

Όνομα πρακτικής:

**Μηχανισμός
Διασταυρούμενων
Ελέγχων**

Κατηγορία
πρακτικής:

- Συστήματα και εργαλεία
- Προειδοποιητικά σημάδια



Επαφή:

- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej / Υπουργείο Ταμείων και Περιφερειακής Πολιτικής
- <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony>
- Andrzej.Kurkiewicz@mfipr.gov.pl

Χώρα: **Πολωνία**

Κίνδυνοι απάτης που αντιμετωπίζονται

- Παράβλεψη ή χειραγώγηση των διαδικασιών δημοσίων συμβάσεων
- Διπλή χρηματοδότηση
- Χειραγώγηση του κόστους έργου

Πλαίσιο και στόχοι

Ο «Μηχανισμός Διασταυρούμενων Ελέγχων» δημιουργήθηκε ως αντίδραση στο Άρθρο 13 του Κανονισμού της Επιτροπής (ΕΕ) Αριθ. 1828/2006 και στο Άρθρο 65 του Κανονισμού (ΕΕ) Αριθ. 1303/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου. Η ανάγκη για ένα τέτοιο προϊόν πυροδοτήθηκε επίσης από τους ελέγχους που διενήργησε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (ΕΕ). Μετά από έλεγχο που διενήργησε η ΕΕ (από τη ΓΔ REGIO και τη ΓΔ EMPL), ανέκυψε η υποχρέωση για την κάλυψη επιπλέον χρηματοοικονομικών εργαλείων με διασταυρούμενους ελέγχους. Η ΕΕ εξέδωσε οδηγίες σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο ένας δικαιούχος πρέπει να επωφεληθεί αναλόγως από δύο διαφορετικές ενισχύσεις, οι οποίες να αφορούν τόσο τις επιστρεπτές (δάνεια & εγγυήσεις) όσο και τις μη επιστρεπτές ενισχύσεις (επιχορηγήσεις) από την ΕΕ.

Οι διασταυρούμενοι έλεγχοι χρηματοοικονομικών μέσων στοχεύουν στους δικαιούχους, οι οποίοι εφαρμόζουν επιχειρησιακά προγράμματα χρησιμοποιώντας επιχορηγήσεις, δάνεια και εγγυήσεις. Ο στόχος είναι να ελεγχθεί ότι δεν υπάρχουν παρατυπίες σχετικά με τη χρηματοδότηση των δαπανών που παρουσίασε ο δικαιούχος, ο οποίος επωφεληθήκε από τα ταμεία της ΕΕ περισσότερες από μία φορές, ως προς το πρόγραμμα, ως προς το έργο ή ως προς τις προοπτικές (π.χ. μία φορά κατά τη διάρκεια της περιόδου 2007-2013 και μία φορά το 2014-2020).

Ο Μηχανισμός Διασταυρούμενων Ελέγχων βοηθά τους χρήστες του να εντοπίζουν τη διπλή χρηματοδότηση των δαπανών και επιτρέπει τη διερεύνηση του προβλήματος. Δεν συμβαίνει αυτόματα. Τα δεδομένα που εισάγονται μεταμορφώνονται από ένα εργαλείο πληροφορικής (ονομάζεται ΟΒΙΕΕ) που δημιουργεί ειδικές αναφορές, οι οποίες επιτρέπουν τον εντοπισμό της διπλής χρηματοδότησης. Εάν η διπλή χρηματοδότηση έγινε σκόπιμα, τότε πρόκειται για απάτη, η οποία θα διερευνηθεί και θα αναφερθεί στην OLAF.

Περιγραφή της πρακτικής

Ο Μηχανισμός Διασταυρούμενων Ελέγχων τέθηκε σε εφαρμογή το 2009. Πρόκειται για έναν συνδυασμό διαφορετικών εργαλείων πληροφορικής που επιτρέπει τη συλλογή και την ανάλυση δεδομένων σχετικά με τις δαπάνες των έργων από τους δικαιούχους. Τα δεδομένα παρέχονται από διάφορα ιδρύματα που είναι υπεύθυνα για την αίτηση, τη διαδικασία χορήγησης και την επαλήθευση των πόρων της ΕΕ.

Στο επίπεδο του Υπουργείου Ταμείων και Περιφερειακής Ανάπτυξης (Υπουργείο), το σύστημα πληροφορικής συγκεντρώνει όλα τα δεδομένα από τα διαφορετικά ιδρύματα και τους διαφορετικούς χρήστες. Οι υπάλληλοι του Υπουργείου μπορούν να δημιουργούν αναφορές μέσω ενός εργαλείου πληροφορικής που ονομάζεται

ΟΒΙΕΕ, το οποίο επιτρέπει τον εντοπισμό των δικαιούχων που έλαβαν περισσότερες από μία χρηματοδοτήσεις για ένα έργο (σε δύο διαφορετικά επιχειρησιακά προγράμματα, στο ίδιο επιχειρησιακό πρόγραμμα ή σε διαφορετικές δημοσιονομικές προοπτικές (2007-2013, 2014-2020).

Τα εργαλεία IT που χρησιμοποιούνται επιτρέπουν τη συλλογή όλων των δεδομένων σχετικά με τους δικαιούχους και επιτρέπουν τον εντοπισμό των περιπτώσεων δικαιούχων που ενδέχεται να έχουν προβεί σε πιθανές παρατυπίες, όσον αφορά στη διπλή χρηματοδότηση των έργων που χρηματοδοτούνται από την ΕΕ.

Υπάρχουν τρεις τύποι διασταυρούμενων ελέγχων που πραγματοποιούνται και εξαρτώνται από το είδος της πιθανής παρατυπίας και τη δραστηριότητα του δικαιούχου:

1. Πρόγραμμα Διασταυρούμενων Ελέγχων - μπορεί να υπάρχουν πολλαπλά έργα σε ένα Επιχειρησιακό Πρόγραμμα. Οι δαπάνες υποβάλλονται εντός του ίδιου προγράμματος, αλλά για διαφορετικά έργα που καλύπτονται από το Πρόγραμμα Διασταυρούμενων Ελέγχων.
2. Οριζόντιος Διασταυρούμενος Έλεγχος - εάν ένας δικαιούχος λάβει χρηματοδότηση για τουλάχιστον δύο έργα στο πλαίσιο διαφορετικών επιχειρησιακών προγραμμάτων, αυτός ο έλεγχος αποσκοπεί στην αποφυγή των διπλών υποβολών των ίδιων δαπανών.
3. Διασταυρούμενος Έλεγχος ανά Περίοδο - ένας δικαιούχος μπορεί να λάβει χρηματοδότηση για τουλάχιστον δύο διαφορετικά έργα σε δύο διαφορετικές δημοσιονομικές προοπτικές (π.χ. 2007-2013 και 2014-2020. Αν η ίδια δαπάνη υποβληθεί δύο φορές για δύο διαφορετικές δημοσιονομικές προοπτικές, τότε υπάρχει επικάλυψη επιλεξιμότητας δαπανών).

Ο κύριος στόχος του Μηχανισμού Διασταυρούμενων Ελέγχων είναι να περιοριστεί ο πιθανός κίνδυνος μίας σκόπιμης διπλής υποβολής για επιστροφή ή διακανονισμό των ίδιων δαπανών, με αποτέλεσμα τη διπλή χρηματοδότηση για τις δαπάνες ή την αδικαιολόγητη υπερπληρωμή της αξίας των δαπανών που προκύπτουν από τα λογιστικά έγγραφα.

Ποιος είναι υπεύθυνος για την επισήμανση των πιθανών παρατυπιών;

1. Οι διαχειριστικές αρχές είχαν πρόσβαση μόνο σε εκείνα τα δεδομένα των δικαιούχων που αφορούν τα επιχειρησιακά προγράμματα, για τα οποία είναι υπεύθυνοι. Συνεπώς διεξάγουν Διασταυρούμενους Ελέγχους των προγραμμάτων. Επιπλέον, σε ορισμένα προγράμματα, μέρος των εργασιών που αφορούν Διασταυρούμενους Ελέγχους Προγραμμάτων ή την πλήρη επαλήθευση, έχει ανατεθεί σε τρίτους.
2. Ένα ειδικό τμήμα που έχει συσταθεί στο Υπουργείο Ταμείων και Περιφερειακής Ανάπτυξης είναι υπεύθυνο για τη διενέργεια οριζόντιων διασταυρούμενων ελέγχων και ελέγχων ανά περίοδο. Κατά προσέγγιση 5-6 εργαζόμενοι πλήρους απασχόλησης εργάζονται πάνω σε αυτό.

ΒΗΜΑ-ΒΗΜΑ: Μηχανισμός Διασταυρούμενων Ελέγχων που εφαρμόζεται για τις δημοσιονομικές προοπτικές 2021+

1. Τα σχετικά περιφερειακά ιδρύματα λαμβάνουν τις αιτήσεις για επιχορηγήσεις ή/και δάνεια από πιθανούς δικαιούχους.
2. Τα δεδομένα των δικαιούχων, στους οποίους χορηγείται η επιχορήγηση, καταχωρούνται στην εθνική βάση δεδομένων.
3. Η εφαρμογή Διασταυρούμενων Ελέγχων SKANER έχει πλήρη πρόσβαση σε όλα τα δεδομένα που είχαν εισαχθεί προηγουμένως από τους σχετικούς φορείς, φιλτράρει και σαρώνει τα δεδομένα για να εντοπίσει πιθανές παρατυπίες εντός διαφορετικών τύπων κινδύνων:
 - α) Πρώτον, οι αναλύσεις σε επίπεδο big data εξαλείφουν τις θέσεις που δεν υποδεικνύουν κίνδυνο,
 - β) Στη συνέχεια, το SKANER αναγνωρίζει αυτόματα τα τιμολόγια και άλλα έγγραφα (ομάδες συσχετισμένων εγγράφων) που μπορεί να αποτελούν τη πηγή της παρατυπίας,
 - γ) Όλες οι ομάδες τιμολογίων ελέγχονται και συγκεκριμένα τιμολόγια συγκρίνονται μεταξύ τους.
4. Εάν η παρατυπία βρεθεί με επιτυχία, στη συνέχεια επισημαίνεται στις αρμόδιες διαχειριστικές αρχές που θα την παρακολουθήσουν.
5. Στη συνέχεια, ο δικαιούχος ενημερώνεται για την πιθανή παρατυπία και ζητούνται διευκρινίσεις.
6. Οι διαπιστωθείσες παρατυπίες αναφέρονται ανά τρίμηνο στην OLAF μέσω του Συστήματος Διαχείρισης Παρατυπιών (IMS) - σύμφωνα με τις απαιτήσεις της OLAF.

Το SKANER έχει εφαρμοστεί για να εστιάσει στον Μηχανισμό Διασταυρούμενων Ελέγχων σε πλήρη σύνολα δεδομένων που εισάγονται από διαφορετικές οντότητες. Την εφαρμογή διαχειρίζονται διαχειριστές που μπορούν να αλλάξουν τις παραμέτρους της, εφόσον είναι απαραίτητο.

Η πρακτική απαιτεί συνεχή ανάπτυξη που θα στοχεύει στη βελτίωση του συστήματος και στη χρήση τεχνολογιών ανάπτυξης. Η Πολωνία επικεντρώνεται επί του παρόντος στην ανάλυση των πλεονεκτημάτων και των μειονεκτημάτων της χρήσης προγραμμάτων κατά της λογοκλοπής, στη διαδικασία επιλογής έργων για χρηματοδότηση. Δοκιμάζει σε μικρά δείγματα τη σύγκριση περιγραφών έργου για να εκτιμήσει εάν είναι δυνατόν να αναγνωριστεί η ίδια αίτηση έργου που υποβλήθηκε για χρηματοδότηση δύο φορές.

Μια νέα έκδοση του Μηχανισμού Διασταυρούμενων Ελέγχων έχει προγραμματιστεί για το πρώτο τρίμηνο του 2021.

Ιδιαίτερα χαρακτηριστικά

- Καλά σχεδιασμένο σύστημα πληροφορικής που συγκεντρώνει και αναλύει όλες τις πληροφορίες σχετικά με τις αιτήσεις χρηματοδότησης.
- Ομάδα εξειδικευμένη και ικανή στις διαδικασίες και τις απαιτήσεις της πληροφορικής, ικανή να σχεδιάσει τις αρχικές αναλυτικές και αλγοριθμικές θεωρήσεις, να συμμετάσχει στην οικοδόμηση των εργαλείων, με εμπειρία στη διαχείριση έργων πληροφορικής και τους δικούς της προγραμματιστές.
- Καλά καταρτισμένοι επιθεωρητές εκπαιδευμένοι στη διερεύνηση των εντοπισμένων κινδύνων.
- Οι διασταυρούμενοι έλεγχοι εκτελούνται πάνω σε διαθέσιμα δεδομένα, σε εθνικό επίπεδο.

Αποτελέσματα

- Βοηθά στη βελτίωση της συνολικής ποιότητας των δεδομένων και αποτρέπει τις διπλές πληρωμές βάσει εσφαλμένων πληροφοριών.
- Ο Μηχανισμός έχει επίσης εκπαιδευτική αξία για τους πιθανούς δικαιούχους, με τους οποίους θα γίνει η επικοινωνία, στην περίπτωση εντοπισμού της παρατυπίας.
- Απαιτεί λιγότερο χρόνο και εξοικονομεί πόρους στην ανίχνευση, στην ανάλυση και στη διερεύνηση των πιθανών παρατυπιών.
- Αποτρέπει τους πιθανούς απατεώνες να διαπράξουν απάτη στον τομέα της διπλής χρηματοδότησης, καθώς εντοπίζει ακόμη και τις πολύ μικρές παρατυπίες.

Βασικοί παράγοντες επιτυχίας

- Αποτελεσματική επικοινωνία μεταξύ των θεσμικών οργάνων που είναι υπεύθυνα για τις αιτήσεις, την επιλογή και την επαλήθευση των έργων που χρηματοδοτούνται από τα κονδύλια της ΕΕ (Διαχειριστικές Αρχές, Ενδιάμεσοι Φορείς, Περιφερειακοί Φορείς, Υπουργείο Ταμείων και Περιφερειακής Ανάπτυξης),
- Σύνδεση όλων των βάσεων δεδομένων με τα δεδομένα που αφορούν τους δικαιούχους των κονδυλίων ΕΕ,
- Ανάπτυξη του μηχανισμού που συνδέει, ελέγχει και συγκρίνει επιτυχώς τα δεδομένα που συλλέχθηκαν,
- Ξεχωριστός τομέας υπεύθυνος για την ανάπτυξη της πρακτικής.

Αντιμετώπιση προκλήσεων και διδάγματα

Κατά την ανάπτυξη του μηχανισμού, διερευνήθηκε επίσης η ιδέα προληπτικών διασταυρούμενων ελέγχων, αλλά τελικά εγκαταλείφθηκε. Μία από τις διαχειριστικές αρχές εισήγαγε αυτόν τον μηχανισμό, ωστόσο αποδείχθηκε αναποτελεσματικός (εξέταση της ομοιότητας των σχετικών έργων, βάσει των περιγραφών τους στις αιτήσεις χρηματοδότησης). Ως εκ τούτου, η ΕΕ υπέδειξε τις απαιτήσεις που αποσκοπούν στην αποφυγή της διπλής χρηματοδότησης στο επίπεδο των δαπανών έργων. Οι μηχανισμοί διασταυρούμενων ελέγχων ακολουθούν αυτές τις απαιτήσεις.

Επιπλέον, εφαρμόστηκε μια διαδικασία που απαιτεί την υποβολή δήλωσης από μεριάς του αιτούντα, ότι για ένα συγκεκριμένο έργο δεν έχει υποβληθεί αλλού αίτηση για χρηματοδότηση.

Δυνατότητα μεταφοράς

Μια παρόμοια πρακτική θα ωφελούσε χώρες με σύνθετες δομές στην υλοποίηση και τη χρηματοδότηση, όπου ένας δικαιούχος μπορεί να χρησιμοποιήσει διαφορετικές πηγές χρηματοδότησης.

Καθώς το ίδιο το σύστημα δεν είναι μοναδικό, θα μπορούσε να σχεδιαστεί με επιτυχία και να εφαρμοστεί και σε άλλες χώρες. Άλλα κράτη μέλη θα μπορούσαν να επωφεληθούν από την πολωνική εξειδίκευση στην ανάπτυξη του Μηχανισμού. Ωστόσο, το μοντέλο του Μηχανισμού Διασταυρούμενων Ελέγχων πρέπει να προσαρμοστεί στο τοπίο της συγκεκριμένης χώρας.