



EVROPSKÁ UNIE
Fond soudržnosti
Operační program Technická pomoc



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR

Hodnocení Strategie pro boj s podvody a korupcí v rámci čerpání fondů SSR v období 2014 – 2020

Zpracoval:



ASTRA – Asociace pro transparentnost, z. s.

IČO: 056 41 632

Kontakt: Sokolovská 260/143 180 00 Praha 8, dufkova@astracr.cz

Manažerské shrnutí

ASTRA - Asociace pro transparentnost, z. s. předkládá dokument „Hodnocení Strategie pro boj s podvody a korupcí v rámci čerpání fondů SSR v období 2014 – 2020“ (dále jen Strategie) jako kvalitativní analýzu v rámci projektu Mapování rizik korupce v regionech v rámci Operačního programu Technická pomoc (reg.č.CZ.08.1.125/0.0/16_004/0000092).

Cílem této analýzy bylo vyhodnotit relevantnost Strategie v boji proti podvodům z hlediska obecných protikorupčních mechanismů, mezinárodních doporučení, národních metodik a porovnáním s riziky identifikovanými v oblasti korupce a podvodů v rámci programů a projektů spolufinancovaných EU.

Hodnocení Strategie pracuje s pojmem podvod, který zahrnuje jeho tři základní typy – korupci, zpronevěru aktiv a falšování výkazů. Zaměřuje se tedy na ty nesrovnalosti, které zahrnují úmysl.

Pro hodnocení Strategie byla zvolena metodika porovnání opatření v ní uvedených se zásadními pravidly, požadavky a doporučeními v oblasti boje proti korupci obecně a proti podvodům v programech a projektech spolufinancovaných EU. Jde především o vybrané metodické pokyny v rámci Jednotného metodického prostředí závazné pro všechny řídicí orgány a další subjekty implementace a resortní protikorupční programy. V rámci porovnání byl posouzen soulad či odlišnosti Strategie a těchto dokumentů z hlediska opatření pro boj proti podvodům a jejich nastavení. Nebyly analyzovány konkrétní případy podvodů. Hodnocení efektivity dopadů jednotlivých opatření bude realizováno až následně s vyšším pokrokem implementace ESIF.

Hodnocení se tedy zaměřilo na ověření, zda opatření Strategie reflektují mezinárodní a národní požadavky a zároveň, zda jsou tyto zapracovány do dokumentů, které specificky upravují implementaci ESI fondů. Současně byla shromážděna doporučení k případné aktualizaci Strategie či dalších dokumentů regulujících riziko podvodu v ESI fondech.

Na základě výše uvedeného posouzení byly formulovány následující hlavní závěry:

- 1) Opatření uvedená ve Strategii v zásadě pokrývají všechna hlavní rizika identifikovaná v rámci projektů financovaných z prostředků Evropské unie. Jde o rizika vztahující se k výběru projektu, kdy Strategie uvádí opatření spojená s předcházení a ověřováním nežádoucích vazeb či střetu zájmů a rizika spojená s realizací projektů.
- 2) Velmi pozitivně je třeba hodnotit důraz, který Strategie klade na posilování kultury odmítající podvodné jednání a nulovou toleranci podvodů.
- 3) Opatření jsou následně zohledněna v závazných metodických pokynech v rámci Jednotného metodického prostředí. Někdy jdou metodické pokyny nad rámec Strategie, v některých případech je tomu naopak, ale lze konstatovat, že zásadní rizikové oblasti oba nástroje pokrývají.

Zároveň byla formulována i doporučení, jejichž realizace by mohla přispět k minimalizaci podvodného jednání a snížení jeho dopadů v rámci ESIF. Jde o doporučení na úrovni Strategie, metodických pokynů i řídicích orgánů ve třech hlavních oblastech:

- 1) Zvyšování transparentnosti cestou včasného, otevřeného, přehledného a snadno dostupného zveřejňování informací o všech procesech realizovaných jednotlivými subjekty implementační struktury včetně informací o výběru a realizaci jednotlivých projektů.
- 2) Sdílení zkušeností s identifikací rizik podvodů i jejich řešením uvnitř implementační struktury i navenek.
- 3) Prosazování pravidel etických kodexů a jejich aktualizace dle potřeb subjektů implementační struktury, podpora motivace k oznámení podezření na podvodné jednání a ochrana oznamovatelů.

V návaznosti na realizaci projektů v minulém i současném programovém období je možné zvážit i možnost samostatně rozpracovat dvě oblasti s vysokým rizikem, a to veřejné zakázky a střet zájmů, resp. negativní dopad střetu zájmů v souvislosti s veřejným zadáváním, a to např. formou metodických návodů na základě řešení typických situací.

Obsah

Manažerské shrnutí.....	2
1. Úvod	5
2. Metodika	6
3. Porovnání Strategie s Vládní koncepcí boje s korupcí na léta 2015 – 2017	7
3.1. Střet zájmů, podjatost	8
3.2. Vlastnická struktura dodavatelů.....	8
3.3. Transparentnost a otevřený přístup k informacím	10
3.4. Ochrana oznamovatelů	11
4. Porovnání Strategie s Analýzou implementačního procesu operačních programů z pohledu korupčních rizik.....	12
5. Porovnání Strategie s požadavky Evropské komise.....	14
6. Porovnání Strategie s identifikovanými riziky podvodu v ESIF.....	16
7. Porovnání Strategie s vybranými metodickými pokyny v rámci koncepce Jednotného metodického prostředí.....	21
8. Porovnání Strategie s Národní strategií na ochranu finančních zájmů Evropské unie pro programové období 2014 – 2020.....	29
9. Porovnání Strategie s Resortními interními protikorupčními programy.....	31
10. Závěry a doporučení.....	33
11. Zdroje.....	39

1. Úvod

Hodnocení Strategie pro boj s podvody a korupcí v rámci čerpání fondů SSR v období 2014 – 2020 (dále jen Strategie)¹ je součástí projektu *Mapování rizik korupce v regionech*, který realizuje ASTRA – Asociace pro transparentnost, z. s. v rámci Operačního programu Technická pomoc (reg.č.CZ.08.1.125/0.0/16_004/0000092) v období 1. června 2017 – 15. prosince 2019.

Věcné zaměření projektu navazuje na jeden z očekávaných výsledků Dohody o partnerství. Měl by přispět k samotnému zhodnocení tématu korupce, ale současně také šířením výsledků a edukací na úrovni místních a regionálních samospráv pomoci snížit korupční příležitosti a jednání ve veřejné správě. Cílem projektu je zachytit současný stav a vnímání korupce cestou nástrojů hodnocení dopadů korupce a cíleného mapování dosavadních korupčních případů. Dále pak pomoci snižovat korupční příležitosti ve veřejné správě na regionální a místní úrovni (po plánovaných volbách do místních zastupitelstev) prostřednictvím edukace představitelů veřejné správy a podpory občanské participace.

Projekt vychází ze stávajících dat a zpracovává je kvantitativním i kvalitativním způsobem. Analýza Strategie je jedním z výchozích kroků, jehož cílem je vyhodnotit její relevantnost z hlediska obecných protikorupčních mechanismů, mezinárodních doporučení, národních metodik a především porovnáním s riziky identifikovanými v oblasti korupce a podvodů v rámci programů a projektů spolufinancovaných EU.

Strategie byla zpracována v roce 2013 za účelem formulovat cíle v oblasti řízení rizik podvodů a vytvořit soubor opatření na úrovni subjektů implementační struktury. Byla jedním ze základních vstupů pro naplnění Koncepce Jednotného metodického prostředí.

Strategie je zpracována výhradně pro potřeby subjektů implementační struktury na národní úrovni. Upravuje boj s podvody a korupcí a to ve všech oblastech řízení a implementace evropských fondů od přípravy operačních programů až po jejich uzavření. Vedle konkrétních opatření Strategie nastavuje rámcová pravidla (principy). Jejich dodržování významným způsobem napomáhá naplňovat hlavní cíl Strategie: nulová tolerance podvodů na všech úrovních, transparentnost, snižování administrativní zátěže, jasné a jednoduché postupy, efektivnost, účelnost a hospodárnost a omezování politických vlivů.

Záměrem při hodnocení Strategie je i posouzení možného dopadu navrhovaných opatření, identifikace dobré praxe a návrh na změnu postupů, jejich aktualizaci či doplnění.

¹ http://www.dotaceeu.cz/getmedia/6ea102ff-ff04-4d34-806f-886fbc109d6b/MMR_Strategie-proti-podvodum-SSR_FINAL3.pdf?ext=.pdf

2. Metodika

Pro hodnocení Strategie byla zvolena metodika porovnání opatření v ní uvedených se zásadními pravidly, požadavky a doporučeními v oblasti boje proti korupci obecně a proti podvodům v programech a projektech spolufinancovaných EU. Následně pak posouzení souladu s těmito dokumenty. Zároveň byly využity další materiály týkající se řízení rizik (viz Zdroje).

V rámci porovnání byl posouzen soulad či odlišnosti Strategie a těchto dokumentů a současně byla shromážděna doporučení k případné aktualizaci Strategie či dalších dokumentů regulujících riziko podvodu v ESI fondech. Hodnocení se tedy zaměřilo na ověření, zda doporučení Strategie reflektují mezinárodní a národní požadavky a zároveň, zda jsou následně zapracována do dokumentů, které upravují jednotlivé aspekty implementace ESI fondů. Jde o posouzení z hlediska věcného. Finanční dopady nebyly předmětem posouzení, i když lze předpokládat, že lepší fungování řízení rizik na všech úrovních implementační struktury výrazně přispěje ke zlepšení fungování celého systému tak, aby poskytované finance byly lépe a prospěšněji využity.

Zvolený přístup umožnil posoudit a rámcově zhodnotit pozitivní dopady uvedené ve Strategii na celý proces řízení rizik podvodů (s cílem minimalizace jejich dopadů). Zároveň také identifikovat oblasti, kde přetrvávají nedostatky, a navrhnout doporučení na další zlepšení na úrovni Strategie i dílčích opatření (v rámci metodických pokynů či dalších nástrojů na úrovni praxe jednotlivých řídicích orgánů).

Pro porovnání byly vybrány základní mezinárodní dokumenty. Ty stanovují základní rámec pro prevenci a detekci podvodů a následná nápravná opatření. S ohledem na to, že jde o pravidla nastavená pro všechny programy financované či spolufinancované z prostředků EU ve všech členských zemích, jsou navrhovaná opatření obecná s tím, že Evropská komise ukládá řídicím orgánům je rozpracovat v rámci národní regulace. Hodnocení Strategie se proto opírá především o posouzení shody s principy zakotvenými v základních národních dokumentech a pokynech. Následně pak byl posouzen i soulad opatření uváděných ve Strategii s dalšími materiály, které upravují čerpání prostředků EU v rámci ESI fondů. Jde především o vybrané metodické pokyny v rámci Jednotného metodického prostředí závazné pro všechny řídicí orgány a další subjekty implementace a resortní protikorupční programy.

Výše uvedené porovnání je spojeno se zhodnocením Strategie z hlediska nejrizikovějších oblastí identifikovaných z pohledu možných podvodů v předchozích programových obdobích. Především na základě zkušeností z programového období 2007 – 2013 Evropská komise doporučila, aby řídicí orgány přijaly aktivní a strukturovaný přístup k řízení rizika podvodu. Cílem by měla být aktivní a přiměřená opatření s využitím nákladově efektivních prostředků.

Dílčí závěry a doporučení jsou uvedeny pro každou část hodnocení. Tabulka ukazuje, kde je Strategie v plném souladu s relevantními pravidly a požadavky uvedenými v mezinárodních a národních dokumentech – zelená barva, kde není opatření zavedeno – barva červená a doporučení k dalšímu zlepšení – barva oranžová. Souhrnné závěry pro aktualizaci Strategie či doplnění metodických pokynů jsou zařazeny v závěru dokumentu.

Strategie vychází z metodika asociace certifikovaných vyšetřovatelů podvodů a pracuje s pojmem podvod, který zahrnuje jeho tři základní typy – korupci, zpronevěru aktiv a falšování výkazů. Zaměřuje se tedy na ty nesrovnalosti, které zahrnují úmysl. Zdá se proto nadbytečné hovořit o strategii pro boj s korupcí a podvody (korupce jako úmyslné jednání je v podvodu zahrnuta), protože ani Strategie ani jednotlivé Metodické pokyny tyto pojmy neoddělují a ani s nimi odlišně nepracují v rámci řízení rizik.

O korupci hovoří také pokyny Evropské komise Hodnocení rizika podvodu a účinná a přiměřená opatření proti podvodům, ale podrobněji ji nevymezují s tím, že korupce usnadňuje další typy podvodného chování. Protože pojem korupce není zcela jednoznačně definován a zahrnuje celou škálu úmyslného protiprávního jednání, je vhodnější používat pouze pojem podvod a při identifikaci rizik tak vycházet z konkrétních negativních projevů a zaměřit se na možná odhalení a eliminaci takových situací.

3. Porovnání Strategie s Vládní koncepcí boje s korupcí na léta 2015 – 2017

Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2015 – 2017 (dále jen Koncepce)² má za cíl definovat mantinely vládní politiky boje s korupcí, zejména stanovit účinné nástroje, formulovat základní obsah jednoletých akčních plánů pro boj s korupcí a vymežit jejich institucionální rámec. Byla schválena Usnesením vlády České republiky ze dne 15. prosince 2014 č. 1057³. Koncepce byla předložena v návaznosti na usnesení vlády ze dne 4. června 2014 č. 418⁴, jímž byl schválen dokument s názvem Základní směry boje s korupcí na vládní úrovni, a reflektuje rovněž platné mezinárodní závazky České republiky. Od roku 1999 je Koncepce v pořadí již pátým vládním protikorupčním strategickým materiálem. V každém z nich se konstatuje, že korupce představuje závažný celospolečenský problém, který negativně ovlivňuje fungování státu, podkopává důvěru občanů v demokratický právní stát a má nepříznivé dopady na ekonomiku. Bylo sice dosaženo dílčích úspěchů, které však nevedly ke změně společenské atmosféry ani subjektivního vnímání korupce v ČR⁵.

Koncepce se zaměřuje především na ústřední orgány státní správy a klade hlavní důraz na identifikaci korupčních rizik v jednotlivých oblastech činnosti veřejné správy, je tedy aplikovatelná i na problematiku řízení rizik na úrovni řídicích orgánů. Koncepce upozorňuje i na nesplněné mezinárodní závazky ČR například v oblasti střetu zájmů či ochraně oznamovatelů korupce.

² <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2015-2017/Vladni-koncepce-boje-s-korupci-na-leta-2015-az-2017.pdf>

³ <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2015-2017/Usneseni-vlady-ze-dne-15-prosince-2014-c--1057.pdf>

⁴ <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/VPRA9KXAGN3M>

⁵ Česká republika se v rámci „Indexu vnímání korupce 2016“ (CPI 2016) výrazně propadla a po loňském skoku na 37. místo ve světě se vrátila o 10 míst zpátky – na sdílenou 47. příčku. ČR dosáhla 55 bodů (ze sta možných) <https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/Corruption-Perceptions-Index-2016.pdf>




3.1. Střet zájmů, podjatost

Strategie uvádí opatření k předcházení vzniku nežádoucích vazeb či střetu zájmů a k pravidelnému prověřování jejich potenciální existence.

V této souvislosti je třeba doplnit, že Strategie (a také metodické pokyny) pracuje současně s pojmy střet zájmů a podjatost, což může být zavádějící při aplikaci opatření Strategie v praxi. Zatímco střet zájmů sám o sobě není protiprávní a jeho existence nemá (nemusí mít) přímý dopad na určitou etapu implementačního procesu programu a projektu, podjatost se týká především soudců, dalších justičních profesí a případně správních úředníků. Jejím důsledkem je vyloučení z dalšího působení v řízení. Pravidla musí být nastavena a dodržována tak, aby v případě podjatosti došlo k automatickému ukončení účasti v procesu hodnocení, kontrol apod. (viz kapitola – Porovnání Strategie s vybranými metodickými pokyny v rámci koncepce Jednotného metodického prostředí).

Střet zájmů se může vyskytnout ve všech procesech od přípravy výzvy až po dokončení realizace a kontroly projektů u všech zapojených pracovníků implementační struktury. Skutečnost, že se pracovník nachází ve střetu zájmů, nemá přímý dopad na čerpání prostředků z ESI fondů (realizaci výzev a projektů), je však jedním z významných rizikových faktorů. Bylo by proto vhodné v metodických pokynech věnovat větší pozornost negativním dopadům střetu zájmů a preventivním nástrojům pro omezení výskytu střetu zájmů (např. zavedení postupů týkajících se prohlášení o neexistenci střetu zájmů, opatření, které je třeba přijmout, je-li zjištěno riziko střetu zájmů nebo je-li střet zájmů oznámen/zjištěn, využití informací od oznamovatelů apod.). **Zároveň by bylo vhodné pojmenovat rizikové oblasti výskytu střetu zájmu, jejich indikátory a sdílet dobrou praxi na konkrétních případech odhalování střetu zájmu včetně následného postupu při jejich řešení. Zejména je důležité věnovat pozornost rizikové oblasti zadávání veřejných zakázek (propojení zpracovatele dokumentace a dodavatele či hodnotitele).**

Opatření k minimalizaci negativního dopadu střetu zájmů:

Opatření k předcházení vzniku nežádoucích vazeb či střetu zájmů	
Pravidelné ověřování existence potenciálních střetů zájmů	
Větší pozornost negativním dopadům střetů zájmů (konkrétní příklady, případy dobré praxe jejich řešení)	

3.2. Vlastnická struktura dodavatelů






Koncepce uvádí jako jednu z priorit oblast vlastnické struktury dodavatelů. Snahou je zavádět taková opatření, která zajistí transparentnost vlastnictví i u společností s akciemi na jméno a umožní oprávněným státním orgánům zjistit majitele akcií společnosti po celou dobu

její existence. Informace o vlastnické struktuře by měly být zpřístupněny veřejnosti. V této souvislosti Strategie uvádí opatření k prověřování žadatelů o dotace z hlediska jejich dřívějšího zapojení do praktik podvodného jednání. Jako jeden z možných nástrojů je zmíněno i prověřování čestných prohlášení.

Bylo by možné doplnit i prověřování skutečné vlastnické struktury uchazečů o veřejné zakázky. Toto opatření však naráží na neexistenci vhodných a uživatelsky přívětivých (dostupných) nástrojů takových kontrol, případně faktickou nemožnost je provádět s ohledem na počet žádostí a počet pracovníků implementační struktury⁶. Je nutné také ocenit snahu některých řídicích orgánů zavádět dodatečná opatření pro prověřování vlastnických struktur nad rámec daný zákonem o veřejných zakázkách a sdílet ji jako příklad dobré praxe.

Zde je vhodné zmínit i problematiku čestných prohlášení obecně. Jejich použití je třeba posuzovat zvláště kriticky tam, kde má dokazovaná skutečnost zásadní vliv pro rozhodnutí, zda dotaci poskytnout či nikoliv, a v jaké výši (prohlášení o podporu de minimis, prohlášení o bezdlužnosti a bezúhonnosti apod.). Pokud je „řádný důkaz“ možný a efektivní, je nutné mu dát přednost. **Cílem by pak mělo být vyvíjet tlak na zavedení vhodných (uživatelsky přívětivých) elektronických nástrojů pro získání objektivních údajů a jejich případné ověřování.** Povinnost ověření by v současné době mohla být zavedena u těch projektů, kde jsou identifikovány významné rizikové faktory (na základě analýzy již realizovaných projektů). Cílem přitom není zvyšovat byrokratickou zátěž, ale snížit riziko podvodu a následné dopady na řádné čerpání prostředků v rámci ESI fondů.

Opatření k vyšší transparentnosti vlastnické struktury:

Prověřování žadatele o dotace z hlediska jejich dřívějšího zapojení do praktik podvodného jednání	
Důsledně prověřovat skutečné vlastnické struktury žadatelů o dotace a veřejné zakázky s využitím relevantních nástrojů (Arachne, Rejstřík skutečných majitelů právnických osob)	
Snižovat počet čestných prohlášení pokud jde o vlastnickou strukturu žadatele, ale i neexistenci finančních závazků v daňové oblasti, informace o způsobilosti jako malý a střední podnik atd.	
Stanovit povinnost ověřování čestných prohlášení u identifikovaných rizik	
Využívat co nejširší spektrum nástrojů, včetně elektronických, (veřejné rejstříky apod.) pro ověřování (či nahrazení) čestných prohlášení. U identifikovaných rizik využívat doložení dalšími doklady.	

⁶ V návaznosti na fungování Rejstříku skutečných majitelů právnických osob od 1. ledna 2018 bude možné vyhodnotit, zda se míra tohoto rizika snížila.

3.3. Transparentnost a otevřený přístup k informacím

Jednou ze čtyř priorit Koncepce je transparentnost a otevřený přístup k informacím mimo jiné formou předložení zákona o centrálním registru smluv uzavřených veřejnou správou nad určitý minimální finanční limit⁷. Zákon nabyl účinnosti 1. července 2016 (340/2015 Sb.). Tato právní úprava samozřejmě nemohla být Strategií předjímana.

Transparentnost je jedním z rámcových pravidel, které stanovuje, že subjekty implementační struktury zpřístupňují své jednání a rozhodování veřejnosti i nad rámec platné legislativy. Musí být spárována s včasností, kvalitou dat, zpracovatelskou kapacitou a efektivním systémem přenosu informací.

Strategie otevřený přístup k informacím jako důležitý nástroj prevence podvodného jednání nezdůrazňuje. Bylo by tedy vhodné **zařadit např. opatření na důsledné a úplné zveřejňování informací o jednání a rozhodnutí hodnotících a výběrových komisí, o příjemcích dotací (včetně rozsahu podpory, stavu realizace, cílů a výsledků projektu, přínosu projektu, závěrů kontrol apod.), příjemcích veřejných zakázek v rámci projektů atd. ve formátu otevřených dat.**








Strategie uvádí aktivní propagaci postojů proti podvodům a zvyšování povědomí o nich, cílí však primárně na zaměstnance implementační struktury. Jako vhodné formy naplňování tohoto opatření uvádí pravidelné schůzky se zaměstnanci, interní elektronickou komunikaci, školení, tištěné materiály, uveřejňování skutečných i teoretických podvodných scénářů. Jsou zmíněna i školení pro žadatele a příjemce jako prostředek aktivního předcházení podvodům, v praxi se však toto opatření nerealizuje.

Co nejširší přístup k informacím je jedním z velmi efektivních (časově i finančně) nástrojů aktivní propagace postojů proti podvodům a jejich prevence. Patří sem i informace o nejčastějších rizicích podvodů ve všech fázích projektového cyklu. Měly by být podporovány ty operační programy, které takové informace aktivně zveřejňují. Stejně tak by měl být vytvořen tlak na to, aby se rizika podvodů (a jejich prevence) stala nedílnou součástí procesu tvorby výzev a hodnocení projektů v širší míře, byla zařazena do materiálů pro žadatele, příjemce a hodnotitele a byla standardní součástí školení těchto cílových skupin. V rámci implementační struktury je třeba vytvořit databázi pro sdílení zkušeností při identifikaci rizik podvodu a strategií pro řešení situací, kdy je riziko identifikováno, napříč všemi řídicími, kontrolními a auditním orgánem (viz dále Databáze auditních ujištění).

Koncepce prosazuje odstranění všech forem plýtvání veřejnými prostředky a transparentní zveřejňování výdajů placených z peněz daňových poplatníků. Ve Strategii je tato oblast zmíněna jako jeden z principů, jejichž dodržování je zásadní pro naplňování Strategie – efektivnost, účelnost a hospodárnost, v opatřeních k naplnění dílčích cílů již dále není rozpracován. Zde by bylo možné jej aplikovat jak z pohledu naplňování principu transparentnosti (informace o „hospodaření“ v rámci projektu), tak z pohledu veřejných zakázek, které jsou dlouhodobě jednou z nejrizikovějších oblastí (viz dále).

⁷ Smlouvy, jestliže výše hodnoty jejich předmětu je vyšší než 50 000 Kč bez daně z přidané hodnoty

Opatření k vyšší transparentnosti a otevřenému přístupu k informacím:

Aktivní propagace postojů proti podvodům a zvyšování povědomí o nich	
Dodržování principu efektivnosti, účelnosti a hospodárnosti	
Vyšší důraz na přístup k informacím o nejčastějších rizicích podvodů ve všech fázích projektového cyklu	
Zařadit informace o rizicích podvodů do materiálů a školení pro hodnotitele, žadatele a příjemce	
Vytvořit databázi pro sdílení zkušeností při identifikaci rizik podvodů a strategií pro jednání v situaci jejich identifikace	
Rozpracovat opatření v souvislosti s nabytím účinnosti zákona 340/2015 Sb., o centrálním registru smluv jako dalšího nástroje pro naplňování principu efektivnosti, účelnosti a hospodárnosti	
Specifikovat opatření a postupy k realizaci principu efektivního, účelného a hospodárného nakládání s veřejnými prostředky (na základě konkrétních zkušeností jednotlivých subjektů implementační struktury) a sdílet je	

3.4. Ochrana oznamovatelů




Koncepce předjímá důslednou ochranu oznamovatelů. Prosazuje nastavení a propagaci systému umožňujícího anonymní nahlášení podezření na podvod, nezákonné či neetické jednání, pozitivní motivaci k oznamování podezření na podvod a poskytování dostatečné ochrany oznamovatelům. Stejně tak Strategie zavádí opatření nastavit a podporovat systém anonymního nahlášení podezření na podvod a k takovým oznámením motivovat.

Protože by pravděpodobně nebylo efektivní nastavovat zvláštní systém podpory a ochrany oznamovatelů podvodů a podezření na ně pro ESIF a v současné době není politická podpora pro legislativní ochranu oznamovatelů, jeví se jako nevhodnější využít a důsledně prosazovat stávající možnost v rámci Pravidel etiky státních zaměstnanců⁸ či Nařízení vlády 145/2015 Sb.⁹ Dále pak při přípravě metodických pokynů, v rámci aktualizace a vyhodnocení Strategie pak ověřit jejich funkčnost (viz dále).

⁸ Služební předpis náměstka ministra vnitra pro státní službu ze dne 14. prosince 2015

⁹ Nařízení vlády 145/2015 Sb. o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu

Opatření k ochraně oznamovatelů:

Nastavení a podpora systému anonymního nahlášení podezření na podvod	
Motivovat k oznámením podezření na podvod	
Ověřit funkčnost stávajících možností ochrany oznamovatelů	

4. Porovnání Strategie s Analýzou implementačního procesu operačních programů z pohledu korupčních rizik

Analýza implementačního procesu operačních programů z pohledu korupčních rizik (dále jen Analýza)¹⁰ byla zpracována v roce 2011 s cílem informovat o korupčních rizicích v procesu implementace a realizace projektů spolufinancovaných EU a navrhnout základní obecná doporučení ke snížení významnosti některých z nich. Předmětem analýzy bylo identifikovat korupční rizika bez zohlednění specifik konkrétních programů. Analýza se nezabývala procesy souvisejícími s tvorbou operačních programů ani jiných strategických dokumentů a prováděcích dokumentů.









Cílem Analýzy nebylo identifikovat rizika podvodného jednání. Byl vytvořen seznam 52 rizik, která byla seřazena podle významnosti. K 10 z nich byla formulována doporučení ve formě opatření a principů, jejichž implementace by měla přispět ke snížení významnosti rizika.

Příklady nejvýznamnějších rizik se zaměřují výhradně na nabídku/přijetí úplatku s cílem ovlivnit výsledky kontrol formálních kritérií a přijatelnosti, nákupů a veřejných zakázek. Z tohoto pohledu je Analýza v souladu s nejčastěji identifikovanými riziky podvodu, kde ke korupci přistupuje i vědomé uvádění nepravdivých údajů, falešných dokumentů atd.

Ačkoliv jsou navrhovaná opatření v rámci Analýzy členěna do oblasti omezení příležitostí, omezení motivace a omezení schopnosti odůvodnit korupční jednání (přerušení tzv. trojúhelníku korupce/podvodu), v rámci Strategie pak dle dílčích cílů (prevence, identifikace indikátorů, minimalizace ztrát Evropských společenství a státního rozpočtu, minimalizace rizika opakování), lze nalézt řadu shod.

¹⁰ https://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/7db2909d-3c5a-4c6f-bd53-a664a3bac522/MMR_zaverecna-zprava_FINAL.pdf?ext=.pdf

Soulad Analýzy a Strategie:

Pravidelná identifikace rizik	
Shromáždění a sdílení informací o případech korupce/podvodu, rizicích, kontrolních mechanismech apod.	
Nastavení účinných monitorovacích a kontrolních mechanismů	
Nastavení jednotných efektivních a účinných postupů umožňujících vyhodnocení podezření na korupci/podvod a zajišťujících prošetření	
Posuzování kandidátů na pozice v implementační struktuře z hlediska jejich morální integrity	
Nastavení systému rotace zaměstnanců na vybraných pozicích implementační struktury	
Nastavení postupů pro podporu a ochranu oznamovatelů	
Komunikace a školení zaměstnanců, které má za cíl zvýšit povědomí o přijatých opatřeních včetně možnosti oznamování podezření na korupci/podvod.	

Při aktualizaci Strategie by pak bylo vhodné využít (alespoň zčásti) i některá další doporučení z Analýzy, která by mohla přispět k minimalizaci rizik podvodů ve zbývajících částech programového období:

- Monitoring a testování kontrol zahrnující identifikaci a posouzení kontrolních mechanismů souvisejících s identifikovanými riziky z hlediska schopnosti snížit jejich významnost a/nebo odhalit podvodné jednání
- Zvýšení pravomocí zaměstnanců v kontrolních funkcích implementace (projektoví a finanční manažeři, kontrolóři, interní auditoři apod.) v oblasti prosazování opatření omezujících příležitosti k podvodnému jednání,
- Analýza a následné odstranění míst v systému implementace, ve kterých vzniká tlak či existuje motivace k podvodnému jednání (např. nerealisticky nastavené termíny, nevhodný motivační systém).

V rámci dokumentů Jednotného metodického prostředí je třeba věnovat pozornost doporučení Analýzy na zajištění co největší transparentnosti celého procesu implementace operačního programu (při zachování podmínek ochrany osobních údajů):

- Zveřejňování informací týkajících se realizace projektů
- Zveřejňování seznamu žádostí
- Zveřejňování výsledků hodnocení
- Zveřejňování odůvodnění výběru k financování, včetně výjimek
- Zveřejňování (souhrnných) výsledků kontrol na místě apod.

5. Porovnání Strategie s požadavky Evropské komise

V rámci hodnocení byly využity především pokyny Hodnocení rizika podvodu a účinná a přiměřená opatření proti podvodům¹¹.

Evropská komise zavedla pro programové období 2014 – 2020 nové povinnosti pro řídicí orgány:

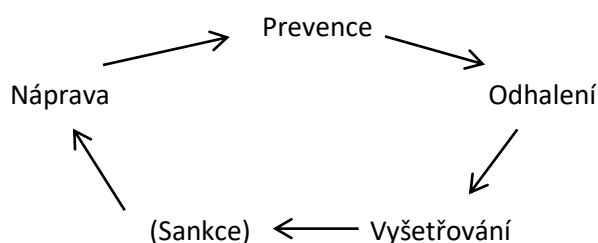
- zavést minimální soubor účinných a přiměřených opatření proti podvodům,
- provádět hodnocení rizika podvodu,

pro auditní orgány pak povinnost ověřovat, zda je posouzení rizika podvodu ze strany řídicích orgánů důvěryhodné a poskytuje pravdivé posouzení rizik a zda jsou zavedena vhodná opatření.

Minimální požadavky na boj proti podvodům jsou uvedeny v čl. 125 odst. 4 písm. c) nařízení o společných ustanoveních 1303/2013¹². Řídicí a kontrolní systémy zajišťují předcházení, odhalování a nápravu nesrovnalostí, včetně podvodů (článek 72), členské státy musí oznámit OLAF¹³ všechny nesrovnalosti, které přesahují 10 000 EUR z příspěvku EU (článek 122). Klíčovými principy je nulová tolerance podvodů, správný příklad ze strany vedení orgánů, prosazování vhodných preventivních i nápravných opatření, která však musí být časově, personálně i finančně relevantní. Povinností řídicích orgánů je prokázat, že pokusy o podvod s finančními prostředky EU jsou nepřijatelné a nebudou tolerovány.

Boj proti podvodům je rozdělen do čtyř hlavních fází: prevence, detekce, náprava a stíhání. Tento přístup v zásadě odpovídá cílům Strategie:

Strategie proti podvodům Evropské komise (CAFS)



Kombinace důsledného hodnocení rizika podvodu, odpovídajících preventivních a detekčních opatření a rovněž koordinovaného a včasného vyšetřování příslušnými orgány má riziko podvodu významně snížit a přiměřeně od něj odrazovat.

V oblasti prevence se Evropská komise zaměřuje na prosazování kultury, která odmítá podvodné jednání, včasné propojení hodnocení rizik a podezřelých případů a práci s indikátory podvodu. Všechny tyto oblasti rozpracovává Strategie v dostatečné míře s tím, že indikátory podvodů jsou uvedeny jako určité příklady bez specifikace toho, zda jde o nejčastější/nejvýznamnější.

¹¹ https://ec.europa.eu/sfc/sites/sfc2014/files/sfc-files/guidance_fraud_risk_assessment_cs.pdf

¹² "Pokud jde o finanční řízení a kontrolu operačního programu, řídicí orgán zavádí účinná a přiměřená opatření pro boj proti podvodům, přičemž zohlední zjištěná rizika"

¹³ OLAF (Office de Lutte Anti-Fraude) – Evropský úřad pro boj proti podvodům. https://ec.europa.eu/anti-fraud//home_en









Strategie samozřejmě nemůže popisovat všechny kategorie a indikátory podvodu. V České republice je to v gesci Centrální harmonizační jednotky a je třeba zajistit, aby byly tyto informace sdíleny nejen v rámci kontrolní činnosti, ale napříč implementační strukturou (včetně hodnotitelů) jako cenný podklad pro prevenci podvodů a snížení rizika jejich dopadu. I v těchto opatřeních je Strategie v souladu s požadavky a doporučením Evropské komise.

Pokyny Hodnocení rizika podvodu a účinná a přiměřená opatření proti podvodům¹⁴ poskytují řídicím orgánům doporučení a podporu při provádění čl. 125 odst. 4 písm. c) nařízení o společných ustanoveních, které stanoví, že řídicí orgány jsou povinny zavést účinná a přiměřená opatření proti podvodům s přihlédnutím ke zjištěným rizikům. Popisují i postupy, jak má auditní orgán dodržování ustanovení tohoto článku kontrolovat.

V souladu s pokyny Hodnocení rizika podvodu a účinná a přiměřená opatření proti podvodům uvádí Strategie požadavek na formální školení a zvyšování informovanosti, teoretických znalostí i praktických dovedností v oblasti boje proti podvodům s cílem identifikovat podezření na podvody a reagovat na ně. To se může týkat jednotlivých opatření boje proti podvodům, konkrétních povinností a mechanismů oznamování. Oba materiály uvádějí i možnost využívat také méně formální způsoby, například zpravodaje, plakáty, intranetové stránky nebo pravidelné zařazování daného tématu na pořad pracovních jednání.

Na rozdíl od doporučení Evropské komise Strategie nespécifikuje doporučení k opatření na úrovni programu / situace / regionu. Pokyny Hodnocení rizika podvodu a účinná a přiměřená opatření proti podvodům stanoví, že operačním cílem řídicích orgánů je **zajistit takovou reakci na podvody, která bude přiměřená příslušným rizikům a přizpůsobená konkrétním situacím v určitém programu nebo regionu**. To znamená, že se doporučuje nastavit „na míru šitý“ systém řízení rizik (včetně řízení rizik podvodů). Jedním z úkolů národního koordinátora je pak nalézt takovou rovnováhu, která by reflektovala reálné potřeby, avšak zároveň aby nenarůstala administrativní zátěž – viz Metodický pokyn pro přípravu řídicí dokumentace programů v programovém období 2014 – 2020.

¹⁴ https://ec.europa.eu/sfc/sites/sfc2014/files/sfc-files/guidance_fraud_risk_assessment_cs.pdf

Nulová tolerance podvodů	
Pozitivní příklad ze strany vedení řídicích orgánů	
Prosazování vhodných preventivních i nápravných opatření	
Prosazování kultury odmítající podvodné jednání	
Práci s indikátory podvodu	
Požadavek školení a zvyšování informovanosti, teoretických znalostí i praktických dovedností v oblasti boje proti podvodům	
Sdílet informace o typech a kategoriích indikátorů podvodu napříč implementační strukturou	
Zajistit reakci na podvody v rámci celého projektového cyklu (prevence i nápravná opatření), která bude přizpůsobena konkrétním situacím v určitém programu nebo regionu	

6. Porovnání Strategie s identifikovanými riziky podvodu v ESIF

Jako základní zdroj informací byly využity výstupy projektu *Lepší řízení rizik podvodů ve fondech EU*, který Transparency International – Česká republika, o.p.s. realizovala za podpory programu Evropské unie Hercule III (2014 – 2020)¹⁵. Cílem projektu bylo přispět k problematice hodnocení rizik nesrovnalostí či podvodů v projektech spolufinancovaných z fondů Evropské unie. Shromáždil informace z různých veřejně dostupných zdrojů, především ze závěrů NKÚ, z výsledků kontrol Auditního orgánu, z rozhodnutí krajských soudů, zpráv a z doporučení Evropské komise či Úřadu pro boj proti podvodům (OLAF) atd. se zaměřením na programové období 2007 – 2013. Využil i zkušeností a doporučení těch, kteří s fondy EU pracovali, ať to jako poskytovatelé dotací, či jejich příjemci. Tyto informace byly shromážděny v rámci kulatého stolu pro pracovníky řídicích orgánů konaného 22. září 2016, ze semináře pro žadatele, který proběhl 6. října 2016, a z mezinárodní konference realizované 3. listopadu 2016.

¹⁵ <https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/Hodnocen%C3%AD-rizik-a-podvod%C5%AF-a-jejich-mo%C5%BEn%C3%A1-prevence-2016.pdf>

Strategie si dává za cíl upravovat boj s podvodem a korupcí ve všech oblastech řízení a implementace ESIF. Měla by tedy být aplikovatelná na činnosti od přípravy operačních programů až po jejich uzavření.

Vzhledem k těžkostem při dokazování podvodného jednání je obecně žádoucí podvodné činnosti spíše předcházet, než řešit její následky poté, co k ní dojde. Strategie zohledňuje skutečnost, že k podvodům docházet může, a proto je k jejich odhalování zapotřebí navrhnout a realizovat řadu opatření. K řízení rizik je třeba přistupovat jako k řízení velkého projektu a opustit přetrvávající praxi, kdy jde spíše o plnění jednotlivých úkolů a pracovníci řídicích orgánů a jejich nadřízení nezohledňují předchozí zjištění.

Rizika spojená s podvody v programech a projektech spolufinancovaných EU mohou být hodnocena a následně rozdělena do mnoha oblastí dle různých hledisek. V zásadě jde o dva přístupy – dle procesů v rámci programového období (tabulka č. 1, str. 15 nebo dle projektového cyklu (tabulka č. 2, str. 16).

Tabulka č. 1 (rizika v procesech v rámci programového období)

Obecné prostředí a podmínky	Lidské zdroje a kapacity <ul style="list-style-type: none"> - Nejasná pravidla a strategie - Protikorupční výcvik a vzdělávání Chybějící nebo neefektivní právní úprava <ul style="list-style-type: none"> - Střet zájmů - Ochrana oznamovatelů Pravidla a nastavení systému <ul style="list-style-type: none"> - Pravidla, metodiky, podpora/pomoc (a její nedostatek) - Nedostatečná transparentnost - Politický vliv - Tlak na čerpání
Procesy a postupy	Plánování/programování <ul style="list-style-type: none"> - Národní priority a další odklonění od pravidel Fáze rozdělování <ul style="list-style-type: none"> - Kritéria hodnocení a výběru - Realizace projektů - Veřejné zakázky
Kontrola a zpětná vazba (její nedostatek)	Mechanismy a kapacitní zajištění Obsahová vs. finanční kontrola Nedostatek veřejné kontroly (a zájmu) Sdílení výstupů zpětné vazby a kontrol

Zdroj: EU Funds Watch projekt (Transparency International Česká republika, Transparency International Estonsko, Transparency International Litva a Transparency International Maďarsko, který byl realizován v rámci programu Hercule II v letech 2012 – 2013

Tabulka č. 2 (rizika v rámci projektového cyklu)

Před realizací	Během realizace
Rizika se vztahují k výběru „nesprávného“ žadatele	Rizika jsou mnohočetná
<ul style="list-style-type: none"> - Nepravdivá prohlášení a/nebo falešné doklady potvrzující finanční a provozní kapacitu, právní status nebo partnerství 	<ul style="list-style-type: none"> - Navyšování nákladů <ul style="list-style-type: none"> ○ Předražení: falešné faktury, mzdy, dvojitý financování ○ Neoprávněné výdaje: chybějící doklady, falešné doklady, falešná prohlášení ○ Zpronevěra ○ Protiprávní využití finančního plnění
<ul style="list-style-type: none"> - Tajná dohoda s představitelem poskytovatele, úplatky, únik informací, nesrovnalosti v přípravě výzvy, výběru a přidělení dotací 	<ul style="list-style-type: none"> - Protiprávní subdodávky <ul style="list-style-type: none"> ○ Předem domluvené subdodávky ○ Úplné/nadměrné/neschválené subdodávky
<ul style="list-style-type: none"> - Tajná dohoda ve veřejné zakázce: uchazeči, nabídky, ceny 	<ul style="list-style-type: none"> - Protiprávní realizace/částečná/žádná realizace <ul style="list-style-type: none"> ○ Žádná/nedostatečná realizace ○ Záměna materiálů
	<ul style="list-style-type: none"> - Dvojitý financování

Zdroj: projekt Lepší řízení rizik podvodů ve fondech EU, který Transparency International Česká republika realizovala v rámci programu Hercule III v roce 2016

Oba přístupy umožňují identifikovat indikátory rizika specifické pro určitý proces/etapu a následně tak cíleně formulovat vhodná opatření.

Příklad: Podvodné jednání uvádění nepravdivých údajů

Proces/cyklus	Indikátory (příklad)	Opatření (příklad)
Výběr a hodnocení projektu	<p>subjekt není v dané oblasti činnosti znám nebo činnost nevykonává (chybný zápis v obchodním rejstříku, absence účetních závěrek, výročních zpráv apod.);</p> <p>nesrovnalosti v popisu předchozích aktivit nebo v CV projektového týmu;</p> <p>odkaz na odborné výstupy (publikace) nelze najít on-line;</p> <p>nesrovnalosti v deklarovaném obratu, počtu zaměstnanců (porovnání s veřejnými registry);</p> <p>nesoulad uváděných informací a informací na webových stránkách, případně neaktuální webové stránky;</p> <p>nadměrná závislost na dotacích EU;</p> <p>počet projektů výrazně překračuje kapacitu příjemce;</p> <p>další subjekty s podobným názvem a nejasnou právní formou (malý nebo střední podnik, výzkumná instituce, nezisková organizace apod.) jsou registrovány na stejné adrese, mají stejné telefonní číslo, stejné představitele/management;</p> <p>podle rejstříku subjekt vykonává jinou oblast činnosti nebo v posledních letech činnost nevykonává;</p> <p>partner neexistuje, nevykonává činnost nebo není způsobilý.</p>	<p>Ověření skutečností (porovnání s veřejnými registry, webovými stránkami žadatele, snížení počtu čestných prohlášení (nahrazení objektivními dokumenty, zavedení praxe ověřování údajů v případech zvýšeného rizika apod.)</p>
Realizace	<p>tiskové chyby, neobvyklý cizí jazyk; manipulace: doplnění, odlišná barva atd.;</p> <p>účetní záznamy neodpovídající platbám;</p> <p>nesoulad fakturovaných cen, množství, popisů položek nebo termínů s položkami ve smlouvě, kupní smlouvě, předávacím protokolům, inventurních seznamech, záznamech o spotřebě;</p> <p>více faktur na stejné množství, se stejným číslem, datem atd.;</p> <p>čísla a data faktur k téže dodávce neodpovídají chronologickému pořadí;</p> <p>nesoulad mezi fakturou a dalšími pomocnými doklady;</p> <p>chybějící, neúplné nebo odporující si pomocné doklady vztahující se k cestovním nákladům (chybějící cestovní zpráva, palubní vstupenky atd.);</p>	<p>Cílená kontrola na základě identifikovaných indikátorů, spolupráce s dodavateli, externími zaměstnanci, auditorem</p>
Veřejné zakázky	<p>fiktivní uchazeči;</p> <p>tzv. skořápková firma (neexistující nebo nesprávná adresa/telefonní číslo, offshorová firma);</p> <p>falešné nabídky (stejně chyby, podobný formát, podání ze stejné adresy);</p>	<p>Porovnání údajů s veřejnými rejstříky, rejstříkem smluv, webovými stránkami, předložení „rizikových“ veřejných zakázek poskytovateli dotace před jejím vypsáním, využití nástrojů veřejné kontroly (např. paktů integrity)</p>

Některá opatření je možné aplikovat ve více fázích projektového cyklu, některá jsou pak specifická a jsou vázána na konkrétní procesy. Je tak možné navrhovaná opatření využívat cíleně a využitím analýzy jejich časové, personální a finanční efektivity.

Strategie uvádí opatření pro minimalizaci podvodů členěná dle definovaných dílčích cílů. Ty jsou vzájemně propojené a podmíněné. Navrhovaná opatření se tak nutně prolínají všemi dílčími cíli, resp. se opakují bez rozlišení, zda jde o rozdílné postupy/úrovně implementace/činnosti (posuzování žadatelů, předcházení nežádoucích vazeb, střetu zájmů, zvyšování kompetencí v oblasti řízení rizik apod.).

Takové rozdělení následně uplatňují jednotlivé metodické pokyny, kterými se upravuje činnost řídicích orgánů v programovém období 2014 – 2020 (viz dále). Ze Strategie vybírají a aplikují opatření, která jsou relevantní pro procesy, jež konkrétní metodický pokyn upravuje.

Pokud bychom posuzovali Strategii z pohledu projektového cyklu, je zřejmé, že jen menší pozornost věnuje rizikům podvodů ve fázi realizace projektů (s výjimkou kontrolní činnosti) – viz podkapitola Úspěšná identifikace indikátorů podvodu. Vzhledem k tomu, že fáze realizace, především pak oblast veřejného zadávání, patří k vysoce rizikovým fázím všech projektů spolufinancovaných EU, se zdá být vhodnější vycházet při stanovení opatření z přístupu zaměřeného na projektové cykly, případně při aktualizaci Strategie uvést zcela explicitně opatření reagující na nejrizikovější procesy.

Na druhé straně je třeba pozitivně hodnotit, že se Strategie samostatně věnuje opatřením v případě výskytu podezření na podvod. Některá z nich se týkají podezření na podvod, jehož hlavním aktérem byl pracovník řídicího orgánu (nastavení postupů a pravidel interního vyšetřování, postoupení výsledků a disciplinárních opatření). Další situacím, kdy je riziko podvodu identifikováno na straně žadatele či příjemce dotace (zajištění dat, důvěrnost zjištění). Vzhledem k tomu, že jde o dva odlišné pohledy na zdroje rizik podvodů, zdá se vhodnější, aby rizika vyplývající z porušení povinností/ etických pravidel na straně implementační struktury byla podrobně samostatně řešena v rámci etických kodexů či pravidel pro zadávání veřejných zakázek.

Případná aktualizace Strategie by se měla zaměřit i na ta rizika, která jsou identifikována v rámci hodnocení, výběru a realizace projektů (včetně možného rizika dohody mezi poskytovatelem dotace a žadatelem). Takové jednání by nemělo být předmětem pouze interního vyšetřování. Identifikovaná rizika i odhalené podvodné scénáře by měly být sdíleny s ostatními subjekty implementační struktury a ve vhodném rozsahu i zveřejňovány.







Strategie uvádí opatření k prevenci rizik a minimalizaci dopadů směřující především k pracovníkům implementační struktury, v menší míře k žadatelům či příjemcům dotací.

Jakkoli jsou hodnotitelé projektů součástí implementační struktury, jde o skupinu, které by se měla věnovat specifická pozornost. Jde o část implementační struktury, u které je významné riziko střetu zájmů jako zdroj různých modů operandi pro zajištění privilegovaného přístupu k informacím a preferenčnímu zacházení. Indikátorem rizika podvodu může být nejasná definice pojmu „vztah k projektu“, opakovaná přehodnocení rozhodnutí, větší množství oprav či neodůvodněné přehodnocení původního rozhodnutí. Indikátorem rizika jsou i situace, kdy sami hodnotitelé zpracovávají projekty v rámci dané oblasti podpory, ať již pro svoji organizaci či pro externí subjekty. Specifickou situací je pak riziko podvodu v případě, že se na zadávací

dokumentaci veřejné zakázky podílí zaměstnanec potenciálního dodavatele, či je člen hodnotící nebo výběrové komise s uchazeči o zakázku propojen (bývalý zaměstnanec, osobní vazby).

Zároveň je pro hodnotitele důležité, aby byli v oblasti rizik podvodů proškoleni a byli průběžně seznamováni s identifikovanými riziky a jejich indikátory, aby mohli již při hodnocení projektu (zakázky) identifikovat oblasti, jimž je potřeba věnovat zvýšenou pozornost (např. cestou dalšího ověření údajů).

Opatření Strategie ke snížení rizik podvodu identifikovaných v ESIF

Úprava boje s podvodem ve všech oblastech řízení a implementace ESIF aplikovatelná na činnosti od přípravy operačních programů po jejich uzavření	
Rozpracování opatření v případě výskytu podezření na podvod	
Sdílet scénářů odhaleného podvodného jednání a jejich anonymní zveřejňování	
Větší důraz na rizika podvodů ve fázi realizace projektů, především v oblasti veřejných zakázek	
Specifické zaměření školicích a informačních aktivit na hodnotitele (interní i externí) jako skupinu vystavenou vysoké míře rizika	
Nastavit projektový přístup k řízení rizik včetně implementace předchozích zjištění cílené na dosahování změn (plánování, realizace, zpětná vazba, sdílení informací)	

7. Porovnání Strategie s vybranými metodickými pokyny v rámci koncepce Jednotného metodického prostředí

Oproti programovému období 2007 – 2013 došlo v systému čerpání z evropských fondů k zavedení některých novinek. V českých podmínkách mezi hlavní patří i koncepce Jednotného metodického prostředí (dále také JMP). Vychází ze zkušenosti s řízením a koordinací politiky soudržnosti v předchozích programových obdobích, zjištění kontrolních a auditních orgánů, zjištění a doporučení z evaluací a šetření prováděných za účelem identifikace možností zjednodušení administrace fondů financovaných EU. Koncepce JMP si klade za cíl prostřednictvím standardizace postupů a pravidel zvýšení efektivity a hospodárnosti při nakládání s finančními prostředky z ESI fondů, zvýšení transparentnosti procesů a přehlednosti pravidel poskytování podpory. Zároveň i snížení administrativní zátěže kladené na subjekty implementační struktury, především na žadatele a příjemce podpory. Tento jednotný rámec zohledňuje jednak povinnosti a závazky plynoucí z příslušných unijních a národních právních předpisů, jednak shrnuje také příklady osvědčené praxe při implementaci evropských fondů v České republice.




Pro účely hodnocení Strategie byly vybrány metodické pokyny, které jsou součástí Akčního plánu pro implementaci Strategie se zaměřením na ty, které se věnují zvyšování transparentnosti procesů, zvyšování povědomí o podvodech, předcházení vzniku nežádoucích vazeb, identifikaci, aktualizaci a pravidelnému vyhodnocení rizik podvodu, sdílení identifikovaných rizik atd.

Metodický pokyn pro řízení rizik ESI fondů v programovém období 2014 – 2020¹⁶ má za cíl zavedení systematického přístupu k identifikaci, hodnocení, zvládnání a vykazování všech významných rizik – tedy nejen rizik podvodu. Je prostředkem k zavedení systému řízení rizik, který umožňuje včasnou identifikaci a upozornění o nepřiměřeném riziku a následná koordinovaná opatření k jeho odstranění. Metodický pokyn identifikuje rizikové oblasti, které je nutně pravidelně sledovat a na národní úrovni vyhodnocovat. Z pohledu rizik podvodu jde pak o oblast přípravy výzev, výběru a řízení projektů, veřejné zakázky, nastavení výkonu kontrol a přenos informací (viz dále).

Přestože Strategie nezmiňuje specificky rizikové procesy či etapy projektového cyklu, z hlediska svého zaměření jsou oba dokumenty v souladu.

Následně pak metodický pokyn podrobně popisuje procesy řízení rizik a zmiňuje vzdělávání v oblasti rizik s tím, že problematika řízení rizik bude zahrnuta do systému vzdělávání zaměstnanců implementační struktury ESI fondů a v rámci úvodního školení nových zaměstnanců a dále pak v rámci specifických školení k nejzávažnějším problémovým oblastem. Cílem vzdělávacích akcí v oblasti řízení rizik je vybudovat takovou vnitřní kulturu řídicích orgánů, která bude odrazovat zaměstnance od nepřiměřeně rizikového chování a povede k jednání minimalizujícímu potenciální rizika. Důraz na vzdělávání včetně neformálního (pravidelná komunikace, distribuce a zveřejňování materiálů atd.) je také součástí opatření zakotvených ve Strategii.

Soulad Strategie a Metodického pokynu pro řízení rizik ESI fondů v programovém období 2014 – 2020

Identifikace rizikových oblastí	
Popis procesu řízení rizik	
Vzdělávání v oblasti rizik včetně neformálního	

Metodický pokyn pro přípravu řídicí dokumentace programů v programovém období 2014 – 2020¹⁷ reguluje přípravu kmenového dokumentu (operačního manuálu), který slouží jako pracovní dokument pro potřeby všech pracovníků (zaměstnance subjektů implementační struktury). Z hlediska řízení rizik podvodu je relevantní povinnost transparentního a efektivního nastavení



¹⁶ http://www.dotaceeu.cz/getmedia/5d3c2aba-994b-4c21-b993-e8b019b50971/MP-řízení-rizik_v4.pdf?ext=.pdf

¹⁷ http://www.dotaceeu.cz/getmedia/4d40d0ef-de50-4f27-9a69-c9216d677b17/MP-Ridici-dokumentace_v4_cista_opravena.pdf?ext=.pdf

každé oblasti řízení a realizace programu tak, aby jednotlivé procesy byly jednoznačné, srozumitelné a jejich plnění bylo vymahatelné. Metodický pokyn ukládá každému řídicímu orgánu stanovit pro řízení rizik postup odpovídající nastavení v rámci daného resortu, případně další postupy, pokud jsou stanoveny specificky na řídicím orgánu a dalších subjektech implementační struktury. Strategie toto opatření nezahrnuje a nereflektuje tak (nemusí reflektovat) specifická rizika podvodu identifikována pro programy a projekty financované EU.

Metodický pokyn důsledně zdůrazňuje nutnost dodržovat pravidlo personálního oddělení kontrolní a administrativní funkce, jehož porušení je významným rizikem podvodu. Uvádí také způsoby zpracování pravidel pro žadatele a příjemce, kde by bylo vhodné v souladu s potřebou posílit prevenci podvodů doplnit i informace o možných rizicích, například ve formě odkazu na relevantní informační materiály a data (např. s využitím metodik pro řízení rizik při hospodaření s veřejnými prostředky, osvědčených příkladů identifikovaných rizik, jejich indikátorů a následné reakce, dat z kontrolní činnosti apod.).

Soulad Strategie a Metodického pokynu pro přípravu řídicí dokumentace programů v programovém období 2014 – 2020

Oddělení administrativní a kontrolní funkce	
Rozšířit pravidla pro žadatele a příjemce o informace o možných rizicích (odkaz na relevantní zdroje)	

Metodický pokyn pro řízení výzev, hodnocení a výběr projektů v programovém období 2014 – 2020¹⁸ uvádí transparentnost jako jeden ze základních principů pro dosažení hlavních cílů programů. Váže ji zejména na poskytování informací, ale také na způsob jednání a rozhodování. Nad rámec Strategie uvádí požadavek na jasnost, srozumitelnost, přehlednost a snadnou dostupnost informací v přiměřeném rozsahu a ve formátu umožňujícím vyhledávání. S tím souvisí i povinnost zveřejňovat písemné zápisy z jednání hodnotící komise, které jsou dostupné na internetových stránkách programů.

Metodický pokyn specifikuje úkoly řídicího orgánu, který nastavuje model hodnocení tak, aby byla dodržena pravidla definovaná tímto Metodickým pokynem. Řídicí orgán programu vypracuje kritéria pro hodnocení projektů, na základě kterých objektivně posoudí a vyhodnotí kvalitu projektů a jejich přínos k cílům programu. Za analýzu rizik podvodů ve fázi hodnocení projektu (není povinnou součástí hodnocení) je odpovědný příslušný řídicí orgán spolu s nastavením kontrolního systému pro dodržování pravidel systému hodnocení a výběru projektů a zajištění jednotnosti přístupu jednotlivých hodnotitelů. Z hlediska prevence podvodů je možné zvážit, zda by analýza rizik neměla být zakotvena jako povinná součást hodnocení a výběru projektů. Tyto procesy nejsou ve Strategii specificky rozpracovány.

¹⁸ http://www.dotaceeu.cz/getmedia/4ae14b47-8348-4e32-b04a-4a17bcf96f31/MP-RVHP_v4.pdf?ext=.pdf






Z pohledu prevence lze vyzdvihnout důraz, který metodický pokyn klade na zajištění kvality při přípravě výzev a schvalování projektů. Přestože primárně nejde o riziko podvodu, je nedostatečná kvalita v uvedených procesech vysokým reputačním rizikem pro celou implementační strukturu a vnímání programů spolufinancovaných EU ze strany veřejnosti.

V oblasti rizik podvodů se metodický pokyn věnuje podrobně rizikům vyplývajícím ze střetu zájmů, a to jak u pracovníků implementační struktury, tak externích hodnotitelů a arbitrů. V souladu se Strategií se hodnotitelům a členům výběrových komisí se ukládá závazek k nepodjatosti, nezávislosti a mlčenlivosti formou podpisu prohlášení (k otázce podjatosti - viz výše). Oba dokumenty zahrnují doporučení posuzovat riziko podvodu vyplývající z vazeb osob zapojených do realizace projektu (ve Strategii žadatelů o dotace) a vyžadovat splnění dodatečných povinností např. v oblasti finanční nebo provozní kapacity žadatele u projektů, kde je zvýšená míra rizika. **Lze doporučit, aby toto opatření bylo závazné a bylo rozšířeno i o povinnost vyžadovat v případě detekovaného rizika doložení skutečnosti uvedených v čestných prohlášeních prokazatelným způsobem.** Povinnost žadatele/příjemce doložit informace uvedené v čestném prohlášení o skutečných majitelích průkaznými dokumenty je zakotveno v Metodickém pokynu finančních toků programů spolufinancovaných z Evropských strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Evropského námořního a rybářského fondu na programové období 2014 – 2020¹⁹. Je možné toto opatření rozšířit i na další skutečnosti dokládané čestným prohlášením.

Strategie zdůrazňuje opatření vyhodnocovat a posilovat kulturu subjektů implementační struktury z hlediska rizika podvodu a implementace etického kodexu. Metodický pokyn pak řídicím orgánům ukládá zpracovat také etický kodex hodnotitele a člena výběrové komise, tyto pak zveřejnit na intranetových stránkách programu. Na základě etických kodexů těchto programů, kde jsou etické kodexy zveřejněny, je možné říci, že pokrývají hlavní rizikové oblasti (především pak střet zájmů). Posouzení jejich implementace v souladu s opatřeními uvedenými ve Strategii, především pak pravidelné proškolení, komunikace a případné kontrol nebylo předmětem tohoto hodnocení.

¹⁹ http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/00363c3d-c782-4327-b2ef-1b8cf973a6a0/MP-financni-toky_v3.pdf?ext=.pdf

Soulad Strategie a Metodického pokynu pro řízení výzev, hodnocení a výběr projektů v programovém období 2014 – 2020

Požadavek na jasnost, srozumitelnost, přehlednost a snadnou dostupnost informací v přiměřeném rozsahu a ve formátu umožňujícím vyhledávání	
Prevence rizik vyplývajících ze střetu zájmů	
Vyhodnocování a posilování kultury subjektů implementační struktury z hlediska rizika podvodu a implementace etického kodexu	
Povinnost vyžadovat v případě detekovaného rizika doložení skutečností uvedených v čestných prohlášeních prokazatelným způsobem – v koordinaci s opatřeními uvedenými v Metodickém pokynu pro výkon kontrol v odpovědnosti řídicích orgánů při implementaci ESIF pro období 2014 – 2020 a Metodickém pokynu finančních toků programů spolufinancovaných z Evropských strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Evropského námořního a rybářského fondu na programové období 2014 – 2020	
Zveřejnit etické kodexy hodnotitelů/arbitrů a člena výběrové komise a zahrnout jejich ustanovení do pravidelného školení těchto cílových skupin (nejen formálního, ale i např. v rámci sdílení zkušeností, informačních materiálů apod.)	




Metodický pokyn pro výkon kontrol v odpovědnosti řídicích orgánů při implementaci Evropských strukturálních a investičních fondů pro období 2014 – 2020²⁰ vychází ze zásad řádného finančního řízení (včetně požadavku na nastavení transparentních postupů). V obecných zásadách řídicího a kontrolního systému je zdůrazněno oddělení řídicích a kontrolních funkcí, povinnost přijmout opatření pro předcházení nesrovnalostem (včetně podvodů), jejich odhalování a nápravu, systém dvojí nezávislé kontroly a předcházení možnému konfliktu zájmů - bez uvedení specifických opatření.

V souladu se Strategií prosazuje metodický pokyn aktivní přístup k identifikaci podvodů cestou identifikace jejich indikátorů, které jsou pak podrobněji uvedeny v příloze. Ukládá řídicím orgánům povinnost identifikovaná rizika a jejich indikátory využívat v kontrolní činnosti. **Bylo by vhodné doplnit i povinnost nastavit procesy pro využití výsledků identifikace rizik a následné kontrolní činnosti pro aktualizaci indikátorů rizik podvodu (resp. jejich závažnosti).**

²⁰ https://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/efcf6dac-24d8-4a59-bff6-6aceb12ba5a2/MP-kontroly_v2.pdf?ext=.pdf

Lze využívat i realizaci kontroly napříč dotačními tituly u jednoho příjemce, jak jej navrhuje Strategie. Kontrolní orgány pak mohou vycházet z určení rizikových faktorů a míry jejich závažnosti. Přednostně pak realizovat kontroly zaměřené na ty operace, kde je zvýšené riziko identifikováno. Spolu s tím metodický pokyn doporučuje, aby byli určeni členové kontrolní skupiny, kteří se budou explicitně zaměřovat na hlubší kontroly projektů, u kterých existuje podezření na podvod, a pro tuto činnost budou průběžně vzděláváni.

Soulad Strategie a Metodického pokynu pro výkon kontrol v odpovědnosti řídicích orgánů při implementaci Evropských strukturálních a investičních fondů pro období 2014 – 2020

Aktivní přístup k identifikaci podvodů cestou identifikace jejich indikátorů a jejich sdílení	
Nastavit procesy pro využití výsledků identifikace rizik a následné kontrolní činnosti pro aktualizaci indikátorů	
Realizovat audity (kontroly) napříč dotačními tituly u jednoho příjemce	

Metodický pokyn k rozvoji lidských zdrojů v programovém období 2014 – 2020 a v programovém období 2007 – 2013²¹ se z pohledu Strategie zaměřuje na opatření v oblasti rizik spojených se střetem zájmů, porušením etického kodexu a opatření v oblasti vzdělávání při zdůraznění principu transparentnosti (včetně zásady otevřenosti a kvality poskytovaných informací). Je třeba vyzdvihnout specifické opatření zajistit transparentní proces výběru zaměstnanců se zřetelem na obsazování manažerských pozic. Jeho důsledná aplikace napomůže naplnit i opatření Strategie na nastavení odpovědnosti za řízení rizika podvodu a související posilování kultury implementační struktury na úrovni jejího vedení. Nad rámec Strategie metodický pokyn doporučuje vytvářet a pravidelně aktualizovat tzv. plány nástupnictví pro klíčové pozice, resp. klíčová pracovní/služební místa. Fluktuace doprovázená malým předáváním zkušeností vede ke ztrátě tzv. institucionální paměti, která je velmi efektivním prostředkem při identifikaci, aktualizaci rizik podvodů a uplatňování odpovídajících opatření ke snížení pravděpodobnosti jejich výskytu či dopadu jako významného preventivního opatření v boji proti podvodům.





V oblasti výběru a přijímání zaměstnanců Strategie doporučuje nad rámec metodického pokynu splnění požadavku bezúhonnosti i prověření kandidátů na pracovní/služební místa z hlediska jejich morální integrity a možného střetu zájmu. V oblasti výběru a přijímání zaměstnanců Strategie doporučuje nad rámec metodického pokynu splnění požadavku bezúhonnosti i prověření kandidátů na pracovní/služební místa z hlediska jejich morální integrity a možného střetu zájmu, což však v případě zaměstnanců implementační struktury řešeno detailně zákonnou úpravou. Zejména pak zákonem č. 234/2014 Sb., o státní službě, včetně prováděcích právních a služebních předpisů, a dále zákonem č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků. Zavádění takových

²¹ https://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/bebca68e-7413-40ed-a355-fd927690b108/MP-lidske-zdroje_v2.pdf?ext=.pdf

opatření u skupin, které nespádají do působnosti těchto zákonů, musí každý řídicí orgán pečlivě zvážit, aby nedošlo k nadměrnému nárůstu administrativní zátěže. Jako minimálně aplikovatelné lze doporučit ověření údajů a referencí uvedených v životopise z dalších (veřejných) zdrojů.

Metodický pokyn řeší i problematiku vzdělávání zaměstnanců, kdy protikorupční vzdělávání (bez specifikace obsahu) je explicitně uvedeno jako doporučení pouze pro nově přijaté zaměstnance. Metodický pokyn ve větší míře odráží i opatření Strategie na trvalé (průběžné) zvyšování kompetencí zaměstnanců v Systému vzdělávání, vč. povědomí o podvodech mezi zaměstnanci implementační struktury, a to prostřednictvím (aktualizačních) školení a dalších forem vzdělávání. Na tato školení v praxi navazuje specifické vzdělávání některých řídicích orgánů. Systém vzdělávání upravený metodickým pokynem se nevztahuje na zaměstnance pracující na základě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr, což je však způsobeno pravidly způsobilosti takto vynaložených prostředků. Může vznikat riziko, že budou ze vzdělávacích aktivit vyloučeni hodnotitelé (kteří nejsou tzv. interními zaměstnanci), pro něž platí zvýšené riziko podvodu např. v souvislosti se střetem zájmů. Proto je se na skupinu zaměstnanců pracujících na základě dohod konaných mimo pracovní poměr zaměřit v rámci specifického vzdělávání, která je realizována jednotlivými subjekty implementace, kde neplatí omezení z hlediska způsobilosti vynaložených prostředků.

Střet zájmů jako riziko podvodu a předcházení nežádoucích vazeb (dary, korupce) jsou upraveny metodickým pokynem jen rámcově, podrobněji je pak střet zájmů regulován dostatečně ve vzorovém etickém kodexu zaměstnanců/pracovníků implementační struktury a v případě zaměstnanců zařazených na služebních místech zásadním způsobem též národní legislativou (zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, např. služebním předpisem náměstka pro státní službu č. 13/2015, kterým se stanoví pravidla etiky státních zaměstnanců). V souladu se Strategií jsou tedy s etickým kodexem seznámeni všichni stávající a nově přijatí zaměstnanci implementační struktury a jsou po celou dobu trvání jejich poměru povinni uvedené zásady dodržovat. Podmínka zavedení opatření na jeho trvalou implementaci a propagaci (školení, poradenství atd.) je pak naplňována v rámci příslušných subjektů implementace a v souladu s národní legislativou. Na horizontální úrovni je pak trvalá implementace a propagace zajišťována průřezově v rámci seminářů realizovaných Systémem vzdělávání. V souladu se Strategií tedy lze potvrdit, že je nedostatečné s etickým kodexem nově přijatého zaměstnance pouze seznámit, vyhodnocení a posilování etické kultury subjektů implementační struktury musí být realizováno pravidelně a dlouhodobě.

Nastavení odpovědnosti za řízení rizika podvodu a související posilování kultury implementační struktury na úrovni jejího vedení	
Trvale (průběžně) zvyšovat povědomí o podvodech mezi zaměstnanci implementační struktury	
Zvyšovat povědomí o podvodech mezi zaměstnanci implementační struktury pracujícími na základě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr	
Zavést opatření na trvalou implementaci a propagaci etického kodexu zaměstnanců/pracovníků implementační struktury ²²	

Metodický pokyn pro oblast zadávání zakázek v programovém období 2014 – 2020²³ aplikuje pravidla platná pro zadávání veřejných zakázek, které komplexně upravuje zákon o zadávání veřejných zakázek²⁴. Přestože je veřejné zadávání oblastí, která je vysoce ohrožena rizikem podvodu, není ve Strategii samostatně řešena. Metodický pokyn i Strategie staví na společných principech prevence podvodů (zásada transparentnost, přiměřenosti a nediskriminace), předcházení nežádoucích vazeb či střetu zájmů a nastavení kontrolních mechanismů.




Veřejné zadávání je specifickou oblastí, kde ve většině případů není řídicí orgán zadavatelem veřejné zakázky, jeho možnost předcházet rizikům podvodů je tedy omezena (časově i personálně). Zároveň by měl hrát významnou roli v předcházení možným rizikům podvodů, tj. měl by získat dostatečná oprávnění pozastavit přidělování finančních prostředků v situacích, kdy je indikováno významné riziko (nedůvěryhodnost dodavatele, dohody mezi dodavateli apod.) a vyžadovat doložení průkazných dokumentů. To platí i o oblasti střetu zájmů, kde by metodický pokyn mohl poskytnout podrobnější pravidla na to, jak ověřovat Strategii doporučené pravidelné prověřování existence potenciálních střetů zájmu či jak reagovat v případě existence indikátorů rizika jejich negativního dopadu. Popř. by bylo vhodné v rámci případné aktualizace Strategie iniciovat zavedení dalších opatření v případě významných zakázek (např. dokládání seznamu osob podílejících se na zpracování zadávací dokumentace, ověřování referencí, zapojení veřejné kontroly²⁵). **Významnou podporou by mohla být interní platforma, kde by řídicí orgány mohly sdílet své zkušenosti s identifikací rizika střetu zájmů a jeho řešení.** Ta by mohla být doplněna závaznými stanovisky Auditního orgánu či Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže.

²² Viz Příloha č.7 Metodického pokynu k rozvoji lidských zdrojů v programovém období 2014 – 2020 a v programovém období 2007 – 2013

²³ https://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/9ddb7092-e79b-46c4-88df-44fa771f803f/MP_zakazky_v4.pdf?ext=.pdf

²⁴ Zákon 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek

²⁵ Viz např. http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/public-procurement/e-library/

Vymezení principů prevence podvodů	
Pravidelné prověřovat existenci střetu zájmů a zavést následná opatření v případě existence jeho negativního dopadu	
Zavést další opatření ke zvýšení transparentnosti a snížení rizika v případě významných zakázek	

8. Porovnání Strategie s Národní strategií na ochranu finančních zájmů Evropské unie pro programové období 2014 – 2020

Národní strategie na ochranu finančních zájmů Evropské unie, verze z roku 2017 (dále jen Národní strategie)²⁶ je závazná pro všechny subjekty implementační struktury a subjekty zapojené do ochrany finančních zájmů Evropské unie. Přestože těžiště Národní strategie spočívá v nastavení kontrolních mechanismů k zajištění prevence vzniku nesrovnalostí v oblasti finanční kontroly včetně interního auditu, boje proti korupci, hlášení a šetření nesrovnalostí a jejich nápravy včetně vymožení prostředků dotčených nesrovnalostí a zajištění jejich vrácení do rozpočtu EU, řadu doporučení lze využít i pro hodnocení rizik podvodů, jejich detekci, prevenci a případná nápravná opatření.

Strategie stejně jako Národní strategie aplikuje strategický přístup boje proti nesrovnalostem/podvodům: prevence, odhalování, šetření, vymáhání a náprava. V oblasti prevence oba dokumenty zmiňují přijímání etických kodexů. V rámci Strategie jsou tyto otázky řešeny poměrně podrobně v rámci podkapitoly Prosazování kultury odmítající podvodné jednání. Opatření zahrnují aktivní propagaci postoje proti podvodům a zvyšování povědomí o nich uvnitř implementační struktury i navenek a řádnou implementaci a pravidelnou propagaci etického kodexu. V této souvislosti je možné při posílení prevence podvodů zvážit i využití zahraniční praxe, kdy jsou zpracovány etické kodexy specificky pro cílovou skupinu administrátorů dotací či veřejných zakázek. Zahrnují specifická (přísnější) pravidla pro regulaci negativního dopadu střetu zájmů, pro prokazování původu majetku, přijímání darů, dalšího či předchozího zaměstnání atd. Obdobná opatření jsou navržena i ve Strategii, včetně rotace osob na pozicích s vyšším rizikem vzniku nežádoucích vazeb, či prověřování morální integrity uchazečů o pracovní místo. Možnost jejich realizace by však bylo nutné posoudit hlouběji také z pohledu pracovních právních/služebních předpisů, případně z hlediska situace výrazného nedostatku odborníků. Alternativou může být posílení vzdělávacích aktivit, sdílení dobré i špatné praxe a cílené prověřování rizikových procesů. V této souvislosti Strategie zdůrazňuje odpovědnost za řízení rizika

²⁶ <http://www.mfcr.cz/cs/zahranicni-sektor/ochrana-financnich-zajmu/financni-zajmy-eu/narodni-strategie-ochrany>

podvodu na úrovni nejvyššího vedení řídicích orgánů, stejná odpovědnost a osobní příklad pak musí být samozřejmostí při posilování celkové kultury etického chování a integrity.









Národní strategie se v oblasti prevence zaměřuje i na ověřování žadatelů o dotaci/platbu. Toto opatření je zakotveno i ve Strategii, spíše však se zaměřením na ověřování beztrestnosti žadatelů. V souladu s riziky identifikovanými v minulém programovém období Národní strategie doporučuje důkladnou verifikaci a ověření správnosti údajů (věcnou i formální) a kontrolu žadatelů o platbu prověřovat z hlediska jejich finančního zdraví.

Národní strategie uvádí jako preventivní opatření Databázi auditních zjištění v rámci informačního systému MS2014+. Vzhledem k tomu, že v této době je veřejně dostupný pouze modul obsahující významná rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a soudů v oblasti veřejných zakázek²⁷, není možné dopad opatření posoudit. Pokud bude splněn předpoklad toho, že Databáze auditních zjištění bude naplněna i v ostatních oblastech, bude sloužit ke sdílení zkušeností mezi subjekty implementační struktury a bude dostupná žadatelům, příjemcům i hodnotitelům – platí pro Databázi auditních zjištění 1, bude významným nástrojem předcházení rizika podvodu. Tato skutečnost by měla být následně zohledněna při aktualizaci Strategie či v metodických pokynech.

Národní strategie i Strategie věnují pozornost kontrolní činnosti a posilování kontrolních mechanismů. S ohledem na případné změny legislativy²⁸ bude třeba Strategii a návazné metodické pokyny doplnit a upravit tak, aby došlo ke zjednodušení nepřehledného systému kontrol a snížení administrativní zátěže na straně poskytovatelů i příjemců dotací. Nová legislativní úprava by také měla umožnit lepší fungování nástrojů hodnocení rizik, ucelené hodnocení projektů, ověřování a zdokonalování kontrolních mechanismů tak, jak je předjímá Strategie.

²⁷ <http://www.portal-vz.cz/cs/Jak-na-zadavani-verejnych-zakazek/Metodiky-stanoviska/Databaze-rozhodnuti/Anonymizovana-nejcastejsi-auditni-zjisti>

²⁸ Např. návrh zákona o řízení a kontrole veřejných financí

Strategický přístup boje proti podvodům	
Přijímání etických kodexů	
Odpovědnost za řízení rizika podvodů na úrovni nejvyššího vedení řídicích orgánů	
Ověřování žadatelů o dotaci/platbu	
Pozornost kontrolní činnosti a posilování kontrolních mechanismů	
Specifické etické kodexy pro administrátory dotací a veřejných zakázek	
Formální a věcná kontrola žadatelů o platbu i z hlediska finančního zdraví	
Zohlednit využití Databáze auditních zjištění v rámci informačního systému MS2014+	

9. Porovnání Strategie s Resortními interními protikorupčními programy

Resortní interní protikorupční programy (dále RIPP) popisují postupy, pravidla, role a odpovědnosti umožňující standardizovanou podobu boje s korupcí. RIPP obsahují pět základních částí – vytváření a posilování protikorupčního klimatu, transparentnost, řízení korupčních rizik a monitoring kontrol, postupy při podezření na korupci a zastřešující vyhodnocování interního protikorupčního programu. Z pohledu porovnání se Strategií byla vybrána problematika vytváření a posilování protikorupčního klimatu se zaměřením na systém oznámení podezření na korupci a ochranu oznamovatelů (ostatní aspekty jsou zohledněny v předchozích částech).

Oznámení o podezření na protiprávní činnost, whistleblowing, je jedním z nejvýznamnějších nástrojů vedoucím k odhalování a prevenci podvodného jednání a korupce ve veřejné správě i soukromých firmách, který může vést k úspoře či záchraně nemalých veřejných prostředků. Přínos oznamovatelů v odhalování podvodů a jejich předcházení je nesporný.




Oznamovatelé jsou schopni citlivě reagovat na existenci osobních vazeb mezi různými subjekty zapojenými do poskytování dotací, zadávání (a realizace) veřejných zakázek a mohou poskytnout

zadavateli konzistentní informace o situacích, které by mohly mít vliv na rozhodovací proces. I když informace získané od oznamovatelů nejsou důkazem samy sobě, měly by být považovány za impuls pro zahájení interních / externích kontrol.

Strategie uvádí samostatné opatření implementovat systém pro oznámení podvodů, protože z výše uvedených důvodů je třeba otázkám podpory a ochrany oznamovatelů (z řad implementační struktury i mimo ni) věnovat cílenou pozornost. Důvodem je skutečnost, že efektivní, i když jen interní, opatření pro možnost (anonymních) oznámení a důsledná ochrana oznamovatelů jsou často jediným nástrojem umožňujícím podvod včas odhalit a především jej zdokumentovat a zavést účinná nápravná opatření včetně trestního stíhání. Pravidelně aktualizované informace o možném využití nástrojů pro oznámení podezření na podvod by měly být nedílnou součástí materiálů nejen pro zaměstnance implementační struktury, ale i pro žadatele, příjemce i hodnotitele (školení, informační materiály, medializace úspěšných případů apod.). Zásadní změnu postupů by pak znamenalo přijetí zákona.

Rámcový resortní interní protikorupční program²⁹ jako osnova představující minimální rámec RIPP ukládá vytvořit systém umožňující oznámení (včetně anonymních) o podezření na korupci zaměstnanci či třetími stranami a nastavit postupy a pravidla, které zajistí podporu a ochranu osobám, které na korupční chování upozorní. Tento požadavek (nevztahuje se na Magistrát hl. m. Prahy) naplňují RIPP všech řídicích orgánů.

Některé RIPP se pouze odkazují na Nařízení vlády č. 145/2015³⁰. Většina jich pak deklaruje ochranu osob, které v dobré víře upozorňují na možné korupční jednání či jiné protiprávní nebo neetické jednání s tím, že učiněné oznámení nebude postihováno, a to ani nepřímo. Nad rámec Strategie některé RIPP rozpracovávají nestranné posuzování jakéhokoli jednání vůči zaměstnanci, které lze považovat za hrozbu, diskriminaci či represi za to, že podal oznámení o podezření na nepřípustné jednání. Stejný princip ochrany platí i pro zaměstnance, u nichž se v rámci posouzení neprokáže pochybení. Příkladem dobré praxe je uvedení kontaktní telefonní linky a webového formuláře OLAF pro anonymní hlášení podezření na zneužití prostředků z rozpočtu Evropského společenství či zveřejnění jmen prošetřovatelů na webových stránkách řídicího orgánu.

Vytvoření systému umožňujícího oznámení (i anonymní) o podezření na podvodné jednání ze strany zaměstnanců i třetích stran	
Podpora a ochrana osob, které podezření na podvodné jednání oznámí	
Pravidelně aktualizovat informace o možném využití nástrojů pro oznámení podezření na podvod	

²⁹ <http://www.korupce.cz/assets/dokumenty/tiskove-zpravy/RRIPP--aktualizace-2015.pdf>

³⁰ Nařízení vlády ze dne 15. června 2015 o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu

10. Závěry a doporučení

Skutečnost, že evropské fondy jsou některými vnímány ne jako příležitost pro rozvoj společnosti, ale naopak jako příležitost pro snadné a rychlé obohacení, není třeba opakovat. Co však je potřeba připomenout je skutečnost, že pokusy o zneužívání evropských fondů nejsou nijak masově spojeny se selháním implementační struktury³¹.

Zajištění kontroly transparentního a efektivního využívání finančních prostředků v rámci projektů financovaných EU je nezpochybnitelným požadavkem jak na vnitrostátní úrovni, tak na úrovni evropské, neboť evropské fondy představují značné riziko zneužití těchto prostředků pro soukromý zisk. Podvod je hrozbou, která si zaslouží cílenou pozornost a okamžitou reakci. Dopad podvodného jednání je významný. Kromě podstatných peněžních ztrát má negativní vliv na celý systém a ohrožuje schopnost realizovat jednotlivé programy. Účinné mechanismy prevence, odhalování a reakce na podvody proto hrají klíčovou roli.

Vzhledem k těžkostem při dokazování podvodného jednání a nápravě poškozené pověsti je obecně žádoucí podvodné činnosti spíše předcházet než řešit její následky až poté, co k ní dojde. Na druhou stranu by snaha o snížení rizik podvodů neměla vyústit v zavádění striktních opatření ve všech oblastech. Excesivní regulace může mít zcela opačný důsledek. Vhodnou cestou nad rámec závazných pokynů je sdílení informací formou pravidelné výměny zkušeností jako jsou kulaté stoly, možnost (on-line) konzultací apod.

Základním kamenem je požadavek na strategický přístup k podvodům s odpovědností za řízení jejich rizik na úrovni vedení řídicích orgánů.

Strategie upravuje boj s podvody ve všech oblastech řízení a implementace ESIF, kterou lze aplikovat na všechny činnosti od přípravy operačních programů po jejich uzavření. Hlavním principem je aktivní přístup k identifikaci podvodů s využitím indikátorů jejich rizik. Identifikace indikátorů rizika podvodu a jejich zahrnutí do kontrolní činnosti je plně v souladu s požadavkem na proaktivní přístup vedoucí ke zvýšení pravděpodobnosti odhalení podvodu. Využití indikátorů podvodu by mělo být spojeno se všemi procesy v rámci programového období a i zde by měl být kladen důraz na efektivitu. Znamená to větší důraz na sdílení informací napříč všemi řídicími a kontrolními orgány, a to nejen z hlediska výčtu (přehledu) indikátorů, ale především z pohledu jejich aktualizace a reakce při jejich odhalení. Zároveň by měl být dán prostor pro zohlednění regionálních (programových) specifik z hlediska posouzení váhy jednotlivých indikátorů. Zde hraje významnou roli školení v této oblasti, a to nejen pro pracovníky implementační struktury (s důrazem na hodnotitele), ale tam, kde je to vhodné, i pro žadatele a příjemce.

³¹ Viz např. Vnímání korupce v rámci ESI fondů http://www.dotaceeu.cz/getmedia/a88f5fe3-bef5-40bb-ae86-ff1e77bebdde/02_MMR-2016_Korupce-FINAL_podpis.pdf?ext=.pdf nebo Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě Ochrana finančních zájmů Evropské unie – Výroční zpráva za rok 2016 o boji proti podvodům https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/1_act_part1_v2_en.pdf

Strategie zohledňuje skutečnost, že k podvodům může docházet, a proto je k jejich odhalování navrhuje řadu opatření. Podrobně se také zaměřuje na činnost kontrolní a opatření související postupy při podezření na podvod.

Opatření uvedená ve Strategii v zásadě pokrývají všechna hlavní rizika identifikovaná v rámci projektů financovaných z prostředků Evropské unie.

Rizika vztahující se k výběru příjemce dotace či dodavatele ve veřejné zakázce:

- Opatření k předcházení nežádoucích vazeb či střetu zájmů
- Pravidelné ověřování existence potenciálních střetu zájmů
- Prověřování žadatelů o dotace či platbu z hlediska jejich dřívějšího zapojení do praktik podvodného jednání

Rizika spojená s realizací projektů:

- Rozpracování opatření v případě výskytu podezření na podvod
- Oddělení administrativní a kontrolní funkce

Velmi pozitivně je třeba hodnotit důraz, který Strategie klade na posilování kultury odmítající podvodné jednání:

- Nulová tolerance podvodů
- Pozitivní příklad ze strany vedení řídicích orgánů
- Zvyšování povědomí, teoretických znalostí i praktických dovedností v oblasti boje proti podvodům (formální i neformální školení)
- Aktivní propagace postojů proti podvodům a zvyšování povědomí o nich
- Implementace a propagace etických kodexů
- Nastavení a podpora systému (anonymního) nahlášení podezření na podvod
- Podpora a ochrana osob, které podezření na podvodné jednání oznámí

Opatření jsou následně zohledněna v závazných metodických pokynech v rámci Jednotného metodického prostředí. **Někdy jdou metodické pokyny nad rámec Strategie, v některých případech je tomu naopak, ale lze konstatovat, že zásadní rizikové oblasti oba nástroje pokrývají.**

Boj proti podvodům neznamená odstranění všech rizik, ale uvědomění si, že jsou ESI fondy riziku vystaveny. K řízení rizik (i rizik podvodů) je třeba přistupovat jako k řízení velkého projektu a opustit praxi, kdy jde spíše o plnění jednotlivých úkolů. Negativní roli zde hraje i malá institucionální paměť a skutečnost, že zkušenosti z jednoho operačního programu nejsou široce sdílené v celém systému.

Stále dokonalejší sběr, ukládání a analýza údajů s sebou přinášejí příležitost v boji proti podvodům. Analýzu dat lze využít k významnému obohacení procesu posuzování rizik, křížové kontrole údajů s jinými organizacemi veřejného nebo soukromého sektoru. K tomu je třeba, aby existoval důsledný systém předávání a sdílení zkušeností nejen v rámci implementační struktury, ale i mimo ni.

Aktivní zpřístupňování informací a dat, která mají státní orgány a veřejné instituce k dispozici pro veřejnost, se stává standardem komunikace státní správy s občany. I pokud jde o implementaci ESI fondů, je možné využít iniciativu Partnerství pro otevřené vládnutí (Open Government Partnership), ke které Česká republika přistoupila v roce 2011³². Jejím cílem je transformovat státní instituce na otevřenější, efektivnější a odpovědnější. Problematika otevřených dat je součástí prioritní oblasti „Transparentnost a otevřený přístup k informacím“ Akčního plánu boje s korupcí na rok 2017³³ a je obsažena také v Akčním plánu České republiky Partnerství pro otevřené vládnutí na období let 2016 – 2018 konkrétně jako závazek „II./3. Zpřístupnění dat a informací“³⁴.

Kromě zpřístupnění dat jde o koordinaci jejich sběru v rámci jednotlivých řídicích a kontrolních orgánů, jejich vyhodnocení a transformace do konkrétních opatření s tím, že i tato opatření musí být průběžně vyhodnocována z hlediska své efektivity, aby byla skutečně účinná a přiměřená (z hlediska časových, personálních i finančních nároků na jejich implementaci).

Na základě porovnání Strategie s mezinárodními a národními dokumenty lze identifikovat několik oblastí pro možná zlepšení.

Na úrovni Strategie:

- Zvýšení transparentnosti cestou co nejširšího, uživatelsky komfortního přístupu k informacím
- Snížení rozsahu údajů prokazovaných čestných prohlášením, pokud to není možné, využívání dostupných nástrojů (otevřených dat) pro jejich ověřování s tím, že takové ověřování nesmí znamenat nadměrnou administrativní a časovou zátěž
- Rozpracování principu efektivního, účelného a hospodárného nakládání s veřejnými prostředky do konkrétních opatření
- Rozpracování opatření v souvislosti s nabytím účinnosti zákona č. 340/2015 Sb., o registru smluv jako dalšího nástroje pro naplňování principu efektivnosti, účelnosti a hospodárnosti (jednoduchá kontrola efektivního nakládání s veřejnými prostředky)
- Zavedení opatření jako reakci na podvody, která bude přizpůsobena konkrétním situacím v určitém programu nebo regionu
- Rozpracování opatření k řízení rizika podvodů ve fázi realizace podvodů, především v oblasti veřejných zakázek
- Zapracování opatření specificky zaměřených na hodnotitele (interní i externí)
- Nastavení projektového přístupu k řízení rizik včetně implementace předchozích zjištění
- Zavedení opatření v souvislosti s využitím Databáze auditních zjištění
- Rozpracování opatření v souvislosti s přijetím nových zákonů s dopadem na oblast řízení rizik podvodu (např. návrh zákona o řízení a kontrole veřejných financí, připravovaný zákon o regulaci lobbingu, zákon o ochraně oznamovatelů)

Pozn.: Výše uvedené návrhy se týkají opatření, jež nejsou ve Strategii zahrnuta. V praxi je tak možné zvážit jejich aplikaci na úrovni metodických pokynů nebo praxe řídicích orgánů.

³² [https://albatros.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/4A3F809FCF5DB30AC125791200296E95/\\$FILE/691%20uv110914.0691.pdf](https://albatros.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/4A3F809FCF5DB30AC125791200296E95/$FILE/691%20uv110914.0691.pdf)

³³ <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-dokumenty-vlady/na-leta-2015-2017/Akcni-plan-boje-s-korupci-na-rok-2017.pdf>

³⁴ <http://www.korupce.cz/assets/partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti/Akcni-plan-Ceske-republiky-Partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti-na-obdobi-let-2016-az-2018.pdf>

Na úrovni metodických pokynů:

- Pravidelné prověřování existence střetu zájmů, zavedení praktických opatření v případě existence jeho negativního dopadu
- Zavedení dalších opatření pro snížení rizika střetu zájmů v případě významných zakázek
- Zavedení praxe automatického ukončení účasti v procesu kontroly/hodnocení v případě podjatosti
- Prověřování skutečné vlastnické struktury uchazečů o veřejné zakázky
- Snižování počtu čestných prohlášení (rozsahu údajů jimi prokazovaných) a jejich nahrazení objektivními dokumenty (např. informace o způsobilosti jakožto malý nebo střední podnik, finanční zdraví, trestní bezúhonnost statutárního zástupce), pokud je to možné bez výrazného nárůstu administrativní zátěže
- Zavedení opatření k širšímu přístupu k informacím o nejčastějších rizicích podvodů ve všech fázích projektového cyklu
- Vytvoření platformy pro sdílení zkušeností při identifikaci rizik podvodů a strategií pro jednání v situaci jejich identifikace, sdílení scénářů odhaleného podvodného jednání a jejich anonymní zveřejňování
- Nastavení procesů pro využití výsledků identifikace rizik a následné kontrolní činnosti pro aktualizaci indikátorů podvodu
- Nastavení auditní/kontrolní činnosti napříč dotačními tituly u jednoho příjemce v případě identifikovaného rizika
- Zvyšování povědomí o podvodech mezi zaměstnanci implementační struktury pracujícími na základě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr např. cestou jejich zařazení do systému vzdělávání
- Zavedení opatření na trvalou implementaci a propagaci etického kodexu
- Zavedení etických kodexů pro administrátory dotací a veřejných zakázek (nad rámec požadavků kladených na ostatní zaměstnance/pracovníky implementační struktury)
- Pravidelná aktualizace informací o možném využití nástrojů pro oznámení podezření na podvod

Na úrovni praxe řídicích orgánů:

- Zařazení problematiky rizik podvodů do školení žadatelů a příjemců
- Ověření funkčnosti stávajících možností ochrany oznamovatelů
- Zveřejnění etických kodexů hodnotitele a člena výběrové komise tak, aby byly snadno dostupné (např. jako samostatný odkaz na www stránkách operačního programu)
- Trvalé (průběžné) zvyšování povědomí o podvodech mezi zaměstnanci implementační struktury
- Zařazení informací o rizicích podvodů do materiálů a školení pro hodnotitele, žadatele a příjemce

Na základě získaných zkušeností se také jeví jako účelné samostatně rozpracovat dvě oblasti s vysokým rizikem, a to veřejné zakázky a střet zájmů, resp. negativní dopad střetu zájmů v souvislosti s veřejným zadáváním – např. koordinace s dalšími veřejnými institucemi, výcvik a kariérní růst odborníků na veřejné zakázky, sdílení nástrojů a metodologií dobré praxe, zvyšování etických standardů, technická podpora (helpdesk, hotline, on-line fóra a) atd.³⁵

³⁵ Doporučení Komise (EU) 2017/1805 o profesionalizaci zadávání veřejných zakázek, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H1805&from=EN>

Střet zájmů je obtížné řešit, protože jeho skrývání vyžaduje pouze opomenout ohlásit tuto informaci nebo falešně prohlásit, že žádný střet zájmů neexistuje. Konflikty zájmů mohou ovlivnit jakoukoli fázi rozhodovacího procesu veřejných zakázek. Zadavatel by proto měl zvážit provedení dvou typů kontrol:

- preventivní: zjistit potenciální / skutečné konflikty zájmů
- nápravný: sankcionovat a odstranit negativní dopady způsobené konfliktem zájmů.

Je třeba vytvořit vnitřní mechanismy, které umožňují pravidelné hodnocení možného střetu zájmů v hodnotících a rozhodovacích procesech (a to i nad rámec formálních prohlášení) včetně zpětného ověření o pravdivosti prohlášení na základě dalších informací (oznamovatelé, cílená prověrka vysoce rizikových projektů/zakázek, náhodné prověrky vybraných prohlášení). Typy kontrol ex post mohou zahrnovat:

- kontroly ze strany řídicího orgánu
- standardní / pravidelné kontroly prováděné při kontrole žádosti o platbu (která obsahuje údaje o veřejné zakázce) s využitím indikátorů střetu zájmů
- specifické kontroly vyvolané vnějšími informacemi o potenciálním střetu zájmů
- specifické kontroly na základě informací získaných z jiných kontrol
- plánované kontroly na základě analýzy rizik.

Je však třeba zdůraznit, že jakákoli opatření směřující k odhalení rizika negativního dopadu střetu zájmů (ex-ante i ex-post) musí být spojena s dostatečně efektivními nápravnými opatřeními. Řídicím orgánům je třeba poskytnout dostatečnou metodickou oporu (např. sdílením zkušeností formou společné platformy, anonymizovaných kontrolních zjištění), ale i faktickou rozhodovací pravomoc střet zájmů řešit. Je nesmírně důležité, aby pracovníci řídicích orgánů měli možnost přijmout rychlá opatření k potvrzení nebo popření existence rizika střetu zájmů a v případě potvrzení možnost okamžitě reagovat (od ověření/prokázání dalších údajů až po pozastavení financování).

Nové programové období přineslo posun v oblasti transparentnosti jednotlivých procesů. Protože otevřenost a uživatelsky snadný přístup k informacím patří k jednomu z nejefektivnějších nástrojů prevence korupce/podvodů, jako jeden z hlavních principů je zdůrazňuje i Strategie. Podrobně je rozpracovává v dílčích opatřeních. I přes tento posun je třeba se na tuto oblast zaměřit tak, aby informace o podpořených projektech byly v rámci všech řídicích i kontrolních orgánů standardizovány, obsahovaly např. i popis průběžné realizace včetně výsledků hodnocení – s odkazem na dosažení měřitelných cílů. Co nejvíce informací by mělo být k dispozici i o průběhu hodnocení a výběru projektů. Kromě rozsahu (a souladu) poskytovaných informací je třeba se zaměřit i na uživatelskou přívětivost. Přetrvává skutečnost, že jednotlivé operační orgány mají rozdílnou úroveň informační praxe, uživatelského komfortu a aktualizace dat.

Systém evaluací má v rámci ESIF vysokou kvalitu, jedním z základních problémů charakteristik je nedostatečné využívání evaluačních výstupů pro řízení politik³⁶. Je proto nutné trvale podporovat přenos nejlepší praxe a její veřejné sdílení. Časté personální změny, nízká institucionální paměť,

³⁶ http://www.dotaceeu.cz/getmedia/c7dd46e8-b7a6-4de2-8d85-02fcd2d19afe/Evaluacni-plan-DoP_verze-2016_01_final_3.pdf

málo koordinovaný sběr dat v oblasti rizik podvodů od řídicích, kontrolních a auditních orgánů a jejich transformace do konkrétních opatření přispívají ke snížení efektivity opatření na strategické i operativní úrovni. Neméně důležité je pak co nejširší a otevřené sdílení informací o jednotlivých projektech, a to i včetně rizik a jejich řešení.

Zastřešujícím prvkem by měl být důraz na implementaci etických kodexů v každodenní činnosti řídicích orgánů. Je nutné překonat dosavadní formální rovinu „zaměstnanec se seznámí“. S tím úzce souvisí prosazování mechanismů na skutečnou podporu a ochranu oznamovatelů podvodného jednání, které má dlouhodobý dopad nejen dovnitř implementační struktury, ale i navenek pro zvyšování důvěryhodnosti celého systému.

Na hodnocení opatření uvedených ve Strategii a dalších závazných dokumentech (zejména metodických pokynech) by mělo navázat vyhodnocení jejich efektivity. A to z pohledu administrativní (případně finanční náročnosti) v porovnání s dopadem na snížení rizik podvodu, ať už jejich počtu či jejich významnosti. Navrhované vyhodnocení by bylo vhodné realizovat v průběhu roku 2019 (v návaznosti na výsledky hodnocení vnímání dopadu opatření pro boj s podvody), aby bylo možné jeho závěry využít v praxi řídicích a kontrolních orgánů s dostatečným časovým prostorem před koncem programového období.

Výstupy hodnocení Strategie pro boj s podvody a korupcí v rámci čerpání fondů SSR v období 2014 – 2020 ukazují, že většina opatření zahrnutých ve Strategii je zařazena do metodických pokynů v rámci Jednotného metodického prostředí, které upravují činnost implementační struktury. Někdy jdou metodické pokyny i praxe řídicích orgánů nad rámec Strategie. Nebylo by proto účelné Strategii v průběhu programového období aktualizovat, vhodnější je zaměřit se na případnou úpravu metodických pokynů jako závazných dokumentů. A to nejen v návaznosti na případnou změnu právní úpravy, ale především na zkušenosti získané při implementaci jednotlivých operačních programů. **Důsledná pozornost by pak měla být věnována sdílení informací, dobré (i špatné) praxe napříč subjekty implementační struktury, ale mimo ni.**

Klíčovým principem by i nadále měla zůstat podpora všech subjektů implementační struktury v oblasti prevence a odhalování rizik podvodů v různých formách (např. střety zájmů, manipulace s veřejnými zakázkami), účinnější uplatňování mechanismů zvyšujících jejich integritu. Výsledkem by mělo být nejen snazší prosazování konkrétní opatření v praxi, ale také možnost vyšší veřejné kontroly.

11. Zdroje

- Mezinárodní průzkum EY o podvodech a korupci 2017. Výsledky pro Českou republiku, [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY_Fraud_Survey_2017_%C4%8CR/\\$FILE/EM_EIA%20FRAUD%20SURVEY%202017%20CZECH%20REPUBLIC%2020170504_cz_finalmedia.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY_Fraud_Survey_2017_%C4%8CR/$FILE/EM_EIA%20FRAUD%20SURVEY%202017%20CZECH%20REPUBLIC%2020170504_cz_finalmedia.pdf)
- Hodnocení rizika podvodu a účinná a přiměřená opatření proti podvodům, Evropská komise, červen 2014, https://ec.europa.eu/sfc/sites/sfc2014/files/sfc-files/guidance_fraud_risk_assessment_cs.pdf
- Handbook on Combating Corruption, OSCE, <http://www.osce.org/secretariat/232761?download=true>
- Preventing Corruption in Public Procurement, OECD, <http://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-in-Public-Procurement-Brochure.pdf>
- Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2015 až 2017, Úřad vlády České republiky, <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2015-2017/Vladni-koncepce-boje-s-korupci-na-leta-2015-az-2017.pdf>
- Casebook of OLAF investigations in the field of external aid, OLAF, EU 2012
- Analýza implementačního procesu operačních programů z pohledu korupčních rizik, 2011, https://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/7db2909d-3c5a-4c6f-bd53-a664a3bac522/MMR_zaverecna-zprava_FINAL.pdf?ext=.pdf
- Národní strategie na ochranu finančních zájmů Evropské unie, 2017, <http://www.mfcr.cz/cs/zahranicni-sektor/ochrana-financnich-zajmu/financni-zajmy-eu/narodni-strategie-ochrany>
- Hodnocení rizik podvodů a jejich možná prevence, Transparency International Česká republika, 2016, <https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/Hodnocen%C3%AD-rizik-a-podvod%C5%AF-a-jejich-mo%C5%BEn%C3%A1-prevence-2016.pdf>
- Report from the Commission to the European Parliament and the Council. Protection of the European Union's financial interests — Fight against fraud 2015 Annual Report, <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/CS/1-2016-472-CS-F1-1.PDF>
- Report from the Commission to the European Parliament and the Council. Protection of the European Union's financial interests — Fight against fraud 2016 Annual Report, https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/1_act_part1_v2_en.pdf
- Mitigating corruption risks in International development projects, 2017 OECD Global Anti-corruption and Integrity Forum <https://www.oecd.org/cleangovbiz/Integrity-Forum-2017-Narrainen-corruption-risks.pdf>
- Metodický pokyn pro řízení rizik ESI fondů v programovém období 2014– 2020 (verze 4), http://www.dotaceeu.cz/getmedia/5d3c2aba-994b-4c21-b993-e8b019b50971/MP-rizeni-rizik_v4.pdf?ext=.pdf
- Metodický pokyn pro přípravu řídicí dokumentace programů v programovém období 2014– 2020 (verze 4), http://www.dotaceeu.cz/getmedia/4d40d0ef-de50-4f27-9a69-c9216d677b17/MP-Ridici-dokumentace_v4_cista_opravena.pdf?ext=.pdf
- Metodický pokyn pro řízení výzev, hodnocení a výběr projektů v programovém období 2014–2020 (verze 4), http://www.dotaceeu.cz/getmedia/4d40d0ef-de50-4f27-9a69-c9216d677b17/MP-Ridici-dokumentace_v4_cista_opravena.pdf?ext=.pdf

- Metodický pokyn k rozvoji lidských zdrojů v programovém období 2014-2020 a v programovém období 2007– 2013 (verze 2), http://www.dotaceeu.cz/getmedia/bebca68e-7413-40ed-a355-fd927690b108/MP-lidske-zdroje_v2.pdf?ext=.pdf
 - Metodický pokyn pro oblast zadávání zakázek v programovém období 2014– 2020 (verze 4), http://www.dotaceeu.cz/getmedia/9ddb7092-e79b-46c4-88df-44fa771f803f/MP_zakazky_v4.pdf?ext=.pdf
 - Metodický pokyn pro výkon kontrol v odpovědnosti řídicích orgánů při implementaci Evropských strukturálních a investičních fondů pro období 2014 – 2020 (verze 2), http://www.dotaceeu.cz/getmedia/efcf6dac-24d8-4a59-bff6-6aceb12ba5a2/MP-kontroly_v2.pdf?ext=.pdf
 - Doporučení Komise (EU) 2017/1805 ze dne 3. října 2017 o profesionalizaci zadávání veřejných zakázek. Budování architektury pro profesionalizaci veřejných zakázek, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H1805&from=EN>
-