

Naziv prakse:

Priručnik Plava knjiga

Država:

Španjolska

Kategorija prakse:

- mehanizmi suradnje
- modeli smjernica i predložaka

**Kontakt:**

- Ministarstvo financija, Glavna uprava za europske fondove
- <https://www.dafc.sepa.hacienda.gob.es/>
- fondoscomunitarios@sep.g.hacienda.gob.es

Rizici od prijave koji su uspješno neutralizirani

- sukob interesa
- izbjegavanje postupaka javne nabave ili manipulacija njima
- dvostruko financiranje
- tajno dogovaranje
- manipulacija troškovima projekta

Kontekst i cilj(evi)

Plava knjiga sveobuhvatan je priručnik postupaka koji je sastavilo Upravljačko tijelo (UT) zajedno s Tijelom za ovjeravanje (TZO) za Europski fond za regionalni razvoj (ERDF) u Španjolskoj. U njemu su opisane sve funkcije i postupci koji se odnose na sustav upravljanja i kontrole za ERDF, uključujući mjere za borbu protiv prijevара za operative programe (OP-e).

Sastavljen je u skladu s člankom 124. Uredbe o zajedničkim odredbama (UZO) ([Uredba \(EU\) br. 1303/2013](#)), prema kojem su UT i TZO zaduženi za provedbu određenih mjera koje se odnose na njihovo okruženje unutarnje kontrole i aktivnosti upravljanja rizikom. Uvođenje tih mjera i njihova provedba u slučaju delegiranja na posrednička tijela (PT-e) preduvjet je za imenovanje UT-a i TZO-a.

Upravljanje ERDF-om vrlo je decentralizirano u Španjolskoj. Veliki dio funkcija UT-a delegira se na PT-e koji se sastoje od središnjih državnih tijela (npr. ministarstava i javnih specijaliziranih agencija), regionalne uprave (npr. lokalna uprava Valencije) i drugih regionalnih tijela. Postoje i „sporedni PT-i“: lokalne uprave s ograničenim opsegom aktivnosti.

Glavni su zadaci PT-ova, među ostalim, odabir operacija, *ex ante* provjera izdataka, podnošenje zahtjeva za uplatu UT-u, informacijski i komunikacijski zadaci u vezi sa sredstvima ERDF-a ili odnos s korisnicima. S obzirom na mnoštvo PT-ova i različite operacije koje oni izvode, ključno je imati zajednički pristup i terminologiju. Za to služi Priručnik Plava knjiga. UT je to smatrao prilično važnim, posebno kada se uzme u obzir činjenica da se suzbijanje prijevара na državnoj razini regulira mnoštvom različitih propisa. Činjenica da PT-i u svojem djelovanju imaju visok stupanj autonomije i da ih je stoga teško nadzirati i kontrolirati drugi je razlog za izradu preglednijeg opisa funkcija i postupaka u Plavoj knjizi.



Opis prakse

Nacrti nove uredbe već su bili dostupni i prije objavljivanja UZO-a 2013. godine. UT i TZO bili su započeli analizu regulatornih zahtjeva i uspoređivali ih s postupcima koji su već postojali u vezi s prethodnim programskim razdobljem 2007. – 2013. Kada je UZO objavljen, dovršili su svoju analizu na temelju službenog UZO-a i izradili priručnik Plava knjiga u uskoj suradnji s revizorskim tijelom (RT). UT i TZO željeli su biti sigurni da pravilno razumiju koncept i metodologiju procjene rizika od prijevara koju je izradila Europska komisija, te da teme koje će biti obuhvaćene Plavom knjigom uključuju sve one koje je predložila Komisija.

Za priručnik su prikupljeni svi postupci koji se odnose na upravljanje ERDF-om u Španjolskoj na temelju iskustva UT-a i TZO-a s upravljanjem, kontrolom i ovjerom ESI fondova. Isto tako, uzeti su u obzir i savjeti stručnjaka za određene nove teme, na primjer u vezi s rizicima od prijevara i upravljanjem rizicima.

Plava knjiga dovršena je u travnju 2016. godine i rezultirala je imenovanjem UT-a i TZO-a. UT i TZO vrše i daljnje prilagodbe u vezi sa zakonskim ili proceduralnim promjenama na razini EU-a ili na državnoj razini. Priručnik ukupno ima približno 250 stranica.

Kako bi osigurao skladnu primjenu postupaka od strane PT-ova i kvalitetu svih sustava kontrole i upravljanja PT-ova, te nadzirao zadatke koji su im dodijeljeni, UT je usvojio pristup u ova dva koraka:

- Prvo, zahtijevanje da svaki PT pripremi vlastitu Plavu knjigu koja opisuje postupke za sustav kontrole i upravljanja specifične za kontekst tog PT-a.
- Drugo, obvezivanje svih PT-ova da metodologiju i mjere ublažavanja koje je predložila Komisija prilagode svojoj specifičnoj situaciji, a provedene mjere za borbu protiv prijevara dokumentiraju.

UT je PT-ima osigurao primjerak svoje Plave knjige i predložak za nju, te predložak Komisije za procjenu rizika od prijevara i njegove smjernice. UT je uspostavio plan pomoći i komunikacije za PT-e, uključujući edukaciju i radionice, kako bi PT-ima dao mogućnost slanja povratnih informacija, obavještanja o tekućim problemima, te postavljanja pitanja u vezi sa zadacima koji su im dodijeljeni. PT-ima je ponuđeno 25 sesija edukacije kako bi se upoznali sa strukturom i metodologijom kojima se UT služio pri sastavljanju svoje Plave knjige i kako bi to mogli iskoristiti kao temelj za svoj rad.

U sklopu edukacije UT je PT-ima održao prezentacije i pružio im pregled pravnog okvira za programsko razdoblje 2014. – 2020., a osobito pravnu osnovu za izradu sustava upravljanja i kontrole te provođenje procjena rizika od prijevara. Te su sesije edukacije bile vrlo praktične jer su za cilj imale i detaljnije objasniti strukturu predloška procjene rizika od prijevara i korake za njegovo popunjavanje uz pomoć snimki zaslona alata. Detaljno je objašnjena i metodologija procjene utjecaja i vjerojatnosti rizika prije i nakon uspostavljanja mjera kontrole. Predstavljen je i popis mjera ublažavanja koje je pripremila Komisija, a odrađene su i praktične vježbe za prilagođavanje tih mjera specifičnom kontekstu PT-ova.

Nakon te edukacije provedene su eksperimentalne probe sa 6 PT-a tijekom razdoblja od 3 mjeseca. Cilj je bio osigurati uspješnost kampanje pomoći i komunikacije, te se pobrinuti da PT-i imaju dovoljno znanja i samopouzdanja za početak rada na svojim pojedinačnim Plavim knjigama i procjenama rizika od prijevara. Proba je bila iterativni postupak, tijekom kojeg su UT, TZO i RT redovito pregledavali rad PT-ova i davali im komentare i prijedloge za poboljšanje. Posljednji dio eksperimentalne probe zahtijevao je od šest PT-a

provedbu postupaka opisanih u njihovim Plavim knjigama i prilagođenih mjera za borbu protiv prijevvara koje su osmislili.

Nakon što je UT šest eksperimentalnih proba ocijenio zadovoljavajućima, isti je pristup primijenjen na preostale PT-e pod nadzorom odjela za kontrolu UT-a.

Deset iskusnih službenika UT-a bilo je zaduženo za nadzor rada PT-ova i za to da budu u skladu s Plavom knjigom koju je UT pripremio. U postupak su bili uključeni i iskusni članovi RT-a i španjolskog AFCOS-a, a uglavnom su pregledavali i provjeravali usklađenost postupaka koje su predložili PT-i s predloženim mjerama za borbu protiv prijevvara. RT i AFCOS nastavili su davati savjete i prijedloge.

Plave knjige PT-ova i njihovu primjenu ocijenili su neovisni stručnjaci. Pozitivna ocjena bila je preduvjet za imenovanje PT-a. Revizije se provode najmanje svake dvije godine, a u slučaju otkrića većih nepravilnosti PT ne može nastaviti raditi dok se te nepravilnosti ne uklone.

Plave knjige pojedinačnih PT-ova dopunjavaju one koje su izradili UT i TZO. Zajedno na razini OP-a pružaju pregled svih postupaka sustava upravljanja i kontrole za OP-e ERDF-a. Isto tako, u sažetom obliku nude pravni okvir za UT i PT-e. To se odnosi na obvezu uspostavljanja mjera za borbu protiv prijevvara koje se temelje na zajedničkim alatima i provedbe mjera ublažavanja opisanih u smjernicama Komisije - obje vrste mjera prilagođene su španjolskom kontekstu.

Jedinstvene značajke

Priručnik Plava knjiga jedinstvena je praksa u Europi u pogledu centralizacije i formalizacije znanja i postupaka na državnoj razini. Provedba te prakse temeljila se na zahtjevima UZO-a i preduvjetu za imenovanje koji osigurava suradnju svih uključenih strana.

Ishodi i rezultati

Praksa izrade Plave knjige i provođenje procjene rizika od prijevvara od strane svakog PT-a smatra se uspjehom. Svi PT-i slijedili su predložak za Plavu knjigu i uspješno pripremili svoje Plave knjige i procjenu rizika od prijevvara. To omogućuje upotrebu zajedničke terminologije i ujednačenu primjenu postupaka, na primjer u vezi s odabirom programa i mjera za borbu protiv prijevvara.

Povratne informacije koje su pružali PT-i tijekom postupka provedbe bile su pozitivne jer je većina njih utvrdila da je jasno objašnjenje svih postupaka ključno za dobro financijsko upravljanje operativnim programima. Sljedeća očita korist bila je ta što zaposlenici sada imaju jasnu viziju svoje uloge i svojih zaduženja, što je ključno za borbu protiv prijevvara i korupcije.

Tijela navode i podatak o povećanoj učinkovitosti u provedenim postupcima, omogućavajući tako službenim osobama koje provode administrativne provjere i provjere na licu mjesta da budu opreznije i svjesnije rizika od prijevvara i korupcije.

Nadalje, čini se da ova suradnja djeluje pozitivno na ugled UT-a i PT-ova, a i manje je pogrešaka i nepravilnosti te pritužbi korisnika ili podnositelja prijave.

Konačno, ovom su praksom na dobitku i UT i PT-i jer su svi izjavili da su naučili puno o svom radu i jedni o drugima, te da su poboljšali svoje znanje i sposobnost za suzbijanje i otkrivanje prijevvara i korupcije.

Ključni čimbenici uspjeha

- Izrada „glavne” Plave knjige od strane UT-a i TZO-a na temelju UZO-a
- Pilot-program sa šest PT-a umjesto da od početka budu uključeni svi PT-i
- Podrška za PT-e u vidu edukacije i prezentacija s praktičnim primjerima za izradu njihovih Plavih knjiga
- Savjetovanje sa stručnjacima za određene teme
- Kontinuirana razmjena s RT-om i AFCOS-om tijekom izrade Plave knjige
- Izrada i provedba Plave knjige preduvjet je za imenovanje UT-a, TZO-a i PT-ova
- Redovite revizije provedbe Plavih knjiga
- Redovite edukacije koje UT pruža za PT-e o upravljanju ESI fondovima s posebnim modulom o mjerama za borbu protiv prijevara
- Odgovornost za zakonske i proceduralne promjene leži na UT-u koji osigurava prihvaćanje tih promjena u UT-u.

Izazovi koji su se pojavili i stečene spoznaje

Tijela ističu da osiguravanje ujednačenosti između Plavih priručnika različitih tijela iziskuje puno vremena. Ipak, to je bio jedini način da se svim stranama omogući da steknu znanje o suzbijanju prijevara i poboljšaju svoje sposobnosti.

Drugi je zaključak da je, pri upotrebi predložaka Komisije presudno prilagoditi ih specifičnim aspektima UT-a ili PT-a kako bi se osiguralo da ih službene osobe pravilno primjenjuju i upotrebljavaju.

U vezi s procjenom rizika od prijevara potrebna su opsežna objašnjenja da bi PT-i mogli u potpunosti razumjeti taj koncept i metodologiju.

Uključivanje svih strana koje sudjeluju u programiranju, upravljanju i kontroli operativnih programa, a posebno uključivanje više upravljačke strukture, ključno je za osiguravanje konsenzusa pri utvrđivanju i provedbi najučinkovitijih i razmjernih mjera za borbu protiv prijevara koje su upotrijebljene.

Potencijal za prenosivost

Španjolski Priručnici Plava knjiga ne mogu se lako primijeniti na druge države jer odražavaju specifični administrativni ustroj Španjolske. Određene teme za djelovanje ili konkretan postupak mogli bi poslužiti kao predložak.

Kao koncept, međutim, praksu Plave knjige mogle bi preslikati druge države. To bi zahtijevalo prikupljanje svih postupaka koji se odnose na upravljanje ERDF-om u kontekstu određene države. Smatra se najkorisnijim za države s visokom decentralizacijom funkcija i/ili s mnogo različitih PT-a.

Iskustvo iz Španjolske pokazuje da sastavljanje priručnika Plava knjiga zahtijeva vrijeme i suradnju više dionika. Ako postoji nekoliko Plavih knjiga za različita tijela, dodatni je zadatak osiguravanje da budu ujednačene. Primjer Španjolske pokazuje da bi se izrada trebala odvijati u fazama, kao što je probna faza izrade priručnika u okviru odabranih PT-a prije izrade i u ostalim PT-ima.