

Osobitná správa

Boj proti podvodom v rámci výdavkov EÚ v oblasti súdržnosti: riadiace orgány musia posilniť odhaľovanie, reakciu a koordináciu

(podľa článku 287 ods. 4 druhého pododseku ZFEÚ)



EURÓPSKY
DVOR
AUDÍTOROV

Obsah

	Body
Zhrnutie	I – VII
Úvod	01 – 11
Boj proti podvodom v EÚ	01 – 07
Významný výskyt oznámených podvodov v politike súdržnosti EÚ v porovnaní s inými výdavkovými oblasťami	08 – 11
Rozsah auditu a auditorský prístup	12 – 17
Pripomienky	18 – 77
Postup na boj proti podvodom, opatrenia na predchádzanie podvodom a ich odhaľovanie	18 – 45
Riadiace orgány vo všeobecnosti nemajú žiadny konkrétny postup na boj proti podvodom	18 – 21
Riadiace orgány systematicky posudzujú riziká podvodov, ale tento proces by sa mohol ešte zlepšiť	22 – 28
Riadiace orgány zlepšili opatrenia na predchádzanie podvodom, ale nezaznamenali žiadny významný pokrok smerom k aktívnemu odhaľovaniu podvodov	29 – 39
Riadiace orgány nemajú postupy na monitorovanie a hodnotenie opatrení na predchádzanie podvodom a ich odhaľovanie	40 – 45
Reakcia na podvod, vyšetrovanie a koordinácia medzi príslušnými orgánmi	46 – 77
Nedostatočné oznamovanie zo strany riadiacich orgánov ovplyvnilo spoľahlivosť mier odhalených podvodov, ktoré sú uverejnené v správach o ochrane finančných záujmov	47 – 57
Viacere riadiace orgány systematicky neoznamujú prípady podozrenia z podvodu vyšetrovacím orgánom alebo orgánom činným v trestnom konaní	58 – 60
Nápravné opatrenia majú obmedzený odrádzajúci účinok	61 – 64
Boj proti podvodom oslabujú rôzne problémy v riadení	65 – 77
Záver a odporúčania	78 – 92
Riadiace orgány vo všeobecnosti nemajú žiadny konkrétny postup na boj proti podvodom	80 – 81

Riadiace orgány systematicky posudzujú riziká podvodov, ale tento proces by sa mohol ďalej zlepšiť	82 – 83
Riadiace orgány zlepšili opatrenia na predchádzanie podvodom, s aktívnym odhaľovaním podvodov však výrazne nepokročili	84 – 88
Riadiace orgány nedostatočne oznamujú prípady podvodov v súvislosti so správami o ochrane finančných záujmov a nepostupujú ich vyšetrovacím orgánom a orgánom činným v trestnom konaní	89 – 90
Boj proti podvodom oslabuje nedostatočné vymedzenie úloh koordinačného útvaru pre boj proti podvodom v nariadení a nedostatočná koordinácia medzi orgánmi členských štátov	91 – 92

Akronymy a skratky

Glosár

Odpovede Komisie

Audítorský tím

Zhrnutie

I V právnych predpisoch EÚ sa podvody vymedzujú ako úmyselné porušenie, ktoré má alebo by mohlo mať vplyv na rozpočet EÚ. Spoločnou zodpovednosťou EÚ a členských štátov je zamedziť podvodom a inému protiprávnemu konaniu, ako je korupcia, poškodzujúcemu finančné záujmy EÚ. V rokoch 2013 až 2017 Komisia a členské štáty zistili viac ako 4 000 potenciálne podvodných nezrovnalostí. Podpora EÚ ovplyvnená týmito nezrovnalosťami predstavovala sumu takmer 1,5 mld. EUR, z ktorej 72 % sa týkalo politiky súdržnosti EÚ. V tejto oblasti sú riadiace orgány v členských štátoch zodpovedné za stanovenie primeraných a účinných opatrení na boj proti podvodom, ktoré zohľadňujú identifikované riziká. Takéto opatrenia by sa mali vzťahovať na celý postup riadenia boja proti podvodom (predchádzanie podvodom, ich odhaľovanie a reakcia na ne až po podávanie správ o zistených prípadoch a vymáhanie neoprávnene vyplatených finančných prostriedkov). Miera odhalených podvodov vo vzťahu k financovaniu EÚ v oblasti súdržnosti za obdobie 2007 – 2013 sa pohybovala od 0 % do 2,1 % v závislosti od členského štátu.

II Pri tomto audite sme posudzovali, či riadiace orgány riadne plnili svoje povinnosti v každej fáze postupu riadenia boja proti podvodom. Na tento účel sme posúdili, či riadiace orgány:

- a) vypracovali postupy na boj proti podvodom, vykonali dôkladné posúdenie rizík a zaviedli primerané preventívne opatrenia a opatrenia na odhalenie podvodov;
- b) v koordinácii s inými orgánmi pre boj proti podvodom náležite reagovali na odhalené podvody.

III Zistili sme, že riadiace orgány lepšie posudzujú riziko podvodu pri využívaní finančných prostriedkov v oblasti súdržnosti v programovom období 2014 – 2020 a vo väčšine prípadov využívajú nástroj, ktorý je pripravený na používanie a uvádza sa v pokynoch Komisie. Niektoré z týchto analýz však neboli dostatočne dôkladné. Hoci riadiace orgány zlepšili opatrenia na predchádzanie podvodom, nedosiahli žiadny významný pokrok smerom k aktívnemu odhaľovaniu podvodov. Okrem toho často nevypracovali postupy na monitorovanie a hodnotenie vplyvu svojich preventívnych opatrení a opatrení na odhaľovanie podvodov.

IV V oblasti reakcie na podvody riadiace orgány v koordinácii s inými orgánmi boja proti podvodom dostatočne nereagovali na všetky zistené prípady podvodov. Konkrétne podávanie správ je neuspokojivé, viaceré riadiace orgány systematicky neoznamujú príslušným orgánom podozrenia z podvodu, nápravné opatrenia majú

obmedzený odrádzajúci účinok a koordinácia činností v oblasti boja proti podvodom je nedostatočná. Takisto sme zistili, že miera odhalených podvodov v programovom období 2007 – 2013, uvedená v správe Komisie o ochrane finančných záujmov EÚ za rok 2017, nie je pravdivým vyjadrením miery podvodov, ktoré boli v skutočnosti zistené v kontrolovaných členských štátoch, ale označuje skôr prípady podvodov, o ktorých sa tieto štáty rozhodli podať správu Komisii.

V Na základe svojho auditu odporúčame, aby:

- i) členské štáty, ktoré nemajú národnú stratégiu boja proti podvodom, sformulovali novú stratégiu; Komisia v prípade, že na národnej úrovni neexistuje dostatočne podrobná stratégia, vyžadovala, aby riadiace orgány vypracovali formálne stratégie a postupy na boj proti podvodom poškodzujúcim finančné prostriedky EÚ;
- ii) riadiace orgány posilnili posudzovanie rizika podvodov tým, že do procesu zapoja relevantné externé subjekty;
- iii) členské štáty zlepšili opatrenia na odhaľovanie podvodov všeobecným využívaním nástrojov na analýzu dát a aby Komisia aktívne podporovala používanie iných aktívnych a iných nových metód odhaľovania podvodov;
- iv) Komisia monitorovala mechanizmy reakcie na podvody s cieľom zabezpečiť ich dôsledné uplatňovanie;
- v) Komisia podporovala členské štáty v rozširovaní úloh koordinačných útvarov pre boj proti podvodom, a tak zlepšovala koordináciu.

VI V priebehu rokovaní o nariadení o spoločných ustanoveniach pre obdobie 2014 – 2020 a jeho schvaľovania by spolutvorcovia právnych predpisov mali zvážiť:

- o stanovenie povinnosti prijať národné stratégie alebo postupy na boj proti podvodom a používanie vhodných nástrojov pre dátovú analýzu (napr. Arachne),
- o zavedenie sankcií a pokút voči osobám zodpovedným za podvody poškodzujúce finančné záujmy EÚ.

VII Na zabezpečenie účinnej koordinácie by spoluzákonodarcovia EÚ mali zvážiť stanovenie minimálnych funkcií koordinačného útvaru pre boj proti podvodom v členských štátoch, avšak s náležitým ohľadom na právo členských štátov na pružnosť pri vymedzovaní a organizovaní ich práce v boji proti podvodom v súlade so zásadou subsidiarity.

Úvod

Boj proti podvodom v EÚ

01 Právne predpisy EÚ rozlišujú¹:

- o „nepodvodné nezrovnalosti“, ktoré sú vymedzené ako akékoľvek porušenie ustanovenia práva EÚ vyplývajúce z konania alebo opomenutia hospodárskeho subjektu, dôsledkom čoho je alebo by bolo poškodenie všeobecného rozpočtu EÚ alebo rozpočtov nimi spravovaných pre neoprávnenú výdavkovú položku².
- o „podvodné nezrovnalosti“ (alebo „podvod“), vymedzené³ ako akékoľvek úmyselné konanie alebo opomenutie týkajúce sa:
 - použitia alebo predloženia falošných, nesprávnych alebo neúplných vyjadrení alebo dokumentov, čo má za následok spreneveru alebo neoprávnené zadržanie finančných prostriedkov zo všeobecného rozpočtu EÚ alebo z rozpočtov spravovaných EÚ alebo v jej mene,
 - neposkytnutie informácií v rozpore s konkrétnou povinnosťou, a to s rovnakým následkom,
 - alebo zneužitia takýchto finančných prostriedkov na iné účely, než na ktoré boli pôvodne poskytnuté.

02 V článku 325 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ) sa stanovuje, že je spoločnou zodpovednosťou EÚ (zastúpenej Komisiou) a členských štátov zamedziť podvodom a inému protiprávnemu konaniu poškodzujúcemu finančné záujmy EÚ. Táto povinnosť sa vzťahuje na všetky príjmové a výdavkové programy EÚ a všetky oblasti politiky.

¹ Z týchto definícií sme odstránili odkazy na príjmy EÚ.

² Článok 1 ods. 2 nariadenia Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 z 18. decembra 1995 o ochrane finančných záujmov Európskych spoločenstiev („nariadenie o ochrane finančných záujmov“) (Ú. v. ES L 312, 23.12.1995, s. 1).

³ Článok 1 písm. a) prílohy k Aktu Rady z 26. júla 1995, ktorým sa vyhotoví Dohovor o ochrane finančných záujmov Európskych spoločenstiev („dohovor o ochrane finančných záujmov“).

03 Politika súdržnosti EÚ je rozčlenená do troch európskych štrukturálnych a investičných fondov⁴ (EŠIF): Európsky fond regionálneho rozvoja (EFRR), Kohézny fond (KF) a Európsky sociálny fond (ESF) — spolu sú známe ako fondy politiky súdržnosti EÚ. Komisia a členské štáty spoločne implementujú tieto fondy prostredníctvom operačných programov (OP), v ktorých sa podrobne uvádza, ako členské štáty vynakladajú finančné prostriedky EÚ počas programového obdobia:

- o V programovom období 2007 – 2013 bolo v oblasti súdržnosti 440 operačných programov. Takmer dve tretiny týchto operačných programov sú už uzavreté.
- o V programovom období 2014 – 2020 je 389 operačných programov. Tieto operačné programy stále prebiehajú.

04 Na úrovni Komisie sú za vykonávanie politiky EÚ v oblasti súdržnosti zodpovedné dve generálne riaditeľstvá: generálne riaditeľstvo pre zamestnanosť, sociálne záležitosti a začlenenie a generálne riaditeľstvo pre regionálnu a mestskú politiku. V členských štátoch sú do vykonávania a kontroly každého operačného programu zapojené tri rôzne typy orgánov poverených vykonávaním programov:

- o riadiaci orgán (zodpovedný za vykonávanie OP),
- o certifikačný orgán (zodpovedný za predkladanie žiadostí o platby Komisii a prípravu ročnej účtovnej závierky operačného programu),
- o orgán auditu (zodpovedný za poskytnutie nezávislého stanoviska k spoľahlivosti účtov, zákonnosti vzniknutých výdavkov a fungovanie systémov riadenia a kontroly).

05 V súlade s právnym rámcom politiky súdržnosti EÚ v programovom období 2007 – 2013 majú členské štáty zodpovednosť za prevenciu, zisťovanie a nápravu nezrovnalostí (vrátane podvodov) a za vymáhanie neoprávnene vyplatených finančných prostriedkov⁵. Táto požiadavka je explicitnejšia v nariadení o spoločných

⁴ Ostatné EŠIF zahŕňajú Európsky poľnohospodársky fond pre rozvoj vidieka (EPFRV) a Európsky námorný a rybársky fond (ENRF).

⁵ Článok 58 písm. h), článok 70 ods. 1 písm. b) a článok 98 ods. 1 konsolidovaného znenia nariadenia Komisie (ES) č. 1083/2006 z 11. júla 2006, ktorým sa ustanovujú všeobecné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde a Kohéznom fonde a ktorým sa zrušuje nariadenie (ES) č. 1260/1999 (Ú. v. EÚ L 210, 31.7.2006, s. 25), a článok 20 ods. 2 písm. a), článok 28 ods. 1 písm. e) a n), článok 28 ods. 2, článok 30 a článok 33 ods. 2 konsolidovaného znenia nariadenia Komisie (ES) č. 1828/2006

ustanoveniach pre programové obdobie 2014 – 2020, v ktorom sa od riadiacich orgánov vyžaduje, aby „zaviedli účinné a primerané opatrenia proti podvodom pri zohľadnení identifikovaných rizík“⁶. Komisia odporúča⁷, aby riadiace orgány zabezpečovali celý postup riadenia boja proti podvodom (pozri *ilustráciu 1*), čo zahŕňa predchádzanie podvodom, odhaľovanie podvodov a reakciu na ne (najmä vrátane podávania správ o zistených prípadoch a vymáhania neoprávnene vyplatených finančných prostriedkov). Komisia v tejto súvislosti uplatňuje zásadu nulovej tolerancie podvodov a korupcie⁸.

z 8. decembra 2006, ktorým sa stanovujú vykonávacie pravidlá nariadenia Rady (ES) č. 1083/2006 (Ú. v. EÚ L 371, 27.12.2006, s. 1).

- ⁶ Článok 72 a 125 ods. 4 písm. c) nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1303/2013 zo 17. decembra 2013, ktorým sa stanovujú spoločné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde, Kohéznom fonde, Európskom poľnohospodárskom fonde pre rozvoj vidieka a Európskom námornom a rybárskom fonde a ktorým sa stanovujú všeobecné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde, Kohéznom fonde a Európskom námornom a rybárskom fonde (Ú. v. EÚ L 347, 20.12.2013, s. 320), ďalej len „NSU“. V tejto správe sa odvolávame na „postup riadenia boja proti podvodom“, ktorý zodpovedá pojmu „cyklus riadenia boja proti podvodom“, ktorý používa Komisia vo svojich usmerňovacích dokumentoch.
- ⁷ Usmernenia Komisie pre členské štáty a orgány poverené vykonávaním programov týkajúce sa posúdenia rizika podvodov a účinných a primeraných opatrení na boj proti podvodom (EGESIF 14-0021).
- ⁸ Oddiel 2.2.1 spoločnej stratégie boja proti podvodom na roky 2015 – 2020 pre EFRR, KF, ESF, FEAD, EGF, FSEÚ a ENRF, Ares (2015) 6023058 z 23. decembra 2015 (k dispozícii na adrese: <http://ec.europa.eu/sfc/sites/sfc2014/files/sfc-files/JOINT%20ANTI-FRAUD-STRATEGY2015-2020.pdf>).

Ilustrácia 1 – Postup riadenia rizika podvodu



Zdroj: EDA na základe rámca COSO.

06 Kľúčovým orgánom na boj proti podvodom na úrovni EÚ je v súčasnosti Európsky úrad pre boj proti podvodom (OLAF). Prispieva k navrhovaniu a vykonávaniu politiky Komisie v oblasti boja proti podvodom a vedie administratívne vyšetrovania podvodov, korupcie a akýchkoľvek iných protiprávných činov poškodzujúcich rozpočet EÚ.

07 Na úrovni členských štátov nevykonávajú opatrenia na boj proti podvodom len samotné riadiace orgány. Od roku 2013 je každý členský štát povinný určiť koordinačný útvar pre boj proti podvodom, ktorý bude zabezpečovať s úradom OLAF účinnú spoluprácu a výmenu informácií, a to aj informácií operačného charakteru⁹. Komisia

⁹ Článok 3 ods. 4 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) č. 883/2013 z 11. septembra 2013 o vyšetrovaniach vykonávaných Európskym úradom pre boj proti podvodom (OLAF) (Ú. v. EÚ L 248, 18.9.2013, s. 1), zmenený nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) č. 2016/2030 z 26. októbra 2016 (Ú. v. EÚ L 317, 23.11.2016, s. 1).

prostredníctvom ďalších usmernení¹⁰ upresnila, že koordinačné útvary pre boj proti podvodom by mali mať mandát, aby v rámci členského štátu koordinovali všetky legislatívne, administratívne a vyšetrovacie povinnosti a činnosti súvisiace s ochranou finančných záujmov EÚ. V zdieľanom riadení orgány členských štátov oznamujú prípady podozrenia z podvodu alebo preukázaného podvodu (a iné nezrovnalosti) Komisii prostredníctvom systému riadenia nezrovnalostí (IMS), ktorý je vedený v informačnej platforme pre boj proti podvodom úradu OLAF.

Významný výskyt oznámených podvodov v politike súdržnosti EÚ v porovnaní s inými výdavkovými oblasťami

08 Európsky parlament a Rada prijali 5. júla 2017 smernicu (EÚ) 2017/1371 o boji proti podvodom, ktoré poškodzujú finančné záujmy Únie, prostredníctvom trestného práva (ďalej len „smernica o ochrane finančných záujmov“¹¹). V smernici sa stanovuje spoločné vymedzenie pojmu podvod poškodzujúci finančné záujmy EÚ, najmä v oblasti verejného obstarávania. Členské štáty musia do 6. júla 2019 transponovať smernicu o ochrane finančných záujmov do vnútroštátnych právnych predpisov¹².

09 Komisia uverejnila v septembri 2018 svoju 29. výročnú správu o ochrane finančných záujmov Európskej únie¹³ (ďalej len „správa o ochrane finančných záujmov za rok 2017“). V prípade zdieľaného riadenia Komisia vypracúva túto správu na základe informácií, ktoré členské štáty predkladajú prostredníctvom medzinárodného monitorovacieho systému (pozri bod 7). Z analýzy správy o ochrane finančných záujmov za rok 2017 vyplýva, že výskyt oznámených podvodov (podozrení z podvodu a preukázaných podvodov) v rámci politiky súdržnosti EÚ je podstatne vyšší ako v iných oblastiach: súdržnosť predstavuje len jednu tretinu rozpočtu, no tvorí 39 % všetkých oznámených prípadov podvodu a 72 % z celkovej finančnej sumy, ktorej sa týkajú tieto prípady (pozri *ilustráciu 2*).

¹⁰ Usmernenie týkajúce sa hlavných úloh a zodpovedností koordinačného útvaru pre boj proti podvodom (AFCOS), 13. novembra 2013, Ares (2013) 3403880.

¹¹ Skratka PIF pochádza z francúzskeho výrazu *protection des intérêts financiers* a všeobecne odkazuje na ochranu finančných záujmov EÚ.

¹² Článok 17 ods. 1 smernice 2017/1371.

¹³ COM(2018) 553 final z 3. septembra 2018.

Ilustrácia 2 – Nezrovnalosti oznámené ako podvod podľa oblastí politiky (2013 – 2017)

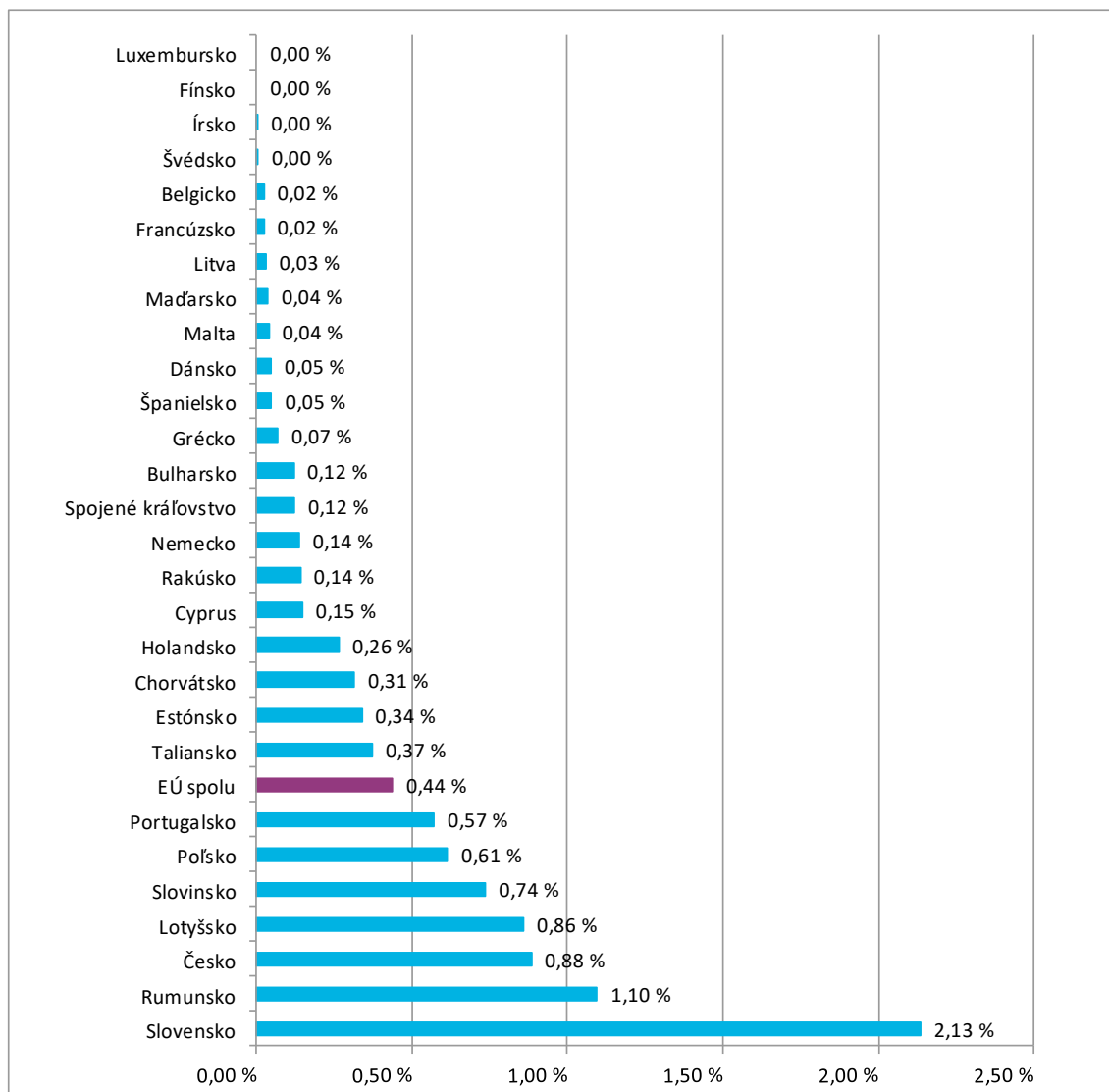
Oblasť politiky	Nezrovnalosti nahlásené ako podvod		Príslušné finančné sumy	
	(počet)	(percentuálny podiel)	(v mil. EUR)	(percentuálny podiel)
Spoločná poľnohospodárska politika	2 081	50 %	350,9	24 %
Politika súdržnosti a rybárstva				
- časť rybárstvo	64	2 %	20,1	1 %
- časť poľnohospodárstvo (pred rokom 2007)	24	1 %	3,4	0 %
- časť súdržnosť	1 645	39 %	1 063,6	72 %
Politika predvstupovej pomoci	133	3 %	28,8	2 %
Priame riadenie	206	5 %	21,5	1 %
SPOLU (výdavková časť)	4 153	100 %	1 488,3	100 %

Zdroj: Správa o ochrane finančných záujmov za rok 2017 – štatistická príloha II (Výdavky).

10 Podľa údajov vyplývajúcich zo správy o ochrane finančných záujmov za rok 2017 predstavujú nezrovnalosti, ktoré členské štáty oznámili ako podvod, 0,44 % finančných prostriedkov EÚ vyplatených v oblasti politiky súdržnosti. Tento ukazovateľ je známy ako miera odhalených podvodov¹⁴ a v jednotlivých členských štátoch sa výrazne líši (pozri *ilustráciu 3*), a to v rozsahu od 0 % do 2,1 % vo vzťahu k financovaniu oblasti súdržnosti EÚ na celé programové obdobie 2007 – 2013. Správa o ochrane finančných záujmov EÚ za rok 2017 neobsahuje žiadne osobitné vysvetlenie výrazne vyššej miery odhalených podvodov, ktorá bola vykázaná v prípade Slovenska. Priemerná individuálna hodnota nezrovnalostí súvisiacich s podvodom predstavuje 0,8 mil. EUR.

¹⁴ Štatistická príloha k správe o ochrane finančných záujmov EÚ za rok 2017, strana 93. FDR je pomer medzi sumami súvisiacimi s prípadmi, ktoré sú oznámené ako podvody, a uskutočnenými platbami v programovom období 2007 – 2013 (strana 91). Tento ukazovateľ nezahŕňa neodhalené alebo neohlásené podvody.

Ilustrácia 3 – Podvody, ktoré boli odhalené a oznámené ako percentuálny podiel finančných prostriedkov v oblasti politiky súdržnosti, ktoré členské štáty EÚ dostali v programovom období 2007 – 2013



Pozn.: Výpočet miery odhalených podvodov uvedených v tejto ilustrácii nezahŕňa nezrovnalosti týkajúce sa rybárskej politiky (ktoré sú zahrnuté v štatistikách zverejňovaných Komisiou v rámci politiky súdržnosti a rybárskej politiky a ktoré nezvyšujú mieru odhalených podvodov pre EÚ ako celok. Ilustrácia nezahŕňa ani programy Európskej územnej spolupráce s viacerými krajinami. V ilustrácii sa však tieto programy zohľadňujú pri výpočte priemeru EÚ. Pokiaľ ide o členské štáty vykazujúce nulovú mieru odhalených podvodov, Fínsko a Luxembursko neoznámili žiadne podvodné nezrovnalosti a Írsko a Švédsko hlásili určité nezrovnalosti s nízkou finančnou hodnotou.

Zdroj: EDA na základe správy o ochrane finančných záujmov za rok 2017, štatistická príloha, strana 93.

11 Považovali sme za potrebné posúdiť prácu vykonávanú riadiacimi orgánmi, keďže sú v prvej línii boja proti podvodom v rámci politiky súdržnosti EÚ. Podľa Komisie¹⁵ by kombinácia dôkladného posúdenia rizika, ktorá vedie k primeraným preventívnym opatreniam riadiacich orgánov, ako aj k opatreniam na odhaľovanie podvodov na jednej strane, a koordinovaným a včasným vyšetrovaniam príslušných orgánov (zvyčajne polície alebo prokurátorov) na strane druhej mohla výrazne znížiť riziko podvodu v oblasti politiky súdržnosti a zabezpečiť vhodný odrádzajúci účinok proti podvodom. Tento audit bol postavený na základe týchto dvoch všeobecných oblastí.

¹⁵ Usmernenia Komisie pre členské štáty a orgány poverené vykonávaním programov týkajúce sa posúdenia rizika podvodov a účinných a primeraných opatrení proti podvodom, strana 11 (EGESIF 14 – 0021 zo 16. júna 2014).

Rozsah auditu a audítorský prístup

12 Rozhodli sme sa vykonať audit činnosti riadiacich orgánov v oblasti boja proti podvodom v politike súdržnosti, pretože zohrávajú kľúčovú úlohu, a budú ju zohrávať aj naďalej v programovom období 2021 – 2027. Posudzovali sme, či riadiace orgány riadne plnia svoje povinnosti v každej fáze postupu riadenia boja proti podvodom: pri predchádzaní podvodom, odhaľovaní podvodov a reakcii na podvody (vrátane podávania správ o podvodoch a vymáhania neoprávnene vyplatených prostriedkov). Na tento účel sme posúdili, či riadiace orgány:

- a) vypracovali postupy na boj proti podvodom, vykonali dôkladné posúdenie rizík a zaviedli primerané preventívne opatrenia a opatrenia na odhalenie podvodov;
- b) a riadne reagovali na odhalené podvody v koordinácii s vyšetrovacími orgánmi a orgánmi činnými v trestnom konaní a s koordinačnými útvarmi pre boj proti podvodom, so zreteľom na to, ako boli tieto služby navrhnuté v členských štátoch, ktoré sme kontrolovali.

13 Zamerali sme sa na úlohu, ktorú v členských štátoch zohrávajú riadiace orgány a koordinačné útvary pre boj proti podvodom v rámci politiky súdržnosti. Kontrolovali sme riadiace orgány v súvislosti s operačnými programami financovanými z troch hlavných európskych štrukturálnych a investičných fondov týkajúcich sa politiky súdržnosti EÚ: KF, ESF a EFRR. Cieľ EFRR, ktorým je Európska územná spolupráca (EÚS), sme sa rozhodli vylúčiť, keďže projekty financované z príslušných operačných programov zahŕňajú partnerov z rôznych krajín pod dohľadom orgánov v rôznych členských štátoch.

14 Preskúmali sme, ako riadiace orgány zohľadňovali právny a strategický rámec členských štátov v oblasti boja proti podvodom pre riadenie postupu boja proti podvodom, najmä ak bola k dispozícii národná stratégia boja proti podvodom. Na účasť na prieskume týkajúcom sa preventívnych opatrení a opatrení na odhaľovanie podvodov sme vyzvali všetky riadiace orgány a získali sme odpovede od orgánov 23 členských štátov.

15 Navštívili sme sedem členských štátov: Bulharsko, Francúzsko, Maďarsko, Grécko, Lotyšsko, Rumunsko a Španielsko. Pri výbere týchto členských štátov sme posudzovali mieru odhalených podvodov a počet prípadov podvodov, ktoré boli predložené v správe o ochrane finančných záujmov EÚ za rok 2016, ako aj ich súvislosť s ďalšími dostupnými ukazovateľmi rizika podvodov. Počas našich návštev sme sa stretli so zástupcami orgánov zodpovedných za implementáciu celkovo 43 operačných

programov (22 operačných programov za obdobie 2007 – 2013 a 21 operačných programov za obdobie 2014 – 2020), a s kľúčovými aktérmi v boji proti podvodom (prokuratúra a súdne orgány, vyšetrovacie orgány, agentúry pre boj proti podvodom, orgány na ochranu hospodárskej súťaže). V členských štátoch, ktoré sme navštívili, sme kontrolovali reprezentatívnu vzorku operačných programov, ktoré boli vybrané, aby boli reprezentatívne pre všetky fondy (EFRR, ESF a v príslušných prípadoch KF) a širokú škálu typov intervencií.

16 Preskúmali sme spisy zo vzorky 138 nezrovnalostí, ktoré boli nahlásené Komisii ako podvod, z 22 operačných programov testovaných za roky 2007 – 2013. Ak to veľkosť celkového súboru umožnila, pri výbere nezrovnalostí, ktoré sa mali preskúmať, sme uplatnili náhodnú metódu známu ako výber vzorky podľa peňažnej jednotky. Neposudzovali sme prácu vyšetrovacích orgánov, orgánov činných v trestnom konaní a súdnych orgánov, hoci sme skúmali koordináciu a komunikáciu riadiacich orgánov s týmito orgánmi.

17 Zistenia v tejto správe dopĺňajú zistenia uvedené v osobitnej správe č. 1/2019: Boj proti podvodom súvisiacim s výdavkami EÚ: potrebné opatrenia, uverejnenej 10. januára 2019, ktorá sa zaoberala návrhom a plnením stratégie Komisie pre boj proti podvodom. V tejto správe sme sa zameriavali hlavne na úlohu úradu OLAF, ale pozreli sme sa aj na prácu generálnych riaditeľstiev Komisie zodpovedných za vykonávanie politiky súdržnosti EÚ týkajúcu sa postupov na boj proti podvodom (pozri bod 4).

Pripomienky

Postup na boj proti podvodom, opatrenia na predchádzanie podvodom a ich odhaľovanie

Riadiace orgány vo všeobecnosti nemajú žiadny konkrétny postup na boj proti podvodom

18 Komisia poskytla usmernenia pre členské štáty a riadiace orgány, aby mohli plniť svoj právny záväzok zaviesť opatrenia na boj proti podvodom, ktoré sú primerané a účinné.

- Na úrovni členských štátov Komisia odporúča prijať národné stratégie pre boj proti podvodom na ochranu EŠIF, s cieľom zabezpečiť homogénne a účinné vykonávanie opatrení na boj proti podvodom, najmä keď sú organizačné štruktúry členských štátov decentralizované.
- Na úrovni operačných programov Komisia odporúča, aby riadiace orgány vypracovali štruktúrovaný prístup k boju proti podvodom, ktorý by bol rozdelený do štyroch kľúčových prvkov v procese riadenia boja proti podvodom: prevencie, odhaľovania, nápravy a stíhania¹⁶.
- Komisia ďalej vymedzila konkrétne kritériá hodnotenia spôsobu, akým riadiace orgány splnili svoje právne záväzky zaviesť primerané a účinné opatrenia na boj proti podvodom¹⁷.

¹⁶ Usmernenia Komisie pre členské štáty a orgány poverené vykonávaním programov týkajúce sa posúdenia rizika podvodov a účinných a primeraných opatrení proti podvodom (EGESIF 14-0021 z 16. júna 2014), príručka úradu OLAF o úlohe audítorov členských štátov pri predchádzaní podvodov a ich odhaľovaní (október 2014) a usmernenie k spoločnej metodike posudzovania systémov riadenia a kontroly v členských štátoch (EGESIF 14-0010-final z 18. decembra 2014).

¹⁷ Článok 30 a príloha IV k delegovanému nariadeniu Komisie (EÚ) č. 480/2014 z 3. marca 2014, ktorým sa dopĺňa nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1303/2013 (Ú. v. EÚ L 138, 13.5.2014, s. 5) a ktorým sa vymedzujú kľúčové požiadavky na systémy riadenia a kontroly a ich klasifikácia, pokiaľ ide o ich účinné fungovanie – konkrétne kľúčová požiadavka 7 (účinné vykonávanie primeraných opatrení na boj proti podvodom).

19 Komisia odporúča, aby riadiace orgány používali oficiálny postup na boj proti podvodom¹⁸ na vyjadrenie odhodlania bojovať a riešiť podvody. Tento postup by mal zahŕňať najmä stratégie na rozvoj kultúry boja proti podvodom a rozdelenie zodpovednosti za boj proti podvodom. Domnievame sa, že riadiace orgány mali vypracovať oficiálny postup na boj proti podvodom alebo podobný samostatný dokument, v ktorom by špecifikovali svoje opatrenia na predchádzanie podvodom, ich odhaľovanie a reakciu a objasnili svojim zamestnancom, prijímateľom finančných prostriedkov EÚ a iným orgánom, že opatrenia na boj proti podvodom sú zavedené alebo sa zavádzajú.

20 Počas našich návštev sme zistili, že veľmi málo z týchto politik je v skutočnosti formálnymi referenčnými dokumentmi, v ktorých sú zhrnuté opatrenia, ktoré sa majú vykonať v jednotlivých fázach procesu riadenia boja proti podvodom v reakcii na zistené riziká podvodu. Príklady oficiálnych postupov na boj proti podvodom sme našli len v Lotyšsku, v konkrétnych sprostredkovateľských orgánoch v Španielsku a vo Francúzsku (kde politika nebola zverejnená). Vo všetkých ostatných prípadoch sme na získanie úplného opisu opatrení na boj proti podvodom museli prezrieť početné dokumenty riadenia a príručky postupov. Domnievame sa, že absencia oficiálnych postupov na boj proti podvodom obmedzuje schopnosť členských štátov vykonávať dohľad nad opatreniami na boj proti podvodom, koordinovať ich a hodnotiť ich účinnosť. Je to obzvlášť relevantné, pretože len desať členských štátov prijalo národnú stratégiu pre boj proti podvodom¹⁹ založenú na odporúčaní Komisie (pozri bod 18).

¹⁸ Pojem oficiálneho postupu na boj proti podvodom zodpovedá v tomto zmysle pojmu „program riadenia rizika podvodov“, vymedzenému Združením certifikovaných vyšetrovateľov podvodov (*Association of Certified Fraud Examiners*) v príručke pre vyšetrovateľov podvodov alebo v príručke riadenia rizika podvodov (*Fraud Risk Management Guide*), ktoré toto združenie vypracovalo s výborom sponzorských organizácií komisie Treadway (COSO), a pojmu „formálne stratégie boja proti podvodom a korupcii“ vymedzenému Autorizovaným inštitútom verejných financií a účtovníctva (*Chartered Institute of Public Finance and Accountancy – CIPFA*) v Kódexe postupov riadenia rizika podvodu a korupcie.

¹⁹ Národné stratégie pre boj proti podvodom existujú v desiatich z 28 členských štátov: Bulharsko, Česko, Grécko, Francúzsko, Chorvátsko, Taliansko, Lotyšsko, Maďarsko, Malta a Slovensko. Aj Rumunsko má stratégiu, ale v súčasnosti je zastaraná (zdroj: správa o ochrane finančných záujmov za rok 2017, strana 12). Členskými štátmi, ktoré neprijali národnú stratégiu, sú: Belgicko, Dánsko, Nemecko, Estónsko, Írsko, Španielsko, Cyprus,

21 Takisto považujeme absenciu ustanovení o povinnosti riadiacich orgánov prijať oficiálne postupy na boj proti podvodom za nedostatok pri tvorbe rámca pre boj proti podvodom na roky 2014 – 2020. V delegovanom nariadení Komisie (EÚ) č. 480/2014 (dopĺňajúcom nariadenie o spoločných ustanoveniach na roky 2014 – 2020) sa okrem toho nespomínajú nedostatky pri vykonávaní primeraných a účinných opatrení na boj proti podvodom v rámci určenia závažných nedostatkov, ktoré by mohli viesť k pozastaveniu platieb alebo k finančnej oprave operačných programov²⁰. V dôsledku toho sa pri posudzovaní systémov riadenia a kontroly používaniu opatrení na boj proti podvodom prikladá menšia váha ako iným oblastiam. Návrh nariadenia Komisie o spoločných ustanoveniach na roky 2021 – 2027 neberie do úvahy opatrenia na boj proti podvodom ako jednu zo základných podmienok²¹, ktoré musia členské štáty splniť na to, aby dostali finančné prostriedky v oblasti súdržnosti EÚ.

Riadiace orgány systematicky posudzujú riziká podvodov, ale tento proces by sa mohol ešte zlepšiť

Riadiace orgány systematicky identifikujú riziká podvodu

22 Najvýznamnejšou zmenou v porovnaní s programovým obdobím 2007 – 2013 je to, že riadiace orgány teraz musia posudzovať riziká podvodu v súlade s požiadavkami kontrolného rámca na roky 2014 – 2020 (pozri bod 5). Účelom tohto postupu je, aby riadiace orgány určili vhodnosť existujúcich vnútorných kontrol na riešenie rizík spojených s rôznymi scenármi podvodov a určili oblasti, v ktorých sú potrebné dodatočné kontroly.

23 Okrem iných tém zameraných na boj proti podvodom sa usmernenia EGESIF pre členské štáty a riadiace orgány (pozri bod 18) zaoberajú úlohou posudzovania rizika podvodov vrátane praktického nástroja, ktorý je pripravený na používanie, na vykonávanie posúdenia²². Všetky riadiace orgány, ktoré sme v rámci nášho auditu

Litva, Luxembursko, Holandsko, Rakúsko, Poľsko, Portugalsko, Slovinsko, Fínsko, Švédsko a Spojené kráľovstvo.

²⁰ Článok 30 a príloha IV.

²¹ Článok 11 a príloha III k návrhu nariadenia o spoločných ustanoveniach Komisie na roky 2021 – 2027, COM(2018) 375 z 29. mája 2018.

²² Komisia v usmerneniach vypracovala model posudzovania rizika podvodov založený na 31 štandardných inherentných rizikách, ktoré sú ďalej rozdelené na 40 rizík a 128 odporúčaných kontrol na zmiernenie rizika, pričom všetky boli rozdelené do štyroch všeobecných postupov riadenia (výber žiadateľov, vykonávanie a overovanie operácií,

navštívili, splnili svoju povinnosť vykonať posúdenie rizika podvodu. Znamená to zlepšenie spôsobu, akým tieto orgány pristupujú k boju proti podvodom v oblasti súdržnosti. Vo väčšine prípadov orgány použili vzorové posúdenie rizika podvodu, ktoré vypracovala Komisia, alebo svoju vlastnú úpravu tohto modelu.

24 Komisia uverejnila 28. novembra 2018 výsledky štúdie²³, ktorá sa týkala postupov na predchádzanie podvodom a korupcii vykonávaných členskými štátmi v reakcii na osobitné ustanovenia platné pre programové obdobie 2014 – 2020, ktorú zadala v decembri 2016. V záveroch štúdie sa konštatuje, že nové legislatívne požiadavky, najmä pokiaľ ide o postup posudzovania rizika podvodov, pomohli členským štátom v ich úsilí bojovať proti podvodom formálnejším a systematickejším spôsobom. V štúdii sa však takisto dospelo k záveru, že niektoré orgány môžu počas sebahodnotenia podceniť úroveň rizika (pozri **rámček 1**).

Rámček 1

Hodnotiaca štúdia o predchádzaní podvodom a korupcii v rámci EŠIF

Štúdia bola vypracovaná na základe vzorky 50 operačných programov na roky 2014 – 2020 (41 z nich sa týkalo súdržnosti, s výnimkou EÚS) vybraných Komisiou na základe posúdenia a zahŕňa všetky členské štáty a celú škálu odvetví a fondov. Tím zodpovedný za vypracovanie štúdie overil informácie od členských štátov (najmä výsledky posúdení rizika podvodov) a viedol rozhovory s orgánmi poverenými vykonávaním programov a koordinačnými útvarmi pre boj proti podvodom.

Štúdia bola zameraná na navrhnuté opatrenia na predchádzanie podvodom a (v menšom rozsahu) na metódy odhaľovania podvodov a posudzovala, aké primerané boli opatrenia k identifikovaným rizikám. Nezaoberala sa však tým, akým spôsobom sa vykonávalo posúdenie rizika podvodov. Výsledkom štúdie nebolo ani zistiť, či zavedené opatrenia boli účinné.

certifikácia a platby a priame obstarávanie riadiacimi orgánmi). Dokument sa však nevzťahuje na finančné nástroje ani na riziká v súvislosti so štátnou pomocou.

²³ GR REGIO – Predchádzanie podvodom a korupcii v rámci európskych štrukturálnych a investičných fondov – hodnotenie postupov v členských štátoch EÚ, október 2018, dostupné na adrese: 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.

Hlavné ponaučenia vyplývajúce zo štúdie možno zhrnúť takto:

Pozitívny komentár	Oblasti na zlepšenie
Úsilie v oblasti boja proti podvodom a boja proti korupcii je formálnejšie a systematickejšie v programovom období 2014 – 2020.	Primeranosť opatrení na zmiernenie je najnižšia v prípade rizík kolúzie vo verejnom obstarávaní a duplicitného financovania.
Opatrenia na zmiernenie sú vo všeobecnosti úmerné sebahodnoteným rizikám.	Niektoré orgány môžu počas sebahodnotenia podceniť úroveň posúdeného rizika.
Väčšina orgánov využíva vzor Komisie pre posúdenie rizika podvodov.	Nie všetky riadiace orgány vykonávajú posúdenie rizika podvodov na úrovni operačného programu.
Inkluzívnejší postup posudzovania rizika podvodov sa na znižovanie rizika podvodov hodí lepšie.	Je potrebné viac komunikovať s orgánmi členských štátov o činnostiach v oblasti boja proti podvodom.
	Riadiace orgány vo vzorke vnímajú nástroj Arachne v jeho súčasnej forme ako nástroj, ktorý úplne nezodpovedá ich potrebám.

Existujú určité oblasti, v ktorých je potrebné ďalšie zlepšenie

25 Zaznamenali sme však, že niektoré riadiace orgány, ktoré sme navštívili, pristupujú k posudzovaniu rizík podvodu mechanickým spôsobom, čo naznačuje, že uprednostňujú formu pred obsahom.

26 Okrem toho vo všeobecnosti určujú riziká podvodov na základe vlastných skúseností bez akéhokoľvek dodatočného príspevku iných kvalifikovaných subjektov (koordinačné útvary pre boj proti podvodom, orgány pre vyšetrovanie a trestné stíhanie alebo iné špecializované odborné agentúry).

27 Počas návštev členských štátov sme zistili, že je možné, že niekoľko riadiacich orgánov a sprostredkovateľských orgánov v minulosti nedostatočne zhodnotilo riziká podvodu:

- V Bulharsku orgán auditu už zistil, že niektoré riadiace orgány nesprávne klasifikovali osobitné riziká podvodu ako nízke, a preto ich neriešili prostredníctvom dodatočných kontrolných postupov.
- Riadiace orgány, ktoré sme vo Francúzsku navštívili, neposudzovali vplyv dodatočných kontrol na zvyškové riziko podvodu.
- V Španielsku, v ktorom sa zodpovednosť za hodnotenie rizika podvodov sčasti deleguje na sprostredkovateľské orgány, nezávislé hodnotenie nariadené riadiacim orgánom odhalilo problémy v oblasti súdržnosti medzi zistenými rizikami a plánovanými kontrolami (napr. určité riziká, na ktoré sa nevzťahuje akčný plán alebo kontroly zriadené v oblastiach, ktoré sa považujú za neuplatniteľné).
- V jednom z operačných programov kontrolovaných v Rumunsku sprostredkovateľské orgány, ktoré mali podobné delegované úlohy a finančné prostriedky, poskytli rôzne posúdenia rizika podvodu.
- V Maďarsku sme zistili, že posúdenie rizika podvodu nie je dostatočne komplexné (vylučuje predchádzajúce výsledky auditu) a neidentifikuje riziká špecificky spojené s druhmi operácií a príjemcami, na ktorých sa vzťahujú OP.

28 Takmer vo všetkých prípadoch riadiace orgány dospeli k záveru, že existujúce opatrenia proti podvodom riešia zistené riziká podvodu. Vzhľadom na zistené nedostatky sa domnievame, že tento záver môže byť príliš optimistický.

Riadiace orgány zlepšili opatrenia na predchádzanie podvodom, ale nezaznamenali žiadny významný pokrok smerom k aktívnemu odhaľovaniu podvodov

29 Od riadiacich orgánov sa očakáva, že v reakcii na zistené riziká prijmú účinné a primerané opatrenia na predchádzanie podvodom a ich odhaľovanie, a to takým spôsobom, aby bola možnosť spáchať podvod podstatne znížená.

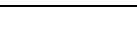
Riadiace orgány vypracovali osobitné opatrenia na predchádzanie podvodom na roky 2014 – 2020

30 Zistili sme, že väčšina dodatočných opatrení na boj proti podvodom vypracovaných na obdobie 2014 – 2020 sú preventívne opatrenia, ktoré sú komplexnejšie ako opatrenia stanovené na obdobie 2007 – 2013. Z nášho prieskumu vyplynulo, že takéto dodatočné preventívne opatrenia zahŕňajú najmä odbornú

prípravu pracovníkov v oblasti zvyšovania informovanosti o podvodoch, politiky týkajúce sa konfliktov záujmov a etické usmernenia pre zamestnancov a prijímateľov, a zverejnenie potvrdení alebo vyhlásení inštitúcií na vysokej úrovni o boji proti podvodu.

31 V našom prieskume sa takisto ukázalo, že riadiace orgány považujú opatrenia na zvyšovanie informovanosti o podvodoch (odborná príprava zamestnancov a opatrenia zamerané na sprostredkovateľské orgány a príjemcov projektov), politiky v oblasti konfliktu záujmov a kódexy správania za najúčinnnejší spôsob, ako predchádzať podvodom pri využívaní finančných prostriedkov na podporu súdržnosti EÚ (pozri [ilustráciu 4](#)). Iné opatrenia na predchádzanie podvodom, ako napríklad programy na podporu zamestnancov (zamerané na zníženie tlaku na pracovníkov vystavených podvodom) a systémy odmeňovania (prostredníctvom ktorých riadiace orgány zverejnia svoj zámer odmeniť oznamovateľov podvodu) sú stále zriedkavé, hoci sa považujú za dostatočne účinné.

Ilustrácia 4 – Opatrenia na predchádzanie podvodom vykonávané riadiacimi orgánmi a vnímanie ich účinnosti

Percentuálny podiel riadiacich orgánov, ktoré vyhlasujú, že majú nasledujúce opatrenia na predchádzanie podvodom			Percentuálny podiel riadiacich orgánov, ktoré vnímajú opatrenie ako účinné	
1	Školenia v oblasti boja proti podvodom pre zamestnancov	86 %		92 %
2	Oficiálna politika upravujúca konflikty záujmov	83 %		91 %
3	Prijatie kódexu správania pre zamestnancov	73 %		88 %
4	Uverejnenie politiky boja proti podvodom	71 %		82 %
5	Opatrenia na zvyšovanie povedomia o riziku podvodov pre príjemcov projektov	57 %		90 %
6	Opatrenia na zvyšovanie povedomia o riziku podvodov pre sprostredkovateľské orgány	54 %		92 %
7	Previerky zamestnancov	29 %		75 %
8	Programy podpory zamestnancov	20 %		86 %
9	Iní	13 %		89 %
10	Systémy oceňovania/odmeny za odhalenie	4 %		67 %

Zdroj: Prieskum EDA týkajúci sa riadiacich orgánov.

32 Niekoľko členských štátov prijalo inovatívnejší prístup k predchádzaniu podvodom poškodzujúcim finančné záujmy EÚ, ako je zapojenie organizácií občianskej spoločnosti do monitorovania vykonávania verejných zákaziek alebo vykonávania kampaní namierených proti spoločenskej akceptácii určitého podvodného správania (pozri [rámcik 2](#)).

Rámček 2

Inovačné opatrenia na predchádzanie podvodom

Pakty integrity

Európska komisia a Transparency International, celosvetová mimovládna organizácia, ktorá aktívne bojuje proti korupcii a je známa najmä v súvislosti s uverejňovaním indexu vnímania korupcie, v roku 2015 spustili pilotný projekt týkajúci sa „paktov integrity“ ako inovačný spôsob predchádzania podvodu v projektoch politiky súdržnosti EÚ. Pakt integrity je dohoda, v rámci ktorej sa orgán zodpovedný za zadanie verejnej zákazky a hospodárske subjekty, ktoré sa uchádzajú o túto zákazku, zaväzujú, že sa zdržia korupčných praktík a zabezpečia transparentnosť v procese verejného obstarávania. Pakty zahŕňajú aj osobitnú dohodu, na základe ktorej je organizácia občianskej spoločnosti (ako napríklad mimovládna organizácia, nadácia alebo organizácia miestnej komunity) povinná monitorovať dodržiavanie záväzkov všetkými stranami. Účelom paktov integrity je zvýšiť transparentnosť, zodpovednosť a dobrú správu verejných zákaziek, posilniť dôveru vo verejné orgány a zvýšiť nákladovú efektívnosť a úspory prostredníctvom lepšieho obstarávania. Druhá fáza projektu sa začala v roku 2016 a bude trvať štyri roky²⁴. O využívaní paktov integrity sme diskutovali s organizáciami občianskej spoločnosti v Lotyšsku, Rumunsku a Maďarsku a všetky boli vo všeobecnosti spokojné s touto iniciatívou.

Kampaň „PREČ S PODVODMI“

Lotyšský koordinačný útvar pre boj proti podvodom spustil v marci 2017 informačnú kampaň s názvom „PREČ S PODVODMI!“, v ktorej sa kládli otázky o spoločenskej akceptácii určitých typov podvodného správania. Vo vnútroštátnej televízii sa v rámci kampane vysielali reklamy, v ktorých vystupovali známe osobnosti, a do inštitúcií, podnikov, obchodov a obyvateľstvu sa distribuoval propagačný materiál. Kampaň oslovila podstatnú časť publika a chvíľu bola veľmi populárna.

Opatrenia na odhaľovanie podvodov v rokoch 2014 – 2020 zostávajú zväčša rovnaké ako v rokoch 2007 – 2013

33 Hoci povinné posudzovanie rizika podvodov viedlo k väčšiemu zameraniu na prevenciu podvodov, riadiace orgány zaviedli v programovom období 2014 – 2020 veľmi málo dodatočných metód odhaľovania podvodov. Namiesto toho sa opierajú o vnútorné kontroly a postupy, ktoré už boli zavedené v rokoch 2007 – 2013 v slabšom rámci kontroly (pozri *ilustráciu 5*). Ide najmä o kontroly na mieste (audity), interné

²⁴ Ďalšie informácie o paktoch integrity sú uvedené na webovom sídle na adrese http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/integrity-pacts/.

mechanizmy oznamovania podvodov a v menšej miere aj o identifikáciu konkrétnych ukazovateľov podvodu²⁵ (varovné signály). Prostredníctvom prieskumu, ako aj počas našich návštev v členských štátoch sme zistili, že bolo vykonaných len veľmi málo dodatočných, tzv. aktívnych kontrol na odhaľovanie podvodov (napr. osobitné kontroly v prípade kolúzie vo verejnom obstarávaní, ako je sémantický rozbor prijatých ponúk alebo identifikácia neobvyklých modelov predkladania ponúk).

Ilustrácia 5 – Opatrenia na odhaľovanie podvodov vykonávané riadiacimi orgánmi a vnímanie ich účinnosti

Percentuálny podiel riadiacich orgánov, ktoré vyhlasujú, že majú nasledujúce opatrenia na odhaľovanie podvodov			Percentuálny podiel riadiacich orgánov, ktoré vnímajú opatrenie ako účinné	
1	Kontroly na mieste/audity	87 %		95 %
2	Interné mechanizmy ohlasovania podvodov	86 %		87 %
3	Určenie ukazovateľov podvodov/varovné signály	69 %		79 %
4	Posúdenie rizika podvodov pri príjemcoch projektov	60 %		83 %
5	Nástroj bodovania rizika Arachne	49 %		71 %
6	Analýza údajov/nástroje na hĺbkovú analýzu údajov	46 %		91 %
7	Horúca linka pre oznamovateľov podvodov	44 %		74 %
8	Iní	21 %		80 %

Zdroj: Prieskum EDA týkajúci sa riadiacich orgánov.

Užitočnosť horúcich liniek pre oznamovateľov obmedzujú praktické problémy

34 Z nášho prieskumu vyplynulo, že riadiace orgány málo využívajú horúce linky pre oznamovateľov, hoci vo všeobecnosti považujú tento nástroj za účinnú metódu odhaľovania podvodov. Horúce linky a iné mechanizmy oznamovania protispoločenskej činnosti umožňujú riadiacim orgánom (a iným relevantným orgánom členského štátu) oboznámiť sa s možnými podvodmi, ktoré iné kontroly neodhalili²⁶. Z rozličných štúdií vyplýva, že tieto metódy sa považujú za najdôležitejší zdroj správ o podvodoch²⁷. Počas našich návštev sme posudzovali mechanizmy oznamovania

²⁵ Na základe ukazovateľov, ktoré poskytla Komisia vo svojom oznámení z 18. februára 2009 o ukazovateľoch podvodov za EFRR, ESF a KF.

²⁶ Zo samotnej povahy podvodu týkajúceho sa finančných prostriedkov v oblasti politiky súdržnosti EÚ vyplýva, že páchatelia identifikujú obmedzenia existujúcich kontrol a usilujú sa o ich využívanie s cieľom získať priame alebo nepriame nezákonné zisky.

²⁷ Konkrétne celosvetová štúdia z roku 2018 o daňových podvodoch a zneužití s názvom Správa pre OSN, ktorú zverejnilo Združenie certifikovaných vyšetrovateľov podvodov. Podľa tejto štúdie sa podvod odhaľuje najmä prostredníctvom upozornení, a to od zamestnancov, zákazníkov, konkurentov alebo anonymných zdrojov.

protispoločenskej činnosti a zistili sme niekoľko praktických problémov s ich využívaním. Napríklad nie sú vždy anonymné a existuje riziko, že príjemcovia projektov a široká verejnosť o nich nebudú dostatočne informovaní. V prípade regulačných obmedzení týkajúcich sa využívania anonymných udaní, riadiace orgány a koordinačné útvary pre boj proti podvodom môžu vždy v rámci politiky súdržnosti presmerovať anonymných oznamovateľov na systém oznamovania podvodov zavedený úradom OLAF²⁸.

35 Dňa 23. apríla 2018 Komisia predložila návrh smernice o ochrane oznamovateľov. Jej cieľom je zjednotiť rôzne prístupy, ktoré v súčasnosti uplatňujú členské štáty, a zvýšiť úroveň ochrany osôb nahlasujúcich porušenia práva Únie, vrátane všetkých porušení, ktoré poškodzujú finančné záujmy EÚ. V našom stanovisku k návrhu, ktoré bolo vydané 15. októbra 2018, sme uviedli názor, že zavedenie alebo rozšírenie mechanizmov oznamovania protispoločenskej činnosti vo všetkých členských štátoch by pomohlo zlepšiť riadenie politík EÚ prostredníctvom zásahov občanov a zamestnancov. Zdôraznili sme však aj niektoré problematické oblasti, ako je príliš zložitá vecná pôsobnosť návrhu, ktorá by mohla znížiť právnu istotu pre potenciálnych oznamovateľov a tým ich odradiť od podávania informácií. Poukázali sme aj na iné otázky, ako je nedostatok jasných povinností týkajúcich sa zvyšovania informovanosti a odbornej prípravy pracovníkov, a vyjadrili sme presvedčenie, že osobám, ktoré nahlásili porušenie predpisov anonymne, by ochrana oznamovateľov nemala byť odoprená ani v prípade, že sa ich identita následne odhalí²⁹. V súvislosti s prijatím tejto smernice Európsky parlament a členské štáty schválili 12. marca 2019 predbežnú dohodu o nových pravidlách, ktorými sa zaručuje ochrana oznamovateľov, ktorí informujú o porušeníach práva EÚ³⁰.

Analýza údajov sa na odhaľovanie podvodov nevyužíva v dostatočnej miere

36 Komisia vyzýva riadiace orgány, aby aktívne používali dátovú analýzu s cieľom odhaliť potenciálne vysokorizikové situácie, identifikovali varovné signály a spresnili cieľ opatrení na boj proti podvodom. Analýza údajov by mala byť systematickou

²⁸ Nástroj „Oznám podvod“ je k dispozícii na adrese https://ec.europa.eu/anti-fraud/olaf-and-you/report-fraud_en.

²⁹ Body 3, 12, 21, 23 a 32 stanoviska EDA č. 4/2018 týkajúceho sa návrhu smernice Európskeho parlamentu a Rady o ochrane osôb nahlasujúcich porušenia práva Únie.

³⁰ Pozri tlačovú správu Európskej komisie IP/19/1604 „Európska komisia víta predbežnú dohodu o lepšej ochrane oznamovateľov v celej EÚ“ (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1604_en.htm).

súčasťou výberu projektov, overovania riadenia a auditov³¹. Komisia ponúka v rámci boja proti podvodom osobitný nástroj na získavanie údajov (Arachne), ktorý má riadiacim orgánom pomôcť identifikovať projekty, ktoré by mohli byť vystavené rizikám podvodov. Podľa informácií, ktoré sme od Komisie dostali, v decembri 2018 využilo nástroj Arachne 21 členských štátov pre 165 OP, čo predstavuje 54 % celkového financovania súdržnosti EÚ v rokoch 2014 – 2020 (s výnimkou EÚS). V našej osobitnej správe č. 01/2019: Boj proti podvodom súvisiacim s výdavkami EÚ: potrebné opatrenia sme zdôraznili význam nástroja Arachne pri predchádzaní podvodom. Posúdili sme úlohu nástroja Arachne ako nástroja na analýzu údajov na odhaľovanie podvodov.

37 Jednou z najvýznamnejších pripomienok vyplývajúcich z našej auditorskej práce je to, že riadiace orgány na odhaľovanie podvodov dostatočne nevyužívajú analýzu údajov. Z nášho prieskumu vyplynulo, že len každý druhý riadiaci orgán využíva nástroje na analýzu údajov týmto spôsobom (pozri *ilustráciu 5*). Nedostatočne využívaný je najmä nástroj Arachne. V členských štátoch, ktoré sme navštívili, sme zistili, že:

- jeden členský štát (Grécko) neposkytol žiadne informácie o tom, či sa nástroj Arachne v budúcnosti zavedie alebo nezavedie. Grécke riadiace orgány však neprijali rovnocenný nástroj na analýzu údajov, ktorý by sa mohol použiť pre všetky operačné programy v krajine.
- V štyroch zo zostávajúcich šiestich členských štátov dosiahli riadiace orgány pri vkladaní potrebných prevádzkových údajov alebo využívaní nástroja na ich vnútorné kontroly len malý pokrok, dokonca aj vtedy, keď sa rozhodli využiť nástroj Arachne.
- Licencia Arachne umožňuje prístup len riadiacim orgánom, certifikačným orgánom a orgánom auditu. Vyšetrovacie orgány tento nástroj preto nemôžu automaticky využívať.

Takisto sme zistili, že v dvoch členských štátoch, ktoré sme navštívili, riadiace orgány, ktoré v plnej miere začlenili nástroj Arachne do svojich riadiacich postupov, využili tento nástroj na pomoc pri prispôbovaní osobitných opatrení na boj proti podvodom vysokorizikovým príjemcom.

³¹ Usmernenia Komisie pre členské štáty a orgány poverené vykonávaním programov týkajúce sa posúdenia rizika podvodov a účinných a primeraných opatrení na boj proti podvodom (EGESIF 14-0021).

38 Nedostali sme žiadne presvedčivé vysvetlenie, prečo riadiace orgány plne nevyužívali nástroj, ktorý Komisia bezplatne sprístupnila. V záveroch samotnej štúdie Komisie z novembra 2018 (pozri bod **24** a **rámček 1**) sa však konštatovalo, že riadiace orgány sa domnievajú, že súčasná forma nástroja Arachne úplne nezodpovedá ich potrebám. Autori štúdie to považovali za obzvlášť znepokojujúce, pretože užitočnosť nástroja Arachne sa vo veľkej miere vníma v závislosti od množstva údajov o operačných programoch, ktoré sú zadávané do tohto nástroja³².

39 Napriek tomu sme počas našich návštev dokázali identifikovať niektoré príklady osvedčených postupov, v rámci ktorých orgány členských štátov vypracovali nástroje na analýzu údajov s cieľom pomôcť pri identifikácii potenciálnych rizík podvodov (pozri **rámček 3**).

³² Strana 51 štúdie GR REGIO s názvom Predchádzanie podvodom a korupcii v rámci európskych štrukturálnych a investičných fondov – hodnotenie postupov v členských štátoch EÚ.

Rámček 3

Osvedčené postupy členských štátov v oblasti analýzy údajov

Identifikovali sme tieto nástroje na analýzu údajov, ktoré sa používajú priamo na odhalenie potenciálnych podvodov pri využívaní finančných prostriedkov EÚ na podporu súdržnosti:

- Národný bezpečnostný úrad v Rumunsku vytvoril systém IT („PREVENT“), ktorým sa porovnávajú informácie o verejnom obstarávaní poskytnuté verejnými obstarávateľmi a uchádzačmi s informáciami z iných vnútroštátnych databáz (napr. obchodný register). Využívanie systému v súvislosti s 839 postupmi verejného obstarávania financovanými EÚ umožnilo agentúre vydať 42 varovaní týkajúcich sa bezúhonnosti na účely opravy alebo vyšetrovania.
- Španielsky sprostredkovateľský orgán zodpovedný za realizáciu veľkej časti operačného programu Comunidad Valenciana v spolupráci s inštitúciami vysokoškolského vzdelávania vyvinul informačný systém rýchleho varovania („SALER“), ktorom sú spojené štyri samostatné národné a regionálne databázy s cieľom identifikovať riziká podvodu. Tento nástroj sa zavádza.

Riadiace orgány nemajú postupy na monitorovanie a hodnotenie opatrení na predchádzanie podvodom a ich odhaľovanie

40 Komisia vyzýva členské štáty a riadiace orgány, aby vymedzili postupy na monitorovanie vykonávania opatrení na predchádzanie podvodom a ich odhaľovanie. Tieto postupy by mali zahŕňať osobitné opatrenia na podávanie správ o tom, aké opatrenia na boj proti podvodom boli vytvorené a ako sa uplatňujú. Členské štáty a riadiace orgány by mali využiť výsledky monitorovania na hodnotenie účinnosti opatrení a podľa potreby prepracovať svoje stratégie a postupy na boj proti podvodom.

41 S výnimkou Lotyšska sme zistili, že ani jeden z riadiacich orgánov, ktoré navštívili, neskúmal účinnosť opatrení na predchádzanie podvodom a ich odhaľovanie. Riadiace orgány vedú obmedzené záznamy o tom, ktoré opatrenia sa využívajú a len zriedka ich prepájajú s konkrétnymi výsledkami. Systémy na boj proti podvodom sa preto nehodnotia z hľadiska ich skutočných výsledkov, či už zo strany riadiacich orgánov alebo akéhokoľvek iného orgánu povereného vykonávaním programov (napr. orgán auditu) alebo koordinačného útvaru pre boj proti podvodom.

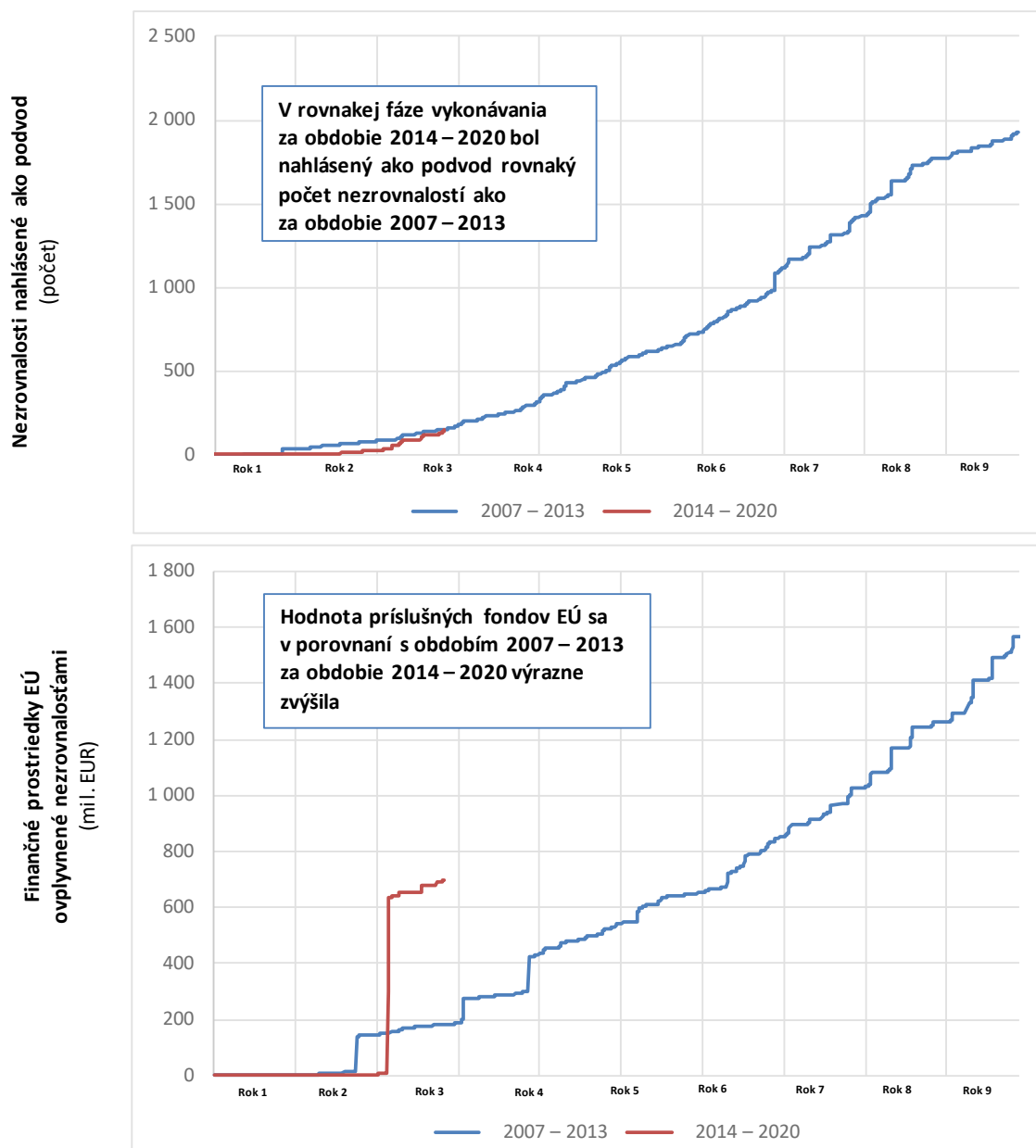
Podobné úrovne podvodov oznámených za programové obdobie 2007 – 2013 a 2014 – 2020

42 Riadiace orgány a iné orgány členských štátov oznamujú Komisii podvodné a nepodvodné nezrovnalosti prostredníctvom systému riadenia nezrovnalostí. Členské štáty (najmä riadiace orgány a orgány auditu) nahlásili do decembra 2018 ako podvod spolu 1 925 nezrovnalostí v súvislosti s programovým obdobím 2007 – 2013 a 155 nezrovnalostí v súvislosti s programovým obdobím 2014 – 2020. Tieto nezrovnalosti sa týkali podozrení z podvodu a preukázaných prípadov podvodov s možným vplyvom na prostriedky EÚ vo výške 1,6 mld. EUR (2007 – 2013) a 0,7 mld. EUR (2014 – 2020).

43 *Ilustrácia 6* predstavuje vývoj počtu a hodnoty nezrovnalostí oznámených v systéme riadenia nezrovnalostí za programové obdobia 2007 – 2013 a 2014 – 2020. Doteraz bolo zaznamenaných ako podvod 155 nezrovnalostí za roky 2014 – 2020, čo je o 10 % menej ako v tej istej fáze v období 2007 – 2013 (174). Z finančného hľadiska je situácia pomerne odlišná: potenciálny vplyv oznámených podvodov na fondy politiky súdržnosti EÚ v programovom období 2014 – 2020 (0,7 mld. EUR) je viac ako trojnásobne vyšší ako v tej istej fáze predchádzajúceho obdobia (0,2 mld. EUR). Toto výrazné zvýšenie je však výsledkom dvoch samostatných prípadov podozrenia z podvodu, pri ktorých sa domnievame, že ide o údaje s mimoriadnymi hodnotami³³.

³³ Tieto dve nezrovnalosti oznámilo Slovensko a ich hodnota predstavuje takmer 0,6 mld. EUR. Podľa definície sú už v počiatočnej fáze procesu riadenia podvodov a môžu sa ešte podstatne meniť.

Ilustrácia 6 – Vývoj nezrovnalostí oznámených ako podvody



Zdroj: EDA na základe údajov zo systému riadenia nezrovnalostí.

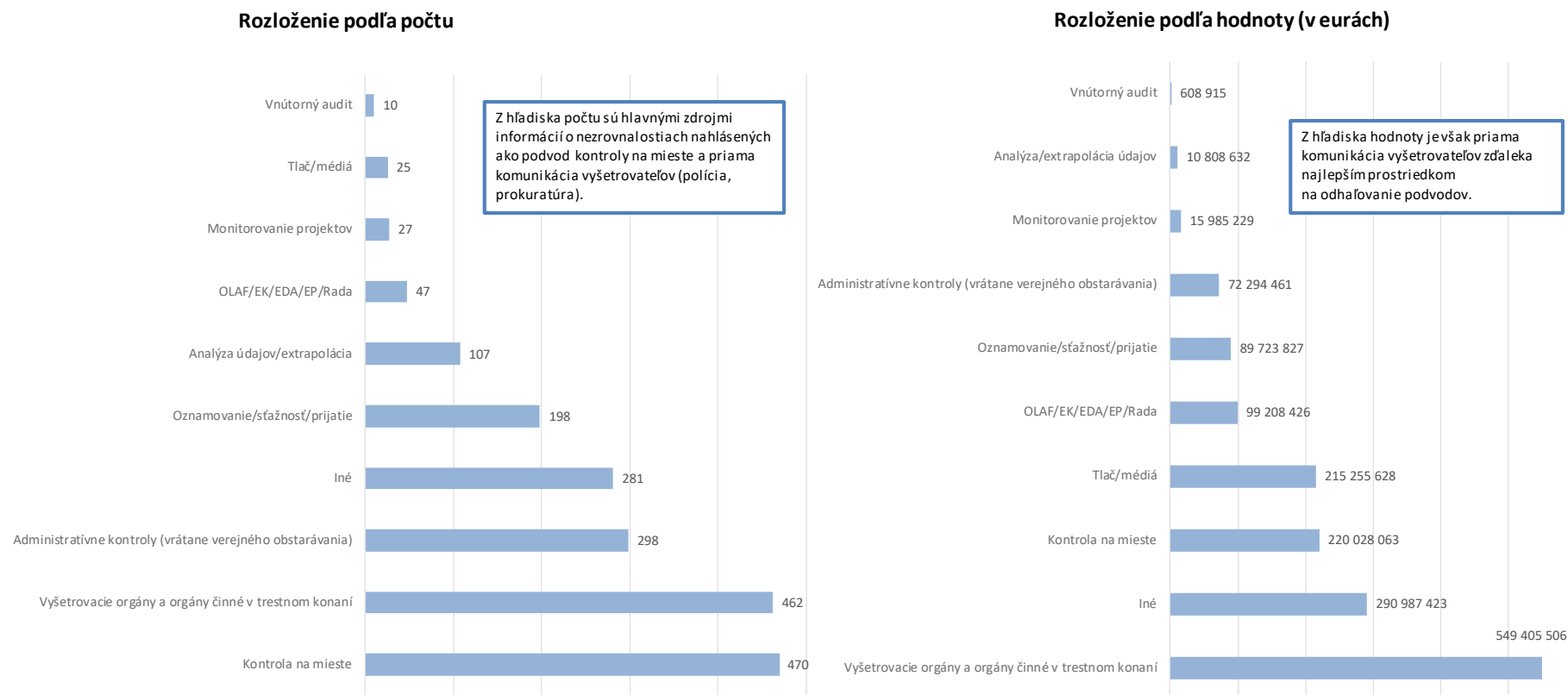
Väčšina prípadov podvodov oznámených Komisii je odhalených prostredníctvom kontrol na mieste alebo ich odhalili vyšetrovacie orgány a orgány činné v trestnom konaní či médiá

44 Systém riadenia nezrovnalostí obsahuje niekoľko dátových polí, ktoré sa majú používať na charakterizáciu nezrovnalostí a na označenie stavu jednotlivých konaní. Jedno z týchto polí má v záhlaví uvedené „zdroj informácií vedúcich k podozreniu o nezrovnalosti“, čo predstavuje metódu odhalenia. Na základe údajov zaznamenaných v systéme riadenia nezrovnalostí do decembra 2018 (vrátane) sme vykonali analýzu zdrojov informácií, ktoré viedli k oznámeniu nezrovnalostí ako podvodu, za programové obdobie 2007 – 2013 (pozri *ilustráciu 7*). Neposudzovali sme údaje

za obdobie 2014 – 2020, pretože sú stále veľmi neúplné a obsahujú mimoriadne hodnoty (pozri bod 43).

45 Z hľadiska počtu bola väčšina nezrovnalostí zistená prostredníctvom kontrol na mieste vykonaných orgánmi poverenými vykonávaním programov (pozri bod 4), po ktorých nasledovali správy od vyšetrovacích orgánov alebo orgánov činných v trestnom konaní. Mohlo by sa zdať, že tieto kontroly sú najúčinnější spôsob, ako odhaliť podvod pri využívaní finančných prostriedkov v oblasti súdržnosti. Štatistiky sú však ovplyvnené všeobecným využívaním auditov ako metódy odhaľovania podvodov (pozri bod 33 a ilustráciu 5). Z hľadiska hodnoty väčšina správ o podvodných nezrovnalostiach bola výsledkom prípadov iniciovaných priamo vyšetrovacími orgánmi a orgánmi činnými v trestnom konaní alebo výsledkom odhalení v tlači a iných médiách. Domnievame sa, že štatistiky o zdrojoch informácií o podvode z hľadiska hodnoty sú vo veľkej miere ovplyvnené neistotou ohľadom príslušných pravdivých súm, aj keď menej, ak informácie pochádzajú od vyšetrovacieho orgánu alebo orgánu činného v trestnom konaní.

Ilustrácia 7 – Nezrovnalosti oznámené ako podvod v oblasti súdržnosti za roky 2007 – 2013 podľa zdroja informácií



Zdroj: EDA na základe údajov zo systému riadenia nezrovnalostí.

Reakcia na podvod, vyšetovanie a koordinácia medzi príslušnými orgánmi

46 Komisia od riadiacich orgánov vyžaduje, aby vypracovali účinné opatrenia na boj proti podvodom. Tieto opatrenia by mali obsahovať jasné mechanizmy oznamovania podozrení z podvodu a jasné postupy na postupovanie prípadov príslušným vyšetovacím orgánom a orgánom činným v trestnom konaní. Mali by existovať aj postupy zamerané na monitorovanie podozrenia z podvodu a v prípade potreby aj na vymáhanie finančných prostriedkov EÚ. Riadiace orgány by mali spolupracovať so svojimi koordinačnými útvarmi pre boj proti podvodom a je potrebná primeraná koordinácia medzi všetkými administratívnymi orgánmi a orgánmi presadzovania práva.

Nedostatočné oznamovanie zo strany riadiacich orgánov ovplyvnilo spoľahlivosť mier odhalených podvodov, ktoré sú uverejnené v správach o ochrane finančných záujmov

47 Členské štáty musia používať systém riadenia nezrovnalostí na oznamovanie nezrovnalostí presahujúcich 10 000 EUR, pri ktorých majú podozrenie na podvod alebo v súvislosti s ktorými bol podvod zistený, Komisii³⁴. Členské štáty musia oznamovať prípady podozrenia z podvodu alebo preukázané prípady podvodu, aj keď boli vyriešené pred osvedčením súvisiacich výdavkov Komisii.

Nie všetky prípady možných podvodov sa ako také uvádzajú v systéme riadenia nezrovnalostí

48 V *ilustrácii 3* nájdete informácie o miere odhalených podvodov v období 2007 – 2013 v rámci politiky súdržnosti. Vychádzajú z údajov v systéme riadenia nezrovnalostí a boli uverejnené v správe o ochrane finančných záujmov za rok 2017. V osobitnej správe č. 1/2019 sme uviedli, že údaje o odhalených podvodoch uvedené v správe

³⁴ Článok 122 ods. 2) nariadenia o spoločných ustanoveniach; články 3 a 4 delegovaného nariadenia Komisie (EÚ) 2015/1970, ktorým sa dopĺňa nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1303/2013 o osobitné ustanovenia k oznamovaniu nezrovnalostí (Ú. V. EÚ L 293, 10.11.2015, s. 1); článok 28 ods. 2 nariadenia Komisie (ES) č. 1828/2006 (pravidlá vykonávania).

o ochrane finančných záujmov sú neúplné³⁵. Naša práca na tomto audite toto posúdenie potvrdila. Zistili sme aj niekoľko prípadov, ktoré viedli k spochybneniu úplnosti a spoľahlivosti údajov o podvodoch v systéme riadenia nezrovnalostí, čo pre Komisiu a členské štáty využívanie tohto systému obmedzuje.

49 Zistili sme, že nie všetky členské štáty rovnakým spôsobom vykladajú definíciu EÚ týkajúcu sa podvodu (pozri bod 1). Napríklad trestné činy kartelu (postupy pri predkladaní ponúk) nie sú vždy oznámené ako podvodné konanie v Španielsku, ale v iných členských štátoch, ako je Lotyšsko, sa im systematicky oznamuje.

50 Narazili sme na prípady, keď nezrovnalosti, ktoré jasne poukazovali na podvod, neboli riadne oznámené Komisii, pretože boli zistené a opravené pred osvedčením príslušných výdavkov Komisii. Členské štáty však majú oznamovať podozrenia z podvodu (ako pokus o podvod), aj keď v konečnom dôsledku nedôjde k spolufinancovaniu zo strany EÚ. V Maďarsku riadiace orgány nenahlasujú podozrenia z podvodu, ktoré sa vyriešia pred certifikáciou, Komisii. Riadiaci orgán v Španielsku zodpovedný za ESF pozastavil platby ako preventívne opatrenie bez toho, aby informoval Komisiu o výdavkoch ovplyvnených prípadmi údajného podvodu, ktoré sa objavili v tlači.

51 Zistili sme, že členské štáty používajú administratívne alebo právne akty na iniciovanie podávania správ Komisii rôznym spôsobom. Napríklad Rumunsko systematicky neinformuje o prebiehajúcom vyšetrowaní ani o rozhodnutiach stíhať trestný čin v systéme riadenia nezrovnalostí. Podľa požiadaviek rumunských právnych predpisov podozrenia z podvodu sa zadávajú do systému iba vtedy, keď riadiaci orgán, orgán auditu, koordinačný útvar pre boj proti podvodom alebo úrad OLAF vydajú dodatočnú samostatnú správu o kontrole/vyšetrowaní, a to aj v prípade, že vyšetrowanie už prebieha alebo sa skončilo. V dôsledku toho sa oznamovanie v systéme riadenia nezrovnalostí zbytočne oneskoruje a niektoré súdne konania môžu byť zo systému úplne vylúčené.

52 Napokon sme tiež zistili, že koordinačný útvar pre boj proti podvodom v Maďarsku má veľký počet nevybavených prípadov, ktoré je nutné analyzovať predtým, ako sa oznámia v systéme riadenia nezrovnalostí.

³⁵ Osobitná správa EDA č. 01/2019: Boj proti podvodom súvisiacim s výdavkami EÚ: potrebné opatrenia, body 21 až 32.

Systém riadenia nezrovnalostí obsahuje niekoľko nepresných a zastaraných údajov

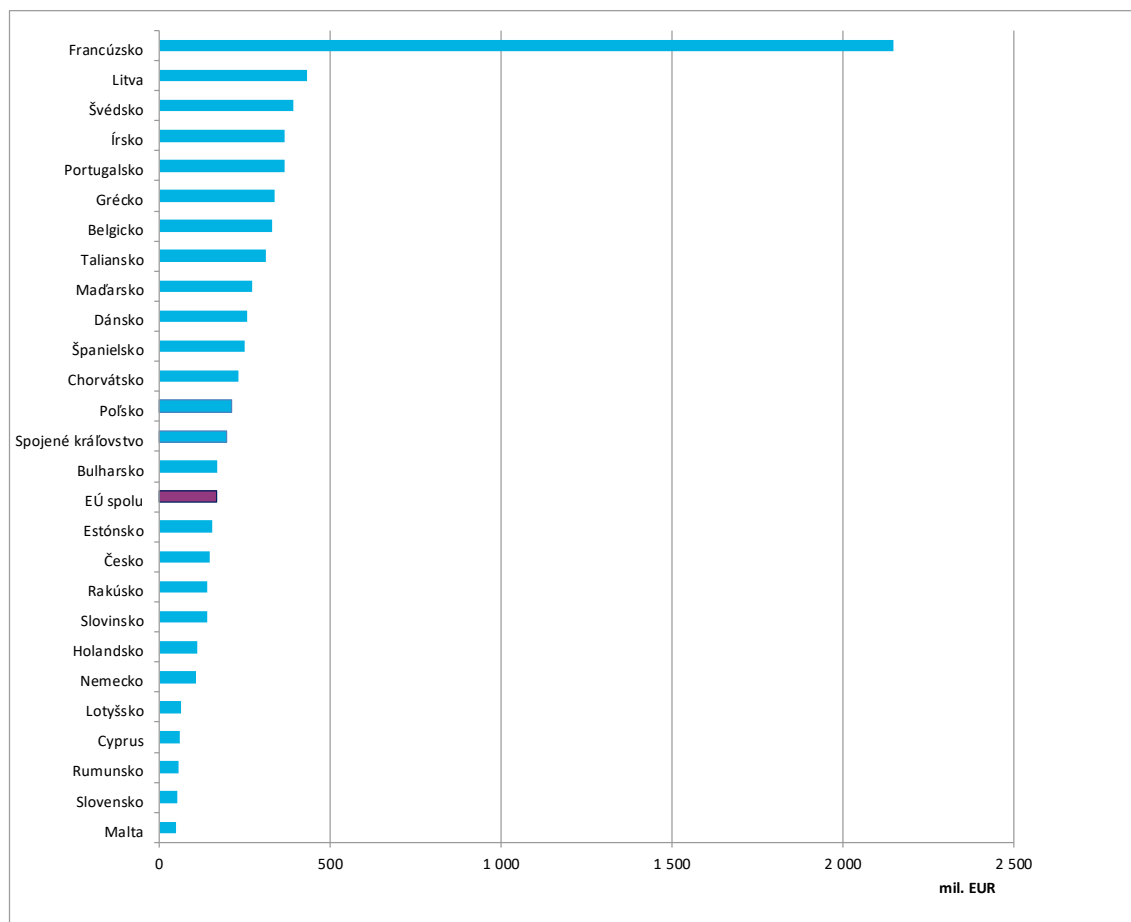
53 Zistili sme príklady, keď boli v systéme riadenia nezrovnalostí nepresné alebo zastarané údaje týkajúce sa najmä stavu prípadov a hlavných dátumov sankčného konania. Mohlo by to znamenať, že riadiaci orgán, overovateľ údajov alebo koordinačný útvar pre boj proti podvodom dôkladne neskontrolovali kvalitu údajov. Aj keď táto situácia nie je uspokojivá, zvyčajne nemá vplyv na počet prípadov podvodov oznámených v systéme riadenia nezrovnalostí.

54 Zistili sme nezrovnalosti v prístupe riadiacich orgánov k posudzovaniu finančného vplyvu možných podvodov. V dôsledku toho môžu jednotlivé členské štáty v rámci systému riadenia kvantifikovať podobné právne trestné činy rôznym spôsobom. Najviac sa to týka prípadov, keď je ťažké presne stanoviť objem ovplyvnených výdavkov (napr. konflikty záujmov pri výbere projektov alebo porušenie pravidiel verejného obstarávania).

Nedostatočné oznamovanie ovplyvnilo spoľahlivosť mier odhalených podvodov

55 Správa o ochrane finančných záujmov za rok 2017 uvádza mieru odhalených podvodov za každý členský štát a za EÚ ako celok na základe údajov vykázaných orgánmi členských štátov a koordinačnými útvarmi pre boj proti podvodom v systéme riadenia nezrovnalostí (pozri bod 7). Podobný porovnávací ukazovateľ, pokiaľ ide o počet nezrovnalostí v rámci EÚ v oblasti politiky súdržnosti, neposkytuje. Na výpočet tohto údaju sme porovnali počet podvodných nezrovnalostí, ktoré každý členský štát oznámil, so sumou, ktorú členské štáty dostali z fondov EÚ (pozri *ilustráciu 8*). Zistili sme, že Francúzsko oznamuje najmenej podvodných nezrovnalostí na každé euro, ktoré od EÚ dostane. Podľa nášho názoru Francúzsko primerane neinformuje o nezrovnalostiach vrátane podozrení z podvodu.

Ilustrácia 8 – Finančné prostriedky politiky súdržnosti – prijaté finančné prostriedky EÚ podľa nezrovnalostí oznámených ako podvod – programové obdobie 2007 – 2013



Zdroj: EDA na základe správy o ochrane finančných záujmov za rok 2017. Tento graf nezahŕňa Fínsko ani Luxembursko, pretože v danom období neoznámili žiadne podvodné nezrovnalosti.

56 Podľa nášho názoru sú miery odhalených podvodov, ktoré zverejňuje Komisia, v skutočnosti miery oznamovania podvodov: nevyhnutne neodrážajú účinnosť mechanizmov členských štátov na odhaľovanie podvodov, ani nenaznačujú, koľko podvodov bolo skutočne zistených, uvádzajú len počet prípadov, ktoré sa členské štáty rozhodli nahlásiť úradu OLAF (pozri body 48 až 52). V našej osobitnej správe č. 1/2019 sme dospeli k záveru, že korelácia medzi mierou odhalených podvodov a inými ukazovateľmi rizika je slabá³⁶.

57 Vzhľadom na problémy, ktoré sme zistili, sa domnievame, že miera odhalených podvodov uverejnená v správe o ochrane finančných záujmov za rok 2017 v oblasti

³⁶ Osobitná správa č. 1/2019: Boj proti podvodom súvisiacim s výdavkami EÚ: potrebné opatrenia, bod 29.

politiky súdržnosti neposkytuje pravdivý obraz o výskyte podvodov v členských štátoch, ktoré sme navštívili.

Viacere riadiace orgány systematicky neoznamujú prípady podozrenia z podvodu vyšetrovacím orgánom alebo orgánom činným v trestnom konaní

58 Kľúčovou súčasťou znižovania rizika podvodov a zvyšovania odrádzajúceho účinku je pre príslušné súdne orgány (polícia, prokurátori a iní) koordinované a včasné vyšetrenie oznámených podvodov. Hoci sa tento audit nevzťahoval na činnosť vyšetrovacích orgánov a orgánov činných v trestnom konaní, posudzovali sme spôsob, akým riadiace orgány komunikujú a koordinujú svoju činnosť s nimi.

59 Praktické uplatňovanie zásady odrádzať od podvodu si vyžaduje, aby riadiace orgány (alebo akékoľvek iné orgány odhaľujúce potenciálne nezrovnalosti) urýchlene a systematicky informovali o podozreniach z podvodu príslušné vyšetrovacie orgány alebo orgány činné v trestnom konaní, ktoré sú jediné schopné určiť, či išlo o úmysel. Vo viacerých prípadoch sme zistili, že riadiace orgány podozrenie z podvodu orgánom povereným vyšetrovaním systematicky neoznamovali. Napríklad v Grécku riadiace orgány neuviedli žiadne podozrenie z podvodu, pri ktorom sa vykonal odber vzoriek pri našom audite, na prokuratúru. V Španielsku nenašli sme žiadne osobitné pokyny ani postupy, ktoré by vyžadovali, aby riadiace orgány oznamovali všetky podozrenia z podvodu týmto spôsobom. Neoznámenie podozrení z podvodu výrazne obmedzuje odrádzajúci účinok prípadného vyšetrovania a trestného stíhania.

60 Vyšetrovatelia a prokurátori pravidelne zamietajú žiadosti o začatie vyšetrovania trestného činu, ktoré im postupujú riadiace orgány. Ide o bežný postup, keďže len tieto špecializované útvary majú právnu kapacitu a zdroje na vyšetrovanie umožňujúce zistiť, či bol spáchaný trestný čin. Riadiace orgány by však mali vždy analyzovať dôvody zamietnutia a, ak je to možné a vhodné, zmeniť svoje prevádzkové postupy. Zistili sme, že len Lotyšsko zaviedlo mechanizmy, prostredníctvom ktorých analyzuje, prečo boli uvedené prípady zamietnuté, a prijíma potrebné opatrenia.

Nápravné opatrenia majú obmedzený odrádzajúci účinok

61 Od riadiacich orgánov sa očakáva, že získajú späť finančné prostriedky EÚ, ktoré sa vynakladajú podvodným spôsobom³⁷. Sú tiež poverené dôkladným a kritickým preskúmaním všetkých systémov vnútornej kontroly, ktoré ich mohli vystaviť potenciálnemu alebo preukázanému podvodu.

62 Najbežnejším nápravným opatrením je stiahnuť dotknuté výdavky z vyhlásení predložených Komisii, ale bez toho, aby sa vymáhal od páchatel'a podvodu, alebo sa uložili akékoľvek ďalšie odrádzajúce opatrenia, napríklad sankcia alebo penále. Na tomto postupe nie je nič nezvyčajné, keďže vo väčšine prípadov, ktoré sme preverovali, nebolo zatiaľ stanovené, či skutočne došlo k podvodu. Podľa systému pre riadenie nezrovnalostí však orgány členských štátov začali vymáhanie finančných prostriedkov EÚ iba v 84 prípadoch zo 159 prípadov preukázaného podvodu³⁸. Stiahnutie výdavkov z výkazov predkladaných Komisii predstavuje účinný spôsob ochrany finančných záujmov EÚ. Táto ochrana sa však nevzťahuje na národné verejné financie, t. j. rozpočty členských štátov sú stále ovplyvnené, ak nedôjde k vráteniu prostriedkov, čo obmedzuje odrádzajúci účinok nápravných opatrení prijímaných riadiacimi orgánmi. V našej osobitnej správe č. 1/2019 sú uvedené dodatočné informácie o vymáhaní finančných prostriedkov súvisiacich s preukázanými prípadmi podvodu³⁹.

63 Očakáva sa, že riadiace orgány okrem vrátenia prostriedkov EÚ ovplyvnených podvodom posúdia horizontálne dôsledky na ich systémy riadenia a kontroly a iné projekty (napr. ten istý prijímateľ alebo podobné znaky podvodov).

64 Zo siedmich členských štátov, ktoré sme kontrolovali, sme dôkazy o tom, že posúdenie tohto typu bolo vykonané, našli len v Španielsku (pozri [rámček 4](#)). Ani tam sa však overovanie nevykonáva systematicky.

³⁷ Príloha IV k delegovanému nariadeniu Komisie (EÚ) č. 480/2014 z 3. marca 2014, ktorým sa dopĺňa nariadenie (EÚ) č. 1303/2013.

³⁸ Suma, ktorá má byť v súvislosti s týmito 84 prípadmi podvodu vrátená, predstavuje 7 mil. EUR.

³⁹ Osobitná správa č. 1/2019: Boj proti podvodom súvisiacim s výdavkami EÚ: potrebné opatrenia, body 112 až 115.

Rámček 4

Príklad osvedčených postupov: kontrola systematického podvodu na základe pôvodného prípadu

Väčšinu jednotlivých podozrení z podvodu, ktoré oznámilo Španielsko v súvislosti s programovým obdobím 2007 – 2013, možno vysledovať až k samotnému vyšetrovaniu, ktoré začalo na podnet sprostredkovateľského orgánu.

Na základe predbežných záverov pôvodného overovania sprostredkovateľský orgán vykonal horizontálne kontroly všetkých ostatných grantov udelených tomu istému konečnému prijímateľovi. Dospel k záveru, že má dostatok dôkazov o podozreniach zo systematických podvodov, ktoré zahŕňali falšovanie faktúr a kolúziu s externými dodávateľmi.

Sprostredkovateľský orgán riadne oznámil výsledky svojich kontrol a podozrenia z podvodu španielskym prokurátorom a Komisii. Vyšetrovanie v súčasnosti zahŕňa 73 % všetkých prípadov podozrení z podvodu oznámených v Španielsku za programové obdobie 2007 – 2013 a 56 % ich odhadovaného potenciálneho vplyvu na príspevok EÚ.

Boj proti podvodom oslabujú rôzne problémy v riadení

Potreba potrestať podvod môže trvať dlho

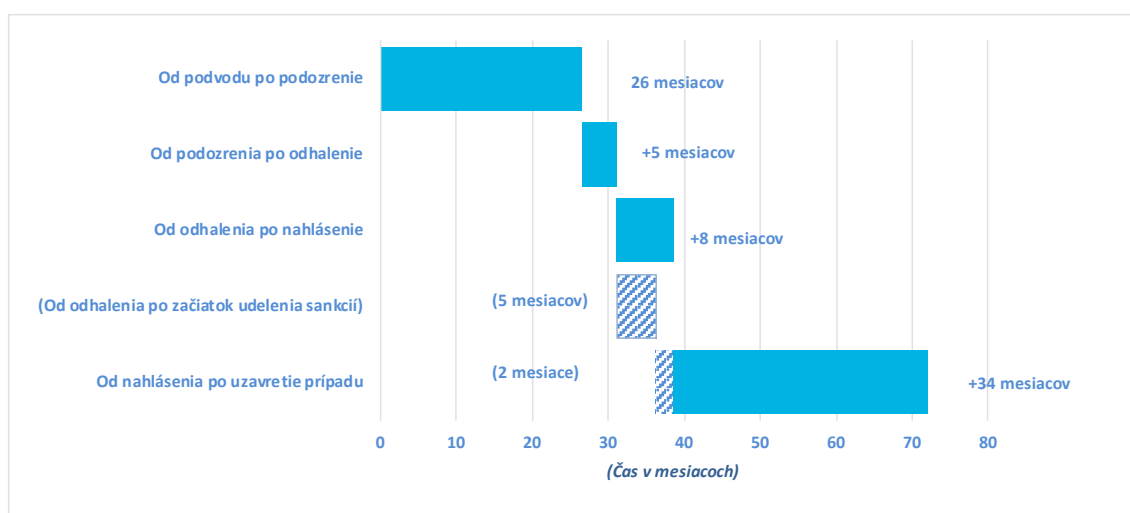
65 Čas medzi spáchaním podvodu a uložením sankcií môže byť dlhý (pozri *ilustráciu 9*). Podľa údajov zaznamenaných v systéme riadenia nezrovnalostí sa na podozrivé prípady podvodu upozorňuje v priemere dva roky po tom, ako k nezrovnalosti došlo⁴⁰. Môže trvať aj ďalší rok, kým sa podozrenia potvrdia prostredníctvom predbežného hodnotenia vedúceho k prvému správne alebo súdne zisteniu⁴¹ a prípad sa oznámi Komisii prostredníctvom systému riadenia nezrovnalostí. Od tohto momentu je Komisia schopná tento prípad monitorovať a brať ho do úvahy na účely výročnej správy o ochrane finančných záujmov. Po predbežnom posúdení (a súbežne s oznámením

⁴⁰ Vypočítané na základe informácií zaznamenaných v systéme riadenia nezrovnalostí. Ako sme už uviedli, tieto informácie nie sú vždy presné.

⁴¹ Prvý správny alebo súdny nález (PACA) je prvé písomné posúdenie príslušného orgánu, v ktorého závere sa uvádza, že nezrovnalosť môže byť podvod bez toho, aby bolo dotknuté ďalšie posúdenie prípadu. Prvé správne alebo súdne nálezy môžu mať rôzne podoby, napríklad správa o overení vypracovaná riadiacim orgánom alebo sprostredkovateľským orgánom, audítorská správa od orgánu auditu, Komisie alebo Dvora audítorov, alebo rozhodnutie prokurátora o podaní obžaloby alebo sudcu, ktorý začína formálne vyšetrovanie trestného činu.

Komisii) ubehne do začatia akéhokoľvek správneho alebo trestného konania s cieľom uložiť sankcie približne päť mesiacov. Tieto konania sú v priemere uzavreté do troch rokov.

Ilustrácia 9 – Priemerný čas potrebný na odhalenie, oznámenie a uzavretie podvodov podľa príslušných orgánov členského štátu



Zdroj EDA na základe informácií získaných zo systému riadenia nezrovnalostí.

Úlohy koordinačných útvarov pre boj proti podvodom nie sú v nariadení dostatočne definované a medzi jednotlivými členskými štátmi sa značne líšia

66 Napriek tomu, že hlavnú zodpovednosť za boj proti podvodom pri využívaní finančných prostriedkov v oblasti súdržnosti nesú riadiace orgány, koordinačné útvary pre boj proti podvodom zohrávajú dôležitú úlohu pri koordinácii práce týchto orgánov s inými orgánmi členských štátov a úradom OLAF. Právne predpisy EÚ, ktorými sa zriaďujú koordinačné útvary pre boj proti podvodom⁴², neuvádzajú usmernenia, pokiaľ ide o ich mandát, organizačný rámec alebo úlohy. Komisia poskytuje v tejto súvislosti konkrétne odporúčania prostredníctvom ďalších usmernení⁴³ (pozri bod 6). Každý členský štát však musí prijať osobitné opatrenia pre svoj koordinačný útvar pre boj proti podvodom.

⁴² Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) č. 883/2013 z 11. septembra 2013 o vyšetrovaní vykonávaných Európskym úradom pre boj proti podvodom (OLAF) (Ú. v. EÚ L 248, 18.9.2013, s. 1), zmenené nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) č. 2016/2030 z 26. októbra 2016 (Ú. v. EÚ L 317, 23.11.2016, s. 1).

⁴³ Usmernenie týkajúce sa hlavných úloh a zodpovedností koordinačného útvaru pre boj proti podvodom (AFCOS), 13. novembra 2013, Ares (2013) 3403880.

67 Zdroje a organizačné usporiadanie koordinačných útvarov pre boj proti podvodom by im mali umožňovať riadne monitorovanie oznamovania podvodov a koordináciu práce všetkých strán zapojených do boja proti podvodom. Keďže neboli k dispozícii jasné usmernenia, zistili sme, že koordinačné útvary pre boj proti podvodom v siedmich členských štátoch, ktoré sme navštívili, mali výrazne odlišné štruktúry a právomoci. Išlo o malé oddelenia bez vyšetrovacej právomoci až po zložité štruktúry, ktoré majú plnú právomoc vykonávať administratívne vyšetrovania (pozri [ilustráciu 10](#)). Francúzsky koordinačný útvar pre boj proti podvodom má rovnaký počet zamestnancov ako lotyšský koordinačný útvar pre boj proti podvodom, a to napriek rozdielu medzi týmito dvoma krajinami, pokiaľ ide o veľkosť a objem prijatých finančných prostriedkov.

Ilustrácia 10 – Prehľad koordinačných útvarov pre boj proti podvodom v členských štátoch, ktoré sme navštívili

Kontrolovaný členský štát	Postavenie koordinačného útvaru pre boj proti podvodom v národnom inštitucionálnom systéme	Zamestnanci (ekvivalent plného pracovného času)	Vyšetrovacie právomoci	Dôkladné sledovanie prípadov v systéme riadenia nezrovnalostí	Verejná výročná správa o činnosti	Koordinačné mechanizmy s účasťou externých aktérov
LV	Ministerstvo financií	1,5	Nie	Áno	Áno	Áno
FR	Ministerstvo hospodárstva a financií	1	Nie	Nie	Áno	Nie
BG	Ministerstvo vnútra	30	Áno	Nie	Áno	Áno
RO	Správny aparát vlády	131	Áno	Áno	Áno	Bilaterálny (s riadiacimi, certifikačnými orgánmi a orgánom auditu)
GR	Ministerstvo spravodlivosti	35	Nie	Nie	Áno	Áno
ES	Generálny štátny kontrolór (Ministerstvo financií)	7	Nie	Áno	Áno	Nie
HU	Ministerstvo hospodárstva (do 15. júna 2018)/ Ministerstvo financií (po 15. júni 2018)	11	Nie	Nie	Nie	Nie

Zdroj: EDA

68 Maďarský koordinačný útvar pre boj proti podvodom nemá dostatočné mechanizmy na podávanie správ o činnostiach, ktoré vykonáva členský štát na ochranu finančných záujmov EÚ. Tento koordinačný útvar pre boj proti podvodom nezverejňuje žiadne správy o týchto činnostiach ani o možných podvodoch v rámci výdavkov EÚ v oblasti súdržnosti (pozri [ilustráciu 10](#)).

69 Komisia vydala 23. mája 2018 návrh na zmenu nariadenia o úrade OLAF⁴⁴. Pred predložením návrhu vykonala Komisia v roku 2017 hodnotenie⁴⁵ spôsobu uplatňovania nariadenia o úrade OLAF. Pri hodnotení sa zistili nezrovnalosti v spôsobe, akým boli koordinačné útvary pre boj proti podvodom v jednotlivých krajinách ustanovené, a ich právomoci boli rôznorodé, čo je hlavným faktorom brzdiacim ich účinnosť.

70 Dvor audítorov vydal 22. novembra 2018 stanovisko k tomuto návrhu⁴⁶. Podľa nášho názoru návrh dostatočne neprispieva k harmonizovanejšiemu a účinnejšiemu vykonávaniu koordinačných útvarov pre boj proti podvodom vo všetkých členských štátoch, keďže sa zaoberá len spoluprácou medzi útvarmi a úradom OLAF a jasne nevymedzuje ich minimálne funkcie.

Nedostatočné oznamovanie a následná kontrola stavu prípadov podvodu

71 Na účely následnej kontroly stavu prípadu môže byť potrebné konzultovať strany zapojené do boja proti podvodom, ktoré sú mimo riadiacich a kontrolných štruktúr operačného programu. Domnievame sa, že koordinačné útvary pre boj proti podvodom ako ústredné štruktúry, ktoré sú v styku s úradom OLAF, by vždy mali mať prehľad prípadov podvodov týkajúcich sa financovania EÚ. Na tento účel by mali byť schopné získať informácie o stave prípadov vyšetřovaných príslušnými orgánmi v ich členských štátoch. Okrem toho by mali mať štatistické údaje o počte a pokroku vyšetřovaných prípadov s náležitým ohľadom na procesnú dôvernosť.

72 V piatich členských štátoch, ktoré sme navštívili, neboli koordinačné útvary pre boj proti podvodom dostatočne informované o stave vyšetřovania prípadov oznámených Komisii. V Rumunsku a Maďarsku sme nezistili žiadny formálny mechanizmus na systematickú spoluprácu riadiacich orgánov, koordinačných útvarov pre boj proti podvodom a vyšetřovacích orgánov a orgánov činných v trestnom konaní; koordinačný útvar pre boj proti podvodom teda nemal úplný prehľad o prebiehajúcich vyšetřovaniach, ktoré sa týkali projektov financovaných z prostriedkov EÚ. V tejto

⁴⁴ Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa mení nariadenie (EÚ, Euratom) č. 883/2013 o vyšetřovaniach vykonávaných Európskym úradom pre boj proti podvodom (OLAF), pokiaľ ide o spoluprácu s Európskou prokuratúrou a účinnosť vyšetřování úradu OLAF, COM(2018) 338 final 2018/0170 (COD).

⁴⁵ Správa Komisie Európskemu parlamentu a Rade o hodnotení uplatňovania nariadenia (EÚ, Euratom) č. 883/2013, SWD(2017) 332 final.

⁴⁶ Stanovisko č. 8/2018 k návrhu Komisie z 23. mája 2018, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie č. 883/2013, pokiaľ ide o spoluprácu s Európskou prokuratúrou a účinnosť vyšetřování úradu OLAF – pozri najmä body 16, 38 a 39.

súvislosti rumunský koordinačný útvar pre boj proti podvodom pravidelne kontaktuje orgány činné v trestnom konaní so žiadosťou o informácie o stave prebiehajúcich vyšetrovaní, o ktorých vie. Svojimi žiadosťami o údaje o prebiehajúcich vyšetrovaniach pristupuje aktívne i španielsky koordinačný útvar pre boj proti podvodom. Napriek tomu nie je schopný zabezpečiť, aby boli informácie predkladané Komisii aktualizované.

73 Zistili sme problémy s koordináciou a výmenou informácií v šiestich zo siedmich členských štátov. Takisto sme nedokázali porovnať informácie zaznamenané v systéme riadenia nezrovnalostí v súvislosti s prípadmi podozrenia z podvodu a potvrdeným podvodom, ktorý súvisel s financovaním EÚ, s informáciami, ktoré mali rôzne orgány. Toto zistenie vzbudzuje pochybnosti o spoľahlivosti informácií oznamovaných Komisii. Príslušné členské štáty nemajú žiadnu centrálnu databázu ani inú formu centralizovaných štatistických záznamov, ktoré by im umožňovali vygenerovať prehľad o povahe a stave prípadov podvodu (pozri bod 48).

Často chýbajú koordinačné mechanizmy

74 Ochrana finančných záujmov EÚ na úrovni členských štátov sa netýka výhradne orgánov, ktoré sú zodpovedné za vykonávanie financovania v oblasti súdržnosti alebo koordinačných útvarov pre boj proti podvodom. Medzi ďalšie zainteresované strany patria vyšetrovacie orgány a orgány činné v trestnom konaní, orgány na ochranu hospodárskej súťaže, agentúry verejného obstarávania a v závislosti od krajiny niektoré ďalšie inštitúcie. Členské štáty by mali zaviesť primerané koordinačné mechanizmy, aby si o prijatých a plánovaných opatreniach, ako aj o odporúčaníach na zlepšenie mohli vymieňať informácie rôzni aktéri.

75 Väčšina členských štátov, ktoré sme navštívili, však nemá vhodné koordinačné mechanizmy, ktoré by umožňovali účasť všetkých príslušných strán, ktoré sa podieľajú na boji proti podvodom poškodzujúcim finančné prostriedky EÚ v oblasti súdržnosti.

76 V Bulharsku, kde 60 % prípadov, ktoré sme preskúmali, prokuratúra zamietla alebo ukončila, koordinačný útvar pre boj proti podvodom ani riadiace orgány systematicky neanalyzovali dôvody zamietnutia. V Maďarsku koordinačný útvar pre boj proti podvodom nemá prehľad o opatreniach, ktoré boli skutočne vykonané v rámci procesu riadenia boja proti podvodom, ani o stave nahlásených prípadov. Rumunský koordinačný útvar pre boj proti podvodom vykonáva koordinačné činnosti výlučne na základe dvojstranných dohôd s každým z orgánov poverených vykonávaním programov, neexistuje však žiadny vnútroštátny mnohostranný koordinačný mechanizmus, ktorý by zahŕňal všetky zainteresované strany. V Španielsku sa

od vytvorenia koordinačného útvaru pre boj proti podvodom v roku 2016 stále čaká na zriadenie orgánu určeného na pomoc koordinačnému útvaru pre boj proti podvodom pri koordinácii všetkých strán v boji proti podvodom⁴⁷.

77 V Lotyšsku sme našli príklad osvedčených postupov v oblasti koordinácie (pozri [rámček 5](#)).

Rámček 5

Koordinácia medzi riadiacimi orgánmi a vyšetrovacími orgánmi a orgánmi činnými v trestnom konaní

Vyšetrovacie orgány v Lotyšsku odmietli začať trestné konanie v niekoľkých prípadoch, ktoré zistil riadiaci orgán a jeho delegované sprostredkovateľské orgány. Na analýzu dôvodov týchto zamietnutí a na určenie toho, či boli potrebné zmeny v pracovných postupoch, zriadil koordinačný útvar pre boj proti podvodom medziinštitucionálnu pracovnú skupinu, do ktorej patrili príslušné orgány, ministerstvo spravodlivosti, polícia a prokuratúra. Táto pracovná skupina sa teraz pravidelne stretáva, aby skúmala prípady podozrenia z podvodu pri čerpaní prostriedkov v oblasti súdržnosti.

⁴⁷ Kráľovský dekrét o zložení a fungovaní tohto orgánu bol napokon prijatý 1. marca 2019 a uverejnený 19. marca 2019.

Závery a odporúčania

78 Prostredníctvom tohto auditu sme posudzovali, či riadiace orgány riadne plnia svoje povinnosti v každej fáze „procesu riadenia boja proti podvodom“: pri predchádzaní podvodom, odhaľovaní podvodov a reakcii na podvody (vrátane podávania správ o podvodoch a vymáhania neoprávnene vyplatených prostriedkov). Na tento účel sme posudzovali, či riadiace orgány:

- a) vypracovali politiky zamerané na boj proti podvodom, vykonali dôkladné posúdenie rizík a zaviedli primerané preventívne opatrenia a opatrenia na predchádzanie podvodom,
- b) náležite reagovali na odhalené podvody v spolupráci s koordinačnými útvarmi pre boj proti podvodom a s inými príslušnými orgánmi pre boj proti podvodom.

79 Náš celkový záver je taký, že hoci sa spôsob identifikácie rizík podvodov riadiacimi orgánmi a ich koncepcia preventívnych opatrení zlepšili, riadiace orgány ešte musia posilniť odhaľovanie podvodov, reakciu na podvody a koordináciu.

Riadiace orgány vo všeobecnosti nemajú žiadny konkrétny postup na boj proti podvodom

80 Riadiace orgány zriedka vypracúvajú oficiálne postupy na boj proti podvodom alebo podobný jednotný dokument, v ktorom sú uvedené opatrenia na predchádzanie podvodom, ich odhaľovanie a reakciu na podvody (nápravné opatrenia a trestné stíhanie), ktoré navrhli na základe posúdenia rizika. Domnievame sa, že príprava a uverejnenie oficiálneho postupu na boj proti podvodom vo forme jediného samostatného dokumentu je nevyhnutná ako vyjadrenie odhodlania riadiacich orgánov aktívne bojovať proti podvodom. Je to obzvlášť relevantné, pretože len desať členských štátov prijalo národnú stratégiu pre boj proti podvodom založenú na odporúčaní Komisie. Absenciu ustanovení o povinnosti riadiacich orgánov prijať oficiálne postupy na boj proti podvodom považujeme za nedostatok koncepcie rámca pre boj proti podvodom na roky 2014 – 2020 (body [18](#) až [21](#)).

Odporúčanie 1 – Rozvíjať formálne stratégie a postupy na boj proti podvodom poškodzujúcim finančné prostriedky EÚ

- a) Členské štáty, ktoré nemajú národnú stratégiu boja proti podvodom (pozri bod 20 a poznámku pod čiarou 19) by mali sformulovať novú stratégiu. Stratégia by mala aspoň:
- byť založená na posúdení existujúcich rizík a na jej príprave by sa mali podieľať kvalifikované subjekty z rôznych oblastí (správcovia finančných prostriedkov EÚ, príslušné vyšetrovacie orgány a orgány činné v trestnom konaní atď.),
 - opísať opatrenia na predchádzanie podvodom, ich odhaľovanie, vyšetrovanie a trestné stíhanie a vymáhanie a sankcie,
 - obsahovať osobitné opatrenia na monitorovanie vykonávania opatrení na boj proti podvodom a meranie výsledkov,
 - explicitne určiť zodpovednosť za vykonávanie, monitorovanie, koordináciu a komparatívny vývoj opatrení na boj proti podvodom.
- b) Komisia by mala v prípade, že na národnej úrovni neexistuje dostatočne podrobná stratégia, vyžadovať, aby riadiace orgány prijali oficiálny postup na boj proti podvodom alebo vyhlásenie, ktoré by sa vzťahovali na operačné programy, za ktoré zodpovedajú. Tento postup by mal byť jediným referenčným zdrojom, v ktorom sa stanovia stratégie na rozvoj kultúry boja proti podvodom, rozdelenie zodpovednosti za boj proti podvodom, mechanizmy podávania správ o podozreniach z podvodu a spôsob, akým musia jednotliví aktéri spolupracovať v súlade s kľúčovou požiadavkou 7 a usmerneniami Komisie.

Časový rámec: do konca roka 2019

81 V súlade s prístupom nulovej tolerancie k podvodom a v priebehu rokovaní o nariadení o spoločných ustanoveniach pre obdobie 2021 – 2027 a jeho schvaľovania by zákonodarcovia mohli zväziť stanovenie povinnosti prijať národné stratégie alebo postupy pre boj proti podvodom.

Riadiace orgány systematicky posudzujú riziká podvodov, ale tento proces by sa mohol ďalej zlepšiť

82 V súlade s ustanoveniami kontrolného rámca na obdobie 2014 – 2020 riadiace orgány v súčasnosti systematicky posudzujú riziká podvodov (prevažne na základe

usmernení poskytnutých Komisiou), čo je z hľadiska boja proti podvodom pokrok (body 22 a 23). Prístup niektorých riadiacich orgánov, ktoré sme navštívili, je však stále príliš mechanický a nezahŕňa ďalšie vstupy od iných informovaných strán, ako sú koordinačné útvary pre boj proti podvodom alebo vyšetrovacie orgány a orgány činné v trestnom konaní.

83 Riadiace orgány vo všeobecnosti dospeli k záveru, že ich existujúce opatrenia proti podvodom sú na riešenie rizika podvodov postačujúce. Domnievame sa, že tento záver je možno príliš optimistický (body 24 až 28).

Odporúčanie 2 – Posilniť posudzovanie rizika podvodov zapojením relevantných externých subjektov do procesu

Cieľom riadiacich orgánov, najmä tých, ktoré sú zodpovedné za programy s obzvlášť vysokým rizikom a vysokým finančným objemom, by malo byť zapojiť príslušné externé subjekty s preukázanými skúsenosťami s bojom proti podvodom (napr. zástupcov z orgánov činných v trestnom konaní) do hodnotenia rizík a vhodnosti existujúcich opatrení na boj proti podvodom.

Časový rámec: do konca roka 2019

Riadiace orgány zlepšili opatrenia na predchádzanie podvodom, s aktívnym odhaľovaním podvodov však výrazne nepokročili

84 Dodatočné opatrenia na boj proti podvodom vypracované na obdobie 2014 – 2020 sú vo veľkej miere zamerané na preventívne opatrenia, ktoré sú komplexnejšie ako opatrenia stanovené na obdobie 2007 – 2013 (body 29 až 32).

85 Opatrenia na odhaľovanie podvodov na obdobie 2014 – 2020 sa však od opatrení na obdobie 2007 – 2013, ktoré boli navrhnuté v slabšom kontrolnom rámci, príliš nelíšia (body 33 až 35). Riadiace orgány nedostatočne využívajú analýzu údajov na odhaľovanie podvodov a väčšina členských štátov, ktoré sme navštívili, nevyužívala všetky možnosti nástroja Arachne (body 36 až 38).

86 Riadiace orgány nevykonali žiadny pokrok smerom k aktívnemu odhaľovaniu podvodov, napríklad osobitné kontroly v prípade kolúzie vo verejnom obstarávaní (bod 33). Hoci riadiace orgány vnímajú horúce linky a mechanizmy oznamovania nekalých praktík ako veľmi účinné metódy odhaľovania podvodov, v skutočnosti ich

využíva menej ako polovica riadiacich orgánov, ktoré odpovedali na náš prieskum (body 34 a 35).

87 Okrem toho nie je možné posúdiť účinnosť opatrení na predchádzanie podvodom alebo ich odhaľovanie, keďže riadiacim orgánom chýbajú postupy na monitorovanie ich vykonávania a hodnotenie ich účinnosti (body 40 a 41).

Odporúčanie 3 – Zlepšiť opatrenia na odhaľovanie podvodov všeobecným využívaním nástrojov na analýzu dát a podporovať používanie iných aktívnych metód odhaľovania podvodov

- a) riadiace orgány, ktoré v súčasnosti nepoužívajú nástroje na analýzu údajov o podvodoch, najmä nástroj Arachne, by ich mali využívať vzhľadom na ich potenciál identifikovať riziká podvodu systematickým a nákladovo efektívnym spôsobom;
- b) Komisia ako dozorný orgán v rámci zdieľaného riadenia by mala aktívne podporovať používanie aktívnych a iných nových metód odhaľovania podvodov pravidelným šírením konkrétnych príkladov najlepších postupov;
- c) v spolupráci s koordinačnými útvarmi pre boj proti podvodom by Komisia mala vypracovať minimálne opatrenia na monitorovanie a hodnotenie vykonávania a účinnosti opatrení na predchádzanie podvodom a ich odhaľovanie.

Časový rámec: do konca roka 2021

88 V priebehu rokovaní o nariadení o spoločných ustanoveniach pre obdobie 2021 – 2027 a jeho schvaľovania by spoluzákonodarcovia mali zvážiť stanovenie povinnosti používať vhodné nástroje pre dátovú analýzu (napr. Arachne) pre programové obdobie 2021 – 2027 s cieľom zlepšiť účinnosť odhaľovania podvodov za pomerne nízke náklady.

Riadiace orgány nedostatočne oznamujú prípady podvodov v súvislosti so správami o ochrane finančných záujmov a nepostupujú ich vyšetrovacím orgánom a orgánom činným v trestnom konaní

89 Pokiaľ ide o reakciu na podvody, zistili sme, že riadiace orgány nedostatočne oznamujú podvody a to ovplyvňuje spoľahlivosť mier odhalených podvodov, ktoré sú uverejnené v správach o ochrane finančných záujmov (body 48 až 57). Viaceré riadiace orgány tiež systematicky neoznamujú prípady podozrenia z podvodu vyšetrovacím

orgánom alebo orgánom činným v trestnom konaní (body 58 až 60). Zistili sme, že riadiace orgány sa zameriavajú na stiahnutie finančných prostriedkov EÚ a nie vždy sa od páchatel'ov vymáhajú neoprávnene vyplatené sumy, ani sa neukladajú odrádzajúce penále alebo sankcie (body 61 a 62). Riadiace orgány ďalej dostatočne neposudzujú možné horizontálne dôsledky prípadov, keď existuje podozrenie z podvodu (body 63 a 64; rámček 4). Všetky tieto hľadiská vážne obmedzuje odrádzajúci účinok vyšetrovaní podvodov.

Odporúčanie 4 – Monitorovať mechanizmy reakcie na podvody s cieľom zabezpečiť ich dôsledné uplatňovanie

- a) Komisia by mala stanoviť jasné požiadavky na podávanie správ o podvodoch vo všeobecnosti pre orgány členských štátov a konkrétne pre riadiace orgány. Mali by vychádzať zo štandardnej interpretácie podvodov poškodzujúcich finančné záujmy EÚ v novej smernici o ochrane finančných záujmov EÚ.
- b) Komisia by mala požadovať od riadiacich orgánov, aby vo svojich systémoch riadenia a kontroly systematicky posudzovali horizontálne dôsledky podozrenia z podvodu;
- c) Komisia by mala riadiace orgány nabádať, aby oznamovali všetky podozrenia z podvodu orgánom činným v trestnom konaní alebo vyšetrovacím orgánom.
- d) Na zabezpečenie odrádzajúceho účinku by riadiace orgány mali prijať primerané opatrenia na vymáhanie verejných finančných prostriedkov od páchatel'ov podvodov, a nielen stiahnuť príslušné sumy z výdavkov deklarovaných na financovanie EÚ.

Časový rámec: do konca roka 2019

90 V priebehu rokovaní o nariadení o spoločných ustanoveniach pre programové obdobie 2021 – 2027 by spoluzákonodarcovia mali zvážiť zavedenie osobitných sankcií a pokút voči osobám zodpovedným za podvody poškodzujúce finančné záujmy EÚ. Podobne ako v iných oblastiach politiky by tieto opatrenia mohli konkrétne zahŕňať osobitnú peňažnú pokutu, ktorá by sa menila v závislosti od finančného dosahu nezrovnalosti, alebo mechanizmus na vylúčenie z financovania EÚ na konkrétne obdobie.

Boj proti podvodom oslabuje nedostatočné vymedzenie úloh koordinačného útvaru pre boj proti podvodom v nariadení a nedostatočná koordinácia medzi orgánmi členských štátov

91 Pokiaľ ide o koordináciu činností v oblasti boja proti podvodom, zistili sme značný rozdiel v spôsobe, akým sú koordinačné útvary pre boj proti podvodom organizované a financované (body 66 až 70). V tejto súvislosti návrh Komisie na zmenu nariadenia o úrade OLAF nie je dostatočne jasný, pokiaľ ide o minimálne funkcie koordinačného útvaru pre boj proti podvodom. Oznamovanie a následná kontrola stavu prípadov podvodu sú nedostatočné (body 71 až 73), pretože koordinačné útvary pre boj proti podvodom nemajú vždy prístup k informáciám o stave vyšetrovaných prípadov podvodu. Častá absencia koordinácie má negatívny vplyv na účinnosť boja proti podvodom (body 74 až 78).

Odporúčanie 5 – Podpora rozšírenia úlohy koordinačných útvarov pre boj proti podvodom s cieľom zlepšiť koordináciu

Komisia by mala podporovať členské štáty, aby rozšírili úlohu koordinácie koordinačných útvarov pre boj proti podvodom s riadiacimi orgánmi s cieľom nadviazať kontakty so všetkými vnútroštátnymi orgánmi poverenými vyšetrowaním a stíhaním podozrení z podvodu.

Časový rámec: do konca roka 2019

92 Spoluzákonodarcovia EÚ by mali zvážiť stanovenie minimálnych úloh koordinačného útvaru pre boj proti podvodom, avšak s náležitým ohľadom na právo členských štátov na pružnosť pri vymedzovaní a organizovaní ich práce v boji proti podvodom v súlade so zásadou subsidiarity. Mohlo by sa to uskutočniť napríklad v kontexte prebiehajúceho legislatívneho procesu zmeny nariadenia o úrade OLAF na zabezpečenie účinnej koordinačnej úlohy koordinačného útvaru pre boj proti podvodom. Úlohy koordinačných útvarov pre boj proti podvodom by mohli zahŕňať aspoň:

- posilňovanie kontaktov medzi riadiacimi orgánmi (a inými orgánmi poverenými vykonávaním programov) a inými orgánmi členských štátov zapojenými do boja proti podvodom, predovšetkým vyšetrovacích orgánov a orgánov činných v trestnom konaní,
- monitorovanie stavu jednotlivých prípadov a podávanie správ Komisii o následných opatreniach prijatých zodpovednými riadiacimi orgánmi s náležitým ohľadom na dôverný charakter prebiehajúcich vyšetrowaní,

- v súvislosti s prípravou správ o ochrane finančných záujmov Komisie každoročné osvedčovanie, že informácie zaznamenané v systéme oznamovania nezrovnalostí sú úplné, spoľahlivé, presné a aktuálne.

Túto správu prijala komora II, ktorej predsedá Iliana IVANOVA, členka Dvora audítorov, v Luxemburgu na svojom zasadnutí dňa 27. marca 2019.

Za Dvor audítorov

Klaus-Heiner LEHNE
predseda

Akronymy a skratky

AFCOS: Koordinačný útvar pre boj proti podvodom (*Anti-fraud coordination service*)

EFRR: Európsky fond regionálneho rozvoja

ESF: Európsky sociálny fond

FDR: Miera odhalených podvodov (*Fraud detection rate*)

IMS: Systém riadenia nezrovnalostí (*Irregularity Management System*)

OLAF: Európsky úrad pre boj proti podvodom (*Office européen de lutte antifraude*)

OP: Operačný program

Glosár

Arachne: IT nástroj na hodnotenie rizika vytvorený Komisiou (GR EMPL a GR REGIO) pre EFRR, KF a ESF, ktorý Komisia bezplatne poskytuje členským štátom výmenou za údaje z oblasti riadenia.

COCOLAF: Poradný výbor na koordináciu prevencie sprenevery (*Advisory Committee for the Coordination of Fraud Prevention – COCOLAF*) zriadený rozhodnutím Komisie 94/140/ES z 23. februára 1994. Tento výbor koordinuje opatrenia členských štátov a Európskej komisie v boji proti podvodom poškodzujúcim finančné záujmy Spoločenstva.

COCOLAF dohliada na niekoľko ďalších skupín, ktoré sa zaoberajú konkrétnymi otázkami:

- skupina na predchádzanie podvodom,
- skupina na vykazovanie a analýzu podvodných a iných nezrovnalostí,
- skupina pre koordinačný útvar pre boj proti podvodom,
- sieť komunikátorov úradu OLAF pre boj proti podvodom (OAFCN).

EGESIF: Skupina odborníkov z európskych štrukturálnych a investičných fondov, ktorá pomáha Komisii v súvislosti s vykonávaním právnych predpisov EÚ v oblasti politiky súdržnosti a koordinuje členské štáty a uľahčuje ich výmenu názorov.

EGESIF diskutuje a prijíma osobitné usmernenia k rôznym témam súvisiacim s vykonávaním financovania v oblasti súdržnosti. Hoci tieto usmernenia nie sú právne záväzné, Komisia ich vo všeobecnosti používa na posudzovanie práce orgánov členských štátov. V programovom období 2007 – 2013 bola táto skupina označovaná ako COCOF.

Európsky úrad pre boj proti podvodom (OLAF): Útvar Komisie zodpovedný za boj proti podvodom poškodzujúcim finančné záujmy EÚ. Úrad OLAF je poverený vývojom a koordináciou postupov EÚ v oblasti boja proti podvodom a vykonávaním vyšetrovaní podvodov a korupcie, ktoré zahŕňajú finančné prostriedky EÚ (príjmy a výdavky) a/alebo úradníkov EÚ.

Koordinačný útvar pre boj proti podvodom (AFCOS): Orgán určený každým členským štátom v súlade s nariadením o úrade OLAF na uľahčenie spolupráce a výmeny informácií s úradom OLAF.

Nezrovnalosť: Konanie alebo vynechanie, ktoré je porušením právnych predpisov EÚ (alebo vnútroštátneho práva týkajúceho sa jeho uplatňovania) a ktoré má potenciálne negatívny dosah na finančné záujmy EÚ. Členské štáty informujú Komisiu o nezrovnalostiach presahujúcich 10 000 EUR.

Nezrovnalosti nahlásené ako podvod: Pojem, ktorý Komisia používa vo svojich výročných správach o ochrane finančných záujmov na rozlíšenie prípadov podozrenia z podvodu a prípadov preukázaného podvodu, ktoré členské štáty oznámili, od iných nezrovnalostí, ktoré sa nepovažovali za zámerné.

Odrádzanie od podvodov: Predpokladaný vplyv postupov a opatrení na boj proti podvodom pri znižovaní pravdepodobnosti podvodného konania fyzických alebo právnických osôb.

Orgány poverené vykonávaním programov: Orgány členských štátov zodpovedné za riadenie a monitorovanie vykonávania operačných programov financovaných z fondov EŠIF. Existujú tri typy: riadiace orgány (často podporované sprostredkovateľskými orgánmi), certifikačné orgány a orgány auditu.

- Za celkové riadenie každého operačného programu sú zodpovedné riadiace orgány. Často ich podporujú delegované sprostredkovateľské orgány. Medzi ich úlohy patrí výber oprávnených operácií a vykonávanie finančnej kontroly týchto operácií. Riadiace orgány sú hlavným orgánom zodpovedným za zavedenie opatrení na boj proti podvodom.
- Certifikačné orgány sú zodpovedné za vypracovanie ročnej účtovnej závierky a osvedčenie jej úplnosti a správnosti. Takisto sú zodpovedné za predkladanie žiadostí o platbu Komisii. Certifikačné orgány môžu vykonávať kontroly, ktorých výsledkom je identifikácia podozrení z podvodu.
- Orgány auditu sú nezávislé vnútroštátne alebo regionálne orgány zodpovedné za určenie toho, či ročná účtovná závierka predložená certifikačnými orgánmi poskytuje alebo neposkytuje pravdivý a verný obraz, výdavky vykázané Komisii sú zákonné a správne a systémy kontroly operačného programu fungujú správne. Orgány auditu môžu riešiť opatrenia na boj proti podvodom, ktoré riadiace orgány zriadili prostredníctvom svojich systémových auditov a môžu identifikovať podozrenia z podvodu prostredníctvom auditov operácií/transakcií.

PIF: Súvisí s ochranou finančných záujmov EÚ. Z francúzskeho výrazu „*protection des intérêts financiers*“.

Podozrenie z podvodu: Nezrovnalosť, ktorá vedie k začatiu správneho alebo súdneho konania na vnútroštátnej úrovni s cieľom preukázať, či bolo konanie (alebo opomenutie) úmyselné.

Postup na boj proti podvodom: Nástroj používaný na informovanie o odhodlaní organizácie bojovať proti podvodom a riešiť podvody. Mal by zahŕňať:

- stratégie rozvoja kultúry boja proti podvodom,
- rozdelenie zodpovednosti za riešenie podvodov,
- mechanizmy podávania správ o podozreniach z podvodu,
- spoluprácu medzi rôznymi aktérmi.

Postup na boj proti podvodom by mal byť v rámci organizácie viditeľný (distribúovaný všetkým novým zamestnancom a uvedený aj na intranete) a zamestnancom by malo byť jasné, že sa aktívne vykonáva (prostredníctvom pravidelných aktualizácií týkajúcich sa podvodov a podávania správ o výsledkoch vyšetrovania podvodov). *(Zdroj: EGESIF_14-0021-00, oddiel 4.1 a príloha 3)*

Preukázaný podvod: Nezrovnalosť, pri ktorej sa v právoplatnom rozsudku trestného súdu rozhodlo, že predstavuje „podvod“.

Prvý správny alebo súdny nález (PACA): Prvé písomné posúdenie zo strany príslušného orgánu, či už správneho alebo súdneho, so záverom na základe konkrétnych skutočností, že došlo k porušeniu, či už úmyselne alebo iným spôsobom, ktoré môže mať nepriaznivý vplyv na rozpočet EÚ.

Systém riadenia nezrovnalostí (IMS): Webová aplikácia, ktorú používajú členské štáty na oznamovanie nezrovnalostí (súvisiacich a nesúvisiacich s podvodmi) v oblasti zdieľaného riadenia.

ODPOVEDE KOMISIE NA OSOBITNÚ SPRÁVU EURÓPSKEHO DVORA AUDÍTOROV

„BOJ PROTI PODVODOM V OBLASTI VÝDAVKOV POLITIKY SÚDRŽNOSTI EÚ: RIADIACE ORGÁNY MUSIA POSILNIŤ ODHAĽOVANIE, REAKCIU A KOORDINÁCIU“

ZHRNUTIE

III. Komisia si objednala externú štúdiu: „*Predchádzanie podvodom a korupcii v európskych štrukturálnych a investičných fondoch – hodnotenie postupov v členských štátoch EÚ*¹“ s cieľom posúdiť nastavenie efektívnych a primeraných opatrení na boj proti podvodom. Štúdia bola uverejnená v novembri 2018.

V tejto štúdii sa na základe analýzy 50 programov dospelo k záveru, že úsilie v oblasti boja proti podvodom bolo v období rokov 2014 – 2020 viac formalizované a systematickejšie. Veľká väčšina riadiacich orgánov využívala nástroj na posudzovanie rizík, ktorý Komisia poskytla vo svojich usmerneniach z roku 2014. Proces posudzovania rizika podvodov je jedným z príkladov, z ktorých vyplýva, že úsilie v oblasti boja proti podvodom sa stalo viac formalizovaným. V štúdii sa uvádza, že absolvovanie tohto procesu so zoznamom kontrol, ktoré odporúčala Komisia, prispelo k tomu, že niektoré orgány prijali nové alebo zlepšili existujúce kontroly na odhaľovanie podvodov. Napríklad:

- existencia „komisie odborníkov na verejnú súťaž“, ktorá uchádzačom umožňuje, aby sa na túto komisiu obrátili v prípade, ak postup vnímajú ako chybný,
- vopred vymedzené rozpočty prostredníctvom prieskumu trhu, ktoré sa nezverejňujú (manipulácia verejného obstarávania),
- využívanie nástrojov informačných technológií na identifikáciu zdvojených žiadostí (manipulácia v oblasti nákladov a kvality),
- spolupráca s orgánmi pre verejné obstarávanie alebo orgánmi na ochranu hospodárskej súťaže (kolúzia vo verejnom obstarávaní),
- mechanizmus na vybavovanie sťažností pre príjemcov.

Komisia vytvorila a aktívne presadzuje nástroj na hĺbkovú analýzu údajov Arachne a bezplatne ho poskytuje členským štátom. V súčasnosti sa využíva v rámci 165 programov na zlepšenie odhaľovania varovných signálov podvodov.

IV. Komisia vo svojich výročných správach o ochrane finančných záujmov EÚ (správy o ochrane finančných záujmov) viackrát upozornila na konkrétnu možnosť nedostatočného oznamovania niektorými členskými štátmi. Komisia sústavne rozvíja systém riadenia nezrovnalostí (IMS) a poskytuje členským štátom usmernenia týkajúce sa oznamovania s cieľom zmierniť takéto riziká. Miery odhalených podvodov a ich súvisiaca viacročná analýza sa navyše určili s prihliadnutím na takéto nedostatky.

Komisia sa v rámci svojej revidovanej stratégie Komisie pre boj proti podvodom (CAFS) zameriava na posilnenie svojej analýzy na základe doplnujúcich prvkov, najmä prostredníctvom vypracovania profilov krajín na lepšie pochopenie rozdielov medzi členskými štátmi v oblasti odhaľovania a oznamovania.

V.

Prvá zarážka: Komisia plne podporuje prijímanie národných stratégií pre boj proti podvodom členskými štátmi a pod záštitou Poradného výboru na koordináciu prevencie sprenevery (COCOLAF) na tento účel vypracovala usmernenia pre vnútroštátne stratégie boja proti podvodom. Komisia víta

¹ Odkaz na štúdiu: 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

skutočnosť, že desať členských štátov tak už urobilo. Komisia prostredníctvom svojich usmernení zároveň odporúčala, aby riadiace orgány prijali vyhlásenia o politike boja proti podvodom.

Komisia bude naďalej podporovať prijímanie národných stratégií pre boj proti podvodom členskými štátmi a bude im poskytovať príslušnú pomoc. Nemá však nijaký právny základ na to, aby od jednotlivých riadiacich orgánov vyžadovala prijatie formálnej samostatnej politiky boja proti podvodom na úrovni operačného programu. Bez ohľadu na to Komisia riadiacim orgánom odporúčala, aby uverejnili vyhlásenie o politike boja proti podvodom, a navrhla usmernenia v tomto smere.

Druhá zarážka: Komisia podporuje a presadzuje spoluprácu medzi orgánmi Kohézneho fondu a inými kľúčovými vnútroštátnymi aktérmi v oblasti boja proti podvodom všeobecne a bude v tom pokračovať v súlade so zásadou proporcionality, najmä v prípade programov, ktoré predstavujú mimoriadne vysoké riziká alebo zahŕňajú vysoké objemy finančných prostriedkov.

Tretia zarážka: Komisia už pre členské štáty vypracovala rozsiahle usmernenia týkajúce sa opatrení na predchádzanie podvodom a ich odhaľovanie. Komisia podporuje a bude naďalej aktívne presadzovať používanie akéhokoľvek nástroja na hĺbkovú analýzu údajov, najmä vrátane nástroja Arachne, orgánmi poverenými vykonávaním programov. Komisia vytvorila nástroj Arachne osobitne pre potreby orgánov poverených vykonávaním programov v rámci politiky súdržnosti a poskytuje ho členským štátom bezplatne.

Štvrtá zarážka: V súlade s ustanoveniami nariadenia o spoločných ustanoveniach bude Komisia monitorovať vykonávanie opatrení na boj proti podvodom, ktoré majú členské štáty prijať na úrovni operačných programov (OP). Komisia okrem toho v rámci svojej revidovanej stratégie pre boj proti podvodom vypracúva profily krajín týkajúce sa spôsobilostí členských štátov v oblasti boja proti podvodom, okrem iného v súvislosti s predchádzaním podvodom a ich odhaľovaním. Tieto profily krajín pomôžu pri lepšom posudzovaní vykonávania opatrení na predchádzanie podvodom a ich odhaľovanie. Meranie účinnosti metód na predchádzanie podvodom a ich odhaľovanie je však nanajvýš zložitá a náročná úloha, keďže na podvody vplývajú rozmanité vonkajšie činitele, z ktorých nie všetky sú špecifické pre danú oblasť politiky.

Piata zarážka: Komisia bude ďalej podporovať členské štáty v posilňovaní koordinačnej úlohy koordinačných útvarov pre boj proti podvodom, najmä prostredníctvom rozširovania ich siete.

VI.

Komisia bude starostlivo posudzovať akúkoľvek zmenu tohto druhu, ktorú predložia spoluzákonnodarcovia.

VII. Komisia súhlasí s Európskym dvorom audítorov, pokiaľ ide o význam zabezpečenia efektívnosti koordinačných útvarov pre boj proti podvodom, a mohla by podporiť jasnejšie vymedzenie ich funkcií. Návrh Komisie na zmenu nariadenia o úrade OLAF už predstavuje významné zlepšenie súčasnej situácie, keďže koordinačné útvary pre boj proti podvodom by museli zabezpečiť poskytovanie pomoci úradu OLAF bez ohľadu na spôsob poskytovania tejto pomoci (t. j. priamo prostredníctvom koordinačných útvarov pre boj proti podvodom alebo prostredníctvom iného orgánu konajúceho na žiadosť koordinačného útvaru pre boj proti podvodom).

ÚVOD

05. Nariadením o spoločných ustanoveniach na obdobie rokov 2014 – 2020 sa po prvýkrát zaviedla požiadavka na uplatňovanie prístupu založeného na rizikách a na zavedenie primeraných a efektívnych opatrení na boj proti podvodom na úrovni operačných programov. Ide o významný krok smerom k lepšiemu finančnému riadeniu a ochrane rozpočtu EÚ.

07. Informačná platforma pre boj proti podvodom, na ktorú odkazuje Európsky dvor audítorov, je informačný systém úradu OLAF pre boj proti podvodom (AFIS).

Spoločná odpoveď Komisie na body 08 a 09:

Podiel podozrení z podvodu aj nepodvodných nezrovnalostí, ktoré oznámili orgány členských štátov v rámci politiky súdržnosti, možno vykladať ako rastúcu schopnosť členských štátov odhaľovať nezrovnalosti vrátane potenciálnych prípadov podvodu a oznamovať ich Komisii. Finančný vplyv v rôznych členských štátoch a v rôznych rokoch je výrazne odlišný.

Komisia v správach o ochrane finančných záujmov pravidelne a súdržne konštatovala, že dôvodom môže byť skutočnosť, že projekty financované najmä v rámci Európskeho fondu regionálneho rozvoja (EFRR) a Kohézneho fondu (KF) môžu zahŕňať veľké sumy v porovnaní s inými oblasťami politiky.

10. V súvislosti so Slovenskom je dôvodom vysokej miery odhalených podvodov za obdobie rokov 2007 – 2013 aspoň čiastočne len niekoľko prípadov (4) zahŕňajúcich mimoriadne finančné sumy, ktoré boli oznámené v roku 2017.

PRIPOMIENKY

Spoločná odpoveď Komisie na body 18 a 19:

Komisia plne podporuje členské štáty v prijímaní národných stratégií pre boj proti podvodom, prostredníctvom ktorých členské štáty oznamujú príjemcom a verejnosti, ako majú v úmysle bojovať proti podvodom. Treba pripomenúť, že členské štáty nemajú právnu povinnosť prijať národnú stratégiu pre boj proti podvodom. Desať členských štátov napriek tomu prijalo národnú stratégiu pre boj proti podvodom a jeden členský štát aktualizuje existujúcu stratégiu (pozri správu o ochrane finančných záujmov za rok 2017).

Usmernenie Komisie pre členské štáty a orgány poverené vykonávaním programov o posudzovaní rizika podvodov a účinných a primeraných opatreniach na boj proti podvodom (EGESIF 14-0021 zo 16. júna 2014) obsahuje dobrovoľnú šablónu vyhlásenia o politike boja proti podvodom na úrovni programu.

Účelom tohto vyhlásenia je oznámiť príjemcom a verejnosti nulovú toleranciu voči podvodom a spôsob, akým majú riadiace orgány v úmysle bojovať proti podvodom.

Komisia okrem toho s cieľom zvýšiť informovanosť o podvodoch a korupcii a pomôcť riadiacim orgánom v boji proti podvodom usporiadala v členských štátoch v rokoch 2014 – 2015 viacero seminárov o boji proti podvodom a korupcii v spolupráci s organizáciou Transparency International.

Komisia ďalej odkazuje na svoje usmernenie o tom, ako posudzovať kľúčové požiadavky týkajúce sa systémov riadenia a kontroly, a najmä hodnotiace kritérium 7.3 v súvislosti s kľúčovou požiadavkou 7, ktorá sa týka „primeraných a účinných opatrení na boj proti podvodom“. Aj keď sa v tejto kľúčovej požiadavke neodkazuje na politiku boja proti podvodom ako takú, ale na potrebu vykonávať sebahodnotenie vedúce k cieľovým kontrolám, pridávajú sa v nej aj iné aspekty okrem posudzovania identifikovaných rizík podvodu a objasňuje sa, aká by mala byť pozícia orgánov poverených vykonávaním programov proti podvodom.

Spoločná odpoveď Komisie na body 20 a 21:

Po prvé, Komisia sa domnieva, že členské štáty prijali viacero opatrení na vykonávanie usmernení a svojich povinností podľa nariadenia. Jedným zo záverov externej štúdie o opatreniach na boj proti podvodom v členských štátoch, ktorú zadala Komisia, je, že úsilie Komisie na riešenie podvodov a korupcie bolo katalyzátorom viacerých zmien na úrovni členských štátov a viedlo k štruktúrovanejšiemu a systematickejšiemu prístupu. Najmä posudzovanie rizík podvodu v súlade s kritériami uvedenými v šablóne pomohlo sústrediť väčšiu pozornosť na riziká podvodu a korupcie a vytvorili sa ním jasné prepojenia medzi identifikovanými rizikami a osobitnými opatreniami na ich zmiernenie (citovaná externá štúdia, s. 49).

Po druhé, ide o kombináciu nedostatkov v kľúčovej požiadavke 7 s inými nezásadnými kľúčovými požiadavkami, ktorú možno vymedziť ako „závažné nedostatky na úrovni celkového systému riadenia a kontroly“, a ktorá preto vedie k prerušeniu lehôt splatnosti alebo k finančným opravám.

V tejto súvislosti pôsobia ako zmierňujúce kontroly kľúčová požiadavka 4 „*Primerané overovanie vykonávané riadiacim orgánom*“ a kľúčová požiadavka 16 „*Primerané audity operácií*“, keďže umožňujú odhaľovanie potenciálnych podvodov. Nesúlad jedného aspektu systému riadenia a kontroly spojený s finančným vplyvom na zákonnosť riadnosť príslušných operácií vedie k prerušeniu platby alebo k finančným opravám zo strany Komisie. Komisia sa preto domnieva, že právny rámec na obdobie rokov 2014 – 2020 bol jasne posilnený zavedením povinnosti zaviesť účinné a primerané opatrenia na boj proti podvodom, aj keď sa neukladá nijaká právna požiadavka týkajúca sa formálnych politík boja proti podvodom.

Základných podmienok je menej a sú viac sústredené na špecifické ciele dotknutého fondu. Ich splnenie má za cieľ umožniť orgánom členských štátov, aby začali s vykonávaním fondov. Opatrenia na boj proti podvodom sú zamerané na minimalizáciu rizík a musia sa pravidelne revidovať. Opatrenia na boj proti podvodom preto nie sú vhodné na to, aby boli zaradené do základných podmienok.

Spoločná odpoveď Komisie na body 22 až 23a:

Praktický okamžite použiteľný nástroj Komisie na posudzovanie rizika podvodov, o ktorom sa zmieňuje Európsky dvor audítorov, umožňuje súdržný prístup k posudzovaniu rizík vo všetkých členských štátoch a vo všetkých programoch.

V externej štúdii o opatreniach na boj proti podvodom, o ktorej sa zmieňuje Európsky dvor audítorov, sa potvrdila skutočnosť, že riadiace orgány teraz posudzujú riziká podvodov v súlade s požiadavkami kontrolného rámca na roky 2014 – 2020, určujú pripravenosť existujúcich vnútorných kontrol na riešenie rizík spojených s rôznymi scenármi podvodov a určujú oblasti, v ktorých sú potrebné dodatočné kontroly. Nové požiadavky viedli k štruktúrovanejšiemu prístupu k posudzovaniu rizika podvodov.

Komisia zároveň uskutočnila praktické prezentácie využívania jej odporúčaného nástroja na posudzovanie rizík v rámci seminárov zameraných na informovanosť o boji proti podvodom a korupcii, ktoré sa uskutočnili v rokoch 2014 – 2015 v 15 členských štátoch (BG, RO, IT, SK, CZ, HR, LV, HU, MT, SI, LT, ES, PL, PT, EE). V roku 2015 bol okrem toho nástroj predstavený všetkým členským štátom ako súčasť odbornej prípravy spojenej so systémom riadenia nezrovnalostí (IMS). Komisia súhlasí so záverom Európskeho dvora audítorov, že členské štáty používali model, ktorý vypracovala Komisia.

Komisia bude naďalej podporovať orgány členských štátov v zlepšovaní ich administratívnej kapacity v boji proti podvodom. V súčasnosti sa plánuje nový modul odbornej prípravy pre odborníkov [v spolupráci s Európskym inštitútom verejnej správy (EIPA)] s názvom ***Identifikácia a prevencia podvodov a korupcie v európskych štrukturálnych a investičných fondoch na roky 2014 – 2020*** a následná štúdia, ktorá nadviaže na výstupy z hodnotiacej štúdie.

Spoločná odpoveď Komisie na body 24 a 25:

Komisia zastáva názor, že riadiace orgány vo všeobecnosti používajú aktívnejší prístup k posudzovaniu rizík podvodov.

Názor Komisie potvrdzuje externá štúdia, v rámci ktorej sa zistilo, že „vo väčšine operačných programov (40) orgány použili aktívny prístup k vypracovaniu svojich posúdení rizika podvodov“, „veľká väčšina posúdení rizika podvodov založených na šablóne Komisie (76 %) bola vyplnená komplexne, 14 % len čiastočne a 8 % obsahovalo len základné informácie. Dve posúdenia rizika podvodov, v ktorých bolo uvedených najmenej informácií, boli z tých operačných programov, v ktorých sa použil pasívny prístup.“ V štúdii sa zároveň dospelo k záveru, že „niektoré orgány okrem toho rozšírili rozsah pôsobnosti sebahodnotení v posúdeniach rizika podvodov na iné formy rizík ... zatiaľ čo iné riadiace orgány poskytli vo svojom posúdení podrobnejšie údaje“. Riadiace orgány okrem toho konštatujú zvýšenie informovanosti svojich zamestnancov, pokiaľ ide o význam

posudzovania rizík v boji proti podvodom a zlepšenia systémov informačných technológií, ktoré sa používajú na predchádzanie podvodom a na ich odhaľovanie.

Podľa usmernení Komisie sa proces boja proti podvodom začína sebahodnotením založeným na vedomostiach riadiacich orgánov o prostredí a jeho osobitných rizikách týkajúcich sa podvodov, ako aj na bežne zisťovaných a opakovane sa objavujúcich schémach podvodov. Komisia v prípade skupiny pre sebahodnotenie odporúča, aby sa na procese zúčastnili najdôležitejší aktéri, čo by mohlo znamenať rôzne oddelenia riadiaceho orgánu, ako aj certifikačný orgán a vykonávacie orgány. Zapojenie koordinačných útvarov pre boj proti podvodom alebo iných špecializovaných orgánov sa ponecháva na rozhodnutí riadiacich orgánov (časť 3.2). Orgán auditu bude vykonávať audit procesu bez prijatia akejkoľvek priamej úlohy. Pokiaľ ide o posudzovanie rizika podvodov, v externej štúdii sa zároveň potvrdilo, že „zapojenie rôznych orgánov do činností v oblasti boja proti podvodom (riadiaci orgán, vykonávacie orgány, certifikačný orgán, koordinačné útvary pre boj proti podvodom a orgány presadzovania práva) vedie k posilneniu koordinácie činností v oblasti boja proti podvodom a zníženiu rizika podvodov.

26. Posudzovanie rizika podvodov je priebežný úkon, ktorý sa musí dolad'ovať a revidovať počas vykonávania programu.

Prvá zarážka: Model uistenia na obdobie rokov 2014 – 2020 je založený na dohľade, ktorý nad riadiacim orgánom vykonáva orgán auditu prostredníctvom systému auditov a auditov operácií, čo vedie k posúdeniu každej kľúčovej požiadavky na systémy riadenia a kontroly vrátane kľúčovej požiadavky 7, v ktorej sa osobitne odkazuje na opatrenia na boj proti podvodom. V bulharskom prípade orgán auditu zistil určité riziko podvodov a zodpovedný riadiaci orgán prijal primerané opatrenie na nápravu situácie. Celkový systém preto fungoval na zabezpečenie spoľahlivejších opatrení na boj proti podvodom.

Druhá zarážka: Komisia preskúma všetky možné opatrenia na zvýšenie informovanosti francúzskych orgánov a zlepšenie posudzovania v prípade dotknutých riadiacich orgánov a orgánov auditu v kontexte príslušných výročných zasadnutí.

Tretia zarážka: Zo španielskeho príkladu vyplýva, že riadiaci orgán berie svoje povinnosti súvislosti s opatreniami na boj proti podvodom a dohľadom nad sprostredkovateľskými orgánmi vážne. Prostredníctvom povinného hodnotenia mohol riadiaci orgán odporučiť opatrenia na úpravu zistených nedostatkov, ktoré sledovalo oddelenie vnútorného auditu riadiaceho orgánu.

Piata zarážka: Útvary Komisie poskytli Maďarsku odporúčania týkajúce sa auditu na ďalšie zlepšenie ich opatrení na boj proti podvodom. Maďarské riadiace orgány by napríklad mali zabezpečiť, aby postupy overovania vo fázach overovania výberu a riadenia zahŕňali primerané opatrenia na boj proti podvodom vrátane prispôsobenia podsystemu informačných technológií.

Komisia preto očakáva zlepšenie posudzovania rizika podvodov v Maďarsku.

27. Treba pripomenúť, že od členských štátov sa očakáva zavedenie opatrení na boj proti podvodom s prihliadnutím na zásadu proporcionality. Tieto opatrenia sa môžu vždy zlepšiť na základe odhalených prípadov podvodov a nových zistených rizík, mali by však zostať primerané zistenému riziku.

V externej hodnotiacej štúdii sa dospelo k záveru, že zavedené opatrenia na boj proti podvodom sú vo všeobecnosti primerané zisteným rizikám, a to aj keď sa prihliadne na skutočnosť, že niektoré orgány môžu počas svojho sebahodnotenia podhodnocovať riziká. Riadiace orgány okrem toho v reakcii na zistené riziká navrhli vlastné opatrenia na ich zmiernenie nad rámec toho, čo navrhla Komisia, z čoho by mohlo vyplývať, že sa uskutočnila určitá reflexia o najlepšom spôsobe riešenia rizík.

29. Komisia riadiacim orgánom odporúča, aby prijali aktívny, štruktúrovaný a cielený prístup k riadeniu rizika podvodov. V súlade so zásadou proporcionality zakotvenou v regulačných ustanoveniach musia byť opatrenia založené na rizikách zároveň nákladovo efektívne.

Spoločná odpoveď Komisie na body 30 až 32:

Podľa usmernení Komisie o posudzovaní rizika podvodov a účinných a primeraných opatreniach na boj proti podvodom sú metódy predchádzania podvodom najčastejšie spojené s vykonávaním spoľahlivého systému vnútorných kontrol v kombinácii s aktívnym, štruktúrovaným a cieľovým posudzovaním podvodov. V boji proti podvodom a obmedzovaní príležitostí na páchanie podvodov môžu byť okrem toho veľmi užitočné aj komplexné činnosti v oblasti odbornej prípravy a zvyšovania informovanosti a vytvorenie „etickej“ kultúry (kódex správania, opisy úloh) a jasné pridelovanie povinností (riadenie systému riadenia a kontroly, ktorým sa účinne bojuje proti podvodom). Okrem uvedených navrhuje Komisia aj iné opatrenia na zmiernenie rizika pre konkrétne oblasti (konflikt záujmov, verejné obstarávanie, dvojité financovanie), ktoré podľa externej štúdie vo svojich mechanizmoch na predchádzanie podvodom používajú takmer všetky orgány členských štátov zaradené do vzorky. V štúdii sa ďalej dospelo k záveru, že niektoré členské štáty popri využívaní opatrení, ktoré navrhla Komisia, vypracovali aj vlastné opatrenia na predchádzanie podvodom.

Komisia okrem toho skúma nové inovačné spôsoby predchádzania korupčným praktikám v projektoch financovaných prostredníctvom fondov EÚ a zabezpečenia efektívneho a transparentného vynakladania peňazí daňovníkov, akým sú pilotné pakty integrity, na ktoré Európsky dvor audítorov odkazuje v rámci 1.

Komisia v uplynulých rokoch zároveň vydala osobitné dokumenty na posilnenie predchádzania podvodom, väčšinu z nich pod záštitou Poradného výboru na koordináciu prevencie sprenevery (COCOLAF). Napríklad:

- Podvody vo verejnom obstarávaní – súbor varovných signálov a najlepších postupov (Fraud in Public Procurement, A collection of Red Flags and Best Practices) (2017),
- Usmernenia týkajúce sa národných stratégií pre boj proti podvodom (Guidelines on National Anti-Fraud Strategies) (2014 a 2016),
- Identifikácia konfliktu záujmov v postupoch verejného obstarávania v prípade štrukturálnych opatrení – praktická príručka pre riadiacich pracovníkov (Identifying conflicts of interests in public procurement procedures for structural actions, A practical guide for managers) (2013),
- Prehľad anonymizovaných prípadov – štrukturálne opatrenia (Compendium of anonymised cases – Structural Actions) (2012).

33. Predchádzanie podvodom a ich odhaľovanie je navzájom prepojené. Odhaľovanie je v skutočnosti súčasťou obvyklých kontrol, ktoré sa zaviedli v prípade všetkých programov, a to na úrovni riadiaceho orgánu (overovanie vykonávané riadiacim orgánom) aj na úrovni orgánu auditu (audity a kontroly).

V rámci externej štúdie sa potvrdilo, že riadiace orgány vypracovali dodatočné kontroly na doplnenie kontrol, ktoré Komisia odporúčala na roky 2014 – 2020. Súčasťou týchto kontrol sú aj opatrenia, ktoré prispievajú k odhaľovaniu podvodov, ako:

- existencia „komisie odborníkov na verejnú súťaž“, ktorá uchádzačom umožňuje, aby sa na túto komisiu obrátili v prípade, ak postup vnímajú ako chybný,
- vopred vymedzené rozpočty prostredníctvom prieskumu trhu, ktoré sa nezverejňujú (manipulácia verejného obstarávania),
- využívanie nástrojov informačných technológií na identifikáciu zdvojených žiadostí (manipulácia v oblasti nákladov a kvality),
- spolupráca s orgánmi pre verejné obstarávanie alebo orgánmi na ochranu hospodárskej súťaže (kolúzia vo verejnom obstarávaní),
- mechanizmus na vybavovanie sťažností pre príjemcov.

Niektoré orgány poverené vykonávaním programov už komplexnejšie využívajú možnosti existujúcich a dostupných nástrojov na hĺbkovú analýzu údajov, akým je Arachne. Napríklad ako nástroj hodnotenia a odhaľovania rizík na kontrolu procesov potenciálnych prijímajúcich spoločností, ich konečných užívateľov výhod a obchodných partnerov, pokiaľ ide o udeľovanie zákaziek a grantov, na posúdenie potenciálnych konfliktov záujmov a rizík dvojitého financovania, na určenie varovných signálov a na zvýšenie efektívnosti a účinnosti overovania vykonávaného riadiacim orgánom.

Komisia napokon v správe o ochrane finančných záujmov za rok 2017 členským štátom odporučila, aby využívali potenciál analýzy rizík (čím sa rozumie sústredenie kontrol na rizikové profily projektov, ktoré sa majú vypracovať a prispôbiť na základe hĺbkových posúdení) s cieľom zvýšiť svoje spôsobilosti v oblasti aktívneho odhaľovania podvodov.

Spoločná odpoveď Komisie na body 34 a 35:

Absencia bezpečných kanálov pre nahlasovanie oznámení oznamovateľmi bola jednou zo silných obáv, ktoré boli vyjadrené v odpovediach na verejné konzultácie Komisie z roku 2017.

Súčasný návrh smernice o ochrane oznamovateľov zahŕňa interné a externé kanály pre nahlasovanie, ktorými sa zabezpečuje zachovanie dôvernosti vo všetkých subjektoch verejného a súkromného sektora v rámci celej EÚ.

V návrhu smernice sa vyžaduje, aby: i) právne subjekty v súkromnom a verejnom sektore; ii) príslušné orgány a iii) členské štáty poskytl ľahko dostupné informácie o kanáloch pre nahlasovanie, ochrane, podmienkach využitia ochrany a dostupných nápravných opatreniach, a tým zvýšili právnu istotu v prípade oznamovateľov. V návrhu sa okrem toho stanovuje, že navrhovatelia majú nárok na ochranu, ak pri nahlasovaní mali opodstatnené dôvody sa domnievať, že nahlásené informácie patria do rozsahu pôsobnosti tejto smernice. Touto zárukou sa zabezpečuje, aby oznamovatelia neprišli o ochranu, ak sa napokon ukáže, že oznámenie nepatrí do rozsahu pôsobnosti smernice (ak sa napríklad porušenie predpisov týkalo využitia vnútroštátnych finančných prostriedkov a nie finančných prostriedkov EÚ).

Pokiaľ ide o zvyšovanie informovanosti, v zmenách, o ktorých sa v súčasnosti diskutuje so spoluzákondarcami, sa výslovne stanovuje, že anonymní oznamovatelia sú chránení v prípade, ak sa ich totožnosť následne odhalí a spĺňajú podmienky na poskytnutie ochrany uvedené v návrhu.

Spoločná odpoveď Komisie na body 36 a 37:

Prostredníctvom nástroja na hodnotenie rizík Arachne sa môže zvýšiť účinnosť výberu projektov, overovania vykonávaného riadiacimi orgánmi a auditu a ďalej posilniť identifikácia podvodov, predchádzanie podvodom a ich odhaľovanie. Efektívne využívanie nástroja Arachne je osvedčeným postupom na určenie varovných signálov a cielenie opatrení na boj proti podvodom a malo by sa naň prihliadať pri posudzovaní primeranosti aktuálne zavedených kontrol na predchádzanie podvodom a ich odhaľovanie. V správe o ochrane finančných záujmov za rok 2015 a v nasledujúcich správach Komisia členským štátom výslovne odporúčala, aby zvýšili využívanie nástrojov informačných technológií na hodnotenie rizika (najmä Arachne) a analýzy rizík a zdôraznila ich význam v boji proti podvodom.

Niektoré orgány poverené vykonávaním programov už komplexnejšie využívajú možnosti existujúcich a dostupných nástrojov na hĺbkovú analýzu údajov, akým je Arachne. Napríklad ako nástroj hodnotenia a odhaľovania rizík na kontrolu procesov potenciálnych prijímajúcich spoločností, ich konečných užívateľov výhod a obchodných partnerov, pokiaľ ide o udeľovanie zákaziek a grantov, na posúdenie potenciálnych konfliktov záujmov a rizík dvojitého financovania, na určenie varovných signálov a na zvýšenie efektívnosti a účinnosti overovania vykonávaného riadiacim orgánom.

Pozri aj odpoveď Komisie na bod 33.

37.

Prvá zarážka: Útvary Komisie zorganizovali vo februári 2019 stretnutie s gréckymi orgánmi s cieľom objasniť ich pozíciu v súvislosti s integráciou využívania nástroja Arachne do systému riadenia a kontroly gréckych programov. Záverom z tohto stretnutia je, že nástroj Arachne by mohol byť doplnkom nástrojov, ktoré interne vytvorili grécke orgány poverené vykonávaním programov, na začlenenie nástroja Arachne do systému riadenia a kontroly je preto potrebná ďalšia činnosť v spolupráci s Komisiou.

Druhá zarážka: Komisia neustále podporuje členské štáty v tom, aby pravidelne aktualizovali prevádzkové údaje s cieľom využívať plnú kapacitu nástroja Arachne na hĺbkovú analýzu údajov. V prípade štyroch členských štátov, v ktorých vykonával audit Európsky dvor audítorov, Komisia pripomína zvýšenie počtu aktívnych používateľov alebo počtu operačných programov, ktoré pokrýva nástroj Arachne.

Tretia zarážka: Vyšetrovacie orgány môžu využívať nástroj Arachne na základe jednotlivých prípadov s náležitým ohľadom na nariadenia o ochrane údajov.

38. Komisia pokračuje v návštevách orgánov poverených vykonávaním programov, aby propagovala výhody a funkcie nástroja Arachne na hĺbkovú analýzu údajov. Komisia súbežne skúma aj možnosť ďalšieho zacielenia na rizikové oblasti, a to buď odstránením (zastaraných) ukazovateľov, alebo vytvorením nových ukazovateľov, napr. ukazovateľa na potvrdenie skutočnosti, že podnik má postavenie MSP.

Dojem niektorých členských štátov, že užitočnosť nástroja závisí od počtu operačných programov, o ktorých sa pravidelne zadávajú a aktualizujú údaje, nie je správny.

Užitočnosť nástroja Arachne namiesto toho závisí od vstupov orgánov, pokiaľ ide o pravidelnú aktualizáciu údajov o ich vlastnom programe. Nástroj Arachne potom tieto interné údaje operačného programu krížovo kontroluje a spracúva s údajmi o podnikoch v rámci Európy a vo svete, ktoré pochádzajú z externých databáz.

Spoločná odpoveď Komisie na body 40 a 41:

Boj proti podvodom je sústavný proces, ktorý sa začína zavedením posudzovania rizika podvodov a opatrení na zmiernenie rizika. Orgány auditu členských štátov musia v rámci svojich systémových auditov systematicky skúmať vykonávanie účinných a primeraných opatrení na boj proti podvodom na úrovni sprostredkovateľských orgánov (primeranosť takýchto opatrení sa posudzuje v rámci kľúčovej požiadavky 7)². Audit vykonávania opatrení na boj proti podvodom okrem toho vykonáva Komisia.

Z doterajších výsledkov auditu Komisie a vnútroštátnych orgánov vyplýva, že z 263 testovaných operačných programov sú v 100 operačných programoch zavedené dobre fungujúce opatrenia na boj proti podvodom, v 152 operačných programoch opatrenia na boj proti podvodom fungovali, ale vyžadovali si určité zlepšenia, a v 11 operačných programoch si tieto opatrenia vyžadujú významné zlepšenia.

Účinnosť opatrení na predchádzanie podvodom je ťažké zmerať, najmä v prvých rokoch vykonávania, keďže je spojená s úrovňou výdavkov na základnej úrovni a s osvedčovaním pre Komisiu.

Odhaľovanie podvodov je možné sledovať, ale meranie jeho účinnosti by si vyžadovalo porovnanie s neznámym celkovým rozsahom podvodov vrátane neodhalených podvodov. Ako už však bolo uvedené v odpovedi Komisie na osobitnú správu č. 1/2019, neexistuje nijaká nákladovo efektívna metóda pre spoľahlivý odhad neodhalených podvodov, ktorý by bol dostatočne obhájiteľný z hľadiska politiky založenej na dôkazoch. Účinnosť odhaľovania podvodov okrem toho závisí aj od vonkajších faktorov.

² V usmerneniach Komisie sa uvádza: „V závislosti od výsledkov takýchto auditov a od identifikovaného prostredia rizika podvodov sa následné audity môžu vykonávať tak často, ako je potrebné.“ Odporúča sa cielený a primeraný prístup.

Komisia podporuje členské štáty, aby využívali zistenia orgánov auditu na vypracovanie akčných plánov na riešenie zistených chýb a rizík. Riadiace orgány a ústredné orgány okrem toho vždy, keď sa v systéme riadenia a kontroly operačného programu odhalí chyba/riziko, zasiahnu a preskúmajú vnútorný poriadok platný pre dané kontrolné činnosti. Vo výročnej analýze rizika podvodov sa tak nevykazujú chyby zistené počas roka.

43. Treba pripomenúť, že model uistenia na obdobie rokov 2014 – 2020 bol výrazne posilnený z hľadiska zodpovednosti členských štátov, čím sa spolu s novou požiadavkou týkajúcou sa opatrení proti podvodom v článku 125 ods. 4 nariadenia (EÚ) č. 1303/2013 (nariadenie o spoločných ustanoveniach) môže vysvetliť trend, ktorý opisuje Európsky dvor audítorov.

Spoločná odpoveď Komisie na body 44 a 45:

V správe o ochrane finančných záujmov za rok 2017 Komisia uverejnila vlastnú analýzu „dôvodov na vykonávanie kontroly“ (štruktúrovaná oblasť), ktorá viedla k odhaľovaniu v programovom období 2007 – 2013. Výsledky sú podobné a komplementárne³. Komisia však z takejto analýzy vyvodzuje odlišné závery. Od správy o ochrane finančných záujmov za rok 2014⁴ sa zdôrazňuje vyššia hodnota odhalení zo strany vyšetrovacích orgánov a orgánov činných v trestnom konaní, ktorá podľa analýzy Komisie súvisí s účinnosťou vyšetrovaní a so silnými vyšetrovacími spôsobilosťami dotknutých orgánov.

46. V nariadení Rady (EÚ) 2017/1939, ktorým sa vykonáva posilnená spolupráca na účely zriadenia Európskej prokuratúry, sa stanovuje povinnosť všetkých príslušných orgánov oznamovať Európskej prokuratúre prípady podvodov poškodzujúcich finančné záujmy EÚ⁵. To sa týka aj riadiacich orgánov.

Úrad OLAF, ako sa stanovuje v nariadení č. 883/2013, bude okrem toho ďalej zohrávať svoju kľúčovú úlohu v boji proti podvodom, korupcii a akejkolvek inej nezákonnej činnosti, ktorá poškodzuje finančné záujmy Únie vo všetkých členských štátoch.

Ustanoveniami o oznamovaní nezrovnalostí vrátane podvodov, ktoré sa stanovujú v sektorových právnych predpisoch, sa napokon stanovuje povinnosť členských štátov informovať Komisiu o výsledku každého konania, ktoré súvisí s prípadmi podvodu.

Uvedené povinnosti sa uplatňujú aj na riadiace orgány.

Komisia zároveň odporúčala zakotvenie opatrení na boj proti podvodom v rámci národných stratégií pre boj proti podvodom⁶. Komisia na toto odporúčanie nadviazala dokumentom *Všeobecné usmernenia týkajúce sa národných stratégií pre boj proti podvodom*⁷. V národných stratégiách pre boj proti podvodom sa presadzuje spolupráca a koordinácia ako kľúčové prvky na ochranu finančných záujmov EÚ.

Spoločná odpoveď Komisie na body 47 až 48:

Komisia využíva všetky údaje oznámené v systéme riadenia nezrovnalostí s vedomím, že oznámené údaje môžu byť neúplné. Jasne sa to uvádza aj vo viacerých správach o ochrane finančných záujmov a v sprievodnej metodike pre hodnotenie oznámených nezrovnalostí⁸. Oznamovanie zistených podvodných nezrovnalostí je spojené s účinnosťou systému, keďže sa predpokladá, že rôzne orgány a úrady v tejto oblasti spolupracujú. Komisia na základe týchto domnienok opakovane

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

⁴ Pozri COM(2015) 386 final, bod 4.2.2, strana 23.

⁵ Ú. v. EÚ L 283, 31.10.2017, s. 1.

⁶ Pozri správu o ochrane finančných záujmov za rok 2014 – COM(2015) 386 final z 31. júla 2015, odporúčanie 1, strana 30.

⁷ Ares(2016)6943965 z 13. decembra 2016), vypracované rámci podskupiny COCOLAF pre predchádzanie podvodom v spolupráci s vnútroštátnymi expertmi.

⁸ Pozri SWD(2016) 237 final, bod 2.4.

vyjadrila pochybnosti týkajúce sa spoľahlivosti údajov zasielaných členským štátom, ktoré oznamujú veľmi nízky počet podvodných nezrovnalostí.

49. Otázka odlišných výkladov definície EÚ týkajúcej sa podvodu bola uznaná aj vo viacerých správach o ochrane finančných záujmov. Tieto odlišnosti vo výklade sú niekedy spojené s odlišnými právnymi systémami a spôsobom, akým sa na určité správanie prihliada (napr. konflikt záujmov sa v niektorých krajinách považuje za kriminálne správanie, kým v iných nie, a podľa toho sa oznamuje). Komisia navrhla harmonizovať vymedzenia týchto pojmov v smernici o ochrane finančných záujmov, v smernici, tak ako ju prijali EP a Rada, sa však stanovuje hlbšia harmonizácia hlavných trestných činov v oblasti ochrany finančných záujmov, ale neuvádzajú sa v nej vymedzenia všetkých relevantných trestných činov.

50. Komisia sa domnieva, že zistenie Európskeho dvora audítorov, že riadiace orgány v Maďarsku riadne neoznamujú podozrenia z podvodu, ktoré sa vyriešia pred osvedčovaním pre Komisiu, je najmä otázkou nesprávneho výkladu oznamovacích ustanovení týmto členským štátom. Prípady „podozrenia z podvodu“ sa po oznámení nesmú stiahnuť zo systému riadenia nezrovnalostí, aj keď už neexistujú výdavky predložené Komisii, ako to mohlo byť v prípade Maďarska. Komisia upozorní maďarské orgány na správne uplatňovanie dotknutého ustanovenia.

51. Komisia si uvedomuje, že okamih iniciovania podávania správ môže byť v rôznych členských štátoch a dokonca aj v rámci členského štátu odlišný. Na tento účel bola v roku 2017 dokončená príručka pre oznamovanie nezrovnalostí pripravená v spolupráci s vnútroštátnymi expertmi⁹. Pomocou príručky sa nevyriešia všetky situácie, určite sa však v tejto súvislosti zabezpečí väčšia súdržnosť. Prijatá bola len nedávno na to, aby sa jej účinky prejavili už na údajoch zo vzorky Európskeho dvora audítorov.

Na prekonanie tohto problému však Komisia vo svojich správach o ochrane finančných záujmov uplatňuje viacročnú analýzu, ktorá v prípade politiky súdržnosti zahŕňa celé programové obdobia, čím sa zmiernuje vplyv oneskoreného oznamovania.

Spoločná odpoveď Komisie na body 53 a 54:

Vždy keď príde k vývoju v súvislosti s prípadom, ktorý bol oznámený v systéme riadenia nezrovnalostí, oznamujúce orgány môžu a musia príslušné informácie aktualizovať. Údaje môžu byť v určitom časovom okamihu nepresné a/alebo zastarané, neskôr sa však aktualizujú. Systém riadenia nezrovnalostí je „živý systém“ a hoci nie je dokonalý, je to stále najúplnejší systém, ktorý je dnes k dispozícii.

Komisia oznamujúcim orgánom pravidelne pripomína, že je potrebné kontrolovať kvalitu oznamovaných informácií v prípade potreby ich aktualizovať.

Posudzovanie finančného vplyvu prípadov podvodu zostáva v mnohých ohľadoch sporným aspektom. Komisia bude vnútroštátnym orgánom naďalej poskytovať pomoc, úplné odstránenie rozdielov vo výklade však nie je pravdepodobné.

55. Príčinou nízkeho počtu podvodných nezrovnalostí oznámených niektorými členskými štátmi môže byť množstvo premenných, ako je miera kontroly finančných prostriedkov EÚ alebo podiel finančných prostriedkov EÚ v porovnaní s celkovými verejnými investíciami v tomto členskom štáte.

Nedostatočné oznamovanie zo strany Francúzska je Komisii známe a Komisia už na to upozorňovala v predchádzajúcich správach o ochrane finančných záujmov, ktoré obsahovali osobitné odporúčania pre tento členský štát (medzi inými).

Pozri aj odpovede Komisie na body 47 – 48 a 53 – 54.

⁹ ARES(2017)5692256 z 21. novembra 2017.

Spoločná odpoveď Komisie na body 56 a 57:

Mierou odhalených podvodov sa meria finančný vplyv odhalených a oznámených podvodných nezrovnalostí týkajúcich sa platieb.

Napriek uvedeným nedostatkom, ktoré si Komisia plne uvedomuje, je systém riadenia nezrovnalostí jediným nástrojom, ktorý umožňuje analýzu podvodov odhalených a oznámených členskými štátmi na úrovni EÚ.

Na základe týchto analýz a s prihliadnutím na známe obmedzenia systému Komisia vyvodzuje osobitné závery, pokiaľ ide o riziká spojené s konkrétnymi oblasťami politiky a v súvislosti s úsilím členských štátov v oblasti odhaľovania a ich správaním vo vzťahu k oznamovaniu.

V rámci svojej revidovanej stratégie pre boj proti podvodom sa Komisia, ktorá sa bude spoliehať na zlepšený systém riadenia nezrovnalostí, zameriava aj na posilnenie svojej analýzy založenej na dopĺňajúcich prvkoch, najmä vypracovaním profilov krajín na lepšie pochopenie rozdielov medzi členskými štátmi v oblasti odhaľovania a oznamovania.

Ako už bolo uvedené v súvislosti s osobitnou správou Európskeho dvora audítorov č. 01/2019, absencia silného vzájomného vzťahu medzi oznámenými mierami odhalených podvodov a vnímaním korupcie by sa nemala neprimerane zdôrazňovať. Korupcia je jedným z mnohých spôsobov, akými sa páchajú podvody proti rozpočtu EÚ.

59. V časti 4.3.3 usmernenia Komisie o posudzovaní rizika podvodov sa uvádza, že „*riadiace orgány by mali mať jasné mechanizmy oznamovania, ktorými sa zabezpečí dostatočná koordinácia v záležitostiach boja proti podvodom s orgánom auditu a príslušnými vyšetrovacími orgánmi v členskom štáte.*“ Toto usmernenie sa má previesť do pokynov týkajúcich sa riadenia a kontroly a konkrétne nastavenie sa obvykle nachádza v opise systému riadenia a kontroly každého programu.

Komisia v správe o ochrane finančných záujmov za rok 2014 zmapovala vnútroštátne povinnosti¹⁰. V roku 2014 len štyri členské štáty (Spojené kráľovstvo, Írsko, Švédsko a Dánsko) vo svojich odpovediach na dotazník o osobitnej časti „správy podľa článku 325 ZFEÚ“ uviedli, že nemajú povinnosť verejných činiteľov informovať o potenciálnych prípadoch podvodu prokuratúru/orgány presadzovania práva¹¹.

V nariadení o zriadení Európskej prokuratúry sa už stanovuje oznamovacia povinnosť všetkých príslušných orgánov (článok 24) a po zriadení Európskej prokuratúry (najsťôr do novembra 2020) to bude zahŕňať riadiace orgány. V Grécku má každý riadiaci orgán povinnosť informovať koordinačný útvar pre boj proti podvodom o každom prípade podozrenia z podvodu a v tejto súvislosti bola v rámci každého riadiaceho orgánu menovaná styčná osoba pre koordinačný útvar pre boj proti podvodom. Do gréckej kancelárie koordinačného útvaru pre boj proti podvodom bol zároveň vyslaný prokurátor. Komisia bude monitorovať, či sa týmto nastavením zabezpečuje účinná komunikácia medzi riadiacimi orgánmi a koordinačným útvarom pre boj proti podvodom.

V Španielsku sú úradníci pracujúci vo verejnej správe podľa vnútroštátneho práva povinní oznamovať všetky prípady podozrenia z podvodu.

60. Komisia zastáva názor, že analýza dôvodov zamietnutia potenciálneho prípadu podvodu príslušným orgánom patrí do spoločnej zodpovednosti. Útvary, ktoré analyzujú a vyšetrojú tieto prípady, by mali riadiacim orgánom poskytnúť spätnú väzbu, pokiaľ ide o uskutočnené skúmanie a dôvody pre nezačatie vyšetrovania.

V tejto súvislosti by mohol väčšiu úlohu zohrávať koordinačný útvar pre boj proti podvodom s cieľom zabezpečiť lepšiu koordináciu medzi riadiacimi orgánmi a prokurátorom. Režimy tohto druhu existujú napríklad v Bulharsku (pozri najnovší ročný akčný plán prijatý 24. januára 2019 –

¹⁰ [SWD(2015) 154 final, bod 3.2, strany 57 – 61].

¹¹ Pozri SWD(2015) 154 final, bod 3.2, strany 57 – 61.

<http://www.afcos.bg/bg/node/227>) a v Grécku (kde je koordinačný útvar pre boj proti podvodom zapojený do systému vybavovania sťažností).

62. Komisia a členské štáty musia v prvom rade chrániť rozpočet EÚ. Uskutočňuje sa to napríklad tak, že orgány poverené vykonávaním programu stiahnu dotknuté výdavky programu spolufinancovaného z prostriedkov EÚ. Súdne konanie na vnútroštátnej úrovni však môže pokračovať a vymáhanie od páchatel'ov bude trvať určitý čas v závislosti od výsledku tohto súdneho konania, ktorého dokončenie môže trvať niekoľko rokov. Z pohľadu administratívnej účinnosti a právnej istoty rozpočtu EÚ sa preto uprednostňuje okamžité stiahnutie dotknutých súm zo spolufinancovaného operačného programu, pričom členský štát na vnútroštátnej úrovni vykoná následné činnosti v nadväznosti na súdne konanie. Komisia navyše nemá nijaké právne prostriedky ako donútiť členské štáty, aby vstúpili do takéhoto súdneho konania alebo vymáhali finančné prostriedky od páchatel'ov po stiahnutí výdavkov, ktoré už preto netvoría súčasť programu spolufinancovaného z prostriedkov EÚ.

Spoločná odpoveď Komisie na body 63, 64 a rámček 3:

Komisia členským štátom pravidelne pripomína ich povinnosti týkajúce sa možných horizontálnych dôsledkov jedného zisteného prípadu podvodu na základe usmernenia o posudzovaní rizika podvodov, časť 4.4. Niektoré členské štáty skutočne posudzujú dôsledky potenciálnych prípadov podvodu na ich systémy a uplatňujú nápravné opatrenia.

Spoločná odpoveď Komisie na body 66 a 67:

Podľa súčasných ustanovení nariadenia č. 883/2013 úlohou koordinačných útvarov pre boj proti podvodom je uľahčovanie účinnej spolupráce a výmeny informácií s úradom OLAF. Organizácia a právomoci koordinačných útvarov pre boj proti podvodom sa však ponechávajú na rozhodnutí jednotlivých členských štátov. Keďže nariadenie č. 883/2013 sa týka vyšetrovaní úradu OLAF, úloha koordinačných útvarov pre boj proti podvodom ako sa vymedzuje v článku 3 ods. 4 je obmedzená na spoluprácu v oblasti vyšetrovania a nevyžaduje sa v nej zahrnutie takých úloh ako monitorovanie oznamovania podvodov alebo koordinácia činnosti všetkých zúčastnených strán na vnútroštátnej úrovni. Komisia by však mohla podporiť rozšírenie úlohy koordinačných útvarov pre boj proti podvodom.

Komisia vydala v roku 2013, krátko po nadobudnutí účinnosti nariadenia č. 883/2013, usmernenie, ktorým sa členské štáty podporujú v tom, aby zvážili možnosť rozšírenia úlohy koordinačných útvarov pre boj proti podvodom tým, že sa poveria aj inými úlohami v oblasti boja proti podvodom. Účelom usmernenia bolo podporiť členské štáty v zriaďovaní koordinačných útvarov pre boj proti podvodom v období rokov 2013 – 2014 a usmernenie nebolo pre členské štáty záväzné.

69. Z hodnotenia nariadenia o úrade OLAF vyplynulo, že vytvorenie koordinačných útvarov pre boj proti podvodom prinieslo jasné zlepšenie v oblasti spolupráce a výmeny informácií medzi úradom OLAF a členskými štátmi, bol však zistený aj priestor na ďalšie zlepšenie.

Zatiaľ čo rozmanitosť koordinačných útvarov pre boj proti podvodom bola uznaná, existovali odlišné názory (najmä medzi samotnými koordinačnými útvarmi pre boj proti podvodom) na potrebu ďalšieho zosúladenia ich úlohy a právomocí.

70. Hoci Komisia súhlasí, že by bola žiaduca väčšia súdržnosť medzi koordinačnými útvarmi pre boj proti podvodom v jednotlivých členských štátoch, v tomto bode je rozhodnutie o akýchkoľvek zmenách vecou spoluzákonodarcov.

Návrh Komisie o zmene nariadenia o úrade OLAF, ktorý je teraz v legislatívnom procese, už predstavuje významné zlepšenie súčasnej situácie, a to z viacerých pohľadov.

Po prvé, navrhuje sa (článok 12a) ďalšie špecifikovanie úlohy koordinačných útvarov pre boj proti podvodom v členských štátoch na podporu úradu OLAF, najmä vytvorením povinnosti dosiahnutia

výsledku s cieľom zabezpečiť, aby sa úradu OLAF poskytovala pomoc, ktorú potrebuje pre svoje vyšetrovania, a to buď priamo prostredníctvom koordinačného útvaru pre boj proti podvodom, alebo prostredníctvom iného orgánu.

Aj keď návrh nezahŕňa harmonizáciu organizácie a právomocí koordinačných útvarov pre boj proti podvodom, stanovuje sa v ňom, že koordinačné útvary pre boj proti podvodom by mali „poskytovať“, „získavať“ alebo „koordinovať“ pomoc, ktorú vyžaduje úrad OLAF.

Po druhé, návrhom sa zároveň zavádza právny základ pre vzájomnú horizontálnu spoluprácu koordinačných útvarov pre boj proti podvodom, ktorý v súčasnosti v právnom nastavení prevádzky koordinačných útvarov pre boj proti podvodom chýba.

71. Hoci Komisia súhlasí, že informácie o stave prípadov a štatistikách by boli užitočné pre účinnú koordináciu boja proti podvodom, podľa súčasného právneho mandátu koordinačných útvarov pre boj proti podvodom, ako sa vymedzuje v článku 3 ods. 4 nariadenia č. 883/2013, sa nevyžaduje takýto prístup k štatistikám o počte a pokroku prípadov, ktoré vyšetrujú príslušné vnútroštátne orgány.

72. V súčasnom nariadení č. 883/2013 o úrade OLAF sa nestanovuje povinnosť, aby koordinačné útvary pre boj proti podvodom mali úplný prehľad o vyšetrovaniach, ktoré vedú príslušné vnútroštátne orgány v súvislosti s finančnými prostriedkami EÚ v príslušnom členskom štáte.

73. Pozri spoločnú odpoveď Komisie na body 47 a 48.

74. Komisia súhlasí, že členské štáty by mali na ochranu finančných záujmov EÚ zaviesť primerané koordinačné mechanizmy, v rámci ktorých si rôzni aktéri môžu vymieňať informácie o prijatých a plánovaných opatreniach a odporúčaniach na zlepšenie.

75. Úrad OLAF podporuje členské štáty, aby zriadili siete koordinačných útvarov pre boj proti podvodom s cieľom zlepšiť vnútroštátnu koordináciu boja proti podvodom.

76. Komisia nemá právomoci na zasahovanie na úrovni operácií vnútroštátnej prokuratúry. Trvá však na potrebe spolupráce orgánov zodpovedných za riadenie fondov EÚ, audit a predchádzanie podvodom a iných príslušných vnútroštátnych orgánov, akým je prokuratúra. Komisia v tejto súvislosti v príslušných prípadoch požaduje informácie o opatreniach prijatých alebo plánovaných s cieľom zabezpečiť riadne, účinné a efektívne vykonávanie intervencií spolufinancovaných z fondov EŠIF.

Pozri odpovede Komisie na body 46 a 75.

ZÁVERY A ODPORÚČANIA

80. Komisia plne podporuje prijímanie vnútroštátnych stratégií pre boj proti podvodom členskými štátmi v rámci ich boja proti podvodom. Bez ohľadu na absenciu právnej povinnosti desať členských štátov dobrovoľne prijalo vnútroštátnu stratégiu pre boj proti podvodom a jeden členský štát aktualizuje existujúcu stratégiu.

Usmernenie Komisie o posudzovaní rizika podvodov a účinných a primeraných opatreniach na boj proti podvodom z roku 2014 obsahuje dobrovoľnú šablónu vyhlásenia o politike boja proti podvodom na úrovni programu, ktorého účelom je oznámiť príjemcom a verejnosti, že orgány poverené vykonávaním programov uplatňujú nulovú toleranciu na podvody a to, ako plánujú bojovať proti podvodom.

Komisia zároveň okrem toho odkazuje na svoje usmernenie o tom, ako posudzovať kľúčové požiadavky týkajúce sa systémov riadenia a kontroly, a najmä hodnotiace kritérium 7.3 v súvislosti s kľúčovou požiadavkou 7, ktorá sa týka „primeraných a účinných opatrení na boj proti podvodom“. Aj keď sa v tejto kľúčovej požiadavke neodkazuje na politiku boja proti podvodom ako takú, ale na potrebu vykonávať sebahodnotenie vedúce k cieľovým kontrolám týkajúcim sa identifikovaných rizík podvodu, objasňuje sa v nej, aká by mala byť pozícia orgánov poverených vykonávaním programov

proti podvodom. Nedodržiavanie môže za určitých ďalších podmienok (t. j. v kombinácii s inými nedostatkami) viesť k prerušeniu platieb alebo k finančným opravám zo strany Komisie.

Odporúčanie 1 – Vypracovať formálne stratégie a politiky na boj proti podvodom týkajúcim sa finančných prostriedkov EÚ

a) Komisia konštatuje, že toto odporúčanie je určené členským štátom.

Komisia plne podporuje prijímanie vnútroštátnych stratégií pre boj proti podvodom členskými štátmi. Komisia pod záštitou Poradného výboru na koordináciu prevencie sprenevery (COCOLAF) vypracovala na tento účel usmernenia pre vnútroštátne stratégie boja proti podvodom.

b) Komisia odporúčanie prijíma.

Komisia bude naďalej podporovať prijímanie národných stratégií pre boj proti podvodom členskými štátmi a bude členským štátom v tomto smere naďalej pomáhať. Nemá však nijaký právny základ na to, aby od jednotlivých riadiacich orgánov vyžadovala prijatie formálnej samostatnej politiky boja proti podvodom na úrovni operačného programu, ale odporúča im to prostredníctvom svojich usmernení.

Jasné politické vyhlásenie orgánu povereného vykonávaním programu ako sa stanovuje v usmernení Komisie je skutočne primeraným nástrojom na to, aby riadiace orgány príjemcom a verejnosti oznámili, ako plánujú riešiť boj proti podvodom. Tie riadiace orgány, ktoré chcú ísť nad rámec bezprostredných regulačných požiadaviek, môžu použiť šablónu vyhlásenia o politike boja proti podvodom na úrovni programu, ktorá sa uvádza v usmernení.

81. Komisia bude starostlivo posudzovať akúkoľvek zmenu tohto druhu, ktorú predložia spoluzákonnodarcovia.

82. Zo záverov externej štúdie o opatreniach na boj proti podvodom, ktorej vypracovanie zadala Komisia, vyplýva, že ak sa v prípade operačných programov používa nástroj Komisie na posudzovanie rizika podvodov, prístup členských štátov je viac formalizovaný a štruktúrovanejší, a že vo väčšine operačných programov sa vykonáva „sebahodnotenie“ rizík podvodu. Riadiace orgány nepoužívali navrhované opatrenia Komisie na zmiernenie rizika len mechanicky, ale doplnili niektoré kontroly, ktoré neboli súčasťou odporúčaných možností, z čoho vyplýva, že sa uskutočnila určitá reflexia o najlepšom spôsobe riešenia zistených rizík.

83. Opatrenia na boj proti podvodom, ktoré majú zaviesť členské štáty, musia byť súlade so zásadou proporcionality. Opatrenia sa môžu vždy zlepšovať na základe odhalených podvodov a nových zistených rizík. V štúdiu, ktorej vypracovanie zadala Komisia externému subjektu, sa dospelo k záveru, že zavedené opatrenia na boj proti podvodom sú vo všeobecnosti primerané zisteným rizikám.

Odporúčanie 2 – Posilniť posudzovanie rizika podvodov zapojením príslušných externých aktérov do procesu

Komisia konštatuje, že toto odporúčanie je určené členským štátom.

Komisia podporuje a presadzuje spoluprácu medzi orgánmi Kohézneho fondu a inými kľúčovými vnútroštátnymi aktérmi v oblasti boja proti podvodom všeobecne a bude v tom pokračovať v súlade so zásadou proporcionality, najmä v prípade programov, ktoré predstavujú osobitne vysoké riziká, alebo programov s vysokým objemom finančných prostriedkov.

84. Podľa právneho rámca na obdobie rokov 2014 – 2020 sú v porovnaní s predchádzajúcimi obdobiami ďalšou povinnou požiadavkou týkajúcou sa riadiacich orgánov „opatrenia proti podvodom pri zohľadnení identifikovaných rizík“ (pozri článok 125 ods. 4 písm. c) nariadenia č. 1303/2013). Členské štáty nepoužívajú len opatrenia na zmiernenie rizika, ktoré navrhla Komisia vo svojom usmernení, ale okrem toho vypracovali aj svoje vlastné opatrenia. Tieto dodatočné kontroly podľa rizikovej oblasti fungujú na úrovni systému a na úrovni projektu a zahŕňajú aj vyšetrovania, ktoré vykonávajú príslušné vnútroštátne vyšetrovacie orgány.

85. Odhaľovanie podvodov je skutočne súčasťou zavedených obvyklých kontrol, a to na úrovni riadiaceho orgánu, aj na úrovni orgánu auditu. Skutočnosť, že systémové audity teraz zahŕňajú postupy zavedené v prípade účinných a primeraných opatrení na boj proti podvodom (systémová kľúčová požiadavka 7), predstavuje dodatočný nástroj na posudzovanie primeranosti takýchto opatrení, ako vyplýva z posúdení auditu oznámených orgánmi auditu.

Niektoré orgány poverené vykonávaním programov už komplexnejšie využívajú možnosti existujúcich a dostupných nástrojov na hĺbkovú analýzu údajov, akým je nástroj Arachne, ktorý vytvorila Komisia. Napríklad ako nástroj hodnotenia a odhaľovania rizík na kontrolu procesov potenciálnych prijímajúcich spoločností, ich konečných užívateľov výhod a obchodných partnerov, pokiaľ ide o udeľovanie zákaziek a grantov, na posúdenie potenciálnych konfliktov záujmov a rizík dvojitého financovania, na určenie varovných signálov a na zvýšenie efektívnosti a účinnosti overovania vykonávaného riadiacim orgánom.

Nástroj Arachne bol v roku 2016 zmodernizovaný v súlade s požiadavkami používateľov a aktualizácia zahŕňala zlepšenia existujúcich funkcií. Treba opätovne pripomenúť, že vzhľadom na absenciu právneho základu, ktorým by sa vyžadovalo povinné používanie tohto nástroja, Komisia ponúka nástroj Arachne členským štátom na dobrovoľnom základe a bezplatne. Je vecou členských štátov, či využijú nástroj Arachne alebo akýkoľvek iný nástroj a v akom rozsahu.

86. Riadiace orgány kladú rastúci dôraz na opatrenia na odhaľovanie podvodov, napr. kolúzie vo verejnom obstarávaní, prostredníctvom opatrení na overovanie vrátane vypracovania kontrolných zoznamov a varovných signálov, spolupráce s orgánmi zodpovednými za verejné obstarávanie a hospodársku súťaž a porovnávaní nákladov *ad hoc*.

Zvýšené využívanie horúcich liniek a iných mechanizmov oznamovania je súčasťou odporúčania Komisie pre členské štáty, ktoré bolo uvedené v správe o ochrane finančných záujmov za rok 2017. Úrad OLAF takisto poskytuje systém na oznamovanie podvodov vo forme webového nástroja, ktorý je dostupný každej osobe, ktorá chce odovzdať informácie týkajúce sa potenciálnej korupcie a podvodu. http://ec.europa.eu/anti-fraud/olaf-and-you/report-fraud_sk

Súčasný návrh smernice o ochrane oznamovateľov zahŕňa interné a externé kanály pre nahlasovanie, ktorými sa zabezpečuje zachovanie dôvernosti vo všetkých subjektoch verejného a súkromného sektora v rámci celej EÚ.

87. Treba pripomenúť, že účinnosť predchádzania podvodom je ťažké zmerať a že závisí od vonkajších faktorov. Odhaľovanie podvodov je možné sledovať, ale meranie jeho účinnosti by si vyžadovalo porovnanie s neznámym celkovým rozsahom podvodov vrátane podvodov. Ako už však bolo uvedené v odpovedi Komisie na osobitnú správu č. 1/2019, neexistuje nijaká nákladovo efektívna metóda pre spoľahlivý odhad neodhalených podvodov, ktorý by bol dostatočne obhájitelný z hľadiska politiky založenej na dôkazoch. Členské štáty musia monitorovať a oznamovať podvody a pravidelne prehodnocovať a aktualizovať zistené riziká a v prípade potreby pristúpiť k dodatočným primeraným kontrolám na zmiernenie rizík.

Odporúčanie 3 – Zlepšiť opatrenia na odhaľovanie podvodov prostredníctvom všeobecného využívania nástrojov na analýzu údajov a presadzovaním využívania iných aktívnych metód na odhaľovanie podvodov

a) Komisia konštatuje, že toto odporúčanie je určené členským štátom.

Komisia podporuje a bude naďalej aktívne presadzovať používanie akéhokoľvek nástroja na hĺbkovú analýzu údajov, najmä vrátane nástroja Arachne, orgánmi poverenými vykonávaním programov. Komisia vytvorila nástroj Arachne osobitne pre potreby orgánov poverených vykonávaním programov v rámci politiky súdržnosti a poskytuje ho členským štátom bezplatne.

b) Komisia toto odporúčanie prijíma.

V súlade so svojou nadchádzajúcou revidovanou stratégiou pre boj proti podvodom bude Komisia naďalej vydávať dokumenty na šírenie najlepších postupov medzi vnútroštátnymi orgánmi zodpovednými za vykonávanie politiky súdržnosti.

Medzi príklady takýchto dokumentov, ktoré boli za posledné roky vydané pod záštitou Poradného výboru na koordináciu prevencie sprenevery (COCOLAF), patria:

- Podvody vo verejnom obstarávaní – súbor varovných signálov a najlepších postupov (Fraud in Public Procurement, A collection of Red Flags and Best Practices) (2017),
- príručka: Úloha audítorov členských štátov v predchádzaní podvodom a v ich odhaľovaní v prípade štrukturálnych a investičných fondov EÚ – skúsenosti a prax v členských štátoch (The role of Member States' auditors in fraud prevention and detection for EU Structural and Investment Funds, Experience and practice in the Member States) (2014)
- Odhaľovanie pozmenených dokladov v oblasti štrukturálnych opatrení – praktická príručka pre riadiace orgány (Detection of forged documents in the field of structural actions, A practical guide for managing authorities) (2013)
- Identifikácia konfliktu záujmov v postupoch verejného obstarávania v prípade štrukturálnych opatrení – praktická príručka pre riadiacich pracovníkov (Identifying conflicts of interests in public procurement procedures for structural actions, A practical guide for managers) (2013),
- Prehľad anonymizovaných prípadov – štrukturálne opatrenia (Compendium of anonymised cases – Structural Actions) (2012)

A napokon, niektoré postupy, ktoré boli v členských štátoch zistené v rámci externej štúdie o účinných a primeraných opatreniach na boj proti podvodom, ktorej vypracovanie zadala Komisia externému subjektu, sú verejne prístupné v ***Prehľade postupov na boj proti podvodom pri predchádzaní podvodom a korupcii a pri ich odhaľovaní v rámci EŠIF (Compendium of anti-fraud practices for preventing and detecting fraud and corruption in ESIF)*** na webovom sídle Európa.

c) Komisia toto odporúčanie čiastočne prijíma.

Meranie účinnosti metód na predchádzanie podvodom a ich odhaľovanie je nanajvýš zložitá a náročná úloha, keďže na podvody vplyvajú rozmanité vonkajšie činitele, z ktorých nie všetky sú špecifické pre danú oblasť politiky. Komisia však v rámci revidovanej stratégie Komisie pre boj proti podvodom vypracúva profily krajín týkajúce sa spôsobilostí členských štátov v oblasti boja proti podvodom, okrem iného v súvislosti s predchádzaním podvodom a ich odhaľovaním. Tieto profily krajín pomôžu pri lepšom posudzovaní vykonávania opatrení na predchádzanie podvodom a ich odhaľovanie v členských štátoch.

88. Komisia bude starostlivo posudzovať akúkoľvek zmenu tohto druhu, ktorú predložia spoluzákonnodarcovia. Komisia aktívne podporuje členské štáty vo využívaní nástrojov na hĺbkovú analýzu údajov, najmä nástroja Arachne.

89. Komisia v správach o ochrane finančných záujmov viackrát upozornila na konkrétnu možnosť nedostatočného oznamovania niektorými členskými štátmi. Komisia sústavne rozvíja systém riadenia nezrovnalostí (IMS) a poskytuje členským štátom usmernenia týkajúce sa oznamovania s cieľom zmierniť takéto riziká. Miery odhalených podvodov a ich súvisiaca viacročná analýza sa navyše určili s prihliadnutím na takéto nedostatky.

Komisia sa v rámci svojej revidovanej stratégie pre boj proti podvodom zameriava na posilnenie svojej analýzy na základe doplňujúcich prvkov, najmä prostredníctvom vypracovania profilov krajín na lepšie pochopenie rozdielov medzi členskými štátmi v oblasti odhaľovania a oznamovania.

Analýza dôvodov zamietnutia potenciálneho prípadu podvodu príslušným orgánom okrem toho patrí do spoločnej zodpovednosti riadiacich a vyšetrovacích orgánov. Útvary, ktoré analyzujú a vyšetrojú tieto prípady, by mali riadiacim orgánom poskytnúť spätnú väzbu, pokiaľ ide o uskutočnené skúmanie a dôvody pre nezačatie vyšetrovania. V tejto súvislosti by mohli väčšiu úlohu zohrávať koordinačné útvary pre boj proti podvodom zabezpečovaním lepšej koordinácie medzi riadiacimi orgánmi a justičným orgánom.

V zdieľanom riadení Komisia uplatňuje pozastavenie platieb, prerušenie a finančné opravy, ktoré sa ukládajú členským štátom, s cieľom zabezpečiť účinnú ochranu rozpočtu EÚ. Členské štáty takisto chránia rozpočet EÚ stiahnutím výdavkov, pri ktorých sa zistili nezrovnalosti, alebo podvodných výdavkov zo spolufinancovaných programov. Za vymáhanie verejných prostriedkov od páchatel'ov podvodov v súlade vnútroštátnymi právnymi predpismi alebo po potvrdení podvodu vo vnútroštátnom súdnom konaní zodpovedajú členské štáty.

Komisia členským štátom pravidelne pripomína povinnosti týkajúce sa možných horizontálnych dôsledkov jedného zisteného prípadu podvodu na úrovni programu vyplývajúce z usmernenia o posudzovaní rizika podvodov, časť 4.4. Existujú príklady členských štátov, ktoré posúdili horizontálne dôsledky potenciálnych prípadov podvodov na svoje systémy alebo pre konkrétneho príjemcu a uplatnili nápravné opatrenia.

Odporúčanie 4 – Monitorovať mechanizmy reakcie na podvody s cieľom zabezpečiť ich dôsledné uplatňovanie

a) Komisia toto odporúčanie prijíma.

V návrhu nariadenia o spoločných ustanoveniach na obdobie po roku 2020 sa stanovuje právny základ pre oznamovanie nezrovnalostí. Vo vykonávacích ustanoveniach sa zohľadní vymedzenie podvodu stanovené v smernici o ochrane finančných záujmov.

Prvoradou zodpovednosťou riadiacich orgánov v súvislosti s podozrením z podvodu je oznámiť takéto prípady vnútroštátnym orgánom príslušným vo veci vyšetrovania a stíhania podvodov. Je úlohou úradu OLAF, vnútroštátnych orgánov pre vyšetrovanie podvodov a vnútroštátnych súdov stanoviť, či bolo správanie úmyselné a má sa kategorizovať ako „podozrenie z podvodu“.

Oznamovacie povinnosti sú zahrnuté aj v právnom rámci pre kohézny fond na obdobie rokov 2021 – 2027. Komisia by neodporúčala obmedzenie týchto povinností na prípady, v ktorých už bol podvod zistený.

b) Komisia toto odporúčanie prijíma.

Komisia bude naďalej podporovať členské štáty v systematickom posudzovaní horizontálnych dôsledkov podozrení z podvodu zistených na úrovni programu, ako sa stanovuje v časti 4.4. usmernenia o posudzovaní rizika podvodov.

c) Komisia toto odporúčanie prijíma.

Komisia členským štátom pripomenie ich povinnosť oznamovať podvody príslušným vyšetrovacím orgánom (pozri časť 4.3.3 o mechanizmoch oznamovania v usmerneniach o posudzovaní rizika podvodov a účinných a primeraných opatreniach na boj proti podvodom z roku 2014).

V nariadení o zriadení Európskej prokuratúry sa už stanovuje oznamovacia povinnosť všetkých príslušných orgánov (článok 24) a po zriadení Európskej prokuratúry (najsôr do novembra 2020) to bude zahŕňať riadiace orgány.

Posledný odsek: **Komisia konštatuje, že toto odporúčanie je určené členským štátom.**

Komisia súhlasí, že účinné vymáhanie od páchatel'ov je súčasťou odrádzajúceho účinku prijatých opatrení.

90. Komisia bude starostlivo posudzovať akúkoľvek zmenu tohto druhu, ktorú predložia spoluzákonodarcovia.

91. Podľa súčasných ustanovení nariadenia č. 883/2013 úlohou koordinačných útvarov pre boj proti podvodom je uľahčovanie účinnej spolupráce a výmeny informácií s úradom OLAF. Organizácia a právomoci koordinačných útvarov pre boj proti podvodom sa však ponechávajú na rozhodnutí jednotlivých členských štátov. Ich nastavenie je preto v rôznych členských štátoch rôzne, prinajmenšom z dôvodu odlišných vnútroštátnych systémov, a účinnosť koordinačných útvarov pre boj proti podvodom je niekedy ovplyvnená obmedzenými právomocami a zdrojmi, ktoré im niektoré členské štáty udeľujú.

Komisia vydala v roku 2013 usmernenie na pomoc členským štátom pri zriaďovaní koordinačných útvarov pre boj proti podvodom, v ktorom sa uvádza potenciálne širšia úloha koordinačných útvarov pre boj proti podvodom, ale tento dokument nemal nijaký záväzný účinok.

Z hodnotenia nariadenia o úrade OLAF vyplynulo, že vytvorenie koordinačných útvarov pre boj proti podvodom prinieslo jasné zlepšenie v oblasti spolupráce a výmeny informácií medzi úradom OLAF a členskými štátmi, bol však zistený aj priestor na ďalšie zlepšenie. Zatiaľ čo rozmanitosť koordinačných útvarov pre boj proti podvodom bola uznaná, existovali odlišné názory (najmä medzi samotnými koordinačnými útvarmi pre boj proti podvodom) na potrebu ďalšieho zosúladenia ich úlohy a právomocí.

V návrhu Komisie o zmene nariadenia o úrade OLAF sa objasňujú povinnosti koordinačných útvarov pre boj proti podvodom, pokiaľ ide o poskytovanie pomoci úradu OLAF. Na tento účel sa stanovuje povinnosť koordinačných útvarov pre boj proti podvodom dosiahnuť výsledok, pričom sa nestanovuje harmonizácia organizácie a právomocí zavedením minimálnych funkcií. V návrhu sa okrem toho stanovuje aj právny základ pre horizontálnu spoluprácu koordinačných útvarov pre boj proti podvodom.

Komisia súhlasí, že pre úspešný boj proti podvodom je nevyhnutná dobrá koordinácia medzi orgánmi členských štátov.

Odporúčanie 5 – Podporiť rozšírenie funkcií koordinačných útvarov pre boj proti podvodom na zlepšenie koordinácie

Komisia toto odporúčanie prijíma.

Koordinačné útvary pre boj proti podvodom majú všeobecnú úlohu podporovať vyšetřovania úradu OLAF v členskom štáte a táto úloha si môže skutočne vyžadovať udržiavanie kontaktov medzi riadiacimi orgánmi a inými orgánmi členských štátov zapojenými do boja proti podvodom a koordináciu s týmito orgánmi. Preto je to už teraz súčasťou úlohy koordinačných útvarov pre boj proti podvodom a Komisia bude naďalej podporovať koordinačné útvary členských štátov pre boj proti podvodom v rozširovaní ich siete. Koordinácie útvary pre boj proti podvodom majú najlepšie postavenie na určovanie dotknutých orgánov, ktorých by mohlo byť mnoho a mohli by sa líšiť od jedného členského štátu k druhému.

92. Komisia súhlasí s Európskym dvorom audítorov, pokiaľ ide o význam zabezpečenia efektívnosti koordinačného útvaru pre boj proti podvodom, a mohla by podporiť jasnejšie vymedzenie funkcií koordinačného útvaru pre boj proti podvodom.

V návrhu Komisie o zmene nariadenia o úrade OLAF sa však ponecháva nezmenená všeobecná zásada, že organizácia a úlohy koordinačného útvaru pre boj proti podvodom by sa mali určiť vo vnútroštátnom práve. Rozsah pôsobnosti nariadenia č. 883/2013 je obmedzený na vyšetřovací mandát úradu OLAF, v súvislosti s úlohou koordinačného útvaru pre boj proti podvodom sa preto sústreďuje na podporu, ktorú by mal koordinačný útvar pre boj proti podvodom poskytovať úradu OLAF pri uplatňovaní tohto mandátu. Zatiaľ čo sa v návrhu nestanovuje nijaká harmonizácia, stanovuje sa, že koordinačný útvar pre boj proti podvodom by mal byť „poskytovať“, alebo „získavať“ pomoc, ktorú požaduje úrad OLAF (povinnosť koordinačného útvaru pre boj proti podvodom dosiahnuť výsledok). Návrh Komisie už preto predstavuje významné zlepšenie súčasnej situácie, keďže koordinačný útvar pre boj proti podvodom by musel zabezpečiť poskytnutie pomoci úradu OLAF bez ohľadu na to, či pomoc poskytuje priamo koordinačný útvar pre boj proti podvodom alebo iný orgán konajúci na žiadosť koordinačného útvaru pre boj proti podvodom.

Dítorský tím

V osobitných správach EDA sa predkladajú výsledky jeho auditov, ktoré sa týkajú politik a programov EÚ alebo tém riadenia súvisiacich s konkrétnymi rozpočtovými oblasťami. EDA vyberá a navrhuje tieto audítorské úlohy tak, aby mali maximálny dosah, pričom sa zohľadňujú riziká pre výkonnosť či zhodu, výška súvisiacich príjmov alebo výdavkov, budúci vývoj a politický a verejný záujem.

Tento audit výkonnosti vykonala audítorská komora II: Výdavkové oblasti investícií na podporu súdržnosti, rastu a začlenenia, ktorej predsedá členka Európskeho dvora audítorov Iliana Ivanova. Audit viedol člen EDA Henri Grethen, ktorému poskytla podporu Ildikó Preiss, atašé kabinetu, Juan Ignacio González Bastero, hlavný manažér, Jorge Guevara López, vedúci úlohy (CFE); Dana Christina Ionita, Sandra Dreimane (CFE), Florence Fornaroli, Efstratios Varetidis, Márton Baranyi, Zhivka Kalaydzhieva, a Janka Nagy-Babos, audítori. Thomas Everett poskytol jazykovú podporu.



Zľava 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.

Udalosť	Dátum
Schválenie memoranda o plánovaní auditu/začiatok auditu	10.1.2018
Oficiálne zaslanie návrhu správy Komisii (alebo inému kontrolovanému subjektu)	23.1.2018
Schválenie konečnej správy po námietkovom konaní	27.3.2019
Prijatie oficiálnych odpovedí Komisie (alebo iného kontrolovaného subjektu) vo všetkých jazykoch	6.5.2019

PDF ISBN 978-92-847-0250-3 doi:10.2865/013689 QJ-AB-19-004-SK-N

HTML ISBN 978-92-847-0148-3 doi:10.2865/025430 QJ-AB-19-004-SK-Q

Komisia a členské štáty majú spoločne zodpovednosť za boj proti podvodom a iným nezákonným činnostiam poškodzujúcim finančné záujmy EÚ. Orgánmi v prvej línii boja proti podvodom v oblasti politiky súdržnosti EÚ, kde je významný výskyt oznámených podvodov, sú orgány členských štátov zodpovedné za riadenie programov EÚ.

Pri tomto audite sme posudzovali, či riadiace orgány riadne plnia svoje povinnosti v každej fáze procesu riadenia boja proti podvodom: pri predchádzaní podvodov, odhaľovaní podvodov a reakcii na podvody.

Zistili sme, že riadiace orgány zlepšili spôsob, akým posudzujú riziká podvodov a navrhujú preventívne opatrenia, no ešte musia posilniť odhaľovanie podvodov, reakciu na podvody a koordináciu medzi rozličnými orgánmi členských štátov. Konkrétne nedosiahli žiadny významný pokrok smerom k aktívnemu odhaľovaniu podvodov a používaniu nástrojov na analýzu údajov. Riadiace orgány nedostatočne oznamujú prípady podvodov Komisii, čo oslabuje spoľahlivosť uverejnených mier odhalených podvodov. Odrádzajúci účinok je obmedzený na hrozbu stiahnutia prostriedkov EÚ, bez ďalšieho odrádzajúceho penále alebo sankcií. Okrem toho sa podozrenia z podvodu systematicky neoznamujú vyšetrovacím orgánom alebo orgánom činným v trestnom konaní.



EURÓPSKY
DVOR
AUDÍTOROV



Úrad pre publikácie

EURÓPSKY DVOR AUDÍTOROV
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURSKO

Tel. +352 4398-1

Otázky: eca.europa.eu/sk/Pages/ContactForm.aspx
Webová stránka: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Európska únia, 2019.

V prípade použitia či šírenia fotografií a iných materiálov, na ktoré sa nevzťahujú autorské práva Európskej únie, je potrebné žiadať povolenie priamo od držiteľov autorských práv.