

Όνομα της  
πρακτικής: **Σύστημα  
έγκαιρης  
προειδοποίησης  
SALER**

Κατηγορία της πρακτικής:

- Συστήματα και εργαλεία
- Κόκκινες σημαίες



**Στοιχεία  
επικοινωνίας:**

- Generalitat Valenciana, Inspecció General de Servicis
- [Ιστότοπος](#)
- [Ηλεκτρονικό ταχυδρομείο](#)

Χώρα:

**Ισπανία**

### **Κίνδυνοι απάτης που καταπολεμώνται**

- Σύγκρουση συμφερόντων
- Αποφυγή ή χειραγώγηση των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων
- Διπλή χρηματοδότηση
- Αθέμιτη σύμπραξη

### **Πλαίσιο και στόχος/-οι**

Οι αθέμιτες πρακτικές και τα παραπτώματα συχνά εντοπίζονται μόνο μετά τα γεγονότα, είτε μέσω καταγγελιών, επιθεωρήσεων ή ελέγχων.

Το SALER είναι σύστημα πληροφορικής το οποίο ανάλει τα δεδομένα που παράγονται από τη διοίκηση της περιφερειακής κυβέρνησης (Generalitat) της πόλης Βαλένσια (Valencia) με σκοπό την έγκαιρη προειδοποίηση. Αυτό συμβάλλει προληπτικά στον εντοπισμό πιθανών παρατυπιών, αθέμιτων πρακτικών ή κινδύνων απάτης και διαφθοράς και, επομένως, στην αποφυγή των υποθέσεων διαφθοράς.

Το SALER καθιερώθηκε από τη Γενική Επιθεώρηση Υπηρεσιών, η οποία είναι ο φορέας εσωτερικού ελέγχου της διοίκησης της Generalitat. Οι αρμοδιότητές του καθορίζονται από τον νόμο (Νόμος 22/2018, της 6ης Νοεμβρίου, της κυβέρνησης της Βαλένσια, Γενική Επιθεώρηση Υπηρεσιών και σύστημα προειδοποίησης για την πρόληψη κακών πρακτικών στη διοίκηση της κυβέρνησης της Βαλένσια και στον εξαρτώμενο από αυτήν δημόσιο τομέα (Sector Público Instrumental).

### **Περιγραφή της πρακτικής**

Το SALER είναι σύστημα πληροφορικής που εφαρμόζει εργαλεία ανάλυσης δεδομένων σε ψηφιοποιημένα αρχεία διοικητικών στοιχείων. Σκοπός του είναι η πρόληψη των παρατυπιών και των αθέμιτων πρακτικών με την έκδοση προειδοποιήσεων για κινδύνους απάτης που μπορούν στη συνέχεια να διερευνηθούν.

#### **Πηγές πληροφοριών**

Το σύστημα SALER χρησιμοποιεί δεδομένα από διάφορες πηγές.

**Η διοίκηση αποθηκεύει πληροφορίες σε διάφορες δημόσιες βάσεις δεδομένων και σε αρχεία που τροφοδοτούν το σύστημα SALER. Στις πληροφορίες αυτές περιλαμβάνονται:**

- πληροφορίες σχετικά με άμεσες πληρωμές (π.χ. είδος προϊόντων ή υπηρεσιών που αποκτήθηκαν και προμηθευτές τους),

- αρχεία συμβάσεων (στοιχεία που αφορούν όλες τις φάσεις της διαδικασίας υποβολής προσφορών, απόφαση και εκτέλεση της σύμβασης), και
- πληροφορίες σχετικά με επιδοτήσεις (στοιχεία σχετικά με τον φορέα που χορηγεί την επιδότηση, σκοπός της επιδότησης, συγκρούσεις συμφερόντων, δικαιούχοι, αιτιολόγηση, τιμολόγια που εκδόθηκαν κ.λπ.).

Όλες οι πληροφορίες σε έντυπη μορφή που παρέχονται από τους προσφέροντες (άτομα ή εταιρείες που συμμετέχουν σε δημόσιους διαγωνισμούς), οι οποίοι έχουν επαφές με τη δημόσια διοίκηση ή εργάζονται για λογαριασμό της, ψηφιοποιούνται επίσης και προστίθενται στο SALER.

Επιπλέον, το σύστημα SALER λαμβάνει πληροφορίες από δημόσιες και μη δημόσιες βάσεις δεδομένων συμβολαιογράφων σχετικά με την ιδιοκτησία ακινήτων ή τις υποθήκες, καθώς και πληροφορίες που δημοσιεύονται σε επίσημες εφημερίδες ή που αφορούν δηλωμένες συγκρούσεις συμφερόντων. Μπορεί επίσης να προστεθεί κάθε άλλη εσωτερική ή εξωτερική βάση δεδομένων την οποία η διοίκηση θεωρεί χρήσιμη για τη διενέργεια ανάλυσης δεδομένων, για παράδειγμα σχετικά με στοιχεία του προσωπικού, μισθοδοσία κ.λπ.

Επιπλέον, ο νόμος θεσπίζει μηχανισμούς συνεργασίας με τους διάφορους οργανισμούς και φορείς, π.χ. τον Οργανισμό για την πρόληψη και την καταπολέμηση της απάτης και την Εισαγγελία.

### **Ορισμός δεικτών και ερωτημάτων**

Για να αναλύσει τα δεδομένα, το προσωπικό της Γενικής Επιθεώρησης Υπηρεσιών έχει ορίσει δείκτες και ερωτήματα (σημ.: το ερώτημα είναι συνδυασμός δεικτών που αναλύει τα δεδομένα χρησιμοποιώντας έναν ή περισσότερους αλγόριθμους).

Οι δείκτες και τα ερωτήματα αξιολογούν την εφαρμογή κανόνων και των διαδικασιών. Βασίζονται σε συστηματικά χαρακτηριστικά αληθινών υποθέσεων παρατυπιών που είχαν εντοπιστεί στο παρελθόν.

Εκτός αυτού, κάθε υπηρεσία που ενδέχεται να ενέχει κινδύνους παρατυπιών σε σχέση με τις διαδικασίες της μπορεί να καταρτίσει χάρτες κινδύνου και να διενεργήσει αυτοαξιολογήσεις κινδύνου. Οι αντίστοιχοι δείκτες προστίθενται στο σύστημα, εάν υπάρχουν σχετικά δεδομένα.

Ορισμένοι από τους απλούστερους δείκτες αφορούν την ανάθεση συμβάσεων και τη χορήγηση επιδοτήσεων, π.χ. ανάλυση δεδομένων σχετικά με τους αριθμούς ΦΠΑ, τα στοιχεία αναφοράς των συμβάσεων, τις ποσότητες, την ημερομηνία πληρωμής, κ.λπ. Σε μερικές περιπτώσεις, αρκεί η απλή ανάλυση δεδομένων για τη διασταύρωση στοιχείων. Άλλοι δείκτες είναι πιο περίπλοκοι και συνδυάζουν φαινομενικά μη συναφείς διαδικασίες που λαμβάνουν χώρα ταυτόχρονα και οι οποίες, εάν συνδυαστούν, ενδέχεται να συνιστούν κίνδυνο απάτης.

Ο καθορισμός δεικτών και ερωτημάτων ολοκληρώθηκε από ομάδα περίπου 12 επιθεωρητών και πέντε υπαλλήλων από το εσωτερικό τμήμα πληροφορικής. Η Γενική Επιθεώρηση Υπηρεσιών προσέλαβε δύο παρόχους υπηρεσιών από τον κλάδο της τεχνολογίας των πληροφοριών (ΤΠ) για τη δημιουργία των αλγορίθμων.

Ακολουθούν παραδείγματα ερωτημάτων για τον εντοπισμό καταστάσεων κινδύνου:

- α) Διαχωρισμός συμβάσεων με τον ίδιο πάροχο: όταν ο ίδιος προμηθευτής εμφανίζεται σε διάφορες συμβάσεις για το ίδιο έργο, υπάρχει ο κίνδυνος ο προσφέρων να αποφεύγει μια μεγαλύτερη σύμβαση με αυστηρότερες διαδικασίες.
- β) Διαχωρισμός συμβάσεων με διάφορους προμηθευτές: όταν υπάρχουν διάφοροι προμηθευτές για μία ενιαία σύμβαση υπάρχει ο κίνδυνος οι προσφέροντες να αποφεύγουν μία ενιαία μείζονα σύμβαση με έναν προμηθευτή ή ο κίνδυνος παράνομης συνεργασίας μεταξύ των αναδόχων.
- γ) Επαναλαμβανόμενος επιτυχών προσφέρων: οι επαναλαμβανόμενες επιχειρηματικές ενέργειες σε ένα oligοπωλιακό καθεστώς ενέχουν τον κίνδυνο απουσίας ανταγωνισμού.
- δ) Υποβολή προσφορών με αθέμιτη σύμπραξη: οι συμπτώσεις των ίδιων (δύο ή περισσότερων) προσφερόντων σε διαφορετικούς διαγωνισμούς ενέχουν τον κίνδυνο αθέμιτης σύμπραξης μεταξύ

των προσφερόντων.

- ε) Σύγκρουση συμφερόντων: η μη συμμόρφωση με τους κανόνες περί ασυμβιβάστου που ορίζονται από τον νόμο ενέχουν τον κίνδυνο σύγκρουσης συμφερόντων.
- στ) Μη ανταγωνιστική διαδικασία: η έλλειψη αιτιολόγησης για τη χρήση μη ανταγωνιστικής διαδικασίας ενέχει τον κίνδυνο διαφθοράς.
- ζ) Παρατυπίες που συνδέονται με αλλαγές της σύμβασης: οι επεκτάσεις και οι αδικαιολόγητες αλλαγές ενέχουν κίνδυνο απάτης.

Παρότι το σύστημα επικεντρώνεται αρχικά στους τομείς των δημόσιων συμβάσεων και των επιδοτήσεων, υπάρχουν και άλλοι τομείς που μπορούν να αναλυθούν με σκοπό την πρόληψη των παρατυπιών και να ενσωματωθούν στο σύστημα. Σ' αυτούς συγκαταλέγονται οι εξής:

- Διοίκηση των δημόσιων πόρων
- Πληροφορίες σχετικά με κανονιστικές παραβάσεις, επιθεωρήσεις και κυρώσεις
- Άδειες/εγκρίσεις
- Δημόσιες υπηρεσίες
- Διαχείριση ανθρώπινων πόρων, και
- Σχέσεις με εξωτερικές οντότητες ή άτομα.

### **Προειδοποιήσεις και έρευνες**

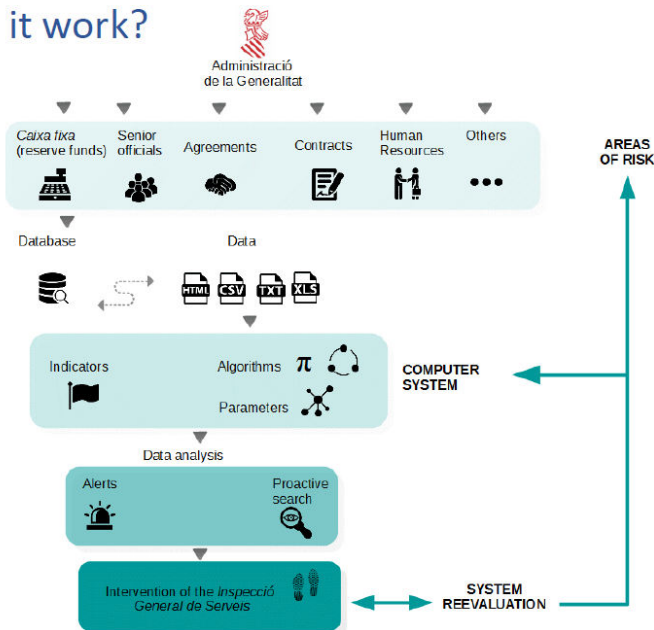
Οι προειδοποιήσεις ενεργοποιούνται όταν το σύστημα εντοπίζει κάποιο κίνδυνο. Κάθε προειδοποίηση διερευνάται από τη Γενική Επιθεώρηση Υπηρεσιών. Η έρευνα οδηγεί είτε σε περαιτέρω παρακολούθηση/επιθεώρηση της υπόθεσης είτε στο κλείσιμό της, ανάλογα με το αποτέλεσμα της έρευνας:

- α) Σφάλμα ή αμέλεια — θα διορθωθεί από τον ερευνητή σε συντονισμό με τον εμπλεκόμενο πάροχο ή/και φορέα· η υπόθεση θα κλείσει·
- β) Κακή πρακτική — δεν αποτελεί εσκεμμένο παράπτωμα ή απάτη, αλλά παρατυπία που μπορεί να εξηγηθεί και να διορθωθεί σε συντονισμό με τον εμπλεκόμενο πάροχο ή/και φορέα· Μπορεί να εφαρμοστεί συνεχής επιτήρηση· ή
- γ) Δυνητική υπόθεση παραπτώματος ή απάτης — διαβιβάζεται στην αστυνομία και τον εισαγγελέα.

Το σύστημα και οι ειδοποιήσεις δεν είναι ανοικτές στο κοινό, ώστε να αποφεύγονται παρερμηνείες και ζημιά στη φήμη των εμπλεκόμενων στις δύο πρώτες περιπτώσεις που περιγράφονται ανωτέρω. Η Γενική Επιθεώρηση Υπηρεσιών δημοσιεύει τακτικές εκθέσεις σχετικά με το έργο της και τις υποθέσεις που έχει εντοπίσει.

Εκτός από προειδοποιήσεις, το σύστημα επιτρέπει επίσης προδραστικές αναζητήσεις δεδομένων και σχέσεων και διασταύρωση δεδομένων.

## How does it work?



### Συνεχής βελτίωση

Στο πλαίσιο της συνεχούς βελτίωσης του συστήματος, οι αδυναμίες εντοπίζονται και επιλύονται, οι νέες καταστάσεις μεταφράζονται σε νέα ερωτήματα και οι υφιστάμενοι δείκτες τροποποιούνται ή προστίθενται νέοι.

Για να βελτιωθεί η αποτελεσματικότητα του συστήματος, συγκροτήθηκε μια διυπηρεσιακή επιτροπή με εκπροσώπους όλων των διοικητικών τμημάτων. Η Επιτροπή βρίσκεται σε διάλογο σχετικά με πιθανές αλλαγές στο σύστημα και σχετικά με πραγματικές υποθέσεις, με σκοπό να προληφθούν περαιτέρω παρατυπίες και αθέμιτες πρακτικές.

### Μοναδικά χαρακτηριστικά

- Ηλεκτρονική διαδικασία σύναψης δημόσιων συμβάσεων στη Βαλένσια, η οποία καθιστά δυνατή την εφαρμογή του συστήματος
- Προληπτική προσέγγιση συστήματος έγκαιρης προειδοποίησης
- Χρήση πολυάριθμων πηγών δεδομένων
- Ερωτήματα που καθορίζονται ανάλογα με τους κινδύνους που έχουν εντοπιστεί ή με μορφές απάτης που έχουν εντοπιστεί στο παρελθόν
- Αυτοματοποιημένες ειδοποιήσεις

### Εκβάσεις και αποτελέσματα

Στο παρόν στάδιο, η διοίκηση σχεδίασε το σύστημα SALER για να ενσωματώσει μια σειρά βάσεων δεδομένων.

Μια αρχική έκδοση του SALER βρίσκεται στο στάδιο παραγωγής και αποφέρει τα πρώτα αποτελέσματα: εκθέσεις σχετικά με τη σύναψη δημόσιων συμβάσεων και τις επιδοτήσεις. Το SALER προσφέρει επίσης βασικές λειτουργίες που επιτρέπουν την αποθήκευση πληροφοριών σχετικά με προειδοποιήσεις, τον έλεγχο της πρόσβασης των χρηστών σε όλα τα τμήματα, καθώς και τον μετασχηματισμό και την εξαγωγή δεδομένων από διαφορετικά συστήματα πληροφοριών.

Στο μέλλον θα προστεθούν κι άλλες πηγές πληροφοριών.

Όταν όλες οι διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων και οι εμπλεκόμενοι φορείς στη Βαλένσια θα

έχουν υιοθετήσει την ηλεκτρονική διαχείριση δεδομένων, το σύστημα SALER θα καταστεί πλήρως λειτουργικό.

Στο μέλλον, το σύστημα ενδέχεται να έχει σημαντικό αντίκτυπο στη διαφάνεια και τη μείωση των δημόσιων δαπανών, και να επιτρέπει τη διερεύνηση των σχέσεων μεταξύ φυσικών και/ή νομικών προσώπων.

## Βασικοί παράγοντες επιτυχίας

Η διοίκηση, για να εξασφαλίσει τη βιωσιμότητα του συστήματος SALER, καθόρισε επτά βασικές απαιτήσεις:

- Πλήρως ηλεκτρονικές διοικητικές διαδικασίες (ψηφιοποίηση της διοίκησης)
- Επιμόρφωση προσωπικού
- Συμμετοχή των διοικητικών στελεχών και του προσωπικού
- Διαλειτουργικότητα των εσωτερικών και εξωτερικών πλατφορμών
- Χρήση καινοτόμων τεχνολογιών
- Ενσωμάτωση δημόσιων εταιρειών (που ανήκουν στη Generalitat)
- Γενική χρήση χαρτών κινδύνου (σχέδια αυτοαξιολόγησης)

## Προκλήσεις που προέκυψαν και διδάγματα που αντλήθηκαν

- Αρχική αντίσταση από διάφορες οντότητες και τον ιδιωτικό τομέα λόγω φόβων ότι το SALER θα είναι σύστημα ελέγχου
- Διαθεσιμότητα όλων των δεδομένων/πληροφοριών σε ψηφιακή μορφή για τη λειτουργία του συστήματος
- Απροθυμία συμβολής για την παροχή όλων των απαραίτητων δεδομένων, ακόμα και εντός της ίδιας διοίκησης
- Συντονισμός όλων των παραγόντων, καθώς όλες οι πληροφορίες δεν είναι διαθέσιμες στο κοινό ή δεν μπορούν να δημοσιευτούν
- Συμμόρφωση με την εθνική και διεθνή νομοθεσία περί προστασίας των προσωπικών δεδομένων και ασφάλειας των δεδομένων
- Ανάγκη για μελλοντική νομοθεσία που θα παρέχει νομική κάλυψη στο προσωπικό επιθεώρησης όταν ζητούν στοιχεία

## Δυνατότητες μεταφοράς

Η χρήση παρόμοιου συστήματος σε διαφορετικές διοικήσεις θα απαιτήσει διεξοδική ανάλυση των υφιστάμενων δομών δεδομένων. Θα πρέπει να καθοριστούν συγκεκριμένα σενάρια, δηλ. ερωτήματα που ισχύουν για την εκάστοτε διοίκηση. Μολονότι η ιδέα που αποτελεί τη βάση για τα συγκεκριμένα ερωτήματα μπορεί να επαναχρησιμοποιηθεί από άλλους, η λογική των αναλύσεων που διενεργούνται εξαρτάται από τις συγκεκριμένες υποκείμενες δομές δεδομένων.

Στην Ισπανία, έχουν γίνει προσπάθειες να χρησιμοποιηθούν κοινές βάσεις δεδομένων σε όλη τη χώρα, όπως οι βάσεις δεδομένων της πλατφόρμας δημόσιων συμβάσεων και η βάση δεδομένων για τις εθνικές επιδοτήσεις. Μ' αυτόν τον τρόπο θα διευκολυνθεί η αναπαραγωγή του συστήματος στην Ισπανία, ή ακόμα και η επαναχρησιμοποίηση καθορισμένων αλγορίθμων.