

Naziv prakse:

**Upozorenja
integrirana u provjere
upravljanja koja
preporučuje Komisija**

Država:

Hrvatska

Kategorija prakse:

- Znakovi upozorenja



Kontakt:

- Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije
- www.mmrfeu.hr
- nepravilnosti.eu@mmrfeu.hr

Rizici od prijevare koji su uspješno neutralizirani

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

Kontekst i cilj(evi)

Hrvatsko Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije i Ministarstvo rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike postavili su zahtjev za Upravljačka tijela (UT-e) za Operativni program (OP) Konkurentnost i kohezija i OP Učinkoviti ljudski potencijali i njihova Posrednička tijela (PT-e) da moraju upotrebljavati znakove upozorenja za provođenje postupaka provjere upravljanja. Naime, informacijska obavijest Komisije o pokazateljima prijevare za ERDF, ESF i CF (COCOF 09/0003/00-EN) prenesena je u Zajednička nacionalna pravila (ZNP) za sustav upravljanja i kontrole UT-ova za OP Konkurentnost i kohezija.

UT za OP Konkurentnost i kohezija upotrebljava alat ARACHNE, ali nema na raspolaganju druge dodatne napredne IT alate za prepoznavanje znakova upozorenja. Umjesto toga, na državnoj razini, Upravljačko tijelo za OP Konkurentnost i kohezija razvilo je Zajednička nacionalna pravila u kojima se nalazi sažetak mjera za borbu protiv prijevare i korupcije koje su poduzeli UT-i i PT-i.

UT za OP Konkurentnost i kohezija postavio je ZNP radi postizanja nekoliko ciljeva:

- postojanje učinkovitih postupaka na razini OP-a Konkurentnost i kohezija, jer UT-i imaju zajedničku odgovornost na razini EU-a za upravljanje fondovima EU-a
- postojanje odgovarajuće zaštite za ograničavanje rizika od prijevare i korupcije u UT-u i na državnoj razini
- sprječavanje potencijalnih prijevarenih i koruptivnih radnji s fondovima EU-a
- podizanje svijesti o prijevarama i korupciji među djelatnicima koji su uključeni u upravljanje i provedbu operativnih programa (OP-ova).

Prilozi 8. i 9. ZNP-u br. 10 (Upravljanje rizikom) detaljno opisuju upotrebu upozorenja koje preporučuje Komisija i prilagođenih upozorenja za provjere upravljanja. Prilozi su osmišljeni u skladu s Ključnim zahtjevima 4. i 7. o specifičnim mjerama za borbu protiv prijevare (upozorenja, samoprocjena rizika od prijevare) koje treba provesti Upravljačko tijelo. Ti su prilozi zaposlenicima UT-a i PT-ova dostupni u svrhu savjetovanja i uporabe. UT smatra i da će Prilozi 8. i 9. ZNP-u pridonijeti podizanju svijesti o prijevarama i korupciji, te većoj sposobnosti prepoznavanja prijevare PT-ova razina 1 i 2 uključenih u provjere upravljanja. I

UT-i i PT-i služe se popisima znakova upozorenja kao ažuriranim sveobuhvatnim popisom pokazatelja rizika pri suzbijanju prijevvara.

Opis prakse

UT je razvio ZNP uz pomoć tehničke potpore. Zajednička nacionalna pravila razvijena su na temelju sličnog skupa propisa za strukturne fondove EU-a koje je UT razvio za programsko razdoblje 2007. – 2013. Prijelaskom na strukturne fondove u novom programskom razdoblju (2014. – 2020.) UT mora osigurati da svi PT-i slijede ista pravila i postupke iz Uredbe o zajedničkim odredbama i ostale uredbe EU-a. ZNP bio je alat koji je osiguravao standardizaciju i dosljednu primjenu pravila i postupaka u vezi s upravljanjem fondovima EU-a i aktivnostima za suzbijanje prijevvara.

Okvir borbe protiv prijevvara sastoji se od dva dijela u pogledu postupaka: Zajedničkih nacionalnih pravila i priručnika o procedurama organizacije (MoP). Zajednička nacionalna pravila sadrže postupke za horizontalne teme (npr. procjena rizika), te za prevenciju i otkrivanje prijevvara i prijavljivanje nepravilnosti. Trenutačno UT ima 15 različitih ZNP-a koji pokrivaju različite teme uspostavljanja i provedbe sustava upravljanja i kontrole. Osim ZNP-a, svako tijelo i PT-i u sustavu imaju svoj vlastiti priručnik o procedurama, u kojem su detaljno navedeni i opisani postupci i pravila iz ZNP-a koji se odnose na dnevne funkcije tih tijela. Interni priručnici o procedurama detaljno opisuju specifične zadatke, odgovornosti i rokove za aktivnosti svake organizacije i članova tima.

Primjena ZNP-a kod znakova upozorenja vrši se primjenom preporučenih pokazatelja rizikâ od prijevvara, prilagođenih pokazatelja rizikâ od prijevvara ili upotrebom IT alata ARACHNE.

UT služi se popisom znakova upozorenja koji preporučuje Komisija, a taj je popis preuzet iz smjernica Komisije o procjeni rizika od prijevvara¹. U osnovi Prilog 8. ZNP-u o upravljanju rizicima slijedi predložak iz Smjernica Komisije o procjeni rizika od prijevvara. Prilog 9. ZNP-u o specifičnim pokazateljima rizika razvijen je 2017. godine. Na temelju analize provedene uz pomoć tehničke podrške, komentara PT-ova i rezultata kontrola UT-a izvršenih tijekom provjere delegiranih funkcija, UT je pronašao skup dodatnih pokazatelja rizika od prijevvara koji su specifični za Hrvatsku, a koji nisu bili navedeni u predlošku Komisije ni u Prilogu 8. ZNP-u. Uz pomoć kolega iz Latvije koji su pružili tehničku podršku, UT je razvio dodatni skup prilagođenih pokazatelja rizika pored onih koje preporučuje Komisija.

Jedinstvene značajke

Pokazatelji rizika od prijevvara (upozorenja) u Prilogu 9. spojeni su u tri skupine ovisno o području rizikâ od prijevvara:

- javna nabava
- krivotvorenje dokumenata
- troškovi rada i savjetodavne usluge.

Svaka skupina rizikâ od prijevvara sadrži određene pokazatelje rizika i praktične primjere kako bi takvi pokazatelji prijevvara izgledali u praksi. Na primjer, pokazatelji rizika od korupcije navode 12 praktičnih primjera koruptivnog ponašanja. Tako je puno lakše razumjeti određene pokazatelje prijevvara i „uočiti” takvo prijevvarno ponašanje. Uz to su i glavni pojmovi kao što je

¹Europska komisija, Procjena rizika od prijevvara i učinkovite i razmjerne mjere za borbu protiv prijevvara, Smjernice za države članice i tijela nadležna za provedbu programa. Lipanj 2014.,

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

prijevarena, korupcija itd. definirani i standardizirani kako bi se izbjeglo pogrešno tumačenje i nesporazum među PT-ima.

Vrsta, stupanj i učestalost provjera pomoću tih znakova upozorenja ovise o procijenjenoj razini rizika za projekt. Dakle, što je sumnja na rizik od prijevarena za određeni projekt veća, to će provjere biti strože. Na primjer, projekt za koji je procijenjeno da postoji visoki stupanj rizičnosti mogao bi biti podložan češćim provjerama na licu mjesta, što uključuje više ciljanih provjera. Na taj način Prilozi 8. i 9. služe kao dodatni alat pri pregledima za otkrivanje sumnjivog ponašanja, dokumenata ili obrazaca.

Slijedom novih smjernica Komisije prema kojima je običaj namještanja natječaja² vrsta nepravilnosti UT je organizirao sastanak mreže za sve PT-e kako bi skrenuo pozornost na to da namještanje natječaja predstavlja rizik od prijevarena i upoznao ih s time kako otkriti taj rizik. Nakon iskazanog zanimanja PT-ova UT je uključio namještanje natječaja u pokazatelje rizika od prijevarena.

Kako bi pratio provedbu i praćenje rizikâ od prijevarena, UT je odredio koordinate rizika zadužene za koordinaciju s voditeljima projekata PT-ova u vezi s upotrebom znakova upozorenja u njihovim provjerama upravljanja. Svako tijelo (UT, PT-i) ima zasebnog koordinatora za rizike koji je odgovoran za suzbijanje prijevarena. Koordinatori rizika čine mrežu stručnjaka koji se sastaju najmanje dva puta godišnje kako bi razmijenili dobre i loše prakse te podijelili jedni s drugim znanje i rizike od prijevarena. Uz to, koordinatori rizika uključeni su u tri operativne mreže, u kojima raspravljaju o pitanjima državnih potpora, javne nabave i nepravilnosti. Nakon sastanaka koordinatori rizika dostavljaju relevantne informacije svojim organizacijama.

Ishodi i rezultati

Zahtjev za integracijom znakova upozorenja u sustav upravljanja i kontrole u Hrvatskoj osigurao je visoke standarde za kontrolu rizika i provjeru za rad Europskih strukturnih i investicijskih (ESI) fondova. Provedbom ZNP-a naglašena je potreba za znakovima upozorenja i prepoznavanjem rizika od prijevarena za operativne programe u okviru ESI fondova.

Nakon razvoja ZNP-a i Priloga 8. i 9. ZNP-u došlo je, po općem viđenju UT-a, do poboljšanja učinkovitosti i dosljednosti u sprječavanju i otkrivanju prijevarena. I pokazatelji rizika navedeni su u kontrolnom popisu UT-a za javnu nabavu, stoga je teško zasebno mjeriti učinak dodavanja Priloga 8. i 9. ZNP-u. UT je primijetio pozitivne ishode primjene ZNP-a i pokazatelja rizika od prijevarena na temelju statistike prijavljenih nepravilnosti i sumnje na prijevarena od strane PT-ova. Najnovije statistike o prijavljenim nepravilnostima dokazuju bolju reakciju na rizik, ali i bolju svijest i sposobnost UT-ova da otkriju rizike od prijevarena. Prilog 9. pokazao se izvrsnim alatom za prevenciju i povećanje pozornosti UT-ova pri otkrivanju potencijalno prijevarenih radnji. Prijavljene nepravilnosti i sumnja na prijevarena, međutim, uglavnom se odnose na sukob interesa i prijevarena općenito.

²Prilog odluci Komisije kojom se utvrđuju smjernice za utvrđivanje financijskih ispravaka za izdatke koje financira Unija zbog nepoštivanja važećih pravila o javnoj nabavi, svibanj 2019., <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2019/EN/C-2019-3452-F1-EN-ANNEX-1-PART-1.PDF>

Ključni čimbenici uspjeha

- Razvoj Zajedničkih nacionalnih pravila trebao bi biti zajednička zadaća UT-ova, PT-ova i savjetnika. UT-i imaju široko znanje o sustavu i unutarnjim procesima koje treba razmotriti nakon što PT-i pomognu u prilagođavanju postupaka kako bi se bolje uklopili u postojeća okruženja.
- Uključivanje PT-ova u razvoj ZNP-a osiguralo je usklađenost ZNP-a s priručnikom o procedurama svakog PT-a.

Izazovi koji su se pojavili i stečene spoznaje

- Pri provedbi svih zahtjeva iz uredbi u lokalnom ili državnom sustavu UT bi trebao težiti tome da sve informacije predstavi na praktičan i jednostavan način. PT-i slabo razumiju teške i složene postupke i dovode do velikog broja pogrešaka.
- Alat za samoprocjenu Komisije pokazao se korisnim UT-u da bi osigurao da su svi potrebni postupci predviđeni u ZNP-u i priručnicima o procedurama PT-ova.
- ZNP se neprestano razvija, a ažuriranja slijede promjene u uredbama EU-a i državnim propisima, te trendove rizika od prijevара (uzimajući u obzir komentare PT-ova te preporuke revizija i kontrola delegiranih funkcija koje provode UT-i).
- UT smatra osobne posjete PT-ima i provođenje samoprocjene ključnima za razumijevanje nedostataka u znanju PT-ova, bolju procjenu lokalnog okruženja i rizikâ od prijevара te prilagođavanje ZNP-a potrebama PT-ova.

Potencijal za prenosivost

- ZNP i Prilozi 8. i 9. ZNP-u mogu se lako preslikati i prenijeti u druge države članice.
- Kako bi se osiguralo nesmetano uspostavljanje prakse, UT-i bi trebali surađivati s PT-ima i skretati pozornost na postojeće postupke i pravila.