

Όνομα πρακτικής:

**Προειδοποιητικά
σημάδια που συνιστά η
ΕΕ, ενσωματωμένα στις
επαληθεύσεις
διαχείρισης**

Χώρα:

Κροατία

Κατηγορία
πρακτικής:

- Προειδοποιητικά σημάδια



Επαφή:

- Υπουργείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και Ταμείων ΕΕ
- www.mmrteu.hr
- neopravilnosti.eu@mmrteu.hr

Κίνδυνοι απάτης που αντιμετωπίζονται

- Σύγκρουση συμφερόντων
- Παράβλεψη ή χειραγώγηση των διαδικασιών δημοσίων συμβάσεων
- Διπλή χρηματοδότηση
- Αθέμιτη σύμπραξη
- Χειραγώγηση του κόστους έργου

Πλαίσιο και στόχοι

Το Υπουργείο Περιφερειακής Ανάπτυξης της Κροατίας, τα Ταμεία της ΕΕ και το Υπουργείο Εργασίας και Συστήματος Συντάξεων έχουν απαιτήσει από τη Διαχειριστική Αρχή (ΔΑ) για την Ανταγωνιστικότητα και τη Συνοχή, και τη ΔΑ για την Αποδοτικότητα Ανθρωπίνων Πόρων των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (ΕΠ), καθώς και από τους Ενδιάμεσους Φορείς τους (ΕΦ) να χρησιμοποιούν την προειδοποιητική επισήμανση κατά τη διεξαγωγή των διαδικασιών επαλήθευσης διαχείρισης. Πιο συγκεκριμένα, το ενημερωτικό σημείωμα της ΕΕ για τους δείκτες απάτης για το ΕΤΠΑ, το ΕΚΤ και το ΤΣ (COCOF 09/0003/00-EN) έχει μεταφερθεί στους Κοινούς Εθνικούς Κανόνες (ΚΕΚ) για το σύστημα διαχείρισης και ελέγχου των ΔΑ για την Ανταγωνιστικότητα και τη Συνοχή των ΕΠ.

Η ΔΑ για την Ανταγωνιστικότητα και Συνοχή των ΕΠ χρησιμοποιεί το ARACHNE αλλά δεν διαθέτει άλλα, επιπλέον εξελιγμένα εργαλεία πληροφορικής για τον εντοπισμό των προειδοποιητικών σημαδιών. Αντ' αυτού, σε εθνικό επίπεδο, η Διαχειριστική Αρχή για την Ανταγωνιστικότητα και τη Συνοχή των ΕΠ ανέπτυξε τους Κοινούς Εθνικούς Κανόνες που συνοψίζουν τα μέτρα καταπολέμησης της απάτης και της διαφθοράς που έχουν ληφθεί από ΔΑ και ΕΦ.

Η ΔΑ για την Ανταγωνιστικότητα και τη Συνοχή των ΕΠ δημιούργησε τους ΚΕΚ με σκοπό:

- τη διασφάλιση αποτελεσματικών διαδικασιών στο επίπεδο της ΔΑ Ανταγωνιστικότητας και Συνοχής των ΕΠ, καθώς οι ΔΑ έχουν όλες μαζί την κοινή ευθύνη της διαχείρισης των κονδυλίων ΕΕ, σε επίπεδο ΕΕ,
- την παροχή της κατάλληλης προστασίας κατά τον περιορισμό των κινδύνων απάτης και διαφθοράς στις ΔΑ και σε εθνικό επίπεδο,
- την πρόληψη πιθανών δόλιων και διεφθαρμένων δραστηριοτήτων που εμπλέκουν κονδύλια της ΕΕ,
- την ευαισθητοποίηση των επαγγελματιών που ασχολούνται με τη διαχείριση και την εφαρμογή των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (ΕΠ).

Τα Παραρτήματα 8 και 9 των ΚΕΚ, Αρ. 10. (Διαχείριση κινδύνου) περιγράφουν λεπτομερώς τη χρήση των συνιστώμενων από την ΕΕ και των προσαρμοσμένων στις επαληθεύσεις διαχείρισης προειδοποιητικών σημαδιών. Τα Παραρτήματα συντάχθηκαν ώστε να συμμορφώνονται με τις Βασικές Απαιτήσεις 4 και 7

σχετικά με τα ειδικά μέτρα καταπολέμησης της απάτης (προειδοποιητικά σημάδια, αυτοαξιολόγηση κινδύνου απάτης) που θα τεθούν σε εφαρμογή από τη Διαχειριστική Αρχή. Αυτά τα Παραρτήματα είναι διαθέσιμα για διαβουλεύσεις και χρήση από τους υπαλλήλους των ΔΑ και ΕΦ. Επιπλέον, η ΔΑ βλέπει τα Παραρτήματα 8 και 9 ως μέσα ευαισθητοποίησης και ανάπτυξης των ικανοτήτων των ΕΦ, στο πρώτο και δεύτερο επίπεδο των επαληθεύσεων διαχείρισης. Τόσο οι ΔΑ όσο και οι ΕΦ χρησιμοποιούν τη λίστα με τα προειδοποιητικά σημάδια στις εργασίες τους στην πρόληψη της απάτης, ως μία ενημερωμένη και ολοκληρωμένη λίστα δεικτών κινδύνου.

Περιγραφή της πρακτικής

Οι ΚΕΚ αναπτύχθηκαν από τη ΔΑ με την παροχή τεχνικής βοήθειας. Οι ΚΕΚ αναπτύχθηκαν με βάση ένα παρόμοιο σύνολο κανονισμών για τα Διαρθρωτικά Ταμεία της ΕΕ που αναπτύχθηκε από τη ΔΑ για την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013. Με τη μετάβαση στα διαρθρωτικά ταμεία της νέας περιόδου προγραμματισμού (2014-2020), η ΔΑ έπρεπε να διασφαλίσει ότι όλοι οι ΕΦ ακολουθούν τους ίδιους κανόνες και διαδικασίες της νομοθεσίας των ΚΕΚ και της ΕΕ. Οι ΚΕΚ αποτελούν ένα εργαλείο για τη διασφάλιση της τυποποίησης και της συνεπούς εφαρμογής των κανόνων και των διαδικασιών που σχετίζονται με τη διαχείριση κοινοτικών πόρων και με δραστηριότητες καταπολέμησης της απάτης.

Το πλαίσιο εργασίας για την καταπολέμηση της απάτης κατανέμεται σε δύο επίπεδα διαδικασιών: στους Κοινούς Εθνικούς Κανόνες και στο Εγχειρίδιο Διαδικασιών των οργανισμών (ΕΔ). Οι ΚΕΚ περιλαμβάνουν διαδικασίες πάνω στις οριζόντιες θεματικές (π.χ. στην αξιολόγηση του κινδύνου), καθώς και στην πρόληψη και την ανίχνευση της απάτης και την αναφορά των παρατυπιών. Αυτήν τη στιγμή, η ΔΑ διαθέτει 15 διαφορετικούς ΚΕΚ που καλύπτουν διαφορετικές θεματικές της ρύθμισης και της εφαρμογής του συστήματος διαχείρισης και ελέγχου. Εκτός από τους ΚΕΚ, κάθε αρχή και ΕΦ στο σύστημα έχει το δικό της εγχειρίδιο διαδικασιών, όπου περιγράφονται λεπτομερώς οι διαδικασίες και οι κανόνες από τους ΚΕΚ, που αφορούν τις καθημερινές λειτουργίες αυτών των αρχών. Τα εσωτερικά εγχειρίδια διαδικασιών περιγράφουν με λεπτομέρειες καθήκοντα, ευθύνες και προθεσμίες των δραστηριοτήτων για κάθε οργανισμό και για τα μέλη της ομάδας.

Η εφαρμογή των ΚΕΚ στο κομμάτι των προειδοποιητικών σημαδιών γίνεται μέσω της εφαρμογής των συνιστώμενων από την ΕΕ δεικτών κινδύνου απάτης, των προσαρμοσμένων δεικτών κινδύνου απάτης ή με τη χρήση του εργαλείου πληροφορικής ARACHNE.

Η ΔΑ χρησιμοποιεί μια λίστα προειδοποιητικών σημαδιών που συνιστά η ΕΕ, η οποία έχει εξαχθεί από τις κατευθυντήριες γραμμές της ΕΕ σχετικά με την αξιολόγηση του κινδύνου απάτης.¹ Βασικά, το Παράρτημα 8 των ΚΕΚ για τη διαχείριση κινδύνου αντανάκλα το πρότυπο από τις κατευθυντήριες γραμμές της ΕΕ για την αξιολόγηση του κινδύνου απάτης. Το Παράρτημα 9 των ΚΕΚ πάνω στους συγκεκριμένους δείκτες κινδύνου αναπτύχθηκε το 2017. Με βάση την ανάλυση που πραγματοποιήθηκε με την παροχή τεχνικής βοήθειας, από τα σχόλια των ΕΦ που ελήφθησαν και τα αποτελέσματα των ελέγχων των ΔΑ που πραγματοποιήθηκαν κατά την επαλήθευση των κατ' εξουσιοδότηση λειτουργιών, η ΔΑ προσδιόρισε ένα σύνολο επιπρόσθετων δεικτών κινδύνου απάτης που αφορούσαν συγκεκριμένα το πλαίσιο της Κροατίας και δεν συμπεριλήφθηκαν στο πρότυπο ΕΕ και στο Παράρτημα 8 των ΚΕΚ. Με τη βοήθεια συναδέλφων από τη Λετονία που παρείχαν την τεχνική βοήθεια, η ΔΑ ανέπτυξε μια σειρά προσαρμοσμένων δεικτών κινδύνου, επιπρόσθετα στους συνιστώμενους από την ΕΕ δείκτες.

¹Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Αξιολόγηση Κινδύνου Απάτης και Αποτελεσματικά και Αναλογικά Μέτρα κατά της Απάτης, Καθοδήγηση για τα Κράτη Μέλη και τις Αρχές του Προγράμματος, Ιούνιος 2014, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_fraud_risk_assessment.pdf

Ιδιαίτερα χαρακτηριστικά

Οι δείκτες κινδύνου απάτης (προειδοποιητικά σημάδια) στο Παράρτημα 9, συνοψίζονται σε τρεις ομάδες ανάλογα με τον τομέα που εμφανίζεται ο κίνδυνος της απάτης:

- Δημόσιες συμβάσεις
- Πλαστογραφία εγγράφων
- Κόστος εργασίας και συμβουλευτικές υπηρεσίες

Κάθε ομάδα κινδύνου απάτης περιέχει συγκεκριμένους δείκτες κινδύνου απάτης και πρακτικά παραδείγματα σχετικά με τον τρόπο εμφάνισης τέτοιων δεικτών απάτης. Για παράδειγμα, οι δείκτες κινδύνου διαφθοράς περιλαμβάνουν 12 πρακτικά παραδείγματα συμπεριφορών διαφθοράς. Αυτό διευκολύνει πολύ την κατανόηση του συγκεκριμένου δείκτη απάτης και την «ανίχνευση» μιας ανάλογης δόλιας συμπεριφοράς. Εκτός από αυτό, οι κύριοι όροι όπως απάτη, διαφθορά κ.λπ. ορίζονται και τυποποιούνται για να αποφευχθούν παρερμηνείες και παρεξηγήσεις μεταξύ των ΕΦ.

Ο τύπος, ο βαθμός και η συχνότητα των επαληθεύσεων που χρησιμοποιούν αυτά τα προειδοποιητικά σημάδια εξαρτώνται από την αξιολόγηση του επιπέδου του κινδύνου για αυτό το έργο. Ως εκ τούτου, όσο μεγαλύτεροι έχει αξιολογηθεί πως είναι οι κίνδυνοι της απάτης σε ένα συγκεκριμένο έργο, τόσο πιο αυστηρές θα είναι οι επαληθεύσεις τους. Για παράδειγμα, ένα έργο που αξιολογείται με υψηλό βαθμό αδυναμίας θα μπορούσε να υπόκειται σε συχνότερους επιτόπιους ελέγχους, που περιλαμβάνουν πιο στοχευμένες επαληθεύσεις. Με αυτόν τον τρόπο, τα Παραρτήματα 8 και 9 χρησιμοποιούνται από τους επαγγελματίες ως δύο επιπλέον εργαλεία κατά τη διάρκεια των ελέγχων για τον εντοπισμό της ύποπτης συμπεριφοράς, εγγράφων ή προτύπων.

Ακολουθώντας τις νέες κατευθυντήριες γραμμές της ΕΕ που καθιερώνουν τη νόθευση διαγωνισμών² ως ένα είδος παρατυπίας που πρέπει να διώκεται, η ΔΑ διοργάνωσε μια συνάντηση με σκοπό τη δικτύωση για όλους τους ΕΦ, με σκοπό να ευαισθητοποιήσει σχετικά με τη νόθευση διαγωνισμών ως βασικό κίνδυνο απάτης και τον τρόπο εντοπισμού ενός τέτοιου κινδύνου. Μετά από την εκδήλωση ενδιαφέροντος των ΕΦ, η ΔΑ συμπεριέλαβε τη νόθευση διαγωνισμών στους δείκτες κινδύνου απάτης.

Για να ενημερώνεται σχετικά με την εφαρμογή και την παρακολούθηση των κινδύνων απάτης, η ΔΑ έχει ορίσει συντονιστές κινδύνου που είναι από κοινού υπεύθυνοι με τους διαχειριστές έργων των ΕΦ για το συντονισμό της χρήση των προειδοποιητικών σημαδιών στις επαληθεύσεις διαχείρισης. Κάθε αρχή (ΔΑ, ΕΦ) έχει καθορίσει έναν συντονιστή κινδύνου που είναι υπεύθυνος για την καταπολέμηση της απάτης. Οι συντονιστές κινδύνου δημιουργούν ένα δίκτυο ειδικών που συναντιέται τουλάχιστον δύο φορές τον χρόνο για να ανταλλάξει ορθές και μη ορθές πρακτικές, να μοιραστεί τη γνώση και να συζητήσει πάνω σε περιστατικά κινδύνων απάτης. Επιπλέον, οι συντονιστές κινδύνου εμπλέκονται σε τρία επιχειρησιακά δίκτυα, όπου συζητούν θέματα σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις, τις δημόσιες συμβάσεις και τις παρατυπίες. Μετά τις συναντήσεις, οι συντονιστές κινδύνου μεταφέρουν τις σχετικές πληροφορίες στους οργανισμούς τους.

Αποτελέσματα

Η απαίτηση της ενσωμάτωσης των προειδοποιητικών σημαδιών στο σύστημα διαχείρισης και ελέγχου στην Κροατία εξασφάλισε ένα υψηλό επίπεδο ελέγχου κινδύνου και επαλήθευσης στη λειτουργία των ΕΔΕΤ. Η εφαρμογή των ΚΕΚ ενίσχυσε τη χρήση των προειδοποιητικών σημαδιών και τον εντοπισμό των κινδύνων απάτης για ΕΠ στα πλαίσια του των κονδυλίων ΕΔΕΤ.

Η ΔΑ γενικά αναγνωρίζει τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και της συνέπειας των διαδικασιών πρόληψης και εντοπισμού της απάτης ως ένα από τα αποτελέσματα της ανάπτυξης των ΚΕΚ και των

²Παράρτημα της απόφασης της Επιτροπής για τον ορισμό των κατευθυντήριων γραμμών για τον καθορισμό των δημοσιονομικών διορθώσεων στις δαπάνες που χρηματοδοτούνται από την Ένωση στις περιπτώσεις μη συμμόρφωσης με τους ισχύοντες κανόνες για τις δημόσιες συμβάσεις, Μάιος 2019, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2019/EN/C-2019-3452-F1-EN-ANNEX-1-PART-1.PDF>

Παραρτημάτων 8 και 9. Οι δείκτες κινδύνου περιλαμβάνονται επίσης στη λίστα ελέγχου της ΔΑ σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις, επομένως η επίδραση της εισαγωγής των παραρτημάτων 8 και 9 είναι δύσκολο να μετρηθεί ξεχωριστά. Η ΔΑ έχει δει τα θετικά αποτελέσματα της εφαρμογής των ΚΕΚ και των δεικτών κινδύνου απάτης με βάση τα στατιστικά στοιχεία των αναφερόμενων παρατυπιών και της υποψίας απάτης από τους ΕΦ. Τα πιο πρόσφατα στατιστικά στοιχεία σχετικά με τις αναφερθείσες παρατυπίες αποδεικνύουν την καλύτερη ανταπόκριση στον κίνδυνο, αλλά και τη μεγαλύτερη ευαισθητοποίηση και ικανότητα των ΕΦ να εντοπίζουν τους κινδύνους απάτης. Το Παράρτημα 9 έχει αποδειχθεί ένα εξαιρετικό εργαλείο πρόληψης, αυξάνοντας την εγρήγορση των ΕΦ σε πιθανές δόλιες δραστηριότητες. Ωστόσο, οι αναφερόμενες παρατυπίες και υποψίες απάτης σχετίζονται κυρίως με τη σύγκρουση συμφερόντων και την απάτη εν γένει.

Βασικοί παράγοντες επιτυχίας

- Η ανάπτυξη των Κοινών Εθνικών Κανόνων θα πρέπει να αποτελεί κοινό καθήκον μεταξύ ΔΑ, ΕΦ και συμβούλων. Οι ΔΑ κατέχουν εκτενή γνώση του συστήματος και των εσωτερικών διαδικασιών που πρέπει να ληφθούν υπόψη, αφού οι ΕΦ βοηθήσουν στην προσαρμογή των διαδικασιών, για την καλύτερη ευθυγράμμιση τους στα υπάρχοντα περιβάλλοντα.
- Η εμπλοκή των ΕΦ στην ανάπτυξη των ΚΕΚ εξασφάλισε τη συνέπεια των ΚΕΚ με το μεμονωμένο εγχειρίδιο διαδικασιών κάθε ΕΦ.

Αντιμετώπιση προκλήσεων και διδάγματα

- Κατά την εφαρμογή όλων των απαιτήσεων από τον κανονισμό σε ένα τοπικό ή εθνικό σύστημα, η ΔΑ πρέπει να στοχεύει στη συγκέντρωση όλων των πληροφοριών με πρακτικό και απλό τρόπο. Οι πυκνές και πολύπλοκες διαδικασίες καθιστούν δύσκολη την πρόσληψη τους από τους ΕΦ και οδηγούν σε μεγάλο αριθμό σφαλμάτων.
- Το εργαλείο αυτοαξιολόγησης της ΕΕ ήταν χρήσιμο για τη ΔΑ προκειμένου να διασφαλίσει ότι όλες οι απαραίτητες διαδικασίες προβλέπονται στα εγχειρίδια διαδικασιών ΚΕΚ και ΕΦ.
- Οι ΚΕΚ εξελίσσονται συνεχώς και οι ενημερώσεις αντικατοπτρίζουν τις αλλαγές στην ΕΕ και τους εθνικούς κανονισμούς, τις τάσεις στους κινδύνους απάτης (λαμβάνοντας υπόψη τα σχόλια των ΕΦ καθώς και τις συστάσεις των λογιστικών ελέγχων και των ελέγχων των κατ' εξουσιοδότηση λειτουργιών που εκτελούνται από ΔΑ).
- Η ΔΑ θεωρεί τις προσωπικές επισκέψεις στους ΕΦ και τη διεξαγωγή αυτοαξιολογήσεων κομβικές για την κατανόηση των κενών γνώσης των ΕΦ, για την καλύτερη αξιολόγηση του τοπικού περιβάλλοντος και των κινδύνων απάτης και για την προσαρμογή των ΚΕΚ στις ανάγκες των ΕΦ.

Δυνατότητα μεταφοράς

- Οι ΚΕΚ και τα Παραρτήματα 8 και 9 μπορούν εύκολα να αναπαραχθούν και να μεταφερθούν σε άλλα κράτη μέλη.
- Για να διασφαλιστεί η ομαλή ρύθμιση της πρακτικής, οι ΔΑ πρέπει να συνεργάζονται με τους ΕΦ και να ευαισθητοποιούν σχετικά με τις υπάρχουσες διαδικασίες και κανόνες.