

Naziv prakse:  
**Sustav ranog upozoravanja SALER**

Kategorija prakse:

- sustavi i alati
- znakovi upozorenja



Podaci za kontakt:

- Generalitat Valenciana, Opći inspektorat službi
- [Internetska stranica](#)
- [E-adresa](#)

Zemlja:

**Španjolska**

## Suzbijeni rizici od prijevara

- sukob interesa
- izbjegavanje postupaka javne nabave ili manipulacija njima
- dvostruko financiranje
- tajno dogovaranje

## Kontekst i ciljevi

Zloupotreba i zlonamjerno ponašanje često se otkriju tek nakon što se dogode, i to na temelju pritužbe, inspekcije ili revizije.

SALER je računalni sustav za analizu podataka koje proizvodi uprava Generaliteta Valencije radi ranog upozoravanja. Pomaže u otkrivanju mogućih nepravilnosti, zloupotreba ili rizika od prijevara i korupcije na preventivan način, odnosno prije nego što postanu slučajevi korupcije.

Uveo ga je Opći inspektorat službi, interno kontrolno tijelo uprave Generaliteta Valencije. Njegove funkcije utvrđene su zakonom (Zakon 22/2018 od 6. studenoga *Generaliteta Valencije o Općem inspektoratu službi i sustavu ranog upozoravanja za sprečavanje zloupotreba u upravi Generaliteta Valencije i njezina javnog sektora posebne namjene*).

## Opis prakse

SALER je računalni sustav koji alate za analizu podataka primjenjuje na digitalizirane datoteke administrativnih podataka. Njegova je svrha sprečavanje nepravilnosti i zloupotreba izdavanjem upozorenja na rizike od prijevara koji se naknadno mogu istražiti.

### Izvori informacija

Sustav SALER upotrebljava podatke iz različitih izvora.

**Uprava pohranjuje informacije u različitim javnim bazama podataka i datotekama koje analizira sustav SALER. One uključuju:**

- informacije o izravnim plaćanjima (npr. vrste dobivenih proizvoda ili usluga i njihovi dobavljači)
- evidencije o ugovorima (podaci povezani sa svim fazama postupka prikupljanja ponuda, dodjele i izvršenja ugovora) te
- informacije o subvencijama (podaci povezani s nositeljem tijela koje dodjeljuje subvenciju, predmetima subvencije, sukobima interesa, korisnicima, obrazloženjima, izdanim računima itd.).

Sve informacije koje ponuditelji (pojedinci ili društva koja sudjeluju u javnim pozivima) koji su u interakciji s javnom upravom ili za nju rade dostave u papirnom obliku digitaliziraju se i unose u SALER.

Osim toga, u sustav SALER ulaze informacije iz javnih i nejavnih baza podataka bilježnika koje se odnose na vlasništvo ili hipoteke, informacije objavljene u službenim glasilima ili informacije o prijavljenom sukobu interesa. Može se dodati bilo koja druga interna ili vanjska baza podataka koja se smatra korisnom za analizu podataka, kao što su podaci o osoblju, isplati plaća itd.

Usto, zakonom se uspostavljaju mehanizmi suradnje s različitim organizacijama i subjektima, npr. Agencijom za sprječavanje i borbu protiv prijevара i Uredom tužitelja.

### **Definicija pokazatelja i upita**

Osoblje Općeg inspektorata službi definiralo je pokazatelje i upite za potrebe analize podataka (upit je kombinacija pokazatelja prema kojima se analiziraju podaci s pomoću jednog ili više algoritama). Na temelju pokazatelja i upita procjenjuje se primjena pravila i postupaka. Oni se temelje na obrascima stvarnih slučajeva nepravilnosti koji su prethodno otkriveni.

Nadalje, svaki odjel koji potencijalno predstavlja rizike od nepravilnosti povezanih s njegovim postupcima može utvrditi rizike i provoditi samoprocjene rizika. Odgovarajući pokazatelji unose se u sustav ako postoje relevantni podaci.

Neki su od jednostavnijih pokazatelja oni povezani s dodjeljivanjem ugovora i subvencija, npr. analiza podataka povezanih s poreznim brojevima, referentnim brojevima ugovora, količinama, datumom plaćanja itd. U nekim je slučajevima dovoljna jednostavna analiza podataka za unakrsno upućivanje. Drugi su pokazatelji složeniji i njima se kombiniraju naizgled nepovezani postupci koji se odvijaju u isto vrijeme i koji zajedno mogu činiti rizik od prijevara.

Pokazatelje i upite definirao je tim od približno 12 inspektora i pet zaposlenika internog informatičkog odjela. Opći inspektorat službi zaposlio je dva davatelja informatičkih usluga za generiranje algoritama.

Primjeri upita za utvrđivanje rizičnih situacija uključuju:

- a) podjelu s istim davateljem usluga: isti dobavljač pojavljuje se u nekoliko ugovora za isti projekt, što ukazuje na rizik da ponuditelj izbjegava veći ugovor sa strožim uvjetima postupka
- b) podjelu s različitim davateljima usluga: nekoliko dobavljača za jedan ugovor ukazuje na rizik da ponuditelji izbjegavaju jedan veći ugovor s jednim dobavljačem ili na nezakonitu suradnju među ugovarateljima
- c) ponovni odabir istog ponuditelja: ponovljeno djelovanje društava u oligopolu ukazuje na rizik od izostanka konkurencije
- d) tajno dogovaranje na natječajnom postupku: podudaranje dvaju ili više istih ponuditelja u različitim pozivima ukazuje na rizik od tajnog dogovaranja među ponuditeljima
- e) sukob interesa: neusklađenost sa zakonski uspostavljenim pravilima o nespojivosti ukazuje na rizik od sukoba interesa
- f) postupak se ne temelji na tržišnom natjecanju: manjak opravdanja za upotrebu postupka koji se ne temelji na tržišnom natjecanju ukazuje na rizik od korupcije
- g) dokaz o neispravnom izvršenju ugovora: produljenja i neopravdane promjene ukazuju na rizik od prijevara.

Iako je sustav prvotno bio usmjeren na područja javne nabave i subvencija, postoje druga područja koja se mogu analizirati radi sprečavanja nepravilnosti te će se ona uvesti u sustav, a to su:

- upravljanje javnim sredstvima
- informacije povezane s regulatornim kršenjima, inspekcijom i kaznama
- odobrenja
- javne usluge

- upravljanje ljudskim resursima te
- odnosi s vanjskim subjektima ili pojedincima.

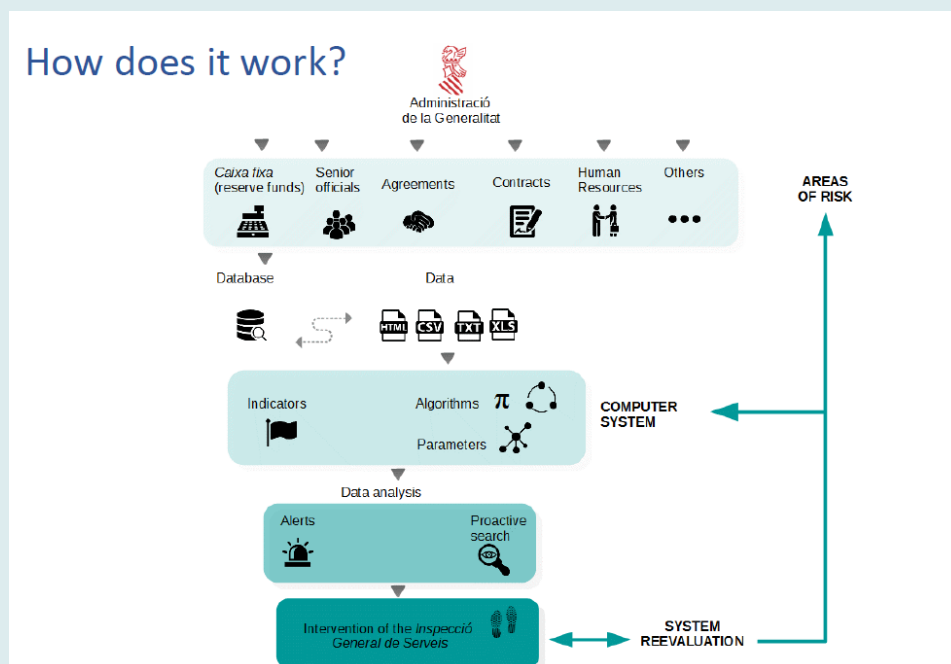
### Upozorenja i istrage

Upozorenje se pokreće kad sustav otkrije rizik. Nakon upozorenja slijedi istraga Općeg inspektorata službi. Istraga dovodi do daljnjeg praćenja/inspekcije slučaja ili do zatvaranja predmeta, ovisno o ishodu istrage:

- a) pogreška ili nemarnost – istražitelj je ispravlja u suradnji s uključenim davateljem usluga i/ili institucijom; predmet se zaključuje
- b) zloupotreba – koja ne predstavlja zlonamjerno ponašanje ili prijevare, već nepravilnost koja se može obrazložiti i ispraviti u suradnji s uključenim davateljem usluga i/ili institucijom; moguća je primjena kontinuiranog praćenja ili
- c) mogući slučaj zlonamjernog ponašanja ili prijevare – prosljeđuje se policiji i tužiteljstvu.

Sustav i upozorenja nisu otvoreni za javnost kako bi se spriječilo pogrešno tumačenje i narušavanje ugleda u prva dva prethodno opisana slučaja. Opći inspektorat službi objavljuje redovita izvješća o svojem radu i otkrivenim slučajevima.

Osim davanja upozorenja, sustav omogućuje i proaktivno pretraživanje podataka i odnosa te unakrsno upućivanje između podataka.



### Neprekidan napredak

U okviru stalnog unapređenja sustava identificiraju se i rješavaju slabosti, nove situacije oblikuju se u nove upite, a novi se pokazatelji izmjenjuju ili se dodaju novi.

Kako bi se poboljšala učinkovitost sustava, osnovano je međudjelno povjerenstvo s predstavnicima svakog upravnog odjela. Povjerenstvo raspravlja o mogućim promjenama u sustavu i stvarnim slučajevima kako bi se spriječile nepravilnosti i zloupotrebe.

## Jedinstvena obilježja

- elektronički postupak javne nabave u Valenciji zbog kojeg je sustav moguć
- preventivan pristup sustava ranog upozoravanja
- upotreba brojnih izvora informacija
- upiti definirani prema utvrđenim rizicima ili prethodno otkrivenim obrascima prijave
- automatizirana upozorenja

## Ishodi i rezultati

U ovoj je fazi uprava oblikovala sustav SALER kako bi se u njega ugradile brojne baze podataka.

SALER ima početnu verziju u proizvodnji koja daje prve rezultate: izvješća povezana s ugovaranjem i subvencijama. SALER nudi i osnovne funkcije koje omogućuju pohranu informacija povezanih s upozorenjima, upravljanje pristupom korisnika u različitim odjelima, kao i pretvaranje i izvlačenje podataka iz različitih informacijskih sustava.

Naknadno će im se dodati drugi izvori informacija.

Kada se svi postupci javne nabave i uključene institucije u Valenciji prebace na elektroničko upravljanje podacima, sustav SALER može biti u potpunosti funkcionalan.

Sustav bi u budućnosti mogao uvelike utjecati na transparentnost i smanjenje javne potrošnje te omogućiti istrage odnosa među fizičkim i/ili pravnim osobama.

## Ključni čimbenici za uspjeh

Uprava je definirala sedam glavnih zahtjeva koje je potrebno ispuniti kako bi se osigurala održivost sustava SALER:

- potpuno elektronički administrativni procesi (digitalizacija uprave)
- osposobljavanje osoblja
- uključenost upravljačke razine i osoblja
- interoperabilnost internih i vanjskih platformi
- upotreba inovativnih tehnologija
- dodavanje javnih društava (u vlasništvu Generaliteta)
- opća primjena mapa rizika (planovi samoprocjene).

## Zabilježeni izazovi i stečena iskustva

- početni otpor subjekata i privatnog sektora zbog straha da je SALER sustav kontrole
- dostupnost svih podataka/informacija u digitalnom formatu za potrebe upotrebe sustava
- nedostatak volje za doprinos radi pribavljanja svih potrebnih podataka, čak i unutar iste uprave
- koordinacija svih aktera s obzirom na to da nisu sve informacije javno dostupne niti se mogu objaviti
- usklađenost s nacionalnim i međunarodnim pravom u pogledu Opće uredbe o zaštiti podataka (GDPR) i sigurnosti podataka
- potreba za budućim zakonom kojim će se s pravne strane obuhvatiti osoblje inspektorata u situaciji podnošenja zahtjeva za podatke.

## **Mogućnost prijenosa**

Upotreba sličnog sustava u drugoj upravi zahtijevat će temeljitu analizu postojećih struktura podataka. Morat će se definirati konkretni scenariji, tj. upiti koji su primjenjivi na tu upravu. Iako se osnovom određenog upita mogu koristiti i drugi, logika analize koja se provodi ovisi o konkretnim strukturama podataka koje se upotrebljavaju.

U Španjolskoj se trenutačno u cijeloj zemlji pokušavaju upotrebljavati zajedničke baze podataka, kao što su baze podataka platforme za nabavu u javnom sektoru i baza podataka državnih subvencija. Time će se olakšati replikacija sustava u Španjolskoj, pa čak i ponovna upotreba definiranih algoritama.