

Naziv prakse:

Rješavanje rizika od prijevара i korupcije u Slovačkoj: strategija s ključnim mjerama za Europske strukturne i investicijske fondove

Država: Slovačka
Republika (s OECD-om)

Kategorija prakse:

- modeli smjernica i predložaka



Kontakt:

- Suradnja OECD-a s Uredom zamjenika premijera za investicije i informatizaciju Slovačke Republike
- [Internetska stranica](#)
- Gavin.UGALE@oecd.org,
Lisa.KILDUFF@oecd.org

Rizici od prijevare koji su uspješno neutralizirani

- korupcija
- podmićivanje
- izbjegavanje postupaka javne nabave ili manipulacija njima
- tajno dogovaranje
- manipulacija troškovima projekta

Kontekst i cilj(evi)

Europski strukturni i investicijski (ESI) fondovi raspolagali su s 450 milijardi eura za plansko razdoblje 2014. – 2020., od čega je više od 15 milijardi eura dodijeljeno Slovačkoj.

Mnoge zemlje suočavaju se s izazovima u upravljanju rizicima od prijevара i korupcije koji se odnose na ESI fondove. Tijekom programskog razdoblja 2007. – 2013. Slovačka Republika prijavila je nepravilnosti koje se odnose na: a) nedostatak transparentnosti u odabiru projekata b) kršenja postupaka nabave c) izjave o rashodima koji nisu u skladu s izvedenim radovima d) neuspješno osiguravanje poštenog tržišnog natjecanja. Naime, u Slovačkoj Republici upravljačka tijela provodila su manjkavu provjeru.

Iako je Europska komisija izdala smjernice (npr. u vezi s procjenama rizika od prijevара), dokumenti su općeniti i nisu specifični za pojedine države. Stoga se Središnje koordinacijsko tijelo (CCB), koje upravlja provedbom operativnih programa i koordinira njome među slovačkim tijelima, obratilo OECD-u sa zahtjevom za pomoć u modernizaciji vlastite strategije upravljanja rizicima za ESI fondove.

Projekt je kulminirao izvješćem u kojem se iznosi posebna strategija upravljanja rizicima od prijevара i korupcije povezanih s ESI fondovima u Slovačkoj. To je Slovačkoj Republici poslužilo kao osnova za ažuriranje i provedbu svoje Državne strategije za borbu protiv prijevара. Osim toga, objavljen je opći vodič za daljnje podizanje svijesti o metodama prijevара koje utječu na ESI fondove, s konkretnim mjerama. Vodič nije specifičan za Slovačku.

Opis prakse

Strategija specifična za državu

Tijekom razdoblja od 18 mjeseci OECD je surađivao sa Središnjim koordinacijskim tijelom (CCB) pri Vladinom uredu Slovačke Republike, što je uključivalo misije za utvrđivanje činjenica i razgovore s četiri reprezentativna UT-a. Istodobno, surađivao je i niz drugih slovačkih tijela,

uključujući: Ured za javnu nabavu, Ured glavnog državnog odvjetnika, Ured za borbu protiv monopola, Jedinicu za nabavu Ureda zamjenika premijera, Jedinicu za borbu protiv korupcije pri Vladinom uredu, Ministarstvo financija (tijelo za ovjeravanje, tijelo za reviziju) i središnju kontakt točka za OLAF.

OECD je procijenio mjerodavne zakone, politike, prakse i alate za upravljanje rizicima te organizirao pet radionica sa sudionicima projekta. Stručnjaci i praktičari iz šest država članica EU-a podijelili su svoja iskustva u obliku praktičnih studija slučaja. Osim toga, OECD je proveo istraživanje sa 80 praktičara iz tijela nadležnih za provedbu programa u drugim državama članicama kako bi stekao uvid u najrasprostranjenije rizike i metode prijevара i korupcije s kojima se susreću druge države. Na kraju, tim OECD-a istraživao je metode prijevара i korupcije koje imaju veze s ESI fondovima.

To je omogućilo timu OECD-a da stekne dublje razumijevanje kako ESI fondovima upravljaju preko devet državnih i regionalnih programa u Slovačkoj te uspostavljenim okvirom za procjenu rizika od prijevара i korupcije. Stečeni uvidi objavljeni su u izvješću „Rješavanje rizika od prijevара i korupcije u Slovačkoj: strategija s ključnim mjerama za Europske strukturne i investicijske fondove“. To je izvješće jedinstveni resurs, prilagođen specifičnom kontekstu Slovačke Republike.

Strategija opisana u izvješću utvrdila je dva ključna područja za poboljšanje za Slovačku:

1. poboljšanje procjene rizika od prijevара i korupcije, s naglaskom na pristupima upravljanju rizicima temeljnih na podacima
2. usvajanje sustavnog pristupa za upravljanje rizicima od prijevара i korupcije koji koji imaju veze s ESI fondovima.

Za svako područje utvrđeni su različiti problemi i definirani prioriteti s odgovarajućim stavkama ključnih mjera, kao što su:

- Potrebno je pojasniti i poboljšati kriterije za ocjenjivanje rizikâ od prijevара i korupcije.
- Potrebno je osigurati da su kontrolne aktivnosti razmjerne utvrđenim rizicima, te prikladne i dovoljne za ublažavanje tih rizika.
- Potrebno je provoditi povremene statističke analize nepravilnosti, slučajeva prijevара i nalaza revizije kako bi se utvrdila područja s većim rizikom u različitim sektorima u cijelom sustavu.
- Potrebno je dalje definirati ciljeve i proširiti uporabu alata ARACHNE za procjenu rizika u okviru UT-ova, uz praktične smjernice CCB-a.
- Upravljačka tijela trebaju razviti i odobriti prilagođenu politiku za borbu protiv prijevара i općenito je proširiti.
- Potrebno je razviti formalizirane, redovite i trajne programe edukacije o upravljanju i procjenama rizika od prijevара za službenike u upravljačkim tijelima.
- Potrebno je organizirati forume za razmjenu informacija između tijela nadležnih za upravljanje ESI fondovima i ključnih državnih tijela, uključujući tijela za provedbu zakona i Ured za borbu protiv monopola.

Izvješće nudi i predložak za tablicu ocjena upravljanja rizikom od prijevара za UT-e i popis konkretnih mjera s predloženim vremenskim rokom za provedbu za Vladu Slovačke Republike. Tijela nadležna za provedbu programa u drugim državama članicama EU-a mogu se koristiti ovim praktičnim resursom.

Opći vodič

Tim OECD-a proveo je istraživanje specifičnih rizika koji se odnose na svaku fazu projektnog ciklusa i utvrdio je preventivne i istražne mjere koje treba poduzeti za svaku fazu te studije slučaja koje mogu poslužiti kao primjer. Te su informacije sažete u vodiču „Prijevара i korupcija u europskim strukturnim i investicijskim fondovima: naglasak na zajedničkim metodama i preventivnim mjerama“. Vodič pokriva općenito upravljanje ESI fondovima i može se primijeniti na bilo koju državu članicu EU-a. Iako vodič ne sadrži konačan popis rizika i mjera,

on pruža kratki pregled uobičajenih izazova s kojima se suočavaju države članice EU-a u pogledu prijevара i korupcije u ESI fondovima, te predlaže načine za njihovo rješavanje.

Vodič se fokusira na individualnu perspektivu rizika. Rizici utvrđeni u svakoj fazi projekta uključuju, na primjer:

- faza prijave i odabira projekta:
 - Podnositelji prijave mogli bi podnijeti lažnu izjavu kako bi im prijava izgledala bolje.
 - Podnositelj prijave mogao bi pokušati utjecati na članove povjerenstva za dodjelu sredstava kako bi osigurao odabir svojeg projekta, npr. nuđenjem mita.
 - Članovi povjerenstva za dodjelu sredstava mogli bi biti u tajnom dogovoru s podnositeljem prijave.
- faza provedbe:
 - UT mogao bi prilagoditi specifikacije natječaja ili odati osjetljive informacije o ponudama u korist jedne određene tvrtke ili pojedinca.
 - Tvrtke ili izvođači mogli bi isto sudjelovati u tajnom dogovoru oko ponuda kako bi pobijedili na natječajima.
 - Korisnici sredstava mogli bi izmišljati fiktivne radove, usluge ili aktivnosti odnosno napuhavati troškove rada.
 - Korisnici sredstava mogli bi podmititi službenike kako bi prikrili prijevaru.
- faza zatvaranja i ocjene projekta:
 - Počinitelji bi mogli pokušati prikriti ranije prijevarne ili koruptivne radnje, npr. podmićivanje revizora ili članova povjerenstva.
 - Sukobi interesa mogu nastati ako su iste osobe uključene u odabir i u ocjenu projekta.
 - Korisnici sredstava ili treće strane mogli bi predati krivotvorene dokumente.

Konkretne mjere koje treba poduzeti u svakoj fazi uključuju, između ostalog:

- faza prijave i odabira projekta:
 - zahtijevanje od zaposlenika i članova Povjerenstva za dodjelu sredstava da otkriju privatne interese člana svoje obitelji kako bi se izbjegao sukob interesa
 - usporedna provjera podataka i upotreba analitike podataka za provjeru dostavljenih podataka
 - osiguravanje da zaposlenici budu upoznati s dostupnim kanalima za prijavljivanje sumnje na prijevaru.
- faza provedbe:
 - osiguravanje održavanja revizijskog traga;
 - osiguravanje da svi akteri imaju sličan pristup informacijama o natječaju;
 - uspostavljanje sustava e-nabave za širenje informacija o javnoj nabavi.
- faza zatvaranja i ocjene projekta:
 - osiguravanje da revizori podliježu određenom kodeksu ponašanja
 - uspostavljanje odredbi o sukobu interesa
 - usporedna provjera podataka u dostupnim bazama podataka.

Nadalje, na temelju intervjua, istraživanja i odgovora na ankete, vodič uključuje zbirku od devet studija slučaja o stvarnim metodama prijevara/korupcije u različitim fazama projekta. Svaka studija slučaja uključuje opis slučaja i počinitelja, njihove taktike i poduzete mjere. Navodi i preventivne i istražne mjere koje mogu poduzeti tijela za nabavu, upravljanje i ovjeravanje te povjerenstva za dodjelu sredstava i korisnici sredstava.

Sve u svemu, OECD je utvrdio ključna područja u kojima bi države mogle poboljšati upravljanje rizicima u ESI fondovima:

- jačanje učinkovitosti, koherentnosti i koordinacije postojećih strategija za upravljanje rizicima od prijevара i korupcije te provođenje kontrolnih aktivnosti temeljenih na riziku u projektima koje financira EU;
- poboljšanje učinkovitosti metodologija i alata za utvrđivanje i procjenu rizikâ od prijevара i korupcije u operativnim programima, uključujući upotrebu podataka za analitiku, iskorištavanje procjena rizika pri donošenju odluka te praćenje i procjenu upravljanja rizikom od prijevара i korupcije; i
- poboljšanje aktivnosti i mehanizama koji na državnoj razini promiču kulturu upravljanja rizicima povezanu s ESI fondovima, kao što su radne skupine, inicijative za podizanje svijesti i tehnička edukacija.

Komuniciranje rezultata

Strategija je objavljena u listopadu 2019. u seriji „OECD Governance Review” i dostupna je za preuzimanje u OECD-ovoj i-knjižnici (potrebna je prijava) ili se može pročitati na internetu. Vodič se može izravno preuzeti na internetskim stranicama OECD-a. Objavljivanje vodiča je mrežom OECD-a priopćeno stručnjacima i praktičarima u području upravljanja ESI fondovima, a promovirano je na društvenim mrežama. Izvješće i vodič službeno su objavljeni istog mjeseca na događaju koji je organizirao OECD, a predstavili su ih Richard Raši, tadašnji zamjenik premijera Vlade Slovačke Republike, i Jeffrey Schlagenhauf, zamjenik glavnog tajnika OECD-a. Slovački mediji pratili su događaj na kojem je objavljeno izvješće.

Tijekom Tjedna integriteta 2019. OECD je organizirao i seminar sa stručnjacima iz država članica i institucija na razini EU-a kako bi stekao uvid u njihova viđenja različitih tematskih područja u odnosu na strategiju.

Jedinstvene značajke

- analiza rizikâ od prijevара/korupcije specifičnih za državu uz pomoć međunarodne organizacije OECD, omogućavajući pristup resursima, prethodnim istraživanjima i mrežama stručnjaka u području upravljanja rizikom od korupcije i prijevара
- izrada akcijskog plana prilagođenog kontekstu određene države s prioritarnim preporukama
- poboljšanje smjernica Komisije pomoću stavki konkretnih mjera
- općenito gledajući, mogućnost preslikavanja uvida u drugim državama
- javna dostupnost svih rezultata
- inicijativa vlade koja pokazuje trajnu predanost borbi protiv prijevара u ESI fondovima

Ishodi i rezultati

- povećana koordinacija i komunikacija između tijela uključenih u upravljanje ESI fondovima, npr. preko radnih skupina za upravljanje rizicima koje su uspostavljene za potrebe projekta
- bolje razumijevanje mogućih rizikâ
- smjernice za modernizaciju strategije upravljanja rizicima za ESI fondove u Slovačkoj Republici
- konkretni prijedlozi koji se odnose na preventivne i istražne mjere
- povećana svijest o uobičajenim metodama prijevара/korupcije oko ESI fondova
- ulazni podaci za slovačku Državnu strategiju za borbu protiv prijevара

Ključni čimbenici uspjeha

- dubinsko proučavanje konteksta države kako bi se utvrdile jedinstvene značajke i rizici
- intervjui s ključnim akterima u postupku upravljanja ESI fondovima u Slovačkoj Republici
- uključivanje stručnjaka i praktičara iz drugih država članica EU-a u svrhu razmjene studija slučaja i informacija o metodama prijevара/korupcije
- uporaba istraživanja i stručnosti OECD-a u vidu potpore preporukama
- učinkovita komunikacija između CCB-a i OECD-a kako bi se razumjele potrebe CCB-a.

Izazovi koji su se pojavili i stečene spoznaje

- Na početku suradnje bilo je očito da postoji ograničena komunikacija između tijela nadležnih za provedbu programa, što je otežavalo utvrđivanje i ublažavanje rizika. Tijekom trajanja projekta ta su tijela češće komunicirala tijekom misija za utvrđivanje činjenica i razmjenjivala svoja iskustva i registre rizika radi usporedbe svojih praksi. Kao rezultat toga, sada postoji poboljšana kultura razmjene znanja i komunikacije.
- Upravljanje rizikom relativno je novi koncept u slovačkom javnom sektoru, što znači da su UT-i imali ograničeno iskustvo u upravljanju rizikom od prijevара. Misije za utvrđivanje činjenica omogućile su timu OECD-a da predstavi međunarodne standarde i najbolje državne prakse koje su UT-i mogli iskoristiti i primijeniti.

Potencijal za prenosivost

Druge države već mogu upotrebljavati postojeće dokumente kao resurse, posebno vodič, koji sadrži informacije o zajedničkim rizicima tijekom projektnog ciklusa i uobičajenim metodama prijevара/korupcije u različitim državama. Međutim, druge bi se države prije svega mogle suočiti s različitim vrstama rizika ili imati određenu pravnu strukturu. Isto tako, upravljanje sredstvima i broj uključenih institucija specifični su za svaku državu. Kako bi se preporuke navedene u OECD-u primijenile u drugim državama, one će morati biti izmijenjene i dopunjene za specifični kontekst svake države.

Druge države mogu odabrati slijediti put Slovačke i angažirati OECD ili druge institucije sa stručnim znanjem u području upravljanja rizikom od prijevара kako bi izvršile državnu analizu i izdale specifične mjere za njih. Zapreka takvom projektu može biti plaćanje. Druga je mogućnost uspostaviti interni tim ili odjel za to.