

Όνομα της
πρακτικής:

Κατάλογοι ελέγχου για τον κίνδυνο απάτης στη Σικελία

Χώρα:
Ιταλία

Κατηγορία της
πρακτικής:

- Πρόληψη και εντοπισμός της απάτης



Στοιχεία επικοινωνίας:

- Giuseppe Indorante, διαχειριστική αρχή Regione Sicilia
Περιφερειακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα ΕΤΠΑ
- Δικτυακός τόπος:
<https://www.euroinfoscilia.it/>
E-mail:
dipartimento.programmazione@regione.sicilia.it

Κίνδυνοι απάτης που καταπολεμώνται

- Σύγκρουση συμφερόντων
- Αποφυγή ή παραποίηση των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων (νόθευση διαγωνισμών, διαρροή δεδομένων προσφορών)
- Διπλή χρηματοδότηση
- Αθέμιτη σύμπραξη
- Χειραγώγηση του κόστους του έργου
- Άλλα (άλλοι κίνδυνοι απάτης που αντιμετωπίζονται περιλαμβάνουν ψευδείς δηλώσεις, διαφθορά, χειραγώγηση των τεχνικών προδιαγραφών και παροχή εικονικών υπηρεσιών)

Πλαίσιο και στόχος/-οι

Η περιφέρεια της Σικελίας, ως διαχειριστική αρχή (ΔΑ), διαχειρίζεται το περιφερειακό επιχειρησιακό πρόγραμμα ΕΤΠΑ της Σικελίας για την περίοδο 2014-2020 (<https://www.euroinfoscilia.it/po-fesr-sicilia-2014-2020/programma-operativo/>) αξίας 4200 εκατ. Ευρώ από ενωσιακούς και εθνικούς πόρους. Το 2019 η ΔΑ της Σικελίας ανέπτυξε **δέσμη ειδικών καταλόγων ελέγχου** για τη μεθοδική εκτίμηση ευρέος φάσματος κινδύνων απάτης, σύμφωνα με τις τεχνικές κατευθυντήριες γραμμές που καθορίζονται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στο έγγραφο εργασίας EGESIF_14-0021-00 16/06/2014 (https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_fraud_risk_assessment.pdf).

Οι κατάλογοι ελέγχου έχουν ως στόχο την υποστήριξη των μονάδων παρακολούθησης και ελέγχου που εμπλέκονται στους πρωτοβάθμιους ελέγχους (<https://www.euroinfoscilia.it/misure-antifrode-del-po/>) με δείκτες που αποτυπώνουν ευθέως τους κανόνες ελέγχου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Οι εν λόγω κατάλογοι δεικτών αποτελούν **χρήσιμο επιχειρησιακό εργαλείο** για τη συστηματική ενσωμάτωση μεθοδολογιών εκτίμησης στις επαληθευτικές δραστηριότητες της ΔΑ, αποφεύγοντας τις ασυνέπειες και επιτρέποντας στη ΔΑ **να εντοπίζει εγκαίρως πιθανές παρατυπίες**.

Περιγραφή της πρακτικής

Οι κατάλογοι ελέγχου της απάτης που καταρτίστηκαν από τη ΔΑ της Σικελίας περιλαμβάνουν δείκτες με ιδιαίτερη αναφορά στις **διαδικασίες ανάθεσης** και τις **αιτήσεις πληρωμής**. Οι κατάλογοι ελέγχου περιλαμβάνουν 23 ερωτήσεις σχετικά με τις διαδικασίες ανάθεσης και 12 ερωτήσεις σχετικά με τις αιτήσεις πληρωμής.

Ο κατάλογος ελέγχου που καλύπτει τις **διαδικασίες ανάθεσης** έχει την ακόλουθη δομή:

1) Επιλογή δικαιούχων

- Σύγκρουση συμφερόντων
- Ψευδείς δηλώσεις εκ μέρους των υποψηφίων
- Διπλή χρηματοδότηση

2) Εκτέλεση και έλεγχος

- Διαφθορά και παράνομες πληρωμές
- Παραβίαση των διαδικασιών ανάθεσης
- Χειραγώγηση των τεχνικών προδιαγραφών
- Διαρροή δεδομένων προσφορών
- Νόθευση διαγωνισμών, μη ισορροπημένες προσφορές και χειραγώγηση των προσφορών
- Αδικοδομητή ανάθεση σε έναν μόνο προμηθευτή
- Διαχωρισμός των εντολών ανάθεσης
- Ακατάλληλος συνδυασμός συμβάσεων

Για παράδειγμα, μπορείτε να βρείτε παρακάτω ορισμένες ερωτήσεις σχετικά με την **επιλογή δικαιούχων στις διαδικασίες ανάθεσης**:

- Κατά την επιλογή τηρήθηκε η πολιτική για τη σύγκρουση συμφερόντων, συμπεριλαμβανομένων δηλώσεων προσωπικού και μέτρων για τη διασφάλιση της τήρησης της εν λόγω πολιτικής; Ο φορέας εκμετάλλευσης που είναι υπεύθυνος για τη σύμβαση υπέβαλε δήλωση σύγκρουσης συμφερόντων; Παρουσιάζεται με συνεκτικό τρόπο;
- Έχουν εντοπιστεί περιπτώσεις κατά τις οποίες δεν πραγματοποιήθηκε δήλωση σύγκρουσης συμφερόντων και επακόλουθων ενεργειών;
- Η εξέταση των αιτήσεων έργων περιλάμβανε εξέταση όλων των δικαιολογητικών εγγράφων και των υπεύθυνων δηλώσεων;
- Ελέγχθηκαν ενδιάμεσες ή προσωρινές δηλώσεις μέσω δημόσιων βάσεων δεδομένων (κωδικός αναγνώρισης έργου, βάση δεδομένων δικαιούχων της περιφέρειας κ.λπ.);

Οι ερωτήσεις του καταλόγου ελέγχου **σχετικά με την νόθευση των προσφορών, τις μη ισορροπημένες προσφορές και τη χειραγώγηση των προσφορών περιλαμβάνουν τα εξής**:

- Ήταν η επιλεγείσα προσφορά υπερβολικά υψηλή σε σχέση με το εκτιμώμενο κόστος, τις δημοσιευμένες τιμές, με παρόμοιες υπηρεσίες, με τις μέσες τιμές του κλάδου και τις ορθές τιμές της αγοράς;
- Χρησιμοποιήθηκαν οι ηττηθέντες προσφέροντες ως υπεργολάβοι;
- Υπάρχουν ασυνήθιστες δομές στις προσφορές (π.χ. οι προσφορές διαιρούνται σε ακριβή ποσοστά, η πλέον συμφέρουσα προσφορά είναι ελάχιστα κάτω από το όριο αποδεκτών τιμών, σταθερά υψηλές τιμές από όλους τους προσφέροντες, προφανείς συνδέσεις μεταξύ των προσφερόντων);

Ο κατάλογος ελέγχου για τις **αιτήσεις πληρωμής** περιλαμβάνει τις ακόλουθες ενότητες:

- 1) Εσφαλμένη χρέωση δαπανών
- 2) Ατελείς τιμολογιακές πρακτικές
- 3) Παραποιημένα, διογκωμένα ή διπλά τιμολόγια
- 4) Παροχή εικονικών υπηρεσιών

Τα ακόλουθα είναι δείγματα ερωτήσεων που καλύπτουν την εκτίμηση του κινδύνου απάτης στις αιτήσεις πληρωμής:

- Το κόστος εργασίας/υπηρεσίας/προμήθειας είναι υπερβολικό ή ασυνήθιστο;
- Το κόστος εργασίας/υπηρεσίας/προμήθειας δεν είναι ανάλογο με την εξέλιξη της σύμβασης;
- Ο ανάδοχος υποβάλλει ελλιπή ή ανεπαρκή τεκμηρίωση;
- Οι τιμές φαίνονται υπερβολικά υψηλές σε σύγκριση με παρόμοιες συμβάσεις, τιμοκαταλόγους ή μέσες τιμές του κλάδου;
- Υπάρχουν τιμολογημένα εμπορεύματα/υπηρεσίες που δεν μπορούν να προσδιοριστούν ή να υπολογιστούν;
- Υπάρχει απόδειξη για τιμολογημένα εμπορεύματα ή υπηρεσίες;
- Αντιστοιχούν τα τιμολογημένα εμπορεύματα σε παραγγελία; Είναι η παραγγελία αμφοβητήσιμη;
- Όσον αφορά τα τιμολόγια: Οι τιμές, οι περιγραφές των προϊόντων ή τα ποσά είναι σύμφωνα με τη σύμβαση;
- Ορισμένα τιμολόγια περιλαμβάνουν το ίδιο ποσό, τα ίδια αριθμητικά στοιχεία, την ίδια ημερομηνία κ.λπ.;
- Η πληρωμή συνδέεται με όμιλο εταιρειών υπεργολαβίας στο πλαίσιο ενός συστήματος «διαδοχικού τύπου»;
- Πραγματοποιούνται πληρωμές σε υπεράκτιες εταιρείες;

Το πλήρες περιεχόμενο της αυθεντικής ιταλικής έκδοσης των καταλόγων ελέγχου μπορεί να μεταφορτωθεί από τον ακόλουθο σύνδεσμο <https://www.euroinfocilia.it/misure-antifrode-del-po/> ανοίγοντας τον φάκελο ZIP «DDG n.572/2019» στο κάτω μέρος της σελίδας και στη συνέχεια τον φάκελο «Checklists (October 2019)» → «Allegato 2A_Affidamenti Dlgs 50_rev» και «Allegato 3A_Rimborso_OpBeSe_rev».

Εκτός από τους καταλόγους ελέγχου, η ΔΑ διαθέτει ένα «**εργαλείο αυτοαξιολόγησης** σχετικά με κινδύνους απάτης», το οποίο έχει σχεδιαστεί για την εκτίμηση κινδύνων απάτης σύμφωνα με τη μεθοδολογία που καθορίστηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και εγκρίθηκε το 2017, και μια **ομάδα εργασίας για την αυτοαξιολόγηση σχετικά με κινδύνους απάτης** η οποία είναι υπεύθυνη για τη διατύπωση ad hoc προτάσεων για την καταπολέμηση της απάτης και μέτρων μετριασμού (<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/>). Η ΔΑ της Σικελίας εξέτασε τη δυνατότητα χρήσης του συστήματος εξόρυξης δεδομένων ARACHNE και ενσωμάτωσής του στο προαναφερθέν εργαλείο αυτοαξιολόγησης: αυτό θα επιτρέψει τη βελτίωση των επαληθεύσεων και την καλύτερη ενοποίηση των αποτελεσμάτων της αναζήτησης κατά τη διάρκεια των ερευνών απάτης, βελτιώνοντας έτσι την αποτελεσματικότητα και την ακρίβεια των στρατηγικών καταπολέμησης της απάτης στο σύνολό τους. Ωστόσο, για τη συγχώνευση αυτών των εργαλείων θα χρειαστεί σημαντική επένδυση χρόνου καθώς και η σύσταση μιας ad hoc ομάδας εμπειρογνομόνων ΤΠ για το έργο αυτό.

Μοναδικά χαρακτηριστικά

Οι εν λόγω ad hoc κατάλογοι ελέγχου προσφέρουν έναν **πρακτικό** τρόπο ενσωμάτωσης των μεθοδολογικών κατευθυντήριων γραμμών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την καταπολέμηση της απάτης στις δραστηριότητες της ΔΑ, καθιστώντας δυνατή τη **λήψη πιο έγκαιρων και στοχευμένων** διορθωτικών μέτρων.

Αυτό που ενισχύει την ιδιαιτερότητα αυτής της προσέγγισης είναι το γεγονός ότι από τις 20 ιταλικές περιφέρειες, η Σικελία είναι η μόνη που έχει καταρτίσει ειδική δέσμη καταλόγων ελέγχου για τη διενέργεια ενδεδειγμένης εκτίμησης των κινδύνων απάτης στις διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων που χρηματοδοτούνται από την ΕΕ. Άλλες περιφέρειες βασίζονται μόνο σε μεμονωμένα «σημεία ελέγχου» (δηλαδή μεμονωμένες ερωτήσεις) που σχετίζονται με τον εντοπισμό περιπτώσεων απάτης και παρατυπιών.

Εκβάσεις και αποτελέσματα

Η συστηματική χρήση ειδικών καταλόγων ελέγχου για την εκτίμηση του κινδύνου απάτης, σε συνδυασμό με την επέκταση της βάσης χρηστών του ARACHNE σε όλους τους παράγοντες που εμπλέκονται με διάφορους τρόπους στην υλοποίηση και τον έλεγχο των πράξεων, θα επιτρέψει στις ελεγκτικές αρχές να εντοπίζουν εκ των προτέρων όσους που εμπλέκονται σε παρατυπίες και να ταυτοποιούν αμέσως συγκεκριμένα έργα που διατρέχουν κίνδυνο απάτης. Αυτό μπορεί να συμβάλει στη μείωση του κινδύνου απάτης στις διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων, αλλά και στον καλύτερο εντοπισμό κοινών μοτίβων καθώς και στον σχεδιασμό εξατομικευμένων διορθωτικών παρεμβάσεων.

Βασικοί παράγοντες επιτυχίας

Η ΔΑ βασίζεται, παραδείγματος χάριν, στο **μνημόνιο συμφωνίας (MoU)** για τη συνεργασία με στόχο την υποστήριξη των ελέγχων και την ανταλλαγή πληροφοριών σχετικά με ενωσιακά κονδύλια, που υπεγράφη τον Νοέμβριο του 2011 με την μονάδα για την καταπολέμηση της απάτης της ιταλικής οικονομικής αστυνομίας (<http://www.gdf.gov.it/>). Η ΔΑ παρέχει ετησίως στην ιταλική οικονομική αστυνομία πρόσβαση στη βάση δεδομένων των δικαιούχων χρηματοδότησης της ΕΕ για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020· οι δικαιούχοι στη βάση δεδομένων είναι καταχωρισμένοι ανά επιμέρους επαρχία της Σικελίας. Σε συνέχεια των καταλόγων ελέγχου που αναφέρθηκαν ανωτέρω, η ΔΑ της Σικελίας αναφέρει αμέσως στην οικονομική αστυνομία «γεγονότα και συμπεριφορές που μπορεί να συνιστούν φορολογικές παραβάσεις, πιθανά ποινικά προφίλ και αδικήματα οικονομικού και χρηματοπιστωτικού χαρακτήρα που θίγουν τις δημόσιες δαπάνες και την ορθή λειτουργία των δημόσιων διοικήσεων». Η **ιταλική οικονομική αστυνομία**, η οποία λειτουργεί τόσο ως διοικητική όσο και ως **δικαστική οντότητα, κοινοποιεί στη ΔΑ** τα αποτελέσματα τυχόν περαιτέρω ελέγχων στους εν λόγω δικαιούχους και στη συνέχεια ενημερώνει την ΑΕ για το επιχειρησιακό πρόγραμμα προσδιορίζοντας το είδος της απάτης/παρατυπίας, τα σχετικά ποσά, το χρονοδιάγραμμα και, τέλος, τη δυνατότητα ανάκτησης των ποσών από τους υπαίτιους της απάτης. Η οικονομική αστυνομία επισημοποιεί επίσης και υποβάλλει αναφορές στην εισαγγελία σε περίπτωση τεκμηριωμένης απάτης ή παρατυπιών.

Προκλήσεις που προέκυψαν και διδάγματα που αντλήθηκαν

Μία από τις βασικές προκλήσεις για την εποικοδομητική υιοθέτηση και διάδοση των πρακτικών καταπολέμησης της απάτης είναι η σημαντική **έλλειψη εσωτερικού προσωπικού** το οποίο να υποστηρίζει τη συστηματική εφαρμογή τους. Ως εκ τούτου, έχει καίρια σημασία για την επιτυχία αυτών των στρατηγικών ή θέσπιση μέτρων για την ενίσχυση των ανθρώπινων πόρων που δραστηριοποιούνται στον τομέα αυτό, οι οποίοι συχνά είναι ανεπαρκείς. Είναι εξίσου σημαντικό να εκπαιδευτούν όλοι οι φορείς της δημόσιας διοίκησης στην ορθή εφαρμογή εργαλείων όπως το ARACHNE, οι κατάλογοι ελέγχου της απάτης και ο πίνακας αυτοαξιολόγησης.

Σημαντική προϋπόθεση για την πρακτική της συνεχούς παραγωγής θετικών συστημικών αποτελεσμάτων είναι η **ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας** της ΔΑ και των Ενδιάμεσων Φορέων (ΕΦ). Αυτό περιλαμβάνει **την αύξηση της γενικής ευαισθητοποίησης** σχετικά με τη διαθεσιμότητα των υφιστάμενων εργαλείων, **την κατάρτιση του προσωπικού των ΔΑ/ΕΦ** σχετικά με την ορθή χρήση τους και την ενθάρρυνση της **συντονισμένης δράσης** μεταξύ των υπηρεσιών και μεταξύ των θεσμικών οργάνων.

Δυνατότητες μεταφοράς

Η χρήση λεπτομερών καταλόγων ελέγχου για τη συμπλήρωση των υφιστάμενων διαδικασιών καταπολέμησης της απάτης θα μπορούσε να κοινοποιηθεί και σε άλλες ΔΑ. Οι κατάλογοι ελέγχου της ΔΑ της Σικελίας κοινοποιήθηκαν σε εκπαιδευτικό σεμινάριο για ΔΑ, το οποίο πραγματοποιήθηκε στα γραφεία της ΓΔ REGIO στις Βρυξέλλες στις 14 και 15 Ιανουαρίου 2020 στο πλαίσιο της εκπαιδευτικής ενότητας 6 της σύμβασης-πλαίσιο για τον εντοπισμό και την πρόληψη της απάτης σε σχέση με τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία. Το περιεχόμενο των καταλόγων ελέγχου μεταφράστηκε στα αγγλικά για να αποτελέσει μέρος του υλικού για τη μελλοντική κατάρτιση στελεχών.