

Zvláštní zpráva

Boj proti podvodům ve výdajích EU na soudržnost: řídící orgány musí posílit odhalování podvodů, reakci na ně a koordinaci

(podle čl. 287 odst. 4 druhého pododstavce SFEU)



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR

Obsah

	Body
Shrnutí	I–VII
Úvod	01–11
Boj proti podvodům v EU	01–07
Výskyt nahlášených podvodů v oblasti politiky soudržnosti EU je ve srovnání s jinými výdajovými oblastmi významný	08–11
Rozsah a koncepce auditu	12–17
Připomínky	18–77
Politika boje proti podvodům, prevence podvodů a jejich odhalování	18–45
Řídící orgány obvykle nemají žádnou konkrétní politiku boje proti podvodům	18–21
Řídící orgány systematicky posuzují rizika podvodů, tento proces lze však ještě dále zlepšit	22–28
Řídící orgány zlepšily svá opatření pro prevenci podvodů, s proaktivním odhalováním podvodů však výrazně nepokročily	29–39
Řídící orgány postrádají postupy pro monitorování a hodnocení opatření pro prevenci a odhalování podvodů	40–45
Reakce na podvod, vyšetřování a koordinace příslušných subjektů	46–77
Nedostatky v hlášení případů podvodu řídicími orgány poškozují spolehlivost měr odhalení podvodů zveřejňovaných ve zprávě o ochraně finančních zájmů	47–57
Několik řídicích orgánů systematicky neinformovalo o podezřelých z podvodu vyšetřující orgány a orgány činné v trestním řízení	58–60
Nápravná opatření mají omezený odrazující účinek	61–64
Boj proti podvodům oslabují různé správní problémy	65–77
Závěry a doporučení	78–92
Řídící orgány obvykle nemají žádnou konkrétní politiku boje proti podvodům	80–81
Řídící orgány systematicky posuzují rizika podvodů, tento proces lze však dále zlepšit	82–83

Řídící orgány zlepšily opatření pro prevenci podvodů, s proaktivním odhalováním podvodů ale výrazně nepokročily	84–88
Řídící orgány podhodnocují hlášené případy podvodů pro účely zprávy o ochraně finančních zájmů a nepostupují je vyšetřujícím orgánům a orgánům činným v trestním řízení	89–90
Boj proti podvodům oslabuje nedostatečná definice funkcí koordinační služby pro boj proti podvodům v nařízení a omezená koordinace subjektů členských států	91–92

Zkratková slova a zkratky

Glosář

Odpovědi Komise

Auditní tým

Shrnutí

I Právní předpisy definují podvod jako úmyslné porušení předpisů, které poškozuje nebo by mohlo poškodit rozpočet EU. Za boj proti podvodům a veškerým jiným nelegálním aktivitám s dopadem na finanční zájmy EU, jako je korupce, odpovídá EU společně s členskými státy. V letech 2013 až 2017 Komise a členské státy zjistily více než 4 000 potenciálně podvodných nesrovnalostí. Podpora EU zasažená těmi nesrovnalostmi činila téměř 1,5 miliardy EUR a 72 % této částky se týkalo politiky soudržnosti EU. Za zavedení přiměřených a účinných opatření proti podvodům, která zohlední zjištěná rizika, v této oblasti odpovídají členské státy. Taková opatření by měla pokrýt celý „proces řízení boje proti podvodům“ (prevenci podvodů, odhalování podvodů, reakci na ně až po hlášení odhalených případů podvodu a zpětné získání neoprávněně vyplacených prostředků). Míra odhalených podvodů v poměru k výdajům EU na soudržnost se v období 2007–2013 v závislosti na členském státě pohybovala od 0 % do 2,1 %.

II Prostřednictvím tohoto auditu jsme vyhodnocovali, zda řídicí orgány řádně plní své povinnosti v každé fázi „procesu řízení boje proti podvodům“. Za tímto účelem jsme posuzovali, zda řídicí orgány:

- a) vyvinuly politiky proti podvodům, provedly důkladné posouzení rizika a zavedly přiměřená opatření k prevenci a odhalování podvodů a
- b) řádným způsobem reagovaly na odhalené podvody a svůj postup koordinovaly se subjekty činnými v boji proti podvodům.

III Zjistili jsme, že řídicí orgány se v posuzování rizika podvodů při využívání financování na soudržnost v programovém období 2014–2020 zlepšily a ve většině případů využívaly praktický nástroj k okamžitému použití, který byl součástí pokynů Komise. Některé tyto analýzy však nebyly dostatečně důkladné. I když řídicí orgány svá opatření pro prevenci podvodů zlepšily, s proaktivním odhalováním podvodů výrazně nepokročily. Dále se často stávalo, že nebyly vypracovány postupy pro monitorování a hodnocení dopadu opatření pro prevenci a odhalování podvodů.

IV V oblasti reakce na podvody řídicí orgány v koordinaci s ostatními subjekty činnými v boji proti podvodům dostatečným způsobem nereagovaly na všechny odhalené případy podvodu. Neuspokojivé jsou zejména mechanismy pro hlášení podvodů: několik řídicích orgánů systematicky nesděluje podezření z podvodu příslušným orgánům, odrazující účinek nápravných opatření je omezený a koordinace

činností proti podvodům je nedostatečná. Rovněž jsme zjistili, že míra odhalení podvodů za programové období 2007–2013 uvedená ve zprávě Komise o ochraně finančních zájmů EU za rok 2017 není věrným odrazem míry podvodů, které byly v navštívených členských státech skutečně odhaleny, ale spíše ukazatelem případů podvodu, které se členské státy rozhodly nahlásit Komisi.

V Na základě výsledků našeho auditu doporučujeme, aby:

- i) členské státy, které nemají národní strategii pro boj proti podvodům, takovou strategii vypracovaly. Pokud na národní úrovni dostatečně podrobná strategie neexistuje, Komise by měla vyžadovat, aby řídicí orgány formální strategie a opatření pro boj proti podvodům s dopadem na prostředky EU vypracovaly;
- ii) řídicí orgány posílily posuzování rizika podvodů tím, že do procesu zapojí relevantní externí subjekty;
- iii) členské státy zdokonalily opatření k zjišťování podvodů všeobecným využíváním nástrojů pro analýzu dat a aby Komise aktivně podporovala jiné „proaktivní“ a další nové metody odhalování podvodů;
- iv) Komise monitorovala mechanismy pro reakci na podvody a zajišťovala jejich soustavné uplatňování;
- v) Komise podporovala členské státy v rozšiřování úkolů koordinačních služeb pro boj proti podvodům, a tak zlepšovala koordinaci.

VI V průběhu jednání o nařízení o společných ustanoveních na období 2021–2027 a jeho schvalování by spolunormotvůrci měli zvážit:

- o stanovení povinnosti přijmout národní strategie nebo opatření pro boj proti podvodům a používat vhodné nástroje pro datovou analýzu (např. Arachne);
- o zavedení sankcí a pokut pro osoby odpovědné za podvody poškozující finanční zájmy EU.

VII K zajištění účinné koordinace by spolunormotvůrci EU měli uvážit definování minimálních funkcí koordinačních služeb pro boj proti podvodům v členských státech, avšak s náležitým ohledem na právo členských států na pružnou definici a organizaci jejich práce v boji proti podvodům v souladu s principem subsidiarity.

Úvod

Boj proti podvodům v EU

01 Právní předpisy EU rozlišují mezi¹:

- o „nesrovnalostí“, kterou se rozumí jakékoli porušení právního předpisu Unie vyplývající z jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu, v důsledku kterého dojde nebo by mohlo dojít k poškození souhrnného rozpočtu Unie nebo rozpočtů Uní spravovaných, a to formou neoprávněného výdaje²;
- o „podvodnou nesrovnalostí“ (nebo „podvodem“), kterou se rozumí³ každé úmyslné jednání nebo opomenutí spočívající v:
 - použití nebo předložení nepravdivých, nesprávných nebo neúplných údajů nebo dokladů, které má za následek zneužití nebo neoprávněné zadržení prostředků ze souhrnného rozpočtu EU či z rozpočtů spravovaných EU nebo jejím jménem;
 - neposkytnutí informací v rozporu s konkrétním závazkem se stejnými následky;
 - neoprávněném použití prostředků pro jiné účely, než pro které byly původně poskytnuty.

02 Článek 325 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) stanoví, že boj proti podvodům a jinému protiprávnímu jednání poškozujícímu finanční zájmy Unie je společnou odpovědností Unie (zastoupené Komisí) a členských států. Tato povinnost se vztahuje na veškeré příjmové a výdajové programy a všechny oblasti politiky.

¹ Z těchto definic jsme odstranili odkazy na příjmy EU.

² Čl. 1 odst. 2 a čl. 7 nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 ze dne 18. prosince 1995 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství (nařízení o ochraně finančních zájmů) (Úř. věst. L 312, 23.12.1995, s.1).

³ Čl. 1 písm. a) aktu Rady ze dne 26. července 1995 o vypracování Úmluvy o ochraně finančních zájmů Evropských společenství („úmluva o ochraně finančních zájmů“).

03 Politika soudržnosti EU je strukturována kolem tří evropských strukturálních a investičních fondů⁴ (ESIF): Evropského fondu pro regionální rozvoj (EFRR), Fondu soudržnosti (FS) a Evropského sociálního fondu (ESF), které jsou společně známy jako fondy politiky soudržnosti EU. Komise a členské státy provádí tyto fondy společně prostřednictvím operačních programů (OP), v nichž se dopodrobna uvádí, jak budou členské státy finanční prostředky EU v průběhu programového období využívat:

- Celkově bylo v programovém období 2007–2013 schváleno 440 operačních programů. Téměř dvě třetiny těchto OP již byly uzavřeny.
- V programovém období 2014–2020 funguje celkem 389 operačních programů. Tyto OP stále probíhají.

04 Na úrovni Komise odpovídají za provádění politiky soudržnosti EU dvě generální ředitelství: Generální ředitelství pro zaměstnanost, sociální věci a sociální začleňování a Generální ředitelství pro regionální a městskou politiku. V členských státech se provádění a kontroly každého operačního programu účastní tři různé druhy „programových orgánů“:

- řídicí orgán (odpovědný za provádění operačního programu),
- certifikační orgán (odpovědný za podávání žádostí o platby Komisi a za přípravu ročních účetních závěrek OP) a
- auditní orgán (odpovědný za vydání nezávislého výroku o spolehlivosti účetní závěrky, legalitě vzniklých výdajů a fungování řídicího a kontrolního systému).

05 Podle rámcových právních předpisů EU pro politiku soudržnosti na programové období 2007–2013 jsou za prevenci, odhalování a nápravu nesrovnalostí (včetně podvodů) i za zpětné získání neoprávněně vyplacených prostředků odpovědné členské státy⁵. Tato povinnost je výslovně stanovena v nařízení o společných ustanoveních na

⁴ K fondům ESIF patří Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova (EZFRV) a Evropský námořní a rybářský fond (ENRF).

⁵ Čl. 58 písm. h), čl. 70 odst. 1 písm. b) a čl. 98 odst. 1 konsolidované verze nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999 (Úř. věst. L 210, 31.7.2006, s. 25) a čl. 20 odst. 2 písm. a), čl. 28 odst. 1 písm. e) a n), čl. 28 odst. 2), čl. 30 a čl. 33 odst. 2 konsolidované verze nařízení Komise (ES)

programové období 2014–2020, které vyžaduje, aby řídicí orgány s přihlédnutím ke zjištěným rizikům zavedly „účinná a přiměřená opatření proti podvodům“⁶. Komise doporučuje⁷, aby řídicí orgány pokryly celý „proces řízení boje proti podvodům“ (viz **obrázek 1**), jehož součástí je prevence podvodů, odhalování podvodů a související reakce (což obnáší zejména nahlašování odhalených případů a zpětné získávání neoprávněně vyplacených prostředků). V tomto ohledu Komise uplatňuje zásadu nulové tolerance podvodů a korupce⁸.

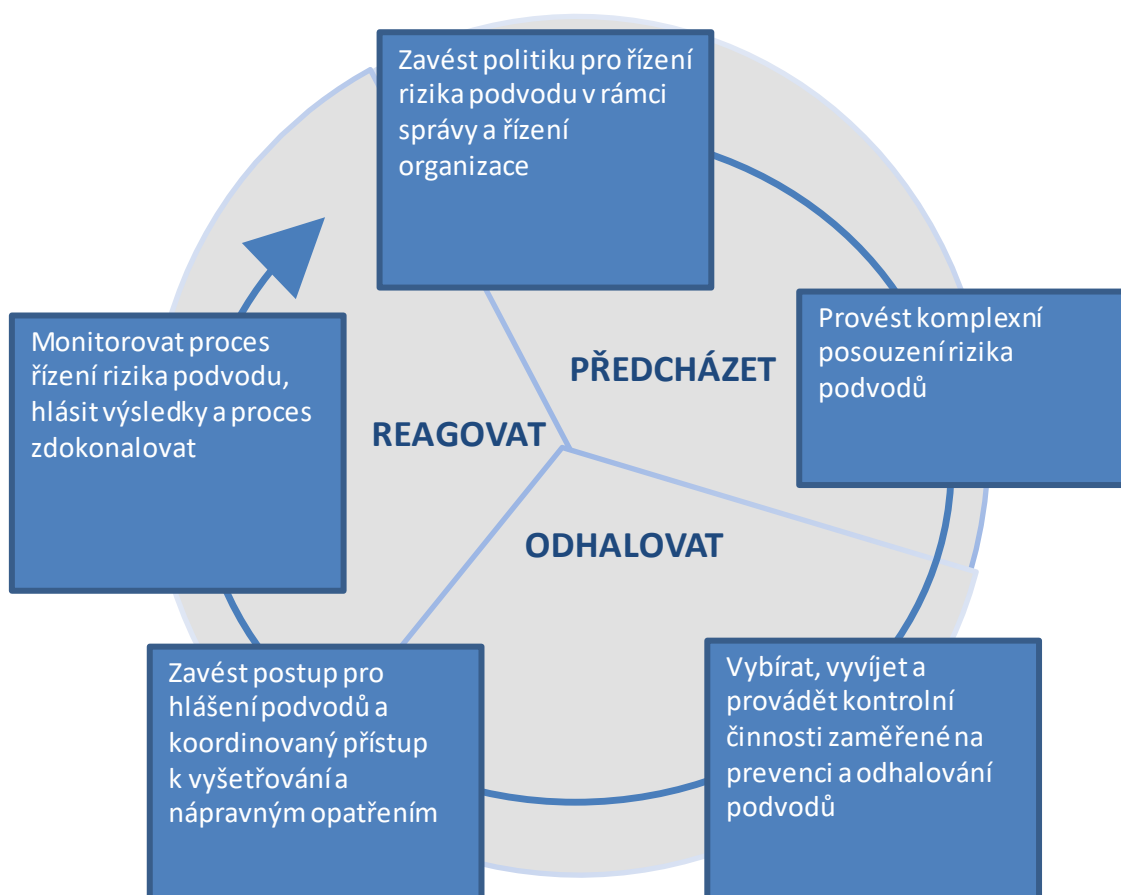
č. 1828/2006 ze dne 8. prosince 2006, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 (Úř. věst. L 371, 27.12.2006, s. 1).

⁶ Čl. 72 a čl. 125 odst. 4 písm. c) 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 (Úř. věst. L 347, 20.12.2013, s. 320). V této zprávě hovoříme o „procesu řízení boje proti podvodům“, který odpovídá termínu „cyklus řízení boje proti podvodům“, který Komise používá ve svých pokynech.

⁷ Pokyny Komise pro členské státy a programové orgány k hodnocení rizika podvodu a účinným a přiměřeným opatřením proti podvodům (EGESIF 14_21), strana 11.

⁸ Oddíl 2.2.1 Společné strategie proti podvodům 2015–2020 pro EFRR, FS, ESF, FEAD, EFG, FSEU a ENRF, Ares (2015) 6023058 ze dne 23. prosince 2015 (k dispozici: [http://ec.europa.eu/sfc/sites/sfc2014/files/sfc-files/JOINT %20ANTI-FRAUD-STRATEGY2015–2020.pdf](http://ec.europa.eu/sfc/sites/sfc2014/files/sfc-files/JOINT%20ANTI-FRAUD-STRATEGY2015–2020.pdf)).

Obrázek 1 – Proces řízení rizika podvodu



Zdroj: EÚD, na základě práce COSO.

06 Hlavním subjektem EU činným v oblasti boje proti podvodům je Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF), který přispívá ke koncepci a provádění politiky boje proti podvodům vypracované Komisí a provádí správní šetření podvodů, korupce a veškerého jiného protiprávního jednání, které ohrožuje rozpočet EU.

07 Na úrovni členských států nejsou řídicí orgány jedinými subjekty, které provádějí opatření proti podvodům. Od roku 2013 jsou všechny členské státy povinny ustavit koordinační službu pro boj proti podvodům k usnadnění účinné spolupráci a výměny informací, včetně informací operační povahy, s úřadem OLAF⁹. Komise formou dalších pokynů¹⁰ specifikovala, že koordinační služba pro boj proti podvodům by v rámci

⁹ Čl. 3 odst. 4 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 883/2013 ze dne 11. září 2013 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF) (Úř. věst. L 248, 18.9.2013, s. 1), ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 2016/2030 ze dne 26. října 2016 (Úř. věst. L 317, 23.11.2016, s. 1).

¹⁰ Pokyny k hlavním úkolům a povinnostem koordinačních služeb pro boj proti podvodům (AFCOS), 13. listopad 2013, Ares (2013) 3403880.

členského státu měla mít mandát koordinovat legislativní, správní a vyšetřovací povinnosti a činnosti týkajících se ochrany finančních zájmů EU. Ve sdíleném řízení orgány členských států hlásí případy podezření z podvodu či zjištěné podvody (a jiné nesrovnalosti) Komisi prostřednictvím systému pro řízení nesrovnalostí (IMS), který je provozován na informační platformě úřadu OLAF pro boj proti podvodům.

Výskyt nahlášených podvodů v oblasti politiky soudržnosti EU je ve srovnání s jinými výdajovými oblastmi významný

08 Dne 5. července 2017 přijaly Evropský parlament a Rada směrnici (EU) 2017/1371 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie („směrnice o ochraně finančních zájmů EU“ nebo „směrnice PIF“¹¹). Směrnice stanoví společnou definici podvodu poškozujícím finanční zájmy EU, zejména v oblasti zadávání veřejných zakázek. Členské státy musí provést směrnici PIF do národního práva do 6. července 2019¹².

09 V září 2018 Komise zveřejnila 29. výroční zprávu o ochraně finančních zájmů Evropské unie¹³ (dále jen „zpráva o ochraně finančních zájmů za rok 2017“). Pro sdílené řízení připravuje Komise tuto zprávu na základě informací nahlášených členskými státy prostřednictvím IMS (viz [bod 7](#)). Z analýzy zprávy o ochraně finančních zájmů za rok 2017 vyplývá, že výskyt nahlášených podvodů (podezření z podvodu a zjištěných podvodů) v politice soudržnosti EU je výrazně vyšší než v jiných oblastech: soudržnost představuje pouze jednu třetinu rozpočtu, ale připadá na ni 39 % všech nahlášených případů podvodu a 72 % celkové částky zatížené těmito případy (viz [obrázek 2](#)).

¹¹ Zkratka PIF je z francouzského *protection des intérêts financiers* a obvykle odkazuje na ochranu finančních zájmů EU.

¹² Čl. 17 odst. 1 směrnice 2017/1371.

¹³ COM(2018) 553 final ze dne 3. září 2018.

Obrázek 2 – Nahlášené podvodné nesrovnalosti podle oblastí politiky (2013–2017)

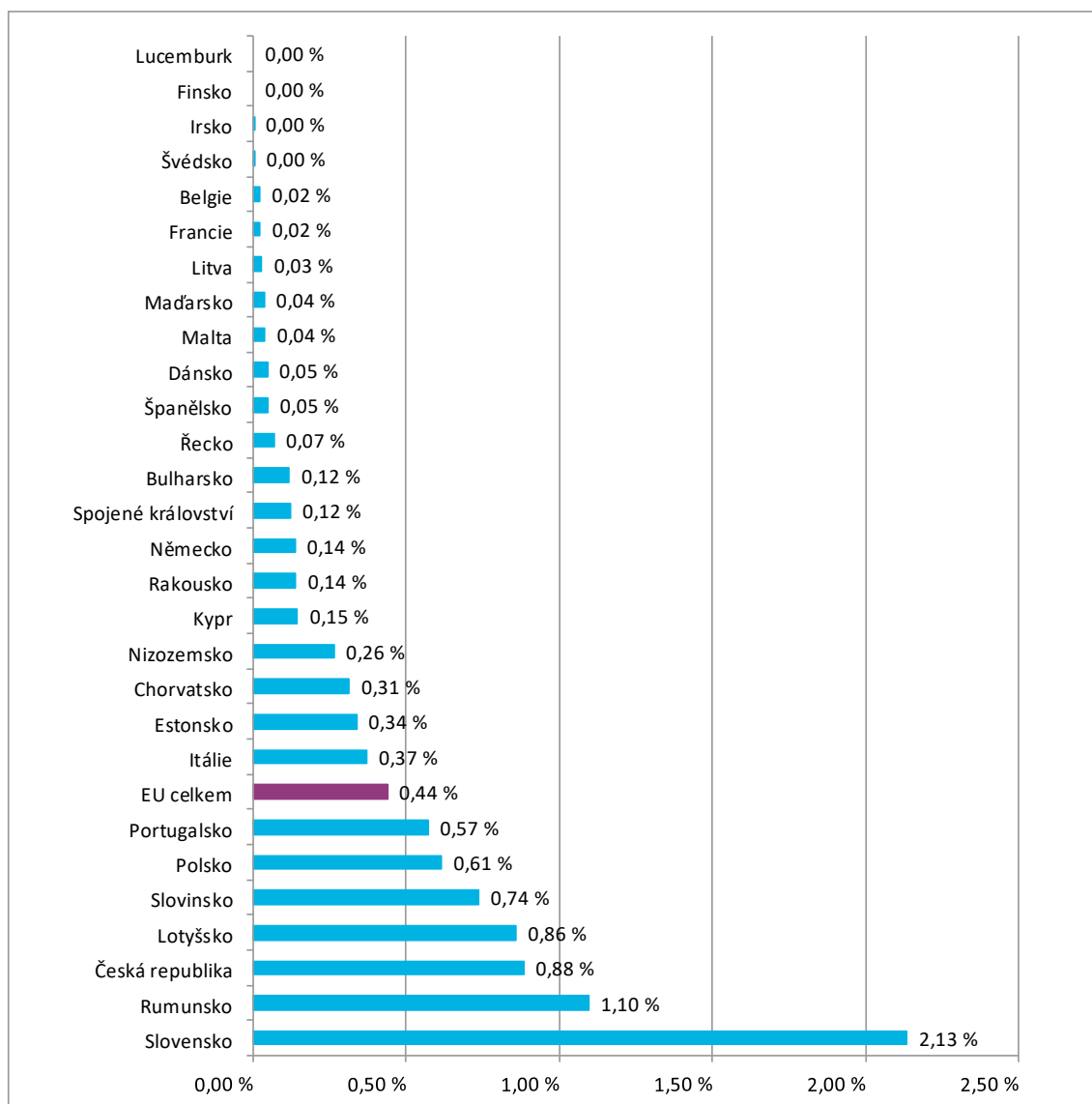
Oblast politiky	Nesrovnalosti nahlášené jako podvod		Příslušné finanční částky	
	(počet)	(v procentech)	(v mil. EUR)	(v procentech)
Společná zemědělská politika	2 081	50,00 %	350,9	23,69 %
Politika soudržnosti a politika pro rybolov				
- část rybolov	64	2,00 %	20,1	1,00 %
- část zemědělství (před rokem 2007)	24	1,00 %	3,4	0,00 %
- část soudržnost	1 645	39,00 %	1 063,6	71,79 %
Předvstupní pomoc	133	3,00 %	28,8	2,00 %
Přímé řízení	206	5,05 %	21,5	1,00 %
CELKEM (Část výdaje)	4 153	100,00 %	1 488,3	100,00 %

Zdroj: 2017 zpráva o ochraně finančních zájmů EU – Statistická příloha Část II (Výdaje).

10 Podle údajů zprávy o ochraně finančních zájmů EU za rok 2017 představují nesrovnalosti nahlášené členskými státy jako podvod 0,44 % prostředků EU vydaných v oblasti politiky soudržnosti. Tento ukazatel se označuje jako míra odhalení podvodů¹⁴ a jeho hodnoty se ve vztahu k financování výdajů EU na soudržnost v celém programovém období 2007–2013 v jednotlivých členských státech velmi liší (viz [obrázek 3](#)): pohybují se na škále od 0 % do 2,1 %. Zpráva o ochraně finančních zájmů EU za rok 2017 neuvádí žádné konkrétní vysvětlení výrazně vyšší míry odhalení podvodů nahlášených v případě Slovenska. Průměrná jednotlivá hodnota nesrovnalostí nahlášených jako podvod činí 0,8 milionu EUR.

¹⁴ Statistická příloha zprávy o ochraně finančních zájmů EU za rok 2017, strana 93. Míra odhalení podvodů je poměr částek, jichž se týkají nahlášené případy podvodů, a plateb provedených v programovém období 2007–2013 (strana 91). Tento ukazatel nezahrnuje neodhalené nebo nenahlášené podvody.

Obrázek 3 – Odhalené a nahlášené podvody jako procento prostředků politiky soudržnosti, které členské státy obdržely v programovém období 2007–2013



Pozn.: Výpočet míry odhalení podvodů, který tento číselný údaj představuje, nezahrnuje nesrovnalosti týkající se politiky rybolovu (které nejsou součástí statistických údajů zveřejňovaných Komisí k politice soudržnosti a rybolovu a které nezvyšují míru odhalení podvodů pro EU jako celek). Obrázek rovněž nezahrnuje programy Evropské územní spolupráce, kterých se účastní více zemí. Tyto programy byly nicméně vzaty v úvahu při výpočtu průměru EU uvedeného na obrázku. Pokud jde o členské státy, u nichž je uvedena nulová míra odhalení podvodů, Finsko a Lucembursko nenahlásily žádné podvodné nesrovnalosti, zatímco Irsko a Švédsko nahlásily několik nesrovnalostí malé finanční hodnoty.

Zdroj: EÚD na základě zprávy o ochraně finančních zájmů EU za rok 2017, Statistická příloha, strana 93.

11 Vzhledem k tomu, že řídicí orgány jsou v první linii boje proti podvodům v politice soudržnosti EU, považovali jsme za nutné jimi prováděnou práci posoudit. Podle

Komise¹⁵ by se kombinací důkladného posouzení rizika a adekvátních opatření, která povedou k prevenci a odhalování podvodů řídicími orgány, na straně jedné a koordinovaného a včasného vyšetřování příslušnými orgány (obvykle policie nebo státní zástupci) na straně druhé mohlo riziko podvodu v oblasti soudržnosti výrazně snížit, a mohl by tak být zajištěn dostatečný odrazující efekt. Audit byl koncipován s důrazem na tyto dvě široké oblasti.

¹⁵ Pokyny Komise pro členské státy a programové orgány k hodnocení rizika podvodu a k účinným a přiměřeným opatřením proti podvodům, strana 11 (EGESIF 14_21 ze dne 16. června 2014).

Rozsah a koncepce auditu

12 Rozhodli jsme se provést audit práce řídicích orgánů v boji proti podvodům v oblasti politiky soudržnosti, neboť hrají a v programovém období 2021–2027 budou i nadále hrát klíčovou roli. Posuzovali jsme, zda řídicí orgány řádně plní své povinnosti ve všech fázích „procesu řízení boje proti podvodům“: při prevenci podvodů, odhalování podvodů a reakci na podvody (včetně hlášení podvodu a zpětného získání neoprávněně vyplacených prostředků). Za tímto účelem jsme posuzovali, zda řídicí orgány:

- a) vypracovaly opatření proti podvodům, provedly důkladné posouzení rizika a zavedly přiměřená opatření k prevenci a odhalování podvodů a
- b) ve spolupráci s vyšetřujícími orgány a orgány činnými v trestním řízení a koordinačními službami pro boj proti podvodům v navštívených členských státech řádně reagovaly na odhalené podvody způsobem odpovídajícím koncepci těchto služeb.

13 Prověřovali jsme úlohu, kterou mají řídicí orgány a koordinační služby pro boj proti podvodům v členských státech v oblasti politiky soudržnosti. Kontrolovali jsme řídicí orgány operačních programů financovaných třemi hlavními evropskými strukturálními a investičními fondy: FS, ESF a EFRR. Cíl Evropská územní spolupráce EFRR jsme se rozhodli vyloučit, neboť na projektech financovaných příslušnými operačními programy se podílí partneři z různých zemí pod dohledem orgánů v různých členských státech.

14 Přezkoumali jsme, jak řídicí orgány zohledňovaly právní a strategický rámec členských států pro boj proti podvodům při řízení „procesu řízení boje proti podvodům“, zejména pokud již existovala národní strategie proti podvodům. Všechny řídicí orgány jsme vyzvali k účasti v průzkumu o opatřeních pro prevenci a odhalování podvodů; odpověděly nám orgány 23 členských států.

15 Navštívili jsme sedm členských států: Bulharsko, Francii, Maďarsko, Řecko, Lotyšsko, Rumunsko a Španělsko. Při výběru těchto členských států jsme brali v úvahu míry odhalení podvodů a počet případů podvodů uvedených ve zprávě o ochraně finančních zájmů za rok 2016, jakož i jejich korelaci s jinými dostupnými ukazateli rizika podvodu. V průběhu svých návštěv jsme se setkali se zástupci orgánů odpovědných za plnění celkem 43 operačních programů (22 operačních programů na období 2007–2013 a 21 operačních programů na období 2014–2020) a s hlavními

aktéry v boji proti podvodům (orgány pověřené trestním stíháním, soudní a vyšetřovací orgány, agentury pro boj proti podvodům, orgány pro hospodářskou soutěž).

V navštívených členských státech jsme kontrolovali vzorek OP vybraný na základě vlastního úsudku tak, aby byl reprezentativní pro všechny fondy (EFRR, ESF a případně FS) a řadu typů intervencí.

16 U vzorku 138 nesrovnalostí nahlášených jako podvod Komisi v souvislosti s 22 operačními programy testovanými za období 2007–2013 jsme provedli přezkum případových spisů. Pokud to velikost základního souboru umožňovala, použili jsme k výběru nesrovnalostí k přezkumu metodu výběru vzorku podle peněžních jednotek (MUS). Neposuzovali jsme práci vyšetřovacích, trestních a soudních orgánů, zabývali jsme se nicméně tím, jak řídicí orgány svou činnost s těmito orgány koordinovaly a jak spolu komunikovaly.

17 Zjištění v této zprávě doplňují zjištění zvláštní zprávy č. 1/2019: „Boj proti podvodům ve výdajích prostředků EU: je nutné přijmout opatření“, zveřejněné dne 10. ledna 2019, která pojednává o koncepci a realizaci strategie Komise pro boj proti podvodům. V této zprávě jsme se zaměřili především na roli úřadu OLAF, ale také na práci na opatřeních proti podvodům provedenou GŘ Komise odpovědnými za plnění politiky soudržnosti EU (viz bod 4).

Připomínky

Politika boje proti podvodům, prevence podvodů a jejich odhalování

Řídící orgány obvykle nemají žádnou konkrétní politiku boje proti podvodům

18 Komise členským státům a řídicím orgánům poskytla pokyny, aby jim pomohla splnit jejich právní závazek zavést přiměřená a účinná opatření proti podvodům.

- Na úrovni členských států Komise doporučuje přijetí národních strategií pro boj proti podvodům k ochraně fondů ESI s cílem zajistit homogenní a účinné provádění opatření proti podvodům, zejména pokud jsou organizační struktury členských států decentralizované.
- Na úrovni operačních programů Komise doporučuje, aby řídicí orgány k boji proti podvodům přistupovaly strukturovaně; jejich přístup by se měl odvíjet od čtyř základních prvků procesu řízení boje proti podvodům: prevence, odhalování, nápravy a stíhání¹⁶.
- Komise dále definovala konkrétní kritéria pro hodnocení způsobu, jakým řídicí orgány plní své právní závazky týkající se zavedení přiměřených a účinných opatření proti podvodům¹⁷.

19 Komise řídicím orgánům doporučuje, aby své odhodlání zabývat se touto problematikou a bojovat s podvody vyjádřily prostřednictvím oficiální politiky boje

¹⁶ Pokyny Komise pro členské státy a programové orgány k hodnocení rizika podvodu a k účinným a přiměřeným opatřením proti podvodům, strana 10 (EGESIF 14_21 ze dne 16. června 2014), Příručka úřadu OLAF k úloze auditorů členských států v prevenci a odhalování podvodů (říjen 2014) a Pokyny ke společné metodice pro posuzování řídicích a kontrolních systémů v členských státech (EGESIF 14-0010-final ze dne 18. prosince 2014).

¹⁷ Článek 30 a příloha IV nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 480/2014 ze dne 3. března 2014, kterým se doplňuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 (Úř. věst. L 138, 13.5.2014, s. 5) a definují zásadní požadavky na řídicí a kontrolní systémy a jejich klasifikaci, pokud jde o jejich účinné fungování – konkrétní klíčový požadavek 7 (účinná realizace přiměřených opatření proti podvodům).

proti podvodům¹⁸. Tato politika by měla konkrétně zahrnout strategie pro rozvoj kultury odmítání podvodů a rozdělit povinnosti týkající se boje proti podvodům. Domníváme se, že řídicí orgány měly vypracovat oficiální politiku boje proti podvodům nebo obdobný samostatný dokument specifikující opatření pro prevenci podvodů, jejich odhalování a související reakci a že svým zaměstnancům, příjemcům prostředků EU a ostatním orgánům by měly jasně sdělit, že byla zavedena opatření na potírání podvodů, která jsou uplatňována.

20 V průběhu svých návštěv jsme zjistili, že jen několik těchto opatření má skutečně podobu formálních referenčních dokumentů shrnujících opatření, jež by se měla provádět v každé fázi procesu řízení boje proti podvodům jako součást reakce na zjištěná rizika podvodu. Příklady oficiálních politik pro boj proti podvodům jsme zjistili pouze v Lotyšsku, u několika zprostředkujících subjektů ve Španělsku a ve Francii (kde tato politika nebyla zveřejněna). Ve všech ostatních případech jsme, abychom získali ucelený popis opatření proti podvodům, museli procházet řadu řídicích dokumentů a procesních manuálů. Domníváme se, že absence oficiální politiky boje proti podvodům omezuje schopnost členských států dohlížet na opatření proti podvodům, koordinovat je a hodnotit jejich účinnost. To je zejména relevantní v tom smyslu, že národní strategii pro boj proti podvodům přijalo na základě doporučení Komise pouze deset členských států¹⁹ (viz bod 18).

21 Absenci ustanovení, která by řídicím orgánům stanovila povinnost schválit oficiální politiku boje proti podvodům, rovněž považujeme za koncepční nedostatek rámce boje proti podvodům na období 2014–2020. Dále nařízení Komise v přenesené

¹⁸ V tomto smyslu koncept oficiální politiky boje proti podvodům odpovídá „programu řízení rizika podvodů“ definovanému Asociací certifikovaných vyšetřovatelů podvodů (ACFE – *Association of Certified Fraud Examiners*) v jejím dokumentu „Manuál pro vyšetřovatele podvodů“ (*Fraud examiners manual*) nebo v „Manuálu pro řízení rizika podvodu“ (*Fraud Risk Management Guide*), který vypracovala spolu s Výborem sponzorských organizací Treadwayovy komise (COSO), a „oficiálními strategiemi proti podvodům a korupci“ definovaným Autorizovaným institutem veřejných financí a účetnictví (CIPFA – *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy*) v jeho Kodexu praxe řízení rizika podvodu a korupce (*Code of practice on managing the risk of fraud and corruption*).

¹⁹ Národní strategii proti podvodům má 28 členských států: Bulharsko, Česká republika, Řecko, Francie, Chorvatsko, Itálie, Lotyšsko, Maďarsko, Malta a Slovensko. Rumunsko má také strategii, ta však již není aktuální (Zdroj: zpráva o ochraně finančních zájmů EU za rok 2017, strana 12). Národní strategii nepřijaly tyto členské státy: Belgie, Dánsko, Německo, Estonsko, Irsko, Španělsko, Kypr, Litva, Lucembursko, Nizozemsko, Rakousko, Polsko, Portugalsko, Slovinsko, Finsko, Švédsko a Spojené království.

pravomoci (EU) č. 480/2014 (doplňující nařízení o společných ustanoveních na období 2014–2020) nezmiňuje pochybení v provádění přiměřených a účinných opatřeních proti podvodům v kontextu definice „závažných nedostatků“, které by mohly vést k pozastavení plateb na operační programy nebo k finančním opravám operačních programů²⁰. Ve srovnání s jinými oblastmi se v posouzení řídicích a kontrolních systémů přikládá opatřením proti podvodům nižší váha. Návrh Komise na nařízení o společných ustanoveních na období 2021–2027 nepovažuje opatření proti podvodům za jednu ze základních podmínek²¹, kterou musí členské státy splnit před tím, že jim mohou být přiděleny prostředky EU na financování soudržnosti.

Řídicí orgány systematicky posuzují rizika podvodů, tento proces lze však ještě dále zlepšit

Řídicí orgány systematicky identifikují rizika podvodu

22 Nejvýznamnější změnou oproti programovému období 2007–2013 je skutečnost, že řídicí orgány nyní musí posuzovat riziko podvodů v souladu s požadavky kontrolního rámce na období 2014–2020 (viz **bod 5**). Posouzení se provádí proto, aby řídicí orgány určily, zda jsou stávající vnitřní kontroly vhodné k řešení rizik spojených s různými scénáři podvodů a k identifikaci oblastí, kde jsou nutné dodatečné kontroly.

23 Kromě dalších témat souvisejících s bojem proti podvodům se pokyny EGESIF určené členským státům a řídicím orgánům (viz **bod 18**) zabývají úkolem posouzení rizika podvodu, včetně praktického nástroje k okamžitému použití pro provádění posouzení²². Všechny řídicí orgány, které jsme během auditu navštívili, svou povinnost provést posouzení rizika podvodu splnily. To vypovídá o pokroku ve způsobu, jakým tyto orgány přistupují k boji proti podvodům v oblasti soudržnosti. Ve většině případů

²⁰ Článek 30 a příloha IV.

²¹ Článek 11 a příloha III návrhu Komise nařízení o společných ustanoveních 2021–2027, COM(2018) 375 ze dne 29. května 2018.

²² Komise v dokumentu s pokyny uvedla i model posouzení rizika podvodu na základě 31 standardních přirozených rizik, dále rozdělených na 40 rizik a 128 doporučených kontrol s cílem omezit riziko, přičemž všechna tato rizika jsou strukturována kolem čtyř obecných řídicích postupů (výběr žadatelů, provádění a ověřování operací, certifikace a platby a přímé zadávání veřejných zakázek řídicími orgány). Tento dokument se nicméně nevztahuje na finanční nástroje či rizika týkající se státní podpory.

uplatňují model posuzování rizika podvodů vyvinutý Komisí nebo svou vlastní upravenou variantu tohoto modelu.

24 Dne 28. listopadu 2018 zveřejnila Komise studii²³ o postupech pro prevenci podvodů a korupce uplatňovaných členskými státy v reakci na konkrétní ustanovení zavedená pro programové období 2014–2020, jejíž vypracování zadala externě v prosinci 2016. V závěrech studie se uvádí, že nové legislativní požadavky, zejména postup pro posuzování rizika, přispěly k formalizaci a systematizaci snah členských států v boji proti podvodům. Zároveň se zde však uvádí, že některé orgány mohou při vlastním sebehodnocení rizika podhodnocovat (viz *rámeček 1*).

²³ GŘ REGIO – Prevence podvodu a korupce v evropských strukturálních a investičních fondech: inventura postupů v členských státech EU (*Preventing fraud and corruption in the European Structural and Investment Funds – taking stock of practices in the EU Member States*), říjen 2018, k dispozici zde: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2018/study-on-the-implementation-of-article-125-4-c-of-the-regulation-eu-no-1303-2013-laying-down-the-common-provisions-on-the-european-structural-and-investment-fund-in-member-states.

Rámeček 1

Inventární studie prevence podvodů a korupce v ESIF

Tato studie vychází ze vzorku 50 OP na období 2014–2020 (z toho 41 souviselo se soudržností, bez ETC) vybraných Komisí na základě jejího vlastního uvážení tak, aby pokryla všechny členské státy a různé sektory a fondy. Tým, který na přípravě studie pracoval, prověřoval informace z členských států (zejména výsledek jejich posouzení rizika) a vedl pohovory s programovými orgány a koordinačními službami pro boj proti podvodům.

Studie se zaměřila na koncepci opatření k prevenci podvodů a (v menší míře) metody odhalování podvodů a posuzuje se v ní, nakolik opatření odpovídala zjištěným rizikům. Neřešila však způsob, jakým se posuzování rizika podvodu provádělo. Studie neuvádí ani žádné závěry k účinnosti zavedených opatření.

Klíčové ponaučení z této studie lze shrnout následujícím způsobem:

Pozitivní připomínky	Prostor pro zlepšení
Snahy v oblasti boje proti podvodům a proti korupci jsou v programovém období 2014–2020 formálnější a systematičtější.	Proporčnost zmírňujících opatření je nejnižší u rizika smluvených nabídek a dvojího financování.
Zmírňující opatření obecně proporčně odpovídají vlastnímu posouzení rizik.	Některé orgány mohou podhodnocovat vlastní posouzení úrovně rizika podvodu.
Většina orgánů využívá šablonu Komise pro posuzování rizika podvodu.	Ne všechny řídicí orgány provádějí posouzení rizika podvodu na úrovni OP.
Riziko podvodu lépe omezuje inkluzivnější proces posuzování rizik podvodu.	Je nutno o činnostech týkajících se boje proti podvodům s orgány členského státu více komunikovat.
	Řídicí orgány ve vzorku mají za to, že nástroj Arachne ve své současné podobě ne zcela odpovídá jejich potřebám.

V určitých oblastech je možné další zlepšení

25 Upozorňujeme však na to, že některé navštívené řídicí orgány přistupují k posuzování rizika podvodů mechanicky a upřednostňují formu před obsahem.

26 Při identifikaci rizik podvodů obvykle vycházejí ze svých vlastních zkušeností, aniž by žádaly o dodatečný příspěvek jiné informované subjekty (koordinální služby pro boj proti podvodům, vyšetřující orgány a orgány činné v trestním řízení či jiné specializované odborné agentury).

27 V průběhu svých návštěv v členských státech jsme zjistili skutečnosti, z nichž vyplývá, že několik řídicích orgánů a zprostředkujících subjektů mohlo vyhodnocovat rizika podvodu neadekvátně:

- V Bulharsku již auditní orgán odhalil, že některé řídicí orgány nesprávně klasifikovaly konkrétní rizika podvodu jako nízká, a proto se jimi již nezabývaly a neprováděly žádné dodatečné kontroly.
- Ve Francii řídicí orgány, které jsme navštívili, neposuzovaly dopad dodatečných kontrol na zbytkové riziko podvodu.
- Ve Španělsku, kde je povinnost provádět posouzení rizika podvodu zčásti delegována na zprostředkující subjekty, byly při nezávislém hodnocení zadaném řídicím orgánem zjištěny problémy se vztahem mezi identifikovanými riziky a plánovanými kontrolami (např. určitá rizika nebyla v akčním plánu pokryta nebo byly nastaveny kontroly v oblastech, které byly označeny za irelevantní).
- V jednom z kontrolovaných OP v Rumunsku předložily zprostředkující subjekty, které provádějí podobné funkce v přenesené pravomoci s obdobným financováním, různá posouzení rizika podvodu.
- V Maďarsku jsme zjistili, že posouzení rizika podvodu nebylo dostatečně ucelené (nebyly vzaty v úvahu výsledky předchozího auditu) a neidentifikovalo rizika konkrétně spojená s typy operací a příjemců, na něž se vztahovaly operační programy.

28 Téměř ve všech případech dospěly řídicí orgány k závěru, že stávající opatření proti podvodům se zjištěnými riziky zabývají. Vzhledem k tomu, jaké nedostatky byly odhaleny, se však domníváme, že tento závěr je možná příliš optimistický.

Řídící orgány zlepšily svá opatření pro prevenci podvodů, s proaktivním odhalováním podvodů však výrazně nepokročily

29 Od řídicích orgánů se očekává, že v reakci na zjištěná rizika vypracují účinná a přiměřená opatření pro prevenci a odhalování podvodů, a to takovým způsobem, aby eliminovaly příležitosti páchat podvody nebo je přinejmenším výrazně omezily.

Řídící orgány vypracovaly konkrétní opatření pro prevenci podvodů na období 2014–2020

30 Zjistili jsme, že dodatečná opatření proti podvodům vypracovaná pro období 2014–2020 se ve velké míře zaměřují na preventivní akce, které jsou komplexnější než opatření zavedená pro období 2007–2013. Z našeho průzkumu vyplynulo, že tato dodatečná preventivní opatření zahrnují především školení pro zaměstnance zvyšující povědomí o problematice podvodů, politiky pro případy střetu zájmů, pokyny k etickému chování pro zaměstnance a příjemce a publikace rámcových institučních prohlášení týkajících se boje proti podvodům.

31 Průzkum rovněž ukázal, že řídicí orgány považují opatření zvyšující povědomí o problematice podvodů (jak školení pro zaměstnance, tak opatření zaměřená na zprostředkující subjekty a příjemce projektů), politiku pro případy střetu zájmů a kodexy chování za nejúčinnější způsob prevence podvodů při čerpání prostředků EU z politiky soudržnosti (viz [obrázek 4](#)). Jiná preventivní opatření, jako jsou programy na podporu zaměstnanců (zaměřené na snížení tlaku na zaměstnance, kteří se setkájí s případem podvodu) nebo systémy odměn (jejichž prostřednictvím řídicí orgány zveřejní svůj úmysl odměňovat podvodů), nejsou využívána příliš často, i když jsou považována za přiměřeně účinná.

Obrázek 4 – Opatření pro prevenci podvodů zavedená řídicími orgány a jejich vnímaná účinnost

Procento ŘO prohlašující, že mají níže uvedená opatření pro prevenci podvodů			Procento ŘO vnímající opatření jako účinné	
1	Školení zaměstnanců v oblasti boje proti podvodům	86 %		92 %
2	Oficiální politika pro případy střetu zájmů	83 %		91 %
3	Přijetí kodexu chování pro zaměstnance	73 %		88 %
4	Zveřejnění politiky boje proti podvodům	71 %		82 %
5	Opatření na zvýšení povědomí o riziku podvodu pro příjemce projektů	57 %		90 %
6	Opatření na zvýšení povědomí o riziku podvodu pro zprostředkující subjekty	54 %		92 %
7	Prověrky minulosti zaměstnanců	29 %		75 %
8	Programy podpory zaměstnanců	20 %		86 %
9	Jiné	13 %		89 %
10	Programy / režimy odměn	4 %		67 %

Zdroj: průzkum EÚD mezi řídicími orgány.

32 Několik členských států přistoupilo k prevenci podvodů poškozujících finanční zájmy EU inovativněji: do monitorování realizace veřejných zakázek nebo organizace kampaní zpochybňujících přijatelnost určitých typů podvodného chování ve společnosti zapojily organizace občanské společnosti (viz [rámeček 2](#)).

Rámeček 2

Inovativní opatření pro boj proti podvodům

Dohody o zásadovosti

V roce 2015 Evropská komise a Transparency International, globální nevládní organizace aktivně bojující proti korupci a známá zejména zveřejňováním Indexu vnímání korupce (CPI – *Corruption Perception Index*), zahájily pilotní projekt „dohod o zásadovosti“ jako inovativního způsobu prevence podvodů v projektech politiky soudržnosti EU. Dohoda o zásadovosti je dohodou, ve které se orgán odpovědný za udělení veřejné zakázky a hospodářské subjekty podávající nabídky na tuto zakázku zavazují zdržet se korupčních praktik a zajistit transparentnost zadávacího řízení. Součástí dohod je samostatná dohoda s organizací občanské společnosti (např. nevládní organizací, nadací nebo organizací opírající se o místní komunitu) o monitorování dodržování závazků všemi stranami. Smyslem dohod o zásadovosti je zvýšit transparentnost, odpovědnost a dobrou správu a řízení v oblasti zadávání veřejných zakázek, posílit důvěru veřejnosti v orgány veřejné správy a podporovat nákladovou efektivnost a úspory lepším zadáváním veřejných zakázek. Druhá projektová fáze byla zahájena v roce 2016 a potrvá čtyři roky²⁴. Diskutovali jsme o využití dohod o zásadovosti s organizacemi občanské společnosti v Lotyšsku, Rumunsku a v Maďarsku, které obecně tuto iniciativu hodnotily pozitivně.

Kampaň „PODVODŮM NE!“

V březnu 2017 lotyšská koordinační služba pro boj proti podvodům zahájila informační kampaň s názvem „PODVODŮM NE!“, jejímž cílem bylo zpochybnit přijatelnost určitých typů podvodného chování ve společnosti. Národní televizní kanály vysílaly reklamu, již se účastnily veřejně známé osobnosti, a na úřadech, ve firmách, v obchodech a mezi veřejností byly distribuovány informační materiály. Kampaň zasáhla široké publikum a v době, kdy probíhala, byla tématem, které se těšilo velkému zájmu.

Opatření pro odhalování podvodů na období 2014–2020 zůstávají převážně stejná jako v období 2007–2013

33 I když povinné posuzování rizika podvodů přineslo větší důraz na prevenci, řídicí orgány vyvinuly pro programové období 2014–2020 jen velmi málo nových metod odhalování podvodů. Místo toho se spoléhají na vnitřní kontroly a postupy zavedené již pro období 2007–2013, kdy byl kontrolní rámec slabší (viz **obrázek 5**). Jde především

²⁴ Více informací o dohodách o zásadovosti naleznete na internetové stránce Komise http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/integrity-pacts/.

o kontroly na místě (audity), interní mechanismy pro hlášení podvodů a v menší míře identifikaci konkrétních známek podvodu²⁵ (varovné signály). Jak z průzkumu, tak z průběhu našich návštěv v členských státech vyplynulo, že se provádí jen málo dodatečných „proaktivních“ kontrol k odhalování podvodů (např. zvláštní kontroly zaměřené na nekalé spolčení při zadávání veřejných zakázek, jako je sémantická analýza obdržených nabídek nebo identifikace neobvyklých vzorců nabídek).

Obrázek 5 – Opatření pro odhalování podvodů zavedená řídicími orgány a jejich vnímaná účinnost

Procento ŘO prohlašující, že mají níže uvedená opatření pro zjišťování podvodů			Procento ŘO vnímající opatření jako účinné	
1	Kontroly / audity na místě	87 %		95 %
2	Interní mechanismy hlášení podvodů	86 %		87 %
3	Stanovení ukazatelů podvodu / varovné signály	69 %		79 %
4	Hodnocení rizika podvodů u projektových příjemců	60 %		83 %
5	Nástroj pro hodnocení rizik Arachne	49 %		71 %
6	Datová analýza / techniky vytěžování dat	46 %		91 %
7	Horká linka pro oznamovatele porušení předpisů	44 %		74 %
8	Jiné	21 %		80 %

Zdroj: průzkum EÚD mezi řídicími orgány.

Užitečnost horkých linek pro oznamovatele případů porušení předpisů omezují praktické problémy

34 Z našeho průzkumu vyplynulo, že řídicí orgány horké linky pro oznamovatele případů porušení předpisů příliš nevyužívají, i když tento nástroj obecně považují za účinnou metodu prevence podvodů. Horké linky a jiné mechanismy pro oznamovatele případů porušení předpisů umožňují upozornit řídicí orgány (či jiné relevantní orgány členských států) na možný podvod, které jiné kontroly neodhalily²⁶. Různé studie ukazují, že tyto metody jsou považovány za nejdůležitější zdroj hlášení podvodů²⁷.

²⁵ Na základě ukazatelů zpřístupněných Komisí v její informativní poznámce ze dne 18. února 2009 o ukazatelích podvodů u EFRR, ESF a FS.

²⁶ Pro podvody poškozující rozpočet fondů politiky soudržnosti EU je typické, že si pachatelé zjistí limity stávajících kontrol a snaží se je využít k získání přímého či nepřímého nelegálního zisku.

²⁷ Zejména „Zpráva národům“ (*Report to Nations*), globální studie z roku 2018 o podvodech v zaměstnání a zneužití pravomoci v zaměstnání zveřejněná Asociací certifikovaných vyšetřovatelů podvodů (ACFE – *Association of Certified Fraud Examiners*). Podle této studie je podvod obvykle odhalen díky tomu, že na něj někdo upozorní, ať už zaměstnanci, zákazníci a konkurenti nebo anonymní zdroje.

V průběhu našich návštěv jsme posuzovali mechanismy pro oznamování případů porušení předpisů a zjistili jsme řadu praktických problémů s jejich užíváním. Nejsou například vždy anonymní a je zde riziko, že příjemci projektů a veřejnost obecně o jejich existenci nevědí. V případě, že právní předpisy omezují využívání anonymních oznamovacích kanálů, řídicí orgány a koordinační služba pro boj proti podvodům mohou vždy nasměrovat anonymní oznamovatele na notifikační systém provozovaný úřadem OLAF²⁸.

35 Dne 23. dubna 2018 vydala Komise návrh směrnice o ochraně oznamovatelů případů porušení předpisů. Cílem tohoto kroku bylo sjednotit různé přístupy v současné době uplatňované členskými státy a zvýšit míru ochrany osob, které oznámí porušení práva Unie, včetně všech porušení s dopadem na finanční zájmy EU. Ve svém stanovisku k návrhu, vydaném dne 15. října 2018, uvádíme, že podle našeho názoru zavedení nebo rozšíření systémů pro oznamování případů porušení předpisů ve všech členských státech pomůže díky krokům občanů a zaměstnanců zlepšit řízení politik EU. Upozornili jsme však na určité problematické oblasti, jako je nadměrná složitost věcné působnosti návrhu, která by mohla omezit právní jistotu potenciálních oznamovatelů případů porušení předpisů, a tak je od oznámení odrazovat. Dále jsme upozornili na neexistenci jasných závazků, pokud jde o zvyšování povědomí a školení zaměstnanců, a vyjádřili jsme přesvědčení, že osobám, které porušení předpisů nahlásily anonymně, by neměla být upřena ochrana oznamovatelů případů porušení předpisů, je-li jejich identita následně odhalena²⁹. V souvislosti se schválením této směrnice dospěl Evropský parlament a členské státy dne 12. března 2019 k provizorní dohodě o nových pravidlech, která zaručí ochranu oznamovatelům podvodů, kteří oznámí porušení práva EU³⁰.

K odhalování podvodů se dostatečně nevyužívá datová analýza

36 Komise podporuje řídicí orgány v proaktivním užívání datové analýzy k odhalování potenciálně vysoce rizikových situací, identifikaci varovných signálů a specifikaci cílů opatření boje proti podvodům. Datová analýza by měla být systematickou součástí

²⁸ Nástroj „Ohlášení podvodu“ https://ec.europa.eu/anti-fraud/olaf-and-you/report-fraud_en.

²⁹ Body 3, 12, 21, 23 a 32 stanoviska EÚD č. 4/2018 k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o ochraně osob oznamujících porušení práva Unie.

³⁰ Viz tisková zpráva Komise IP/19/1604 „Komise vítá prozatímní dohodu na zlepšení ochrany oznamovatelů v Unii“ (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1604_cs.htm).

výběru projektů, ověřování pracovníky vedení i auditů³¹. Komise v rámci boje proti podvodům nabízí specifický nástroj pro vytěžování dat (Arachne), který má řídicím orgánům pomoci identifikovat projekty, jež by mohly být vystaveny riziku podvodu. Podle informací, které nám poskytla Komise, používalo nástroj Arachne v prosinci 2018 celkem 21 členských států u 165 OP, na něž připadá 54 % celkového financování na politiku soudržnosti EU pro období 2014–2020 (bez Evropské územní spolupráce). Ve zvláštní zprávě č. 1/2019 „Boj proti podvodům ve výdajích prostředků EU: je nutné přijmout opatření“ jsme zdůraznili význam Arachne jako nástroje pro prevenci podvodů. Posoudili jsme úlohu Arachne jako nástroje datové analýzy pro odhalování podvodů.

37 Jednou z nejvýznamnějších připomínek, která vzešla z naší auditní práce, je skutečnost, že řídicí orgány dostatečně nevyužívají datovou analýzu k odhalování podvodů. Z našeho průzkumu vyplynulo, že nástroje pro datovou analýzu využívá tímto způsobem pouze každý druhý řídicí orgán (viz [obrázek 5](#)). Nedostatečně se využívá zejména Arachne. V členských státech, které jsme navštívili, jsme zjistili následující skutečnosti:

- Jeden členský stát (Řecko) neposkytl žádné informace o tom, zda tento nástroj v blízké budoucnosti zavede či nikoliv. Řecké řídicí orgány však neschválily žádný jiný ekvivalentní analytický nástroj, který by bylo možné využívat u všech operačních programů v jejich zemi.
- Ve čtyřech ze zbývajících šesti členských států, kde se řídicí orgány rozhodly Arachne využívat, se s vkládáním nutných operačních údajů a využíváním nástroje při vnitřních kontrolách příliš nepokročilo.
- Podle pokynů poskytnutých Komisí (v manuálu nástroje Arachne) mají k nástroji přístup pouze řídicí orgány, certifikační orgány a auditní orgány, takže jeho automatické využití vyšetřujícími orgány není možné.

Dále jsme zjistili, že ve dvou navštívených členských státech řídicí orgány, které Arachne plně začlenily do svých řídicích postupů, nástroj využívaly k úpravám svých konkrétních opatření proti podvodům pro vysoce rizikové příjemce.

38 Nedostalo se nám žádného přesvědčivého vysvětlení, proč řídicí orgány nástroj, který Komise poskytla zdarma, plně nevyužívají. Komise ve své studii z listopadu 2018

³¹ Pokyny Komise pro členské státy a programové orgány k hodnocení rizika podvodu a účinným a přiměřeným opatřením proti podvodům (EGESIF 14_21).

(viz **bod 24** a **rámeček 1**) nicméně uvádí, že podle názoru řídicích orgánů Arachne ve své stávající podobě neodpovídá všem jejich potřebám. Autoři této studie byli touto skutečností znepokojeni, neboť se má za to, že užitečnost Arachne z velké části závisí na počtu operačních programů, k nimž jsou do systému vkládány informace³².

39 V průběhu svých návštěv jsme byli nicméně schopni určit některé případy osvědčených postupů, kdy orgány členských států vyvinuly nástroje pro datovou analýzu k identifikaci potenciálních rizik podvodu (viz **rámeček 3**).

Rámeček 3

Osvědčené postupy při datové analýze prováděné členskými státy

Identifikovali jsme níže uvedené nástroje pro datovou analýzu, které se využívají přímo k odhalování potenciálních podvodů při čerpání finančních prostředků politiky soudržnosti EU.

- V Rumunsku Národní agentura pro integritu vyvinula IT systém (PREVENT), který porovnává informace o zadávacích řízeních poskytnutých veřejnými zadavateli a uchazeči podávajícími nabídky s informacemi z jiných národních databází (např. z obchodního rejstříku). Díky využití tohoto systému u 839 zadávacích řízení financovaných EU mohla agentura vydat 42 varování týkajících problematiky integrity, jež vedla k nápravě nebo vyšetřování.
- Ve Španělsku zprostředkující subjekt odpovědný za provádění velké části OP *Comunidad Valenciana* ve spolupráci s institucemi vyššího vzdělávání vyvinul IT systém rychlé reakce (SALER) kombinující čtyři samostatné národní a regionální databáze za účelem identifikace rizik podvodů. Zavádění tohoto nástroje probíhá.

Řídicí orgány postrádají postupy pro monitorování a hodnocení opatření pro prevenci a odhalování podvodů

40 Komise podporuje snahy členských států a řídicích orgánů definovat postupy pro monitorování realizace opatření pro prevenci a odhalování podvodů. Součástí těchto postupů by měly být zvláštní mechanismy pro poskytování informací o konkrétně zavedených opatřeních proti podvodům a o tom, jak jsou uplatňována. Členské státy a

³² Strana 51 studie GŘ REGIO „Prevence podvodů a korupce v evropských strukturálních a investičních fondech: inventura postupů v členských státech EU“ (*Preventing fraud and corruption in the European Structural and Investment Funds – taking stock of practices in the EU Member States*).

řídící orgány by měly využívat výsledky monitorování k hodnocení účinnosti opatření a jejich případným úpravám.

41 Zjistili jsme, že s výjimkou Lotyšska ani jeden z navštívených řídicích orgánů účinnost opatření pro prevenci a odhalování podvodů nezkoumá. Řídící orgány uplatňovaná opatření evidují jen sporadicky a zřídka kdy je spojují s konkrétními výsledky. Systémy proti podvodům tedy nejsou hodnoceny z hlediska jejich skutečných výsledků, a to ani řídicími orgány, ani žádným jiným programovým orgánem (např. auditním orgánem) nebo koordinační službou pro boj proti podvodům.

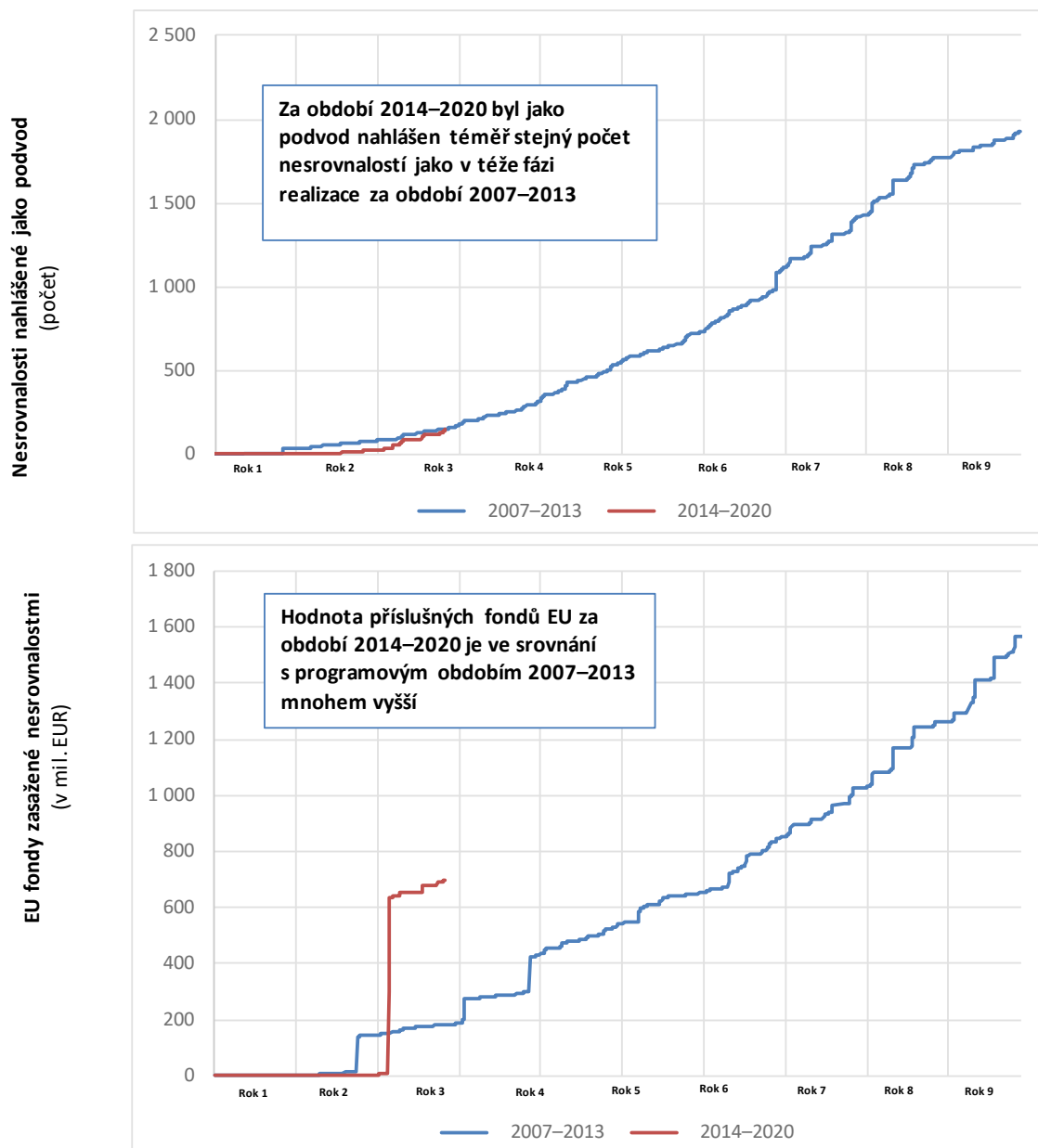
Za programová období 2007–2013 a 2014–2020 byly nahlášeny podobné míry podvodů

42 Řídící orgány a jiné subjekty členských států hlásí nesrovnalosti podvodného i nepodvodného charakteru Komisi prostřednictvím systému pro řízení nesrovnalostí (IMS). Od prosince 2018 členské státy (převážně řídicí a auditní orgány) nahlásily celkem 1 925 podvodných nesrovnalostí za programové období 2007–2013 a 155 za programové období 2014–2020. Jednalo se o případy podezření z podvodu a zjištěné podvody s možným dopadem na fondy EU ve výši 1,6 miliardy EUR (2007–2013) a 0,7 miliardy EUR (2014–2020).

43 *Obrázek 6* zobrazuje vývoj počtu a hodnoty nesrovnalostí nahlášených v IMS za programová období 2007–2013 a 2014–2020. Dosud bylo za období 2014–2020 nahlášeno 155 nesrovnalostí – o 10 % méně než v téže fázi období 2007–2013 (174). Z finančního hlediska je situace poněkud odlišná: potenciální dopad nahlášených podvodů v souvislosti s fondy politiky soudržnosti EU v programovém období 2014–2020 (0,7 miliardy EUR) je více než třikrát vyšší než v téže fázi předchozího období (0,2 miliardy EUR). Tento významný nárůst je nicméně výsledkem dvou samostatných případů podezření z podvodu, které považujeme za případy extrémní datové hodnoty³³.

³³ Tyto dvě nesrovnalosti nahlásilo Slovensko. Jejich hodnota se blíží 0,6 miliardy EUR. Z podstaty věci jsou nyní v rané fázi procesu správy případu podvodu a mohou se ještě výrazně změnit.

Obrázek 6 – Vývoj nesrovnalostí nahlášených jako podvod



Zdroj: EÚD na základě údajů IMS.

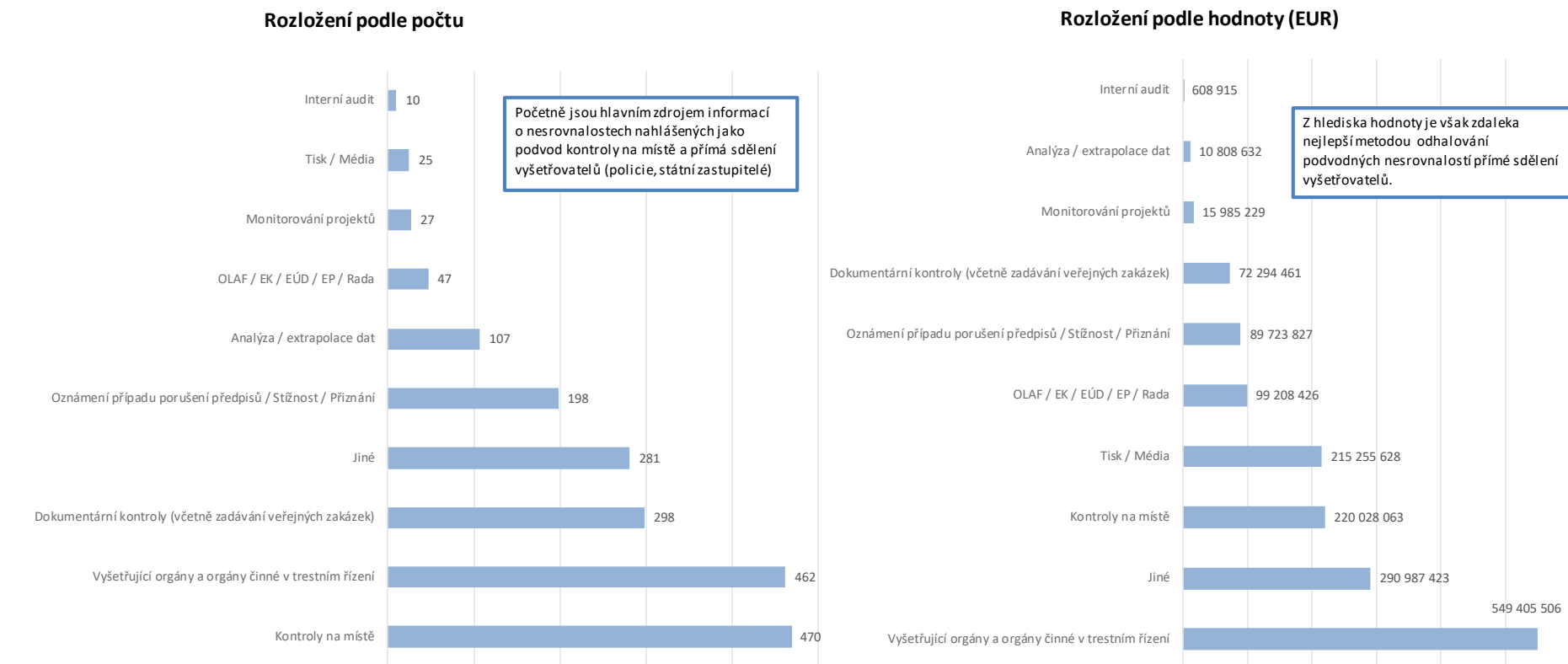
Většina podvodů nahlášených Komisi je zjištěna při kontrolách na místě nebo je odhalena vyšetřujícími orgány, orgány činnými v trestním řízení nebo médii

44 Systém IMS má řadu datových polí pro charakterizaci nesrovnalostí a určení statusu řízení. Název jednoho z těchto polí je „zdroj informací vedoucí k podezření na nesrovnalost“, což odpovídá metodě odhalení. Na základě údajů zaznamenaných v IMS do konce prosince 2018 jsme provedli analýzu zdrojů informací vedoucí k hlášení podvodných nesrovnalostí za programové období 2007–2013 (viz [obrázek 7](#)).

Neposuzovali jsme údaje za období 2014–2020, protože jsou zatím velmi neúplné a zahrnují extrémní datové hodnoty (viz bod 43).

45 Početně byla většina nesrovnalostí odhalena programovými orgány pomocí kontrol na místě (viz bod 04), následovaly zprávy vypracované vyšetřujícími orgány a orgány činnými v trestním řízení. Z toho tedy vyplývá, že toto jsou nejúčinnější způsoby odhalování podvodů při čerpání fondů soudržnosti. Statistiky jsou však ovlivněny generalizovaným používáním auditů jako metody odhalování podvodů (viz bod 33 a obrázek 5). Z hlediska hodnoty byla většina zpráv o podvodných nesrovnalostech výsledkem případů otevřených přímo vyšetřujícími orgány, orgány činnými v trestním řízení nebo v tisku a ostatních médiích. Domníváme se, že statistické údaje o zdrojích informací o podvodech podle jejich hodnoty jsou významným způsobem ovlivněny nejistotou o skutečně zasažených částkách. Pokud jsou však původcem hlášení vyšetřující orgány či orgány činné v trestním řízení, děje se tak v menší míře.

Obrázek 7 – Nesrovnalosti nahlášené jako podvod v oblasti soudržnosti za období 2007–2013 podle zdroje informací



Zdroj: EÚD na základě údajů IMS.

Reakce na podvod, vyšetřování a koordinace příslušných subjektů

46 Komise vyžaduje, aby řídicí orgány vyvinuly účinná opatření pro reakci na podvody. Jejich součástí by měly být jasné mechanismy pro hlášení případů podezření z podvodu a srozumitelné postupy pro postupování případů příslušným vyšetřujícím orgánům a orgánům činným v trestním řízení. Měly by být rovněž zavedeny postupy pro sledování podezření z podvodu a v případě nutnosti i pro zpětné získání prostředků EU. Řídicí orgány by měly pracovat se svými koordinačními službami pro boj proti podvodům; je nutná náležitá koordinace všech správních a donucovacích orgánů.

Nedostatky v hlášení případů podvodu řídicími orgány poškozují spolehlivost měr odhalení podvodů zveřejňovaných ve zprávě o ochraně finančních zájmů

47 Členské státy musí IMS používat, aby Komisi upozornily na nesrovnalosti přesahující 10 000 EUR, u nichž mají podezření na podvod nebo v souvislosti s nimiž byl podvod zjištěn³⁴. Členské státy musí podezření z podvodu nebo potvrzené případy podvodu hlásit, i pokud byly vyřešeny před certifikací souvisejících výdajů Komisi.

Ne všechny případy možných podvodů jsou jako takové nahlášeny v IMS

48 *Obrázek 3* prezentuje míry odhalení podvodů za období 2007–2013 v politice soudržnosti EU. Ty vycházejí z údajů v IMS a byly zveřejněny ve zprávě o ochraně finančních zájmů za rok 2017. Ve zvláštní zprávě č. 1/2019 jsme uvedli, že údaje o odhalených podvodech ve zprávě o ochraně finančních údajů jsou neúplné³⁵. Naše práce na tomto auditu tento závěr potvrdila. Rovněž jsme odhalili několik případů, které vedly ke zpochybnění úplnosti a spolehlivosti údajů o podvodech v systému IMS, což z hlediska Komise a členských států využití tohoto systému omezuje.

³⁴ Čl. 122 odst. 2; články 3 a 4 nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2015/1971 ze dne 8. července 2015, kterým se doplňuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013 o zvláštních ustanoveních k podávání zpráv o nesrovnalostech (Úř. věst. L 293, 10.11.2015, p. 1); čl. 28 odst. 2 nařízení Komise (ES) č. 1828/2006 (prováděcí pravidla).

³⁵ Zvláštní zpráva EÚD č. 1/2019: „Boj proti podvodům ve výdajích prostředků EU: je nutné přijmout opatření“, body 21–32.

49 Zjistili jsme, že ne všechny členské státy interpretují unijní definici podvodů stejným způsobem (viz [bod 1](#)). Například kartelové delikty (podvody při podávání nabídek) nejsou ve Španělsku vždy hlášeny jako podvod, zatímco jiné členské státy, jako Lotyšsko, je hlásí systematicky.

50 Narazili jsme na případy, kdy nesrovnalosti jasně poukazující na podvod nebyly řádně nahlášeny Komisi, protože byly odhaleny a napraveny před certifikací souvisejících výdajů Komisi. Členské státy mají nicméně hlásit podezření z podvodu (jako „pokus o podvod“), i když ke spolufinancování ze strany EU nakonec nedojde. Maďarské řídicí orgány nehlásí podezření z podvodu, která jsou vyřešena před certifikací Komisi. Ve Španělsku řídicí orgány odpovědné za EFS zdržovaly platby jako preventivní opatření, aniž by Komisi informovaly o výdajích souvisejících s případy údajných podvodů, které se objevily v tisku.

51 Zjistili jsme, že členské státy využívají správní a právní akty jako spouštěcí mechanismus pro hlášení Komisi různým způsobem. Například Rumunsko systematicky neinformuje v systému IMS o probíhajících vyšetřováních či rozhodnutích zahájit stíhání. V souladu s rumunskými právními předpisy se podezření z podvodu do systému zadávají, pouze pokud řídicí orgán, koordinační služba pro boj proti podvodům nebo OLAF zahájí dodatečnou samostatnou kontrolní/vydá vyšetřující zprávu, a to i když vyšetřování již probíhá nebo bylo uzavřeno. Hlášení informací v IMS se tak nenáležitě zpožďuje a některé případy, které se aktuálně projednávají u soudu, se v systému vůbec nemusí objevit.

52 Rovněž jsme zjistili, že maďarská koordinační služba pro boj proti podvodům má velký počet dosud nevyřízených případů, které je nutno analyzovat, aby mohly být nahlášeny do systému IMS.

Systém IMS obsahuje určité nepřesné a zastaralé údaje

53 Zjistili jsme příklady, kdy byly v systému IMS nepřesné a zastaralé údaje týkající se zejména statusu případů a klíčových dat sankčního řízení. To může znamenat, že řídicí orgán, osoba potvrzující platnost údajů nebo koordinační služba pro boj proti podvodům pečlivě nezkontrolovaly kvalitu údajů. I když tato situace není uspokojivá, na počet případů podvodů nahlášených v systému IMS obvykle nemá vliv.

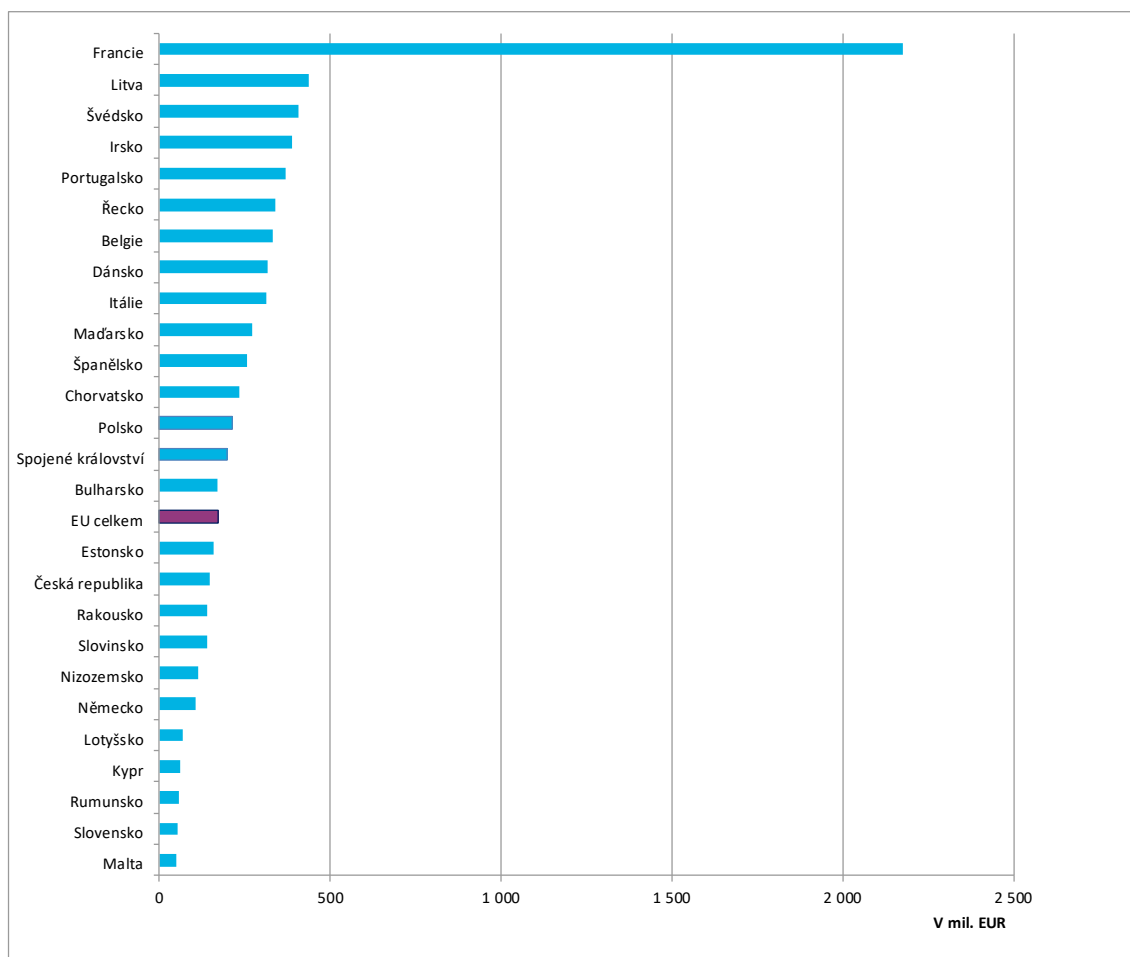
54 Identifikovali jsme rozdíly v přístupu řídicích orgánů k posuzování finančního dopadu možných podvodů. Obdobné trestné činy tedy mohou být v systému IMS různými členskými státy kvalifikovány různě. Týká se to především případů, kde je

obtížné přesně stanovit objem zasažených výdajů (např. střet zájmů při výběru projektu nebo porušení pravidel při zadávání veřejných zakázek).

Nedostatky v hlášení spolehlivosti měř odhalení podvodů

55 Zpráva o ochraně finančních zájmů za rok 2017 uvádí míry odhalení podvodu všech členských států a EU jako celku na základě údajů vykázaných orgány členských států a koordinačními službami pro boj proti podvodům v systému IMS (viz [bod 7](#)). Obdobný srovnávací ukazatel počtu nesrovnalostí v EU v oblasti politiky soudržnosti však neudává. Abychom tento údaj vypočetli, srovnali jsme počet podvodných nesrovnalostí nahlášených každým členským státem s objemem prostředků EU, které dostávají (viz [obrázek 8](#)). Zjistili jsme, že Francie hlásí nejméně nesrovnalostí podvodného charakteru na každé euro, které od EU dostává. Podle našeho názoru Francie nehlásí nesrovnalosti, včetně podezření z podvodu, adekvátním způsobem.

Obrázek 8 – Fondy politiky soudržnosti: poměr obdržенých prostředků EU a nesrovnalostí nahlášených jako podvod v programovém období 2007–2013



Zdroj: EÚD na základě zprávy o ochraně finančních zájmů za rok 2017. Tento graf nezahrnuje Finsko a Lucembursko, neboť tyto země za dané období nenahlásily žádné podvodné nesrovnalosti.

56 Podle našeho názoru jsou míry odhalení podvodů zveřejňované Komisí ve skutečnosti mírami nahlášených podvodů: neodrážejí účinnost mechanismů členských států pro odhalování podvodů ani nevypovídají o tom, kolik podvodů bylo skutečně odhaleno, a uvádějí pouze počet případů, které se členské státy rozhodly nahlásit Komisi (viz body 48 až 52). V naší zvláštní zprávě č. 1/2019 jsme dospěli k závěru, že korelace mezi mírami odhalení podvodů a jinými ukazateli rizika korupce je slabá³⁶.

³⁶ Zvláštní zpráva č. 1/2019: „Boj proti podvodům ve výdajích prostředků EU: je nutné přijmout opatření“, bod 29.

57 Ve světle zjištěných problémů máme za to, že míra odhalení podvodů ve zprávě o ochraně finančních zájmů za rok 2017 v oblasti politiky soudržnosti není věrným odrazem výskytu podvodů v navštívených členských státech.

Několik řídicích orgánů systematicky neinformovalo o podezřeních z podvodu vyšetřující orgány a orgány činné v trestním řízení

58 Koordinované a včasné vyšetření nahlášených podvodů je pro příslušné justiční orgány (policie, státní zastupitelství a jiné) zásadní součástí omezování rizika podvodu a zvyšování odrazujícího efektu. Přestože se tento audit nevztahoval na práci vyšetřovacích orgánů a orgánů činných v trestním řízení, posuzovali jsme, jak řídicí orgány s těmito orgány komunikovaly a jak zajišťovaly koordinaci.

59 Uplatňování zásady odrazovat od páchání podvodů v praxi od řídicích orgánů (nebo jakýchkoliv jiných orgánů, které odhalí možnou nesrovnalost) vyžaduje, aby systematicky a urychleně informovaly o podezřeních z podvodu příslušné vyšetřující orgány nebo orgány činné v trestním řízení, které jsou jediné schopné stanovit, zda šlo o záměr. Zjistili jsme, že řídicí orgány v několika případech podezření z podvodu vyšetřujícím orgánům systematicky nenahlašovaly. Například v Řecku nepostoupily orgánům činným v trestním řízení ani jedno z podezření z podvodu, která byla vybrána do našeho auditního vzorku. Ve Španělsku jsme zjistili, že nebyly vydány žádné konkrétní instrukce ani stanoveny postupy, které by řídicím orgánům ukládaly povinnost hlásit všechna podezření z podvodu, na něž narazí. Nesdělování podezření z podvodů výrazným způsobem omezuje odrazující účinek případného vyšetřování a stíhání.

60 Vyšetřovatelé a státní zástupci žádosti o zahájení trestního vyšetřování případů, které jim postoupily řídicí orgány, pravidelně zamítají. Jde o běžný postup, jelikož pouze tyto specializované útvary mají právní kapacitu a zdroje pro vyšetřování umožňující určit, zda byl spáchán trestný čin. Řídicí orgány by však měly vždy analyzovat důvody zamítnutí, a je-li to možné a vhodné, své operační postupy upravovat. Zjistili jsme, že pouze Lotyšsko zavedlo mechanismy, jejichž prostřednictvím se analyzuje, proč bylo stíhání v postoupených případech zamítnuto, a přijímá nutná opatření.

Nápravná opatření mají omezený odrazující účinek

61 Od řídicích orgánů se očekává, že prostředky EU, které byly vydány podvodným způsobem, budou vymáhat zpět³⁷. Jsou rovněž pověřeny prováděním důkladného a kritického přezkumu všech systémů vnitřní kontroly, které by je mohly vystavit možnému nebo prokázanému podvodu.

62 Nejběžnějším nápravným opatřením je stažení neoprávněných výdajů z výkazů podaných Komisi, aniž by však došlo ke zpětnému získání prostředků od pachatele podvodu nebo použití jakýchkoliv dodatečných odrazujících opatření, jako jsou sankce či pokuty. Na tomto postupu není nic neobvyklého, jelikož ve většině prověřovaných případů nebylo zatím stanoveno, zda skutečně došlo k podvodu. Podle systému IMS však orgány členských států zahájily proces zpětného získávání prostředků EU pouze v 84 ze 159 zjištěných podvodů³⁸. Stažení výdajů z výkazů předkládaných Komisi je účinný způsob ochrany finančních zájmů EU. Tato ochrana se však nevztahuje na financování z veřejných zdrojů členského států, tj. rozpočty členských států jsou negativně zasaženy, pokud nedojde ke zpětnému získání prostředků, což omezuje odrazující účinek nápravných opatření přijímaných řídicími orgány. Dodatečné informace o zpětném získávání prostředků v souvislosti s případy zjištěných podvodů uvádí naše zvláštní zpráva č. 1/2019³⁹.

63 Řídicí orgány by kromě zpětného získání prostředků zasažených podvody měly také posoudit horizontální dopady na své řídicí a kontrolní systémy a jiné projekty (např. tentýž příjemce nebo obdobné známky podvodu).

64 Ze sedmi navštívených členských států jsme důkazní informace o tom, že posouzení tohoto typu bylo provedeno, zjistili pouze ve Španělsku (viz [rámeček 4](#)). Ani tam však ověřování neprobíhá systematicky.

³⁷ Příloha IV nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 480/2014 ze dne 3. března 2014, kterým se doplňuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013.

³⁸ Částka, jež má být v souvislosti s těmi 84 případy podvodu získána zpět, činí 7 milionů EUR.

³⁹ Zvláštní zpráva č. 1/2019: „Boj proti podvodům ve výdajích prostředků EU: je nutné přijmout opatření“, body 112–115.

Rámeček 4

Příklad osvědčených postupů: kontrola systematických podvodů podle původního případu

Většinu jednotlivých podezření z podvodu nahlášených Španělskem za programové období 2007–2013 je možné vysledovat k jednomu vyšetřování zahájenému z podnětu zprostředkujícího subjektu.

Na základě předběžných závěrů původního ověřování provedl zprostředkující subjekt horizontální kontroly všech ostatních grantů udělených témuž konečnému příjemci. Dospěl k závěru, že má dostatek důkazních informací svědčících o systematických podvodech, jejichž součástí bylo falšování faktur a nekalé spolčení s externími dodavateli.

Zprostředkující subjekt výsledky svých kontrol a své podezření, že dochází k podvodům, řádně nahlásil španělským orgánům činným v trestním řízení a Komisi. Vyšetřování v současné době zahrnuje 73 % veškerých případů podezření z podvodu nahlášených ve Španělsku za programové období 2007–2013 a 56 % jejich odhadovaného potenciálního dopadu na příspěvek EU.

Boj proti podvodům oslabují různé správní problémy

Potrestat podvod trvá dlouho

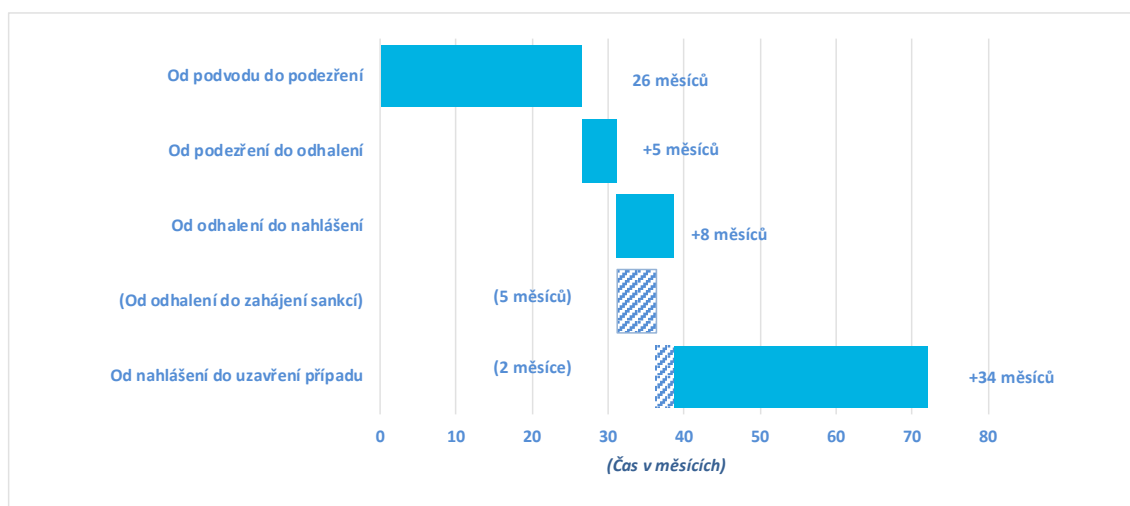
65 Od spáchání podvodu do uložení sankcí může uplynout dlouhá doba (viz [obrázek 9](#)). Podle údajů zaznamenaných v systému IMS se podezření z podvodu v průměru objeví přibližně dva roky po té, kdy k nesrovnalosti došlo⁴⁰. Potvrzení těchto podezření formou předběžného posouzení, které povede ke správním či soudním zjištěním⁴¹ a nahlášení případu Komisi prostřednictvím systému IMS, může trvat další rok. Od této chvíle může Komise případ monitorovat a vzít ho v úvahu pro účely výroční zprávy o ochraně finančních zájmů. Po předběžném posouzení (a současně s oznámením Komisi) uběhne do zahájení jakéhokoliv správního nebo trestního řízení

⁴⁰ Vypočteno na základě informací uvedených v systému IMS. Jak jsme již uvedli výše, tyto informace nejsou vždy přesné.

⁴¹ Prvotní správní nebo soudní zjištění (PACA) je první písemné posouzení příslušného správního nebo soudního orgánu, v jehož závěru se uvádí, že nesrovnalost může být podvodného charakteru, aniž je tím vyloučena možnost ve vyhodnocování případu dále pokračovat. Prvotní správní nebo soudní zjištění může mít řadu podob, například manažerské zprávy o ověření vypracované řídicím nebo zprostředkujícím orgánem, auditní zprávy auditního orgánu, Komise nebo EÚD nebo rozhodnutí státního zástupce zahájit stíhání nebo rozhodnutí soudce formálně zahájit trestní vyšetřování.

za účelem uvalení sankcí přibližně pět měsíců. Tato řízení jsou v průměru uzavřena po třech letech.

Obrázek 9 – Průměrná doba nutná pro odhalení, nahlášení a uzavření případu podvodu příslušnými orgány členského státu



Zdroj: EÚD, na základě informací ze systému IMS.

Funkce koordinačních služeb pro boj proti podvodům nejsou v nařízení dostatečně definovány a v různých členských státech se výrazně liší

66 I když hlavní odpovědnost za boj proti podvodům v čerpání fondů politiky soudržnosti nesou řídicí orgány, koordinační služby pro boj proti podvodům hrají významnou roli při koordinaci práce těchto orgánů s ostatními členskými státy a úřadem OLAF. Právní předpisy EU ustavující koordinační služby pro boj proti podvodům⁴² neuvádějí pokyny k jejich mandátu, organizačnímu rámci ani úkolům. Komise v tomto ohledu poskytla konkrétní doporučení formou dalších pokynů⁴³ (viz **bod 6**). Konkrétní uspořádání koordinační služby pro boj proti podvodům je však věcí každého členského státu.

67 Zdroje a organizační uspořádání koordinačních služeb pro boj proti podvodům by jim měly umožňovat řádně monitorovat hlášení podvodů a koordinaci práce všech

⁴² Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 883/2013 ze dne 11. září 2013 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF) (Úř. věst. L 248, 18.9.2013, s. 1), ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 2016/2030 ze dne 26. října 2016 (Úř. věst. L 317, 23.11.2016, s. 1).

⁴³ Pokyny k hlavním úkolům a povinnostem koordinačních služeb pro boj proti podvodům (AFCOS), 13. listopad 2013, Ares (2013) 3403880.

stran účastnících se boje proti podvodům. Zjistili jsme, že koordinační služby pro boj proti podvodům v sedmi členských státech, které jsme navštívili, mají výrazně odlišnou strukturu a pravomoci. Z hlediska organizace se pohybují na škále počínající malými odbory bez vyšetřovacích pravomocí po komplexní struktury s plnou pravomocí provádět správní vyšetřování (viz [obrázek 10](#)). Francouzská koordinační služba pro boj proti podvodům má stejný počet zaměstnanců jako lotyšská, a to navzdory rozdílu ve velikosti těchto zemí a objemu obdržených prostředků.

Obrázek 10 – Přehled koordinačních služeb pro boj proti podvodům v navštívených členských státech

Navštívené členské státy	Pozice koordinační služby pro boj proti podvodům ve správním systému členského státu	Zaměstnanci (ekvivalent plného pracovního úvazku)	Vyšetřovací pravomoci	Pečlivé sledování případů v IMS	Veřejně přístupná výroční zpráva o činnosti	Koordinační mechanismy s účastí externích subjektů
LV	Ministerstvo financí	1,5	Ne	Ano	Ano	Ano
FR	Ministerstvo hospodářství a financí	1	Ne	Ne	Ano	Ne
BG	Ministerstvo vnitra	30	Ano	Ne	Ano	Ano
RO	Správní aparát vlády	131	Ano	Ano	Ano	Bilaterální (s ŘO, CO a AO)
GR	Ministerstvo spravedlnosti	35	Ne	Ne	Ano	Ano
ES	Generální státní kontrolor (Ministerstvo financí)	7	Ne	Ano	Ano	Ne
HU	Ministerstvo hospodářství (do 15. června 2018)/ Ministerstvo financí (do 15. června 2018)	11	Ne	Ne	Ne	Ne

Zdroj: EÚD.

68 Maďarská koordinační služba pro boj proti podvodům postrádá náležité mechanismy pro hlášení činností prováděných členskými státy k ochraně finančních zájmů EU. Maďarská koordinační služba pro boj proti podvodům nezveřejňuje o těchto činnostech nebo možných podvodech ve výdajích EU na soudržnost žádné zprávy (viz [obrázek 10](#)).

69 Dne 23. května 2018 vydala Komise návrh na změnu nařízení o úřadu OLAF⁴⁴. Před vlastním předložením návrhu provedla v roce 2017 hodnocení⁴⁵ způsobu, jakým

⁴⁴ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (EU, Euratom) č. 883/2013 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF), pokud jde o spolupráci s Úřadem evropského veřejného žalobce a účinnost vyšetřování úřadu OLAF, COM(2018) 338 final 2018/0170 (COD).

⁴⁵ Zpráva Komise Evropskému Parlamentu a Radě o hodnocení uplatňování nařízení (EU, Euratom) č. 883/2013, SWD(2017) 332 final.

se nařízení o úřadu OLAF uplatňuje. V rámci hodnocení zjistila rozpory ve způsobu, jakým jsou koordinační služby pro boj proti podvodům v různých členských státech ustaveny, a v jejich pravomocích, a identifikovala tyto rozpory jako hlavní faktor bránícím jejich účinnosti.

70 Dne 22. října 2018 vydal Účetní dvůr k tomuto návrhu své stanovisko⁴⁶. Podle našeho názoru návrh dostatečně nepřispívá k jednotnější a účinnější činnosti koordinačních služeb pro boj proti podvodům ve všech členských státech, neboť se zabývá pouze spoluprací těchto služeb s úřadem OLAF a jasně nevymezuje jejich minimální funkce.

Status případů podvodu není náležitě hlášen a následně aktualizován

71 Ke zjištění statusu určitého případu může být nutné konzultovat strany účastníci se boje proti podvodům mimo rámec řízení programu a kontrolních struktur. Domníváme se, že koordinační služby pro boj proti podvodům jako ústřední struktura spolupracující s úřadem OLAF by měly mít vždy přehled o případech podvodů týkajících se financování EU. Za tímto účelem by koordinační služby pro boj proti podvodům měly být schopny získávat informace o statusu případů vyšetřovaných příslušnými orgány v daném členském státě. Dále by měly (s náležitým ohledem na důvěrnost informací souvisejících s řízením) disponovat statistikami o počtu a pokroku vyšetřovaných případů.

72 V pěti členských státech, které jsme navštívili, nebyly koordinační služby boj proti podvodům o stavu vyšetřování případů nahlášených Komisi dostatečně informovány. V Rumunsku a v Maďarsku jsme nezjistili žádné formální mechanismy pro systematickou spolupráci řídicích orgánů, koordinačních služeb pro boj proti podvodům a vyšetřujících orgánů a orgánů činných v trestním řízení; koordinační služby pro boj proti podvodům tedy neměly vyčerpávající přehled o probíhajících vyšetřováních týkajících se projektů financovaných EU. Rumunská koordinační služba pro boj proti podvodům však pravidelně kontaktuje orgány činné v trestním řízení s žádostmi o informace o stavu probíhajících vyšetřování, o jejichž existenci ví. K žádostem o údaje o probíhajících vyšetřováních přistupuje proaktivně i španělská koordinační služba pro boj proti podvodům. Poskytování aktualizovaných informací Komisi však přesto není schopna zajistit.

⁴⁶ Stanovisko EÚD č. 8/2018 k návrhu Komise na změnu nařízení o úřadu OLAF č. 883/2013, pokud jde o spolupráci s Úřadem evropského veřejného žalobce a účinnost vyšetřování úřadu OLAF – viz zejména body [16, 38 a 39].

73 V šesti ze sedmi států jsme zjistili problémy s koordinací a výměnou informací. Rovněž jsme nebyli schopni odsouhlasit informace evidované v systému IMS u případů podezření z podvodů a potvrzených podvodů týkajících se financování EU s informacemi evidovanými jednotlivými orgány. Toto zjištění vzbuzuje pochybnosti o spolehlivosti informací vykazovaných Komisi. Příslušné členské státy nemají žádnou ústřední databázi ani jinou formou vedení centralizovaných statistických záznamů, které by jim umožňovaly vygenerovat přehled o povaze a statusu případů podvodů (viz [bod 48](#)).

Často chybí koordinační mechanismy

74 Ochrana finančních zájmů EU na úrovni členských států se netýká výlučně těch orgánů, které odpovídají za plnění fondů politiky soudržnosti nebo koordinačních služeb pro boj proti podvodům. K dalším zainteresovaným stranám patří vyšetřující orgány a orgány činné v trestním řízení, orgány pro hospodářskou soutěž, úřady pro veřejné zakázky a v závislosti na konkrétní zemi určité další orgány. Členské státy by měly zavést náležité koordinační mechanismy, aby si různí aktéři mohli vyměňovat informace o přijatých a plánovaných opatřeních a doporučeních vedoucích ke zlepšení.

75 Většina členských států, které jsme navštívili, však nemá řádné koordinační mechanismy, které by umožňovaly účast všech příslušných stran, jež se podílejí na boji proti podvodům ve financování politiky EU v oblasti soudržnosti.

76 V Bulharsku, kde 60 % případů, které jsme zkoumali, bylo státním zastupitelstvím buď uzavřeno, nebo zamítnuto, koordinační služby pro boj proti podvodům ani řídicí orgány důvody zamítnutí systematicky neanalyzovaly. V Maďarsku nemá koordinační služba pro boj proti podvodům přehled ani o aktuálně prováděných opatřeních v rámci procesu řízení boje proti podvodům, ani o statusu nahlášených případů. Rumunská koordinační služba pro boj proti podvodům provádí koordinační práce výhradně na základě dvoustranných smluv s každým programovým orgánem, neexistuje však žádný vícestanný národní koordinační mechanismus, který by mohly využívat všechny zainteresované strany. Ve Španělsku se na ustavení subjektu, který měl pomáhat koordinační službě pro boj proti podvodům s koordinací všech stran v boji podvodům, čeká již od vytvoření koordinační služby v roce 2016⁴⁷.

⁴⁷ Královský dekret upravující složení a fungování tohoto subjektu byl nakonec přijat 1. března 2019 a zveřejněn 19. března 2019.

77 V Lotyšsku jsme zaznamenali dobrý příklad toho, jak provádět koordinaci (viz [rámeček 5](#)).

Rámeček 5

Koordinace řídicích orgánů s vyšetřujícími orgány a orgány činnými v trestním řízení

V Lotyšsku vyšetřující orgány v řadě případů identifikovaných řídicím orgánem a jeho pověřenými zprostředkujícími subjekty odmítly zahájit trestní vyšetřování. Aby koordinační služba pro boj proti podvodům analyzovala důvody zamítnutí souvisejících žádostí a určila, zda je nutno změnit pracovní postupy, zřídila interinstitucionální pracovní skupinu, na jejíž činnosti se podílejí příslušné orgány, ministerstvo spravedlnosti, policie a státní zastupitelství. Tato pracovní skupina se nyní pravidelně schází, aby zkoumala případy podezření z podvodů při čerpání prostředků na politiku soudržnosti.

Závěry a doporučení

78 V rámci tohoto auditu jsme posuzovali, zda řídicí orgány řádně plní své povinnosti ve všech fázích „procesu řízení boje proti podvodům“: při prevenci podvodů, odhalování podvodů a reakci na podvody (včetně hlášení podvodu a zpětného získání neoprávněně vyplacených prostředků). Za tímto účelem jsme posuzovali, zda řídicí orgány:

- a) vyvinuly opatření proti podvodům, provedly důkladné posouzení rizika a zavedly přiměřená opatření k prevenci a odhalování podvodů a
- b) řádným způsobem reagovaly na odhalené podvody a svůj postup koordinovaly s koordinačními službami pro boj proti podvodům a dalšími subjekty činnými v boji proti podvodům.

79 Na závěr obecně konstatujeme, že i když se způsob identifikace rizik podvodu řídicími orgány i jejich koncepce preventivních opatření zlepšily, je stále potřeba, aby řídicí orgány odhalování podvodů, reakci na podvody i související koordinaci posílily.

Řídicí orgány obvykle nemají žádnou konkrétní politiku boje proti podvodům

80 Oficiální politiku boje proti podvodům nebo obdobný samostatný dokument specifikující opatření k prevenci podvodů, jejich odhalování a reakci na podvody (nápravná opatření a stíhání), která by byla koncipována na základě posouzení rizika, řídicí orgány vypracovávají jen zřídka. Domníváme se, že pro vyjádření odhodlání řídicího orgánu aktivně bojovat proti podvodům je nutné vypracovat a zveřejnit oficiální politiku boje proti podvodům ve formě jednoho samostatného dokumentu. Jelikož národní strategii pro boj proti podvodům přijalo na základě doporučení Komise pouze deset členských států, je tato věc obzvláště relevantní. Podle našeho názoru je absence ustanovení, která by řídicím orgánům ukládala povinnost přijímat opatření k boji proti podvodům, nedostatkem koncepce rámce pro boj proti podvodům na období 2014–2020 (body [18–21](#)).

Doporučení 1 – Vypracovat formální strategie a opatření pro boj proti podvodům týkajícím se prostředků EU

- a) Členské státy, které nemají národní strategii pro boj proti podvodům (viz bod 20 a poznámka pod čarou 19), by takovou strategii měly vypracovat. Strategie by měla přinejmenším:
- vycházet z posouzení stávajících rizik a zajistit, aby se na její přípravě podíleli informované subjekty z různých oblastí (manažeři fondů EU, příslušné vyšetřující orgány a orgány činné v trestním řízení atd.);
 - nastítnit konkrétní opatření pro prevenci, vyšetřování a stíhání podvodů, zpětné získávání finančních prostředků a sankce;
 - obsahovat konkrétní mechanismy pro monitorování a provádění opatření proti podvodům a pro měření výsledků;
 - výslovně rozdělit odpovědnost za provádění, monitorování, koordinaci a srovnávací hodnocení opatření proti podvodům.
- b) Pokud na národní úrovni neexistuje dostatečně podrobná strategie, Komise by měla vyžadovat, aby řídicí orgány přijaly formální opatření pro boj proti podvodům nebo prohlášení zahrnující všechny OP, za něž odpovídají. Tato politika by měla fungovat jako jednotný referenční zdroj a vymezovat strategie pro rozvoj kultury boje proti podvodům, rozdělení odpovědností za boj proti podvodům, mechanismy pro hlášení podezření z podvodu a způsob, jakým různé subjekty musí spolupracovat v souladu s klíčovým požadavkem 7 a pokyny Komisi.

Datum provedení: do konce roku 2019

81 V souladu s koncepcí nulové tolerance podvodů by spolunormotvůrci měli v průběhu jednání o nařízení o společných ustanoveních na období 2021–2027 a souvisejícím schvalovacím procesu zvážit zavedení povinnosti přijmout národní strategie nebo opatření pro boj proti podvodům.

Řídicí orgány systematicky posuzují rizika podvodů, tento proces lze však dále zlepšit

82 V souladu s ustanoveními kontrolního rámce na období 2014–2020 řídicí orgány nyní systematicky posuzují rizika podvodu (převážně na základě pokynů poskytnutých Komisí), což je z hlediska boje proti podvodům pokrok (**body 22 a 23**). Přístup

některých řídicích orgánů, které jsme navštívili, je však stále příliš mechanický a nezahrnuje dodatečné vstupy od ostatních informovaných stran, jako jsou vyšetřující orgány a orgány činné v trestním řízení.

83 Řídicí orgány obecně dospěly k závěru, že jejich stávající opatření proti podvodům jsou k řešení rizika podvodů dostačující. Máme za to, že tento závěr může být příliš optimistický (bod 24 – 28).

Doporučení 2 – Posílit posuzování rizika podvodů tím, že se do procesu zapojí relevantní externí subjekty

Řídicí orgány, zejména orgány odpovědné za programy s vysokou mírou rizika a značný objem finančních prostředků, by měly usilovat o to, aby se do hodnocení rizik a vhodnosti stávajících opatření proti podvodům zapojily relevantní externí subjekty s doloženými zkušenostmi s bojem proti podvodům (např. zástupci orgánů činných v trestním řízení).

Datum provedení: do konce roku 2019

Řídicí orgány zlepšily opatření pro prevenci podvodů, s proaktivním odhalováním podvodů ale výrazně nepokročily

84 Dodatečná opatření proti podvodům zavedená pro období 2014–2020 se ve velké míře zaměřují na preventivní akce, které jsou komplexnější než opatření zavedená pro období 2007–2013 (body 29 až 32).

85 Opatření k odhalování podvodů na období 2014–2020 se nicméně od opatření na období 2007–2013, která byla koncipována ve slabším kontrolním rámci, příliš neliší (body 33–35). Řídicí orgány dostatečně nevyužívají datovou analýzu k odhalování podvodů a většina členských států, které jsme navštívili, nevyužívala všechny možnosti nástroje Arachne (body 36–38).

86 Řídicí orgány výrazně nepokročily v proaktivním odhalování podvodů, například kontrolami nekalého spolčení při zadávání veřejných zakázek (bod 33). Přestože horké linky a mechanismy pro oznamování případů porušení předpisů jsou vnímány jako velmi účinné metody odhalování podvodů, fakticky je využívá pouze necelá polovina řídicích orgánů, které se zúčastnily našeho průzkumu (body 34 a 35).

87 Účinnost opatření pro prevenci a odhalování podvodů navíc není možné posuzovat, neboť řídicí orgány nezavedly postupy pro monitorování jejich realizace a hodnocení jejich účinnosti (body 40 a 41).

Doporučení 3 – Zdokonalit opatření k zjišťování podvodů všeobecným využíváním nástrojů pro analýzu dat a podporovat využití jiných „proaktivních“ metod odhalování podvodů

- a) Řídicí orgány, které v současné době nepoužívají nástroje pro datovou analýzu údajů o podvodech, zejména Arachne, by je měly používat z důvodu jejich potenciálu systematickým a nákladově efektivním způsobem identifikovat rizika podvodu;
- b) Komise by ze své funkce dohledového orgánu ve sdíleném řízení měla aktivně podporovat používání „proaktivních“ a jiných nových metod odhalování podvodů, a to tak, že bude pravidelně šířit konkrétní příklady osvědčených postupů;
- c) ve spolupráci s koordinační službou pro boj proti podvodům by měla zavést minimální mechanismy pro monitorování a hodnocení realizace a účinnosti opatření pro prevenci a odhalování podvodů.

Datum provedení: do konce roku 2021

88 V průběhu jednání o nařízení o společných ustanoveních na období 2021–2027 a souvisejícím schvalovacím procesu by spolunormotvůrci právních předpisů měli zvážit, zda nestanovit pro období 2021–2027 povinnost používat vhodné nástroje pro datovou analýzu (např. Arachne), aby se tak zlepšila účinnost odhalování podvodů s relativně nízkými náklady.

Řídicí orgány podhodnocují hlášené případy podvodů pro účely zprávy o ochraně finančních zájmů a nepostupují je vyšetřujícím orgánům a orgánům činným v trestním řízení

89 Pokud jde o reakci na podvody, zjistili jsme, že řídicí orgány nehlásí všechny podvody, což má dopad na spolehlivost měř odhalení podvodů zveřejňovaných ve zprávě o ochraně finančních zájmů (body 48–57). Několik řídicích orgánů rovněž systematicky neinformuje o podezřenech z podvodu vyšetřující orgány a orgány činné v trestním řízení (body 58–60). Zjistili jsme, že řídicí orgány se soustřeďují na odnětí

finančních prostředků EU a ne vždy zahrnují zpětné získání podvodně vylákaných částek od pachatelů nebo uvalení odrazující pokuty či sankce (*body 61 a 62*). Řídící orgány dále uspokojivě neposuzují možné horizontální dopady případů, kdy existuje podezření, že došlo k podvodu (*bod 63 a 64; rámeček 4*). Všechny tyto aspekty závažným způsobem snižují odrazující účinek vyšetřování podvodů.

Doporučení 4 – Monitorovat mechanismy pro reakci na podvody a zajišťovat jejich soustavné uplatňování

- a) Komise by měla jasně stanovit požadavky na hlášení podvodů určené obecně subjektům členských států a konkrétně řídicím orgánům. Tyto požadavky by měly vycházet ze standardní interpretace podvodů s dopadem na finanční zájmy EU v nové směrnici o ochraně finančních zájmů EU;
- b) Komise by měla vyžadovat, aby řídicí orgány systematicky posuzovaly horizontální dopady na své řídicí a kontrolní systémy a jiné projekty;
- c) Komise by měla pobízet řídicí orgány, aby informovaly o všech podezřeních z podvodu vyšetřující orgány nebo orgány činné v trestním řízení;
- d) K zajištění účinnosti odrazujících opatření by řídicí orgány měly přijímat poměrná opatření k zpětnému získání veřejných prostředků od pachatelů podvodů, a nikoliv jen rušit certifikaci výdajů prostředků EU na financování.

Datum provedení: do konce roku 2019

90 V průběhu jednání o nařízení o společných ustanoveních pro období 2021–2027 by spolunormotvůrci právních předpisů měli uvážit konkrétní sankce a pokuty pro osoby odpovědné za podvody poškozující finanční zájmy EU. Konkrétně, podobně jako v jiných oblastech politiky, by tato opatření měla zahrnout zvláštní peněžní pokuty, které by se měly lišit podle finančního dopadu nesrovnalosti, nebo mechanismus pro vyloučení možnosti získat financování EU na konkrétní počet let.

Boj proti podvodům oslabuje nedostatečná definice funkcí koordinační služby pro boj proti podvodům v nařízení a omezená koordinace subjektů členských států

91 Pokud jde o koordinaci činností v oblasti boje proti podvodům, zjistili jsme značné rozdíly ve způsobu organizace koordinačních služeb pro boj proti podvodům a zajištění jejich zdrojů (*body 66–70*). V tomto ohledu není návrh Komise na změnu nařízení o

úřadu OLAF, co se týče minimální funkce koordinační služby pro boj proti podvodům, dostatečně jasný. Status případů podvodu není přiměřeným způsobem hlášen a následně sledován (body 71–73), protože koordinační služby pro boj proti podvodům nemají vždy k informacím o statusu vyšetřovaných případů podvodu přístup. Skutečnost, že koordinace často chybí, má na účinnost boje proti podvodům negativní dopad (body 74–78).

Doporučení 5 – Podporovat rozšíření funkce koordinačních služeb pro boj proti podvodům s cílem zlepšit koordinaci

Komise by měla podporovat členské státy v rozšíření role jejich koordinačních služeb pro boj proti podvodům v oblasti koordinace s řídicími orgány a spolupráce se všemi národními subjekty pověřenými vyšetřováním podezření z podvodu a souvisejícím stíháním.

Datum provedení: do konce roku 2019

92 K zajištění účinné koordinace by spolunormotvůrci EU měli uvážit stanovení minimálních funkcí koordinačních služeb pro boj proti podvodům v členských státech, avšak s náležitým ohledem na právo členských států na pružnou definici a organizaci jejich práce v boji proti podvodům v souladu s principem subsidiarity. To lze provést například v kontextu probíhajícího legislativního procesu změny nařízení o úřadu OLAF, a tím zajistit účinnou koordinační roli těchto orgánů. Do gesce koordinačních služeb by měly spadat přinejmenším:

- vzájemné kontakty řídicích orgánů (a jiných programových orgánů) a ostatních subjektů členských států, které se podílejí na boji proti podvodům, zejména vyšetřujících orgánů a orgánů činných v trestním řízení;
- monitorování statusu jednotlivých případů a informování Komise o následné kontrole provedené odpovědnými řídicími orgány s náležitým ohledem na povinnost zachovávat mlčenlivost o probíhajících vyšetřováních;
- každoroční osvědčování, že informace zaznamenané v systému ISM jsou úplné, spolehlivé a přesné, prováděné pro účely přípravy zpráv o ochraně finančních zájmů Komisí.

Tuto zprávu přijal senát II, jemuž předsedá Iliana IVANOVA, členka Účetního dvora, v Lucemburku na svém zasedání dne 27. března 2019.

Za Účetní dvůr

předseda

Klaus-Heiner LEHNE

Zkratková slova a zkratky

AFCOS Koordináční služby pro boj proti podvodům (*Anti-fraud coordination services*)

CPR Nařízení o společných ustanoveních (*Common provisions regulation*)

EFRR Evropský fond pro regionální rozvoj

ESF Evropský sociální fond

FDR Míra odhalování podvodů (*Fraud detection rate*)

FRA Posuzování rizika podvodů

IMS Systém pro řízení nesrovnalostí (*Irregularity management system*)

OLAF Evropský úřad pro boj proti podvodům (*Office européen de lutte antifraude*)

OP Operační program

Glosář

Arachne Nástroj pro hodnocení rizika vyvinutý Komisí (GŘ EMPL a GŘ REGIO) pro EFRR, FS a ESF a zdarma poskytnutý členským státům výměnou za správu dat.

COCOLAF Poradní výbor pro koordinaci boje proti podvodům (COCOLAF) ustavený rozhodnutím Komise 94/140/EC ze dne 23. února 1994. Výbor koordinuje opatření členských států a Evropské komise pro boj proti podvodům poškozujícím finanční zájem Společenství.

COCOLAF dohlíží na řadu dalších skupin, které se věnují konkrétním problémům:

- Skupina pro prevenci podvodů,
- Skupina pro hlášení a analýzu případů podvodu a jiných nesrovnalostí,
- Koordinační služba pro boj proti podvodům (AFCOS) a
- Komunikační síť OLAF pro boj proti podvodům (OAFCN).

EGESIF Odborná skupina pro evropské strukturální a investiční fondy, která Komisi pomáhá s prováděním právních předpisů EU souvisejících s politikou soudržnosti a s koordinací orgánů členských států a podporuje názorovou výměnu.

EGESIF diskutuje o konkrétních pokynech k různým tématům týkajících se provádění financování na soudržnost a schvaluje je. I když tyto pokyny nejsou právně závazné, Komise je obvykle využívá k posouzení práce provedené různými orgány členských států. V programovém období 2007–2013 se tato skupina nazývala skupina COCOF.

Koordinační služba pro boj proti podvodům (AFCOS) Orgán určený každým členským státem v souladu s nařízením OLAF k podpoře spolupráce a výměně informací s úřadem OLAF.

Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF) Odbor Komise odpovědný za boj proti podvodům s dopadem na finanční zájmy EU. OLAF je pověřen rozvojem a koordinací politik EU pro boj proti podvodům a vyšetřováním podvodů a korupce v souvislosti s prostředky EU (příjmy a výdaje) anebo úředníky EU.

Nesrovnalost Jednání nebo opomenutí, které představuje porušení ustanovení unijního práva (nebo vnitrostátního právního předpisu týkajícího se jeho uplatňování) a která má potenciální negativní dopad na finanční zájmy EU. Členské státy nahlašují Komisi nesrovnalosti, jejichž hodnota přesáhne 10 000 EUR.

Nesrovnalosti nahlášené jako podvod Termín, který Komise používá ve svých výročních zprávách o ochraně finančních zájmů, aby od sebe odlišila případy podezření z podvodu a zjištěné podvody nahlášené členskými státy od ostatních nesrovnalostí, jež se nepovažují za úmyslné.

Odrázování od podvodů Předpokládaný dopad politik proti podvodům a opatření snižujících pravděpodobnost, že se fyzická či právnická osoba dopustí podvodného jednání.

PIF Týkající se ochrany finančních zájmů EU. Z francouzského *protection des intérêts financiers*.

Podezření z podvodu Nesrovnalost, která vede k zahájení správního nebo soudního řízení na národní úrovni, jehož smyslem je určit, zda šlo o úmyslné jednání (nebo opomenutí).

Politika boje proti podvodům Nástroj používaný ke komunikaci odhodlání organizace potírat podvody a řešit související problémy. Politika boje proti podvodům by měla zahrnovat:

- strategii rozvoje kultury odmítání podvodů;
- rozdělení odpovědnosti za řešení podvodů;
- mechanismy pro nahlašování podezření z podvodu;
- spolupráci mezi jednotlivými aktéry.

Politika boje proti podvodům by měla být v rámci organizace viditelná (distribuvána všem novým zaměstnancům, uvedená na intranetu) a zaměstnancům by mělo být zřejmé, že je aktivně prováděna (pravidelnými aktualizacemi ve věci podvodů a hlášení dopadů vyšetřování podvodů). (Zdroj: EGESIF_14-0021-00, oddíl 4.1 a příloha 3)

Programové orgány Orgány členského státu odpovědné za řízení a monitorování plnění operačních programů financovaných fondy ESIF. Existují tři typy těchto orgánů: řídicí orgány (často podporované zprostředkujícími subjekty), certifikační orgány a auditní orgány.

- Řídicí orgány (ŘO) odpovídají obecně za řízení všech operačních programů. Často je podporují pověřené zprostředkující subjekty. K jejich úkolům patří výběr způsobilých operací a provádění finanční kontroly těchto operací. ŘO jsou hlavním orgánem odpovědným za zavádění opatření proti podvodům.

- Certifikační orgány (CO) odpovídají za přípravu účetní závěrky a osvědčují její úplnost a přesnost. Rovněž jsou odpovědné za podávání žádostí o platby Komisi. CO mohou provádět kontroly, jejichž výsledkem bude zjištění podezření z podvodu.
- Auditní orgány (AO) jsou nezávislé národní či regionální subjekty, které zjišťují, zda výroční zprávy podané certifikačními orgány podávají úplný a přesný obraz, zda jsou výdaje vykázané Komisi legální a správné a zda kontrolní systémy operačního programu fungují řádně. AO se mohou zabývat opatřeními proti podvodům zavedenými ŘO při provádění systémových auditů a rovněž mohou odhalovat podezření z podvodu při auditech operací financovaných z operačních programů.

Prvotní správní nebo soudní zjištění (PACA) První písemné posouzení příslušným orgánem, buď správním, nebo soudním, jež na základě konkrétních skutečností dospělo k závěru, že došlo k úmyslnému či neúmyslnému porušení předpisů, které může poškodit rozpočet EU.

Systém pro řízení nesrovnalostí (IMS) Internetová aplikace využívaná členskými státy pro hlášení nesrovnalostí (podvodných či jiných) v oblasti sdíleného řízení.

Zjištěné podvody Nesrovnalost, v jejímž případě soud v trestním řízení pravomocně rozhodl, že došlo k „podvodu“.

ODPOVĚDI KOMISE NA ZVLÁŠTNÍ ZPRÁVU EVROPSKÉHO ÚČETNÍHO DVORA

„BOJ PROTI PODVODŮM V OBLASTI VÝDAJŮ POLITIKY SOUDRŽNOSTI EU: ŘÍDICÍ ORGÁNY MUSÍ POSÍLIT ODHALOVÁNÍ PODVODŮ, REAKCI NA NĚ A KOORDINACI“

SHRNUTÍ

III. Komise zadala externí studii: „*Prevence podvodů a korupce v evropských strukturálních a investičních fondech – inventura postupů v členských státech EU*¹“ (*Preventing fraud and corruption in the European Structural and Investment Funds – taking stock of practices in the EU Member States*) k posouzení systému účinných a přiměřených opatření proti podvodům. Studie byla zveřejněna v listopadu 2018.

Podle této studie, vycházející z analýzy 50 programů, se snahy v oblasti boje proti podvodům v období 2014–2020 formalizovaly a systematizovaly. Převážná většina řídicích orgánů využívala nástroj pro hodnocení rizika poskytnutý Komisí v jejích pokynech z roku 2014. Postup pro posuzování rizika je jedním z příkladů formalizace snah v oblasti boje proti podvodům. Ve studii se zmiňuje, že jeho uplatňování spolu se seznamem kontrol doporučených Komisí přispělo k tomu, aby některé orgány přijaly nové kontroly pro odhalování podvodů nebo zlepšily stávající kontroly. Například:

- existence „Komise odborníků na veřejné zakázky“ umožňuje uchazečům, aby se na ni obrátili, pokud se domnívají, že v rámci řízení došlo k chybám,
- předem stanovené rozpočty prostřednictvím průzkumu trhu, které nejsou zveřejňovány (manipulace při zadávání veřejných zakázek),
- používání IT nástrojů pro identifikaci dvojitych žádostí (manipulace s náklady a kvalitou),
- spolupráce s orgány pro zadávání veřejných zakázek nebo s orgány pro hospodářskou soutěž (kartelové dohody mezi uchazeči o veřejnou zakázku),
- mechanismus pro podávání stížností příjemců.

Komise navrhla a aktivně podporuje nástroj pro vytěžování dat Arachne, který bezplatně poskytuje členským státům. V současnosti jej využívá 165 programů s cílem zlepšit odhalování varovných signálů podvodů.

IV. Komise ve svých výročních zprávách o ochraně finančních zájmů EU (zprávy PIF) opakovaně upozorňovala na konkrétní možnost nedostatečného hlášení ze strany některých členských států. Ke zmírnění těchto rizik Komise neustále vyvíjí systém pro řízení nesrovnalostí (IMS) a členským státům poskytuje pokyny k hlášení. Navíc míra odhalení podvodů a související víceleté analýzy jsou navrženy tak, aby zohledňovaly zmíněné nedostatky.

Komise se v rámci revidované strategie Komise proti podvodům (CAFS) snaží vylepšit svou analýzu doplněním dalších prvků, zejména vytvářením profilů zemí, s cílem lépe pochopit rozdíly mezi členskými státy při odhalování a hlášení.

V.

První odrážka: Komise plně podporuje přijetí vnitrostátních strategií boje proti podvodům členskými státy a vypracovala k tomuto účelu pod záštitou Poradního výboru pro koordinaci boje proti podvodům (COCOLAF) pokyny k vnitrostátním strategiím boje proti podvodům. Komise vítá

¹ Odkaz na studii: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2018/study-on-the-implementation-of-article-125-4-c-of-the-regulation-eu-no-1303-2013-laying-down-the-common-provisions-on-the-european-structural-and-investment-fund-in-member-states

skutečnost, že deset členských států již takovou strategii přijalo. Prostřednictvím svých pokynů dále Komise řídícím orgánům doporučila, aby přijaly prohlášení o politice boje proti podvodům.

Komise bude i nadále podporovat přijímání vnitrostátních strategií boje proti podvodům (NAFS) členskými státy a poskytovat jim odpovídající pomoc. Nemá však žádný právní základ k tomu, aby mohla po všech řídících orgánech vyžadovat přijetí formální, samostatné politiky boje proti podvodům na úrovni OP. Přesto Komise řídícím orgánům doporučila, aby zveřejnily prohlášení o politice boje proti podvodům, a navrhla příslušné pokyny.

Druhá odrážka: Komise podporuje a propaguje spolupráci mezi orgány spravujícími finanční prostředky v rámci politiky soudržnosti a dalšími klíčovými vnitrostátními aktéry v oblasti boje proti podvodům obecně a bude tak činit i nadále, zejména v rámci programů představujících zvláště vysoká rizika nebo zahrnujících velké finanční objemy, v souladu se zásadou proporcionality.

Třetí odrážka: Komise již vytvořila podrobné pokyny pro členské státy týkající se opatření v oblasti prevence a odhalování podvodů. Komise podporuje a i nadále bude aktivně propagovat používání jakéhokoli nástroje pro vytěžování dat, zejména nástroje Arachne, programovými orgány. Komise navrhla nástroj Arachne speciálně pro potřeby programových orgánů v rámci politiky soudržnosti a poskytuje jej členským státům bezplatně.

Čtvrtá odrážka: V souladu s ustanoveními nařízení o společných ustanoveních (CPR) bude Komise monitorovat realizaci opatření proti podvodům, která mají členské státy přijmout na úrovni operačních programů (OP). Dále Komise v rámci své revidované strategie boje proti podvodům vytváří profily zemí mapující schopnosti členských států v oblasti boje proti podvodům v souvislosti, mimo jiné, s jejich prevencí a odhalováním. Tyto profily zemí přispějí k lepšímu hodnocení realizace opatření pro prevenci a odhalování podvodů. Měření účinnosti metod prevence a odhalování podvodů však představuje velmi složitý a náročný úkol, protože na podvody má vliv celá řada různých exogenních faktorů, z nichž ne všechny jsou specifické pro konkrétní oblast politiky.

Pátá odrážka: Komise bude i nadále podporovat členské státy, aby posilovaly koordinační úlohu koordinačních služeb pro boj proti podvodům (AFCOS), zejména rozšiřováním jejich sítě.

VI.

Komise důkladně posoudí jakoukoli změnu tohoto druhu předloženou spolunormotvůrcem.

VII. Komise souhlasí s EÚD, že je důležité zajistit účinné fungování koordinačních služeb pro boj proti podvodům, a mohla by podpořit jasnější vymezení jejich funkcí. Návrh Komise na změnu nařízení o úřadu OLAF již představuje významné zlepšení oproti stávající situaci, protože koordinační služby pro boj proti podvodům by musely zajistit, že pomoc je úřadu OLAF poskytovaná bez ohledu na způsob jejího poskytování (tj. přímo koordinační službou pro boj proti podvodům nebo jiným orgánem jednajícím na její žádost).

ÚVOD

05. Nařízení o společných ustanoveních na období 2014–2020 poprvé představilo požadavek mít systém založený na riziku a zavést účinná a přiměřená opatření proti podvodům na úrovni operačních programů. Jedná se o důležitý krok k lepšímu finančnímu řízení a ochraně rozpočtu EU.

07. Informační platforma proti podvodům, na kterou odkazuje EÚD, je informační systém pro boj proti podvodům úřadu OLAF (AFIS).

Souhrnná odpověď Komise k bodům 08 a 09:

Množství podezření z podvodu i nesrovnalostí nepodvodného charakteru hlášených orgány členských států v rámci politiky soudržnosti lze vykládat jako rostoucí schopnost členských států

odhalovat a hlásit Komisi nesrovnalosti, včetně možných podvodů. Finanční dopad se mezi členskými státy a roky výrazně liší.

Ve zprávách PIF Komise pravidelně a soustavně pozoruje, že příčinou by mohla být skutečnost, že projekty financované zejména v rámci Evropského fondu pro regionální rozvoj (EFRR) a Fondu soudržnosti (FS) mohou zahrnovat velmi velké částky v porovnání s jinými oblastmi politiky.

10. Vysoká míra odhalení podvodů na Slovensku v období 2007–2013 je alespoň částečně způsobena několika případy (4) nahlášenými v roce 2017, které zahrnovaly výjimečně vysoké finanční částky.

PŘIPOMÍNKY:

Souhrnná odpověď Komise k bodům 18 a 19:

Komise plně podporuje přijetí vnitrostátních strategií boje proti podvodům členskými státy, prostřednictvím nichž členské státy ukazují příjemcům a veřejnosti, jak hodlají bojovat proti podvodům. Je třeba poznamenat, že členské státy nemají žádnou zákonnou povinnost vnitrostátní strategii proti podvodům přijmout. Přesto deset členských států vnitrostátní strategii proti podvodům přijalo a jeden členský stát aktualizuje svou stávající strategii (viz zpráva PIF z roku 2017).

Pokyny Komise pro členské státy a orgány odpovědné za programy Hodnocení rizika podvodu a účinná a přiměřená opatření proti podvodům (EGESIF 14-0021 ze dne 16. června 2014) zahrnují vzor prohlášení o politice boje proti podvodům na programové úrovni, který lze na dobrovolné bázi využít.

Smyslem prohlášení je upozornit příjemce a veřejnost na nulovou toleranci vůči podvodům a sdělit jim, jak řídicí orgány hodlají proti podvodům bojovat.

Dále Komise s cílem zvýšit povědomí o podvodech a korupci a pomoci řídicím orgánům v boji proti podvodům zorganizovala v členských státech v letech 2014 až 2015 ve spolupráci s organizací Transparency International několik seminářů o boji proti podvodům a korupci.

Komise dále odkazuje na své pokyny k hodnocení klíčových požadavků na systémy řízení a kontroly, zejména na hodnotící kritérium 7.3 ve vztahu ke klíčovému požadavku 7 na „přiměřená a účinná opatření proti podvodům“. Ačkoli tento klíčový požadavek neodkazuje na politiku boje proti podvodům jako takovou, ale na potřebu provést sebehodnocení vedoucí k cíleným kontrolám, doplňuje i další aspekty kromě posouzení zjištěných rizik podvodu a vyjasňuje, jaký postoj by programové orgány měly proti podvodům zaujmout.

Souhrnná odpověď Komise k bodům 20 a 21:

Zprv, Komise se domnívá, že členské státy přijaly řadu opatření k plnění pokynů a svých povinností stanovených tímto nařízením. Jedním ze závěrů externí studie o opatřeních proti podvodům ve členských státech zadané Komisí je, že úsilí Komise řešit podvody a korupci vyvolalo řadu změn na úrovni členských států a vedlo k strukturovanějšímu a systematictějšímu přístupu. Zejména posuzování rizika podvodu podle kritérií stanovených ve vzoru pomohlo více se zaměřit na rizika podvodu a korupce a vytvořilo jasné vazby mezi zjištěnými riziky a konkrétními zmírňujícími opatřeními (citovaná externí studie, s. 49).

Zadruhé, kombinaci nedostatků u klíčového požadavku 7 a dalších zbytných klíčových požadavků lze definovat jako „vážné nedostatky na úrovni celkového systému řízení a kontroly“, které proto mohou vést k přerušení lhůty pro platbu nebo finanční opravě. V tomto kontextu klíčový požadavek 4 „*Adekvátní řídicí kontroly*“ a 16 „*Adekvátní audit operací*“ fungují jako kontroly ke zmírňování rizik, protože umožňují odhalování možných podvodů. Nedodržení jednoho aspektu systému řízení a kontroly spojeného s finančním dopadem na legalitu a správnost související transakce či transakcí má za následek přerušení platby či finanční opravy Komise. Komise se proto domnívá, že právní

rámec na období 2014–2020 byl zavedením povinnosti přijmout účinná a přiměřená opatření proti podvodům jasně posílen, i když neexistuje žádný zákonný požadavek na formální politiky boje proti podvodům.

Základních podmínek je méně a více se zaměřují na konkrétní cíle dotčeného fondu. Jakmile jsou splněny, mají orgánům členských států umožnit začít s prováděním fondů. Cílem opatření proti podvodům je minimalizovat rizika a musejí procházet pravidelným přezkumem. Proto není vhodné začlenit opatření proti podvodům mezi základní podmínky.

Souhrnná odpověď Komise k bodům 22 až 23a:

Praktický nástroj Komise připravený k použití pro hodnocení rizika podvodu, který zmiňuje EÚD, umožňuje vytvořit systematický přístup k posuzování rizika ve všech členských státech pro všechny programy.

Externí studie o opatřeních proti podvodům zmiňovaná EÚD potvrdila skutečnost, že řídicí orgány nyní posuzují rizika podvodu v souladu s požadavky kontrolního rámce na období 2014–2020, určují připravenost stávajících vnitřních kontrol k řešení rizik spojených s různými scénáři podvodů a identifikují oblasti, kde jsou nutné dodatečné kontroly. Nové požadavky vedly k strukturovanějšímu přístupu k posuzování rizika podvodu.

Komise také vytvořila praktické prezentace o používání svého doporučeného nástroje pro hodnocení rizika během seminářů zaměřených na zvyšování povědomí o boji proti podvodům/korupci v letech 2014 až 2015, které pokrývají 15 členských států (BG, RO, IT, SK, CZ, HR, LV, HU, MT, SI, LT, ES, PL, PT, EE). Dále byl tento nástroj v roce 2015 představen všem členským státům v rámci školení o systému pro řízení nesrovnalostí (IMS). Komise souhlasí se závěry EÚD, že členské státy využily model navržený Komisí.

Komise bude nadále podporovat orgány členských států, aby zlepšovaly svou správní kapacitu v rámci boje proti podvodům. V tuto chvíli se plánuje nový školicí modul pro odborníky (ve spolupráci s EIPA) o ***Zjišťování a prevenci podvodů v ESI fondech na období 2014–2020*** a následná studie, která by měla vycházet z výstupů inventarizační studie.

Souhrnná odpověď Komise k bodům 24 a 25:

Komise zastává názor, že řídicí orgány obecně zaujímají proaktivnější přístup k posuzování rizika podvodů.

Názor Komise je podepřen externí studií, podle které „byly u většiny OP (40) orgány při tvorbě svých posouzení rizika podvodů aktivní“, „převážná většina posouzení rizik podvodů podle vzoru poskytnutého Komisí (76 %) byla vyplněna srozumitelně, 14 % pouze částečně a 8 % obsahovalo pouze základní informace. Dvě posouzení rizika podvodů s nejméně informacemi pocházela z OP, u kterých byl zaujat pasivní přístup“. Studie také došla k závěru, že „... některé orgány dále rozšířily sebehodnocení rizika podvodů na další formy rizik..., zatímco hodnocení jiných ŘO byla více rozčleněná“. Dále řídicí orgány u svých zaměstnanců zaznamenaly zvyšující se povědomí o důležitosti posuzování rizik podvodů a zlepšování IT systémů používaných pro prevenci a odhalování podvodů.

Podle pokynů Komise začíná boj proti podvodům u sebehodnocení založeného na vědomostech řídicích orgánů o daném prostředí a jeho specifických rizicích podvodů i na obecně známých a opakujících se formách podvodů. Komise doporučuje týmu pro sebehodnocení, aby se do procesu zapojili nejvýznamnější aktéři, což by mohlo zahrnovat různá oddělení řídicího orgánu (ŘO) i certifikačního orgánu (CO) a provádějících subjektů (PS). Využití koordinačních služeb pro boj proti podvodům (AFCOS) a dalších specializovaných subjektů zůstává na uvážení řídicích orgánů (bod 3.2). Auditní orgán (AO) bude celý proces kontrolovat, aniž by v něm byl jakkoli přímo zapojen. V souvislosti s posouzením rizika podvodu dále externí studie potvrzuje, že „zapojení

různých orgánů do činností v oblasti boje proti podvodům (ŘO, PS, AO, CO, AFCOS a donucovacích orgánů) vede k lepší koordinaci činností v této oblasti a snižuje riziko podvodů“.

26. Posuzování rizika podvodu se provádí po celou dobu provádění programu a je třeba jej průběžně vylepšovat a měnit.

První odrážka: Model míry jistoty na období 2014–2020 vychází z kontroly řídicího orgánu auditním orgánem prostřednictvím systémových auditů a auditů operací, které vedou k hodnocení každého klíčového požadavku na systémy řízení a kontroly, včetně klíčového požadavku 7 týkajícího se konkrétně opatření proti podvodům. V případě Bulharska auditní orgán odhalil jistá rizika podvodu a příslušný řídicí orgán přijal přiměřené kroky k nápravě situace. Celkový systém tedy fungoval správně, tak aby byla zajištěna spolehlivější opatření proti podvodům.

Druhá odrážka: Komise projedná s francouzskými orgány jakékoli možné kroky ke zvýšení povědomí a zlepšení posouzení s dotčenými řídicími orgány a auditními orgány v rámci příslušných výročních setkání.

Třetí odrážka: Příklad Španělska ukazuje, že řídicí orgán přistupuje ke svým povinnostem souvisejícím s opatřeními proti podvodům a kontrolou zprostředkujících subjektů vážně. Prostřednictvím nařízeného hodnocení mohl řídicí orgán doporučit kroky k úpravě zjištěných slabých stránek, jimiž se následně zabývalo oddělení interního auditu řídicího orgánu.

Pátá odrážka: Útvary Komise předložily Maďarsku doporučení pro audit s cílem dále zlepšit opatření proti podvodům. Maďarské řídicí orgány by například měly zajistit, aby postupy ověření ve fázích výběru a řídicí kontroly zahrnovaly přiměřená opatření proti podvodům včetně přizpůsobení IT subsystému.

Komise tedy očekává, že se posuzování rizik v Maďarsku zlepší.

27. Je třeba poznamenat, že od členských států se očekává zavedení opatření proti podvodům, která zohledňují zásadu proporcionality. Tato opatření mohou být vždy zlepšována na základě odhalených podvodů a nově zjištěných rizik, měla by však zůstat přiměřená zjištěnému riziku.

Podle externí inventarizační studie jsou zavedená opatření proti podvodům obecně zjištěným rizikům přiměřená, a to i s ohledem na skutečnost, že některé orgány mohou v rámci svého sebehodnocení některá rizika podceňovat. Dále řídicí orgány v reakci na zjištěná rizika navrhly svoje vlastní zmírňovací opatření nad rámec návrhů Komise, což naznačuje, že se otázkou, jak nejlépe se zjištěnými riziky bojovat, zabývaly.

29. Komise řídicím orgánům doporučuje, aby zaujaly proaktivní, strukturovaný a cílený přístup k řízení rizik podvodů. V souladu se zásadou proporcionality zakotvenou v právních předpisech musí být opatření založená na riziku zároveň nákladově efektivní.

Souhrnná odpověď Komise k bodům 30 až 32:

Podle pokynů Komise Hodnocení rizika podvodu a účinná a přiměřená opatření proti podvodům se preventivní metody nejčastěji zakládají na propracovaném systému vnitřních kontrol spojených s proaktivním, strukturovaným a cíleným posuzováním rizika podvodu. V boji proti podvodům a odmítání využití příležitostí k páčání podvodů mohou být také velmi užitečná odborná školení, činnosti zvyšující povědomí, vytváření „etické“ kultury (kodex chování, zveřejnění vize či cílů) a jasné rozdělení povinností (při realizaci systému řízení a kontroly, který účinně bojuje proti podvodům). Kromě výše zmíněného Komise dále navrhuje další zmírňující opatření pro konkrétní oblasti (střet zájmů, zadávání veřejných zakázek, dvojí financování), která podle externí studie téměř všechny orgány členských států zahrnuté do zkoumaného vzorku ve svých mechanismech prevence podvodů využívají. Navíc studie došla k závěru, že některé členské státy kromě opatření navržených Komisí vytvořily i vlastní opatření pro prevenci podvodů.

Dále Komise zkoumá nové inovativní způsoby prevence korupčních praktik v souvislosti s projekty financovanými fondy EU s cílem zajistit, aby byly peníze daňových poplatníků využívány efektivně a transparentně, jako například pilotní dohody o integritě zmiňované Účetním dvorem v rámečku 1.

V posledních letech také Komise vydala zvláštní dokumenty k posílení prevence podvodů, většinu z nich pod záštitou Poradního výboru pro koordinaci boje proti podvodům (COCOLAF). Například:

- „Podvody v oblasti zadávání veřejných zakázek – soubor varovných signálů a osvědčených postupů“ (2017) (*Fraud in Public Procurement, A collection of Red Flags and Best Practices*),
- „Pokyny k vnitrostátním strategiím boje proti podvodům“ (2014 a 2016) (*Guidelines on National Anti-Fraud Strategies*),
- „Identifikace střetu zájmů při zadávání veřejných zakázek týkajících se strukturálních opatření. Praktický průvodce pro vedoucí pracovníky“ (2013) (*Identifying conflicts of interests in public procurement procedures for structural actions, A practical guide for managers*),
- „Přehled anonymizovaných případů – strukturální opatření“ (2012) (*Compendium of anonymised cases – Structural Actions*).

33. Prevence a odhalování podvodů jsou vzájemně propojeny. Odhalování je skutečně součástí běžných kontrol využívaných u všech programů na úrovni řídicích orgánů (řídicí kontroly) i auditních orgánů (audity a kontroly).

Externí studie potvrdila, že řídicí orgány vytvořily dodatečné kontroly, které doplňují kontroly doporučené Komisí na období 2014–2020. Zahrnují opatření přispívající k odhalování podvodů, jako například:

- „Komisi odborníků na veřejné zakázky“, na kterou se mohou uchazeči obrátit, pokud se domnívají, že v rámci řízení došlo k chybám,
- rozpočty stanovené předem na základě průzkumu trhu, které nejsou zveřejňovány (manipulace při zadávání veřejných zakázek),
- používání IT nástrojů pro identifikaci dvojitého žádosti (manipulace s náklady a kvalitou),
- spolupráce s orgány pro zadávání veřejných zakázek nebo s orgány pro hospodářskou soutěž (kartelové dohody mezi uchazeči o veřejnou zakázku),
- mechanismus podávání stížností příjemců.

Možnosti, které nabízejí stávající dostupné nástroje pro vytěžování dat, jako je Arachne, již některé programové orgány využívají systematictější způsobem, například jako nástroj pro měření a odhalování rizika v rámci zadávání a udělování zakázek pro kontrolu podniků, které jsou možnými příjemci, jejich skutečných majitelů a obchodních partnerů, s cílem posoudit možné střety zájmů a rizika dvojího financování, identifikovat varovné signály a zvýšit efektivnost a účinnost řídicích kontrol.

Ve zprávě PIF z roku 2017 Komise dále členským státům doporučila, aby využívaly potenciál analýzy rizik (ve smyslu kontrol zaměřených na rizikové profily projektů, které mají být navrženy a přizpůsobeny na základě důkladných posouzení) s cílem zvýšit svou proaktivitu v oblasti odhalování.

Souhrnná odpověď Komise k bodům 34 a 35:

Neexistence bezpečných kanálů pro oznamování porušení předpisů byla zdrojem významných obav vznesených v rámci veřejné konzultace Komise v roce 2017.

Současný návrh směrnice o oznamovatelích zahrnuje interní a externí kanály pro oznamování zajišťující důvěrnost ve všech subjektech soukromého a veřejného sektoru po celé EU.

Navrhovaná směrnice vyžaduje, aby: i) právní subjekty v soukromém a veřejném sektoru, ii) příslušné orgány a iii) členské státy poskytovaly snadno přístupné informace o kanálech pro oznamování, ochraně, podmínkách využití dostupné ochrany a prostředků nápravy, čímž se zvýší právní jistota oznamovatelů. Navíc návrh stanoví, že oznamovatelé mají nárok na ochranu, pokud měli při oznamování oprávněné důvody se domnívat, že oznamované informace spadají do oblasti působnosti této směrnice. Tato záruka zajišťuje, aby oznamovatelé neztratili ochranu ani v případě, že se nakonec ukáže, že oznámení nespadá do oblasti působnosti směrnice (například pokud se porušení týkalo vnitrostátních a nikoli unijních prostředků).

Změny, které nyní spolunormotvůrci projednávají, s ohledem na zvyšování povědomí výslovně stanoví, že anonymní oznamovatelé jsou chráněni i v případě, že je jejich totožnost následně odhalena a splňují podmínky na ochranu stanovené v návrhu.

Souhrnná odpověď Komise k bodům 36 a 37:

Nástroj pro měření rizika Arachne může zefektivnit výběr, řídicí kontroly a audit projektů a dále posílit zjišťování, prevenci a odhalování podvodů. Účinné používání nástroje Arachne představuje osvědčený postup pro identifikaci varovných signálů a zacílení opatření pro boj proti podvodům a mělo by být zohledněno při posuzování vhodnosti stávajících kontrol v oblasti prevence a odhalování. Ve zprávě PIF z roku 2015 a následných zprávách PIF Komise výslovně doporučila členským státům, aby více používaly IT nástroje pro měření rizik (konkrétně Arachne) a analýzu rizik, a zdůraznila důležitost boje proti podvodům.

Možnosti, které nabízejí stávající dostupné nástroje pro vytěžování dat, jako je Arachne, již některé programové orgány využívají systematictější způsobem, například jako nástroj pro měření a odhalování rizika v rámci zadávání a udělování zakázek pro kontrolu podniků, které jsou možnými příjemci, jejich skutečných majitelů a obchodních partnerů, s cílem posoudit možné střety zájmů a rizika dvojího financování, identifikovat varovné signály a zvýšit efektivnost a účinnost řídicích kontrol.

Viz rovněž odpověď Komise k bodu 33.

37.

První odrážka: Útvary Komise v únoru 2019 zorganizovaly setkání s řeckými orgány, aby se vyjasnil jejich postoj k začlenění nástroje Arachne do systému řízení a kontroly řeckých programů. Ze setkání vyplynulo, že nástroj Arachne by mohl doplňovat nástroje vytvořené interně řeckými programovými orgány, a proto je třeba na tomto aspektu společně s Komisí dále pracovat, aby byl nástroj Arachne do systému řízení a kontroly začleněn.

Druhá odrážka: Komise systematicky podporuje členské státy, aby pravidelně aktualizovaly operační údaje s cílem využívat plný potenciál nástroje pro vytěžování dat Arachne. V souvislosti se čtyřmi členskými státy kontrolovanými EÚD zaznamenala Komise zvyšující se počet aktivních uživatelů nebo počet OP pokrytých nástrojem Arachne.

Třetí odrážka: Nástroj Arachne mohou vyšetřující subjekty v určitých případech využívat, s tím, že musí být respektovány právní předpisy o ochraně údajů.

38. Komise i nadále navštěvuje programové orgány s cílem propagovat výhody a funkce nástroje pro vytěžování dat Arachne. Současně také Komise zkoumá možnost dalšího zacílení na rizikové oblasti, a to buď odstraněním (zastaralých) ukazatelů, nebo vytvořením nových ukazatelů, např. ukazatele potvrzujícího, že je podnik skutečně malým a středním podnikem.

Některé členské státy se nesprávně domnívají, že užitečnost tohoto nástroje závisí na počtu OP, které pravidelně nahrávají a aktualizují údaje.

Užitečnost nástroje Arachne se však odvíjí od vkládání pravidelně aktualizovaných údajů o programech ze strany orgánů. Interní údaje OP jsou následně nástrojem Arachne zpracovány a

podrobeny křížové kontrole oproti údajům o podnicích v Evropě a ve světě, které pocházejí z externích databází.

Souhrnná odpověď Komise k bodům 40 a 41:

Boj proti podvodům je kontinuální proces, který začíná zavedením posuzování rizika podvodů a zmírňujících opatření. Auditní orgány členských států musí systematicky přezkoumávat realizaci účinných a přiměřených opatření proti podvodům na úrovni zprostředkujících subjektů v rámci svých systémových auditů (na základě klíčového požadavku 7 se posuzuje vhodnost takových opatření).² Navíc realizaci opatření proti podvodům kontroluje i Komise.

Výsledky auditů dosud provedených Komisí a vnitrostátními orgány prozatím ukazují, že u 100 OP z 263 kontrolovaných OP byla zavedena dobře fungující opatření proti podvodům, u 152 OP opatření proti podvodům fungují dobře, ale vyžadují určitá zlepšení, a u 11 OP tato opatření vyžadují významná zlepšení.

Účinnost kroků k prevenci podvodů je složitě měřitelná, zejména v prvních rocích jejich realizace, protože se váže na množství výdajů vynaložených na místě a jejich certifikaci Komisí.

Odhalování podvodů lze sledovat, ale k měření jeho účinnosti by bylo zapotřebí porovnat jej s celkovým výskytem podvodů, včetně těch neodhalených, který je neznámý. Jak však již Komise uvedla ve své odpovědi na zvláštní zprávu č. 1/2019, neexistuje žádná nákladově efektivní metoda odhadování neodhalených podvodů, která by byla dostatečně spolehlivá a obhajitelná pro účely politiky založené na důkazech. Účinnost odhalování podvodů navíc závisí na exogenních faktorech.

Komise vyzývá členské státy, aby při vytváření akčních plánů pro nakládání se zjištěnými chybami a riziky využívaly zjištění auditních orgánů. Navíc kdykoli je v systému řízení a kontroly OP odhalena chyba/riziko, zasahují řídicí orgány a ústřední orgány a přezkoumávají procesní pravidla pro příslušné kontrolní činnosti. Ve výroční analýze rizik podvodů tudíž nejsou uváděny chyby zjištěné v průběhu roku.

43. Je třeba poznamenat, že model míry jistoty na období 2014–2020 byl významně posílen v rámci odpovědnosti členských států, což by společně s novým požadavkem na opatření proti podvodům stanoveným v čl. 125 odst. 4 nařízení (EU) č. 1303/2013 (nařízení o společných ustanoveních) mohlo vysvětlovat trend popisovaný EÚD.

Souhrnná odpověď Komise k bodům 44 a 45:

Ve zprávě PIF z roku 2017 Komise zveřejnila svou vlastní analýzu „důvodů pro provádění kontroly“ (strukturované pole), které vedly k odhalení podvodů v programovém období 2007–2013. Výsledky jsou podobné a doplňují se.³ Přesto Komise z této analýzy vyvozuje rozdílné závěry. Vyšší podíl odhalených podvodů ze strany vyšetřujících orgánů a orgánů činných v trestním řízení je zdůrazňován od zprávy PIF z roku 2014⁴ a podle analýzy Komise souvisí s účinností vyšetřování a dobrými vyšetřovacími schopnostmi dotčených orgánů.

46. Nařízení Rady (EU) 2017/1939, kterým se v rámci posílené spolupráce zřizuje úřad EPPO (Úřad evropského veřejného žalobce), ukládá všem příslušným orgánům povinnost informovat Úřad evropského veřejného žalobce o všech případech podvodů s dopadem na finanční zájmy EU⁵. Jsou mezi nimi zahrnuty i řídicí orgány.

² V pokynech Komise se uvádí: „V závislosti na výsledcích těchto auditů a na zjištěném riziku prostředí z hlediska podvodů mohou být následné audity prováděny tak často, jak bude zapotřebí.“ Doporučuje se cílený a přiměřený přístup.

³ Viz SWD(2018) 386 final 2/2, bod 4.3, s. 86–88.

⁴ Viz COM(2015) 386 final, bod 4.2.2, s. 23.

⁵ Úř. věst. L 283, 31.10.2017, s. 1.

Navíc úřad OLAF bude v souladu s nařízením č. 883/2013 i nadále hrát zásadní roli v boji proti podvodům, korupci i jinému protiprávnímu jednání ohrožujícímu finanční zájmy Unie ve všech členských státech.

Dále ustanovení o hlášení nesrovnalostí včetně podvodů v právních předpisech pro jednotlivá odvětví ukládají členským státům povinnost informovat Komisi o výsledcích jakýchkoli řízení souvisejících s podvody.

Výše zmíněné povinnosti platí také pro řídicí orgány.

Komise dále doporučila začlenit opatření proti podvodům do rámce vnitrostátních strategií boje proti podvodům⁶. Po tomto doporučení vydala Komise „*Obecné pokyny k vnitrostátním strategiím boje proti podvodům*“⁷. Vnitrostátní strategie boje proti podvodům podporují spolupráci a koordinaci jakožto klíčové prvky ochrany finančních zájmů EU.

Souhrnná odpověď Komise k bodům 47 až 48:

Jakékoli použití údajů hlášených v systému pro řízení nesrovnalostí (IMS) zohledňuje skutečnost, že hlášené údaje mohou být neúplné. To je také jasně uvedeno v několika zprávách PIF a doprovodné „Metodice statistické analýzy ohlášených nesrovnalostí.“⁸ Hlášení odhalených podvodných nesrovnalostí souvisí s účinností systému, protože implikuje spolupráci mezi subjekty a orgány v této oblasti. Na základě těchto domněnek Komise opakovaně vyjádřila své pochybnosti o spolehlivosti údajů získaných členskými státy, které hlásí velmi nízké počty podvodných nesrovnalostí.

49. Zprávy PIF se rovněž zabývaly problematikou odlišných výkladů definice podvodu v EU. Někdy rozdílné výklady vycházejí z odlišných právních systémů a rozdílného vnímání určitého chování (např. střet zájmů je v některých zemích považován za trestný čin, zatímco v jiných nikoli, a podle toho je hlášen). Komise navrhovala tyto definice harmonizovat ve směrnici PIF, ale tato směrnice v podobě, v níž byla přijata EP a Radou, neobsahuje definice všech příslušných trestných činů, ačkoli poskytuje hlubší harmonizaci hlavních trestných činů v oblasti ochrany finančních zájmů.

50. Komise se domnívá, že zjištění EÚD, podle kterého řídicí orgány v Maďarsku řádně nenahlašují podezření z podvodu, která jsou vyřešena před certifikací Komisi, jsou hlavně otázkou mylného výkladu ustanovení o hlášení ze strany členského státu. Jakmile jsou „podezření z podvodu“ jednou nahlášena, nesmějí být z IMS stažena, ani pokud již nejsou Komisi předkládány výdaje, přičemž právě k takové situaci mohlo dojít v Maďarsku. Komise upozorní maďarské orgány na správné použití dotčeného ustanovení.

51. Komise si je vědoma, že okamžik, kdy je nesrovnalost hlášena, se mezi různými členskými státy, a dokonce i v rámci nich, může lišit. Pro tento účel byla v roce 2017 dokončena „Příručka o hlášení nesrovnalostí“ (*Handbook on the reporting of irregularities*), připravená ve spolupráci s odborníky na vnitrostátní úrovni⁹. Neupravuje veškeré možné situace, ale jistě v tomto ohledu zajistí konzistentnější přístup. Byla přijata před příliš krátkou dobou, aby se mohla projevit již na údajích zkoumaných EÚD.

V zájmu vyřešení tohoto problému však Komise ve svých zprávách PIF sleduje víceletou analýzu, která v rámci politiky soudržnosti zahrnuje celá programová období, čímž zmírňuje dopad zpožděných hlášení.

⁶ Viz zpráva PIF z roku 2014 – COM(2015) 386 final ze dne 31.7.2015, doporučení 1, s. 30.

⁷ Ares(2016)6943965 ze dne 13.12.2016), vytvořené v rámci podskupiny výboru COCOLAF pro prevenci podvodů ve spolupráci s vnitrostátními odborníky.

⁸ Viz SWD(2016) 237 final, bod 2.4.

⁹ ARES(2017)5692256 ze dne 21.11.2017.

Souhrnná odpověď Komise k bodům 53 a 54:

Kdykoli dojde k vývoji v případě v systému IMS, měly by a musí orgány podávající hlášení aktualizovat související informace. Údaje mohou být v určitém časovém okamžiku nepřesné nebo zastaralé, ale následně musejí být opraveny. IMS je „živý systém“, který navzdory svým nedokonalostem představuje nejúplnější systém dostupný k dnešnímu dni.

Komise pravidelně orgánům podávajícím hlášení připomíná, že mají kontrolovat kvalitu hlášených informací a v případě potřeby je aktualizovat.

Hodnocení finančního dopadu podvodů zůstává v mnoha ohledech kontroverzním aspektem. Komise bude i nadále pomáhat vnitrostátním orgánům, ale rozdíly ve výkladu pravděpodobně úplně nezmizí.

55. Nízký počet podvodných nesrovnalostí hlášených některými členskými státy může být důsledkem mnoha různých proměnných, včetně úrovně kontroly finančních prostředků EU a jejich podíl v porovnání s celkovými veřejnými investicemi v daném členském státě.

Nedostatečného hlášení ve Francii si je Komise vědoma a již se jím zabývaly předchozí zprávy PIF, které obsahovaly konkrétní doporučení pro daný členský stát (a další).

Viz rovněž odpovědi Komise k bodům 47–48 a 53–54 výše.

Souhrnná odpověď Komise k bodům 56 a 57:

Míra odhalení podvodů měří finanční dopad odhalených a nahlášených podvodných nesrovnalostí týkajících se plateb.

Navzdory zmiňovaným nedostatkům, kterých si je Komise plně vědoma, je systém IMS jediným nástrojem, který umožňuje analyzovat podvody odhalené a nahlášené členskými státy na úrovni EU.

Na základě těchto analýz a s přihlédnutím k omezením tohoto systému vyvozuje Komise konkrétní závěry týkající se rizik spojených s konkrétními oblastmi politiky a v souvislosti s úsilím při odhalování a přístupu k hlášení v daných členských státech.

V rámci své revidované strategie boje proti podvodům, při níž se spolehne na vylepšený systém IMS, se Komise snaží vylepšit svou analýzu založenou na dodatečných prvcích, zejména vytvářením profilů zemí s cílem lépe pochopit rozdíly při odhalování a hlášení mezi jednotlivými členskými státy.

Jak již bylo uvedeno ve zvláštní zprávě EÚD č. 01/2019, neměla by být absence silné korelace mezi oznámenými mírami odhalení podvodů a vnímáním korupce přeceňována. Korupce je jedním z mnoha způsobů podvodné aktivity, prostřednictvím kterého jsou páčány podvody týkající se rozpočtu EU.

59. V pokynech Komise k hodnocení rizika podvodu se v bodě 4.3.3 uvádí, že „*řídící 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*“. Ty by se měly odrážet v instrukcích pro řízení a kontrolu, přičemž konkrétní podobu systému lze zpravidla najít v popisu systému řízení a kontroly pro každý program.

Komise ve své zprávě PIF z roku 2014 zmapovala plnění vnitrostátních povinností¹⁰. V roce 2014 pouze čtyři členské státy (Spojené království, Irsko, Švédsko a Dánsko) ve svých odpovědích na dotazník týkající se dané části zprávy podle článku 325 SFEU uvedly, že jejich úřední osoby nemají

¹⁰ (SWD(2015) 154 final, bod 3.2, s. 57–61).

povinnost informovat orgány činné v trestním řízení / donucovací orgány o možných případech podvodů¹¹.

Již nařízení, kterým se zřizuje EPPO, stanoví povinnost ohlášení pro všechny příslušné orgány (článek 24), což bude zahrnovat řídicí orgány, jakmile úřad EPPO vznikne (nejdříve v listopadu 2020). V Řecku má každý řídicí orgán povinnost informovat koordinační službu pro boj proti podvodům (AFCOS) o každém podezření z podvodu, a pro každý řídicí orgán proto byla jmenována styčná osoba pro komunikaci s koordinační službou pro boj proti podvodům. Zároveň byl do řecké pobočky koordinační služby proti podvodům vyslán státní zástupce. Komise bude monitorovat, zda tento systém umožňuje efektivní komunikaci mezi řídicími orgány a koordinační službou pro boj proti podvodům.

Ve Španělsku mají podle vnitrostátního práva úřední osoby pracující ve veřejné správě povinnost hlásit veškeré případy podezření z podvodu.

60. Komise je názoru, že analýza důvodů, proč řídicí orgán zamítl případ podezření z podvodu, je sdílenou odpovědností. Útvary, které tyto případy analyzují a vyšetřují, by měly řídicím orgánům nabídnout zpětnou vazbu na provedené zkoumání a důvody, proč nezahájily vyšetřování.

Koordinační služby pro boj proti podvodům by v tomto ohledu mohly hrát významnější roli, aby se zajistila lepší koordinaci mezi řídicími orgány a státním zástupcem. Podobné ujednání existuje například v Bulharsku (viz nejnovější roční akční plán, přijatý dne 24. ledna 2019 – <http://www.afcos.bg/bg/node/227>) a v Řecku (kde je koordinační služba pro boj proti podvodům zapojena do systému řízení stížností).

62. Komise a členské státy musí v první řadě chránit rozpočet EU. K tomu dochází například stažením neoprávněných výdajů z programů spolufinancovaných EU programovými orgány. Příslušné soudní řízení však může dále pokračovat na vnitrostátní úrovni a zpětné získání prostředků od pachatelů může trvat delší čas v závislosti na výsledku řízení, které se může protáhnout až na několik let. Proto je z pohledu správní účinnosti a právní jistoty rozpočtu EU výhodnější dotčené částky okamžitě stáhnout ze spolufinancovaných operačních programů, zatímco členský stát bude postupovat v nezbytném soudním řízení na vnitrostátní úrovni. Navíc Komise nemá žádné právní prostředky, aby po členských státech mohla požadovat zahájení takového soudního řízení nebo zpětné získání prostředků od pachatele, jakmile byly výdaje staženy a v důsledku tak již nejsou součástí programu spolufinancovaného EU.

Souhrnná odpověď Komise k bodům 63, 64 a rámečku 3:

Na základě bodu 4.4 pokynů k hodnocení rizika podvodu Komise členským státům pravidelně připomíná jejich povinnosti týkající se možných horizontálních dopadů i jediného zjištěného případu podvodu. Některé členské státy skutečně posuzují dopady možných případů podvodů na své systémy a používají nápravná opatření.

Souhrnná odpověď Komise k bodům 66 a 67:

Podle platných ustanovení nařízení č. 883/2013 je úlohou koordinačních služeb pro boj proti podvodům (AFCOS) napomáhat účinné spolupráci a výměně informací s úřadem OLAF. Organizace a pravomoci koordinačních služeb pro boj proti podvodům jsou však rozhodnutím každého členského státu. Vzhledem k tomu, že nařízení č. 883/2013 se týká vyšetřování úřadu OLAF, je úloha koordinačních služeb pro boj proti podvodům, definovaná v čl. 3 odst. 4., omezena na spolupráci při vyšetřování a nezahrnuje úkoly jako monitorování hlášení podvodů nebo koordinaci práce všech dotčených stran na vnitrostátní úrovni. Komise by však mohla podpořit posílení role koordinačních služeb pro boj proti podvodům.

¹¹ Viz SWD(2015) 154 final, bod 3.2, s. 57–61.

Komise v roce 2013, krátce po vstupu nařízení č. 883/2013 v platnost, vydala pokyny, v nichž vyzvala členské státy, aby zvážily možnou širší roli koordinační služby pro boj proti podvodům tím, že by jí v této oblasti svěřily další úkoly. Záměrem bylo podpořit členské státy při zřizování jejich koordinačních služeb pro boj proti podvodům v období 2013–2014, přičemž pokyny nebyly pro členské státy závazné.

69. Hodnocení nařízení o úřadu OLAF ukázalo, že zřízení koordinačních služeb pro boj proti podvodům přineslo jednoznačné zlepšení ve spolupráci a výměně informací mezi úřadem OLAF a členskými státy, ale zároveň konstatovalo i prostor pro další zlepšování.

Ačkoli byly uznány rozdíly mezi koordinačními službami pro boj proti podvodům, objevily se rozcházející se názory (zejména mezi jednotlivými koordinačními službami) ohledně potřeby dále sbližovat jejich role a pravomoci.

70. Ačkoli Komise souhlasí, že by byla žádoucí větší jednotnost mezi koordinačními službami pro boj proti podvodům v různých členských státech, v tuto chvíli musí o jakýchkoli změnách rozhodnout spolunormotvůrci.

Návrh Komise na změnu nařízení o úřadu OLAF, který nyní prochází legislativním procesem, již představuje významné zlepšení oproti současné situaci v několika ohledech.

Zprvė navrhuje (článek 12a) dále upřesnit úlohu koordinačních služeb pro boj proti podvodům v členských státech v rámci podpory úřadu OLAF, zejména zavedením povinnosti dosáhnout výsledku, aby byla úřadu OLAF poskytnuta pomoc, kterou potřebuje pro svá vyšetřování, buď přímo koordinační službou pro boj proti podvodům, nebo jiným orgánem.

Ačkoli návrh nezavádí harmonizaci v oblasti organizace a pravomocí koordinační služby pro boj proti podvodům, stanoví, že by měla „poskytovat“, „získat“ nebo „koordinovat“ pomoc požadovanou úřadem OLAF.

Zadruhé návrh stanoví právní základ pro horizontální spolupráci mezi koordinačními službami pro boj proti podvodům, který v současnosti v právní úpravě provozu koordinačních služeb pro boj proti podvodům chybí.

71. Ačkoli Komise souhlasí, že informace o statusu a statistikách případů by byly užitečné pro účinnou koordinaci boje proti podvodům, stávající právní mandát koordinační služby pro boj proti podvodům, definovaný v čl. 3 odst. 4. nařízení č. 883/2013, nevyžaduje přístup ke statistikám o počtu a stavu případů vyšetřovaných příslušnými vnitrostátními orgány.

72. Platné nařízení o úřadu OLAF č. 883/2013 nestanoví koordinační službě pro boj proti podvodům povinnost disponovat úplným přehledem vyšetřování vedených příslušnými vnitrostátními orgány, která se týkají finančních prostředků EU v daném členském státě.

73. Viz souhrnná odpověď Komise k bodům 47 a 48.

74. Komise souhlasí, že k ochraně finančních zájmů EU by členské státy měly zavést náležité koordinační mechanismy, které různým aktérům umožní vyměňovat si informace o přijatých a plánovaných opatřeních a doporučeních vedoucích ke zlepšení.

75. Úřad OLAF vyzývá členské státy, aby vytvořily síť koordinačních služeb pro boj proti podvodům s cílem zlepšit koordinaci boje proti podvodům na vnitrostátní úrovni.

76. Zásahy na úrovni státního zastupitelství nejsou v pravomoci Komise; Komise přesto trvá na potřebě spolupráce mezi subjekty odpovědnými za řízení finančních prostředků EU, audit, prevenci podvodů a dalšími příslušnými vnitrostátními subjekty, jako například státním zastupitelstvím. V této souvislosti Komise vyžaduje informace o přijatých a plánovaných opatřeních k tomu, aby byly intervence spolufinancované ESI fondy prováděny pravidelně, účinně a efektivně.

Viz odpovědi Komise k bodům 46 a 75.

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

80. Komise plně podporuje přijetí vnitrostátních strategií boje proti podvodům členskými státy v rámci jejich boje proti podvodům. Bez ohledu na neexistenci zákonné povinnosti přijalo vnitrostátní strategii proti podvodům dobrovolně deset členských států a jeden členský stát svou stávající strategii aktualizuje.

Pokyny Komise Hodnocení rizika podvodu a účinná a přiměřená opatření proti podvodům z roku 2014 zahrnují vzor prohlášení o politice boje proti podvodům na programové úrovni, jehož smyslem je upozornit příjemce a veřejnost, že programové orgány mají nulovou toleranci vůči podvodům, a sdělit jim, jak hodlají proti podvodům bojovat.

Komise také dále odkazuje na své pokyny k hodnocení klíčových požadavků na systémy řízení a kontroly, zejména na hodnotící kritérium 7.3 ve vztahu ke klíčovému požadavku 7 na „přiměřená a účinná opatření proti podvodům“. Ačkoli se tento klíčový požadavek nevztahuje na politiku boje proti podvodům jako takovou, ale na potřebu provést sebehodnocení vedoucí k cíleným kontrolám zjištěných rizik podvodu, vyjasňuje, jaký postoj by orgány odpovědné za programy měly k podvodům zaujmout. Nedodržení může za jistých podmínek (tj. v kombinaci s dalšími slabými místy) vést k přerušení plateb a k finančním opravám Komise.

Doporučení 1 – Vypracovat formální strategie a politiku boje proti podvodům s finančními prostředky EU

a) Komise podotýká, že toto doporučení je určeno členskými státy.

Komise plně podporuje přijetí vnitrostátních strategií boje proti podvodům členskými státy. Komise k tomuto účelu pod záštitou Poradního výboru pro koordinaci boje proti podvodům (COCOLAF) vypracovala pokyny k vnitrostátním strategiím boje proti podvodům.

b) Komise toto doporučení přijímá.

Komise bude i nadále podporovat přijímání vnitrostátních strategií boje proti podvodům členskými státy a poskytovat jim odpovídající pomoc. Nemá však žádný právní základ k tomu, aby mohla po všech řídicích orgánech vyžadovat přijetí formální, samostatné politiky boje proti podvodům na úrovni OP, ale ve svých pokynech jim doporučila tak učinit.

Jasně prohlášení o politice od každého programového orgánu, v souladu s pokyny Komise, je skutečně vhodný nástrojem, jak příjemcům a veřejnosti sdělit, jakým způsobem řídicí orgány hodlají přistupovat k boji proti podvodům. Řídicí orgány, které si přejí jít nad rámec přímých regulatorních požadavků, mohou využít vzor prohlášení o politice boje proti podvodům na programové úrovni poskytnutý v pokynech.

81. Komise důkladně posoudí jakoukoli změnu tohoto druhu předloženou spolunormotvůrcem.

82. Z externí studie o opatřeních proti podvodům, kterou zadala Komise, vyplývá, že pokud je v OP využíván nástroj Komise pro hodnocení rizika podvodu, přístup daného členského státu je lépe formalizován a strukturován a u většiny OP dochází k „sebehodnocení“ rizik podvodů. Řídicí orgány nepoužívaly mechanicky zmírňující opatření navrhované Komisí, ale přidaly některé kontroly, které nebyly mezi předkládanými možnostmi, což naznačuje, že se otázkou, jak nejlépe se zjištěnými riziky bojovat, zabývaly.

83. Opatření proti podvodům, jež se od členských států očekávají, musí být v souladu se zásadou proporcionality. Opatření lze vždy vylepšit na základě odhalování podvodů a nově zjištěných rizik. Externě zadaná studie Komise došla k závěru, že zavedená opatření proti podvodům jsou obecně přiměřená k zjištěným rizikům.

Doporučení 2 – Rozšířit posuzování rizik podvodů zapojením příslušných externích aktérů do procesu

Komise podotýká, že toto doporučení je určeno členskými státy.

Komise podporuje a propaguje spolupráci mezi orgány pro finanční prostředky v rámci politiky soudržnosti a dalšími klíčovými vnitrostátními aktéry v oblasti boje proti podvodům obecně a bude tak činit i nadále, zejména v rámci programů představujících zvláště vysoká rizika nebo programů zahrnujících velké finanční objemy, v souladu se zásadou proporcionality.

84. Podle právního rámce na období 2014–2020 jsou „opatření proti podvodům s přihlédnutím ke zjištěným rizikům“ dodatečným povinným požadavkem na řídicí orgány oproti předchozím obdobím (viz čl. 125 odst. 4 písm. c) nařízení č. 1303/2013). Vedle zmírňujících opatření navrhovaných Komisí v pokynech vytvořily členské státy i vlastní opatření. Dodatečné kontroly v rizikových oblastech probíhají na systémové a projektové úrovni a zahrnují i vyšetřování příslušnými vnitrostátními vyšetřovacími orgány.

85. Odhalování podvodů je skutečně součástí běžných kontrol na místě na úrovni řídicího orgánu i na úrovni auditního orgánu. Skutečnost, že systémové audity se nyní vztahují i na účinná a přiměřená opatření proti podvodům (systémový klíčový požadavek 7), představuje další nástroj pro posuzování adekvátnosti takových opatření, jak ukazují hodnocení auditu podávaná auditními orgány.

Možnosti, které nabízejí stávající dostupné nástroje pro vytěžování dat, jako je nástroj Arachne navržený Komisí, již některé programové orgány využívají systematictější způsobem, například jako nástroj pro měření a odhalování rizika v rámci zadávání a udělování zakázek pro kontrolu podniků, které jsou možnými příjemci, jejich skutečných majitelů a obchodních partnerů, s cílem posoudit možné střety zájmů a rizika dvojího financování, identifikovat varovné signály a zvýšit efektivnost a účinnost řídicích kontrol.

Nástroj Arachne byl v roce 2016 modernizován podle požadavků uživatelů, přičemž aktualizace spočívala ve zdokonalení stávajících funkcí. Je třeba znovu zdůraznit, že jelikož neexistuje žádný právní základ, který by stanovil povinné používání nástroje Arachne, nabízí jej Komise členským státům na dobrovolné bázi a bezplatně. Je na členských státech, aby si zvolily, zda budou používat nástroj Arachne, nebo jiný nástroj, a do jaké míry.

86. Řídicí orgány kladou čím dál větší důraz na opatření k odhalování, např. kartelových dohod mezi uchazeči o veřejnou zakázku prostřednictvím kontrolních opatření, včetně kontrolních seznamů a varovných signálů, spolupráce s orgány pro zadávání veřejných zakázek a s orgány pro hospodářskou soutěž a *ad-hoc* porovnání nákladů.

Větší využívání horkých linek a mechanismů oznamování porušení předpisů je součástí doporučení Komise pro členské státy ve zprávě PIF z roku 2017. Úřad OLAF rovněž poskytuje systém pro oznamování podvodů, což je online nástroj dostupný pro kohokoli, kdo chce předat informace týkající se možné korupce či podvodu. http://ec.europa.eu/anti-fraud/olaf-and-you/report-fraud_cs

Současný návrh směrnice o oznamovatelích zahrnuje interní a externí kanály pro oznamování zajišťující důvěrnost ve všech subjektech soukromého a veřejného sektoru po celé EU.

87. Je třeba poznamenat, že účinnost prevence podvodů je z logiky věci těžko měřitelná a závisí na exogenních faktorech. Odhalování podvodů lze sledovat, ale k měření jeho účinnosti by bylo zapotřebí porovnat jej s celkovým výskytem podvodů, včetně těch neodhalených, který je neznámý. Jak však již Komise uvedla ve své odpovědi na zvláštní zprávu č. 1/2019, neexistuje žádná nákladově efektivní metoda odhadování neodhalených podvodů, která by byla dostatečně spolehlivá a obhajitelná pro účely politiky založené na důkazech. Členské státy musí podvody monitorovat a hlásit a pravidelně přehodnocovat a aktualizovat zjištěná rizika, a v případě potřeby vyvíjet dodatečné a přiměřené kontroly za účelem jejich zmírnění.

Doporučení 3 – Zlepšit opatření pro odhalování podvodů všeobecným používáním nástrojů datové analýzy a podporou používání dalších „proaktivních“ metod odhalování podvodů

a) Komise podotýká, že toto doporučení je určeno členským státům.

Komise podporuje a i nadále bude aktivně propagovat používání jakéhokoli nástroje pro vytěžování dat, zejména nástroje Arachne, programovými orgány. Komise navrhla nástroj Arachne speciálně pro potřeby orgánů odpovědných za programy v rámci politiky soudržnosti a poskytuje jej členským státům bezplatně.

b) Komise toto doporučení přijímá.

V souladu se svou nadcházející revidovanou strategií boje proti podvodům bude Komise i nadále vydávat dokumenty, prostřednictvím kterých bude mezi vnitrostátními orgány, jež jsou odpovědné za provádění politiky soudržnosti, šířit osvědčené postupy.

Mezi takové dokumenty, vydané v posledních několika letech pod záštitou Poradního výboru pro koordinaci boje proti podvodům (COCOLAF), patří například:

- „Podvody v oblasti zadávání veřejných zakázek – soubor varovných signálů a osvědčených postupů“ (2017) (*Fraud in Public Procurement, A collection of Red Flags and Best Practices*),
- „Příručka: Úloha auditorů členských států při předcházení a odhalování podvodů v oblasti evropských strukturálních a investičních fondů. Zkušenosti a praxe v členských státech“ (2014) (*The role of Member States' auditors in fraud prevention and detection for EU Structural and Investment Funds, Experience and practice in the Member States*),
- „Odhalování padělaných dokumentů v oblasti strukturálních opatření. Praktický průvodce pro řídicí orgány“ (2013) (*Detection of forged documents in the field of structural actions, A practical guide for managing authorities*),
- „Identifikace střetu zájmů při zadávání veřejných zakázek týkajících se strukturálních opatření. Praktický průvodce pro vedoucí pracovníky“ (2013) (*Identifying conflicts of interests in public procurement procedures for structural actions, A practical guide for managers*),
- „Přehled anonymizovaných případů – strukturální opatření“ (2012) (*Compendium of anonymised cases – Structural Actions*).

Některé postupy aplikované v členských státech uvedené v externí studii o účinných a přiměřených opatřeních proti podvodům, kterou zadala Komise, byly zveřejněny v dokumentu „**Přehled postupů v boji proti podvodům v rámci prevence a odhalování podvodů a korupce týkajících se ESI fondů**“ (*Compendium of anti-fraud practices for preventing and detecting fraud and corruption in ESIF*), který je k dispozici na stránkách Evropa.

c) Komise toto doporučení částečně přijímá.

Měření účinnosti metod prevence a odhalování podvodů představuje velmi složitý a náročný úkol, protože na podvody má vliv celá řada různých exogenních faktorů, z nichž ne všechny jsou specifické pro konkrétní oblast politiky. Komise však v rámci své revidované strategie boje proti podvodům vytváří profily zemí mapující schopnosti členských států v oblasti boje proti podvodům, mimo jiné z hlediska jejich prevence a odhalování. Profily zemí přispějí k lepšímu hodnocení realizace opatření pro prevenci a odhalování podvodů v členských státech.

88. Komise důkladně posoudí jakoukoli změnu tohoto druhu předloženou spolunormotvůrcem. Komise aktivně podporuje členské státy, aby používaly nástroje pro vytěžování dat, zejména Arachne.

89. Komise ve zprávách PIF opakovaně upozorňovala na konkrétní možnost nedostatečného hlášení ze strany některých členských států. Ke zmírnění těchto rizik Komise neustále vyvíjí systém pro řízení nesrovnalostí (IMS) a členským státům poskytuje pokyny k hlášení. Navíc míra odhalení podvodů a související víceleté analýzy jsou navrženy tak, aby zohledňovaly zmíněné nedostatky.

Komise se v rámci své revidované strategie boje proti podvodům snaží vylepšit svou analýzu doplněním dalších prvků, zejména vytvářením profilů zemí, s cílem lépe pochopit rozdíly mezi členskými státy při odhalování a hlášení.

Navíc analýza důvodů, proč řídicí orgán zamítl podezření z podvodu, je sdílenou odpovědností řídicích orgánů a vyšetřujících subjektů. Útvary, které tyto případy analyzují a vyšetřují, by měly řídicím orgánům nabídnout zpětnou vazbu na provedené zkoumání a důvody, proč nezačaly vyšetřování. V tomto kontextu by koordinační služba pro boj proti podvodům mohla hrát významnější roli při zajišťování lepší koordinace mezi řídicími orgány a soudním orgánem.

V rámci sdíleného řízení Komise vůči členským státům uplatňuje pozastavení plateb, přerušení a finanční opravy, aby zajistila účinnou ochranu rozpočtu EU. Členské státy rovněž chrání rozpočet EU tím, že ze spolufinancovaných programů stahují neoprávněné nebo podvodné výdaje. Právě členské státy nesou odpovědnost za zpětné získávání veřejných finančních prostředků od pachatelů podvodů, a to v souladu s vnitrostátními právními předpisy, případně jakmile vnitrostátní soudní řízení potvrdí spáchání podvodu.

Na základě bodu 4.4 pokynů k hodnocení rizika podvodu Komise členským státům pravidelně připomíná jejich povinnosti týkající se možných horizontálních dopadů i jediného podvodu zjištěného na programové úrovni. Některé členské státy posoudily horizontální dopady možných podvodů na své systémy nebo na konkrétního příjemce a použily nápravná opatření.

Doporučení 4 – Monitorovat mechanismy reakce na podvody s cílem zajistit jejich soustavné uplatňování

a) Komise toto doporučení přijímá.

Návrh nařízení o společných ustanoveních na období po roku 2020 představuje právní základ pro hlášení nesrovnalostí. Prováděcí ustanovení budou brát v úvahu definici podvodu ve směrnici PIF.

Nejdůležitější povinností řídicích orgánů v souvislosti s podezřením z podvodu je takové případy nahlásit vnitrostátním subjektům příslušným k vyšetřování a stíhání podvodů. Je na úřadu OLAF, vnitrostátních subjektech pro vyšetřování podvodů a vnitrostátních soudech, aby posoudily, zda se jednalo o záměrné jednání, které by mělo být klasifikováno jako „podezření z podvodu“.

Povinnost ohlášení je stanovena i v právním rámci Fondů soudržnosti na období 2021–2027. Komise nedoporučuje tuto povinnost omezit na případy, kdy byl podvod již odhalen.

b) Komise toto doporučení přijímá.

Komise bude i nadále vyzývat členské státy, aby systematicky posuzovaly horizontální dopad podezření z podvodu zjištěných na programové úrovni, v souladu s bodem 4.4. pokynů k hodnocení rizika podvodu.

c) Komise toto doporučení přijímá.

Komise připomene členským státům jejich povinnost hlásit podvody příslušným vyšetřujícím orgánům (viz bod 4.3.3 o mechanismech oznamování v pokynech Hodnocení rizika podvodu a účinná a přiměřená opatření proti podvodům z roku 2014).

Již nařízení, kterým se zřizuje EPPO, stanoví povinnost ohlášení pro všechny příslušné orgány (článek 24), což bude zahrnovat řídicí orgány, jakmile úřad EPPO vznikne (nejdříve v listopadu 2020).

Poslední pododstavec: **Komise podotýká, že toto doporučení je určeno členským státům.**

Komise souhlasí, že účinné zpětné získání prostředků od pachatelů je součástí přijatých odrazujících opatření.

90. Komise důkladně posoudí jakoukoli změnu tohoto druhu předloženou spolunormotvůrcem.

91. Podle platných ustanovení nařízení č. 883/2013 je úlohou koordinačních služeb pro boj proti podvodům (AFCOS) napomáhat účinné spolupráci a výměně informací s úřadem OLAF. Organizace a pravomoci koordinačních služeb pro boj proti podvodům jsou však rozhodnutím každého členského státu. Jejich konkrétní podoba se tudíž v jednotlivých členských státech liší, zejména z důvodů různých vnitrostátních systémů, a efektivitu koordinačních služeb pro boj proti podvodům tak občas ovlivňují omezené pravomoci a zdroje, které jim některé členské státy poskytují.

Komise v roce 2013 vydala pokyny na pomoc členským státům při zřizování vlastních koordinačních služeb pro boj proti podvodům, v nichž byla představena jejich případná širší role. Tento dokument však není nijak závazný.

Hodnocení nařízení o úřadu OLAF ukázalo, že zřízení koordinačních služeb pro boj proti podvodům přineslo jednoznačné zlepšení spolupráce a výměny informací mezi úřadem OLAF a členskými státy, ale zároveň konstatovalo i prostor pro další zlepšování. Ačkoli byly uznány rozdíly mezi koordinačními službami pro boj proti podvodům, objevily se rozcházející se názory (zejména mezi jednotlivými koordinačními službami) ohledně potřeby dále sbližovat jejich role a pravomoci.

Návrh Komise na změnu nařízení o úřadu OLAF vyjasňuje povinnosti koordinační služby pro boj proti podvodům v souvislosti s poskytováním pomoci úřadu OLAF; k tomuto účelu stanoví koordinační službě pro boj proti podvodům povinnost dosáhnout výsledku, avšak nezavádí harmonizaci v oblasti jejich organizace a pravomocí stanovením minimálních funkcí. Dále návrh stanoví právní základ pro horizontální spolupráci mezi koordinačními službami pro boj proti podvodům.

Komise souhlasí, že dobrá koordinace mezi orgány členských států je pro úspěšný boj proti podvodům nezbytná.

Doporučení 5 – Podpořit rozšíření funkcí koordinačních služeb pro boj proti podvodům s cílem zlepšit koordinaci

Komise toto doporučení přijímá.

Obecnou rolí koordinačních služeb pro boj proti podvodům je podporovat vyšetřování úřadu OLAF v daném členském státě, přičemž tento úkol může skutečně vyžadovat zprostředkovávání komunikace a koordinaci s řídicími orgány a dalšími subjekty členských států zapojenými do boje proti podvodům. Tento aspekt tedy již je součástí role koordinačních služeb pro boj proti podvodům a Komise bude i nadále vyzývat koordinační služby pro boj proti podvodům členských států, aby rozšířily svou síť. Koordinální služby pro boj proti podvodům mají nejlepší podmínky k tomu, aby mohly určit dotčené orgány, kterých může být mnoho a mohou se v jednotlivých členských státech lišit.

92. Komise souhlasí s EÚD, že je důležité zajistit účinné fungování koordinační služby pro boj proti podvodům. Zároveň by mohla podpořit jasnější vymezení jejich funkcí.

Návrh Komise na změnu nařízení o úřadu OLAF však ponechává v nezměněné podobě obecnou zásadu, že organizace a úkoly koordinační služby pro boj proti podvodům by měly být stanoveny podle vnitrostátního práva. Oblast působnosti nařízení č. 883/2013 je omezena na mandát úřadu OLAF k vyšetřování, a proto se ve vztahu k roli koordinační služby pro boj proti podvodům soustředí na podporu, kterou by koordinační služba pro boj proti podvodům měla úřadu OLAF poskytnout při plnění tohoto mandátu. Ačkoli nezavádí žádnou harmonizaci, návrh stanoví, že koordinační služby pro boj proti podvodům by měly „poskytovat“ nebo „získat“ pomoc požadovanou úřadem OLAF (povinnost koordinační služby pro boj proti podvodům dosáhnout výsledku). Návrh Komise proto již představuje významné zlepšení oproti stávající situaci, protože koordinační služby pro boj proti podvodům podle něj budou muset zajistit, aby byla pomoc úřadu

OLAF poskytnuta bez ohledu na to, zda ji poskytne přímo koordinací služba pro boj proti podvodům nebo jiný orgán jednající na její žádost).

Auditní tým

Účetní dvůr ve svých zvláštních zprávách informuje o výsledcích auditů politik a programů EU či témat z oblasti správy a řízení zaměřených na konkrétní oblasti rozpočtu. Účetní dvůr vybírá a koncipuje tyto auditní úkoly tak, aby byl jejich dopad co nejvyšší, a zohledňuje přitom rizika pro výkonnost a zajištění souladu s předpisy, objem příslušných příjmů či výdajů, očekávaný vývoj, politické zájmy a zájem veřejnosti.

Tento audit výkonnosti provedl auditní senát II, který se zaměřuje na výdajové oblasti týkající se investic ve prospěch soudržnosti, růstu a začleňování a jemuž předsedá členka EÚD Iliana Ivanovová. Audit vedl člen EÚD Henri Grethen a podporu mu poskytovali vedoucí kabinetu Ildikó Preissová, vyšší manažer Juan Ignacio González Bastero, vedoucí úkolu Jorge Guevara López a auditoři Dana Christina Ionitaová, Sandra Dreimaneová (CFE), Florence Fornaroliová, Efstratios Varetidis, Márton Baranyi, Zhivka Kalaydzhieva a Janka Nagy-Babosová. Jazykovou podporu zajišťoval Thomas Everett.



Zleva doprava: Márton Baranyi, Thomas Everett, Efstratios Varetidis, Henri Grethen, Ildikó Preiss, Dana Christina Ionita, Juan Ignacio González Bastero, Janka Nagy-Babos, Jorge Guevara López, Florence Fornaroli, Sandra Dreimane.

Činnost	Datum
Přijetí memoranda o plánování auditu / zahájení auditu	10.1.2018
Oficiální zaslání návrhu zprávy Komisi (nebo jinému kontrolovanému subjektu)	23.1.2019
Přijetí závěrečné zprávy po řízení o sporných otázkách	27.3.2019
Obdržení odpovědí Komise (nebo jiného kontrolovaného subjektu) ve všech jazycích	6.5.2019

Odpovědnost za boj proti podvodům a jinému protiprávnímu jednání poškozujícímu finanční zájmy Unie sdílí Komise s členskými státy. V oblasti politiky soudržnosti EU, kde je v porovnání s jinými výdajovými oblastmi významný výskyt nahlášených případů podvodu, jsou v první linii boje proti podvodům orgány členských států odpovědné za řízení programů EU.

V rámci tohoto auditu jsme posuzovali, zda řídicí orgány řádně plní své povinnosti ve všech fázích „procesu řízení boje proti podvodům“: při prevenci podvodů, odhalování podvodů a reakci na podvody.

Zjistili jsme, že řídicí orgány zlepšily způsob, jakým posuzují rizika podvodu a koncipují preventivní opatření, musí ale ještě zlepšit odhalování podvodů, reakci na podvody i související koordinaci různých orgánů členských států. Nijak výrazně zatím nepokročily s proaktivním odhalováním podvodů a využíváním nástrojů pro datovou analýzu. Nehlásily všechny případy podvodu Komisi, což má dopad na spolehlivost zveřejněných měř odhalených podvodů. Odrazující efekt se omezuje na hrozbu odnětí financování EU, bez dalších odrazujících pokut nebo sankcí. Vyšetřující orgány nebo orgány činné v trestním řízení navíc nejsou o podezřeních z podvodu systematicky informovány.



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR



Úřad pro publikace

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Lucemburk
LUCEMBURSKO

Tel.: +352 4398-1

Dotazy: eca.europa.eu/cs/Pages/ContactForm.aspx

Internetová stránka: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

© Evropská unie, 2019

K jakémukoli použití či reprodukci fotografií nebo jiných materiálů, které nejsou chráněny autorskými právy Evropské unie, je nutno získat povolení přímo od držitelů autorských práv.