

Nazwa praktyki:

Mechanizm informatyczny kontroli krzyżowej

Państwo: Polska

Kategoria praktyki:

- Systemy i narzędzia
- Sygnały ostrzegawcze



Kontakt:

- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej / Ministry of Funds and Regional Policy
- <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony>
- Andrzej.Kurkiewicz@mfipr.gov.pl

Przeciwdziałanie ryzykom nadużyć finansowych

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

Kontekst i cele

„Mechanizm informatyczny kontroli krzyżowej” powstał jako odpowiedź na art. 13 Rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006 oraz art. 65 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013. Potrzeba takiego produktu została również wywołana audytami przeprowadzonymi przez Komisję Europejską (KE). Po audycie przeprowadzonym przez KE (przez DG REGIO i DG EMPL) wprowadzono obowiązek objęcia kontrolami krzyżowymi dodatkowo instrumentów finansowych. KE wydała instrukcje dotyczące tego, jak jeden beneficjent powinien prawidłowo korzystać z dwóch różnych rodzajów pomocy, odnoszących się zarówno do pomocy zwrotnej (pożyczki i gwarancje), jak i bezzwrotnej (dotacje) udzielanej przez KE.

Kontrole krzyżowe instrumentów finansowych skierowane są do beneficjentów, którzy realizują programy operacyjne z wykorzystaniem dotacji, pożyczek i poręczeń. Celem jest sprawdzenie, czy nie ma nieprawidłowości w zakresie finansowania wydatków przedstawionych przez beneficjenta, który korzystał z Funduszy UE więcej niż jeden raz programowo, projektowo lub perspektywicznie (np. raz w latach 2007-2013 i raz w okresie 2014-2020).

Mechanizm informatyczny kontroli krzyżowej umożliwia użytkownikom wykrywanie podwójnego finansowania wydatków i umożliwia zbadanie sprawy. Nie dzieje się to automatycznie. Dostarczone dane przetwarzane są za pomocą narzędzia informatycznego (tzw. OBIEE), które generuje specjalne raporty, pozwalające wykryć podwójne finansowanie. Jeśli przeprowadzono je celowo, wówczas jest to oszustwo i zostanie zbadane oraz zgłoszone do OLAF-u.

Opis praktyki

Mechanizm informatyczny weryfikacji krzyżowej wdrożono w 2009 r. Jest to zestaw różnych narzędzi informatycznych, które pozwalają na gromadzenie i analizowanie danych o wydatkowaniu środków w ramach projektów przez beneficjentów. Dane te są dostarczane przez różne instytucje, które są odpowiedzialne za aplikowanie, proces przyznawania i weryfikację funduszy unijnych.

Na poziomie Ministerstwa Funduszy i Rozwoju Regionalnego (Ministerstwo) system informatyczny gromadzi wszystkie dane z różnych instytucji i użytkowników. Pracownicy Ministerstwa mogą tworzyć raporty za pomocą narzędzia informatycznego OBIEE, które pozwalają na identyfikację beneficjentów, którzy otrzymali więcej niż jedno dofinansowanie na projekt (w ramach dwóch różnych programów operacyjnych, tego samego programu operacyjnego lub w różnych perspektywach finansowych (2007-2013; 2014-2020)).

Stosowane narzędzia informatyczne pozwalają na gromadzenie wszystkich danych dotyczących beneficjentów oraz umożliwiają identyfikację sytuacji, które mogą stanowić potencjalną nieprawidłowość w zakresie podwójnego finansowania projektów finansowanych ze środków UE.

Istnieją trzy rodzaje kontroli krzyżowych, które zależą od rodzaju potencjalnej nieprawidłowości i działalności beneficjenta:

1. **Kontrola krzyżowa programu** – w ramach jednego Programu Operacyjnego może być wiele projektów. Wydatki złożone w ramach tego samego programu, ale dla różnych projektów są objęte kontrolą krzyżową programu.
2. **Horyzontalna kontrola krzyżowa** – jeżeli beneficjent otrzymuje dofinansowanie na co najmniej dwa projekty w ramach różnych programów operacyjnych, kontrola ta ma na celu zapobieżenie podwójnemu przedkładaniu tych samych wydatków.
3. **Międzyokresowa kontrola krzyżowa** – beneficjent może otrzymać dofinansowanie na co najmniej dwa różne projekty w dwóch różnych perspektywach finansowych (np. w latach 2007-2013 i 2014-2020). Kwalifikowalność wydatków zachodzi na siebie, jeśli ten sam wydatek zostanie przedstawiony dwukrotnie dla dwóch różnych perspektyw finansowych).

Głównym celem mechanizmu kontroli krzyżowych jest ograniczenie potencjalnego ryzyka celowego podwójnego złożenia wniosku o zwrot lub rozliczenie tego samego wydatku, prowadzącego do podwójnego finansowania wydatków lub nienależnej nadpłaty wartości wydatku wynikającej z dokumenty księgowe.

Kto jest odpowiedzialny za sygnalizowanie potencjalnych nieprawidłowości?

1. Instytucje Zarządzające uzyskały dostęp jedynie do danych beneficjentów dotyczących programów operacyjnych, za które są odpowiedzialne. Dlatego przeprowadzają **kontrole krzyżowe programów**. Ponadto w niektórych programach część zadań dotyczących kontroli krzyżowych lub pełnej weryfikacji została zlecona na zewnątrz.
2. Za przeprowadzanie **horyzontalnych i międzyokresowych kontroli krzyżowych** odpowiedzialny jest specjalny departament utworzony w ramach Ministerstwa Funduszy i Rozwoju Regionalnego. Ok. 5-6 pracowników pracuje nad nim w pełnym wymiarze godzin.

KROK PO KROKU: mechanizm kontroli krzyżowej wdrożony dla perspektywy finansowej 2021+

1. Odpowiednie instytucje regionalne otrzymują wnioski o dotacje i/lub pożyczki od potencjalnych beneficjentów.
2. Dane beneficjentów, którym przyznano dofinansowanie, wprowadzane są do krajowej bazy danych.
3. Aplikacja do kontroli krzyżowej (o nazwie SKANER) która ma pełny dostęp do wszystkich danych wprowadzonych wcześniej przez odpowiednie podmioty, filtruje je i skanuje w celu wyszukania potencjalnych nieprawidłowości w ramach różnych rodzajów ryzyk:
A) po pierwsze, analityka Big Data eliminuje pozycje, które nie wskazują na ryzyko,
B) następnie SKANER automatycznie identyfikuje faktury i inne dokumenty (grupy skorelowanych dokumentów), które mogą być źródłem nieprawidłowości,
C) sprawdzane są wszystkie grupy faktur, a poszczególne faktury są ze sobą porównywane.
4. W przypadku wykrycia nieprawidłowości, jest ona sygnalizowana do odpowiednich Instytucji Zarządzających, które podejmują dalsze działania w związku z nieprawidłowością.
5. Beneficjent jest następnie informowany o potencjalnej nieprawidłowości i proszony o wyjaśnienie.
6. Stwierdzone nieprawidłowości są zgłaszane do OLAF-u (zgodnie z jego wymogami) co kwartał za pośrednictwem systemu zarządzania nieprawidłowościami (IMS).

SKANER wdrożono w celu skoncentrowania mechanizmu kontroli krzyżowej na kompletnych zestawach danych wprowadzanych przez różne podmioty. Aplikacją zarządzają administratorzy, którzy w razie potrzeby mogą zmieniać konfiguracje.

Praktyka wymaga ciągłego rozwoju, który ma na celu doskonalenie systemu i wykorzystywanie rozwijających się technologii. Polska koncentruje się obecnie na analizie zalet i wad stosowania programów antyplagiatowych w procesie wyboru projektów do dofinansowania. Testuje na małych próbach porównanie opisów projektów,

aby ocenić, czy możliwe jest zidentyfikowanie tego samego wniosku o dofinansowanie projektu złożonego dwa razy.

Nowa wersja mechanizmu kontroli krzyżowej planowana jest na pierwszy kwartał 2021 roku.

Wyjątkowe funkcje

- Dobrze zaprojektowany system informatyczny, który gromadzi i analizuje wszystkie informacje związane z wnioskami o dofinansowanie;
- Zespół znający proces informatyczny i wymagania, potrafiący zaprojektować wstępne założenia analityczne i algorytmiczne, biorący udział w budowie narzędzi oraz posiadający doświadczenie w zarządzaniu projektami informatycznymi i własnych programistów;
- Dobrze wyszkoleni inspektorzy przeszkoleni w zakresie badania zidentyfikowanych zagrożeń;
- Kontrole krzyżowe są przeprowadzane na danych dostępnych na poziomie krajowym.

Wyniki i rezultaty

- Pomaga poprawić ogólną jakość danych i zapobiega podwójnym płatnościom opartym na nieprawidłowych informacjach;
- Mechanizm ma również walor edukacyjny dla potencjalnych beneficjentów, z którymi będzie się kontaktował w przypadku wykrycia nieprawidłowości;
- Skracza ponadto czas i oszczędza zasoby związane z wykrywaniem, analizą i dochodzeniem potencjalnych nieprawidłowości;
- Zapobiega popełnianiu przez potencjalnych nadużyć w zakresie podwójnego finansowania, ponieważ wykrywane są nawet bardzo drobne nieprawidłowości.

Kluczowe czynniki sukcesu

- Skuteczna komunikacja pomiędzy instytucjami (Instytucje Zarządzające, Instytucje Pośredniczące, Agencje Regionalne, Ministerstwo Funduszy i Rozwoju Regionalnego) odpowiedzialnymi za aplikowanie, wybór i weryfikację projektów finansowanych ze środków UE;
- Połączenie wszystkich baz danych z danymi dotyczącymi beneficjentów funduszy unijnych;
- Opracowanie mechanizmu, który z powodzeniem łączy, sprawdza i porównuje pozyskane dane;
- Wyodrębniony dział odpowiedzialny za rozwój praktyki.

Napotkane wyzwania i wyciągnięte wnioski

Podczas opracowywania mechanizmu rozważano również pomysł prewencyjnej kontroli krzyżowej, ale ostatecznie z niego zrezygnowano. Jedna z instytucji zarządzających wprowadziła ten mechanizm, ale okazał się on nieskuteczny (badanie podobieństwa danych projektów na podstawie opisów we wnioskach o dofinansowanie). W związku z tym KE wskazała wymogi mające na celu uniknięcie podwójnego finansowania na poziomie wydatków projektów. Te wymagania są zgodne z mechanizmami kontroli krzyżowej.

Ponadto wprowadzono procedurę wymagającą składania przez wnioskodawcę oświadczeń, że dany projekt nie był nigdzie indziej zgłaszany do finansowania.

Potencjał do przenoszenia

Podobna praktyka byłaby korzystna dla krajów o złożonej strukturze wdrażania i finansowania, w których możliwe jest korzystanie przez jednego beneficjenta z kilku źródeł finansowania.

Ponieważ sam system nie jest unikalny, można go z powodzeniem zaprojektować i wdrożyć w innych krajach. Inne państwa członkowskie mogłyby skorzystać przy opracowywaniu mechanizmu z polskiej wiedzy specjalistycznej. Jednak model mechanizmu kontroli krzyżowej musi być dostosowany do krajobrazu danego kraju.