

Naziv prakse:

Kontrolni popis Sicilije za borbu protiv prijevare

Zemlja:

Italija

Kategorija prakse:

- sprečavanje i otkrivanje prijevare



Podaci za kontakt:

- Giuseppe Indorante, upravjačko tijelo, Regione Sicilia

Regionalni operativni program EFRR-a

- Internetska stranica:

<https://www.euroinfosicilia.it/>

E-adresa:

dipartimento.programmazione@regione.sicilia.it

Suzbijeni rizici od prijevare

- sukob interesa
- izbjegavanje postupaka javne nabave ili manipulacija njima (namještanje ponuda, nedopušteno odavanje podataka o ponudama)
- dvostruko financiranje
- tajno dogovaranje
- manipulacija troškovima projekta
- ostali (drugi suzbijeni rizici od prijevare kojima su uključene lažne izjave, korupcija, manipulacija tehničkim specifikacijama i pružanje fiktivnih usluga)

Kontekst i ciljevi

Regija Sicilije kao upravjačko tijelo upravlja operativnim programom regije Sicilije u okviru EFRR-a za programsko razdoblje od 2014. do 2020. (<https://www.euroinfosicilia.it/po-fesr-sicilia-2014-2020/programma-operativo/>) u vrijednosti od 4200 milijuna EUR sredstava EU-a i nacionalnih sredstava. Sicilijansko upravjačko tijelo razvilo je 2019. namjenski skup kontrolnih popisa za metodološku procjenu širokog raspona rizika od prijevare, u skladu s tehničkim smjernicama koje je Europska komisija utvrdila u radnom dokumentu EGESIF_14-0021-0016/06/2014 (https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_fraud_risk_assessment.pdf).

Kontrolnim popisima nastoje se podržati jedinice za praćenje i kontrolu uključene u provjere na prvoj razini (<https://www.euroinfosicilia.it/misure-antifrode-del-po/>) s pomoću pokazatelja kojima se izravno odražavaju pravila o reviziji Europske komisije. Ti popisi pokazatelja **koristan su operativni alat** za sustavno integriranje metodologija procjene u verifikacijske aktivnosti upravjačkih tijela tako da se izbjegnu neusklađenosti i upravjačkim tijelima **omogući predviđanje mogućih nepravilnosti**.

Opis prakse

Kontrolni popisi sicilijanskog upravjačkog tijela u pogledu prijevare sadržavaju pokazatelje posebno namijenjene za **postupke dodjele ugovora i zahtjeve za plaćanje**. Kontrolni popis sadržava 23 pitanja o postupku dodjele i 12 pitanja povezanih sa zahtjevima za plaćanje.

Kontrolni popis kojim su obuhvaćeni **postupci dodjele** sljedeće je strukture:

1. Odabir korisnika

- sukob interesa
- lažne izjave u ime kandidata

- dvostruko financiranje

2. Provedba i kontrola

- korupcija i nezakonita plaćanja
- kršenje postupaka nadmetanja
- manipulacija tehničkim specifikacijama
- nedopušteno odavanje podataka o ponudama
- namještanje ponuda, neujednačene ponude i manipulacija ponudama
- neopravdan jedinstveni dobavljač
- razdvojene kupnje
- nepravilna kombinacija ugovora

Primjera radi, u nastavku se nalaze neka pitanja povezana s **odabirom kandidata u postupku dodjele**:

- Je li odabir usklađen s politikom sukoba interesa, među ostalim s izjavom članova osoblja i mjerama kojima se jamči usklađenost s tom politikom? Je li operator zadužen za ugovor podnio izjavu o sukobu interesa? Je li izjava cjelovita?
- Jesu li otkriveni slučajevi neprijavljenog sukoba interesa i naknadnog djelovanja?
- Je li pregled projektnih prijava uključivao provjeru svih popratnih dokumenata i osobnih izjava?
- Jesu li prijelazne ili privremene izjave provjerene u javnim bazama podataka (identifikacijska oznaka projekta, regionalna baza podataka korisnika itd.)?

Pitanja na kontrolnom popisu o **namještanju ponuda, neujednačenim ponudama i manipulaciji njima** uključuju:

- Je li odabrana ponuda preskupa s obzirom na procijenjene troškove, objavljene cijene, slične usluge, prosječne cijene u sektoru i tržišne cijene?
- Jesu li ponuditelji koji nisu odabrani angažirani kao podugovaratelji?
- Postoje li neuobičajene strukture u ponudama (npr. ponude raščlanjene na točne postotke, najpogodnija ponuda neznatno je ispod praga prihvatljivih cijena, uzastopne visoke cijene svih ponuditelja, očite veze među ponuditeljima)?

Kontrolni popis za **zahtjeve za plaćanje** uključuje odjeljke u nastavku:

1. neispravna naplata troškova
2. prakse određivanja nepotpunih cijena
3. lažni, umjetno povećani ili dvostruki računi
4. davanje fiktivnih usluga.

U nastavku su primjeri pitanja koja se odnose na procjenu rizika od prijevара u zahtjevima za plaćanje:

- Je li cijena rada/usluge/opskrbe prekomjerna ili neuobičajena?
- Je li cijena rada/usluge/opskrbe nerazmjerna s obzirom na napredak projekta?
- Je li ugovaratelj dostavio nepotpunu ili neodgovarajuću dokumentaciju?
- Čini li se da su cijene previsoke u usporedbi sa sličnim ugovorima, cjenicima ili prosječnim cijenama u sektoru?
- Postoji li fakturirana roba/usluge koje se ne mogu identificirati ili procijeniti?
- Postoji li račun za fakturiranu robu ili usluge?
- Odgovara li fakturirana roba nalogu? Može li se nalog osporiti?
- Kad je riječ o računima: jesu li cijene, opisi proizvoda ili iznosi u skladu s ugovorom?
- Jesu li na nekim računima navedene iste količine, vrijednosti, datumi itd.?
- Je li plaćanje povezano sa skupinom podugovorenih društava u kaskadnom sustavu?
- Postoji li plaćanje *off shore* društvima?

Ukupni sadržaj talijanske izvorne verzije kontrolnih popisa može se preuzeti na poveznici <https://www.euroinfocilia.it/misure-antifrode-del-po/> pristupom datoteci u obliku ZIP „DDG n.572/2019” na dnu stranice i otvaranjem mape „Checklists (October 2019)” → „Allegato 2A_Affidamenti Dlgs 50_rev” i „Allegato 3A_Rimborso_OpBeSe_rev”.

Osim kontrolnih popisa, upravljačko tijelo upotrebljava i „**alat za samoprocjenu** rizika od prijevара”, odnosno matricu osmišljenu za provedbu procjene rizika od prijevара u skladu s metodologijom koju je 2017. definirala i odobrila Europska komisija u suradnji s **radnom skupinom za samoprocjenu rizika**, koja je nadležna za osmišljavanje *ad hoc* prijedloga za borbu protiv korupcije i mjere ublažavanja (<https://www.euroinfocilia.it/p-o-fesr-sicilia-20142020-approvazione-dello-strumento-di-autovalutazione-rs-fraud-risk-assessment-acadg-v-01giugno2017-ed-istituzione-del-gruppo-di-lavoro-per-lautovalutazione-del-rischio-fr/>). Sicilijansko upravljačko tijelo razmatralo je mogućnost upotrebe sustava za pronalaženje podataka ARACHNE i njegove integracije u prethodno navedeni alat za samoprocjenu: time bi se omogućile bolje provjere i bolja konsolidacija rezultata pretraživanja tijekom istraga prijevара, čime bi se poboljšala učinkovitost i točnost strategija suzbijanja prijevара u cijelosti. Međutim, za spajanje tih alata bili bi potrebni vrijeme i sredstva za *ad hoc* tim informatičkih stručnjaka u okviru projekta.

Jedinstvena obilježja

Ti *ad hoc* kontrolni popisi pružaju **praktičan** način za integraciju metodoloških smjernica Europske komisije za borbu protiv prijevара u operacije upravljačkog tijela, čime bi se omogućile **pravovremene i ciljne** korektivne mjere.

Ovaj se pristup ističe zbog toga što je od dvadeset talijanskih regija Sicilija jedina koja je izradila namjenski skup kontrolnih popisa za provedbu temeljitih procjena rizika od prijevара u postupcima javne nabave koje financira Unija. Ostale se regije oslanjaju isključivo na jedinstvene „kontrolne točke” (odnosno pojedinačna pitanja) povezane s utvrđivanjem slučajeva prijevара i nepravilnosti.

Ishodi i rezultati

Sustavna upotreba namjenskih kontrolnih popisa za procjenu rizika od prijevара, u kombinaciji s proširenjem korisničke baze sustava ARACHNE na sve subjekte koji su na razne načine uključeni u provedbu i nadzor operacija, omogućit će tijelima za reviziju da unaprijed otkriju subjekte uključene u nepravilnosti i odmah utvrde konkretne projekte za koje postoji rizik od prijevара. Time nastaje potencijal za smanjenje rizika od prijevара u postupcima javne nabave, ali i bolje utvrđivanje uobičajenih obrazaca i prilagođavanje korektivnih intervencija.

Ključni čimbenici za uspjeh

Upravljačko tijelo oslanja se, na primjer, na **Memorandum o razumijevanju o** suradnji, koji je u studenome 2011. potpisan s jedinicom za borbu protiv prijevара talijanske financijske policije (<http://www.gdf.gov.it/>) radi potpore kontrolama i razmjeni informacija povezanih sa sredstvima Unije. Upravljačko tijelo jednom godišnje osigurava talijanskoj financijskoj policiji pristup bazi podataka korisnika sredstava Unije za programsko razdoblje od 2014. do 2020.; korisnici u bazi podataka razvrstani su prema sicilijanskoj pokrajini. Sicilijansko upravljačko tijelo, u nastavku prethodno navedenih kontrolnih popisa, financijskoj policiji odmah prijavljuje „činjenice i ponašanje koji bi mogli činiti kršenje poreznih propisa, moguće kriminalne profile te gospodarska i financijska kaznena djela na štetu javne potrošnje i pravilnog rada javnih uprava”. **Talijanska financijska policija**, koja djeluje kao upravno i pravosudno tijelo, obavještava upravljačko tijelo o rezultatima svih daljnjih provjera tih korisnika i zatim prema potrebi obavještava tijelo za reviziju operativnog programa te navodi vrstu prijevара/nepravilnosti, uključene

iznose, vremenski raspored i, konačno, mogućnost povrata tih iznosa od prevaranata. Financijska policija sastavlja i podnosi izvješća uredu javnog tužitelja u slučaju potkrijepljene prijave ili nepravilnosti.

Zabilježeni izazovi i stečena iskustva

Jedan od ključnih izazova uspješnog donošenja i širenja praksi za borbu protiv prijevара znatan je **nedostatak internog osoblja** koje podupire njihovu sustavnu primjenu. Stoga je za uspjeh takvih strategija ključno donošenje mjera za jačanje ljudskih resursa koji djeluju u tom području, a kojih često nema dovoljno. Jednako je važno osposobljavati sve subjekte javne uprave za pravilnu primjenu alata kao što su ARACHNE, kontrolni popisi u pogledu prijave i matrica za samoprocjenu.

Jačanje administrativnih kapaciteta upravljačkog tijela i posredničkih tijela važan je preduvjet koji je potrebno ostvariti da bi se praksom donosili neprekidni pozitivni sustavni rezultati. To uključuje **informiranje** o dostupnosti postojećih alata, **osposobljavanje osoblja upravljačkog tijela / posredničkog tijela** o njihovu pravilnom korištenju te poticanje **koordiniranog međuodjelnog i međuinstitucijskog djelovanja**.

Mogućnost prijenosa

Upotreba temeljitih kontrolnih popisa za nadopunjavanje postojećih postupaka za borbu protiv prijevара može se dijeliti s drugim upravljačkim tijelima. Kontrolni popisi sicilijanskog upravljačkog tijela dijelili su se tijekom osposobljavanja za upravljačka tijela koje se održalo u briselskim prostorima Glavne uprave REGIO 14. i 15. siječnja 2020. u okviru osposobljavanja okvirnog ugovora za modul 6. o utvrđivanju i sprečavanju prijave u europskim strukturnim i investicijskim fondovima. Sadržaj kontrolnih popisa preveden je na engleski radi uključivanja u materijale za buduće osposobljavanje za rukovoditelje.