



Evropské strukturální a investiční fondy

Pokyny pro členské státy a orgány odpovědné za programy

Hodnocení rizika podvodu a účinná a přiměřená
opatření proti podvodům

Červen 2014

PROHLÁŠENÍ:

„Toto je pracovní dokument, který vypracovaly útvary Komise. Na základě použitelných právních předpisů EU předkládá orgánům veřejné správy, odborníkům, příjemcům nebo potenciálním příjemcům a ostatním subjektům, které jsou zapojeny do sledování, kontroly nebo provádění evropských strukturálních a investičních fondů, technické pokyny týkající se výkladu a použití předpisů EU v této oblasti. Cílem tohoto dokumentu je podat vysvětlení a výklad útvarů Komise k dotčeným předpisům za účelem snadnějšího zavádění programů a na podporu osvědčeného postupu (postupů). Těmito pokyny však není dotčen výklad Soudního dvora a Tribunálu či rozhodnutí Komise.“

Contents

SEZNAM ZKRATEK A POUŽITÝCH POJMŮ	4
1. ÚVOD	6
1.1 Souvislosti	6
1.2 Aktivní, strukturovaný a cílený přístup k řízení rizika podvodu.....	7
2. DEFINICE.....	8
2.1 Definice nesrovnalosti	8
2.2 Definice podvodu ve Smlouvě	8
2.3. Definice korupce	9
3. SEBEHODNOCENÍ RIZIKA PODVODU	9
3.1 Nástroj	9
3.2 Složení týmu provádějícího sebehodnocení	10
3.3 Četnost sebehodnocení	11
4. POKYNY K MINIMÁLNÍM POŽADAVKŮM NA ÚČINNÁ A PŘIMĚŘENÁ OPATŘENÍ PROTI PODVODŮM	11
4.1 Politika boje proti podvodům	11
4.2 Prevence	12
4.2.1 Etická kultura.....	13
4.2.2 Rozdělení odpovědnosti	14
4.2.3 Školení a zvyšování informovanosti	14
4.2.4 Vnitřní kontrolní systémy.....	14
4.2.5 Analýza dat a nástroj ARACHNE.....	14
4.3 Odhalování a oznamování	15
4.3.1 Vytvoření vhodného postoje.....	16
4.3.2 Ukazatele podvodu (varovné signály).....	16
4.4 Vyšetřování, náprava a stíhání	17
4.4.1 Zpětné získávání prostředků a trestní stíhání	17
4.4.2 Následná opatření	17
5. AUDIT (ZE STRANY AUDITNÍHO ORGÁNU) TÝKAJÍCÍ SE HODNOCENÍ RIZIKA PODVODU PROVEDENÉHO ŘÍDICÍM ORGÁNEM A OPATŘENÍ TOHOTO ORGÁNU PROTI PODVODŮM.....	18
5.1 Kontrolní seznam pro AO	18
5.2 Četnost kontrol AO.....	18

- Příloha 1** Nástroj hodnocení rizik a návod, jak tento nástroj používat
- Příloha 2** Doporučené kontroly pro snížení rizika
- Příloha 3** Vzor politiky boje proti podvodům
- Příloha 4** Kontrolní seznam pro AO

SEZNAM ZKRATEK A POUŽITÝCH POJMŮ

AO – auditní orgán

„Nařízení o společných ustanoveních“ – nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006)

EFRR – Evropský fond pro regionální rozvoj

ESF – Evropský sociální fond

„Finanční nařízení“ – nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 ze dne 25. června 2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství

„Fondy“ – pro účely tohoto dokumentu se jimi konkrétně rozumí Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský sociální fond, Fond soudržnosti a Evropský námořní a rybářský fond

ZS – zprostředkující subjekt

ŘO – řídicí orgán

OLAF – Evropský úřad pro boj proti podvodům

SHRNUTÍ

Tyto pokyny mají poskytnout pomoc a doporučení řídicím orgánům (ŘO) při provádění čl. 125 odst. 4 písm. c) nařízení o společných ustanoveních, které stanoví, že ŘO zavádí účinná a přiměřená opatření proti podvodům s přihlédnutím ke zjištěným rizikům. Komise rovněž poskytuje pokyny k tomu, jak má auditní orgán (AO) kontrolovat dodržování tohoto článku řídicími orgány.

Komise doporučuje, aby ŘO přijaly **aktivní, strukturovaný a cílený přístup k řízení rizika podvodu**. Cílem pro fondy by měla být aktivní a přiměřená opatření proti podvodům s využitím nákladově efektivních prostředků. Všechny orgány odpovědné za program by se měly zavázat k nulové toleranci podvodů a začít přijetím koncepce **správného příkladu od vedení společnosti**. Dobře cílené hodnocení rizika podvodu v kombinaci s jasně vyjádřeným závazkem boje proti podvodům může vyslat potenciálním podvodníkům jasný signál. Účinně zavedené solidní kontrolní systémy mohou riziko podvodu výrazně snížit, ale nemohou zcela vyloučit jeho výskyt ani to, že nebude zjištěno. Z tohoto důvodu musí tyto systémy rovněž zajistit, aby byly zavedeny postupy pro odhalování podvodů a přijímala se vhodná opatření v okamžiku, kdy vznikne podezření na podvod. Záměrem těchto pokynů je posloužit jako průvodce jednotlivými kroky při řešení veškerých podvodů, které se vyskytnou i po zavedení a účinném uplatňování jiných spolehlivých opatření řádného finančního řízení. Celkovým cílem regulačních předpisů však je nákladově efektivní řízení rizika podvodu a provádění účinných a přiměřených opatření proti podvodům, což v praxi znamená **cílený a diferencovaný přístup k jednotlivým programům a situacím**.

Nástroj na sebehodnocení rizika podvodu, který je společně s podrobným návodem přiložen k těmto pokynům, lze proto použít k posouzení dopadu a pravděpodobnosti běžných rizik podvodu. Tyto pokyny rovněž obsahují kontroly doporučené pro snížení rizika, které by mohly přispět k dalšímu snížení jakýchkoli zbývajících rizik, která stávající kontroly dosud účinně neřeší. Operačním cílem ŘO by mělo být zajistit takovou reakci na podvody, která bude přiměřená příslušným rizikům a přizpůsobená konkrétním situacím v souvislosti s poskytováním prostředků z fondů v určitém programu nebo regionu. Řídicím orgánům se zejména doporučuje, aby s využitím tohoto hodnocení rizik a souvisejících kontrol pro snížení rizika zavedených na systémové úrovni řešily konkrétní situace, které mohou nastat na úrovni provádění operací, prostřednictvím podrobnějšího rozpracování konkrétních ukazatelů podvodu (varovných signálů) a zajištěním účinné spolupráce a koordinace mezi řídicím orgánem, auditním orgánem a vyšetřovacími orgány. Komise bude rovněž pomáhat členským státům tím, že jim poskytne zvláštní nástroj pro hodnocení rizik, ARACHNE, který jim pomůže při určování, prevenci a odhalování rizikových operací, projektů, příjemců a zakázek/dodavatelů a bude sloužit i jako nástroj prevence.

Sebehodnocení rizika podvodu, které navrhuje Komise, je jednoduché, logické a praktické a je založeno na pěti hlavních metodických krocích:

1. Kvantifikace rizika, že dojde k určitému typu podvodu, na základě vyhodnocení dopadu a pravděpodobnosti (hrubé riziko).
2. Hodnocení efektivnosti stávajících kontrol zmírňujících hrubé riziko.
3. Hodnocení čistého rizika po zohlednění účinku případných stávajících kontrol a jejich efektivnosti, tj. situace, jaká je v současné době (zbytkové riziko).
4. Hodnocení účinku plánovaných kontrol zmírňujících riziko na čisté (zbytkové) riziko.

5. Definování cílového rizika, tj. úrovně rizika, kterou řídicí orgán považuje za tolerovatelnou v situaci, kdy jsou všechny kontroly zavedené a účinné.

A konečně Komise plánuje poskytovat v případě potřeby cílenou podporu při zavádění za účelem pomoci členským státům při provádění čl. 125 odst. 4 písm. c) nařízení o společných ustanoveních a těchto pokynů.

1. ÚVOD

1.1 Souvislosti

Podle čl. 59 odst. 2 finančního nařízení přijmou členské státy veškerá nezbytná opatření, včetně právních, regulačních a správních, která jsou nezbytná pro ochranu finančních zájmů Unie, zejména předcházejí nesrovnalostem a podvodům, odhalují je a napravují.

Nařízení o společných ustanoveních obsahuje konkrétní požadavky na odpovědnost členských států za předcházení podvodům. Tyto pokyny týkající se řízení rizika podvodu jsou určeny řídicím a auditním orgánům Evropského fondu pro regionální rozvoj (EFRR), Fondu soudržnosti a Evropského sociálního fondu (ESF) a Evropského námořního a rybářského fondu (ENRF).

Kromě čl. 72 písm. h) nařízení o společných ustanoveních, který stanoví, že systémy řízení a kontroly sestávají z předcházení nesrovnalostem, včetně podvodů, jejich odhalování a nápravy a vymáhání neoprávněně vyplacených částek spolu s případnými úroky z prodlení, stanoví čl. 125 odst. 4 písm. c) nařízení o společných ustanoveních, že ŘO zavádí **účinná a přiměřená opatření proti podvodům s přihlédnutím ke zjištěným rizikům**.

Riziko podvodu a korupce je nutno odpovídajícím způsobem řídit. Povinností řídicích orgánů je prokázat, že pokusy o podvod s finančními prostředky EU jsou nepřijatelné a nebudou tolerovány. Řešení podvodů a jejich příčin a následků je významnou výzvou pro každé vedení, protože podvody jsou koncipovány tak, aby bylo zabráněno jejich odhalení. Řídicím orgánům se také doporučuje, aby při posuzování, do jaké míry vnímají, že je jejich celkové provozní prostředí vystaveno možnému korupci a podvodům, zohlednily *index vnímání korupce*¹ sestavovaný organizací Transparency International a evropskou zprávu o boji proti korupci vypracovanou Komisí².

Potenciál pro podvody nelze ignorovat a měl by být vnímán jako soubor rizik, která je nutno odpovídajícím způsobem řídit společně s dalšími podnikatelskými riziky nebo potenciálně negativními událostmi. Rizika podvodu lze proto vyhodnocovat s využitím stávajících principů a nástrojů řízení rizik. Účinně zavedené spolehlivé kontrolní systémy mohou snížit riziko, že k podvodu dojde nebo že nebude odhalen, ale nemohou vyloučit pravděpodobnost výskytu podvodu. Celkovým cílem by mělo být cílené řešení hlavních rizik podvodu. Přitom je nutno mít na paměti, že kromě základních požadavků by celkový přínos jakýchkoli dalších opatření pro boj proti podvodům měl přesáhnout celkové náklady, které na ně budou vynaloženy (zásada

¹ <http://cpi.transparency.org/cpi2012>.

² Sdělení komise Evropskému parlamentu, Radě a Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru Boj proti korupci v EU ze dne 6. června 2011 (KOM(2011) 308 v konečném znění).

proporcionality), a musí se zohlednit i vysoké náklady na nápravu reputace, které jsou s podvody a korupcí spojeny.

Aby bylo možné posoudit dopad a pravděpodobnost možných rizik podvodu, který by mohl poškodit finanční zájmy EU, doporučuje Komise, aby ŘO používal nástroj hodnocení rizika podvodu který je součástí **přílohy 1**. Hodnocení by měl provést tým pro sebehodnocení zřízený řídicím orgánem³. **Příloha 2** obsahuje seznam doporučených, ale nezávazných kontrol pro snížení rizika, které by ŘO mohl zavést jako reakci na případná zbývající rizika. Tato přiměřená opatření by mohla napomoci ke zmírnění jakýchkoli případných zbývajících rizik zjištěných při sebehodnocení, která dosud nejsou účinně řešena stávajícími kontrolami.

Navíc je v **příloze 3** navržen i dobrovolný vzor prohlášení o politice boje proti podvodům pro ty ŘO, které chtějí vyjádřit svůj program boje proti podvodům formou politického prohlášení, v němž budou interně i externě deklarovat své oficiální stanovisko k podvodům a korupci.

Pro doplnění těchto pokynů vypracovala Komise rovněž pokyny auditním orgánům k tomu, jak kontrolovat práci řídicího orgánu vykonanou v rámci hodnocení rizika podvodu a odpovídající opatření zavedená tímto orgánem s cílem riziko podvodu zmírnit. Pro audity systémů, které mají provádět auditní orgány podle článku 127 nařízení o společných ustanoveních, mohou být užitečné kontrolní seznamy v **příloze 4**. Komise je využije pro účely vlastního hodnocení rizik, ale mohou být užitečné i pro zprávu a výrok nezávislého auditního subjektu odpovědného za vyhodnocení systému řízení a kontroly s ohledem na určení řídicích orgánů podle čl. 124 odst. 2 nařízení o společných ustanoveních.

1.2 Aktivní, strukturovaný a cílený přístup k řízení rizika podvodu

Přiložený praktický nástroj na sebehodnocení rizika podvodu se zaměřuje na hlavní situace, v nichž by mohly být klíčové procesy provádění programů nejvíce ohroženy manipulací ze strany podvodníků – ať již jednotlivců nebo organizací – včetně organizované trestné činnosti, a dále na vyhodnocení pravděpodobnosti a závažnosti těchto situací a na způsoby, jimiž se je ŘO v současné době snaží řešit. Zaměřuje se na tři vybrané klíčové procesy, které jsou považovány za nejvíce ohrožené konkrétními riziky podvodu:

- výběr žadatelů,
- provádění a ověřování operací,
- certifikace a platby.

Koncovým výstupem hodnocení rizika podvodu je identifikace těch konkrétních rizik, u nichž ze sebehodnocení vyplývá, že v současnosti se jen nedostatečně pracuje na snížení pravděpodobnosti nebo dopadu potenciálně podvodné činnosti na přijatelnou úroveň. Toto hodnocení pak bude základem pro reakci na tyto nedostatky, jež spočívá ve výběru účinných a přiměřených opatření proti podvodům ze seznamu doporučených kontrol pro snížení rizika. V některých případech lze dospět k závěru, že většina zbytkových rizik již byla ošetřena a že se tedy vyžaduje

³ V případě evropské územní spolupráce by mělo posouzení rizik vzhledem k tomu, že za všechny funkce odpovídají řídicí orgány, zohlednit rizika podvodu v celé programové oblasti a mělo by se snažit zajistit, aby byla podle potřeby zavedena účinná a přiměřená opatření proti podvodům.

jen velmi málo dalších opatření proti podvodům, pokud vůbec. Ve všech scénářích hodnocení se očekává, že ŘO dokáže své závěry řádně doložit.

2. DEFINICE

Toto hodnocení rizika se zabývá pouze konkrétními riziky podvodu, nikoli nesrovnalostmi. **Nicméně účinné provádění tohoto posouzení může mít nepřímo vliv také na prevenci a odhalování nesrovnalostí v obecnějším měřítku** vzhledem k tomu, že jsou chápány jako širší kategorie než podvod.

Podvody od nesrovnalostí odlišuje právě prvek úmyslu.⁴

2.1 Definice nesrovnalosti

Pro účely nařízení Rady (ES) č. 2988/95 ze dne 18. prosince 1995⁵ o ochraně finančních zájmů Evropských společenství má pojem nesrovnalost široký záběr a vztahuje se jak na úmyslné, tak na neúmyslné nesrovnalosti, kterých se dopustily hospodářské subjekty.

V čl. 1 odst. 2 nařízení (ES) č. 2988/95 je „**nesrovnalost**“ definována jako:

„jakékoli porušení právního předpisu Společenství vyplývající z jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu, v důsledku kterého je nebo by mohl být poškozen souhrnný rozpočet Společenství nebo rozpočty Společenstvím spravované, a to buď snížením nebo ztrátou příjmů z vlastních zdrojů vybíraných přímo ve prospěch Společenství, nebo formou neoprávněného výdaje“.

2.2 Definice podvodu ve Smlouvě

Úmluva o ochraně finančních zájmů Evropských společenství vypracovaná na základě článku K.3 Smlouvy o Evropské unii⁶ definuje „**podvod**“ v oblasti výdajů jako každé úmyslné jednání nebo opomenutí týkající se:

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

⁴ Motivy ke spáchání podvodného jednání se zabývá dokument COCOF 09/0003/00 ze dne 18. února 2009 – Informativní zpráva o ukazatelích podvodů pro EFRR, ESF a FS.

⁵ Úř. věst. L 312, 23.12.1995, s. 1.

⁶ Úř. věst. C 316, 27.11.1995, s. 49.

2.3. Definice korupce

Obecná definice korupce užívaná Komisí zní „zneužití (veřejného) postavení k vlastnímu prospěchu“. Korupční platby usnadňují mnoho jiných druhů podvodů, například vystavování podvodných faktur, domnělé výdaje nebo nedodržení smluvních specifikací. Nejčastější formou korupce jsou korupční platby nebo jiné výhody; korumpovaný (pasivní korupce) přijímá úplatek od korumpujícího (aktivní korupce) výměnou za poskytnutí určité výhody.

3. SEBEHODNOCENÍ RIZIKA PODVODU

3.1 Nástroj

Hlavním cílem nástroje na hodnocení rizika podvodu uvedeného v **příloze 1** je usnadnit řídicímu orgánu sebehodnocení dopadu konkrétních scénářů podvodu a pravděpodobnosti, že nastanou. Konkrétní rizika podvodu, která by měla být vyhodnocena, byla identifikována díky znalosti předchozích případů podvodu zjištěných v rámci politiky soudržnosti a rovněž obecně známých podvodů, k nimž dochází opakovaně. Jinými slovy, nástroj byl předem naplněn souborem známých konkrétních rizik. Jakákoli další známá rizika pro posuzovaný konkrétní program/region by měl doplnit tým pro sebehodnocení (viz oddíl 3.2 níže).

Jak vyplnit nástroj na hodnocení rizika podvodu, podrobně vysvětlují pokyny v příloze 1.

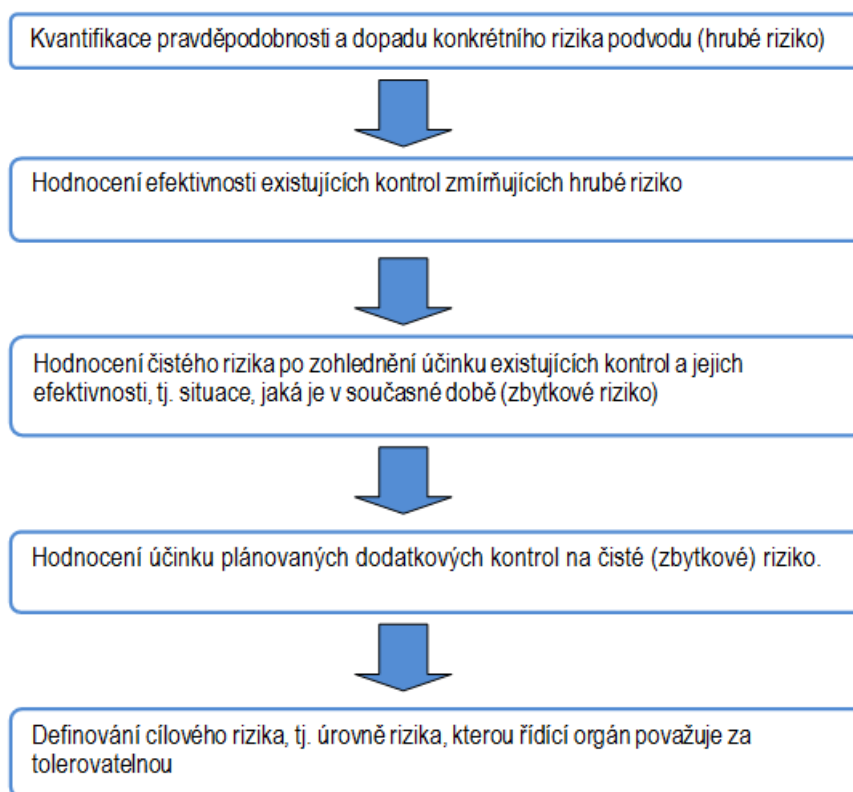
Nástroj zahrnuje pravděpodobnost a dopad konkrétních a všeobecně známých rizik podvodu, obzvláště důležitých pro tyto klíčové procesy:

- výběr žadatelů (list 1 tabulky),
- provádění projektů příjemci, se zaměřením na zadávání veřejných zakázek a mzdové náklady (list 2),
- certifikace nákladů řídicím orgánem a platby (list 3).

Na začátku každého oddílu je vložena titulní strana se seznamem konkrétních rizik relevantních pro daný oddíl.

Kromě toho se řídicímu orgánu doporučuje vyhodnocovat celková rizika podvodu ve vztahu k zadávání veřejných zakázek, které může řídit přímo, např. v rámci zadávání zakázek na technickou pomoc (list 4). Pokud ŘO nezadává žádné veřejné zakázky, u nichž by bylo zapotřebí hodnotit riziko podvodu, nemusí oddíl 4 vyplňovat.

Metodika tohoto hodnocení rizika podvodu má **pět hlavních kroků**:



Hlavním cílem u každého uvedeného konkrétního rizika je vyhodnotit „hrubé“ riziko, že dojde ke konkrétnímu scénáři podvodu, a následně identifikovat a vyhodnotit účinnost již zavedených kontrol s cílem tato rizika podvodu zmírnit buď zabráněním jejich vzniku, nebo zabezpečením, že nezůstanou neodhalena. Výsledkem bude „čisté“ běžné riziko, které by mělo vést k zavedení vnitřního akčního plánu v případě, že zbytkové riziko je významné nebo kritické, s cílem zlepšit kontroly a dále snížit riziko negativních důsledků pro daný členský stát (tj. zavést jakákoli další účinná a přiměřená opatření proti podvodům podle potřeby – viz seznam doporučených kontrol pro snížení rizika⁷ v **příloze 2**).

3.2 Složení týmu provádějícího sebehodnocení

V závislosti na rozsahu programu a velikosti řídicího orgánu může dojít k tomu, že jednotlivé procesy provádění budou realizovat různá oddělení v rámci ŘO. Na hodnocení by se měli podílet nejdůležitější aktéři, aby bylo co nejčestnější a nejpřesnější a aby je bylo možno provést účinně a bezproblémově. Členy hodnotícího týmu by proto měli být zaměstnanci z různých oddělení řídicího orgánu s odlišnou náplní práce (výběr operací, administrativní ověřování, kontroly na místě a schvalování plateb), a rovněž zástupci certifikačního orgánu a prováděcích subjektů. ŘO může zvažovat zapojení útvarů pro koordinaci boje proti podvodům („AFCOS“) nebo jiných specializovaných orgánů, které by mohly do procesu vyhodnocování vnést konkrétní odborné znalosti v oblasti podvodů.

Vzhledem k tomu, že AO bude provádět audit dokončeného posouzení rizik, doporučuje se, aby nehrál přímou úlohu v rozhodování o úrovni vystavení rizikům,

⁷ Jedná se o **nezávazná doporučení** dodatkových kontrol s cílem dále zmírnit zbytkové riziko.

avšak lze uvažovat o jeho účasti v procesu vyhodnocování v úloze poradce nebo pozorovatele.

Ze zřejmých důvodů by sebehodnocení nemělo být zadáváno externě, protože vyžaduje dobrou znalost stávajícího systému řízení a kontroly, jakož i příjemců programu.

3.3 Četnost sebehodnocení

V první řadě je třeba uvést, že splnění požadavků na odpovídající postupy pro zavedení účinných a přiměřených postupů pro boj proti podvodům patří mezi určovací kritéria řídicích orgánů.

Jako obecné pravidlo se doporučuje, aby se tento nástroj v plném rozsahu používal každoročně, případně každý druhý rok. Může však být potřeba provádět více pravidelných hodnocení pokroku v porovnání s akčními plány, souvisejících s dodatkovými kontrolami, které byly zavedeny, uskutečňovat změny rizikového prostředí a zjišťovat, zda trvá přiměřenost skóre ohodnocení (například prostřednictvím porad vedení). V případě, že je úroveň identifikovaných rizik velmi nízká a během předchozího roku nebyly oznámeny žádné případy podvodu, může ŘO rozhodnout o tom, že bude své sebehodnocení přezkoumávat jen jednou za dva roky. Vyskytne-li se nový případ podvodu, případně dojde-li k zásadním změnám postupů ŘO a/nebo k výměně jeho zaměstnanců, měly by se okamžitě přezkoumat nedostatky zjištěné v systému a příslušné části sebehodnocení.

4. POKYNY K MINIMÁLNÍM POŽADAVKŮM NA ÚČINNÁ A PŘIMĚŘENÁ OPATŘENÍ PROTI PODVODŮM

Vzhledem k tomu, že tento oddíl obsahuje obecné pokyny týkající se zásad a metod, které by měl ŘO používat při boji proti podvodům, uvádí **příloha 2** pro každé konkrétní riziko uvedené v hodnocení rizika podvodu doporučené nezávazné kontroly pro snížení rizika, které by bylo možno zavést ve snaze snížit uvedená rizika na přijatelnou úroveň.

Minimální normy stanovené v této kapitole, jejichž dodržování se řídicím orgánům doporučuje, se týkají cyklu boje proti podvodům.

Aby bylo možné úspěšně řešit problematiku podvodů, doporučuje Komise, aby ŘO vyvinul k řešení podvodů strukturovaný přístup. Existují čtyři klíčové prvky cyklu boje proti podvodům: prevence, odhalování, náprava a stíhání. Kombinace důsledného hodnocení rizika podvodu, odpovídajících preventivních a detekčních opatření a rovněž koordinovaného a včasného vyšetřování příslušnými orgány by mohlo riziko podvodu významně snížit a přiměřeně od něj odrazovat.

4.1 Politika boje proti podvodům

Řada organizací využívá politiku boje proti podvodům s cílem dát najevo své odhodlání bojovat proti podvodům a řešit jejich výskyt. Tato politika, která by měla být jednoduchá a cílená, by měla zahrnovat následující témata:

- strategie rozvoje kultury boje proti podvodům,
- rozdělení odpovědnosti za řešení podvodů,
- mechanismy oznamování při podezření na podvod,
- spolupráce mezi jednotlivými aktéry.

Tato politika by měla být v rámci organizace viditelná (měla by být distribuována všem novým zaměstnancům a měla by být dostupná na intranetu). Zaměstnancům by také mělo být zřejmé, že se aktivně plní, tzn. že se například pravidelně aktualizují informace v oblasti podvodů a oznamují výsledky vyšetřování podvodů. Viz navrhovaný vzor politiky boje proti podvodům v **příloze 3**, který má formu dobrovolného vzorového prohlášení o politice boje proti podvodům a je určen těm ŘO, které chtějí překročit rámec bezprostředních regulačních požadavků a formálně vyjádřit a interně i externě dát najevo své oficiální stanovisko k podvodům a korupci.

4.2 Prevence

Pokud ŘO projeví jednoznačný závazek bojovat proti podvodům a korupci, zvyšuje informovanost o svých preventivních a detekčních a neváhá předávat případy příslušným orgánům za účelem vyšetřování a sankcí, vysílá jasný signál všem potenciálním pachatelům a může změnit chování a postoje vůči podvodům.

Vzhledem k těžkostem při dokazování podvodného jednání a nápravě poškozené pověsti je obecně žádoucí podvodné činnosti spíše předcházet než řešit její následky až poté, co k ní dojde. Metody prevence se zaměřují nejčastěji na omezování příležitostí k podvodnému jednání prostřednictvím zavedení spolehlivého vnitřního kontrolního systému v kombinaci s aktivním, strukturovaným a cíleným hodnocením rizika podvodu. Pro boj s případnou „racionalizací“ podvodného jednání lze ale využít i komplexní aktivity v oblasti informování a vzdělávání a **vytváření „etické“ kultury**.

Nejsilnější preventivní obranou proti podvodům je fungování spolehlivého vnitřního kontrolního systému, který by měl být navržen a provozován v přiměřené reakci na rizika zjištěná při posuzování rizik. Organizace by též měly pracovat na vytvoření správné struktury a kultury, které by od potenciálního podvodného jednání odrazovaly.



4.2.1 Etická kultura

Vytvoření kultury boje proti podvodům je klíčovou podmínkou jednak odrazování potenciálních podvodníků, jednak maximalizace angažovanosti zaměstnanců v boji proti podvodům v rámci ŘO. Tuto kulturu lze vytvořit kombinací konkrétních struktur a politik boje proti podvodům, jak ukazuje druhý kruh výše uvedeného diagramu a jak je podrobněji popsáno níže, avšak i fungováním obecnějších mechanismů a jednání:

- **mandát** – jednoznačné stanovisko, viditelné pro všechny vnitřní a vnější pozorovatele, že ŘO usiluje o dosažení nejvyšších etických norem,
- **příklad vedení společnosti** – ústní a/nebo písemné sdělení z nejvyšší úrovně ŘO v tom smyslu, že se od zaměstnanců i příjemců očekává nejvyšší úroveň etického jednání (u příjemců to lze provést prostřednictvím rozhodnutí o přidělení grantu a grantových smluv),
- **kodeks chování** – jednoznačný etický kodeks, k jehož dodržování se musí všichni zaměstnanci běžně zavázat a který zahrnuje například:
 - střety zájmů – vysvětlení, požadavky a postupy pro jejich nahlášení,
 - politiku darů a pohostinnosti – vysvětlení a odpovědnost zaměstnanců za její dodržování,
 - důvěrné informace – vysvětlení a odpovědnost zaměstnanců,
 - požadavky na oznamování podezření na podvod.

Stručně řečeno, zaměstnanci by měli dodržovat zásady, jako je například integrita, objektivita, odpovědnost a poctivost.

4.2.2 *Rozdělení odpovědnosti*

V rámci ŘO by mělo existovat jasné rozdělení odpovědnosti za vytvoření systémů řízení a kontroly, které budou v souladu s požadavky EU, a za kontrolu účinného fungování těchto systémů při prevenci, odhalování a nápravě podvodů. Cílem je, aby všechny zúčastněné strany v plném rozsahu chápaly své povinnosti a závazky a interně i externě informovaly všechny potenciální příjemce programu, že organizace má koordinovaný přístup k boji proti podvodům.

4.2.3 *Školení a zvyšování informovanosti*

Formální školení a zvyšování informovanosti lze podle potřeby zahrnout do celkové strategie řízení rizik dané organizace. Je možné všechny zaměstnance proškolení ohledně teoretických i praktických záležitostí jednak za účelem zvýšení informovanosti o kultuře řídicích orgánů v oblasti boje proti podvodům, jednak s cílem pomoci jim identifikovat podezření na podvody a reagovat na ně. To se může týkat podrobností jednotlivých politik pro boj proti podvodům, konkrétních úloh a povinností a mechanismů oznamování.

Zvyšování informovanosti lze provádět také méně formálními způsoby, například prostřednictvím zpravodajů, plakátů, intranetových stránek nebo pravidelného zařazování daného tématu na pořad jednání při skupinových zasedáních.

4.2.4 *Vnitřní kontrolní systémy*

Nejúčinnější obranou proti potenciálním podvodům je dobře navržený a provozovaný vnitřní kontrolní systém, jehož kontroly jsou zaměřeny na účinné snižování zjištěných rizik.

Řídicí kontroly musí být důsledné a související kontroly na místě musí být založeny na riziku a musí být provedeny v dostatečném rozsahu. **Pokud budou tyto kontroly důsledné, pravděpodobnost odhalení potenciálních případů podvodů se zvýší.** Zaměstnanci odpovědní za řídicí kontroly dokumentů a kontroly na místě by měli být informováni o pokynech Komise a všech případných vnitrostátních pokynech týkajících se ukazatelů podvodu (viz níže).

4.2.5 *Analýza dat a nástroj ARACHNE*

Stále dokonalejší sběr, ukládání a analýza údajů s sebou přinášejí i příležitost v boji proti podvodům. V rámci příslušných právních předpisů jednotlivých členských států a při jejich náležitém zohlednění lze v této fázi analýzu údajů využít k významnému obohacení procesu posuzování rizik, křížové kontrole údajů s jinými organizacemi veřejného nebo soukromého sektoru (např. s daňovými orgány, ministerstvy a orgány úvěrové kontroly) a odhalovat potenciálně vysoce rizikové situace ještě před přidělením finančních prostředků.

V rámci boje proti podvodům (a nesrovnalostem) poskytuje Komise řídicím orgánům zvláštní nástroj k vytěžování dat („data mining“) nazvaný ARACHNE, jehož cílem je identifikovat projekty, které by mohly být

náchylné k rizikům podvodu, střetu zájmů a nesrovnalostem. ARACHNE je nástroj pro hodnocení rizik, který může zvýšit efektivitu výběru projektů, řídicích kontrol a auditu a dále posílit identifikaci, prevenci a odhalování podvodů. Byl vytvořen Komisí a je obzvláště vhodný pro identifikaci a vyhodnocování rizik podvodu ve fondech, mimo jiné i v oblasti přidělování veřejných zakázek, která je obzvláště náchylná k podvodům a nesrovnalostem, jako jsou například koluzní nabídky.

Komise předložila prostřednictvím oddělení pro ochranu údajů dne 17. května 2013 evropskému inspektorovi ochrany údajů požadované oznámení za účelem předběžné kontroly týkající se zpracování osobních údajů a ten po důkladném přezkoumání příslušného právního základu vydal dne 17. února 2014 kladné stanovisko k souladu nástroje ARACHNE s ustanoveními nařízení (ES) č. 45/2001⁸. Vyjádřil se v něm ke zpracování zvláštních kategorií údajů, aby byla zajištěna jejich nezbytnost, přiměřenost a kvalita, a vyslovil doporučení, která se týkala cyklu zpětné vazby, jež by měl zaručit přesnost údajů, opatření pro zajištění vysoké kvality údajů, individuální analýzy přenosů dat úřadu OLAF a Evropskému účetnímu dvoru, vymazání údajů po uplynutí přiměřené lhůty a informací poskytovaných subjektům údajů. Všechny tyto úvahy a doporučení Komise důsledně analyzuje s cílem jejich zavedení.

Správné používání systému ARACHNE bude Komise považovat za osvědčený postup, který má identifikovat varovné signály a cílená opatření boje proti podvodům, a mělo by být zohledněno při vyhodnocování přiměřenosti stávajících zavedených preventivních kontrol a detekčních kontrol. Tento nástroj bude v roce 2014 postupně zaváděn do všech členských států, které se k jeho používání dobrovolně rozhodnou, aby dále zlepšily své kontroly řízení rizika podvodu. Na rozdíl od přístupu „univerzálního řešení“ závisí toto rozhodnutí na každém členském státě a dokonce na jednotlivých programech/regionech v jednom členském státě, neboť na základě údajů uvedených v poslední zprávě o ochraně finančních zájmů⁹ se faktická situace v oblasti odhalených podvodů, které byly nahlášeny Komisi, mezi jednotlivými členskými státy značně liší.

4.3 Odhalování a oznamování

Preventivní techniky nemohou poskytnout absolutní ochranu proti podvodům, a řídicí orgán proto potřebuje systémy schopné podvodné jednání včas odhalit. Mezi tyto techniky patří analytické postupy umožňující zvýraznění anomálií (např. nástroje k vytěžování dat, tzv. „data mining“, jako je například nástroj ARACHNE), spolehlivé mechanismy oznamování a průběžná posuzování rizik.

Ani silná etická kultura a řádný systém vnitřní kontroly nemohou poskytnout absolutní ochranu proti pachatelům podvodů. Strategie boje proti podvodům proto musí zohlednit skutečnost, že k podvodům může docházet i nadále, a proto je k jejich odhalování zapotřebí navrhnout a realizovat řadu opatření.

⁸ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 45/2001 ze dne 18. prosince 2000 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů orgány a institucemi Společenství a o volném pohybu těchto údajů.

⁹ Ochrana finančních zájmů Evropské unie – Boj proti podvodům – Výroční zpráva za rok 2012. COM(2013)548 final, 24.7.2013.

4.3.1 Vytvoření vhodného postoje

ŘO by mohl řešit rizika podvodu pomocí specializovaných a cílených technik odhalování s určenými jednotlivci, kteří odpovídají za jejich provádění. Svou úlohu při odhalování potenciálně podvodné činnosti a následné reakci na ni mají navíc i všechny subjekty zapojené do cyklu využívání strukturálních fondů. To vyžaduje formování vhodného postoje. Je třeba podporovat zdravou míru skepse a zároveň poskytovat aktualizované informace o tom, co by mohlo představovat potenciální varovné příznaky podvodů.

4.3.2 Ukazatele podvodu (varovné signály)

Ukazatele podvodu jsou konkrétnější příznaky neboli „varovné signály“ toho, že dochází k podvodnému jednání a je nutné okamžitě reagovat s cílem ověřit, zda je zapotřebí provést další opatření.

Ukazatele mohou být také specifické pro ty činnosti, které jsou v rámci programů strukturálního financování prováděny často, jako je zadávání veřejných zakázek a vykazování mzdových nákladů. Za tímto účelem poskytla Komise členským státům následující informace:

- *COCOF 09/0003/00 ze dne 18. února 2009 – Information Note on Fraud Indicators for ERDF, ESF and CF*
- *Přehled anonymizovaných případů OLAF – strukturální opatření*
- *OLAF practical guide on conflict of interest*
- *OLAF practical guide on forged documents*

Tyto publikace je třeba podrobně prostudovat a šířit jejich obsah mezi všechny zaměstnance na pozicích, v nichž by mohli takové jednání odhalit. S těmito ukazateli musí být seznámeny zejména všechny osoby věnující se úkolům, které zahrnují přezkum činností příjemce. Jsou to například zaměstnanci provádějící řídicí kontroly dokumentů nebo na místě nebo jiné monitorovací návštěvy.

4.3.3 Mechanismy oznamování

Zřízení a podpora jednoznačných mechanismů oznamování je klíčovým prvkem prevence stejně tak jako odhalování. Všechny tyto mechanismy by měly jak usnadnit oznamování podezření na podvod, tak kontrolovat slabé stránky, které mohou zvýšit náchylnost řídicího orgánu k podvodům. Řídicí orgány by měly mít jasné mechanismy oznamování, zajišťující **dostatečnou koordinaci problematiky boje proti podvodům s auditním orgánem a příslušnými vyšetřovacími orgány v daném členském státě** včetně protikorupčních orgánů.

Oznamování výsledků účinných opatření proti podvodům a všech podezření na podvody Komisi bude součástí souhrnného výročního hodnocení a stanoviska vedení daného řídicího orgánu. Výroční kontrolní zpráva auditního orgánu bude obsahovat rovněž oddíl o podezřeních na podvody, odhalených v průběhu daného roku.

Komunikace se zaměstnanci a jejich vzdělávání v oblasti těchto mechanismů oznamování musí zajistit, aby:

- chápali, kde by měli oznámit podezření na podvodné jednání nebo kontrolu,

- důvěřovali vedení, že tato podezření bude řešit,
- důvěřovali, že oznámení mohou provést důvěrně a že organizace netoleruje odvetná opatření vůči jakémukoli zaměstnanci, který oznámí své podezření.

Podezření na podvod musí být nahlášeno úřadu OLAF orgánem, který určí členský stát v souladu s požadavky článku 122 nařízení o společných ustanoveních. Příjemci by navíc měli být informováni o tom, jak mohou kontaktovat OLAF s jakýmikoli případnými informacemi.¹⁰

4.4 Vyšetřování, náprava a stíhání

Jakmile je vzneseno a správně nahlášeno podezření na podvod, je ŘO povinen tento případ předat příslušnému orgánu v daném členském státě za účelem vyšetřování a postihů, případně protikorupčním orgánům, pokud to připadá v úvahu, a v tomto smyslu informovat i OLAF.

ŘO by měl rovněž provést důsledný a kritický přezkum všech souvisejících vnitřních kontrolních systémů, které jej mohly vystavit potenciálním nebo prokázaným podvodům.

Poté, co bylo odhaleno podezření na podvod a bylo nahlášeno v souladu s interními požadavky a požadavky EU, aby příslušný orgán mohl posoudit, zda je nutno zahájit vyšetřování, mělo by podle situace následovat buď zpětné získání prostředků, nebo trestní stíhání.

4.4.1 Zpětné získávání prostředků a trestní stíhání

Řídicí i certifikační orgány vyžadují zpětné získávání neoprávněných plateb od příjemců, a proto by mít spolehlivé procesy pro zpětné získávání prostředků EU vynaložených podvodným způsobem. Tyto procesy by měly být jednoznačné i v případech, kdy bude zahájeno občanské a trestní řízení. **Provádění těchto sankcí a jejich viditelnost jsou klíčovým prvkem odrazujícím potenciální podvodníky,** a ŘO by tedy měl postupovat při snaze o tyto výsledky rázným způsobem.

4.4.2 Následná opatření

Poté, co příslušné orgány uzavřou vyšetřování podvodu nebo je předají k řešení příslušným orgánům, by měl být proveden přezkum veškerých procesů, postupů nebo kontrol spojených s potenciálním nebo skutečným podvodem. Měl by být objektivní a sebekritický a měl by vést k jasným závěrům ohledně zjištěných nedostatků a poučení a jednoznačně stanovit opatření, odpovědné osoby a lhůty. Měl by být rovněž zapracován do následného přezkumu sebehodnocení, jak je uvedeno v oddíle 3.3 výše.

Měla by být zajištěna plná spolupráce s vyšetřovacími, policejními nebo soudními orgány, a to zejména tím, že dokumentace týkající se případů

¹⁰ Dokument COCOF 09/0003/00 ze dne 18.2.2009 – *Information Note on Fraud Indicators for ERDF, ESF and CF*, obsahuje rovněž informace o postupech při oznamování.

podvodů bude uchovávána na bezpečných místech a bude zajištěno její řádné předání v případě mobility zaměstnanců.

5. AUDIT (ZE STRANY AUDITNÍHO ORGÁNU) TÝKAJÍCÍ SE HODNOCENÍ RIZIKA PODVODU PROVEDENÉHO ŘÍDICÍM ORGÁNEM A OPATŘENÍ TOHOTO ORGÁNU PROTI PODVODŮM

5.1 Kontrolní seznam pro AO

Návrh kontrolního seznamu pro audit řídicího orgánu (a jeho zprostředkujících subjektů), který provádí auditní orgán v souladu s čl. 125 odst. 4 písm. c) nařízení o společných ustanoveních, je uveden v **příloze 4**. Může být součástí kontrolních seznamů, které používá AO pro své audity systémů.

Kontrolní seznam může využít rovněž nezávislý subjekt odpovědný za hodnocení systému řízení a kontroly pro účely určení v souladu s čl. 124 odst. 2 nařízení o společných ustanoveních.

5.2 Četnost kontrol AO

V souvislosti s audity systémů řízení a kontroly by AO měl provést kontroly toho, zda řídicí orgán účinně provádí opatření proti podvodům, co nejdříve během programového období.¹¹ V závislosti na výsledcích těchto auditů a na zjištěném riziku prostředí z hlediska podvodů mohou být následné audity prováděny tak často, jak bude zapotřebí. V některých případech to může znamenat roční následné audity v závislosti na závažnosti podezření na podvod u jednotlivých programů. V tomto případě je opět doporučován cílený a přiměřený přístup (na základě rizik). Závěry by měly být zahrnuty do výroční kontrolní zprávy auditního orgánu.

AO by měl rovněž v rámci svých auditů systémů uskutečňovat systematický přezkum provádění účinných a přiměřených opatření proti podvodům na úrovni zprostředkujících subjektů.

¹¹ Pokud jde o evropskou územní spolupráci, měla by auditnímu orgánu pomáhat skupina auditorů, pokud není možné, aby tuto práci provedl jediný auditní orgán.