivanje, preiskavo in pregon goljufij na področju evropske kohezijske politike

Pod vsakim opisom posebnega cilja je opisano trenutno stanje, ugotovitve in ukrepi, ki so potrebni za dosego posameznega cilja.

2.2.1. Cilj 1: Krepitev etične kulture preprečevanja goljufij

TRENTNO STANJE

Slovenska zakonodaja jasno opredeljuje dolžno etično ravnanje posameznika in institucij.

Skladno z določili Zakona o javnih financah je predstojnik neposrednega proračunskega uporabnika odgovoren za vzpostavitev in delovanje ustreznega sistema notranjega revidiranja. Naloge **notranje revizijskih služb** so tudi prepoznavanje goljufij in sumov goljufij. Notranje revidiranje zagotavlja neodvisno preverjanje sistemov finančnega poslovanja in kontrol ter svetovanje poslovodstvu za izboljšanje njihove učinkovitosti. Služba Vlade za razvoj in evropsko kohezijsko politiko v skladu z obstoječim zakonodajnim okvirom zagotavlja notranje revidiranje z najemom zunanega izvajalca storitev notranjega revidiranja. V Službi Vlade za razvoj in evropsko kohezijsko politiko imamo vzpostavljen register tveganj, ki se pripravlja letno in kjer vodje posameznih notranje organizacijskih enot definirajo različna tveganja. Za obvladovanje tveganj pri poslovanju proračunskega uporabnika

morajo predstojniki, poleg registra tveganj, sprejeti in pripraviti Izjavo o oceni notranjega nadzora javnih financ, ki se pripravi na podlagi samoocenitve proračunskega uporabnika, ter tudi Načrt integritete. Samoocenitveni vprašalnik v okviru Službe Vlade za razvoj in evropsko kohezijsko politiko že obstaja in je del Izjave o oceni notranjega nadzora javnih financ.

Na podlagi Zakona o javnih financah je Ministrstvo za finance, Urad RS za nadzor proračuna, novembra 2004 sprejelo **Usmeritve za notranje kontrole**, ki določajo, da mora predstojnik ali poslovodni organ proračunskega uporabnika določiti strategijo za upravljanje s tveganji, ki jo vključi med ostale strategije za doseganje ciljev. Usmeritve za notranje kontrole določajo tudi, da morajo predstojniki oz. poslovodni organi proračunskega uporabnika **izdelati postopke za preprečevanje, odkrivanje in obravnavo sumov goljufij in nepravilnosti**, s katerimi morajo biti seznanjeni vsi zaposleni v okviru proračunskega uporabnika in po potrebi tudi izven. Politiko v zvezi z goljufijami mora podpirati postopek ravnanja v primeru sumov goljufij ali nepravilnosti.

Goljufija, poslovna goljufija in **goljufija na škodo Evropske unije** je opredeljena v Kazenskem zakoniku. Poleg navedenih kaznivih dejanj, kazenski zakonik opredeljuje kazniva dejanja zoper uradno dolžnost, javna pooblastila in javna sredstva, zlorabo uradnega položaja ali uradnih pravic, oškodovanje javnih sredstev, nevestno delo v službi, ponareditev ali uničenje uradne listine, knjige, spisa ali arhivskega gradiva, izdajo tajnih listin, jemanje podkupnine, dajanje podkupnine in sprejemanje koristi za nezakonito posredovanje, kar enako velja tudi za področje izvajanja evropske kohezijske politike, ki predstavlja del javnih sredstev.

Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije zavezuje vse državne organe k pripravi Načrta integritete, o katerem se obvesti Komisijo za preprečevanje korupcije. Zakon nalaga tudi uporabo protikorupcijske klavzule v pogodbah s področja javnih naročil ter poročanje o premoženjskem stanju javnih uslužbencev, ki izvajajo javna naročila.

Na podlagi nacionalne zakonodaje (Kazenski zakonik, Zakon o kazenskem postopku) so dolžni vsi državni organi in organizacije z javnimi pooblastili ter vsi javni uslužbenci naznaniti kazniva dejanja, za katera se storilec preganja po uradni dolžnosti, če so o njih obveščeni, ali če kako drugače zvedo zanje.

Vlada RS je sprejela **Kodeks etike javnih uslužbencev** v državnih organih in upravah lokalne skupnosti, ki ga je sprejel Svet Evrope kot priporočilo vsem članicam Sveta Evrope. Vsi javni uslužbenci se ob sklenitvi delovnega razmerja seznanijo z etičnim kodeksom ravnanja javnih uslužbencev in v ta namen podpišejo izjavo o seznanitvi z vsebino kodeksa, ki med drugim opredeljuje tudi prijavo nezakonitega ravnanja, nasprotja interesov, darila, neprimerne ponudbe in zlorabo uradnega položaja. Vlada RS je sprejela tudi Etični kodeks funkcionark in funkcionarjev v Vladi Republike Slovenije in ministrstvih, ki vsebuje standarde in vodila etičnosti funkcionarjev.

Zakon o tajnih podatkih ureja skupne osnove enotnega sistema določanja, varovanja in dostopa do tajnih podatkov z delovnega področja državnih organov Republike Slovenije. Zakon določa tudi, da imajo vse osebe zaposlene v državnih organih dostop do tajnih podatkov stopnje INTERNO. Zakon vzpostavlja tudi sistem postopkov in ukrepov varovanja tajnih podatkov, ki ustreza določeni stopnji tajnosti in onemogoča njihovo razkritje nepoklicanim osebam. Osebe glede na dovoljen dostop do podatkov po opravljenem usposabljanju **podpišejo izjavo**.

Na spletni strani Ministrstva za finance, Urada RS za nadzor proračuna (<http://www2.gov.si/e-uprava/prijavakorupcije.nsf>) in Komisije za preprečevanje korupcije (<https://www.kpk-rs.si/delo-komisije/prijava-korupcije/>) je omogočena **anonimna prijava korupcije**.

OU je v letu 2018 izdal **Smernice za opredelitev občutljivih delovnih mest** za vse organe, vključene v izvajanje evropske kohezijske politike.

UGOTOVITVE

Veljavni predpisi v glavnem predstavljajo ustrezen okvir, vendar je treba zagotoviti dosledno izvajanje teh predpisov v praksi, s poudarkom boja proti goljufijam na področju izvajanja evropske kohezijske politike. Ugotavljamo, da so v Registru tveganj tveganja sicer zaznana, vendar so le-ta nekoliko pomanjkljiva na področju goljufij.

Uslužbenci niso seznanjeni s postopki za preprečevanje, odkrivanje in obravnavo sumov goljufij, dvomijo v uspešnost organov pregona, bojijo se povračilnih ukrepov nadrejenih in upravičencev, pritiskov javnosti itd..

Kulturo preprečevanja goljufij, ki je ključna za odvrčanje morebitnih goljufov in njihovih namer in prispeva k večji zavezanosti in osveščenosti osebja k boju proti goljufijam, je treba izboljšati. Ni jasne, vidne predstavitve notranjim in zunanjim opazovalcem, da si vodstvo OU prizadeva doseči najvišje etične standarde – ničelno toleranco do goljufij.

UKREPI:

- Posodobitev Registra tveganj z upoštevanjem dejavnikov tveganja goljufij in poziv drugim organom, vključenim v izvajanje evropske kohezijske politike k enakem ravnanju.
- Priprava in objava IZJAVE o politiki na področju boja proti goljufijam (na oglasni deski in spletni strani), s katero vodstvo OU izrazi svoje uradno stališče in pozove druge organe k enakem ravnanju.
- Priprava IZJAVE vodstva in seznanitev zaposlenih, da so prijave sumov goljufij zaupne in da vodstvo ne dopušča povračilnih ukrepov zoper zaposlene, ki sume goljufij prijavijo.
- Določitev internih pravil in postopkov za prijavo suma goljufivih ravnanj.
- Osnovna in redna usposabljanja zaposlenih o pomenu preprečevanja in odkrivanja korupcije in goljufij.
- Vključitev vsebin s področja etike in poklicne integritete v programe usposabljanja zaposlenih.
- Zagotoviti neodvisno in nepristransko naknadno preverjanje poslovanja ter svetovanje, namenjeno izboljšanju poslovanja, s strani službe za notranjo revizijo oz. izbranega zunanjega izvajalca, ki v skladu s predpisi izpolnjuje pogoje za izvajanje dejavnosti notranjega revidiranja..
- Redno posodabljanje Načrta integritete na nivoju Službe.
- Obveščanje zaposlenih o poročanih sumih goljufij in goljufij na škodo proračuna EU prijavljenih na OLAF (za OP 2014-2020).
- Organi, vključeni v izvajanje evropske kohezijske politike, morajo opredeliti t.i. "občutljiva delovna mesta" in opredeliti ustrezne mehanizme za obvladovanje tveganj za tovrstna delovna mesta. Pri tem upoštevajo že vzpostavljene sisteme notranjih in zunanjih kontrol ter ukrepe za obvladovanje tveganj, ki vplivajo na integriteto in delovanje institucij, lahko pa po potrebi uvedejo nove ukrepe za obvladovanje tveganj.

Akcijski načrt v prilogi 5.1. vsebuje ukrepe za doseg cilja 1.

2.2.2. Cilj 2: Izboljšanje upravljanja s tveganji goljufij na področju izvajanja OP 2014-2020 in zagotavljanje učinkovitega sistema nadzora in kontrol

TRENTNO STANJE

Okvir za izvajanje nalog na področju kohezijske politike, ki zajema načrtovanje, odločanje o podpori, spremljanje, poročanje, vrednotenje in preverjanje izvajanja, je ustrezno urejen (nacionalna Uredba, področna navodila OU objavljena na spletni strani OU, informacijski sistem OU).

Navodila OU za načrtovanje, odločanje o podpori, spremljanje, poročanje in vrednotenje izvajanja evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2014-2020 (v nadaljevanju NOSP) tako vsebujejo zahtevo glede opredelitve posledic v primeru ugotovljenih resnih napak, nepravilnosti, goljufije ali kršitve pogodbenih obveznosti že v procesu priprave besedila javnega razpisa/poziva (poglavje 3.1., točka 3.48 (I)) in besedila pogodbe o sofinanciranju (z Državnim odvetništvom usklajen vzorec pogodbe o sofinanciranju je v Prilogi 7 teh navodil – 21., 22., 23. člen itd).

Navodila OU o izvajanju upravljalnih preverjanj po 125. členu Uredbe (EU) št. 1303/2013, ki podrobno urejajo izvajanje administrativnih preverjanj, preverjanj na kraju samem in preverjanj izvajanja nalog posredniških organov, vsebujejo poglavje tudi o kazalnikih goljufije (ang. red flags). V prilogah teh navodil so kontrolni listi, ki vključujejo vprašanja tudi v zvezi z odkrivanjem suma goljufij na področju administrativnega preverjanja in preverjanja na kraju samem.

Na osnovi analize tveganj OU vsako leto pripravi letni načrt izvajanja preverjanj na kraju samem in posredniškimi organom določi, katere operacije bo pregledal posamezen posredniški organ in katere OU. Posredniškimi organom z navodili nadalje nalaga, da morajo v primeru posebnih vsebinskih zahtev posameznih programov/projektov, kjer obstajajo posebna tveganja za njihovo izvedbo, pripraviti podrobnejša navodila za izvajanje upravljalnih preverjanj. Posredniški organi morajo pripraviti tudi analizo možnih tveganj, vzpostaviti kontrole in izvajati preverjanja za zmanjšanje identificiranih tveganj. Poleg izvedbe rednega letnega načrta preverjanj na kraju samem, ki ga pripravi OU, morajo PO-ji okrepiti oziroma uvesti obvezna preverjanja na kraju samem, zlasti na tistih operacijah, kjer so identificirana visoka tveganja, zato da zagotovijo učinkovit mehanizem za njihovo obvladovanje.

OU akterjem evropske kohezijske politike priporoča tudi uporabo nacionalnih podatkovnih zbirk in orodij in sicer AJPES, GVIN, ERAR (prej SUPERVIZOR), informacijski sistem OU (IS e-MA) v povezavi z informacijskim sistemom organa za potrjevanje (e-CA) in nacionalnim informacijskim sistemom v državni upravi (MFERAC) in drugih orodij za podatkovno rudarjenje.

Poročanje o odkritih nepravilnostih, sumih goljufij in goljufijah urejajo Navodila OU za poročanje o nepravilnostih. Posamezna poročila o nepravilnostih in sumih goljufij OU vnaša v OLAF-ov informacijski sistem IMS. OU spremlja primere poročenih goljufij in sumov goljufij ter sistemske finančne korekcije za obdobji 2007-2013 in 2014-2020.

Evropska komisija je za države članice pripravila vrsto informacij glede t.i. opozorilnih znakov za morebitno goljufijo (ang. red flags).²

2

- http://ec.europa.eu/regional_policy/sl/information/publications/guidelines/2014/fraud-risk-assessment-and-effective-and-proportionate-anti-fraud-measures;
- http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/cocof/2009/cocof_09_0003_00_sl.pdf;
- <http://ec.europa.eu/sfc/sites/sfc2014/files/sfc-files/compendium-of-anonymised-cases-structural-actions-SL.pdf>
- http://www.unp.gov.si/fileadmin/unp.gov.si/pageuploads/notranji_nadzor/OLAF/Ugotavljanje_navzkrijij_interesov.pdf
- http://www.unp.gov.si/fileadmin/unp.gov.si/pageuploads/notranji_nadzor/OLAF/Odkrivanje_ponarejenih_dokumentov.pdf
- <https://ec.europa.eu/sfc/sites/sfc2014/files/Handbook%20role%20of%20the%20member%20states%20auditors%20SL.pdf>

UGOTOVITVE

Ni dovolj proaktivnega, strukturiranega in ciljno usmerjenega pristopa k upravljanju tveganja z goljufijami. Na področju evropske kohezijske politike bi moral biti poudarek pri samooceni tveganja za goljufijo na treh, s strani Evropske komisije podanih, ključnih postopkih:

- izbira upravičencev,
- izvajanje in preverjanja operacij,
- potrjevanje in plačila.

Kljub temu, da je sistem v preteklem programskem obdobju 2007-2013 deloval dobro in brez večjih pomanjkljivosti oziroma so bile te odpravljene v zadovoljivem obsegu in ni večjih sprememb v sistemu izvajanja evropske kohezijske politike 2014-2020, OU meni, da osebe, vključene v izvajanje evropske kohezijske politike, niso dovolj seznanjene z vsebino gradiv Evropske komisije glede opozorilnih znakov za morebitno goljufijo (COCOF, COCOLAF, OLAF itd.).

UKREPI:

- Pripraviti samooceno tveganja za goljufije v skladu s smernicami Evropske komisije.
- Ozaveščanje in izvedba strokovnih usposabljanj in izobraževanj oseb, vključenih v izvajanje evropske kohezijske politike, na področju odkrivanja sumov goljufij in izobraževanja za uporabo že obstoječih in novih orodij za podatkovno rudarjenje (npr. ARACHNE, Smernice Evropske komisije v zvezi s prepoznavanjem opozorilnih znakov).
- Preverjanje uporabe predpisanih kontrolnih vprašanj s področja tveganj goljufij na posredniških organih.
- Vključitev opozorilnih znakov goljufij v vse segmente kontrol (priprava razpisov, izbor prijaviteljev, navodila ipd.) in v pripravo standardnih dokumentov (besedilo javnih razpisov/pozivov, pogodbe z izvajalci javnih naročil, priprava kontrolnikov pri posredniških organih itd.).
- Vključitev opozorilnih znakov goljufij v analizo tveganj za izvedbo preverjanj na kraju samem ob upoštevanju izsledkov poročil o sumih goljufij in goljufij na osnovi podatkov in znanj ter izkušenj iz preteklega programskega obdobja.

Akcijski načrt v prilogi 5.1. vsebuje ukrepe za dosego Cilja 2.

2.2.3. Cilj 3: Izboljšanje medsebojnega sodelovanja z organi pristojnimi za odkrivanje, preiskavo in pregon goljufij na področju evropske kohezijske politike

TRENTNO STANJE

Za zagotovitev uspešnega sodelovanja z OLAF je Evropska komisija od vseh držav iz zadnjih širitev Evropske unije, še pred pristopom v Evropsko unijo zahtevala, da določijo funkcionalno neodvisni organ za koordinacijo boja proti goljufijam. To vlogo v državah članicah izvajajo službe AFCOS (ang. Anti-Fraud Coordination Service). Vlada Republike Slovenije je leta 2002 za slovenski AFCOS določila Urad RS za nadzor proračuna, ki je nacionalna kontaktna točka za sodelovanje z OLAF.

Zakonodaja določa preiskovalne organe, organe pregona, pravosodne organe in jim predpisuje pristojnosti in postopke ravnanj.

Leta 2002 je bila ustanovljena tudi Medresorska delovna skupina za sodelovanje z OLAF, katere članici sta od leta 2014 tudi predstavnici OU. Delovna skupina je namenjena koordiniranju posredovanja informacij o odkritih nepravilnosti pri porabi evropskih sredstev, goljufij in tudi o posameznih fazah upravnih in preiskovalnih postopkov. Člani skupine so predstavniki naslednjih državnih institucij: Ministrstvo za finance (Urad za nadzor proračuna, Finančna uprava, Urad za preprečevanje pranja denarja), Državno tožilstvo, Komisija za preprečevanje korupcije, Ministrstvo za pravosodje, Ministrstvo za notranje zadeve (Uprava kriminalistične policije), Agencija za kmetijske trge in razvoj podeželja ter Služba Vlade za razvoj in evropsko kohezijsko politiko (v vlogi OU).

Na področju evropske kohezijske politike je poročanje (tudi na OLAF) o odkritih nepravilnostih, sumih goljufij in goljufijah urejeno z Navodili OU za poročanje in spremljanje nepravilnosti s sredstvi evropske kohezijske politike in Usmeritvami MF UNP za poročanje o nepravilnostih.

UGOTOVITVE

Slovenija še nima vzpostavljenih Nacionalne strategije za boj proti goljufijam, ki jo priporoča Evropska komisija.

V Sloveniji obstaja osnovno sodelovanje v boju proti goljufijam med institucijami, ki izvajajo evropsko kohezijsko politiko in preiskovalnimi organi, organi kazenskega pregona, pravosodnimi organi. Na tem področju manjka več usmerjenih izobraževanj, praktičnih delavnic, izmenjav izkušenj, predstavitev primerov kot je bil npr. projekt THEMIS, ki ga je Ministrstvo za notranje zadeve (Policija) izvedlo s sredstvi Evropske unije.³

UKREPI:

- Sodelovanje pri pripravi Nacionalne strategije za boj proti goljufijam.
- Krepitev sodelovanja med pristojnimi nacionalnimi organi, zlasti v zvezi z izmenjavo znanja o vzorcih goljufij.
- Krepitev izmenjave izkušenj med nacionalnimi organi in evropskimi partnerji (uradom OLAF, pristojnimi generalnimi direktorati Komisije, drugimi državami članicami).
- Udeležba na usposabljanjih in izobraževanjih, ki jih za države članice organizira OLAF.
- Krepitev sodelovanja med preiskovalnimi organi, organi kazenskega pregona, pravosodnimi organi z akterji evropske kohezijske politike (delavnice, izobraževanja, izmenjava izkušenj, predstavitev primerov, strokovna pomoč, svetovanje, delovna srečanja...).

Akcijski načrt v prilogi 5.1. vsebuje ukrepe za doseg cilja 3.

3. AKCIJSKI NAČRT

Akcijski načrt je sestavni del Strategije OP 2014-2020 za boj proti goljufijam. Opredeljuje ukrepe, določa odgovornosti in roke ter kazalnike, s katerimi se meri napredek pri doseganju ciljev. Kazalniki predstavljajo osnovo za poročanje o napredku. Roki so določeni glede na raven prednosti.

Akcijski načrt se nahaja v prilogi 5.1. te Strategije.

³ <http://www.policija.si/index.php/publikacije/78217-goljufije-na-kodo-evropske-unije-zborniki>

4. USKLAJEVANJE, SPREMLJANJE, POROČANJE IZVAJANJA IN POSODABLJANJE STRATEGIJE

Izvajanje celotne strategije in s tem tudi akcijskega načrta spremlja OU (Sektor za razvoj in upravljanje), ki vsako leto do 30.3. pripravi poročilo o izvajanju akcijskega načrta. Poročilo zajema obdobje od 1. januarja do 31. decembra predhodnega leta. Prvo poročanje se začne v letu 2017 za leto 2016. Strategija se lahko sproti in po potrebi posodablja in spreminja. Vsa ažurirana stanja mora OU vključiti v svoje poročilo o izvajanju strategije.

Merila za ocenjevanje so določena tako, da se ugotovi:

- do katere mere rezultati izvajanja strategije ustrezajo načrtovanim rezultatom, določenim v času priprave Strategije; do katere mere so bile izvedene dejavnosti in spoštovani 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.

OU meni, da je s to Strategijo vzpostavil sorazmerne ukrepe na področju upravljanja z nepravilnostmi, sumi goljufij in goljufijami, za vse primere, ki so se in se še bodo identificirali tekom izvajanja evropske kohezijske politike.

5. PRILOGE

5.1. Akcijski načrt

Zap. Št.	UKREP	KAZALNIK	PRISTOJNA SLUŽBA	ROK	TVEGANJE NEIZPOLNITVE CILJEV	REALIZACIJA na dan 31.12.2021
Cilj 1: Krepitev etične kulture preprečevanja goljufij						
1.	Posodobitev Registra tveganj z upoštevanjem dejavnikov tveganja goljufij in poziv drugim organom, vključenim v izvajanje evropske kohezijske politike k enakem ravnanju.	Posodobitev registra tveganj (1) poziv organom (1)	OU, vodje NOE in Služba za splošne zadeve	31.12.2016 15.3.2016	srednje nizko	16.3.2021, št.: 010-3/2016/36, posodobitev objavljena na oglasni deski SVRK. 28.9.2017
2.	Priprava in objava IZJAVE o politiki na področju boja proti goljufijam (na oglasni deski in spletni strani), s katero vodstvo OU izrazi svoje uradno stališče in pozove druge organe k enakem ravnanju.	Izjava na intranet/oglasni deski (1) izjava na uradni spletni strani OU (1) poziv organom (1)	Vodstvo OU	10.3.2016	nizko	11.3.2016, št.: 007-146/2015/6
3.	Priprava IZJAVE vodstva in seznanitev zaposlenih, da so prijave sumov goljufij zaupne in da vodstvo ne dopušča povračilnih ukrepov zoper zaposlene, ki sume goljufij prijavijo.	Izjava na intranet/oglasni deski (1)	Vodstvo OU	10.3.2016	nizko	11.3.2016, št.: 007-146/2015/5
4.	Določitev internih pravil in postopkov za prijavo suma goljufivih ravnanj.	Določitev internega postopka (1)	Vodstvo OU	10.3.2016	nizko	15.2.2018, št.: 231-2/2018/1, posodobitev na ravni SVRK.
5.	Osnovna in redna usposabljanja zaposlenih o pomenu preprečevanja in odkrivanja korupcije in goljufij. Vključitev vsebin s področja etike in poklicne integritete v programe usposabljanja zaposlenih.	Izvedena izobraževanja in usposabljanja (1x letno)	OU	tekoče	nizko	26.7.2021 - redni letni sestanek z Državnim odvetništvom (DODV). 6. in 7.12.2021 COCOLAF (Webex). 20.10.2021 - Konferenca izvajalcev notranjega revidiranja prorač. uporabnikov (organiziral UNP). Usposabljanja na temo JN ipd. (pregled izobraževanj 2021-TP).

6.	Zagotoviti neodvisno in nepristransko naknadno preverjanje poslovanja ter svetovanje, namenjeno izboljšanju poslovanja, s strani službe za notranjo revizijo oz. izbranega zunanje izvajalca, ki v skladu s predpisi izpolnjuje pogoje za izvajanje dejavnosti notranjega revidiranja.	Redna notranja revizija, skladno z letnim načrtom (1x letno)	OU/zunanji izvajalec notr. revidiranja	tekoče	srednje	15.2.2021, št.: 100-4/2021/2 – Sklep ministra, objavljen na oglasni deski SVRK. 22.2.2021, št.: 007-59/2019/22 Pravilnik o izvajanju NR SVRK, objavljen na oglasni deski SVRK. Letni načrt notranje revizije, Letno poročilo notranje revizije, št.: 3032-130/2021.
7.	Redno posodabljanje Načrta integritete na nivoju Službe.	Posodobitev (1x letno)	OU/Služba za splošne zadeve	tekoče	srednje	31.8.2021, št.: 007-127/2021/5, posodobitev objavljena na oglasni deski SVRK.
8.	Obveščanje zaposlenih o poročanih sumih goljufij in goljufij na škodo proračuna EU prijavljenih na OLAF (za OP 2014 - 2020).	Obvestilo o vseh poročanih primerih	OU/Sektor za razvoj in upravljanje	tekoče	srednje	Vodje sektorjev UKP so o sumih goljufij (IRQ 3) obveščeni v okviru rednih četrtletnih poročil, ki jih OU posreduje na MF-UNP in MF-CA.
9.	Poziv OU na vse PO-je o podaji informacij o implementaciji Smernic OU za opredelitev občutljivih delovnih mest.	Poziv OU na vse PO-je	OU/Sektor za razvoj in upravljanje	tekoče	srednje	7.6.2018 – poziv OU na PO-je. 9.1.2019 – dopis/zbirnik informacij za vse PO-je in OU (posodobitve ob relevantnih spremembah). 23.3.2021, št.: 3032-23/2018/27, Sklep SVRK o določitvi občutljivih DM.
Cilj 2: Izboljšanje upravljanja s tveganji goljufij na področju izvajanja OP 2014-2020 in zagotavljanje učinkovitega sistema nadzora in kontrol						
10.	Pripraviti samooceno tveganja za goljufije v skladu s smernicami Evropske komisije.	Samoocena tveganja (1)	OU in PO	1.5.2016	srednje	Januar 2018, posodobitev za OU ob novo identificiranih tveganjih. Druga polovica leta 2016 za PO-je. Nekateri PO-ji so posodobitve po lastni presoji pripravili v letu 2018 in v naslednjih letih na podlagi priporočil revizij UNP.
11.	Sprejem ARACHNE.	Sklep Vlade	OU	1.9.2016	srednje	27.7.2017

12.	Ozaveščanje in izvedba strokovnih usposabljanj in izobraževanj oseb, vključenih v izvajanje evropske kohezijske politike na področju odkrivanja sumov goljufij in izobraževanja za uporabo že obstoječih in novih orodij za podatkovno rudarjenje (npr. ARACHNE, Smernice Evropske komisije v zvezi s prepoznavanjem opozorilnih znakov).	Izvedeno izobraževanje/zaposleni (2x letno)	OU in PO	tekoče	nizko	26.7.2021 - redni letni sestanek z Državnim odvetništvom (DODV). 6. in 7.12.2021 - COCOLAF (Webex). Usposabljanja na temo JN ipd. (pregled izobraževanj 2021-TP).
13.	Preverjanje uporabe predpisanih kontrolnih vprašanj s področja tveganj goljufij na posredniških organih.	Izvedeno preverjanje opravljanja nalog posredniškega organa (1x letno)	OU	tekoče	nizko	Realizirano v letu 2021 s strani Oddelka za kontrole Cilj1 (izvedeni KPN-ji evidentirani v IS e-MA).
14.	Vključitev opozorilnih znakov goljufij v vse segmente kontrol (priprava razpisov, izbor prijaviteljev, navodila ipd.) in v pripravo standardnih dokumentov (besedilo javnih razpisov/pozivov, vzorec pogodbe z izvajalci javnih naročil, priprava kontrolnikov pri posredniških organih itd.)	Priprava kontrolnikov in standardne dokumentacije	OU	tekoče	nizko	Realizirano – vključeno v Navodila OU, objavljena na spletni strani (https://www.eu-skladi.si/sl/ekp/navodila) 2.9.2021 – NOSP, posodobitev (verzija 1.12). 7.9.2021 – NUP, posodobitev (verzija 5.0).
15.	Na podlagi izsledkov poročil o sumih goljufij in goljufij iz 2007-2013, bo pripravljena ocena ponavljajočih se tveganj goljufij.	Ocena (1)	OU	10.3.2016	nizko	April 2016; št.:007-146/2015-8.
16.	Vključitev opozorilnih znakov goljufij v analizo tveganj za izvedbo preverjanj na kraju samem ob upoštevanju izsledkov poročil o sumih goljufij in goljufij na osnovi podatkov in znanj ter izkušenj iz preteklega programskega obdobja.	Izvedena analiza tveganj (2x letno) Posodobljena navodila za izvajanje upravljalnih preverjanj (1)	OU/Oddelek za kontrolo Cilj1	tekoče	nizko	18.11.2020, 4.5.2021 in 9.11.2021 (COVID) - analiza tveganja za PKS. 7.9.2021 – NUP, posodobitev (verzija 5.0).
Cilj 3: Izboljšanje medsebojnega sodelovanja z organi pristojnimi za odkrivanje, preiskavo in pregon goljufij na področju evropske kohezijske politike						
17.	Sodelovanje OU pri pripravi Nacionalne strategije za boj proti goljufijam.	Nacionalna strategija za boj proti goljufijam (1)	Vlada RS	2018	visoko	Ni realizirano! Do pobude za pripravo strategije na nacionalni ravni še ni prišlo.
18.	Krepitev sodelovanja med pristojnimi nacionalnimi organi, zlasti v zvezi z izmenjavo znanja o vzorcih goljufij.	Izvedena izobraževanja na temo goljufij (2 x letno)	OU/Sektor za razvoj in upravljanje (v sodelovanju z AFCOS	tekoče	srednje	26.7.2021 - redni letni sestanek z Državnim odvetništvom (DODV). 20.10.2021 - Konferenca izvajalcev notranjega revidiranja prorač.

			Slovenija)			uporabnikov (organiziral UNP). Medresorska delovna skupina AFCOS se zaradi razglašene epidemije Covid-19 v letu 2021 ni sestala.
19.	Krepitev izmenjave izkušenj med nacionalnimi organi in evropskimi partnerji (OLAF, pristojnimi generalnimi direktorati Komisije, drugimi državami članicami).	Redno sodelovanje/komuniciranje	OU	tekoče	srednje	6. in 7.12.2021 - COCOLAF (Webex). 1.12.2021 - Nacionalna strategija za boj proti goljufijam (AFCOS Španija, delavnica)
20.	Udeležba na usposabljanjih in izobraževanjih, ki jih za države članice organizira OLAF.	Izvedena izobraževanja (vsaj 2 letno)	OU/Sektor za razvoj in upravljanje	tekoče	srednje	6. in 7.12.2021 – COCOLAF (Webex).
21.	Sodelovanje med preiskovalnimi organi, organi kazenskega pregona, pravosodnimi organi z akterji evropske kohezijske politike (delavnice, izobraževanja, izmenjava izkušenj, predstavitev primerov, strokovna pomoč...).	Redno sodelovanje/komuniciranje/ pretok znanja/strokovno tehnična pomoč med organi Izvedena izobraževanja (vsaj 2 letno)	OU in druge institucije	tekoče	srednje	26.7.2021 - redni letni sestanek z Državnim odvetništvom (DODV). Medresorska delovna skupina AFCOS se zaradi razglašene epidemije Covid-19 v letu 2021 ni sestala.