

Наименование на практиката: Категория на практиката:



За контакти:

Контролни списъци за риска от измами в Сицилия

- Предотвратяване и откриване на измами

- Giuseppe Indorante, Управляващ орган, регион Сицилия
- Регионална оперативна програма по линия на ЕФРР
- Уебсайт: <https://www.euroinfosicilia.it/>
- Електронна поща: dipartimento.programmazione@regione.sicilia.it

Държава:

Италия

Неутрализиран(и) риск(ове) от измами

- Конфликт на интереси
- Избягване или манипулиране на процедури за възлагане на обществени поръчки (съгласителство при офериране, изтичане на данни за оферти)
- Двойно финансиране
- Тайни споразумения
- Манипулиране на разходите по проекта
- Други (другите неутрализирани рискове от измами включват деклариране на неверни данни, корупция, манипулиране на техническа спецификация и предоставяне на фиктивни услуги)

Контекст и цел(и)

Регионалната администрация на Сицилия, като управляващ орган (УО), управлява Регионалната оперативна програма на Сицилия по ЕФРР за периода 2014–2020 г. (<https://www.euroinfosicilia.it/po-fesr-sicilia-2014-2020/programma-operativo/>), финансирана с европейски и национални средства в размер на 4, 2 милиарда евро. През 2019 г. сицилианският УО разработи **специален набор от контролни списъци** за методичната оценка на широк спектър рискове от измами в съответствие с техническите насоки, изложени от ЕК в работния документ EGESIF_14-0021-00 16/06/2014 (https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_fraud_risk_assessment.pdf).

Целта на контролните списъци е да се съдейства на звената за мониторинг и контрол, участващи в проверките на първо ниво (<https://www.euroinfosicilia.it/misure-antifrode-del-po/>), с показатели, които пряко отразяват правилата за одит на Европейската комисия (ЕК). Тези списъци с показатели представляват **полезен оперативен инструмент** за системно интегриране на методиките за оценка в извършваните от УО дейности по проверка, като се избягват несъответствия и се дава възможност на УО да **набележи потенциални нередности преди извършването им**.

Описание на практиката

В контролните списъци за измами, разработени от сицилианския УО, са включени показатели от особено значение за **процедурите за възлагане** и **исканията за плащане**. В контролните списъци се съдържат 23 въпроса за процедурите за възлагане и 12 въпроса относно исканията за плащане.

Контролният списък, обхващащ **процедурите за възлагане**, има следната структура:

1) Избор на бенефициерите

- конфликти на интереси
- деклариране на неверни данни от кандидатите
- двойно финансиране

2) Изпълнение и контрол

- корупция и незаконни плащания
- нарушаване на процедурите за възлагане на поръчки
- манипулиране на технически спецификации
- изтичане на данни за оферти
- съглашателство при офертиране, небалансирани оферти и манипулиране на оферти
- неоправдано възлагане на един единствен доставчик
- разделяне на обществени поръчки
- недопустим набор от договори

Като пример по-долу са представени няколко въпроса, свързани с **избора на бенефициери в процедурите за възлагане**:

- При избора спазвана ли е политиката за конфликтите на интереси, включително съответни декларации на персонала и мерки за гарантиране на спазването на тази политика? Представил ли е операторът, отговарящ за поръчката, декларация за липса на конфликт на интереси? Тази декларация изчерпателна ли е?
- Установени ли са случаи на недеklarиран конфликт на интереси и последващи действия?
- В проверката на заявленията за проекти включена ли е проверка на всички придружаващи документи и лични декларации?
- Проверявани ли са междинните или временните декларации чрез публични бази данни (идентификационен код на проекта, база данни на бенефициерите на региона и т.н.)?

Въпросите в контролния списък за **съглашателство при офертиране, небалансирани оферти и манипулиране на оферти**, включват следното:

- Спечелилата оферта твърде висока ли е по отношение на прогнозните разходи, публикуваните цени, подобни услуги, средните цени в бранша и точните пазарни цени?
- Използвани ли са неспечелили оференти като подизпълнители?
- Съществуват ли необичайни структури в офертите (напр. офертите са разделени в точни проценти, най-изгодната оферта е точно под прага на приемливите цени, устойчиво високи цени от всички оференти, очевидни връзки между оферентите)?

Контролният списък за **исканията за плащане** съдържа следните раздели:

- 1) Неправилно начисляване на разходи
- 2) Непълни практики при ценообразуването
- 3) Фактури с невярно съдържание, със завишени разходи или дублиращи фактури
- 4) Предоставяне на фиктивни услуги

Следват примери за въпроси, свързани с оценката на риска от измами при искания за плащане:

- Разходите за труд/услуги/доставки прекомерни или необичайни ли са?
- Разходите за труд/услуги/доставки непропорционални ли са спрямо напредъка по договора?
- Представя ли изпълнителят непълна или неподходяща документация?
- Изглеждат ли цените твърде високи в сравнение с подобни договори, ценоразписи или средни цени в бранша?
- Има ли фактурирани стоки/услуги, които не могат да бъдат идентифицирани или изчислени?
- Има ли разписка за фактурирани стоки или услуги?
- Фактурираните стоки съответстват ли на поръчка? Поръчката подлежи ли на оспорване?
- По отношение на фактурите: цените, описанията на артикулите или сумите съответстват ли на договора?
- Посочени ли са в някои фактури една и съща сума, цифри, дата и т.н.?
- Свързано ли е плащането с група подизпълнители в „каскадна“ система?
- Извършени ли са плащания към офшорни дружества?

Пълното съдържание на оригиналната версия на контролните списъци на италиански език може да бъде изтеглено от <https://www.euroinfocilia.it/misure-antifrode-del-po/> чрез достъп до ZIP файла „DDG n.572/2019“ в долната част на страницата и отваряне в папката „Checklists (October 2019) [Контролни списъци (октомври 2019 г.)]“ на файловете → „Allegato 2A_Affidamenti Dlgs 50_rev“ и „Allegato 3A_Rimborso_OpBeSe_rev“.

В допълнение към контролните списъци УО използва „**инструмент за самооценка** на риска от измами“, който представлява матрица, предназначена за извършване на оценка на риска от измами в съответствие с методиката, приета от ЕК и одобрена през 2017 г., заедно с **работна група за самооценка на оценката на риска**, която отговаря за формулирането на конкретни предложения за борба с измамите и действия за ограничаване на рисковете (<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/>). УО на Сицилия разглежда възможността да използва системата за извличане на данни ARACHNE и да я интегрира в горепосочения инструмент за самооценка: това би позволило по-добри проверки и по-добро консолидиране на резултатите от търсенето при разследвания на измами, като по този начин ще се повиши ефективността и точността на стратегиите за борба с измамите като цяло. За обединяването на тези инструменти обаче ще е необходимо инвестиране на значително време, както и отпускане на специално сформирани екип от ИТ експерти за проекта.

Уникални характеристики

Тези специално създадени контролни списъци предлагат **практически** начин за интегриране на методологичните насоки на ЕК за борба с измамите в дейностите на УО, позволявайки **по-навременни и по-целенасочени** корективни действия.

Това, което прави този подход още по-отличителен, е фактът, че от всичките 20 региона на Италия Сицилия е единственият, в който е формулиран специален набор от контролни списъци за извършване на задълбочена оценка на рисковете от измами при процедурите за възлагане на обществени поръчки, финансирани от ЕС. Други региони разчитат само на единични „точки за контрол“ (т.е. отделни въпроси), свързани с установяването на случаи на измами и нередности.

Последици и резултати

Систематичното използване на специални контролни списъци за оценка на риска от измами, заедно с разширяването на потребителската база на ARACHNE до всички субекти, участващи по различни начини в изпълнението и контрола на операциите, ще даде възможност на одитиращите органи (ОО) да открият предварително субекти, замесени в нередности, и своевременно да идентифицират конкретни проекти, при които има риск от измама. Това има потенциал да намали риска от измами при процедурите за възлагане на обществени поръчки, но по-добре да се идентифицират общи модели и да се разработят приспособени корективни интервенции.

Ключови фактори за успех

УО разчита например на **меморандума за разбирателство** относно сътрудничеството, подписан през ноември 2011 г. с отдела за борба с измамите на италианската финансова полиция (<http://www.gdf.gov.it/>) с цел подкрепа на контрола и обмена на информация, свързани със средства от ЕС. УО предоставя ежегодно на италианската финансова полиция достъп до базата данни на бенефициерите на средства от ЕС през програмния период 2014—2020 г.; бенефициерите в базата данни са организирани по отделните сицилиански провинции. Въз основа на споменатите по-горе контролни списъци сицилианският УО незабавно докладва на финансовата полиция за „факти и поведение, които могат да представляват данъчни нарушения, възможни криминални профили и икономически и финансови нарушения в ущърб на публичните средства и на правилното функциониране на публичните администрации“. **Италианската финансова полиция**, която действа едновременно като административен и съдебен орган, съобщава обратно на УО резултатите от евентуални допълнителни проверки на тези бенефициери и при необходимост уведомява ОО на оперативната програма за вида на измамател/нередността, съответните суми, момента на извършване и накрая и възможността за събиране на сумите от измамниците. Финансовата полиция също така изготвя и изпраща доклади на прокуратурата в случай на потвърдени измами или нередности.

Срещнати предизвикателства и извлечени поуки

Едно от основните предизвикателства пред плодотворното възприемане и разпространение на практики за борба с измамите е значителният **недостиг на вътрешен персонал** в подкрепа на системното им прилагане. Ето защо от съществено значение за успеха на такива стратегии е да се приемат мерки за подсилване на човешките ресурси, работещи в тази област, които често са недостатъчни. Също толкова важно е да се обучат всички органи на публичната администрация за правилното прилагане на инструменти като ARACHNE, контролните списъци за измами и матрицата за самооценка.

Важна предпоставка за това практиката да дава непрекъснати положителни системни резултати, е **да се укрепи административният капацитет** на УО и междинните звена (МЗ). Това включва **повишаване на общата осведоменост** относно наличността на съществуващите инструменти, **обучение на служителите на УО/МЗ** в правилното им използване и насърчаване на **координирани действия** между отделите и между институциите.

Потенциал за прехвърлимост

Използването на изчерпателни контролни списъци за допълване на съществуващите процедури за борба с измамите може да бъде споделено с други УО. Контролните списъци на сицилианския УО бяха споделени по време на обучение за УО, което се проведе на 14 и 15 януари 2020 г. в помещенията на ГД „Регионална и селищна политика“ в Брюксел по модул 6 на рамковия договор — установяване и предотвратяване на измами в ЕСИ фондовете. Съдържанието на контролните списъци беше преведено на английски език, за да стане част от материала за бъдещо обучение на ръководни кадри.

