



Strategija organa upravljanja za boj proti goljufijam v okviru Programa evropske kohezijske politike v obdobju 2021–2027



dr. Aleksander Jevšek
minister

Verzija	Datum	Sprememba strategije	
		št. poglavja (priloge)	opis spremembe
1.0	November 2023	Osnovna verzija navodil	

SEZNAM KRATIC

AFCOS	Služba za usklajevanje boja proti goljufijam (Anti-Fraud Coordination Service)
COCOLAF	Svetovalni odbor za usklajevanje preprečevanja goljufij
EJT	Evropsko javno tožilstvo
EU	Evropska unija
Eurojust	Agencija EU za pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah
Europol	Agencija EU za sodelovanje na področju preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj
EK	Evropska komisija
EKP	Evropska kohezijska politika
e-MA2	Informacijski sistem organa upravljanja
ERS	Evropsko računsko sodišče
ESRR	Evropski sklad za regionalni razvoj
ESS+	Evropski socialni sklad plus
EU	Evropska unija
IMS	Sistem za upravljanje nepravilnosti (Irregularity Management System)
KPK	Komisija za preprečevanje korupcije
KS	Kohezijski sklad
KZ	Kazenski zakonik
MFERAC	Enoten računovodski sistem za izvrševanje državnega proračuna
MKRR	Ministrstvo za kohezijo in regionalni razvoj
NUP	Navodila OU za izvajanje upravljalnih preverjanj in preverjanj opravljanja prenesenih nalog
OLAF	Evropski urad za boj proti goljufijam
OU	Organ upravljanja za sklade evropske kohezijske politike (ESRR, ESS+, KS in SPP)
PDEU	Pogodba o delovanju Evropske unije
PEKP	Program evropske kohezijske politike v obdobju 2021–2027 v Sloveniji
PT	Posredniško telo
SPP	Sklad za pravični prehod
UNP	Urad za nadzor proračuna
URSOO	Urad RS za okrevanje in odpornost
ZIntPK	Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije
ZJF	Zakon o javnih financah
ZJU	Zakon o javnih uslužbencih
ZZPri	Zakon o zaščiti prijaviteljev
Finančna uredba 2018/1046/EU	Uredba (EU, Euratom) 2018/1046 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. julija 2018 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije, spremembi uredb (EU) št. 1296/2013, (EU) št. 1301/2013, (EU) št. 1303/2013, (EU) št. 1304/2013, (EU) št. 1309/2013, (EU) št. 1316/2013, (EU) št. 223/2014, (EU) št. 283/2014 in Sklepa št. 541/2014/EU ter razveljavitvi Uredbe (EU, Euratom) št. 966/2012 (UL L št. 193/1 z dne 30.7.2018)
Uredba EKP	Uredba o izvajanju uredb (EU) in (Euratom) na področju izvajanja evropske kohezijske politike v obdobju 2021–2027 za cilj naložbe za rast in delovna mesta (Uradni list RS št. 21/2023 z dne 17.2.2023)
Uredba 2021/1060/EU	Uredba (EU) 2021/1060 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. junija 2021 o določitvi skupnih določb o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu plus, Kohezijskem skladu, Skladu za pravični prehod in Evropskem skladu za pomorstvo, ribištvo in akvakulturo ter finančnih pravil zanje in za Sklad za azil, migracije in vključevanje, Sklad za notranjo varnost in Instrument za finančno podporo za upravljanje meja in vizumsko politiko (UL L št. 231 z dne 30. 6. 2021)

KAZALO

SEZNAM KRATIC	3
1. UVOD	5
2. PRAVNI OKVIR EU IN NAMEN STRATEGIJE	6
3. SPLOŠNO O STRATEGIJI	8
3.1. OPREDELITEV POJMOV.....	8
3.2. PRIMERI SLABOSTI SISTEMA, KI SO LAHKO ZNAK GOLJUFIJE	10
3.3. OKOLIŠČINE, KI VPLIVAJO NA GOLJUFIVO RAVNANJE POSAMEZNIKA	10
4. CILJI STRATEGIJE	11
4.1. SPLOŠNI CILJ.....	11
4.2. POSEBNI CILJI	11
4.2.1. <i>Cilj 1: Krepitev etične kulture preprečevanja goljufij in korupcije</i>	11
4.2.2. <i>Cilj 2: Krepitev upravljanja s tveganji goljufij in zagotavljanje učinkovitega sistema upravljanja in nadzora</i>	15
4.2.3. <i>Cilj 3: Krepitev mehanizmov za prijavo in poročanje sumov goljufij ter zaščito prijaviteljev</i>	18
4.2.4. <i>Cilj 4: Izboljšanje medsebojnega sodelovanja z organi pristojnimi za odkrivanje, preiskavo in pregon goljufij</i> ..	20
5. AKCIJSKI NAČRT	22
6. SPREMLJANJE IN POROČANJE	22
7. UPORABNE POVEZAVE	23
8. PRILOGE	23
8.1. PRILOGA 1 - AKCIJSKI NAČRT	24

1. UVOD

Evropska kohezijska politika je glavna naložbena politika Evropske unije. Z njeno pomočjo smo v Sloveniji uresničili že številne projekte, ki so bistveno prispevali k hitrejšemu razvoju naše države. V obdobju hitrih sprememb, ki jih narekujeta zeleni in digitalni prehod, so za Slovenijo ključnega pomena ukrepi v smeri večje odpornosti gospodarstva in družbe, izkoriščanja novih priložnosti ter pospešitve prehoda v visoko produktivno, podnebno nevtrarno in krožno gospodarstvo, ter vključujočega družbenega razvoja in medgeneracijske solidarnosti s končnim ciljem kakovostnega življenja za vse.

Sredstva evropske kohezijske politike so v obdobju 2021–2027 načrtovana v okviru Programa evropske kohezijske politike (PEKP), v katerega so vključeni štirje skladi: Kohezijski sklad (KS), Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR), Evropski socialni sklad plus (ESS+) in Sklad za pravični prehod (SPP). S pomočjo teh sredstev si bomo prizadevali doseči v PEKP zastavljene cilje (šest ciljev politik):

- pametnejša Evropa,
- bolj zelena, nizkoogljična Evropa,
- bolj povezana Evropa,
- bolj socialna Evropa,
- Evropa bližje državljanom in
- Evropa za pravični prehod.

Slovenija je v programskem obdobju 2021–2027 upravičena do 3,2 milijarde evrov evropskih sredstev. Gre za znatna in pomembna razvojna sredstva za katera morajo države članice zagotoviti, da bodo zakonito, gospodarno in učinkovito porabljena, zastavljeni cilji pa uspešno doseženi.

Uspešno doseganje rezultatov pa vedno ogrožajo nepravilnosti, goljufije, korupcija oziroma druge nezakonite dejavnosti, ki sredstva preusmerijo v drugačne namene. Nepravilnosti so vedno odraz kršitev nacionalnih in/ali evropskih predpisov, vendar ni vsaka nepravilnost že goljufija. Goljufija je namerna prevara z namenom osebnega okoriščanja ali oškodovanja drugih, pri čemer je ključni element, ki goljufijo ločuje od nepravilnosti, namen.

Goljufije in korupcija tudi v Sloveniji predstavljajo resen družbeni problem in izziv, ki še posebej ogroža javni sektor. Evropska kohezijska politika, pri kateri je število prijavljenih primerov goljufij v primerjavi z drugimi področji porabe bistveno višje, pri tem ni izjema. Negotove gospodarske razmere, s katerimi se soočamo zaradi nedavne ujme, bližnje vojne v Ukrajini in prej epidemije, ustvarjajo odlične pogoje za razmah tveganj in pojav goljufij na škodo nacionalnih in evropskih sredstev. Goljufi se hitro in učinkovito prilagajajo novim situacijam, spretno izkoriščajo morebitne šibkosti sistema upravljanja in nadzora ter se poslužujejo najrazličnejših načinov goljufanja na vseh ravneh izvajanja evropske kohezijske politike.

Poleg negativnega vpliva, ki ga imajo goljufije in korupcija na učinkovitost in uspešnost izvajanja projektov, povzročajo tudi velike finančne izgube in gospodarsko škodo (oškodovanje davkoplačevalcev, izkrivljanje konkurence na trgu), ogrožajo vladavino prava, spodkopavajo ugled države in njenih organov ter zmanjšujejo zaupanje javnosti v upravljanje evropskih sredstev oziroma v pristojne nacionalne in evropske institucije.

Junija 2021 je po dolgoletnih prizadevanjih z delom pričelo Evropsko javno tožilstvo (EJT), pristojno za preiskovanje in pregon kaznivih dejanj zoper finančne interese EU. V EJT, kot ena izmed 22 držav članic, sodeluje tudi Slovenija. Iz poročila EJT za leto 2021 izhaja, da je le-ta v zgolj prvih 7 mesecih svojega delovanja sprožil 576 preiskav (od tega 3 v Sloveniji), vrednost povzročene škode za proračun EU pa je bila ocenjena na 5,4 milijarde evrov.¹ V letu 2022, prvem polnem letu delovanja, so številke že bistveno višje, saj je EJT prejelo in obdelalo 3.318 prijav kaznivih dejanj ter odprlo

¹ Evropsko javno tožilstvo, Letno poročilo za leto 2021, dostopno na: https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2022-07/EPPO_Annual_Report_2021.pdf

865 preiskav. Do konca leta pa so imeli skupaj 1.117 aktivnih preiskav, s skupnim zneskom ocenjene škode 14,1 milijarde evrov (od tega 12 preiskav v Sloveniji v ocenjeni vrednosti dobrih 40 milijonov evrov).²

Na ministrstvu za kohezijo in regionalni razvoj smo v vlogi organa upravljanja (OU) odgovorni za upravljanje PEKP, ki predstavlja temeljno podlago za črpanje evropskih sredstev v programskem obdobju 2021–2027. Da bomo dosegli zastavljene cilje moramo zagotoviti ustrezen in trden sistem upravljanja in nadzora ter učinkovite in sorazmerne ukrepe za boj proti goljufijam.

Zavedamo se, da je za zaščito proračuna, preprečevanje ter zmanjševanje tveganja goljufij in korupcije učinkovit nadzor izjemno pomemben, saj prispeva k zakoniti, namenski in pregledni porabi nacionalnih in evropskih sredstev. Nadzor nad porabo sredstev moramo v prihodnje okrepiti v smeri hitrejšega in učinkovitejšega odkrivanja nepravilnosti, goljufij in korupcije, odzivanja nanje ter usklajevanja med različnimi nacionalnimi organi. Večjo pozornost moramo nameniti proaktivnemu odkrivanju goljufij, uporabi orodij za analitiko podatkov ter spremljanju in dosledni uporabi mehanizmov za odzivanje na goljufije. Za učinkovito prepoznavanje dejavnikov tveganja goljufij in njihovo preprečevanje je nujno tudi stalno strokovno usposabljanje in izpopolnjevanje vseh zaposlenih, ki delujejo na področju EKP, čemur se bomo v prihodnje posvečali še v večji meri. Ker so prijave osnovni in ključni vir informacij o obstoju goljufij in korupcije, je treba prijaviteljem kršitev zagotoviti tudi ustrezno pomoč, podporo in zaščito pred morebitnimi povračilnimi ukrepi.

Uspešen boj proti goljufijam in korupciji je odvisen od učinkovitega pretoka informacij na vseh ravneh izvajanja kohezijske politike. Pri tem je ključno predvsem medsebojno prizadevanje in aktivno sodelovanje vseh zaposlenih, tako na organu upravljanja, posredniških telesih kot na drugih nacionalnih in evropskih organih, ki so odgovorni za zaščito finančnih interesov EU. Vsak akter v verigi ima namreč v boju proti goljufijam svojo vlogo in pristojnosti.

Goljufije pomenijo najvišjo stopnjo nepravilnosti, ki jo je treba odpraviti z vračilom vseh dodeljenih sredstev. Na organu upravljanja smo se zavezali h krepitvi visokih pravnih, etičnih in moralnih standardov, ki temeljijo na ničelni toleranci do goljufij in korupcije ter k upoštevanju načel integritete, objektivnosti in poštenosti. Uresničevanje te zaveze pričakujemo od vseh zaposlenih in tudi od vseh drugih akterjev, ki so vključeni v izvajanje EKP.

Namen Strategije OU je zagotoviti učinkovit in uspešen okvir boja proti goljufijam in korupciji, ki temelji na štirih posebnih ciljih in ukrepih za njihovo doseganje. Opredeljeni ukrepi se nanašajo na prvi dve fazi celotnega procesa boja proti goljufijam in korupciji, in sicer na preventivo oziroma preprečevanje in odkrivanje goljufij in korupcije ter odzivanje nanje. Za drugi fazi boja proti goljufijam, ki se nanašata na preiskovanje in pregon goljufij in korupcije ter z njimi povezane izterjave in sankcije, pa so pristojni drugi nacionalni in evropski organi.

Integriteta se vedno začne pri posamezniku, zato je lahko vsak izmed nas tisti, ki odločilno prispeva v boju proti goljufijam in korupciji. Verjamemo, da s tesnim sodelovanjem vseh zaposlenih in pristojnih organov ter z odločnim skupnim bojem proti goljufijam in korupciji krepimo pravno državo in družbeno odgovornost ter izpolnjujemo zahtevo po družbeni pravičnosti, enakosti in enakopravnosti ter obsodbi tovrstnih dejanj.

2. PRAVNI OKVIR EU IN NAMEN STRATEGIJE

310. člen Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) določa, da morajo države članice pri porabi proračuna EU v sodelovanju z Unijo (ki jo zastopa EK) ravnati v skladu z dobrim finančnim poslovanjem. Pravna podlaga za boj proti goljufijam in vsem drugim nezakonitim dejavnostim, ki vplivajo na finančne interese EU, je 325. člen PDEU, ki EU in državam članicam nalaga zaščito proračuna EU. Za preprečevanje goljufij, ki škodijo finančnim interesom Unije morajo države

² [EPPO 2022 Annual Report EN WEB.pdf \(europa.eu\)](#)

članice sprejeti enake ukrepe, kakršne sprejmejo za preprečevanje goljufij, ki škodijo njihovim lastnim finančnim interesom.

Skladno s 63 (2). členom Finančne uredbe 2018/1046/EU države članice pri opravljanju nalog, povezanih z izvrševanjem proračuna sprejmejo vse potrebne ukrepe, tudi zakonodajne, ureditvene in upravne, za zaščito finančnih interesov EU, med drugim tudi za preprečevanje, odkrivanje in odpravljanje nepravilnosti in goljufij. Zato morajo vzpostaviti trdne sisteme upravljanja in nadzora, da zagotovijo dobro finančno poslovanje, preglednost in nediskriminacijo.

Z Uredbo o skupnih določbah 1303/2013/EU za obdobje 2014–2020 je bila prvič uvedena zahteva po pristopu na podlagi tveganja ter zagotovitvi sorazmernih in učinkovitih ukrepov za boj proti goljufijam na ravni operativnih programov, kar predstavlja pomemben korak k boljšemu finančnemu poslovanju in zaščiti finančnih interesov EU.

Tudi Uredba o skupnih določbah 2021/1060/EU za programsko obdobje 2021–2027 vključuje posebne zahteve glede odgovornosti držav članic v zvezi s preprečevanjem goljufij. Poleg 69. člena, ki določa, da morajo države članice zagotoviti zakonitost in pravilnost izdatkov ter sprejeti ukrepe za preprečevanje, odkrivanje in odpravo nepravilnosti, vključno z goljufijami, ter poročanje o njih, 74. (1c) člen iste uredbe določa, da morajo imeti organi upravljanja ob upoštevanju ugotovljenih tveganj vzpostavljene učinkovite in sorazmerne ukrepe in postopke za preprečevanje goljufij.

Organ upravljanja je po nacionalni Uredbi EKP Ministrstvo za kohezijo in regionalni razvoj (MKRR). Organ upravljanja je odgovoren za upravljanje PEKP z namenom doseganja njegovih ciljev in opravlja naloge iz 72. do 75. člena Uredbe 2021/1060/EU.

Namen Strategije

Osnova za pripravo Strategije je, poleg 74. člena Uredbe 2021/1060/EU, tudi priporočilo Evropske komisije državam članicam o oblikovanju strategije za boj proti goljufijam na nacionalni ravni. Slovenija nacionalne strategije za boj proti goljufijam (še) ni sprejela.

EK (OLAF) je za države članice in organe upravljanja v ta namen pripravila smernice za nacionalne strategije za boj proti goljufijam in o oceni tveganja goljufije ter učinkovitih in sorazmernih ukrepih za preprečevanje goljufij. V smernicah je organom upravljanja med drugim priporočila tudi, da sprejmejo uradno politiko na področju boja proti goljufijam na ravni programov, za katere so odgovorni.

Organ upravljanja je z namenom vzpostavitve normativnega, institucionalnega in operativnega okvira za uspešen in učinkovit boj proti goljufijam Strategijo za boj proti goljufijam sprejel že v programskem obdobju 2014–2020. Strategija še vedno predstavlja ustrezen in uspešen okvir politike OU pri zaščiti proračuna EU, vendar jo je bilo treba, na podlagi spremenjenih podlag in zahtev programskega obdobja 2021–2027, izkušenj preteklih finančnih perspektiv in tudi priporočil nadzornih organov, ustrezno posodobiti in nadgraditi, zato jo OU nadomešča s pričujočim dokumentom.

Namen nove Strategije organa upravljanja³ je zagotoviti učinkovit in uspešen okvir boja proti goljufijam, ki smiselno dopolnjuje in nadgrajuje že vzpostavljen okvir in se nanaša na upravljanje in izvajanje PEKP za programsko obdobje 2021–2027 ter odraža tako nacionalne zahteve, kakor tudi zaveze do Evropske komisije. V tem dokumentu je opredeljena politika OU za boj proti goljufijam, ki temelji na zastavljenih štirih posebnih ciljih ter ukrepih za njihovo doseganje.

Celoten proces boja proti goljufijam in korupciji je sestavljen iz štirih faz: preprečevanje goljufij, odkrivanje goljufij, preiskovanje in pregon goljufij ter izterjave in sankcije. V strategiji opredeljeni cilji in ukrepi se nanašajo na prvi dve fazi, glavni poudarek je na preprečevanju, odvracanju, odkrivanju in poročanju na področju politike boja proti goljufijam. Strategija pa se ne nanaša na fazo preiskovanja in pregona goljufij in korupcije ter z njimi povezane izterjave in sankcije, za kar so pristojne druge nacionalne in evropske institucije.

³ Naloge OU, skladno z Opisom sistema upravljanja in nadzora za izvajanje PEKP v obdobju 2021–2027, izvajajo za to pristojne notranje organizacijske enote na MKRR.

Strategija v nekaterih delih smiselno povzema zgoraj omenjene smernice EK (OLAF), ki govorijo o nacionalnih strategijah za boj proti goljufijam in o oceni tveganja goljufij ter o učinkovitih in sorazmernih ukrepih za preprečevanje goljufij in druge dokumente EK s področja zaščite finančnih interesov⁴.

S Strategijo na področju boja proti goljufijam OU izraža svojo ničelno toleranco do goljufij in zavezanost dejavnemu boju proti goljufijam in njihovi obravnavi ter hkrati svojim zaposlenim, upravičencem do sredstev EU in drugim organom, ki so vključeni v izvajanje EKP sporoča, da so ukrepi za boj proti goljufijam na OU vzpostavljeni in se izvajajo.

3. SPLOŠNO O STRATEGIJI

3.1. Opredelitev pojmov

Opredelitve ključnih pojmov kot so **nepravilnost**, **goljufija**, **korupcija**, **nasprotje interesov**, ki se uporabljajo za namen te strategije, so povzete iz definicij različnih evropskih in nacionalnih predpisov.

Nepravilnost pomeni vsako kršitev veljavnega prava (EU ali nacionalnega), ki je posledica delovanja ali opustitve s strani gospodarskega subjekta, ki škoduje ali bi škodovala proračunu Unije zaradi neupravičenih izdatkov v breme tega proračuna⁵.

Nepravilnost je lahko posledica nenamernih napak, ki jih naredijo prejemniki sredstev ali organi, ki izplačujejo sredstva. Če je ravnanje namerno, z namenom osebnega okoriščenja ali oškodovanja drugih, velja za goljufijo⁶.

Nepravilnosti so lahko posamezne ali sistemske:

- **Posamezna nepravilnost** je enkratna napaka, ki je neodvisna od drugih ugotovljenih napak ali pomanjkljivosti v sistemu.
- **Resna pomanjkljivost** pomeni pomanjkljivost v uspešnem delovanju sistema upravljanja in nadzora, pri katerem so potrebne bistvene izboljšave⁷.
- **Sistemska nepravilnost** pomeni vsako nepravilnost, ki se lahko ponavlja in ima visoko verjetnost pojava v podobnih vrstah operacij ter je posledica resne pomanjkljivosti v uspešnosti delovanja sistemov upravljanja in nadzora, vključno z neuspešno vzpostavitev ustreznih postopkov in pravili za posamezne sklade⁸.

Goljufija, ki škoduje finančnim interesom EU je, glede odhodkov, vsako namerno dejanje ali opustitev dejanja vključno z:

- uporabo ali predložitvijo lažnih, nepravilnih ali nepopolnih izjav ali dokumentov,
- nerazkritjem informacij kljub specifični obveznosti ali
- napačno uporabo sredstev za namene, ki so drugačni od namenov, za katere so bila sredstva prvotno odobrena⁹.

⁴ Priročnik Vloga revizorjev držav članic pri preprečevanju in odkrivanju goljufij na področju evropskih strukturnih in investicijskih skladov, Izkušnje in praksa držav članic (EK OLAF, 2013); Informativno obvestilo o kazalnikih goljufije za ESRR, ESS in KS (EK, COCOF 09/0003/00 z dne 18. 2. 2009) itd.

⁵ 2 (31). člen Uredbe 2021/1060/EU.

⁶ https://anti-fraud.ec.europa.eu/olaf-and-you/report-fraud_sl

⁷ Več v 2 (32). člen Uredbe 2021/1060/EU.

⁸ 2 (33). člen Uredbe 2021/1060/EU.

⁹ Drugi odstavek 3. člena Direktive Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5.7.2017 o boju proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom Unije št. 2017/1371/EU (UL L 198 z dne 28. 7. 2017).

Goljufija na škodo EU je na nacionalni ravni opredeljena kot kaznivo dejanje v 229. členu Kazenskega zakonika (KZ). Goljufija in poslovna goljufija sta kot kaznivi dejanji opredeljeni v 211. in 228. členu KZ¹⁰.

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 goljufijo¹¹.

Prva upravna ali sodna ugotovitev pomeni prvo pisno oceno pristojnega upravnega ali sodnega organa, ki na podlagi določenih dejstev ugotavlja obstoj nepravilnosti, ne glede na možnost, da je lahko ta ugotovitev pozneje spremenjena ali umaknjena zaradi poteka upravnega ali sodnega postopka¹².

Goljufija velja za ugotovljeno, ko pristojni organ sprejme dokončno odločitev (sodno ali upravno) in ugotovi prisotnost namernega dejanja.

Korupcija pomeni vsako zlorabo pooblastil s strani javnega uradnika v zasebno korist, ki škoduje finančnim interesom EU. 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.

Korupcija je na nacionalni ravni opredeljena kot **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 obljubljenih, ponujenih ali dane oziroma zahtevanih, sprejetih ali pričakovanih koristi zase ali za drugega¹³.

Dvojno financiranje pomeni uporabo prevare, da se projekt večkrat financira s strani različnih financerjev, ki ne vedo za prispevke drugih. Dvojno uveljavljanje stroškov in izdatkov, ki so že bili povrnjeni iz katerega koli drugega vira (iz drugih programov Unije ali nacionalnih programov ter iz drugih programskih obdobji za različne vrste izdatkov), ni dovoljeno.

Nasprotje interesov je nepravilnost, ki vpliva na proračun EU in je lahko povezana z goljufivimi dejavnostmi. Nasprotje interesov obstaja, kadar je ogroženo nepristransko in objektivno izvajanje nalog oseb in nacionalnih organov na vseh ravneh, ki sodelujejo pri izvrševanju proračuna EU, zaradi družinskih, čustvenih, političnih ali narodnostnih razlogov, gospodarskega interesa ali kakršnega koli drugega neposrednega ali posrednega osebnega interesa. Kadar se ugotovi obstoj zaznanega ali dejanskega nasprotja interesov, mora ustrezni organ zagotoviti, da zadevni uradnik preneha z vsemi dejavnostmi, povezanimi z zadevo¹⁴.

Na nacionalni ravni je **nasprotje interesov** opredeljeno kot okoliščine, v katerih zasebni interes uradne osebe ali osebe, ki jo subjekt javnega sektorja imenuje kot zunanje člana komisije, sveta, delovnih skupin ali drugega primerljivega telesa, vpliva ali ustvarja videz, da vpliva na nepristransko in objektivno opravljanje njenih javnih nalog¹⁵.

Integriteta je pričakovano delovanje in odgovornost posameznikov in organizacij pri preprečevanju in odpravljanju tveganj, da bi bila oblast, funkcija, pooblastilo ali druga pristojnost za odločanje uporabljena v nasprotju z zakonom, pravno dopustnimi cilji in etičnimi kodeksi¹⁶.

¹⁰ [Kazenski zakonik \(pisis.si\)](http://pisis.si)

¹¹ 2 (a). člen Delegirane Uredbe št. 2015/1970/EU.

¹² 2 (b). člen Delegirane Uredbe št. 2015/1970/EU.

¹³ 4 (1.). člen ZIntPK.

¹⁴ Več v 61. členu Finančne uredbe 2018/1046/EU.

¹⁵ 4 (11.). člen ZIntPK.

¹⁶ 4 (3.). člen ZIntPK.

3.2. Primeri slabosti sistema, ki so lahko znak goljufije

V nadaljevanju je navedenih nekaj primerov slabosti sistema notranjega nadzora, ki so lahko znak goljufije in/ali korupcije:

- Pomanjkanje usposabljanj o prepoznavanju opozorilnih znakov goljufije¹⁷ za osebe v organih upravljanja: lahko se spregledajo napačni, netočni ali nepopolni dokumenti kot so računi, bančna jamstva, potrdila o opravljenem delu, davčna potrdila, računovodski izkazi, tehnični dokumenti itd.).
- Pomanjkanje posebnih preverjanj (preverjanje nasprotja interesov na vseh ravneh izvajanja operacij):
 - ali ima oseba/skupina ljudi, ki sodeluje pri pripravi razpisnih pogojev za razpis, osebni ali gospodarski interes pri razpisu (na primer v situaciji, ko ponudnik, ki se mu pozneje odda naročilo, sam pripravi razpisne pogoje in jih predloži javnim naročnikom (OU/PT) le zato, da dokaže, da je bila razpisna dokumentacija uradno objavljena).
 - ali ima oseba/skupina ljudi, ki sodeluje pri postopku odločanja osebni ali gospodarski interes pri sprejetju potrebne odločitve (na primer v situaciji, ko so uslužbenci OU/PT namerno nepošteno naklonjeni določenemu upravičencu, s čimer kršijo veljavne predpise in postopke ter omogočijo upravičencu, da prejme finančna sredstva, do katerih ni upravičen, saj ne izpolnjuje pravnih meril oz. pogojev za dodelitev finančnih sredstev).
- Pomanjkanje posebnih preverjanj (npr. dvojno financiranje).
- Odsotnost oziroma premajhna uporaba orodij za vrednotenje tveganj (npr. Arachne) in nacionalnih podatkovnih zbirk, informacijskih sistemov ter drugih orodij za podatkovno rudarjenje (kot npr. Ajpes, Erar, e-MA2, MFERAC, JODP¹⁸, OPSI¹⁹, EBONITETE ipd.).
- Mehanizem prijave in poročanja odkritih sumov goljufij ali korupcije ni (ustrezno) vzpostavljen.
- Ohlapen notranji nadzor, omejevanje ali ukinitve obstoječega notranjega nadzora s strani vodstva.

3.3. Okoliščine, ki vplivajo na goljufivo ravnanje posameznika

Korupcija najpogosteje nastane zaradi pohlepa po ugledu ali denarju, nečimrnosti, nevednosti, pomanjkanja integritete, pretirane uslužnosti. Hkrati pa je lahko korupcija tudi posledica sistemske nepravilnosti, ki posameznikom ne omogoča enakopravnega dostopa do dobrin, storitev in pravic, zaradi česar se ti zatečejo h korupciji. Najpogosteje so koruptivna ravnanja storjena namenoma oziroma naklepno in torej ne gre za napako ali malomarnost²⁰.

Pri opredeljevanju morebitnih tveganj goljufij bi bilo treba, na podlagi strokovno kritične presoje (poklicne nezaupljivosti), upoštevati zlasti naslednje tri elemente (t. i. »trikotnik goljufije«), 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;

¹⁷ Opozorilni znak goljufije ali kazalnik goljufije, korupcije (ang. »red flags«). Gre za elemente, ki so po naravi nenavadni ali odstopajo od običajne prakse in lahko kažejo na goljufivo dejavnost. Obstoj opozorilnih znakov še ne pomeni, da so bile goljufije resnično storjene, ampak opozarja, da je treba nekemu področju nameniti posebno pozornost, se takoj odzvati in preveriti, da se morebitni sumi goljufije izključijo ali potrdijo.

¹⁸ JODP – aplikacija Javna objava dodeljenih državnih pomoči, <https://jodp.mf.gov.si/Domov>

¹⁹ OPSI – Portal odprti podatki Slovenije, <https://podatki.gov.si/dataset/proracun-republike-slovenije>.

²⁰ <https://www.kpk-rs.si/delo-komisije/prijava-korupcije/kaj-je-korupcija/>

- **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;
- **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.

Za preprečevanje goljufij je ključna prekinitev trikotnika goljufije. Z učinkovitim in trdnim sistemom upravljanja in notranjega nadzora se lahko bistveno zmanjša tveganje goljufij (zmanjša se element priložnosti), ne more pa ga povsem odpraviti. Proti »racionalizaciji« goljufivega ravnanja pa se je mogoče boriti tudi z obsežnim usposabljanjem zaposlenih in dejavnostmi za povečanje ozaveščenosti ter z razvojem etične kulture. Poleg navedenega velja izpostaviti, da je za uspešen boj proti goljufijam in korupciji, ključno tudi tesno medsebojno sodelovanje vseh organov, odgovornih za zaščito finančnih interesov EU.

4. CILJI STRATEGIJE

4.1. Splošni cilj

Splošni cilj Strategije OU je pri proračunskem uporabniku zagotoviti učinkovit in uspešen okvir boja proti goljufijam na področju PEKP v programskem obdobju 2021–2027.

Za uresničitev splošnega cilja Strategije za boj proti goljufijam so določeni štiri posebni cilji.

Pod vsakim ciljem je opisano trenutno stanje in ugotovitve, ter opredeljeni ukrepi za doseg zastavljenih ciljev. Akcijski načrt je sestavni del Strategije in se nahaja v Prilogi 1. Opredeljuje ukrepe, stopnjo tveganja za doseg cilja, dodeljuje odgovornosti in določa roke ter kazalnike, s katerimi se meri napredek pri doseganju ciljev.

4.2. Posebni cilji

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

- Cilj 1: Krepitev etične kulture preprečevanja goljufij in korupcije
- Cilj 2: Krepitev upravljanja s tveganji goljufij in zagotavljanje učinkovitega sistema upravljanja in nadzora
- Cilj 3: Krepitev mehanizmov za prijavo in poročanje sumov goljufij ter zaščito prijaviteljev
- Cilj 4: Izboljšanje medsebojnega sodelovanja z organi pristojnimi za odkrivanje, preiskavo in pregon goljufij in korupcije

4.2.1. Cilj 1: Krepitev etične kulture preprečevanja goljufij in korupcije

Organizacija z integriteto je organizacija, ki ima zaposlene ljudi z integriteto in deluje skladno z etičnimi normami, zapisanimi v etičnih kodeksih organizacije in veljavnim pravom in ki s svojim zgledom in ravnanjem pridobi zaupanje in spoštovanje zaposlenih, partnerjev oziroma strank in javnosti. Integriteta skupaj s transparentnostjo in odgovornostjo deluje kot močan obrambni

mehanizem proti vsem oblikam neetičnega in neželenega ravnanja, preprečuje korupcijo in odpravlja korupcijska tveganja.

Slovenska zakonodaja, predpisi, kolektivna pogodba, pravilniki in notranji akti MKRR, pogodbe o zaposlitvi izrecno opredeljujejo dolžnost etičnega ravnanja funkcionarjev in javnih uslužbencev ter zagotavljajo ustrezen pravno formalni okvir za spodbujanje in gojenje etične kulture preprečevanja goljufij in korupcije.

V skladu z **Zakonom o javnih uslužbencih** (ZJU) so obveznosti javnih uslužbencev opredeljene tako, da je predvsem poudarjena zakonitost, strokovnost, odgovornost, etičnost, pravilnost in smotrnost dela javnega uslužbenca, pri čemer se lahko na tem mestu izpostavi načelo častnega ravnanja, v skladu s katerim javni uslužbenec pri izvrševanju javnih nalog ravna častno v skladu s pravili poklicne etike.

Javni uslužbenci morajo svoje delo opravljati skladno s **Kodeksom ravnanja javnih uslužbencev**²¹, ki ga je leta 2001 sprejela Vlada RS ter **Kodeksom etike javnih uslužbencev**²² v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti. Vlada RS je leta 2015 sprejela tudi **Etični kodeks funkcionarjev in funkcionarjev** v Vladi RS in ministrstvih, ki vsebuje standarde ravnanja in vodila etičnosti funkcionarjev. Namen tovrstnih kodeksov je opredeliti načela opravljanja javnih nalog, po katerih se morajo ravnati javni uslužbenci in funkcionarji, hkrati pa so ti kodeksi namenjeni seznanitvi javnosti z ravnanjem, ki ga ima pravico pričakovati od javnih uslužbencev in funkcionarjev.

Vsi javni uslužbenci na MKRR se ob sklenitvi delovnega razmerja seznanijo z etičnim kodeksom ravnanja javnih uslužbencev in podpišejo izjavo o seznanitvi z njegovo vsebino, ki med drugim opredeljuje tudi prijavo nezakonitega ravnanja, nasprotja interesov, nezdružljivost interesov, darila, neprimerne ponudbe in zlorabo uradnega položaja ipd.

Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK) z namenom krepitve delovanja pravne države določa ukrepe in metode za krepitev integritete in transparentnosti ter za preprečevanje korupcije in preprečevanje in odpravljanje nasprotja interesov. ZIntPK integriteto določa kot enega izmed temeljnih dejavnikov pravne države in jo v 4. členu opredeli kot pričakovano delovanje ter odgovornost posameznikov in organizacij pri preprečevanju in odpravljanju tveganj, da bi bila oblast, funkcija, pooblastilo ali druga pristojnost za odločanje uporabljena v nasprotju z zakonom, pravno dopustnimi cilji in etičnimi kodeksi. Zakon med drugim nalaga tudi uporabo protikorupcijske klavzule v pogodbah s področja javnih naročil; poročanje premoženjskega stanja zavezancev, med drugim tudi javnih uslužbencev, ki izvajajo javna naročila, ter da so organi, ki so zavezanci za javno naročanje dolžni pred sklenitvijo pogodb o nabavi blaga ali storitev od ponudnika pridobiti Izjavo o njegovi lastniški strukturi, na podlagi katere preverijo, ali pri sklepanju, izvajanju ali nadzoru pogodbe sodelujejo osebe, ki so v nasprotju interesov oziroma ali se pogodba sklepa z osebo, za katero veljajo omejitve poslovanja.

Komisija za preprečevanje korupcije (KPK) za boljše razumevanje zakonskih določb na svoji spletni strani zavezancem in širši javnosti podaja celostna, natančna, s praktičnimi primeri podprta sistemska pojasnila institutov ZIntPK (integriteta, korupcija, nasprotje interesov, darila, lobiranje, nezdružljivost funkcij, omejitve poslovanja, premoženjsko stanje, protikorupcijska klavzula, izjava o lastniški strukturi)²³.

Skladno z določili **Zakona o javnih financah (ZJF)** je predstojnik neposrednega proračunskega uporabnika odgovoren za vzpostavitev in delovanje ustreznega sistema notranjega revidiranja. Notranje revidiranje zagotavlja neodvisno preverjanje sistemov finančnega poslovanja (menedžmenta) in kontrol ter svetovanje poslovodstvu za izboljšanje njihove učinkovitosti. Naloge notranje revizijskih služb so med drugim tudi prepoznavanje goljufij in sumov goljufij. Na MKRR naloge notranjega revidiranja opravlja Služba za notranjo revizijo. Na podlagi ZJF je Ministrstvo za finance, Urad RS za nadzor proračuna, novembra 2004, sprejelo Usmeritve za notranje kontrole, ki določajo, da mora predstojnik ali poslovodni organ proračunskega uporabnika določiti strategijo

²¹ <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=DRUG1022>

²² <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MJU/Uradniski-svet/Kodeks-Etike-s-pojasnili-11.4.2011.pdf>

²³ <https://www.kpk-rs.si/za-zavezance/sistemska-pojasnila/>

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 nepravilnosti. Za obvladovanje tveganj pri poslovanju proračunskega uporabnika morajo predstojniki, poleg **Registra tveganj in Načrta integritete**, sprejeti tudi **Izjavo o oceni notranjega nadzora javnih financ**, kjer predstojnik oceni ustreznost vzpostavljenega sistema notranjega nadzora, ki vključuje kontrolno okolje, oceno tveganja, notranje kontrole, pretok informacij in notranje revidiranje ter navede najpomembnejše ukrepe za izboljšanje sistema, ki jih je izvedel v preteklem letu in ukrepe, ki jih namerava izvesti v tekočem letu.

ZIntPK zavezuje vse državne organe k oblikovanju in sprejetju Načrta integritete, o katerem se obvesti Komisijo za preprečevanje korupcije (KPK). Načrt integritete je orodje za obvladovanje korupcijskih tveganj in tveganj za kršitve integritete.

Goljufija, poslovna goljufija in **goljufija na škodo Evropske unije** so opredeljene v **Kazenskem zakoniku (KZ)**. Poleg navedenih kaznivih dejanj 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 velja tudi za področje izvajanja evropske kohezijske politike, ki predstavlja del javnih sredstev.

Zakon o kazenskem postopku v 145. členu določa, da so vsi državni organi in organizacije z javnimi pooblastili dolžni naznaniti kazniva dejanja, za katera se storilec preganja po uradni dolžnosti, če so o njih obveščeni, ali če kako drugače zvedo zanje.

Zakon o zaščiti prijaviteljev (ZZPri), ki je stopil v veljavo februarja 2023, celovito in sistematično ureja področje prijav kršitev, zaznanih v delovnem okolju, in zaščito prijaviteljev pred povračilnimi ukrepi. S tem zakonom se je v slovenski pravni red prenesla evropska direktiva o zaščiti oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije²⁴, katere namen je, z vzpostavitvijo učinkovitih, zaupnih in varnih kanalov za prijavo ter ukrepov za zaščito pred povračilnimi ukrepi, vzpodbuditi prijavitelje k prijavi ter javnemu razkritju nepravilnosti in kršitev, s tem pa zmanjšanje resne škode za javni interes.

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 sistem 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.

OU je v letu 2018 izdal **Smernice za opredelitev občutljivih delovnih mest**, na podlagi katerih morajo vsi organi, vključeni v izvajanje EKP, opredeliti t. i. "občutljiva delovna mesta", katera ocenjujejo kot bolj dovzetna za tveganja bodisi zaradi same vrste/narave delovnih nalog bodisi zaradi funkcije ali položaja, ki ga zaposleni zaseda. Pri tem se upoštevajo že vzpostavljeni sistemi notranjih in zunanjih kontrol ter ukrepi za obvladovanje tveganj za tovrstna delovna mesta, ki vplivajo na integriteto in delovanje organa, lahko pa se po potrebi uvede tudi nove ukrepe za obvladovanje tveganj. Smernice se uporabljajo tudi v okviru PEKP v obdobju 2021–2027 in so dostopne na spletni strani OU²⁵.

²⁴ Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta št. 2019/1937/EU z dne 23.10.2019.

²⁵ https://www.eu-skladi.si/sl/dokumenti/navodila/smernice-ou-za-opredelitev-odm_podpisane.pdf

Ugotovitve

Veljavni predpisi v glavnem predstavljajo ustrezen okvir, vendar je razkorak med teorijo (kar je prav, zakonito) in prakso (kar nekomu ali določeni skupini v dani situaciji bolj ustreza ali koristi) v Sloveniji še vedno velik. Da bo ta razkorak manjši je treba zgotoviti bolj dosledno upoštevanje predpisov v praksi, krepiti vlogo in pomen integritete kot spoštovane vrednote, krepiti občutljivost zaposlenih na to, da so kršitve integritete nekaj slabega in zahtevati odgovornost za kršitve integritete.

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

Kulturo preprečevanja goljufij in korupcije, ki je ključna za odvrčanje morebitnih goljufov od njihovih namer in prispeva k večji osveščenosti in zavezanosti osebja k boju proti goljufijam, je zato treba **nenehno krepiti**. Vodstvo OU se je k vzdrževanju visokih pravnih, etičnih in moralnih standardov na področju boja proti goljufijam in k ničelni toleranci do goljufij že zavezalo. Uresničevanje te zaveze OU pričakuje od vseh zaposlenih in tudi od vseh drugih udeležencev, ki so vključeni v izvajanje EKP 2021–2027. OU bo za krepitev etične kulture preprečevanja goljufij in korupcije nadaljeval z že vpeljanimi ustreznimi preventivnimi ukrepi kot je strokovno usposabljanje zaposlenih. V okviru usposabljanj je treba večji poudarek nameniti zaščiti finančnih interesov EU in vsebinam, ki se na področju EKP v praksi ne izvajajo zadostno. Za uspešen boj proti goljufijam in korupciji je treba usposabljati tako vodstveni kader kot tudi zaposlene, ki neposredno in posredno sodelujejo v okviru PEKP.

Register tveganj MKRR pripravlja letno, v njem pa vodje posameznih notranje organizacijskih enot definirajo različna tveganja. V Registru tveganj so tveganja sicer zaznana, vendar so na področju goljufij nekoliko pomanjkljiva.

Ukrepi

1. Priprava in redno posodabljanje Registra tveganj MKRR, z upoštevanjem dejavnikov tveganja goljufij (imenovanje skrbnika registra tveganj).
2. Priprava in redno posodabljanje Načrta integritete MKRR (imenovanje delovne skupine in skrbnika načrta integritete).
3. Zagotoviti neodvisno in nepristransko preverjanje poslovanja ter svetovanje s strani Službe za notranjo revizijo, z namenom izboljšanja poslovanja na področju EKP. Zagotoviti zadostno število notranjih revizorjev.
4. Posodobitev Izjave vodstva OU o politiki boja proti goljufijam. Poziv drugim organom, vključenim v izvajanje EKP, k enakem ravnanju. Seznanitev zaposlenih, upravičencev in širše javnosti (objava Izjave na intranetu in na spletni strani OU).
5. Pregled potreb zaposlenih po dodatnem (bolj ciljno usmerjenem) usposabljanju na področju boja proti goljufijam in korupciji. Priprava predloga/načrta vsebin usposabljanj za zaposlene, vključene v izvajanje EKP.
6. Redno in sistematično strokovno usposabljanje zaposlenih na področju boja proti goljufijam in korupciji. V programe usposabljanja vključiti vsebine s področja etike in poklicne integritete; preprečevanja, odkrivanja in poročanja sumov goljufij in korupcije; zaščite prijaviteljev ipd.. Usposabljanja zaposlenih na MKRR - OU in drugih akterjev, vključenih v izvajanje EKP (PT/IT).
7. Opredelitev t. i. občutljivih delovnih mest na MKRR - OU in opredelitev ustreznih mehanizmov za obvladovanje tveganj za tovrstna delovna mesta. Poziv drugim organom, vključenim v izvajanje EKP, k enakem ravnanju.

Akcijski načrt v Prilogi 1 vsebuje ukrepe za dosego Cilja 1.

4.2.2. Cilj 2: Krepitev upravljanja s tveganji goljufij in zagotavljanje učinkovitega sistema upravljanja in nadzora

Okvir za izvajanje evropske kohezijske politike 2021–2027 je urejen z evropskimi in nacionalnimi pravnimi podlagami²⁶. Podrobno izvajanje nalog EKP, ki zajema načrtovanje, odločanje o podpori, spremljanje, poročanje, vrednotenje in preverjanje izvajanja, je na nacionalni ravni urejeno v Uredbi EKP, Opisu sistema upravljanja in nadzora²⁷, področnih navodilih OU²⁸ ter z informacijskima sistemoma OU e-MA2²⁹ in MFERAC. Navedeni dokumenti so objavljeni na spletni strani OU.

Navodila OU za načrtovanje, odločanje o podpori, spremljanje in poročanje o izvajanju evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2021–2027 vsebujejo zahtevo glede opredelitve posledic v primeru ugotovljenih resnih napak, nepravilnosti, goljufije ali kršitve pogodbenih obveznosti že v besedilu javnega razpisa/poziva (poglavje 2.1., točka k), zahtevo glede prepovedi dvojnega uveljavljanja stroškov in izdatkov, ki so že bili povrnjeni iz katerega koli drugega vira (poglavje 2.1., točka n) in besedilo pogodbe o sofinanciranju (z Državnim odvetništvom usklajen vzorec pogodbe o sofinanciranju je v Prilogi 5 teh navodil).

Navodila OU za izvajanje upravljalnih preverjanj in preverjanj opravljanja prenesenih nalog (NUP) podrobno urejajo izvajanje administrativnih preverjanj, preverjanj na kraju samem in preverjanj opravljanja prenesenih nalog posredniških teles. Upravljalna preverjanja temeljijo na oceni tveganja in so sorazmerna s predhodno in pisno ugotovljenim tveganjem. OU je za namen administrativnega preverjanja pripravil analizo tveganja na ravni programa in sprejel izhodišča, na podlagi katerih PT pripravijo metodologije za izvajanje administrativnih preverjanj, ob upoštevanju analize tveganj OU in lastnih specifičnih tveganj. Za namen preverjanj na kraju samem OU vsako leto opravi analizo tveganj, pripravi letni načrt izvajanja preverjanj na kraju samem in se s PT dogovori, katere operacije bo pregledalo posamezno PT in katere OU. OU in PT lahko na podlagi ocene ali lastne analize možnih tveganj (dodatno odkritih tveganj, preteklih izkušenj, priporočil nadzornih organov, prijav suma goljufij ipd.) določi še večji obseg preverjanj na kraju samem.

NUP vsebujejo poglavja tudi o kazalnikih goljufije, preverjanju nasprotja interesov in dvojnega financiranja. V prilogah teh navodil so kontrolni listi, ki vključujejo vprašanja v zvezi z navedenimi področji v okviru administrativnih preverjanj in preverjanj na kraju samem. Oseba, ki izvaja upravljalna preverjanja mora biti pri svojem delu pozorna na t. i. opozorilne znake goljufij oziroma kazalnike goljufij. OU v NUP napotuje na upoštevanje opozorilnih znakov goljufij pri izvajanju upravljalnih preverjanj in na ravnanje v primeru obstoja tovrstnih opozoril oziroma elementov, ki so po naravi nenavadni ali odstopajo od običajne prakse. V pomoč pri prepoznavi teh elementov je v prilogi NUP obsežen kontrolni seznam opozorilnih znakov goljufij, pripravljen na podlagi gradiv EK (OLAF). EK je namreč za države članice pripravila vrsto informacij s primeri opozorilnih znakov za morebitno goljufijo (ang. red flags)³⁰ na tveganih področjih in v različnih fazah izvajanja (javno naročanje, nasprotje interesov ipd.).

Z namenom okrepitve zaščite finančnih interesov EU je bil s spremembo Finančne uredbe 2018/1046/EU poseben poudarek namenjen tudi krepitvi pravil za preprečevanje nasprotja interesov. EK je v ta namen izdala Smernice o izogibanju in obvladovanju nasprotja interesov³¹. OU ima vzpostavljene postopke za preprečevanje nasprotja interesov. Kot preventivni ukrep se zahteva

²⁶ [Zakonodaja - Evropska sredstva](#)

²⁷ [Evropska sredstva - Evropska sredstva](#)

²⁸ [Navodila in smernice - Evropska sredstva](#)

²⁹ [IS e-MA2 - Evropska sredstva](#)

³⁰ Kot npr. Informativno obvestilo o kazalnikih goljufije za ESRR, ESS in KS (EK, COCOF 09/0003/00 z dne 18. 2. 2009);- Zbirka anonimiziranih primerov, Strukturni ukrepi (EK OLAF, 2011); Odkrivanje ponarejenih dokumentov na področju strukturnih ukrepov, Praktični vodnik za organe upravljanja (EK OLAF, 2013); Ugotavljanje navzkrižij interesov v postopkih za oddajo javnih naročil v zvezi s strukturnimi ukrepi, Praktični vodnik za vodstvene delavce (EK OLAF, 2013); Priročnik Vloga revizorjev držav članic pri preprečevanju in odkrivanju goljufij na področju evropskih strukturnih in investicijskih skladov, Izkušnje in praksa držav članic (EK OLAF, 2013); Ocena tveganja goljufije ter učinkoviti in sorazmerni ukrepi za preprečevanje goljufij (EK, EGESIF 14-0021-00 z dne 16.6.2014); Goljufije pri javnem naročanju, Zbirka opozoril in dobrih praks (EK, Ares (2017) 6254403 z dne 20.12.2017).

³¹ Smernice o izogibanju in obvladovanju nasprotja interesov v skladu s finančno uredbo (EK, 2021, C121701).

izjava o neobstoju/odsotnosti nasprotja interesov, npr. od novo zaposlenih in članov strokovnih komisij v fazi postopkov izbora operacij ali javnih naročil. OU v NUP opredeljuje tveganja povezana z nasprotjem interesov ter podaja usmeritve glede načina preverjanja izjav o neobstoju nasprotja interesov.

Uredba 2021/1060/EU določa t. i. omogočitvene pogoje, ki so predpogoj za uspešno in učinkovito izvajanje specifičnih ciljev PEKP. OU mora pri izbiri operacij zagotoviti, da so izbrane operacije, ki spadajo v področje uporabe omogočitvenega pogoja, skladne z ustreznimi strategijami in načrtovalnimi dokumenti, določenimi za izpolnitev tega omogočitvenega pogoja ter na izpolnjevanje omogočitvenih pogojev veže upravičenost izdatkov. Priloga III Uredbe 2021/1060/EU vsebuje štiri horizontalne omogočitvene pogoje, ki se uporabljajo za vse specifične cilje in merila, potrebna za oceno njihovega izpolnjevanja, med katerim sta tudi »Dejanska uporaba in izvajanje Listine o temeljnih pravicah« in »Izvajanje in uporaba Konvencije Združenih narodov o pravicah invalidov v skladu s Sklepom Sveta 2010/48/ES«. Način izvajanja, spremljanja in poročanja Odboru za spremljanje PEKP (tudi o primerih neskladnosti operacij) glede omenjenih dveh omogočitvenih pogojev v okviru PEKP 2021–2027, je podrobneje opredeljen v Postopkovniku OU za izvajanje Listine EU o temeljnih pravicah in Konvencije Združenih narodov o pravicah invalidov³².

Za okrepitev zaščite finančnih interesov EU pred nepravilnostmi, vključno z goljufijami mora OU, skladno z 69. členom Uredbe 2021/1060/EU za programsko obdobje 2021–2027 zbirati podatke o dejanskih lastnikih upravičenca oziroma prejemnika sredstev na način, ki zagotavlja učinkovit nadzor in revizijo, hkrati pa mora biti zbiranje in obdelava teh podatkov v skladu z veljavnimi pravili o varstvu osebnih podatkov.

OU akterjem evropske kohezijske politike priporoča tudi uporabo nacionalnih podatkovnih zbirk in orodij kot npr. AJPES, ERAR, EBONITETE, JODP, OPSI, informacijski sistem OU (e-MA2) v povezavi z nacionalnim informacijskim sistemom v državni upravi (MFERAC), ter drugih orodij za podatkovno rudarjenje kot npr. ARACHNE.

Arachne je integrirano orodje za podatkovno rudarjenje in obogatitev podatkov, ki ga je razvila EK za podporo organom upravljanja pri odkrivanju projektov, upravičencev, izvajalcev, s katerimi bi lahko bilo povezano tveganje, nasprotje interesov in nepravilnosti. Uporaba orodja Arachne, ki ga v boju proti goljufijam spodbujata tako EK kot ERS, lahko poveča učinkovitost izbiranja projektov in upravljalnih preverjanj ter dodatno okrepi ugotavljanje, preprečevanje in odkrivanje goljufij. Orodje zagotavlja dragocena opozorila o tveganjih, na podlagi katerih je treba okrepiti preverjanja projektov ali upravičencev. OU je že v programskem obdobju 2014–2020 vzpostavil vse pogoje za uporabo orodja in leta 2018 izdal Priporočilo za uporabo orodja Arachne, ki opredeljuje način dela z orodjem za OU, ministrstva v vlogi PT in izvajalska telesa. Priporočilo velja za vse udeležence, vključene v sistem upravljanja in nadzora tudi za PEKP 2021–2027. Skrbnik podatkovnega orodja je EK, na lokalni ravni pa je skrbnik OU.

OU in PT-ji morajo, skladno z Uredbo 2021/1060/EU, Evropski Komisiji poročati vse primere suma goljufije ali ugotovljene goljufije in druge nepravilnosti, ki presegajo 10.000,00 EUR in sicer preko sistema za upravljanje nepravilnosti (IMS), ki je del informacijskega sistema urada OLAF za boj proti goljufijam. Omenjena uredba govori tudi o izjemah, ko državam članicam ni treba obvestiti EK, vendar primeri sumov goljufij med te izjeme ne sodijo. Primere suma goljufije ali ugotovljenih goljufij je treba EK namreč prijaviti tudi če so bili rešeni pred potrditvijo z njimi povezanih odhodkov, saj gre za nepravilnost, ki **bi lahko** škodljivo vplivala na proračun EU, če ne bi bila odkrita. OU spremlja primere poročenih goljufij in sumov goljufij za vsa programska obdobja 2007–2013, 2014–2020 in 2021–2027.

³² https://evropskasredstva.si/app/uploads/2023/05/Postopkovnik_podpisana-verzija.pdf

Ugotovitve

Ni dovolj proaktivnega, strukturiranega in ciljno usmerjenega pristopa k upravljanju tveganj z goljufigami. Na področju evropske kohezijske politike bi moral biti poudarek pri samoocenitvi tveganj za goljufige na treh, s strani EK podanih, ključnih postopkih:

- izbira upravičencev,
- izvajanje in preverjanja operacij,
- potrjevanje in plačila.

Kljub temu, da je sistem v preteklih programskih obdobjih 2007–2013 in 2014–2020 deloval dobro in brez večjih pomanjkljivosti oziroma so bile te odpravljene v zadovoljivem obsegu, si bo OU še naprej prizadeval, da bodo zaposleni, vključeni v izvajanje EKP, ustrezno seznanjeni s postopki za odkrivanje in obravnavo (sumov) goljufig in korupcije, da bodo nepravilnosti, sume goljufig enotno obravnavali, uporabljali razpoložljive podatkovne zbirke in obstoječa ter nova orodja za podatkovno rudarjenje in da bodo seznanjeni z ugotovitvami in poročili nadzornih organov ter z vsebino gradiv s področja zaščite finančnih interesov EU, vključno z gradivi EK glede opozorilnih znakov za morebitno goljufigo (COCOF, COCOLAF, OLAF itd.).

Ukrepi

1. Pripraviti samooceno tveganja za goljufige v skladu s smernicami EK. Poziv drugim organom, vključenim v izvajanje EKP k enakemu ravnanju.
2. Redno in sistematično strokovno usposabljanje in ozaveščanje zaposlenih na področju boja proti goljufigam in korupciji. V programe usposabljanja vključiti vsebine s področja preprečevanja, odvrčanja, odkrivanja in poročanja sumov goljufig in korupcije ter vsebine glede uporabe obstoječih in novih orodij za podatkovno rudarjenje (npr. Arachne). Usposabljanja zaposlenih na MKRR - OU in drugih akterjev, vključenih v izvajanje EKP (PT/IT).
3. Krepiti izmenjavo izkušenj in dobrih praks pri upravljalnih preverjanjih s področja ocene oz. analize tveganj, odkrivanja nepravilnosti in ugotavljanja sumov goljufig ter prepoznavanja opozorilnih znakov goljufig (delavnice, izobraževanja, predstavitev primerov, svetovanje, delovna srečanja, kolegiji,...). Delovna srečanja zaposlenih na MKRR - OU in drugih akterjev, vključenih v izvajanje EKP (PT/IT).
4. Krepiti uporabo razpoložljivih, obstoječih in novih podatkovnih zbirk in orodij za podatkovno rudarjenje (kot npr. Arachne) v okviru upravljalnih preverjanj. Po potrebi posodobiti obstoječa priporočila in usmeritve OU glede uporabe orodja Arachne v okviru PEKP 2021–2027.
5. Preverjanje uporabe predpisanih kontrolnih vprašanj s področja tveganj goljufig na posredniških in izvajalskih telesih v okviru preverjanj prenesenih nalog.
6. Vključitev opozorilnih znakov goljufig Urada OLAF v vse segmente kontrol (priprava razpisov, izbor prijaviteljev, navodila OU/PT/IT ipd.) in v pripravo standardnih dokumentov (besedilo javnih razpisov/pozivov, pogodbe z izvajalci javnih naročil, priprava kontrolnikov pri OU/PT/IT itd.).
7. Vključitev opozorilnih znakov goljufig v analizo tveganj za izvedbo upravljalnih preverjanj ob upoštevanju izsledkov poročil o sumih goljufig in goljufigah na osnovi podatkov in znanj ter izkušenj iz preteklih programskih obdobj.
8. Vključitev usmeritev glede načina preverjanja nasprotja interesov, izpolnjevanja horizontalnih omogočitvenih pogojev (Listine o temeljnih pravicah in Konvencije o pravicah invalidov) v navodila OU oziroma kontrolne liste OU ter PT/IT.
9. Spremljanje podatkov o prejemnikih sredstev EU (objava na spletni strani OU) in o njihovih dejanskih lastnikih.

Akcijski načrt v Prilogi 1 vsebuje ukrepe za dosego Cilja 2.

4.2.3. Cilj 3: Krepitev mehanizmov za prijavo in poročanje sumov goljufij ter zaščito prijaviteljev

Nezakonite dejavnosti kot so goljufije in korupcija se na področju EKP lahko pojavijo kadarkoli, v različnih oblikah (npr. dvojno financiranje, nasprotje interesov, manipulacija razpisov, nenamenska poraba itd.) in pri katerem koli upravičencu. Če se jih ne obravnava (preprečuje, odkrije, preiskuje, preganja, sankcionira) lahko povzročijo resno škodo nacionalnemu in/ali evropskemu proračunu.

Prijave so osnovni in ključni vir informacij o obstoju goljufij in korupcije, ki omogočajo njihovo nadaljnje preiskovanje in pregon ter pomagajo preprečiti škodo javnemu interesu, ki bi sicer morda ostala neopažena.

Javni uslužbenci so skladno z 12. členom Kodeksa ravnanja javnih uslužbencev dolžni prijaviti sum goljufije pristojnim organom, skladno z zakonom in internimi postopki organizacije, v kolikor obstajajo.

Zakon o kazenskem postopku v 145. členu določa, da so vsi državni organi in organizacije z javnimi pooblastili dolžni naznaniti kazniva dejanja, za katera se storilec preganja po uradni dolžnosti, če so o njih obveščeni, ali če kako drugače zvedo zanje. Hkrati z ovadbo morajo le-ti navesti dokaze in poskrbeti, da se ohranijo sledovi kaznivega dejanja, na katerih ali s katerimi je bilo kaznivo dejanje storjeno, ter druga dokazila. Ovadba se poda državnemu tožilcu, lahko pa tudi policiji ali sodišču, ki sta ovadbo dolžna sprejeti in poslati pristojnemu državnemu tožilcu.

Vsi državni organi **imajo**, skladno z 24. členom Uredbe Sveta št. 2017/1939/EU³³ **dolžnost, da na Evropsko javno tožilstvo (EJT) brez nepotrebnega odlašanja poročajo o vsakem kaznivem ravnanju**, ki bi lahko spadalo v pristojnost EJT (prvi odstavek 24. člena Uredbe Sveta 2017/1939/EU).

Vsak posameznik lahko tudi **anonimno** poda prijavo ravnanja, za katerega verjame, da ima znake korupcije oziroma znake drugih kršitev, kaznivih dejanj in nepravilnosti, npr. na [KPK](#), na [UNP](#), preko državnega portala [e-UPRAVA](#) ali na [Policijo](#) itd.

Zakon o zaščiti prijaviteljev – žvižgačev (ZZPri), ki je stopil v veljavo februarja 2023, celovito in sistematično ureja področje prijav kršitev, zaznanih v delovnem okolju, in zaščito prijaviteljev pred povračilnimi ukrepi. S tem zakonom se je v slovenski pravni red prenesla evropska direktiva o zaščiti oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije³⁴, katere namen je z vzpostavitvijo učinkovitih, zaupnih in varnih kanalov za prijavo ter ukrepov za zaščito pred povračilnimi ukrepi, vzpodbuditi prijavitelje k prijavi ter javnemu razkritju nepravilnosti in kršitev, s tem pa zmanjšanje resne škode za javni interes. ZZPri med drugim določa vzpostavitev notranjih in zunanjih prijavnih poti v javnem in zasebnem sektorju z več kot 50 zaposlenimi in javno razkritje kršitev. MKRR je zavezanec za vzpostavitev notranje in zunanje prijavne poti. MKRR v vlogi OU je, skladno s 14. členom ZZPri, kot organ nadzora v skladu z nacionalnimi predpisi, ki urejajo porabo sredstev EKP, tudi organ za zunanjo prijavo.

Zakon nadalje določa, da bodo prijavitelji, ki bodo prijavili kršitve predpisov, za katere so izvedeli v okviru svojega delovnega okolja, **deležni zaščite** pred razkritjem njihove identitete in zaščite pred morebitnimi povračilnimi ukrepi, zlasti s strani delodajalcev ter namerava prijavitelju zagotoviti čim bolj celovito podporo in pomoč ter učinkovito sodno varstvo, začasno odredbo, brezplačno pravno pomoč, morebitno nadomestilo za brezposelnost in psihološko podporo.

³³ Uredba Sveta št. 2017/1939/EU o izvajanju okrepljenega sodelovanja v zvezi z ustanovitvijo Evropskega javnega tožilstva (EJT) z dne 12.10.2017.

³⁴ Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta št. 2019/1937/EU z dne 23.10.2019.

OU mora zagotoviti ustrezne ukrepe za odzivanje na goljufije, ki vključujejo jasne mehanizme za prijavo primerov suma goljufij in zaščito prijaviteljev ter jasne postopke za posredovanje zadev pristojnim preiskovalnim organom in organom kazenskega pregona. OU oziroma organ, ki odkrije morebitno nepravilnost, mora za odvracanje od goljufij sum goljufije nemudoma in sistematično sporočiti pristojnim preiskovalnim organom ali organom kazenskega pregona, ki so edini, ki lahko opredelijo naklep.

Ugotovitve

Zaposleni niso vedno oziroma niso dovolj seznanjeni s postopki za preprečevanje, odkrivanje in obravnavo sumov goljufij, dvomijo v uspešnost organov pregona, se bojijo povračilnih ukrepov nadrejenih (npr. odpovedi delovnega razmerja ali premestitve na slabše delovno mesto) in upravičencev, pritiskov javnosti itd.. Goljufije pomenijo najvišjo stopnjo nepravilnosti, ki jo je treba odpraviti z vračilom vseh dodeljenih sredstev. OU zagovarja ničelno toleranco do goljufij in korupcije.

Zaposleni na MKRR - OU oziroma tisti, ki z ministrstvom na področju EKP sodelujejo v okviru svoje dejavnosti, so pogosto prvi, ki se seznani s kršitvami predpisov, sumi goljufije, korupcije in so zato tudi v najboljšem položaju, da o tem obvestijo svoje nadrejene oziroma tiste pristojne organe, ki te kršitve lahko obravnavajo. Osebe, ki prijavijo kršitve predpisov (na MKRR - OU ali zunanjemu organu) ali obvestijo medije in razkrijejo informacije, ki so jih pridobile pri opravljanju dela (t. i. žvižgači), so ključne za varovanje javnega interesa in bistveno prispevajo k odkrivanju nepravilnosti in preprečevanju škode v javnem in zasebnem sektorju, zato je njihova **zaščita** izjemno pomemben dejavnik učinkovitega boja proti goljufijam in korupciji. Identiteto prijavitelja, ki je podal prijavo iz utemeljenega razloga in v dobri veri, ni dovoljeno razkriti nikomur brez njegovega izrecnega soglasja. Razkritje identitete prijavitelja pomeni kršitev delovne obveznosti. Prijavitelju je treba sistemsko zagotoviti, da zaradi prijave ne bo utrpel povračilnih ukrepov.

MKRR ima postopke in mehanizme za notranjo in zunanjo prijavo kršitev, nepravilnosti ter sumov goljufij že vzpostavljene. MKRR je na podlagi ZZPri sprejel Pravilnik o vzpostavitvi notranje poti za prijavo na MKRR, s katerim je vzpostavil ustrezne postopke za prijavo nepravilnosti ter sumov goljufij in korupcije. Vzpostavljene interne postopke in mehanizme za odzivanje na goljufije je treba v nadaljevanju posodobiti in nadgraditi, tudi skladno z ZZPri in priporočili revizijskega organa. Zagotoviti je treba tudi, da imajo dostop do zadev, povezanih s prijavo in obravnavo domnevne kršitve, suma goljufije, korupcije le za to pristojne osebe (npr. v informacijskem sistemu Krpan). O uvedenih spremembah je treba seznani vse zaposlene ter zagotoviti, da se postopki in mehanizmi dosledno in učinkovito izvajajo.

Ukrepi

1. Posodobitev internih pravil in postopkov za prijavo suma goljufivih ravnanj. Seznani tev zaposlenih o postopkih prijave kršitev oziroma sumov goljufij (objava na intranetu).
2. Vzpostavitev notranje prijavne poti na MKRR (kontaktni podatki za prejem prijav, imenovanje zaupnika, sprejem notranjega akta). Seznani tev zaposlenih na MKRR (objava na intranetu).
3. Vzpostavitev (enotne) zunanje prijavne poti na MKRR - OU (kontaktni podatki za prejem prijav, imenovanje uradne osebe za zunanjo prijavo, navodilo glede sprejema in obravnave zunanje prijave) in informiranje glede možnih prijavnih poti na druge pristojne nacionalne in evropske organe (EJT, OLAF). Seznani tev zaposlenih, upravičencev EKP in širše javnosti (objava na spletni strani OU).
4. Usposabljanje zaposlenih, zaupnikov, odgovornih oseb za obravnavo prijav glede izvajanja ZZPri in ustrezne zaščite prijaviteljev.
5. Priprava ukrepov za izboljšanje sistema upravljanja in nadzora na podlagi prejetih prijav na področju EKP. Obveščanje zaposlenih o rezultatih.

6. Seznanjanje zaposlenih s poročili nacionalnih in evropskih nadzornih organov.
7. Obveščanje vodij NOE na OU o sumih goljufij in goljufijah prijavljenih na OLAF v okviru PEKP 2021-2027. Analiza nepravilnosti/sumov goljufij/goljufij prijavljenih na OLAF za programsko obdobje 2014-2020.

Akcijski načrt v Prilogi 1 vsebuje ukrepe za doseg Cilja 3.

4.2.4. Cilj 4: Izboljšanje medsebojnega sodelovanja z organi pristojnimi za odkrivanje, preiskavo in pregon goljufij

Zakonodaja določa preiskovalne organe, organe pregona, pravosodne organe in jim predpisuje pristojnosti in postopke ravnanj. OU pri preprečevanju, odvratanju, odkrivanju in poročanju na področju boja proti goljufijam sodeluje z vsemi relevantnimi deležniki, ki so vključeni v izvajanje EKP. OU z organi, pristojnimi za odkrivanje, preiskavo in pregon goljufij in korupcije sodeluje, skladno s svojimi zakonsko določenimi dolžnostmi in pristojnostmi.

Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF), ki deluje kot notranja služba EK, izvaja neodvisne preiskave goljufij v zvezi s proračun EU ter razvija politiko EU za boj proti goljufijam, korupciji in drugim nezakonitim dejanjem, ki škodijo finančnim interesom EU. Njegove pristojnosti pri izvajanju preiskav določajo uredbe in sporazumi.

Za zagotovitev uspešnega sodelovanja in izmenjave informacij z uradom OLAF morajo države članice imenovati **Službo za usklajevanje (koordinacijo) boja proti goljufijam – AFCOS** (ang. Anti-Fraud Coordination Service)³⁵.

Vlada RS je leta 2002 za slovenski AFCOS določila **Urad za nadzor proračuna (UNP)** in ustanovila medresorsko delovno skupino za sodelovanje z OLAF. UNP v vlogi **nacionalne kontaktne točke za sodelovanje z OLAF** in za medresorsko delovno skupino AFCOS z namenom zaščite finančnih interesov EU, sodeluje z uradom OLAF ter usmerja in seznaja nacionalne organe, odgovorne za upravljanje s sredstvi EU, o obveznostih in postopkih, ki jih morajo v zvezi z zaščito finančnih interesov upoštevati³⁶.

V okviru medresorske delovne skupine za sodelovanje z OLAF se z namenom izmenjave izkušenj in informacij srečujejo predstavniki različnih nacionalnih institucij, ki so, vsak na svojem delovnem področju, odgovorni za odkrivanje, preprečevanje in sankcioniranje goljufij, korupcije in drugih nezakonitih dejanj, ki škodijo finančnim interesom EU. Člani te skupine so predstavniki Vrhovnega državnega tožilstva, Ministrstva za pravosodje, Ministrstva za notranje zadeve (Uprave kriminalistične policije), Ministrstva za finance (Urada za preprečevanje pranja denarja, Finančne uprave RS, Urada za nadzor proračuna), Komisije za preprečevanje korupcije, Agencije RS za kmetijske trge in razvoj podeželja in tudi MKRR v vlogi OU.

Za boj proti goljufijam in zaščito finančnih interesov EU je zelo pomembna ustanovitev **Evropskega javnega tožilstva (EJT)**³⁷. EJT je neodvisen organ EU, pristojen za **preiskovanje, pregon in obtožbe v primeru kaznivih dejanj zoper finančne interese EU**, kar med drugim vključuje: goljufije, korupcijo, pranje denarja, čezmejne goljufije na področju DDV. Izvaja čezmejne preiskave goljufij v zvezi s sredstvi EU, višjimi od 10 000 EUR, ali čezmejnih primerov goljufij na področju DDV, pri katerih je povzročeno več kot 10 milijonov EUR škode.

EJT je začelo operativno delovati 1. junija 2021. Deluje kot enoten urad, organiziran na centralni (EU) in decentralizirani (nacionalni) ravni. Centralno raven s sedežem v Luksemburgu sestavlja

³⁵ 325. člen PDEU in 3 (4). člen Uredbe št. 883/2013/EU.

³⁶ <https://www.gov.si/drzavni-organi/organi-v-sestavil/urad-za-nadzor-proracuna/o-uradu/zascita-financnih-interesov-eu-evropski-urad-za-boj-proti-goljufijam/>

³⁷ Evropsko javno tožilstvo, angleško European Public Prosecutor's Office (EPPO) je bilo ustanovljeno na podlagi Uredbe Sveta EU 2017/1939 z dne 12. oktobra 2017 o izvajanju okrepljenega sodelovanja v zvezi z ustanovitvijo Evropskega javnega tožilstva.

kolegij, ki vključuje evropskega glavnega tožilca in 22 evropskih tožilcev, tj. enega na sodelujočo državo. Decentralizirana raven EJT je vključena v pravosodni sistem vsake sodelujoče države EU in jo sestavljata vsaj dva evropska delegirana tožilca. Preiskave in pregon v imenu EJT v prvi vrsti izvajajo evropski delegirani tožilci, ki delujejo vsak v svoji državi, kjer nato tudi zastopajo obtožbe pred domačimi sodišči. EJT tesno sodeluje z nacionalnimi organi kazenskega pregona, pa tudi z drugimi organi, kot so Eurojust³⁸ in Europol³⁹ ter urad OLAF.

V Sloveniji je EJT zaradi političnih težav pri imenovanju dveh evropskih delegiranih tožilcev pričel delovati z zamudo, decembra 2021. Evropska delegirana tožilca, ki delujeta v okviru Urada evropskega delegiranega tožilca v Ljubljani, sta pristojna za celotno Slovenijo.

Vsak državni organ **mora** v skladu z zakonodajo **brez nepotrebnega odlašanja poročati EJT** o vsakem kaznivem ravnanju, v zvezi s katerim lahko EJT izvaja svojo pristojnost (prvi odstavek 24. člena Uredbe Sveta 2017/1939/EU).

Na področju evropske kohezijske politike je poročanje (tudi na OLAF) o odkritih nepravilnostih, sumih goljufij in goljufijah podrobneje urejeno z Uredbo 2021/1060/EU, Finančno uredbo 2018/1046/EU, Direktivo 2017/1371/EU, Priročnikom EK o poročanju o nepravilnostih na področju deljenega upravljanja 2017⁴⁰, Usmeritvami MF UNP (AFCOS) za poročanje o nepravilnostih ter Navodili OU za poročanje in spremljanje nepravilnosti s sredstvi evropske kohezijske politike.

Ugotovitve

Uspešen boj proti goljufijam in korupciji je odvisen predvsem od **medsebojnega prizadevanja, usklajevanja in aktivnega sodelovanja vseh nacionalnih in evropskih organov**, ki so na področju EKP odgovorni za zaščito finančnih interesov EU.

Slovenija je ena izmed držav članic EU, ki nacionalne strategije za boj proti goljufijam, ki jo priporoča EK, še ni sprejela. OU je mnenja, da bi priprava in sprejem nacionalne strategije, v kateri bi bili zajeti celoviti ukrepi za boj proti goljufijam na nacionalni ravni in kjer bi bilo podrobneje opredeljeno medsebojno sodelovanje vseh pristojnih institucij, katerih naloge se nanašajo na izplačevanje javnih (nacionalnih in evropskih) sredstev, bistveno in celovito prispevala k zaščiti javnih sredstev. Trenutno namreč vsaka posamezna institucija, vključena v izvajanje EKP, v boju proti goljufijam upošteva bodisi Strategijo OU ali pa pripravlja svoje ločene strategije, v okviru katerih se aktivnosti, sicer s skupnim ciljem zaščite finančnih interesov, namesto celovito izvajajo parcialno.

Osnovno sodelovanje v boju proti goljufijam in korupciji med institucijami, ki izvajajo evropsko kohezijsko politiko, preiskovalnimi organi, organi kazenskega pregona, pravosodnimi organi že obstaja. Preiskovanje, odpravljanje in pregon goljufij in korupcije OU odstopa v reševanje pristojnim nacionalnim organom kot so policija, državno tožilstvo, Nacionalni preiskovalni urad, KPK, s katerimi sodeluje skladno s svojimi zakonsko določenimi obveznostmi in pristojnostmi.

OU na področju zaščite finančnih interesov EU v okviru EKP redno sodeluje z revizijskim organom, organom za računovodenje, nacionalnim AFCOS (UNP) ter posredniškimi in izvajalskimi telesi. Vzpostavljeno pa je tudi sodelovanje z Uradom RS za okrevanje in odpornost (URSOO).

Ugotavljamo, da je treba medsebojno sodelovanje med ključnimi nacionalnimi in evropskimi organi na področju boja proti goljufijam v okviru EKP še okrepiti. Na tem področju manjka več usmerjenih izobraževanj in usposabljanj, praktičnih delavnic, izmenjav izkušenj in deljenja najboljših praks, predstavitev primerov ipd.

Ukrepi

1. Sodelovanje OU pri pripravi Nacionalne strategije za boj proti goljufijam.

³⁸ Agencija EU za pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah (Eurojust)

³⁹ Agencija EU za sodelovanje na področju preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj (Europol)

⁴⁰ Priročnik o poročanju o nepravilnostih na področju deljenega upravljanja 2017 (EK, Ares (2017) 5692256 z dne 21.11.2017)

2. Krepitev sodelovanja na področju zaščite finančnih interesov EU oz. boja proti goljufijam, zlasti v zvezi z izmenjavo znanja o vzorcih goljufij med pristojnimi nacionalnimi organi (npr. RSRŠ, AFCOS, KPK, RO UNP, OR, URŠOO itd.) in akterji, vključenimi v izvajanje EKP.
3. Krepitev izmenjave izkušenj med nacionalnimi organi in evropskimi partnerji (uradom OLAF, pristojnimi generalnimi direktorati Komisije, drugimi državami članicami).
4. Izmenjava izkušenj, dobrih praks in udeležba na izobraževanjih, ki jih za države članice organizira EK (OLAF na področju boja proti goljufijam).
5. Krepitev sodelovanja med preiskovalnimi organi, organi kazenskega pregona, pravosodnimi organi (npr. Policija, NPU, KPK, DODV itd.) z akterji, vključenimi v izvajanje EKP (delavnice, izobraževanja, izmenjava izkušenj, predstavitev primerov, strokovna pomoč, svetovanje, delovna srečanja...).
6. Sodelovanje z neodvisnim organom EJ, pristojnim za preiskovanje, pregon in obtožbe v primeru kaznivih dejanj zoper finančne interese EU (poročanje sumov kaznivih dejanj, delavnice, izobraževanja, izmenjava informacij, strokovna pomoč, svetovanje, delovna srečanja...).

Akcijski načrt v Prilogi 1 vsebuje ukrepe za doseg cilja 4.

5. AKCIJSKI NAČRT

Akcijski načrt je sestavni del Strategije OU za boj proti goljufijam za programsko obdobje 2021–2027 in se nahaja v Prilogi 1. Opredeljuje ukrepe, stopnjo tveganja za doseg cilja, dodeljuje odgovornosti in določa roke ter kazalnike, s katerimi se meri napredek pri doseganju zastavljenih ciljev. Kazalniki predstavljajo osnovo za poročanje o napredku. Roki so določeni glede na raven prednosti.

6. SPREMLJANJE IN POROČANJE

OU bo izvajanje Strategije in akcijskega načrta spremljal na letni ravni. Vsako leto do 31. marca se pripravi posodobljen akcijski načrt in poročilo vodstvu, kjer se navede realizacijo ukrepov za preteklo leto (obdobje poročanja je od 1.1.do 31.12.). Prvo poročanje se začne marca 2024 za leto 2023.

Merila za presojo uspešnosti izvajanja ukrepov in doseganja ciljev so določena tako, da se ugotovi:

- do katere mere rezultati izvajanja strategije ustrezajo načrtovanim rezultatom, določenim v času priprave strategije
- do katere mere so bile izvedene dejavnosti in spoštovani roki iz akcijskega načrta.

Strategija se lahko sproti in po potrebi posodablja in spreminja, skladno s spremembami, ki so se zgodile med njenim izvajanjem. Posodabljanje strategije lahko privede do:

- ponovne proučitve ciljev (uvredbe novih ali prilagajanja obstoječih),
- ponovne proučitve ukrepov (uvredbe novih ali prilagajanja obstoječih),
- posodabljanja rokov,
- prilagajanja kazalnikov,
- pregleda pristojnih služb (NOE).

Organ upravljanja meni, da je s to strategijo zagotovil učinkovit in uspešen okvir ter sorazmerne ukrepe na področju upravljanja z nepravilnostmi, sumi goljufij in goljufijami, za vse primere, ki so se in se še bodo odkrili med izvajanjem PEKP 2021-2027.

7. UPORABNE POVEZAVE

Organ upravljanja (OU)

<https://evropskasredstva.si/evropska-kohezijska-politika/>

Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF)

https://anti-fraud.ec.europa.eu/index_sl

Evropsko javno tožilstvo (EJT)

<https://www.eppo.europa.eu/sl>

Evropsko računsko sodišče (ERS)

<https://www.eca.europa.eu/sl>

Računsko sodišče RS (RSRS)

<https://www.rs-rs.si/>

Urad za nadzor proračuna (UNP)

<https://www.gov.si/drzavni-organi/organi-v-sestavi/urad-za-nadzor-proracuna/>

Nacionalni AFCOS (UNP)

<https://www.gov.si/drzavni-organi/organi-v-sestavi/urad-za-nadzor-proracuna/o-uradu/zascita-financnih-interesov-eu-evropski-urada-za-boj-proti-goljufijam/>

Komisija za preprečevanje korupcije (KPK)

<https://www.kpk-rs.si/>

Transparency International Slovenija (TI Slovenija)

<https://www.transparency.si/>

Urad RS za okrevanje in odpornost (URSOO)

<https://www.gov.si/zbirke/projekti-in-programi/nacrt-za-okrevanje-in-odpornost/dokumenti/zascita-financnih-interesov-evropske-unije/>

8. PRILOGE

8.1. Priloga 1 - AKCIJSKI NAČRT

8.1. Priloga 1 - AKCIJSKI NAČRT

CILJI / Ukrepi		KAZALNIK	PRISTOJNA SLUŽBA / Sodelujoči	ROK (zaključek aktivnosti)	OCENA TVEGANJA	REALIZACIJA
CILJ 1: Krepitev etične kulture preprečevanja goljufij in korupcije						
1.	Priprava in redno posodabljanje Registra tveganj MKRR, z upoštevanjem dejavnikov tveganja goljufij.	Posodobitev registra tveganj (1) (1x letno)	Sekretariat MKRR / NOE na MKRR, OU	tekoče	srednje	
	Imenovanje skrbnika registra tveganj.	Sklep o imenovanju (1)				
2.	Priprava in redno posodabljanje Načrta integritete MKRR.	Posodobitev načrta integritete in objava (1) (1x letno)	Sekretariat MKRR / NOE na MKRR, OU	tekoče	srednje	
	Imenovanje delovne skupine in skrbnika načrta integritete.	Sklep o imenovanju (1)				
3.	Zagotoviti neodvisno in nepristransko preverjanje poslovanja ter svetovanje Službe za notranjo revizijo, z namenom izboljšanja poslovanja na področju EKP.	Izvajanje funkcije notranjega revidiranja, skladno z letnim načrtom	Služba za notranjo revizijo / NOE na MKRR, OU	tekoče	srednje	
	Zagotoviti zadostno število notranjih revizorjev.	Število notranjih revizorjev za izvajanje dolgoročnega načrta	Predstojnik MKRR			
4.	Posodobitev Izjave vodstva OU o politiki boja proti goljufijam.	Izjava vodstva OU (1)	Vodstvo OU / SU	december 2023	nizko	
	Poziv drugim organom, vključenim v izvajanje EKP, k enakem ravnanju.	Poziv organom (1)				
	Seznanitev zaposlenih, upravičencev in širše javnosti	Objava Izjave na intranetu (1) in na spletni strani OU (1)				
5.	Pregled potreb zaposlenih po dodatnem (bolj ciljno usmerjenem) usposabljanju na področju boja proti goljufijam in korupciji ter priprava predloga/načrta usposabljanj za zaposlene, vključene v izvajanje EKP.	Pregled potreb po usposabljanju in predlog/načrt vsebin usposabljanj za zaposlene, vključene v izvajanje EKP (glede na zaznane potrebe oz. probleme/dileme v praksi) (1x letno)	OU / SU, vodje NOE na OU, PT, IT	tekoče	nizko	
6.	Redno in sistematično strokovno usposabljanje zaposlenih na področju boja proti goljufijam in korupciji. V programe usposabljanja vključiti vsebine s področja etike in poklicne	Izvedena usposabljanja	OU/ Zaposleni na MKRR-OU/PT/IT	tekoče	srednje	

	integritete; preprečevanja, odkrivanja in poročanja sumov goljufij in korupcije; zaščite prijaviteljev ipd.. Usposabljanja zaposlenih na MKRR - OU in drugih akterjev, vključenih v izvajanje EKP (PT/IT).					
7.	Opredelitev t. i. občutljivih delovnih mest na MKRR - OU in opredelitev ustreznih mehanizmov za obvladovanje tveganj za tovrstna delovna mesta.	Sklep o določitvi občutljivih delovnih mest (po potrebi)	Sekretariat MKRR, Služba za kadrovske zadeve / vodje NOE na OU	tekoče	srednje	
	Poziv drugim organom, vključenim v izvajanje EKP, k enakem ravnanju.	Poziv organom (1)	OU - SU			
CILJ 2: Krepitev upravljanja s tveganji goljufij in zagotavljanje učinkovitega sistema upravljanja in nadzora						
1.	Pripraviti samooceno tveganja za goljufije v skladu s smernicami EK.	Samoocena tveganja (1) (1x na dve leti)	OU in PT	december 2024	srednje	
	Poziv drugim organom, vključenim v izvajanje EKP k enakemu ravnanju.	Poziv organom (1)	OU - SU			
2.	Redno in sistematično strokovno usposabljanje in ozaveščanje zaposlenih na področju boja proti goljufijam in korupciji. V programe usposabljanja vključiti vsebine s področja preprečevanja, odvracanja, odkrivanja in poročanja sumov goljufij in korupcije ter vsebine glede uporabe obstoječih in novih orodij za podatkovno rudarjenje (npr. Arachne), Usposabljanja zaposlenih na MKRR - OU in drugih akterjev, vključenih v izvajanje EKP (PT/IT).	Izvedena usposabljanja	OU in PT/IT	tekoče	nizko	
3.	Krepiti izmenjavo izkušenj in dobrih praks pri upravljalnih preverjanjih s področja ocene oz. analize tveganj, odkrivanja nepravilnosti in ugotavljanja sumov goljufij ter prepoznavanja opozorilnih znakov goljufij (delavnice, izobraževanja, predstavitev primerov, svetovanje, delovna srečanja, kolegiji,...). Delovna srečanja zaposlenih na MKRR - OU in drugih akterjev, vključenih v izvajanje EKP (PT/IT).	Izvedene delavnice, srečanja, kolegiji, delovni sestanki	OU - Oddelek za kontrolo OU / vodje NOE na OU	tekoče	srednje	
4.	Krepiti uporabo razpoložljivih, obstoječih in novih podatkovnih zbirk in orodij za podatkovno rudarjenje (kot npr. Arachne) v okviru upravljalnih preverjanj. Po potrebi posodobiti obstoječa priporočila in usmeritve OU glede uporabe orodja Arachne v okviru PEKP 2021-2027.	Spremljanje števila uporabnikov	OU	tekoče	nizko	
5.	Preverjanje uporabe predpisanih kontrolnih vprašanj s področja tveganj goljufij na posredniških in izvajalskih telesih v okviru preverjanj prenesenih nalog.	Izvedeno preverjanje prenesenih nalog pri PT/IT (1x letno)	OU - Oddelek za kontrolo OU	tekoče	nizko	

6.	Vključitev opozorilnih znakov goljufij Urada OLAF v vse segmente kontrol (priprava razpisov, izbor prijaviteljev, navodila OU/PT/IT ipd.) in v pripravo standardnih dokumentov (besedilo javnih razpisov/pozivov, pogodbe z izvajalci javnih naročil, priprava kontrolnikov pri OU/PT/IT itd.).	Priprava kontrolnikov in standardne dokumentacije	OU	tekoče	nizko	
7.	Vključitev opozorilnih znakov goljufij v analizo tveganj za izvedbo upravljalnih preverjanj ob upoštevanju izsledkov poročil o sumih goljufij in goljufijah na osnovi podatkov in znanj ter izkušenj iz preteklih programskih obdobj.	Izvedena letna analiza tveganj za PKS	OU - Oddelek za kontrolo OU	tekoče	nizko	
8.	Vključitev usmeritev glede načina preverjanja nasprotja interesov, izpolnjevanja horizontalnih omogočitvenih pogojev (Listine o temeljnih pravicah in Konvencije o pravicah invalidov) v navodila OU oziroma kontrolne liste OU ter PT/IT.	Priprava navodil OU oz. priprava usmeritev, kontrolnikov in standardne dokumentacije	OU	tekoče	nizko	
9.	Spremljanje podatkov o prejemnikih sredstev EU (objava na spletni strani OU) in o njihovih dejanskih lastnikih.	Objava prejemnikov sredstev na spletni strani OU in dostop do podatkov o njihovih dejanskih lastnikih	OU	tekoče	srednje	

CILJ 3: Krepitev mehanizmov za prijavo in poročanje sumov goljufij ter zaščito prijaviteljev

1.	Posodobitev internih pravil in postopkov za prijavo suma goljufivih ravnanj.	Posodobitev internih pravil, postopkov za prijavo suma goljufij (1)	OU / SU, vodje NOE na OU	december 2023	nizko	
	Seznanitev zaposlenih o postopkih prijave kršitev oziroma sumov goljufij.	Objava internih pravil na intranetu (1)				
2.	Vzpostavitev notranje prijave poti na MKRR (kontaktni podatki za prejem prijav, imenovanje zaupnika, sprejem notranjega akta).	Vzpostavitev notranje prijave poti na MKRR (1)	Sekretariat MKRR	junij 2023	srednje	
		Sprejem notranjega akta (1)				
	Seznanitev zaposlenih na MKRR.	Objava na intranetu (1)				
3.	Vzpostavitev (enotne) zunanje prijave poti na MKRR - OU (kontaktni podatki za prejem prijav, imenovanje uradne osebe za zunanjo prijavo, navodilo glede sprejema in obravnave zunanje prijave) in informiranje glede možnih prijavnih poti na druge pristojne nacionalne in evropske organe (EJT, OLAF).	Vzpostavitev zunanje prijave poti na MKRR - OU (1)	Sekretariat MKRR, OU	december 2024	srednje	
	Seznanitev zaposlenih, upravičencev EKP in širše javnosti	Objava na intranetu (1) in na spletni strani OU (1).				
4.	Usposabljanje zaposlenih, zaupnikov, odgovornih oseb na MKRR za obravnavo prijav glede izvajanja ZZPri in ustrezne zaščite prijaviteljev.	Izvedena usposabljanja	Sekretariat MKRR, OU	tekoče	srednje	

5.	Priprava ukrepov za izboljšanje sistema upravljanja in nadzora na podlagi prejetih prijav na področju EKP. Obveščanje zaposlenih o rezultatih.	Predlog ukrepov na podlagi št. prijav	OU	tekoče	nizko	
6.	Seznanjanje zaposlenih s poročili nacionalnih in evropskih nadzornih organov.	Obvestila vodjem NOE na OU	OU - SU	tekoče	nizko	
7.	Obveščanje vodij NOE na OU o sumih goljufij in goljufijah prijavljenih na OLAF v okviru PEKP 2021-2027.	Obvestila vodjem NOE na OU	OU - SU	tekoče	nizko	
	Analiza nepravilnosti/sumov goljufij/goljufij prijavljenih na OLAF za programsko obdobje 2014-2020. Priprava ocene ponavljajočih se tveganj goljufij.	Ocena tveganj goljufij na podlagi analize nepravilnosti/ sumov goljufij/ goljufij prijavljenih na OLAF 2014-2020 (1)		december 2024		
CILJ 4: Izboljšanje medsebojnega sodelovanja z organi pristojnimi za odkrivanje, preiskavo in pregon goljufij in korupcije						
1.	Sodelovanje OU pri pripravi Nacionalne strategije za boj proti goljufijam.	Nacionalna strategija za boj proti goljufijam	Vlada RS	ni podatka	visoko	
2.	Krepitev sodelovanja na področju zaščite finančnih interesov EU oz. boja proti goljufijam, zlasti v zvezi z izmenjavo znanja o vzorcih goljufij med pristojnimi nacionalnimi organi (npr. RSRs, AFCOS, KPK, RO UNP, OR, URsOO itd) in akterji, vključenimi v izvajanje EKP.	Redno sodelovanje	OU in druge institucije SU (v sodelovanju z nacionalnim AFCOS)	tekoče	srednje	
3.	Krepitev izmenjave izkušenj med nacionalnimi organi in evropskimi partnerji (uradom OLAF, pristojnimi generalnimi direktorati Komisije, drugimi državami članicami).	Redno sodelovanje	OU in druge institucije	tekoče	srednje	
4.	Izmenjava izkušenj, dobrih praks in udeležba na izobraževanjih, ki jih za države članice organizira EK (OLAF na področju boja proti goljufijam).	Izvedena usposabljanja (vsaj 2 x letno)	OU in EK / SU	tekoče	srednje	
5.	Krepitev sodelovanja med preiskovalnimi organi, organi kazenskega pregona, pravosodnimi organi (npr. Policija, NPU, KPK, DODV itd.) z akterji, vključenimi v izvajanje EKP (delavnice, izobraževanja, izmenjava izkušenj, predstavitve primerov, strokovna pomoč, svetovanje, delovna srečanja...).	Redno sodelovanje / pretok znanja/ strokovno tehnična pomoč med organi	OU in druge institucije	tekoče	srednje	
6.	Sodelovanje z neodvisnim organom EJT, pristojnim za preiskovanje, pregon in obtožbe v primeru kaznivih dejanj zoper finančne interese EU (poročanje sumov kaznivih dejanj, delavnice, izobraževanja, izmenjava informacij, strokovna pomoč, svetovanje, delovna srečanja...).	Redno sodelovanje	OU in EJT	tekoče	srednje	