



Številka dokumenta: 546-37/2021-1621/2
Datum: 30.12.2021

**Strategija koordinacijskega organa Mehanizma za okrevanje in odpornost
za boj proti goljufijam**

mag. Janez Mravljak

v.d. direktorja

Kazalo vsebine

1. UVOD	4
1.1. Pravne podlage in namen Strategije	5
1.2. Definicije nepravilnosti, suma goljufij, goljufij in korupcije	6
1.3. Primeri slabosti sistema, ki so lahko znak goljufije	7
1.4. Okoliščine, ki vplivajo na goljufivo ravnanje posameznika	7
2. CILJI STRATEGIJE	8
2.1. Splošni cilj	8
2.2. Specifični/posebni cilji	8
3. AKCIJSKI NAČRT	12
4. USKLAJEVANJE, SPREMLJANJE, POROČANJE IZVAJANJA IN POSODABLJANJE STRATEGIJE	12
5. PRILOGE	14
5.1. Akcijski načrt	14

1. UVOD

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

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

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

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

Slovenija je od leta 2021 do 2026 za NOO upravičena do 2,4827 milijard evrov, od tega 1,7773 milijarde evrov nepovratnih in 705,4 milijonov evrov povratnih sredstev. S pomočjo teh sredstev si bomo v okviru štirih razvojnih stebrov:

- Zeleni prehod,
- Digitalna preobrazba,
- Pametna, trajna in vključujoča rast ter
- Zdravstvo in socialna varnost

ter komponent znotraj le-teh prizadevali spodbujati obnovljive vire energije, učinkovito rabo energije, trajnostno prenovo stavb, čisto in varno okolje, trajnostno mobilnost, učinkovito rabo virov v krožnem gospodarstvu, digitalno preobrazbo gospodarstva, javnega sektorja in javne uprave, raziskave, razvoj in inovacije, dvig produktivnosti in prijazno poslovno okolje za investitorje, ukrepe za zmanjševanje posledic negativnih strukturnih trendov na trgu dela, preoblikovanju slovenskega turizma ter investicije v infrastrukturo na področju turizma in kulturne dediščine, krepitev kompetenc, zlasti digitalnih in tistih, ki jih zahtevajo poklici prihodnosti, učinkovite javne institucije, zdravstvo, socialno varnost in dolgotrajna oskrba ter stanovanjsko politiko. Gre za pomemben razvojni denar, zato je treba zagotoviti, da bo ustrezno porabljen in da bodo doseženi največji možni učinki. Uspešno doseganje rezultatov pa vedno ogrožajo tudi goljufije in korupcija, ki sredstva preusmerijo v drugačne namene. To ima ne le negativen vpliv na učinkovitost in uspešnost projektov, temveč povzroča finančne izgube, škodi ugledu in zmanjšuje zaupanje državljanov v upravljanje evropskih sredstev.

In prav zaradi tega je izjemno pomemben učinkovit nacionalni nadzor. Izboljšati in okrepiti ga moramo v smeri hitrejšega in učinkovitejšega odkrivanja napak, nepravilnosti ali goljufij. Za uspešen boj proti goljufijam pa je zelo pomembno tesno sodelovanje med vključenimi institucijami in učinkovit pretok informacij na vseh ravneh izvajanja in koordiniranja NOO.

Evropska komisija področje boja proti korupciji in goljufijam izpostavlja tudi v novih uredbah in drugih pravnih aktih ter zahteva učinkovito ukrepanje in preventivne ukrepe s strani držav članic že v zgodnji fazi, torej v samem začetku procesa načrtovanja. S tem namenom so na Evropski komisiji razvili posebno orodje ARACHNE (njegova uporaba je odvisna od odločitve posamezne države članice), ki bo državam v pomoč pri prepoznavanju najbolj tveganih projektov in bo olajšalo njihovo spremljanje. Ne glede na vso tehnologijo in napredek, pa je nadvse pomemben tudi človeški dejavnik.

V koordinacijskem organu (KO) smo prepričani, da je za učinkovito prepoznavanje dejavnikov tveganja, nujno aktivno strokovno izpopolnjevanje vseh zaposlenih, ki so vključeni v izvajanje NOO. Na tem bomo vsekakor gradili. Pomembna je namreč učinkovita kontrola projektov in ustrezno svetovanje prejemnikom sredstev Predvsem na prvi stopnji, torej v začetni fazi. Izkušnje iz preteklih različnih programskih obdobj črpanja evropskih sredstev namreč kažejo, da se velika večina poročanih nepravilnosti nanaša na kršenje zakonodaje s področja javnega naročanja in državnih pomoči, pogodbenih obveznosti in upravičenosti izdatkov. Tu ni šlo za goljufije, temveč za bolj ali manj nenamerne napake, ki so bile ugotovljene na projektni ravni. Kljub temu pa nevarnosti nastanka korupcije in goljufij ni za zanemariti.

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

1.1. Pravne podlage in namen Strategije

Slovenska zakonodaja jasno opredeljuje dolžno etično ravnanje posameznika in institucij, za programsko obdobje Mehanizma za okrevanje in odpornost pa morajo države članice v skladu z Uredbo EU št. 241/2021 o vzpostavitvi Mehanizma za okrevanje in odpornost sprejeti ustrezne ukrepe za zaščito finančnih interesov Unije in za zagotovitev, da je uporaba sredstev v zvezi z ukrepi, ki jih podpira Mehanizem, skladna z veljavnim pravom Unije in nacionalnim pravom. Obveznost držav članic je tudi, da:

- redno preverjajo, ali je bilo zagotovljeno financiranje pravilno uporabljeno v skladu z vsemi veljavnimi pravili in ali se je vsak ukrep za izvajanje reform in naložbenih projektov v okviru NOO pravilno izvajal v skladu z vsemi veljavnimi pravili, zlasti v zvezi s preprečevanjem, odkrivanjem in odpravljanjem goljufij, korupcije in nasprotij interesov;
- sprejmejo ustrezne ukrepe za preprečevanje, odkrivanje in odpravo goljufij, korupcije in nasprotij interesov, kot je opredeljeno v členu 61(2) in (3) finančne uredbe¹, ki škodijo finančnim interesom Unije, ter sprejmejo pravne ukrepe za izterjavo nepravilno dodeljenih sredstev, vključno v zvezi z vsemi ukrepi za izvajanje reform in naložbenih projektov v okviru NOO.

Poleg člena 22 (1, 2) Uredbe EU št. 241/2021 je osnova za pripravo Strategije je tudi priporočilo Evropske komisije državam članicam o oblikovanju strategije za boj proti goljufijam na nacionalni ravni. Urad za okrevanje in odpornost, v vlogi KO je s tem dokumentom pripravil svojo Strategijo, ki se nanaša na koordiniranje in izvajanje NOO.

¹ Uredba (EU, Euratom) 2018/1046 Evropskega parlamenta in sveta z dne 18. julija 2018 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije.

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

1.2. Definicije nepravilnosti, suma goljufij, goljufij in korupcije²

»Nepravilnost«³ pomeni vsako kršitev prava Unije ali nacionalnega prava v zvezi z njegovo uporabo, ki je posledica delovanja ali opustitve s strani gospodarskega subjekta, vključenega v izvajanje, ki zaradi neupravičene postavke izdatkov škoduje ali bi škodovalo proračunu Unije.«

Glede na navedeno izhaja, da nepravilnost ni zgolj tista, ki se jo ugotovi v fazi, ko so neupravičeni izdatki že bremenili proračun EK, temveč tudi tisti primeri ugotovljenih nepravilnosti, ki sicer v času njihovega odkritja še ne bremenijo proračuna EK.

»Sum goljufije« pomeni nepravilnost, zaradi katere se lahko sproži upravni in/ali sodni postopek na nacionalni ravni, da se ugotovi, ali je bilo dejanje namerno in zlasti ali je šlo za goljufijo, kakor je določena v točki (a) prvega odstavka 1. člena Konvencije o zaščiti finančnih interesov Evropskih Skupnosti.

V Konvenciji, pripravljene na podlagi člena K.3 Pogodbe o Evropski uniji, o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti in členu 3 Direktive (EU) 2017/1371 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2017 o boju proti goljufijam, ki škodujejo finančnim interesom Unije, z uporabo kazenskega prava je **»goljufija«**, glede odhodkov, opredeljena kot vsako namerno dejanje ali opustitev v zvezi z:

- (a) glede odhodkov, ki niso povezani z javnim naročanjem, vsako dejanje ali opustitev dejanja v zvezi z:
 - uporabo ali predložitvijo lažnih, nepravilnih ali nepopolnih izjav ali dokumentov, katere posledica je poneverba, kar ima za posledico poneverbo ali nezakonito zadrževanje sredstev iz proračuna Unije ali proračunov, ki jih upravlja Unija ali se upravljajo v njenem imenu;
 - nerazkritjem podatkov ob kršitvi specifične obveznosti, z enakim učinkom, ali;
 - uporabo takšnih sredstev za namene, ki so drugačni od namenov, za katere so bila sredstva prvotno odobrena kot za tiste, za katere so bila prvotno dodeljena;
- (b) glede odhodkov, povezanih z javnim naročanjem, vsaj takrat, ko je dejanje storjeno ali opuščeno, da bi storilec ali druga oseba pridobila protipravno premoženjsko korist in s tem škodovala finančnim interesom Unije, vsako dejanje ali opustitev dejanja v zvezi z:
 - uporabo ali predložitvijo lažnih, nepravilnih ali nepopolnih izjav ali dokumentov, katere posledica je poneverba, kar ima za posledico poneverbo ali nezakonito zadrževanje sredstev iz proračuna Unije ali proračunov, ki jih upravlja Unija ali se upravljajo v njenem imenu;
 - nerazkritjem podatkov ob kršitvi specifične obveznosti, z enakim učinkom, ali;
 - uporabo takšnih sredstev za namene, ki so drugačni od namenov, za katere so bila sredstva prvotno odobrena kot za tiste, za katere so bila prvotno dodeljena, pri čemer to škodi finančnim interesom Unije;

² Ocena tveganja goljufije ter učinkoviti in sorazmerni ukrepi za preprečevanje goljufij (junij 2016) (EK, Generalni direktorat, EGESIF_14-0021-00 z dne 16.6.2014), dostopno na

https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_fraud_risk_assessment_sl.pdf

³ Uredba Sveta (ES, EUROATOM), št. 2988/95 z dne 18. decembra 1995 o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti.

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

Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije⁴ določa, da je »korupcija« vsaka kršitev dolžnega ravnanja uradnih in odgovornih oseb v javnem ali zasebnem sektorju, kot tudi ravnanje oseb, ki so pobudniki kršitev ali oseb, ki se s kršitvijo lahko okoristijo, zaradi neposredno ali posredno obljubljenе, ponujene ali dane oziroma zahtevane, sprejete ali pričakovane koristi zase ali za drugega.

1.3. Primeri slabosti sistema, ki so lahko znak goljufije

Identificiramo lahko več primerov slabosti sistema, ki so lahko znak goljufije:

- Pomanjkanje usposabljanj o prepoznavanju opozorilnih kazalnikov za zaposlene na vseh ravneh koordiniranja in izvajanja NOO⁵ (lahko se spregledajo napačni, netočni ali nepopolni dokumenti (kot so računi, potrdila o opravljenem delu itd)).
- Pomanjkanje posebnih preverjanj, ali ima oseba, ki sodeluje pri postopku odločanja, osebni ali gospodarski interes pri sprejetju potrebne odločitve (na primer v situaciji, ko so uslužbenci KO in/ali nosilnih organov namerno nepošteno naklonjeni določenemu upravičencu, s čimer kršijo veljavne predpise in postopke ter omogočijo upravičencu, da prejme nepovratna finančna sredstva, do katerih ni upravičen, saj ne izpolnjuje pravnih meril za dodelitev finančnih sredstev).
- Premajhna uporaba orodij za vrednotenje tveganj (npr. *Arachne*⁶, GVIN⁷ oziroma drugih orodij za podatkovno rudarjenje, ipd.) Poznavanje opozorilnih znakov izboljšuje ozaveščenost o goljufijah, krepi sistem upravljanja in nadzora in pripomore k učinkovitejšemu preprečevanju in odkrivanju goljufij).

1.4. Okoliščine, ki vplivajo na goljufivo ravnanje posameznika

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

- priložnost: čeprav ima oseba motiv, mora imeti tudi priložnost. Priložnost lahko dajo npr. ohlapni sistemi notranjega nadzora; vodstvo, ki omejuje ali ukine obstoječi nadzor; nadzor se sploh ne izvaja. Verjetnost, da goljufija ne bo odkrita, je za goljufa temeljnega pomena;
- racionalizacija: goljufiva oseba racionalno utemelji/sama pred sabo opraviči svoja dejanja npr. ta denar si zaslužim, to mi dolgujejo, ker nisem napredoval, pa bi moral; denar sem si samo sposodil in ga bom vrnil; tudi drugi sodelavci to počnejo; vodstvo ni zgled;

⁴ Ur.l. RS št. 45/10, 26/11, 43/11, 69/11 in 158/20.

⁵ Dodatni primeri so opisani v Prilogi 2 k smernicam »Fraud Risk Assessment and Effective and Proportionate Anti-Fraud Measures« (Ocena tveganja goljufij ter učinkoviti in sorazmerni ukrepi za preprečevanje goljufij) – EGESIF 14-0021-00 z dne 16. junija 2014.)

⁶ Program Arachne je orodje za oceno tveganja, ki ga je razvila Evropska komisija in je namenjen vzpostavitvi celovite in popolne zbirke podatkov o projektih, ki se izvajajo v okviru izvajanja Načrta ter obogatitvi podatkov z javno dostopnimi informacijami, da bi na podlagi nabora kazalnikov tveganja lahko opredelili projekte, upravičence, naročila in izvajalce, ki bi lahko bili izpostavljeni tveganju goljufije, nasprotju interesov in nepravilnostim (dostopno na [European Social Fund Plus \(ESF+\) - Employment, Social Affairs & Inclusion - European Commission \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eu-skladi/si/)). Uporabniški priročnik je dostopen na [ARACHNE \(eu-skladi.si\)](https://ec.europa.eu/eu-skladi/si/).

⁷ <https://www.dnb.com/sl-si/promocije/analitika>

- finančni pritisk, pobuda, motiv: dejavnik potrebe ali pohlepa. Pohlep je za goljufa pogosto močan motiv. Pritiski lahko izhajajo iz osebnih finančnih težav, osebnih slabosti (različne odvisnosti npr. od iger na srečo, droge), težave s hierarhijo na delovnem mestu ipd..

2. CILJI STRATEGIJE

2.1. Splošni cilj

Splošni cilj Strategije je vzpostavitev učinkovitega in uspešnega okvirja za boj proti goljufijam pri vseh organih, vključenih v izvajanje NOO.

2.2 Specifični/posebni cilji

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

Cilj 1:Krepitev etične kulture preprečevanja goljufij

Cilj 2: Izboljšanje upravljanja s tveganji goljufij na področju izvajanja NOO in zagotavljanje učinkovitega sistema nadzora in kontrol

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

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

2.2.1. Cilj 1:Krepitev etične kulture preprečevanja goljufij

TRENTNO STANJE

Slovenska zakonodaja jasno opredeljuje dolžno etično ravnanje posameznika in institucij.

Po Zakonu o javnih financah mora imeti vsak proračunski uporabnik notranjerevizijsko službo. Naloge **notranjerevizijskih služb** so tudi prepoznavanje goljufij in sumov goljufij. Notranjerevizijska služba deluje po revizijskih standardih, kar je zagotovilo, da se v notranji organizaciji izvajajo notranje kontrole in nadzor. Notranja revizija je način, s katerim vodstvo iz neodvisnega vira dobi zagotovilo, da notranje kontrole izpolnjujejo cilje notranjega kontroliranja o obvladovanju tveganj na še sprejemljivi ravni. Za obvladovanje tveganj pri poslovanju proračunskega uporabnika morajo predstojniki poleg Registra tveganj sprejeti in pripraviti Izjavo o oceni notranjega nadzora javnih financ, ki se pripravi na podlagi samoocentive proračunskega uporabnika ter tudi Načrt integritete. Register tveganj se pripravlja letno, v njem pa vodje posameznih notranje organizacijskih enot definirajo različna tveganja. Samoocentiven vprašalnik v okviru Urada za okrevanje in odpornost je že narejen in bo del Izjave o oceni notranjega nadzora javnih financ.

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

Goljufija, poslovna goljufija in **goljufija na škodo Evropske unije** je opredeljena v Kazenskem zakoniku. Poleg navedenih kaznivih dejanj kazenski zakonik opredeljuje kazniva dejanja zoper uradno

dolžnost, javna pooblastila in javna sredstva, zlorabo uradnega položaja ali uradnih pravic, oškodovanje javnih sredstev, nevestno delo v službi, ponareditev ali uničenje uradne listine, knjige, spisa ali arhivskega gradiva, izdajo tajnih listin, jemanje podkupnine, dajanje podkupnine in sprejemanje koristi za nezakonito posredovanje, kar enako velja tudi za področje izvajanja NOO.

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

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

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

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

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

UGOTOVITVE

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

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

Kulturo preprečevanja goljufij, ki je ključna za odvrčanje morebitnih goljufov in njihovih namer in prispeva k večji zavezanosti in osveščenosti osebja k boju proti goljufijam, je treba izboljšati. Vodstvo KO si prizadeva doseči najvišje etične standarde – ničelne tolerance do goljufij.

UKREPI:

- Priprava in redno posodabljanje Načrta integritete na nivoju KO.
- Priprava in sprotna posodobitev Registra tveganj z upoštevanjem dejavnikov tveganja goljufij in poziv drugim organom, vključenim v izvajanje NOO k enakem ravnanju.
- Priprava in objava IZJAVE o politiki na področju boja proti goljufijam (na intranetni strani KO), s katero vodstvo KO izrazi svoje uradno stališče in pozove druge organe k enakem ravnanju.
- Priprava IZJAVE vodstva in seznanitev zaposlenih, da so prijave sumov goljufij zaupne in da vodstvo ne dopušča povračilnih ukrepov zoper zaposlene, ki sume goljufij prijavijo.
- Določitev internih pravil in postopkov za prijavo suma goljufivih ravnanj.
- Osnovna in redna usposabljanja zaposlenih o pomenu preprečevanja in odkrivanja korupcije in goljufij.
- Vključitev vsebin s področja etike in poklicne integritete v programe usposabljanja zaposlenih.
- Zagotoviti neodvisno in nepristransko naknadno preverjanje poslovanja ter svetovanje, namenjeno izboljšanju poslovanja, s strani Službe za notranjo revizijo.
- Obveščanje zaposlenih o poročanih sumih goljufij in goljufij na škodo proračuna EU prijavljenih na OLAF.

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

2.2.2. Cilj 2: Izboljšanje upravljanja s tveganji goljufij na področju izvajanja NOO in zagotavljanje učinkovitega sistema nadzora in kontrol

TRENTNO STANJE

Okvir za izvajanje nalog na področju NOO je ustrezno urejen z nacionalno uredbo, ustreznimi usmeritvami KO ter informacijskima sistemoma MFERAC in Program dela. Opredeljene so zahteve glede posledic v primeru ugotovljenih resnih napak, nepravilnosti, goljufij ali kršitev obveznosti prejemnikov sredstev.

Priročnik, ki je sestavni del Smernic, v delu, ki se nanaša na izvajanje preverjanja ukrepov po 22. členu Uredbe EU 241/2021 podrobno ureja izvajanje preverjanj ukrepov in preverjanj na kraju samem. Priročnik KO vsebuje kontrolnike, ki vključujejo tudi vprašanja v zvezi z zaznavanjem sumov goljufij.

Nosilni organi na osnovi analize tveganj vsako leto pripravijo letni načrt izvajanja preverjanj na kraju samem. KO nosilnim organom s Smernicami in Priročniki nadalje nalaga, da morajo v primeru posebnih vsebinskih zahtev posameznih programov/projektov, kjer obstajajo posebna tveganja za njihovo izvedbo, pripraviti podrobnejša navodila za izvajanje upravljalnih preverjanj. Nosilni organi morajo pripraviti tudi analizo možnih tveganj, vzpostaviti kontrole in izvajati preverjanja za zmanjšanje identificiranih tveganj. Poleg izvedbe rednega letnega načrta preverjanj na kraju samem morajo nosilni organi okrepiti oziroma uvesti obvezna preverjanja na kraju samem, zlasti na tistih ukrepih, kjer so identificirana visoka tveganja, zato da zagotovijo učinkovit mehanizem za njihovo obvladovanje.

KO udeležencem izvajanja NOO priporoča tudi uporabo nacionalnih podatkovnih zbirk in orodij in sicer AJ PES, GVIN, ERAR, SUPERVIZOR, informacijski sistem v državni upravi (MFERAC) in drugih orodij za podatkovno rudarjenje, npr. ARACHNE.

Poročanje o odkritih nepravilnostih, sumih goljufij in goljufijah urejajo Smernice KO in Priročnik KO v delu, ki se nanaša na poročanje o nepravilnostih.

Evropska komisija (COCOF, OLAF...) je za države članice pripravila vrsto informacij glede t.i. opozorilnih znakov (ang. red flags) za morebitno goljufijo⁸.

UGOTOVITVE

Ni dovolj proaktivnega, strukturiranega in ciljno usmerjenega pristopa k upravljanju tveganja z goljufijami. Na področju NOO bi moral biti poudarek pri samooceni tveganja za goljufijo na treh ključnih postopkih:

- izbira končnih prejemnikov oz. izvajalcev ukrepov (postopki javnega naročanja),
- preverjanje izvajanja ukrepov,
- potrjevanje pravilnosti izvajanja ukrepov in plačila.

UKREPI:

- Pripraviti samooceno tveganja za goljufije v skladu s smernicami Evropske komisije.
- Ozaveščanje vključenih v izvajanje NOO na področju odkrivanja sumov goljufij in izobraževanja za uporabo že obstoječih in novih orodij za podatkovno rudarjenje (npr. ARACHNE, Smernice Evropske komisije v zvezi s prepoznavanjem opozorilnih znakov).
- Preverjanje uporabe predpisanih kontrolnih vprašanj s področja tveganj goljufij na nosilni organih.
- Vključitev opozorilnih znakov goljufij v vse segmente kontrol (priprava razpisov, izbor prijaviteljev ipd.) in v pripravo standardnih dokumentov (besedilo javnih razpisov/pozivov, pogodbe z izvajalci javnih naročil, priprava kontrolnikov pri nosilnih organih itd.).
- Vključitev opozorilnih znakov goljufij v analizo tveganj za izvedbo preverjanj na kraju samem ob upoštevanju izsledkov poročil o sumih goljufij in goljufij na osnovi podatkov in znanj ter izkušenj iz preteklih različnih programskih obdobj črpanja evropskih sredstev.

Akcijski načrt v prilogi 5.1. vsebuje ukrepe za doseg cilja 2.

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

TRENTNO STANJE

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

⁸

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

za nadzor proračuna določila za slovenski AFCOS, ki je nacionalna kontaktna točka za sodelovanje z OLAF.

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

UGOTOVITVE

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

V Sloveniji obstaja osnovno sodelovanje v boju proti goljufijam med institucijami, ki izvajajo evropsko kohezijsko politiko preiskovalnimi organi, organi kazenskega pregona, pravosodnimi organi, vzpostavlja pa se sodelovanje na področju izvajanja NOO. Na tem področju manjka več usmerjenih izobraževanj, praktičnih delavnic, izmenjav izkušenj, predstavitev primerov kot je npr. projekt THEMIS, ki ga izvaja MNZ, Policija in je sofinanciran s sredstvi Evropske unije⁹.

UKREPI:

- Sodelovanje med pristojnimi nacionalnimi organi, zlasti v zvezi z izmenjavo znanja o vzorcih goljufij.
- Vzpostavitev izmenjave izkušenj med nacionalnimi organi in evropskimi partnerji (uradom OLAF, pristojnimi generalnimi direktorati Evropske komisije, drugimi državami članicami).
- Udeležba na usposabljanjih in izobraževanjih, ki jih za države članice organizira OLAF.
- Krepitev sodelovanja med preiskovalnimi organi, organi kazenskega pregona, pravosodnimi organi z akterji NOO (delavnice, izobraževanja, izmenjava izkušenj, predstavitev primerov, strokovna pomoč, svetovanje, delovna srečanja...).

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

3. AKCIJSKI NAČRT

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

Akcijski načrt se nahaja v prilogi 5.1. te Strategije.

4. USKLAJEVANJE, SPREMLJANJE, POROČANJE IZVAJANJA IN POSODABLJANJE STRATEGIJE

Izvajanje celotne strategije in s tem tudi akcijskega načrta bo spremljal KO, ki bo vsako leto do 30.3. pripravil poročilo o izvajanju akcijskega načrta. Poročilo bo zajemalo obdobje od 1. januarja do 31. decembra predhodnega leta. Prvo poročanje se začne v letu 2022 za leto 2021. Strategija se lahko sproti in po potrebi posodablja in spreminja. Vsa ažurirana stanja mora KO vključiti v svoje poročilo o izvajanju strategije.

Merila za ocenjevanje so določena tako, da se ugotovi:

⁹ <http://www.policija.si/index.php/publikacije/78217-goljufije-na-kodo-evropske-unije-zborniki>

- do katere mere rezultati izvajanja strategije ustrezajo načrtovanim rezultatom, določenim v času priprave Strategije;
- do katere mere so bile izvedene dejavnosti in spoštovali roki iz akcijskega načrta.
- posodabljanje in prilagajanje Strategije lahko privedeta do:
 - posodabljanja ali pregleda ciljev,
 - prilagajanja kazalnikov,
 - posodabljanja rokov in
 - uvedbe novih ali prilagajanja obstoječih ukrepov.

KO meni, da je s to Strategijo vzpostavil sorazmerne ukrepe na področju upravljanja z nepravilnostmi, sumi goljufij in goljufijami, za vse primere, ki so se in se še bodo identificirali tekom izvajanja Mehanizma za okrevanje in odpornost.

5. PRILOGE

5.1. Akcijski načrt

Zap. Št.	UKREP	KAZALNIK	PRISTOJNA SLUŽBA	ROK	TVEGANJE NEIZPOLNITVE CILJEV	REALIZACIJA na dan 31.12.2022
Cilj 1:Krepitev etične kulture preprečevanja goljufij						
1	Priprava in objava Strategije KO za boj proti goljufijam in Izjave o politiki na področju boja proti goljufijam (na intranetni strani KO in spletni strani NOO), s katero vodstvo KO izrazi svoje uradno stališče in pozove druge organe k enakem ravnanju.	izjava na intranetni strani KO Izjava na spletni strani NOO poziv nosilnim organom	Vodstvo KO Vodstvo KO Vodstvo KO	31.12.2021 30.6.2022 31.1.2022	nizko nizko nizko	
2.	Priprava Načrta integritete URSOO in vzpostavitev Registra tveganj z upoštevanjem dejavnikov tveganja goljufij in poziv drugim organom, vključenim v izvajanje Mehanizma za okrevanje in odpornost k enakem ravnanju.	Priprava Načrta integritete URSOO Vzpostavitev registra tveganj poziv nosilnim organom	Vodstvo KO in skrbnik Načrta integritete Vodstvo KO Vodstvo KO	15.4.2022 15.4.2022 20.4..2022	srednje srednje nizko	
3.	Priprava IZJAVE vodstva in seznanitev zaposlenih, da so prijave sumov goljufij zaupne in da vodstvo ne dopušča povračilnih ukrepov zoper zaposlene, ki sume goljufij prijavijo.	izjava na intranetni strani KO	Vodstvo KO	15.4.2022	nizko	
4.	Določitev internih pravil in postopkov za prijavo suma goljufivih ravnanj.	Določitev internega postopka	Vodstvo KO	30.6.2022	nizko	
5.	Osnovna in redna usposabljanja zaposlenih o pomenu preprečevanja in odkrivanja korupcije in goljufij. Vključitev vsebin s področja etike in poklicne integritete v programe usposabljanja zaposlenih.	Izvedena izobraževanja in usposabljanja (1 x letno)	Vodstvo KO	tekoče	nizko	
6.	Zagotoviti neodvisno in nepristransko naknadno preveritev poslovanja ter svetovanje, namenjeno izboljšanju poslovanja, s strani Službe za notranjo revizijo MF.	Notranja revizija, skladno z letnim načrtom (1 x v času izvajanja NOO)	Služba za notranjo revizijo MF	1 x v času izvajanja NOO	srednje	
7.	Redno posodabljanje Načrta integritete na nivoju URSOO.	Posodobitev (1 x letno)	Vodstvo KO in skrbnik Načrta integritete	tekoče	srednje	

8.	Obveščanje zaposlenih o poročanih sumih goljufij in goljufij na škodo proračuna EU prijavljenih na OLAF.	Obvestilo o vseh poročanih primerih	Vodstvo KO	tekoče	srednje	
Cilj 2: Izboljšanje upravljanja s tveganji goljufij na področju izvajanja NOO in zagotavljanje učinkovitega sistema nadzora in kontrol						
9.	Pripraviti samooceno tveganja za goljufije v skladu s smericami Evropske komisije.	Samoocena tveganja	Vodstvo KO	30.6.2022	srednje	
10.	Ozaveščanje oseb, vključenih v izvajanje NOO na področju odkrivanja sumov goljufij in izobraževanja za uporabo že obstoječih in novih orodij za podatkovno rudarjenje (npr. ARACHNE, Smernice Evropske komisije v zvezi s prepoznavanjem opozorilnih znakov).	Izvedeno izobraževanje/zaposleni (1 x letno)	Vodstvo KO in nosilni organi	tekoče	nizko	
11.	Vključitev opozorilnih znakov goljufij v vse segmente preverjanj KO in nosilnih organov	Priprava kontrolnikov in standardne dokumentacije v sistemu preverjanja na nivoju KO in nosilnih organov	Vodstvo KO in nosilni organi	tekoče	nizko	
12.	Preverjanje uporabe predpisanih kontrolnih vprašanj s področja tveganj goljufij pri nosilnih organih.	Izvedeno preverjanje uporabe predpisanih kontrolnih vprašanj pri nosilnih organih	KO	tekoče	srednje	
13.	Vključitev opozorilnih znakov goljufij v analizo tveganj za izvedbo preverjanj na kraju samem ob upoštevanju izsledkov poročil o sumih goljufij in goljufij na osnovi podatkov in znanj ter izkušenj iz preteklih različnih programskih obdobj črpanja evropskih sredstev.	Izvedena analiza tveganj (1 x letno) Po potrebi posodabljanje Priročnika NOO v delu, ki se nanaša na preverjanja	KO in nosilni organi	tekoče	nizko	
Cilj 3: Izboljšanje medsebojnega sodelovanja z organi pristojnimi za odkrivanje, preiskavo in pregon goljufij na področju NOO						
14.	Sodelovanje KO pri pripravi Nacionalne strategije za boj proti goljufijam.	Nacionalna strategija za boj proti goljufijam (1)	Vlada RS	2021	visoko	Ni realizirano! Do priprave strategije na nacionalni ravni še ni prišlo.
15.	Krepitev sodelovanja med pristojnimi nacionalnimi organi, zlasti v zvezi z izmenjavo znanja o vzorcih goljufij.	Izvedena izobraževanja na temo goljufij (1 x letno)	Vodstvo KO	tekoče	srednje	

16.	Krepitev izmenjave izkušenj med nacionalnimi organi in evropskimi partnerji (OLAF, pristojnimi generalnimi direktorati Evropske komisije, drugimi državami članicami).	Redno sodelovanje/komuniciranje	Vodstvo KO	tekoče	srednje	
17.	Udeležba na usposabljanjih in izobraževanjih, ki jih za države članice organizira OLAF.	Izvedena izobraževanja (vsaj 1 x letno)	Vodstvo KO	tekoče	srednje	
18.	Sodelovanje med preiskovalnimi organi, organi kazenskega pregona, pravosodnimi organi z udeleženci izvajanja NOO (delavnice, izobraževanja, izmenjava izkušenj, predstavitev primerov, strokovna pomoč...).	Redno sodelovanje/komuniciranje /pretok znanja/strokovno tehnična pomoč med organi Izvedena izobraževanja (vsaj 1 x letno)	Vodstvo KO	tekoče	srednje	