

Име на практиката:
Препоръчани от ЕС
червени флагове,
интегрирани в
проверките на
управлението

Държава:
Хърватия

Категория на практиката:

- Червени флагове



За контакт:

- Министерство на регионалното развитие и фондовете на ЕС
- www.mmrfeu.hr
- nepravilnosti.eu@mmrfeu.hr

Противопоставени са рисковете от измами

- Конфликт на интереси
- Избягване или манипулиране на процедури за възлагане на обществени поръчки
- Двойно финансиране
- Тайно споразумение
- Манипулиране на разходите по проекта

Контекст и цели

Министерството на регионалното развитие и средствата от ЕС на Хърватия и Министерството на труда и пенсионната система поставиха изискването за управляващите органи (УО) за оперативна програма (ОП) „Конкурентоспособност и сближаване“ и ОП „Ефикасни човешки ресурси“ и междинните им звена (МЗ) да използват червени флагове за провеждане на техните процедури за проверка на управлението. По-конкретно, Информационната бележка на ЕС относно показателите за измами за ЕФРР, ЕСФ и КФ (COCOF 09/0003/00-EN) е транспонирана в Общите национални правила (ОНП) за система за управление и контрол на УО за конкурентоспособност и сближаване.

УО за конкурентоспособност и сближаване на ОП използва ARACHNE, но няма други допълнителни усъвършенствани ИТ инструменти за идентифициране на червени флагове. Вместо това на национално ниво Управляващият орган за конкурентоспособност и сближаване на ОП разработи Общите национални правила, обобщавайки мерките за борба с измамите и борбата с корупцията, предприети от УО и МЗ.

УО за конкурентоспособност и сближаване на ОП създаде ОНП, за да отговори на няколко цели:

- Да се осигурят ефективни процедури на ниво ОП „Конкурентоспособност и сближаване“, тъй като УО имат споделена отговорност на ниво ЕС за управление на средствата от ЕС;
- Да има подходяща защита за ограничаване на рисковете от измами и корупция на УО и на национално ниво;
- Да се предотвратяват потенциални измамни и корупционни дейности, включващи средства от ЕС;
- Да се повиши осведомеността сред практикуващите, участващи в управлението и изпълнението на оперативните програми (ОП).

Приложения 8 и 9 към ОНП № 10. (Управление на риска) описва подробно използването на препоръчаните от ЕС червени знамена и адаптирани червени знамена за проверки на управлението. Приложенията бяха създадени в съответствие с ключовите изисквания 4 и 7 относно специфичните мерки за борба с измамите (червени знамена, самооценка на риска от измами), които трябва да бъдат въведени от управляващия орган. Тези приложения са достъпни за консултация и използване от служителите на УО и МЗ. УО също така вижда приложения 8 и 9 като инструменти за повишаване на осведомеността и изграждане на капацитет за МЗ от първо и второ ниво, участващи в проверките на управлението. Както УО, така и МЗ използват списък с червени знамена като актуален изчерпателен списък с индикатори за риск в дейността срещу измамите.

Описание на практиката

ОНП са разработени от УО с помощта на техническата помощ. ОНП са разработени въз основа на подобен набор от регламенти за структурните фондове на ЕС, разработени от УО за програмния период 2007 – 2013 г. С прехода към структурните фондове през новия програмния период (2014 – 2020 г.) УО трябва да гарантира, че всички МЗ спазват едни и същи правила и процедури от регламента за ОНП и ЕС. ОНП бяха инструмент за осигуряване на стандартизация и последователно прилагане на правила и процедури по отношение на управлението на средства от ЕС и дейности за борба с измамите.

Рамката за борба с измамите се разпределя в два слоя процедури: Общи национални правила и Наръчник за процедурите на организациите (MoP). ОНП включва процедури по хоризонталните теми (например оценка на риска), както и предотвратяване и разкриване на измами и докладване на нередности. В момента УО има 15 различни ОНП, обхващащи различни теми от създадената и внедрена система за управление и контрол. Освен ОНП, всеки орган и МЗ в системата имат свой собствен наръчник за процедурите, който подробно описва и определя процедурите и правилата от ОНП, свързани с ежедневните функции на тези органи. Вътрешните наръчници на процедурите описват конкретни задачи, отговорности и срокове за дейности за всяка организация и членове на екипи.

Прилагането на ОНП в частта за червените знамена се осъществява чрез прилагане на препоръчаните от ЕС показатели за рискове от измами, съобразени показатели за рискове от измами или чрез използване на ИТ инструмента ARACHNE

УО използва препоръчанията от ЕС списък с червени знамена, който представлява списък, взет от насоките на ЕС за оценка на рисковете от измами¹. По принцип приложение 8 от ОНП за управление на риска отразява образа от Насоките на ЕО за оценка на риска от измами. Приложение 9 към ОНП относно специфичните показатели за риск е разработено през 2017 г. Въз основа на анализа, извършен с помощта на техническата помощ, както и на отзивите, получени от МЗ, и резултатите от контрола на УО, извършен по време на проверката на делегираните функции, УО намери набор от допълнителни показатели за риск от измами, които бяха специфични към контекста на Хърватия и не бяха включени в образа на ЕО и в приложение 8 към ОНП. С помощта на колеги от Латвия, предоставящи техническа помощ, УО разработи набор от съобразени показатели за риск в допълнение към препоръчаните от ЕС показатели.

¹Европейска комисия, Оценка на риска от измами и ефективни и пропорционални мерки за борба с измамите, Насоки за държавите членки и органите по програмите. Юни 2014 г.

https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_fraud_risk_assessment.pdf

Уникални характеристики

Индикаторите за риск от измами (червени знамена) в приложение 9 са обединени в три групи в зависимост от областта на рисковете от измами:

- Обществени поръчки
- Фалшифициране на документи
- Разходи за труд и консултантски услуги

Всяка група рискове от измами съдържа специфични показатели за риск от измами и практически примери за това как биха изглеждали такива показатели на практика. Например индикаторите за риск от корупция включват 12 практически примера за корупционно поведение. Улеснява значително разбирането на конкретния индикатор за измама и „откриването“ на такова измамно поведение. В допълнение към това основните термини като измама, корупция и т.н. също са определени и стандартизирани, за да се избегне погрешно тълкуване и неразбиране сред МЗ.

Видът, степента и честотата на проверките, използващи тези червени знамена, зависят от оцененото ниво на риск за проекта. Следователно, колкото по-високо е възприемането на рисковете от измами за конкретен проект, толкова по-строги ще бъдат проверките. Например проект, оценен с висока степен на рискованост, може да бъде обект на по-чести проверки на място, включващи по-целенасочени проверки. По този начин приложения 8 и 9 се използват от практикуващите като допълнителен инструмент по време на проверките за откриване на подозрително поведение, документи или модели.

Следвайки новите насоки на ЕО за установяване на фалшифициране на оферти² като вид нередност, която трябва да бъде коригирана, УО организира мрежова среща за всички МЗ, за да повиши осведомеността относно подправянето на оферти като риск от измама и как да се открие подобен риск. След интерес от страна на МЗ, УО е включило фалшифициране на оферти в показателите за риск от измами.

За да проследи изпълнението и наблюдението на рисковете от измами, УО определи координатори на риска, които отговарят за координацията с ръководителите на проекти на МЗ относно използването на червени знамена при проверките на управлението. Всеки орган (УО, МЗ) има определен координатор на риска, който отговаря за дейностите срещу измамите. Координаторите на риска формират мрежа от експерти, които се срещат поне два пъти годишно, за да обменят добри и лоши практики, споделяйки знания и рискове от измами. В допълнение координаторите на риска участват в три оперативни мрежи, обсъждащи въпроси около държавната помощ, обществените поръчки и нередностите. След срещите координаторите на риска разпространяват подходяща информация между своите организации.

Резултати и постижения

Изискването за интегриране на червени знамена в системата за управление и контрол в Хърватия осигури висок стандарт за контрол и проверка на риска за работата на европейските структурни и инвестиционни фондове. Прилагането на ОНП засили

²Приложение към решението на Комисията за установяване на насоки за определяне на финансови корекции за разходи, финансирани от Съюза за неспазване на приложимите правила за обществените поръчки, май 2019 г., <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2019/EN/C-2019-3452-F1-EN-ANNEX-1-PART-1.PDF>

използването на червени флагове и идентифицирането на рискове от измами за оперативните програми по европейските структурни и инвестиционни фондове.

УО като цяло признава подобрената ефективност и последователност в предотвратяването и разкриването на измами в резултат на разработването на ОНП и приложения 8 и 9 към тях. Индикаторите за риск също са включени в контролния списък на УО за обществените поръчки, поради което е трудно да се измери въздействието от въвеждането на приложения 8 и 9 поотделно. УО е видял положителните резултати от прилагането на ОНП и показателите за риск от измами въз основа на статистиката на докладваните от МЗ нередности и съмнения за измама. Най-новите статистически данни за докладвани нередности доказват по-добра реакция спрямо риска, но също така и по-добра информираност и способност на МЗ да откриват рискове от измами. Приложение 9 се оказва отличен инструмент за превенция и повишава предупреждението на МЗ за потенциално измамни дейности. Съобщените нередности и съмнения за измама обаче са свързани най-вече с конфликта на интереси и измамите като цяло.

Ключови фактори за успех

- Разработването на Общите национални правила трябва да бъде обща задача между УО, МЗ и консултантите. УО имат широкообхватни познания за системата и вътрешните процеси, които трябва да бъдат взети предвид, след като МЗ помагат да се приспособят процедурите, за да се впишат по-добре в съществуващата обстановка.
- Участието на МЗ в разработването на ОНП гарантира последователността на ОНП с индивидуалния наръчник с процедури на всяко МЗ.

Възникнали предизвикателства и взети поуки

- Когато прилага всички изисквания от регламента в местна или национална система, УО следва да се стреми да събере цялата информация по практически и лесен начин. Тежките и сложни процедури водят до ниско усвояване от МЗ и голям брой грешки.
- Инструментът за самооценка на ЕС беше полезен за УО, за да гарантира, че всички необходими процедури са предвидени в наръчниците за процедури на ОНП и МЗ.
- ОНП непрекъснато се развиват и актуализациите отразяват промените в ЕС и националните разпоредби, тенденциите в риска от измами (като се вземат предвид обратната връзка от МЗ, както и препоръките от одити и контрол на делегираните функции, извършвани от УО).
- УО разглежда личните посещения на МЗ и провеждането на самооценки като ключ към разбирането на пропуските в знанията на МЗ, за по-добрата оценка на местната обстановка и рисковете от измами и за приспособяване на ОНП към нуждите на МЗ.

Потенциал за прехвърляемостта

- ОНП и приложения 8 и 9 може лесно да бъдат копирани и прехвърлени в други държави членки.
- За да се осигури гладка настройка на практиката, УО трябва да работи в сътрудничество с МЗ и да повишават осведомеността относно съществуващите процедури и правила.