

Nazwa praktyki:

Zwalczanie ryzyka nadużyć finansowych i korupcji w Republice Słowackiej – strategia z kluczowymi działaniami dla europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych

Kraj: Republika Słowacka (z OECD)

Kategoria praktyki:

- Wytyczne i modele szablonów



Kontakt:

- Współpraca OECD z Biurem Wicepremiera ds. Inwestycji i Informatyzacji Republiki Słowackiej
- [Strona internetowa](#)
- Gavin.UGALE@oecd.org;
Lisa.KILDUFF@oecd.org

Przeciwdziałanie ryzykom nadużyć finansowych

- Korupcja
- Przekupstwo
- Unikanie procedur zamówień publicznych lub manipulowanie nimi
- Zmowa
- Manipulowanie kosztami projektu

Kontekst i cele

Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne (ESI) dysponowały 450 miliardami euro na okres planowania 2014-2020, z czego ponad 15 miliardów euro przydzielono Republice Słowackiej.

Wiele krajów stoi przed wyzwaniem związanym z zarządzaniem ryzykiem nadużyć finansowych i korupcji związanych z europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi. W okresie programowania 2007-2013 Republika Słowacka zgłosiła nieprawidłowości związane z: a) brakiem przejrzystości przy wyborze projektów; b) naruszeniami procedur przetargowych; c) deklaracjami wydatków niezgodne z wykonanymi pracami; oraz d) brakiem zapewnienia uczciwej konkurencji. W szczególności w Republice Słowackiej wystąpiły uchybienia związane z niewystarczającą weryfikacją przez instytucje zarządzające (IZ).

Chociaż Komisja Europejska (KE) wydała wytyczne (np. dotyczące oceny ryzyka nadużyć finansowych), dokumenty mają charakter ogólny i nie dotyczą poszczególnych krajów. W związku z tym Centralny Organ Koordynujący (CCB), który zarządza i koordynuje wdrażanie programów operacyjnych wśród władz słowackich, zwrócił się do OECD z prośbą o pomoc w modernizacji własnej strategii zarządzania ryzykiem w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych.

Zwieńczeniem projektu było sprawozdanie przedstawiające konkretną strategię zarządzania ryzykiem nadużyć finansowych i korupcji związanym z funduszami ESI w Republice Słowackiej. Posłużyło to jako podstawa do aktualizacji i wdrożenia krajowej strategii zwalczania nadużyć finansowych. Ponadto opublikowano ogólny przewodnik mający na celu zwiększenie świadomości na temat schematów nadużyć finansowych mających wpływ na europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne, zawierający konkretne działania do podjęcia. Przewodnik nie jest poświęcony wyłącznie Republice Słowackiej.

Opis praktyki

Strategia dla danego kraju

W ciągu 18 miesięcy OECD współpracowała z Centralnym Organem Koordynującym (CCB) w ramach Urzędu Rządowego Republiki Słowackiej, co obejmowało misje informacyjne i wywiady z czterema reprezentatywnymi IZ. Równocześnie we współpracę zaangażowanych zostało wiele innych organów słowackich, w tym: Urząd Zamówień Publicznych, Prokuratura Generalna, Urząd Antymonopolowy, Dział Zamówień Publicznych w Biurze Wicepremiera, Dział Antykorupcyjny w Biurze Rządu, Ministerstwo Finansów (instytucja certyfikująca, instytucja audytowa) oraz centralny punkt kontaktowy dla OLAF-u.

OECD oceniła odpowiednie prawodawstwo, polityki, praktyki i narzędzia zarządzania ryzykiem oraz zorganizowała pięć warsztatów z udziałem uczestników projektu. Eksperti i praktycy z sześciu państw członkowskich UE podzielili się swoimi doświadczeniami w formie praktycznych studiów przypadku. Ponadto OECD przeprowadziła ankietę wśród około 80 praktyków z organów programowych w innych państwach członkowskich. Jej celem było uzyskanie wglądu w najbardziej rozpowszechnione ryzyka nadużyć i korupcji oraz schematy, z którymi borykają się inne kraje. Na koniec zespół OECD zbadał przypadki nadużyć i korupcji z udziałem funduszy ESI.

Pozwoliło to lepiej zrozumieć, w jaki sposób zarządzano europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi w ramach dziewięciu programów krajowych i regionalnych w Republice Słowackiej oraz obowiązujące ramy oceny ryzyka nadużyć finansowych i korupcji. Uzyskane spostrzeżenia opublikowano w Raporcie „Tackling Fraud and Corruption Risks in the Slovak Republic: A Strategy with Key Actions for the European Structural and Investment Funds” (Zwalczanie ryzyka nadużyć finansowych i korupcji w Republice Słowackiej: strategia z kluczowymi działaniami dla europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych). Niniejsze sprawozdanie jest wyjątkowym źródłem informacji, dostosowanym do specyficznego kontekstu Republiki Słowackiej.

Strategia przedstawiona w sprawozdaniu określiła dwa kluczowe obszary, w których kraj ten powinien dokonać poprawy:

1. udoskonalenie ocen ryzyka nadużyć finansowych i korupcji, z naciskiem na podejście do zarządzania ryzykiem oparte na danych; oraz
2. przyjęcie systematycznego podejścia do zarządzania ryzykiem nadużyć finansowych i korupcji w odniesieniu do funduszy ESI.

Dla każdego obszaru zidentyfikowano różne kwestie i priorytety wraz z określonymi kluczowymi elementami działań, takimi jak:

- wyjaśnienie i udoskonalenie kryteriów oceny ryzyka nadużyć finansowych i korupcji;
- zapewnienie, że działania kontrolne są odpowiednie, wystarczające i proporcjonalne do ograniczania zidentyfikowanych ryzyk;
- Przeprowadzenie okresowej analizy statystycznej nieprawidłowości, przypadków nadużyć finansowych i wyników audytów, aby pomóc w określeniu obszarów podwyższonego ryzyka w różnych sektorach w całym systemie;
- dalsze określenie celów i rozszerzenie zakresu stosowania systemu ARACHNE do oceny ryzyka w ramach IZ, z praktycznymi wskazówkami ze strony CCB;
- dopilnowanie, aby instytucje zarządzające opracowały i zatwierdziły dostosowaną do potrzeb politykę zwalczania nadużyć finansowych oraz ją spopularyzowały;
- opracowanie sformalizowanych, regularnych i ciągłych programów szkoleniowych w zakresie zarządzania ryzykiem nadużyć finansowych i oceny tego ryzyka dla pracowników instytucji zarządzających;
- zorganizowanie forów wymiany informacji między organami odpowiedzialnymi za zarządzanie funduszami ESI i kluczowymi organami krajowymi, w tym organami ścigania i Urzędem Antymonopolowym.

W sprawozdaniu przedstawiono również wzór karty wyników zarządzania ryzykiem nadużyć finansowych dla instytucji zarządzających oraz wykaz konkretnych działań wraz z proponowanym harmonogramem realizacji dla rządu Republiki Słowackiej. Z tego praktycznego źródła mogą korzystać władze programów innych państw członkowskich UE.

Ogólne wskazówki

Zespół OECD przeprowadził badania dotyczące specyficznych ryzyk związanych z każdym etapem cyklu projektowego, jak również zidentyfikował działania prewencyjne i detekcyjne, które należy podjąć dla każdego etapu oraz wskazał przykładowe studia przypadków. Informacje te zostały podsumowane w przewodniku „Fraud and corruption in European Structural and Investment Funds: A spotlight on common schemes and preventive actions” (Oszustwa i korupcja w europejskich funduszach strukturalnych i inwestycyjnych: spojrzenie na wspólne programy i działania zapobiegawcze). Przewodnik dotyczy ogólnie zarządzania funduszami ESI i może być stosowany w każdym państwie członkowskim UE. Chociaż nie przedstawia wyczerpującej listy zagrożeń i działań, daje obraz wspólnych wyzwań, przed którymi stoją państwa członkowskie UE w związku z nadużyciami finansowymi i korupcją w funduszach ESI, sugerując jednocześnie sposoby radzenia sobie z nimi.

Przewodnik skupia się na indywidualnej perspektywie ryzyka. Są one identyfikowane na każdym etapie projektu i obejmują między innymi:

- Etap składania wniosków i wyboru projektów:
 - wnioskodawcy mogą złożyć fałszywe oświadczenie w celu wzmocnienia swojego wniosku;
 - wnioskodawca może próbować wpływać na członków komisji oceniającej, aby jego projekt został wybrany, np. poprzez łapówki;
 - członkowie komitetu/komisji oceniającej mogą działać w zмовie z wnioskodawcą.
- Etap realizacji zadania:
 - IZ może dostosować specyfikacje przetargowe lub poufne informacje o ofertach, aby faworyzować jedną konkretną firmę lub osobę;
 - firmy lub wykonawcy mogą również brać udział w zмовie przetargowej w celu wygrania przetargów;
 - beneficjenci mogą tworzyć fikcyjne prace, usługi lub działania lub zawyżać koszty pracy;
 - beneficjenci mogą przekupić urzędników, aby ukryć schemat oszustwa.
- Zamknięcie projektu i etap oceny:
 - sprawcy mogą próbować ukryć wcześniejsze nadużycia finansowe lub działania korupcyjne i np. przekupić audytorów lub osoby oceniające;
 - konflikty interesów mogą powstać, jeśli osoby zaangażowane w selekcję odpowiadają również za ocenę projektu;
 - beneficjenci lub osoby trzecie mogą przekazywać sfałszowane dokumenty.

Konkretne działania do podjęcia na każdym etapie to m.in. :

- Etap składania wniosków i wyboru projektów:
 - zobowiązanie pracowników i członków komisji oceniających do ujawnienia prywatnych interesów członków ich rodzin w celu uniknięcia konfliktu interesów;
 - weryfikacja krzyżowa informacji i wykorzystanie analityki danych w celu sprawdzenia przesłanych informacji;
 - upewnienie się, że pracownicy są świadomi dostępnych kanałów zgłaszania podejrzeń o nadużycia finansowe.
- Etap realizacji zadania:
 - zadbanie o utrzymanie ścieżki audytu;
 - zapewnienie wszystkim podmiotom podobnego dostępu do informacji o przetargach;
 - stworzenie systemu e-zamówień w celu rozpowszechniania informacji o zamówieniach publicznych.
- Zamknięcie projektu i etap oceny:
 - zadbanie o to, aby audytorzy podlegali specjalnemu kodeksowi postępowania;
 - wprowadzenie przepisów dotyczących konfliktu interesów;
 - kontrola krzyżowa informacji w dostępnych bazach danych.

Ponadto przewodnik zawiera zbiór dziewięciu studiów przypadku dotyczących rzeczywistych sytuacji, w których doszło do nadużyć/ korupcji na różnych etapach projektu. Przykłady oparto o wywiady, badania i odpowiedzi z ankiet. Każde studium przypadku zawiera opis sprawy i zaangażowanych w nią sprawców, ich taktykę oraz

podjęte działania. Wymienia się w nim również środki zapobiegawcze i wyjaśniające, które mogą zostać podjęte przez instytucje zamawiające, zarządzające i certyfikujące, jak również komitety oceniające i beneficjentów.

Ogólnie rzecz biorąc, OECD zidentyfikowała kluczowe obszary, w których kraje mogłyby poprawić zarządzanie ryzykiem w ramach funduszy ESI:

- wzmocnienie skuteczności, spójności i koordynacji istniejących strategii zarządzania ryzykiem nadużyć finansowych i korupcji oraz wdrażania działań kontrolnych opartych na analizie ryzyka w projektach finansowanych przez UE;
- poprawa skuteczności metodologii i narzędzi służących do identyfikacji oraz oceny ryzyka nadużyć finansowych i korupcji w programach operacyjnych, w tym wykorzystanie danych do celów analitycznych, wykorzystywanie ocen ryzyka do podejmowania decyzji oraz monitorowania i oceny zarządzania ryzykiem nadużyć finansowych i korupcji; i
- wzmocnienie działań i mechanizmów, które promują kulturę zarządzania ryzykiem związanym z funduszami ESI w całym rządzie, takich jak grupy robocze, inicjatywy na rzecz podnoszenia świadomości i szkolenia techniczne.

Przekazywanie wyników

Strategię opublikowano w październiku 2019 r. w serii „OECD Governance Reviews” (Oceny OECD rządów); jest dostępna do pobrania w OECD i-Library (wymagane zalogowanie); można ją też przeczytać online. Przewodnik można pobrać bezpośrednio ze strony internetowej OECD. Publikację przekazano za pośrednictwem sieci OECD ekspertom i praktykom w dziedzinie zarządzania funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi, była również promowana w mediach społecznościowych. Raport i Przewodnik zostały oficjalnie zaprezentowane w tym samym miesiącu podczas wydarzenia zorganizowanego przez OECD, gdzie publikacje przedstawili ówczesny Wicepremier Republiki Słowackiej, Richard Raši oraz Zastępca Sekretarza Generalnego OECD, Jeffrey Schlagenhauf. Słowackie media relacjonowały inaugurację Raportu.

W ramach Integrity Week 2019 OECD zorganizowała również seminarium z udziałem ekspertów z państw członkowskich i instytucji szczebla unijnego, aby poznać ich punkt widzenia na różne obszary tematyczne związane ze strategią.

Wyjątkowe funkcje

- Analiza ryzyka nadużyć/korupcji w danym kraju z pomocą międzynarodowej organizacji OECD, umożliwiającą dostęp do zasobów, wcześniejszych badań i sieci ekspertów w dziedzinie zarządzania ryzykiem korupcji i nadużyć
- Opracowanie planu działania dostosowanego do kontekstu specyficznego dla danego kraju z zaleceniami z priorytetami
- Wzmocnienie wytycznych KE poprzez konkretne działania
- Ogólnie rzecz biorąc, spostrzeżenia można przenosić do innych krajów
- Wszystkie wyniki są publicznie dostępne
- Inicjatywa rządu pokazująca trwałe zaangażowanie w walkę z oszustwami w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych

Wyniki i rezultaty

- Zwiększenie koordynacji i komunikacji między organami zaangażowanymi w zarządzanie funduszami ESI, np. za pośrednictwem grup roboczych ds. zarządzania ryzykiem, które zostały utworzone w wyniku realizacji projektu
- Lepsze zrozumienie krajobrazu ryzyka
- Wytyczne w sprawie modernizacji strategii zarządzania ryzykiem dla funduszy ESI w Republice Słowackiej
- Konkretne sugestie dotyczące działań zapobiegawczych i wyjaśniających
- Zwiększona świadomość wspólnych schematów przeciwdziałania nadużyciom finansowym/korupcji związanym z europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi
- Wkład w słowacką krajową strategię zwalczania nadużyć finansowych

Kluczowe czynniki sukcesu

- Dogłębna analiza kontekstu kraju w celu zidentyfikowania unikalnych cech i zagrożeń
- Wywiady z kluczowymi uczestnikami procesu zarządzania funduszami ESI w Republice Słowackiej
- Zaangażowanie ekspertów i praktyków z innych państw członkowskich UE w celu wymiany studiów przypadków i informacji na temat napotkanych programów nadużyć finansowych/korupcji
- Wykorzystanie badań i wiedzy OECD do poparcia zaleceń
- Skuteczna komunikacja między CCB a OECD w celu zrozumienia potrzeb CCB

Napotkane wyzwania i wyciągnięte wnioski

- Na początku współpracy było oczywiste, że komunikacja między instytucjami programu jest ograniczona, co utrudnia identyfikację i ograniczanie ryzyka. Dzięki projektowi organy te częściej kontaktowały się ze sobą podczas misji informacyjnych, dzieląc się swoimi doświadczeniami i rejestrami ryzyka w celu porównania swoich praktyk. W rezultacie poprawiła się kultura wymiany wiedzy i komunikacji.
- Zarządzanie ryzykiem jest stosunkowo nową koncepcją w słowackim sektorze publicznym, co oznacza, że IZ miały ograniczone doświadczenie w zakresie zarządzania ryzykiem nadużyć finansowych. Misje informacyjne umożliwiły zespołowi OECD przedstawienie międzynarodowych standardów i najlepszych praktyk krajowych, z których IZ mogą czerpać i stosować.

Potencjał do przenoszenia

Inne kraje mogą już korzystać z istniejących dokumentów jako zasobów, zwłaszcza z Przewodnika, który przedstawia informacje dotyczące typowych zagrożeń w całym cyklu projektowym oraz typowych schematów nadużyć finansowych/korupcji spotykanych w różnych krajach. Jednak mogą one przede wszystkim być narażone na różne rodzaje ryzyka lub mieć określoną strukturę prawną. Również sposób zarządzania funduszami i liczba zaangażowanych instytucji jest specyficzna dla każdego kraju. W celu wdrożenia zaleceń nakreślonych przez OECD w innych krajach, będą one musiały zostać zmienione w odniesieniu do specyficznego kontekstu każdego kraju.

Inne państwa mogą zdecydować się pójść podobną drogą jak Republika Słowacka i zaangażować OECD lub inne instytucje posiadające doświadczenie w dziedzinie zarządzania ryzykiem nadużyć finansowych do przeprowadzenia krajowej analizy i wydania specyficznych dla nich punktów działania. Przeszkodą dla takiego projektu może być finansowanie. Alternatywą jest przeznaczenie do tego zadania wewnętrznego zespołu lub działu.