

Nazwa praktyki:

**Zalecane przez WE
sygnały ostrzegawcze
włączone do weryfikacji
zarządczej**

Kraj:

Chorwacja

Kategoria praktyki:

- Sygnały ostrzegawcze



Kontakt:

- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Funduszy UE
- www.mmrfeu.hr
- nepravilnosti.eu@mmrfeu.hr

Przeciwdziałanie ryzykom nadużyć finansowych

- Konflikt interesów
- Unikanie procedur zamówień publicznych lub manipulowanie nimi
- Podwójne finansowanie
- Zmowa
- Manipulowanie kosztami projektu

Kontekst i cele

Chorwackie Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Funduszy UE oraz Ministerstwo Pracy i Systemu Emerytalnego wprowadziły wymóg, aby Instytucje Zarządzające (IZ) Programem Operacyjnym (PO) Konkurencyjność i Spójność oraz PO Efektywne Kadry oraz ich Instytucje Pośredniczące (IP) stosowały sygnały ostrzegawcze przy przeprowadzaniu procedur weryfikacji zarządzania. W szczególności, nota informacyjna KE dotycząca wskaźników nadużyć finansowych dla EFRR, EFS i Funduszu Spójności (COCOF 09/0003/00-EN) została transponowana do Wspólnych Zasad Krajowych (CNR) dla systemu zarządzania i kontroli IZ dla PO Konkurencyjność i Spójność.

IZ dla PO Konkurencyjność i Spójność korzysta z ARACHNE, ale nie posiada innych dodatkowych zaawansowanych narzędzi informatycznych do identyfikacji sygnałów ostrzegawczych. Zamiast tego na poziomie krajowym Instytucja Zarządzająca PO Konkurencyjność i Spójność opracowała Wspólne Zasady Krajowe podsumowujące działania antykorupcyjne i przeciwdziałające nadużyciom finansowym podejmowane przez IZ i IP.

IZ PO Konkurencyjność i Spójność utworzyła CNR w celu osiągnięcia kilku celów:

- zapewnienia skutecznych procedur na poziomie PO Konkurencyjność i Spójność, ponieważ IZ ponoszą wspólną odpowiedzialność na poziomie UE za zarządzanie funduszami UE
- posiadania odpowiedniego zabezpieczenia ograniczającego ryzyko nadużyć finansowych i korupcji na poziomie IZ i na poziomie krajowym
- zapobiegania potencjalnym nadużyciom finansowym i działaniom korupcyjnym z wykorzystaniem funduszy UE
- podnoszenia świadomości wśród praktyków zajmujących się zarządzaniem i wdrażaniem programów operacyjnych (PO).

Załączniki 8 i 9 do CNR nr 10. (Zarządzanie ryzykiem) szczegółowo opisują stosowanie sygnałów ostrzegawczych zalecanych przez KE oraz dostosowanych do potrzeb weryfikacji zarządzania. Załączniki zostały sporządzone w celu zapewnienia zgodności z kluczowymi wymogami 4 i 7 dotyczącymi konkretnych środków zwalczania nadużyć finansowych (sygnały ostrzegawcze, samoocena ryzyka nadużyć), które mają zostać wprowadzone przez instytucję zarządzającą. Załączniki te są dostępne do konsultacji i wykorzystania

przez pracowników IZ i IP. IZ postrzega również załączniki 8 i 9 jako instrumenty podnoszenia świadomości i budowania potencjału dla IP pierwszego i drugiego poziomu zaangażowanych w kontrole zarządcze. IZ oraz IP używają listy ostrzegawczej jako aktualnej, kompleksowej listy wskaźników ryzyka w działaniach na rzecz zwalczania nadużyć finansowych.

Opis praktyki

CNR zostały opracowane przez IZ przy pomocy pomocy technicznej. Stworzono je na podstawie podobnego zbioru regulacji dla funduszy strukturalnych UE opracowanego przez IZ na okres programowania 2007-2013. Wraz z przejściem na nowy okres programowania (2014-2020) IZ musi zadbać, aby wszystkie IP przestrzegały tych samych zasad i procedur, które zostały określone w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów i rozporządzeniu UE. CNR była narzędziem zapewniającym standaryzację i spójne stosowanie zasad oraz procedur dotyczących zarządzania funduszami UE oraz działań w zakresie zwalczania nadużyć finansowych.

Ramy działań w zakresie zwalczania nadużyć finansowych są podzielone na dwie warstwy procedur: wspólne przepisy krajowe i podręcznik procedur organizacji (MoP). CNR obejmuje procedury dotyczące zagadnień horyzontalnych (np. ocena ryzyka), a także zapobiegania nadużyciom finansowym i ich wykrywania oraz zgłaszania nieprawidłowości. Obecnie IZ ma 15 różnych CNR obejmujących wszelakie tematy tworzenia i wdrażania systemu zarządzania, i kontroli. Oprócz CNR każdy organ i IP w systemie ma własny podręcznik procedur, który szczegółowo opisuje i precyzuje procedury oraz zasady CNR związane z codziennymi funkcjami tych organów. Wewnętrzne instrukcje procedur wyszczególniają konkretne zadania, obowiązki i terminy działań dla każdej organizacji i członków zespołu.

Zastosowanie CNR w części sygnałów ostrzegawczych odbywa się poprzez wdrożenie **rekomendowanych przez KE wskaźników ryzyka nadużyć, dostosowanych wskaźników ryzyka nadużyć lub za pomocą narzędzia informatycznego ARACHNE.**

IZ stosuje zalecaną przez KE listę sygnałów ostrzegawczych, którą zaczerpnięto z wytycznych KE dotyczących oceny ryzyka nadużyć finansowych¹. Zasadniczo załącznik 8 do CNR dotyczący zarządzania ryzykiem odzwierciedla wzór z Wytycznych KE w sprawie oceny ryzyka nadużyć finansowych. Załącznik 9 do CNR dotyczący szczegółowych wskaźników ryzyka opracowano w 2017 r. Na podstawie analizy przeprowadzonej z pomocą techniczną, jak również informacji zwrotnych otrzymanych od IP oraz wyników kontroli IZ przeprowadzonych podczas weryfikacji funkcji delegowanych, IZ ustaliła zestaw dodatkowych wskaźników ryzyka nadużyć finansowych, które były specyficzne dla kontekstu Chorwacji i nie zostały uwzględnione w szablonie KE oraz w załączniku 8 do CNR. Z pomocą kolegów z Łotwy zapewniających pomoc techniczną, IZ opracowała zestaw dostosowanych wskaźników ryzyka oprócz wskaźników zalecanych przez KE.

¹Komisja Europejska, Ocena ryzyka nadużyć finansowych oraz skuteczne i proporcjonalne środki zwalczania nadużyć finansowych, wytyczne dla państw członkowskich i organów programowych. Czerwiec 2014 r., https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_fraud_risk_assessment.pdf

Wyjątkowe funkcje

Wskaźniki ryzyka nadużyć finansowych (sygnały ostrzegawcze) w załączniku 9 są połączone w trzy grupy w zależności od obszaru ryzyka nadużycia:

- Zamówienia publiczne
- Falszerstwo dokumentów
- Koszty pracy i usługi doradcze

Każda grupa ryzyk nadużyć zawiera konkretne wskaźniki ryzyka oraz ich praktyczne przykłady. Na przykład te opisujące ryzyka korupcji zawierają 12 praktycznych przykładów zachowań korupcyjnych. To znacznie ułatwia zrozumienie konkretnego wskaźnika nadużycia i „wykrycie” określonego zachowania. Ponadto zdefiniowano i ujednolicono główne pojęcia, takie jak nadużycie finansowe, korupcja itp. w celu uniknięcia błędnej interpretacji i nieporozumień wśród IP.

Rodzaj, stopień i częstotliwość weryfikacji z wykorzystaniem tych sygnałów ostrzegawczych zależą od oszacowanego poziomu ryzyka dla projektu. W związku z tym im wyższa percepcja ryzyka oszustwa dla konkretnego projektu, tym bardziej rygorystyczne będą weryfikacje. Na przykład projekt posiadający wysoką ocenę stopnia ryzyka mógłby podlegać częstszym kontrolom na miejscu, obejmującym bardziej ukierunkowane weryfikacje. W ten sposób załączniki 8 i 9 są wykorzystywane przez praktyków jako dodatkowe narzędzie podczas kontroli w celu wykrycia podejrzanych zachowań, dokumentów lub wzorców.

W związku z nowymi wytycznymi KE uznającymi zminy przetargowe² za rodzaj nieprawidłowości, który należy skorygować, IZ zorganizowała spotkanie sieciowe dla wszystkich IP w celu podniesienia świadomości na ten temat. W następstwie zainteresowania IP, IZ uwzględniła zminy przetargowe we wskaźnikach ryzyka nadużyć finansowych.

Aby śledzić wdrażanie i monitorowanie ryzyka nadużyć finansowych, IZ wyznaczyła **koordynatorów ryzyka** odpowiedzialnych za koordynację z kierownikami projektów w instytucjach pośredniczących w zakresie stosowania sygnałów ostrzegawczych w ich weryfikacjach zarządczych. Każda instytucja (IZ, IP) ma wyznaczonego koordynatora ds. ryzyka, który jest odpowiedzialny za działania w zakresie zwalczania nadużyć finansowych. Ci koordynatorzy tworzą sieć ekspertów, którzy spotykają się co najmniej dwa razy w roku w celu wymiany dobrych i złych praktyk, dzielenia się wiedzą i ryzykiem nadużyć. Ponadto koordynatorzy ds. ryzyka uczestniczą w trzech sieciach operacyjnych, w ramach których omawiane są kwestie dotyczące pomocy państwa, zamówień publicznych i nieprawidłowości. Po tych spotkaniach koordynatorzy ds. ryzyka rozpowszechniają odpowiednie informacje w swoich organizacjach.

Wyniki i rezultaty

Wymóg włączenia sygnałów ostrzegawczych do systemu zarządzania i kontroli w Chorwacji zapewnił wysoki standard kontroli ryzyka i weryfikacji działania funduszy ESI. Wdrożenie CNR wzmocniło stosowanie sygnałów ostrzegawczych i identyfikację ryzyka nadużyć finansowych w odniesieniu do programów operacyjnych w ramach funduszy ESI.

IZ ogólnie uznaje poprawę skuteczności i spójności w zakresie zapobiegania nadużyciom finansowym i ich wykrywania w wyniku opracowania CNR i jej załączników 8 i 9. Wskaźniki ryzyka zawarto również w liście sprawdzającej IZ w zakresie zamówień publicznych, dlatego trudno jest zmierzyć wpływ wprowadzenia załączników 8 i 9 oddzielnie. IZ odnotowała pozytywne wyniki wdrożenia CNR i wskaźników ryzyka nadużyć finansowych w oparciu o statystyki zgłoszonych nieprawidłowości i podejrzeń o nadużycia finansowe przez IP. Najnowsze dane statystyczne dotyczące zgłoszonych nieprawidłowości świadczą o lepszej reakcji na ryzyko,

²Załącznik do decyzji Komisji ustanawiającej wytyczne dotyczące określania korekt finansowych, jakie należy stosować w wydatkach finansowanych przez Unię w przypadku niezgodności z obowiązującymi przepisami dotyczącymi zamówień publicznych, maj 2019 r., <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2019/EN/C-2019-3452-F1-EN-ANNEX-1-PART-1.PDF>

ale także o **większej świadomości i zdolności** instytucji pośredniczących do wykrywania ryzyka nadużyć finansowych. Załącznik 9 okazał się doskonałym **narzędziem prewencyjnym** i zwiększył czujność jednostek analityki finansowej na potencjalnie oszukańcze działania. Zgłoszone nieprawidłowości i podejrzenia nadużyć finansowych dotyczą jednak głównie konfliktu interesów i nadużyć finansowych w ujęciu ogólnym.

Kluczowe czynniki sukcesu

- Opracowanie wspólnych przepisów krajowych powinno być wspólnym zadaniem IZ, IP i konsultantów. IZ mają rozległą wiedzę na temat systemu i procesów wewnętrznych, które należy wziąć pod uwagę, gdy IP pomogą dostosować procedury tak, aby lepiej pasowały do istniejących środowisk.
- Zaangażowanie IP w rozwój CNR zapewniło spójność tych zasad z indywidualnym podręcznikiem procedur każdej IP.

Napotkane wyzwania i wyciągnięte wnioski

- Wdrażając wszystkie wymagania rozporządzenia do systemu lokalnego lub krajowego, IZ powinna dążyć do zebrania wszystkich informacji w praktyczny i prosty sposób. Uciążliwe i skomplikowane procedury prowadzą do niskiej przyswajalności przez IP i dużej liczby błędów.
- Narzędzie samooceny KE było przydatne dla IZ w celu zadbania, aby wszystkie niezbędne procedury były przewidziane w podręcznikach procedur CNR i IP.
- CNR stale się rozwija, a aktualizacje odzwierciedlają zmiany w przepisach unijnych i krajowych, tendencje w zakresie ryzyka nadużyć finansowych (z uwzględnieniem informacji zwrotnych od IP, a także zaleceń audytów i kontroli funkcji delegowanych przez IZ).
- IZ uważa osobiste wizyty w IP i przeprowadzanie samooceny za klucz do zrozumienia braków w wiedzy IP, lepszej oceny środowiska lokalnego i ryzyka nadużyć finansowych oraz dostosowania CNR do potrzeb IP.

Potencjał do przenoszenia

- CNR oraz załączniki 8 i 9 mogą być łatwo powielane i przenoszone do innych państw członkowskich.
- Aby zapewnić sprawne wprowadzenie tej praktyki, IZ powinny współpracować z IP oraz podnosić świadomość w zakresie istniejących procedur i zasad.