

Název osvědčené praxe:

Boj proti podvodům a rizikům korupce ve Slovenské republice - Strategie s klíčovými opatřeními pro evropské strukturální a investiční fondy

Země: Slovenská republika (ve spolupráci s OECD)

Kategorie osvědčené praxe:

- Modely pokynů a šablon



Kontakt:

- Spolupráce OECD s Úřadem místopředsedy vlády pro investice a informatizaci Slovenské republiky
- [Webová stránka](#)
- Gavin.UGALE@oecd.org;
- Lisa.KILDUFF@oecd.org

Úspěšně zvládnuté riziko(a) podvodu

- Korupce
- Úplatkářství
- Zamezení manipulaci s postupy při veřejných zakázkách
- Tajná úmluva
- Manipulace s náklady projektu

Kontext a cíl(e)

Evropské strukturální a investiční fondy (ESI) měly pro plánovací období 2014–2020 k dispozici 450 miliard EUR, z nichž více než 15 miliard EUR bylo přiděleno Slovenské republice.

Mnoho zemí čelí při řízení rizik podvodů a korupce souvisejících s fondy ESI různým výzvám. V programovém období 2007–2013 Slovenská republika nahlásila nesrovnalosti týkající se: a) nedostatečné transparentnosti při výběru projektů, b) porušení postupů při veřejných zakázkách, c) prohlášení o výdajích neodpovídající provedeným pracím a d) nezajištění spravedlivé soutěže. Slovenská republika zejména zaznamenala nedostatky v souvislosti s nedostatečným ověřováním ze strany řídicích orgánů (MA).

Ačkoli Evropská komise (EK) vydala pokyny (např. ohledně hodnocení rizik podvodů), dokumenty jsou obecné a netýkají se konkrétních zemí. Ústřední koordinační orgán (CCB), který řídí a koordinuje implementaci operačních programů mezi slovenskými orgány, proto oslovil OECD s žádostí o pomoc při modernizaci vlastní strategie řízení rizik pro fondy ESI.

Výsledkem projektu byla souhrnná zpráva, která nastiňuje konkrétní strategii pro řízení rizik podvodů a korupce souvisejících s fondy ESI ve Slovenské republice. Zpráva posloužila pro Slovenskou republiku jako základ k aktualizaci a implementaci národní strategie pro boj proti podvodům. Kromě toho byla sestavena obecná příručka s cílem zvýšit povědomí o podvodných schématech ovlivňujících fondy ESI a představit konkrétní opatření, která je třeba přijmout. Příručka nekonkretizuje informace pouze pro Slovenskou republiku.

Popis použité praxe

Strategie pro konkrétní zemi

Během 18měsíčního období spolupracovala OECD s Ústředním koordinačním orgánem (CCB) v rámci Úřadu vlády Slovenské republiky, jehož součástí byly mise a rozhovory se čtyřmi zastupitelskými orgány prošetřující situaci. Do spolupráce byla zároveň zapojena řada dalších slovenských orgánů, včetně: Úřadu pro veřejné zakázky, Generální prokuratury, Protimonopolního úřadu, Útvaru pro veřejné zakázky Úřadu místopředsedy vlády, Útvaru pro boj proti korupci Úřadu vlády, Ministerstva financí (certifikační orgán, auditní orgán) a ústředního kontaktního místa OLAF.

OECD vyhodnotila příslušné právní předpisy, politiky, postupy a nástroje pro řízení rizik a uspořádala pět seminářů s účastníky projektu. Odborníci a úředníci ze šesti členských států EU se podělili o své zkušenosti formou praktických případových studií. OECD navíc provedla průzkum mezi přibližně 80 odborníky z programových orgánů v jiných členských státech, aby získala přehled o nejrozšířenějších rizicích a systémech podvodů a korupce, s nimiž se ostatní země setkávají. Nakonec tým OECD prozkoumal schémata podvodů a korupce týkající se fondů ESI.

To týmu OECD umožnilo hlouběji porozumět tomu, jak byly fondy ESI spravovány prostřednictvím devíti národních a regionálních programů ve Slovenské republice a zavedeného rámce pro hodnocení rizik podvodů a korupce. Získané poznatky byly zveřejněny ve zprávě „Boj proti podvodům a korupčním rizikům ve Slovenské republice: Strategie s klíčovými opatřeními pro evropské strukturální a investiční fondy“. Tato zpráva je jedinečným zdrojem přizpůsobeným specifickému kontextu Slovenské republiky.

Strategie nastíněná ve zprávě stanovila pro tuto zemi dvě klíčové oblasti pro zlepšení:

1. posílení hodnocení rizik podvodů a korupce se zaměřením na přístupy k řízení rizik založené na datech a
2. přijetí systematického přístupu k řízení rizik podvodů a korupce týkajících se fondů ESI.

Pro každou oblast byly identifikovány různé problémy a priority s definovanými příslušnými klíčovými aktivitami, například:

- vyjasnit a zlepšit kritéria pro hodnocení rizik podvodů a korupce,
- zajistit, aby kontrolní činnosti byly adekvátní, dostatečné a přiměřené ke zmírnění identifikovaných rizik,
- provádět pravidelnou statistickou analýzu nesrovnalostí, podvodních případů a zjištění z auditu, která by pomohla určit oblasti s vyšším rizikem v rámci různých odvětví celého systému,
- dále definovat cíle a rozšířit používání nástroje ARACHNE pro hodnocení rizik v rámci MA s praktickým vedením ze strany CCB,
- nechat řídicí orgány vypracovat a schválit přizpůsobenou politiku boje proti podvodům a šířit ji
- vypracovat formalizované, pravidelné a průběžné školicí programy v oblasti řízení rizik podvodů a hodnocení zaměstnanců v řídicích orgánech,
- organizovat fóra pro sdílení informací napříč orgány odpovědnými za správu fondů ESI a klíčovými vnitrostátními orgány, včetně vymáhacích orgánů a protimonopolního úřadu.

Zpráva rovněž poskytuje šablonu pro hodnocení rizik řízení podvodů pro MA a seznam konkrétních opatření s navrhovaným časovým rámcem pro implementaci pro vládu Slovenské republiky. Programové orgány v jiných členských státech EU mohou tento praktický zdroj využít.

Obecná příručka

Tým OECD provedl výzkum konkrétních rizik souvisejících s jednotlivými fázemi projektového cyklu, identifikoval preventivní a detektivní opatření, která je třeba podniknout pro každou fázi, a určil příklady případových studií. Tyto informace byly shrnuty v příručce „Podvody a korupce v evropských strukturálních a investičních fondech: Reflexe společných schémat a preventivních opatření“. Průvodce se obecně týká správy fondů ESI a lze jej použít v kterémkoli členském státě

EU. Přestože příručka nepředstavuje definitivní seznam rizik a opatření, poskytuje přehled společných výzev, kterým členské státy EU čelí v souvislosti s podvody a korupcí ve fondech ESI a navrhuje způsoby jejich řešení.

Příručka se zaměřuje na individuální rizika. Mezi rizika identifikovaná v jednotlivých fázích projektu patří například:

- **Fáze podání žádosti a výběru projektu:**
 - žadatelé mohou předložit nepravdivé prohlášení, aby posílili bonitu své žádosti,
 - žadatel se může snažit ovlivnit členy hodnotící komise/rady, aby zajistil výběr jeho projektu, např. prostřednictvím úplatků,
 - členové hodnotící komise/výboru se mohou se žadatelem domluvit.
- **Fáze implementace:**
 - MA mohou přizpůsobit zadávací podmínky nebo zveřejnit citlivé informace o nabídkách tak, aby upřednostňovaly jednu konkrétní společnost nebo jednotlivce,
 - společnosti nebo dodavatelé se také mohou tajn domluvit tak, aby vyhráli výběrový tendr,
 - příjemci mohou vykazovat fiktivní práce, služby nebo činnosti nebo zvyšovat mzdové náklady,
 - příjemci mohou podplatit úředníky, aby utajili své podvodné jednání.
- **Fáze uzavření a hodnocení projektu:**
 - osoby jednající podvodně se mohou pokusit zakrýt dřívější podvodné nebo korupční činnosti, např. pomocí úplatků auditorům nebo hodnotícím osobám,
 - ke střetu zájmů může dojít, pokud jsou do hodnocení projektu zapojeni stejní lidé, kteří se podíleli na výběru,
 - příjemci nebo třetí strany mohou předložit padělané dokumenty.

Konkrétní opatření, která je třeba přijmout v každé fázi, zahrnují mimo jiné:

- **Fáze podání žádosti a výběru projektu:**
 - nutnost požadovat, aby zaměstnanci a členové hodnotících výborů zveřejňovali soukromé zájmy svých rodinných příslušníků, aby nedocházelo ke střetu zájmů,
 - nutnost křížové kontroly informací a použití datové analýzy ke kontrole předložených informací,
 - nutnost zajistit, aby zaměstnanci věděli o dostupných kanálech pro hlášení podezření na podvod.
- **Fáze implementace:**
 - nutnost zajistit vysledovatelnost auditů,
 - nutnost zajistit stejný přístup k informacím o zakázce/nabídce všem účastníkům,
 - nutnost zřídit systém elektronického systému veřejných zakázek pro šíření informací o veřejných zakázkách.
- **Fáze uzavření a hodnocení projektu:**
 - nutnost zajistit, aby se na auditory vztahoval konkrétní kodex chování,
 - nutnost zavést ustanovení o střetu zájmů,
 - nutnost křížové kontroly informací napříč dostupnými databázemi.

Kromě toho příručka na základě rozhovorů, výzkumů a odpovědí z průzkumů zahrnuje sbírku devíti případových studií o skutečných schématech podvodů/korupce v různých fázích projektu. Každá případová studie obsahuje popis případu a zapojených pachatelů, jejich taktiku a přijatá opatření. Rovněž uvádí preventivní a detektivní opatření, která mohou přijmout orgány zadávající zakázky/vyhlašující nabídku, řídicí a certifikační orgány i hodnotící výbory a příjemci.

Celkově OECD určila klíčové oblasti, kde by země mohly zlepšit řízení rizik ve fondech ESI:

- posílení účinnosti, soudržnosti a koordinace stávajících strategií pro řízení rizik podvodů a korupce a provádění kontrolních činností založených na riziku v projektech financovaných EU,
- zlepšení účinnosti metodik a nástrojů pro identifikaci a hodnocení rizik podvodů a korupce v operačních programech, včetně využití údajů pro analytiku, využití hodnocení rizik k informování při rozhodování a sledování a hodnocení řízení rizik podvodů a korupce a
- posílení činností a mechanismů podporujících celostátní kulturu řízení rizik souvisejících s fondy ESI, jako jsou pracovní skupiny, iniciativy na zvyšování povědomí a technické školení.

Sdělení výsledků

Strategie byla zveřejněna v říjnu 2019 v sérii „Revize státní správy OECD“ (OECD Governance Reviews) a je k dispozici ke stažení v i-knihovně OECD (je nutné přihlášení) nebo si ji můžete přečíst online. Průvodce lze stáhnout přímo na webových stránkách OECD. Publikace byla předána prostřednictvím sítě OECD odborníkům a úředníkům z oblasti správy fondů ESI a byla propagována na sociálních médiích. Zpráva a příručka byly oficiálně představeny téhož měsíce v rámci akce pořádané OECD. Publikace představil tehdejší místopředseda vlády Slovenské republiky Richard Raši a náměstek generálního tajemníka OECD Jeffrey Schlagenhauf. Představením zprávu se zabývala i slovenská média.

Během Týdne pro bezúhonnost 2019 uspořádala OECD také seminář s odborníky z členských států a institucí na úrovni EU, aby získala jejich pohledy na různé tematické oblasti související se strategií.

Jedinečné prvky

- Analýza konkrétních rizik podvodů/korupce v jednotlivých zemích s pomocí mezinárodní organizace OECD, která umožňuje přístup ke zdrojům, předchozím výzkumům a sítím odborníků v oblasti řízení rizik korupce a podvodů
- Vypracování akčního plánu přizpůsobenému kontextu dané země s prioritními doporučeními
- Vylepšení pokynů EK prostřednictvím konkrétních akcí
- Celkově lze statistiky přenést do jiných zemí
- Všechny výsledky jsou veřejně dostupné
- Iniciativa vlády, která ukazuje trvalý závazek v boji proti podvodům ve fondech ESI

Výsledky a výstupy

- Vyšší míra koordinace a komunikace mezi orgány zapojenými do správy fondů ESI, např. prostřednictvím pracovních skupin pro řízení rizik, které byly vytvořeny v důsledku projektu
- Lepší porozumění rizikovému prostředí
- Pokyny k modernizaci strategie řízení rizik pro fondy ESI ve Slovenské republice
- Konkrétní návrhy týkající se preventivních a detektivních akcí
- Vyšší povědomí o společných systémech podvodů a korupce kolem fondů ESI
- Vstup pro slovenskou národní strategii boje proti podvodům

Klíčové faktory úspěchu

- Hlubková studie kontextu země za účelem identifikace jedinečných rysů a rizik
- Rozhovory s klíčovými aktéry v procesu správy fondů ESI ve Slovenské republice
- Zapojení odborníků a expertů z jiných členských států EU do sdílení případových studií a informací o podvodných/korupčních schématech
- Využití výzkumu a odborných znalostí OECD k podpoře doporučení
- Efektivní komunikace mezi CCB a OECD za účelem pochopení potřeb CCB

Zjištěné problémy/výzvy a poučení

- Na začátku spolupráce bylo zřejmé, že mezi orgány programu byla omezená komunikace, což bránilo identifikaci a zmírňování rizik. Prostřednictvím projektu tyto orgány během šetřících misí častěji interagovaly, sdílely své zkušenosti a seznamy rizik, aby porovnály své postupy. Výsledkem je nyní lepší kultura sdílení znalostí a komunikace.
- Řízení rizik je ve slovenském veřejném sektoru relativně nový koncept, což znamená, že MA měly omezené zkušenosti s řízením rizik podvodů. Mise zaměřené na zjišťování skutečností umožnily týmu OECD představit mezinárodní standardy a osvědčené postupy pro jednotlivé země, ze kterých mohou MA čerpat a uplatňovat je.

Potenciál přenositelnosti

Ostatní země již mohou použít stávající dokumenty jako zdroje. Především příručka poskytuje informace týkající se společných rizik v průběhu projektového cyklu a společných podvodných/korupčních schémat, s nimiž se v různých zemích setkáváme. Jiné země však mohou primárně čelit různým typům rizik nebo mohou mít konkrétní právní strukturu. Správa fondů a počet zapojených institucí je rovněž specifická pro každou zemi. Aby bylo možné implementovat doporučení nastíněná OECD v jiných zemích, bude nutné je upravit pro konkrétní kontext každé země.

Ostatní země se mohou rozhodnout vydat se podobnou cestou jako Slovenská republika a zapojit OECD nebo jiné instituce s odbornými znalostmi v oblasti řízení rizik podvodů, aby provedly národní analýzu a vydaly pro ně specifické akční položky. Překážkou takového projektu může být financování. Alternativou je vyhradit na tento úkol interní tým nebo oddělení.