

Име на практиката:

Справяне с рисковете от измами и корупция в Словашката република – стратегия с ключови действия за европейските структурни и инвестиционни фондове

Държава: Словашка република (с ОИСР)

Категория на практиката:

- Насоки и модели на шаблони



За контакт:

- Сътрудничество на ОИСР с Кабинет на вицепремиера на Словашката република по инвестиции и информатизация
- [Уеб сайт](#)
- Gavin.UGALE@oecd.org;
- Lisa.KILDUFF@oecd.org

Противопоставени са рисковете от измами

- Корупция
- Подкуп
- Избягване или манипулиране на процедури за възлагане на обществени поръчки
- Тайно споразумение
- Манипулиране на разходите по проекта

Контекст и цели

Европейските структурни и инвестиционни (ЕСИ) фондове разполагаха с 450 милиарда EUR за периода на планиране 2014 – 2020 г., от които над 15 милиарда EUR бяха отпуснати на Словашката република.

Много държави са изправени пред затруднения при управлението на рисковете от измами и корупция, свързани с ЕСИ фондове. По време на програмния период 2007 – 2013 г. Словашката република подаде сигнали за нередности, свързани с: а) липса на прозрачност при подбора на проекти; б) нарушения на процедурите за възлагане на обществени поръчки; в) декларации за разходи, които не съответстват на извършената работа; и г) неосигуряване на лоялна конкуренция. По-специално Словашката република се сблъсква с пропуски по отношение на недостатъчна проверка от страна на управляващите органи (УО).

Въпреки че Европейската комисия (ЕК) издава насоки (напр. свързани с оценки на риска от измами), документите са общи и не са специфични за всяка държава. Поради това Централният координиращ орган (ЦКБ), който управлява и координира изпълнението на оперативните програми сред словашките власти, се обърна към ОИСР с искане за съдействие за модернизиране на собствената му стратегия за управление на риска за европейските структурни и инвестиционни фондове.

Проектът завърши с доклад, очертаващ специфична стратегия за управление на рисковете от измами и корупция, свързани с ЕСИ фондовете в Словашката република. Това послужи като основа за Словашката република да актуализира и приложи своята национална стратегия за борба с измамите. Освен това беше публикувано общо ръководство за повишаване на осведомеността относно схемите за измами, засягащи ЕСИ фондовете, с конкретни действия, които трябва да се предприемат. Ръководството не е конкретно само за Словашката република.

Описание на практиката

Стратегия, специфична за страната

През 18-месечен период ОИСР работи с Централния координиращ орган (ЦКБ) в рамките на правителствения кабинет на Словашката република, което включва мисии за установяване на факти и интервюта с четири представителни УО. В същото време редица други словашки власти бяха ангажирани в сътрудничеството, включително: Службата за обществени поръчки, Главната прокуратура, Антимонополната служба, Отделът за обществени поръчки в кабинета на заместник министър-председателя, Отделът за борба с корупцията на правителствения кабинет, Министерство на финансите (сертифициращ орган, одитен орган) и централното място за контакт за OLAF.

ОИСР направи оценка на съответното законодателство, политики, практики и инструменти за управление на рисковете и организира пет работни срещи с участници в проекта. Експерти и специалисти от шест държави – членки на ЕС, споделиха своя опит под формата на практически казуси. Освен това ОИСР проведе проучване сред приблизително 80 специалисти от програмните органи в други държави членки, за да придобие представа за най-разпространените рискове и схеми за измами и корупция, с които се сблъскват други държави. И накрая, екипът на ОИСР изследва схеми за измами и корупция, включващи ЕСИ фондове.

Това позволи на екипа на ОИСР да разбере по-задълбочено управлението на ЕСИ фондовете чрез деветте национални и регионални програми в Словашката република и съществуващата рамка за оценка на измамите и корупцията. Получената информация е публикувана в доклада „Справяне с рисковете от измами и корупция в Словашката република: стратегия с ключови действия за европейските структурни и инвестиционни фондове“ Този доклад е уникален ресурс, съобразен с конкретния контекст на Словашката република.

Стратегията, очертана в доклада, идентифицира две ключови области за подобрене за страната:

1. подобряване на оценките на риска от измами и корупция, с акцент върху подходи, базирани на данни за управление на риска; и
2. приемане на систематичен подход за управление на рисковете от измами и корупция, включващи ЕСИ фондове.

За всяка област бяха идентифицирани различни проблеми и дефинирани приоритети със съответни ключови елементи на действие, като например:

- изясняване и подобряване на критериите за оценяване на рискове от измами и корупция;
- уверяване, че контролните дейности са подходящи, достатъчни и пропорционални на намаляването на идентифицираните рискове;
- провеждане на периодичен статистически анализ на нередности, случаи на измами и констатации от одита, за да се помогне за определяне на области с по-висок риск в различни сектори в цялата система;
- допълнително дефиниране на целите и разширяване на използването на ARACHNE за оценка на рисковете в УО, с практически насоки от ЦКБ;
- управляващите органи трябва да разработят и одобрят съобразена политика за борба с измамите и да я разпространяват в широк обхват;
- разработване на формализирани, редовни и текущи програми за обучение по управление на риска от измами и оценки за персонала в управляващите органи;
- организиране на форуми за обмен на информация между органи, отговорни за управлението на ЕСИ фондове, и ключови национални органи, включително правоприлагащи органи и Антимонополната служба.

Докладът също така предоставя образец за карта с показатели за управление на риска от измами за УО и списък на конкретни действия с предложен срок за изпълнение за правителството на Словашката република. Програмните органи в други държави – членки на ЕС, могат да използват този практически ресурс.

Общо ръководство

Екипът на ОИСР извърши проучване на специфични рискове, свързани с всеки етап от проектния цикъл, както и идентифицира превантивни и детективни действия, които да се предприемат за всеки етап, и идентифицира примерни казуси. Тази информация беше обобщена в насоките „Измами и корупция в европейските структурни и инвестиционни фондове: прожектор на общите схеми и превантивни действия“. Насоките обхващат управлението на ЕСИ фондовете като цяло и може да се прилагат за всяка държава – членка на ЕС. Въпреки че наръчникът не съдържа окончателен списък с рискове и действия, той предоставя моментна снимка на общите предизвикателства, пред които са изправени държавите – членки на ЕС, по отношение на измамите и корупцията в европейските структурни и инвестиционни фондове, като същевременно предлага начини за справяне с тях.

Ръководството се фокусира върху индивидуална перспектива за риска. Рисковете, идентифицирани на всеки етап от проекта, включват например:

- **Етап на кандидатстване и избор на проект:**
 - кандидатите може да подадат фалшива декларация, за да подпомогнат заявлението си;
 - кандидатът може да се опита да повлияе на членовете на комисията/борда по оценяването, за да се гарантира, че ще бъде избран неговият проект, например чрез подкупи;
 - членовете на комисията/борда по оценяването може да се споразумеят с кандидата.
- **Етап на изпълнение:**
 - УО може да приспособи тръжни спецификации или да разкрие чувствителна информация за офертите в полза на определена компания или лице;
 - фирми или изпълнители може да участват и в тайно наддаване, за да спечелят търгове;
 - бенефициерите може да измислят фиктивни занимания, услуги или дейности или да увеличат изкуствено разходите за труд;
 - бенефициерите може да подкупват служители, за да прикрият схемата за измама.
- **Приключване на проекта и етап на оценка:**
 - извършителите може да се опитат да прикрият предходни измамни или корупционни дейности и напр. да подкупят одитори или оценители;
 - конфликт на интереси може да възникне, ако същите хора, участващи в селекцията, участват и в оценката на проекта;
 - бенефициери или трети страни може да представят фалшиви документи.

Конкретните действия, които трябва да се предприемат на всеки етап, включват, наред с другото:

- **Етап на кандидатстване и избор на проект:**
 - изисква се от служители и членове на комисии по оценяването да не разкриват личните интереси на членовете на семейството си, за да се избегнат конфликти на интереси;
 - кръстосана проверка на информация и използване на анализ на данни за проверка на предоставената информация;

- уверяване, че персоналът е наясно с наличните канали за подаване на сигнали при съмнения за измама.
- **Етап на изпълнение:**
 - осигуряване на поддържане на одитна пътека;
 - гарантиране, че всички участници имат подобен достъп до тръжната информация;
 - създаване на система за електронни обществени поръчки за разпространение на информация за обществените поръчки.
- **Приключване на проекта и етап на оценка:**
 - гарантиране, че одиторите се подчиняват на специфичен кодекс за поведение;
 - въвеждане на разпоредби за конфликт на интереси;
 - проверка на информацията в наличните бази данни.

Освен това въз основа на интервюта, изследвания и отговори на проучвания, насоките включват колекция от девет казуса за действителни схеми за измами/корупция на различни етапи на проекта. Всеки казус включва описание на случая и участващите извършители, тяхната тактика и предприети действия. Освен това изброява превантивни и детективски действия, които може да бъдат предприети от органи за възлагане, управление и сертифициране, както и от комисии за оценка и бенефициери.

Като цяло ОИСР идентифицира ключови области, в които държавите може да подобрят управлението на риска в ЕСИ фондовете:

- укрепване на ефективността, съгласуваността и координацията на съществуващите стратегии за управление на рисковете от измами и корупция и прилагане на базирани на риска контролни дейности в проекти, финансирани от ЕС;
- подобряване на ефективността на методологиите и инструментите за идентифициране и оценка на рисковете от измами и корупция в оперативните програми, включително използване на данни за анализи, задвижване на оценки на риска за информиране при вземането на решения и мониторинг и оценка на управлението на риска от измами и корупция; и
- подобряване на дейности и механизми, които насърчават общоуправителствена култура на управление на риска, свързана с ЕСИ фондове, като работни групи, инициативи за повишаване на осведомеността и техническо обучение.

Съобщаване на резултатите

Стратегията е публикувана през октомври 2019 г. в поредицата „Прегледи на управлението на ОИСР“ и е достъпна за изтегляне в интернет библиотеката на ОИСР (необходимо е влизане в профил) или може да бъде прочетена онлайн. Насоките може да бъдат директно изтеглени на уеб сайта на ОИСР. Публикацията е сведена чрез мрежата на ОИСР до знанието на експерти и специалисти в областта на управлението на ЕСИ фондове и е популяризирана в социалните медии. Докладът и насоките бяха официално представени същия месец със събитие, проведено от ОИСР, като публикациите бяха пуснати от тогавашния вицепремиер на Словашката република, г-н Ричард Раши и заместник генералния секретар на ОИСР – г-н Джефри Шлагенхауф. Словашки медии отразяваха старта на събитието.

По време на Седмицата на почтеността през 2019 г. ОИСР също организира семинар с експерти от държави членки и институции на ниво ЕС, за да се придобие представа за перспективите им относно различни тематични области, свързани със стратегията.

Уникални характеристики

- Анализ на специфичните за държавата рискове от измами/корупция с помощта на международна организация ОИСР, позволяваща достъп до ресурси, предишни изследвания и мрежи от експерти в областта на управлението на риска от корупция и измами
- Разработване на план за действие, съобразен със специфичния за държавата контекст с приоритетни препоръки
- Подобряване на насоките на ЕК чрез конкретни елементи за действие
- Като цяло прозренията може да се прехвърлят в други държави
- Всички резултати са публично достъпни
- Инициатива на правителството, показваща устойчив ангажимент за борба с измамите в ЕСИ фондове

Резултати и постижения

- Засилена координация и комуникация между органите, участващи в управлението на ЕСИ фондове, например чрез работни групи за управление на риска, създадени в резултат на проекта
- По-добро разбиране на рисковата обстановка
- Насоки относно модернизацията на стратегията за управление на риска за ЕСИ фондове в Словашката република
- Конкретни предложения, свързани с превантивни и детективски действия
- Повишена осведоменост за често срещани схеми за измами/корупция, свързани със средства от ЕСИ
- Принос за Словашката национална стратегия за борба с измамите

Ключови фактори за успех

- Задълбочено проучване на контекста на страната с цел идентифициране на уникални характеристики и рискове
- Интервюта с ключови участници в процеса на управление на ЕСИ фондовете в Словашката република
- Участие на експерти и практикуващи от други държави – членки на ЕС, за споделяне на казуси и информация за срещнати схеми за измами/корупция
- Използване на изследвания и експертни знания на ОИСР в подкрепа на препоръките
- Ефективна комуникация между ЦКБ и ОИСР, за да се разберат нуждите на ЦКБ

Възникнали предизвикателства и взети поуки

- В началото на сътрудничеството беше очевидно, че има ограничена комуникация между програмните органи, което пречи на идентифицирането и смекчаването на риска. По време на проекта тези органи взаимодействаха по-често по време на мисиите за установяване на факти, споделяйки своя опит и регистри на рискове, за да сравняват своите практики. В резултат на това сега има подобрена култура на споделяне на знания и комуникация.
- Управлението на риска е сравнително нова концепция в словашкия публичен сектор, което означава, че УО имат ограничен опит по отношение на управлението на риска от измами. Мисиите за установяване на факти позволиха на екипа на ОИСР да представи международни стандарти и най-добрите практики в държавата, от които УО биха могли да черпят и прилагат.

Потенциал за прехвърляемостта

Други държави вече може да използват съществуващите документи като ресурси, особено насоките, които представят информацията относно общите рискове през целия цикъл на проектите и общите схеми за измами/корупция, срещани в различни държави. Други държави обаче може да срещат предимно други видове рискове или да имат специфична правна структура. Също така управлението на средствата и броят на участващите институции е специфично за всяка държава. За да се приложат препоръките, очертани от ОИСР в други държави, те ще трябва да бъдат изменени в зависимост от конкретния контекст на всяка държава.

Други държави може да изберат да следват подобен път на Словашката република и да ангажират ОИСР или други институции с опит в областта на управлението на риска от измами, за да извършат национален анализ и да издадат специфични за тях елементи на действие. Пречка за такъв проект може да бъде финансирането. Алтернатива е да се посвети вътрешен екип или отдел на тази задача.