



Številka dokumenta: 007-146/2015/35

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

6. posodobitev

dr. Aleksander Jevšek

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.
7.00	marec 2023	Točka 1.1 Točka 2.2.1. Točka 2.2.3. Točka 4 Točka 5.1.	Redakcijski popravki besedila. Dopolni se besedilo zaradi spremembe Zakona o Vladi RS (SVRK - MKRR). Spremeni se besedilo glede notranjega revidiranja MKRR. Dopolni se besedilo glede korupcije (opomba in spletna stran) in Zakona o zaščiti prijaviteljev. Dopolni se besedilo glede EJT Spremeni se notranje organizacijska enota OU za spremljanje tega dokumenta. Posodobitev akcijskega načrta. Doda se ukrep pod zap. št. 22

KAZALO

<u>1. UVOD</u>	4
<u>1.1. Pravne podlage in namen Strategije</u>	5
<u>1.2. Definicije nepravilnosti, suma goljufij, goljufij in korupcije</u>	5
<u>1.3. Primeri slabosti sistema, ki so lahko znak goljufije</u>	6
<u>1.4. Okoliščine, ki vplivajo na goljufivo ravnanje posameznika</u>	7
<u>2. CILJI STRATEGIJE</u>	7
<u>2.1. Splošni cilji</u>	7
<u>2.2. Specifični/posebni cilji</u>	7
<u>3. AKCIJSKI NAČRT</u>	14
<u>4. USKLAJEVANJE, SPREMLJANJE, POROČANJE IZVAJANJA IN POSODABLJANJE STRATEGIJE</u>	14
<u>5. PRILOGE</u>	15
<u>5.1. Akcijski načrt</u>	15

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 svojih 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 na podlagi izkušenj iz preteklih programskih obdobj prepričani, da je za učinkovito prepoznavanje dejavnikov tveganja nujno aktivno strokovno izpopolnjevanje vseh zaposlenih, ki so vključeni v izvajanje evropske kohezijske politike. Na tem področju bomo vsekakor gradili tudi v prihodnje. Pomembna je namreč učinkovita kontrola projektov in ustrezno svetovanje upravičencem, predvsem na prvi stopnji oz. v začetni fazi izvajanja. Izkušnje iz programskega obdobja 2007-2013 namreč kažejo, da se večina poročanih 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 tovrstnih 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 nadaljevanju SVRK) 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). S spremembo Zakona o Vladi RS se je SVRK 24.1.2023 preoblikovala v novoustanovljeno Ministrstvo za kohezijo in regionalni razvoj (v nadaljevanju MKRR), ki je pristojno za celotno delovno področje SVRK in tudi področje regionalnega razvoja. Z združitvijo pristojnosti kohezijske politike in regionalnega razvoja pod enim ministrstvom, MKRR nastopa v vlogi OU in v vlogi posredniškega organa.

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, odvrčanju, 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 ukrepih 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 določeno v členu 1(1)(a) Konvencije o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti.

V Konvenciji, pripravljeni 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 obljubljenih, ponujenih ali dane oziroma zahtevanih, sprejetih ali pričakovanih 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).

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.)

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:

- 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 ter ugotovitve in ukrepi, ki so potrebni za doseg 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. Notranje revidiranje zagotavlja neodvisno preverjanje sistemov finančnega poslovanja (menedžmenta) in kontrol ter svetovanje poslovodstvu za izboljšanje njihove učinkovitosti. Naloge **notranje revizijskih služb** so tudi prepoznavanje goljufij in sumov goljufij.

Na Ministrstvu za kohezijo in regionalni razvoj (prej SVRK) naloge notranjega revidiranja opravlja Služba za notranjo revizijo. Na ministrstvu 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 poročil notranje revizije in samoocenitve proračunskega uporabnika, ter tudi Načrt integritete.

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 vključijo 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, o škodovanje 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 oblikovanju in sprejetju Načrta integritete, o katerem se obvesti Komisijo za preprečevanje korupcije (KPK). Zakon nalaga tudi uporabo protikorupcijske klavzule² 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 seznajajo 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

² Sistemsko pojasnilo KPK o protikorupcijski klavzuli po ZINTPK in druga sistemska pojasnila so dostopna na spletni strani KPK (<https://www.kpk-rs.si/za-zavezance/sistemska-pojasnila/>).

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**.

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

Februarja 2023 je stopil v veljavo **Zakon o zaščiti prijaviteljev** (žvižgačev), ki prinaša pomembne ukrepe za zaščito oseb, ki prijavijo kršitev v svojem delovnem okolju, hkrati pa določa tudi dodatne obveznosti za zavezanca v javnem in zasebnem sektorju. Te so določene v prvem delu zakona in obsegajo tudi rok za vzpostavitev prijavnih poti, drugi del zakona pa določa prepoved povračilnih ukrepov ter ureja zaščitne ukrepe za pomoč prijaviteljem.

Na spletni strani Komisije za preprečevanje korupcije (<https://www.kpk-rs.si/delo-komisije/prijava-korupcije/>) in prek državnega portala E-uprava (<https://e-uprava.gov.si/si/podrocja/drzava-druzba/kazniva-dejanja/prijava-korupcije>) lahko vsak posameznik poda anonimno prijavo ravnanja, za katerega verjame, da ima znake korupcije oz. lahko poda prijavo drugih kršitev, kaznivih dejanj in nepravilnosti, s katerimi se ukvarja Policija (<https://www.policija.si/kontakti/estoritve/anonimna-e-prijava>).

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 s strani nadrejenih in upravičencev, pritiskov javnosti itd..

Kulturo preprečevanja goljufij, ki je ključna za odvratanje 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 oz. ministrstva.
- 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 podlagi analize tveganj OU vsako leto pripravi letni načrt izvajanja preverjanj na kraju samem in posredniškimi organi določi, katere operacije bo pregledal posamezen posredniški organ in katere OU. Posredniškimi organi 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, informacijski sistem OU (e-MA) v povezavi z informacijskim sistemom organa za potrjevanje (e-CA) in nacionalnim informacijskim sistemom v državni upravi (MFERAC) ter 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 obe programske obdobje 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).³

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 preverjanje 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 zato 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:

3

- 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_navzkrizij_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>

- 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 doseg 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

Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF) ima pooblastila za preiskovanje goljufij v zvezi s proračunom EU ter korupcije in resnih kršitev, hkrati pa za EK razvija politiko boja proti goljufijam.

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 nepravilnostih 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 (zdaj MKRR).

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.

Za boj proti goljufijam in zaščito finančnih interesov EU je zelo pomembna ustanovitev **Evropskega**

javnega tožilstva (v nadaljevanju EJT)⁴. EJT je neodvisen organ Evropske unije, pristojen za **preiskovanje, pregon in obtožbe v primeru kaznivih dejanj zoper finančne interese EU**, kar med drugim vključuje: goljufije, korupcijo, pranje denarja, čezmejne goljufije na področju DDV. Izvaja čezmejne preiskave **goljufij v zvezi s sredstvi EU, višjimi od 10 000 EUR**, ali čezmejnih primerov goljufij na področju DDV, pri katerih je povzročeno več kot 10 milijonov EUR škode.

EJT je začelo operativno delovati 1. junija 2021. Deluje kot enoten urad, organiziran na centralni (EU) in decentralizirani (nacionalni) ravni. Centralno raven s sedežem v Luksemburgu sestavlja kolegij, ki vključuje evropskega glavnega tožilca in 22 evropskih tožilcev, tj. enega na sodelujočo državo. Decentralizirana raven EJT je vključena v pravosodni sistem vsake sodelujoče države EU in jo sestavljata vsaj dva evropska delegirana tožilca. Preiskave in pregon v imenu EJT v prvi vrsti izvajajo evropski delegirani tožilci, ki delujejo vsak v svoji državi, kjer nato tudi zastopajo obtožbe pred domačimi sodišči. EJT tesno sodeluje z nacionalnimi organi kazenskega pregona, pa tudi z drugimi organi, kot so Eurojust⁵ in Europol⁶ in urad OLAF.

V Sloveniji je EJT, zaradi političnih težav pri imenovanju dveh evropskih delegiranih tožilcev, pričel delovati z zamudo - decembra 2021. Evropska delegirana tožilca, ki delujeta v okviru Urada evropskega delegiranega tožilca v Ljubljani, sta pristojna za celotno Slovenijo.

Vsak državni organ ima dolžnost, da **brez nepotrebnega odlašanja** poroča EJT o vsakem kaznivem ravnanju za katero bi EJT lahko izvajalo svojo pristojnost (prvi odstavek 24. člena Uredbe Sveta EU 2017/1939).

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 še vedno 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.⁷

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,

⁴ Evropsko javno tožilstvo, angleško European Public Prosecutor's Office (EPPO) je bilo ustanovljeno na podlagi Uredbe Sveta EU 2017/1939 z dne 12. oktobra 2017 o izvajanju okrepljenega sodelovanja v zvezi z ustanovitvijo Evropskega javnega tožilstva.

⁵ Agencija EU za pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah (Eurojust)

⁶ Agencija EU za sodelovanje na področju preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj (Europol)

⁷ <http://www.policija.si/index.php/publikacije/78217-goljufije-na-kodo-evropske-unije-zborniki>

predstavitev primerov, strokovna pomoč, svetovanje, delovna srečanja...).

- Krepitev sodelovanja z neodvisnim organom EJT, pristojnim za preiskovanje, pregon in obtožbe v primeru kaznivih dejanj zoper finančne interese EU (poročanje sumov kaznivih dejanj, delavnice, izobraževanja, izmenjava informacij, 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.

4. USKLAJEVANJE, SPREMLJANJE, POROČANJE IZVAJANJA IN POSODABLJANJE STRATEGIJE

Izvajanje celotne strategije in s tem tudi akcijskega načrta spremlja OU (Sektor za 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 je začelo 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

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.		
	Zap.	UKREP	KAZALNIK	PRISTOJNA	ROK	TVEGANJE	REALIZACIJA na dan 31.12.2022			
18.	1.	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 upravljanje (v sodelovanju z AFCOS Slovenija)	Služba tekoče	srednje	NEIZPOLNJENO	2022 - Medresorska delovna skupina AFCOS.		
	CILJ 1: KREPITEV ETIČNE KULTURE PREPREČEVANJA GOLJUFIJ							Rednega letnega sestanka z Državnim odvetništvom (DODV) v 2022 ni bilo.		
19.	1.	Krepitev izmenjave izkušenj med nacionalnimi organi in evropskimi partnerji (OLAF in poziv drugim organom, vključenim v izvajanje evropske mreže OLAF, enakem ravnanju).	Redno posodobitev registra tveganj in komuniciranje poziv organom (1)	OU, vodje NOE in Služba za splošne zadeve	tekoče	31.12.2016	srednje	srednje	14.6.2022 - 5.5.2022, št.: P20-26/2022/3, posodobitev objavljena na oglasni deski SVRK (zdaj MRRP-2022-9-203 Regio (Module 6, online).	
	2.	Priprava in objava IZJAVE o politiki na področju boja proti goljufijam (na oglasni deski in spletni strani), s katero vodstvo OU razpiše in poziva strokovna pomoč svetovanja, pripravo in da vodstvo ne dopušča povzročiteljev goljufij.	Izjava na intranet/oglasni deski (1)	Vodstvo OU	OU	10.3.2016	nizko	12. in 13.12.2022 - COCOLAF (Webex)	11.3.2016, št.: 007-146/2015/8	
20.		Udeležba na usposabljanjih in izobraževanjih, ki jih organizira OLAF.	Izvedena izobraževanja (vsaj 2 izjava na uradni spletni strani OU (1))	OU/Sektor za upravljanje	tekoče		srednje	14.6.2022 - COCOLAF (Webex). 12. in 13.12.2022 - COCOLAF (Webex)		
21.		Sodelovanje med preiskovalnimi organi, organi kazenskega pregona, pravosodnimi organi z akterji evropske kohezijske politike (delavnice, izobraževanja, izmenjava izkušenj, predstavitve primerov, strokovna pomoč svetovanja).	Redno sodelovanje na strokovno tehnični znanja/strokovna pomoč svetovanja, pripravo in da vodstvo ne dopušča povzročiteljev goljufij.	OU in druge institucije	tekoče		srednje	17.11.2022 - Medresorska delovna skupina AFCOS		
	3.	Priprava IZJAVE vodstva in seznanitev zaposlenih, da so prijave izjava na intranet/oglasni deski (1)	Izvedena izobraževanja (vsaj 2 letno)	Vodstvo OU	OU	10.3.2016	nizko	11.3.2016, št.: 007-146/2015/5 Rednega letnega sestanka z Državnim odvetništvom (DODV) v 2022 ni bilo.		
22.	4.	Določitev internih pravil in postopkov za prijavo suma goljufij, pri čemer se vključijo tudi pristojni organi ECI, pristojni za preiskovanje, pregon in obtožbe v primeru kaznivih dejanj zoper finančne interese EU (poročanje kaznivih dejanj, delavnice, izobraževanja).	Redno sodelovanje (1)	OU in PO	Vodstvo OU	tekoče	10.3.2016	srednje	nizko	17.11.2022 - 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.	Izvedena izobraževanja in usposabljanja (1x letno)	OU		tekoče		nizko	Nadaljn	2023. Redna usposabljanja zaposlenih (npr. na temo JN, obvladovanje korupcijskih tveganj ipd.) - pregled izobraževanj 2022-TP).
		Vključitev vsebin s področja etike in poklicne integritete v programe usposabljanja zaposlenih.								
	6.	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.	Redna notranja revizija, skladno z letnim načrtom (1x letno)	OU/zunanji izvajalec notr. revidiranja oz. Služba za notranjo revizijo		tekoče		srednje	Pogodba z zun. izvajalcem za notr. revidiranje v SVRK za leto 2021 in 2022 z dne 12.4.2021. Letni načrt notranje revizije v letu 2022, 28.9.2022, št.:3032-130/2021/21 Sporazum o prekinitvi pogodbe z zun. izvajalcem za notr. revidiranje v SVRK z dne 7.12.2022 Ustanovitev Službe za notranjo revizijo (Sprememba Akta o sistemizaciji SVRK, 1.12.2022). Letno poročilo notranje revizije za leto 2022, št.0601-1/2023/11 z dne 27.2.2023	
	7.	Redno posodabljanje Načrta integritete na nivoju Službe.	Posodobitev (1x letno)	OU/Služba za splošne zadeve		tekoče		srednje	19.4.2022, Sklep o imenovanju skrbnika registra tveganj v SVRK	