

Nazwa działania:  
**System wczesnego ostrzeżenia SALER**

Kategoria działania:

- Systemy i narzędzia
- „Czerwone flagi”



**Osoba  
wyznaczona  
do kontaktów:**

Państwo:  
**Hiszpania**

- Generalitat Valenciana, Generalna Inspekcja ds. Usług
- [Strona internetowa](#)
- [E-mail](#)

## Zwalczane rodzaje ryzyka nadużyć finansowych

- Konflikt interesów
- Unikanie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego lub manipulowanie nimi
- Podwójne finansowanie
- Zmowa

## Kontekst i cele

Przypadki zaniedbania obowiązków i naruszania przepisów często wykrywa się po fakcie, w wyniku otrzymanych skarg, przeprowadzonych kontroli albo audytów.

SALER to system komputerowy, którego celem jest analizowanie danych generowanych przez administrację rządu Walencji na potrzeby wczesnego ostrzeżenia. Pomoże to wykrywać wszelkie możliwe nieprawidłowości, przypadki zaniedbania obowiązków lub ryzyko nadużyć finansowych i korupcji w sposób umożliwiający zapobiegnięcie przypadkom korupcji.

SALER został wprowadzony przez Generalną Inspekcję ds. Usług, która jest organem kontroli wewnętrznej w administracji rządowej Walencji. Jego funkcje są określone przez prawo (ustawę rządu Walencji nr 22/2018 z dnia 6 listopada o Generalnej Inspekcji ds. Usług i systemie ostrzeżenia służącym zapobieganiu złym praktykom w administracji rządu Walencji i sektorze publicznym, zasadniczym dla jego funkcjonowania).

## Opis działania

SALER jest systemem komputerowym, który wykorzystuje narzędzia analizy danych do analizy cyfrowych zbiorów danych administracyjnych. Jego celem jest zapobieganie nieprawidłowościom i zaniedbywaniu obowiązków przez ostrzeżenie o ryzyku wystąpienia nadużyć finansowych, które następnie mogą być przedmiotem dochodzenia.

## Źródła informacji

System SALER wykorzystuje dane z różnych źródeł.

**Administracja przechowuje informacje w różnych publicznych bazach danych i plikach, które włącza się do systemu SALER. Są to:**

- informacje na temat płatności bezpośrednich (np. rodzaje nabytych produktów lub usług oraz ich dostawcy);
- rejestry zamówień (dane dotyczące wszystkich etapów procedury składania ofert, decyzji i realizacji umowy) oraz

- informacje o dotacjach (dane dotyczące organu przyznającego dotację, celu dotacji, konfliktów interesów, beneficjentów, uzasadnienia, wystawionych faktur itp.)

Wszystkie informacje w formie papierowej dostarczane przez oferentów (osoby fizyczne lub przedsiębiorstwa, które ubiegają się o zamówienia publiczne), którzy współpracują z administracją publiczną lub pracują dla niej, również poddaje się digitalizacji i dodaje do systemu SALER.

Ponadto system SALER czerpie informacje z następujących źródeł: publiczne i niepubliczne bazy danych notariuszy dotyczące własności i hipoteki, informacje publikowane w dziennikach urzędowych lub dotyczące zadeklarowanych konfliktów interesów. Można również dodać dowolną wewnętrzną lub zewnętrzną bazę danych, którą uznaje się za przydatną do przeprowadzania analizy danych, takich jak dane kadrowe, listy płac itp.

Ponadto ustawa ustanawia mechanizmy współpracy z różnymi organizacjami i podmiotami, np. z urzędem ds. zapobiegania i zwalczania nadużyć finansowych oraz prokuraturą.

### **Definicja wskaźników i zapytań**

Aby prowadzić analizę danych, pracownicy Generalnej Inspekcji ds. Usług zdefiniowali wskaźniki i zapytania (na zapytanie składa się kombinacja wskaźników, w ramach której analizuje się dane za pomocą jednego lub większej liczby algorytmów).

Za pomocą wskaźników i zapytań ocenia się stosowanie zasad i procedur. Opracowano je na podstawie wzorców ustanowionych w wyniku analizy rzeczywistych przypadków wcześniej wykrytych nieprawidłowości.

Ponadto każdy dział, w którym istnieje potencjalne ryzyko nieprawidłowości związanych z jego procedurami, może przygotować mapy ryzyka i przeprowadzić samoocenę ryzyka. Odpowiednie wskaźniki wprowadza się do systemu, jeśli istnieją odpowiednie dane.

Niektóre z prostszych wskaźników dotyczą udzielania zamówień i przyznawania dotacji, np. wskaźniki umożliwiające analizę danych dotyczących numerów identyfikacyjnych VAT, numerów referencyjnych zamówień, ilości, daty płatności itp. W niektórych przypadkach wystarczy prosta analiza służąca porównywaniu danych. Inne wskaźniki są bardziej złożone i stanowią połączenie pozornie niepowiązanych procesów zachodzących w tym samym czasie, które razem mogą przyczynić się do powstania ryzyka nadużycia finansowego.

Definiowanie wskaźników i zapytań zrealizował zespół składający się z ok. 12 inspektorów oraz 5 pracowników wewnętrznego działu IT. Generalna Inspekcja ds. Usług zatrudniła dwóch dostawców usług IT do wygenerowania algorytmów.

Przykłady zapytań służących identyfikacji sytuacji stanowiących ryzyko obejmują:

- a) dzielenie zamówień z jednym dostawcą: ten sam dostawca występuje w kilku zamówieniach dotyczących tego samego projektu, co wskazuje na ryzyko unikania przez oferenta większego zamówienia o bardziej rygorystycznych procedurach;
- b) dzielenie zamówień z wieloma dostawcami: kilku dostawców w przypadku jednego zamówienia wskazuje na ryzyko unikania przez oferentów jednego dużego zamówienia z jednym dostawcą lub ryzyko niezgodnej z prawem współpracy między wykonawcami;
- c) powtarzający się beneficjent: powtarzające się działania biznesowe w ramach oligopolu wskazują na ryzyko braku konkurencji;
- d) zmowy przetargowe: zbieżność co najmniej dwóch tych samych oferentów w różnych zaproszeniach do składania ofert wskazuje na ryzyko zmowy między oferentami;
- e) konflikt interesów: nieprzestrzeganie prawnie ustanowionych norm w zakresie niezgodności wskazuje na ryzyko wystąpienia konfliktu interesów;
- f) postępowanie o udzielenie zamówienia w trybie niekonkurencyjnym: brak uzasadnienia zastosowania postępowania o udzielenie zamówienia w trybie niekonkurencyjnym wskazuje na ryzyko korupcji;

- g) nieprawidłowy dowód udzielenia zamówienia: przedłużenia i nieuzasadnione zmiany wskazują na ryzyko nadużyć finansowych.

Chociaż system koncentruje się przede wszystkim na obszarach dotyczących zamówień publicznych i dotacji, istnieją inne obszary, które mogą być analizowane pod kątem zapobiegania nieprawidłowościom i które zostaną włączone do systemu, takie jak:

- zarządzanie zasobami publicznymi,
- informacje dotyczące przypadków naruszenia prawa, kontroli i kar,
- upoważnienia,
- służby publiczne,
- zarządzanie zasobami kadrowymi oraz
- relacje z podmiotami lub osobami trzecimi.

### **Ostrzeżenia i dochodzenia**

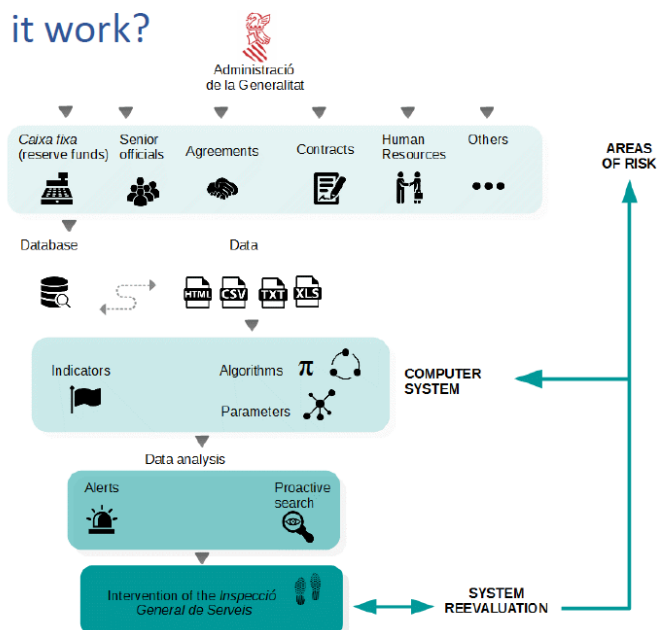
W przypadku wykrycia zagrożenia przez system generowane jest ostrzeżenie. Każde ostrzeżenie jest przedmiotem dochodzenia prowadzonego przez Generalną Inspekcję ds. Usług. Dochodzenie prowadzi albo do dalszego monitorowania/kontroli, albo do wniesienia sprawy do sądu, w zależności od wyniku dochodzenia:

- a) błąd lub zaniedbanie – które skoryguje urzędnik śledczy w porozumieniu z zaangażowanym dostawcą lub instytucją; sprawa zostanie zamknięta;
- b) zła praktyka – która nie stanowi umyślnego naruszenia przepisów ani nadużycia finansowego, będąc nieprawidłowością, którą można wyjaśnić i skorygować w porozumieniu z zaangażowanym dostawcą lub instytucją; można zastosować ciągłe monitorowanie; lub
- c) potencjalna sprawa dotycząca naruszenia przepisów lub nadużycia finansowego – która zostanie przekazana policji i prokuraturze.

System i ostrzeżenia nie są dostępne publicznie, aby zapobiec błędnej interpretacji i nadszarpnięciu reputacji w dwóch pierwszych przypadkach opisanych powyżej. Generalna Inspekcja ds. Usług publikuje regularne sprawozdania na temat swojej pracy i wykrytych spraw.

Oprócz wydawania ostrzeżeń system umożliwia również proaktywne wyszukiwanie danych i powiązań oraz porównywanie danych.

## How does it work?



### Ciągłe doskonalenie

W ramach ciągłego doskonalenia systemu dochodzi do identyfikowania i usuwania niedociągnięć, wykorzystywania nowych sytuacji do tworzenia nowych zapytań oraz modyfikowania istniejących wskaźników lub dodawania nowych.

W celu zwiększenia skuteczności systemu utworzono komisję międzyresortową z udziałem przedstawicieli wszystkich działów administracji. Komisja omawia ewentualne zmiany w systemie oraz autentyczne przypadki, aby zapobiegać dalszym nieprawidłowościom i zaniedbywaniu obowiązków.

### Unikalne cechy

- Procedura elektronicznego udzielania zamówień publicznych, która umożliwia funkcjonowanie systemu
- Podejście prewencyjne z zastosowaniem systemu wczesnego ostrzegania
- Wykorzystanie wielu źródeł danych
- Zapytania zdefiniowane na podstawie zidentyfikowanego ryzyka lub wcześniej wykrytych wzorców nadużyć finansowych
- Automatycznie wydawane ostrzeżenia

### Wyniki

Na tym etapie administracja opracowała system SALER, aby włączyć do niego szereg baz danych.

SALER tworzy obecnie wstępną wersję systemu, która osiągnęła już pierwsze wyniki: sprawozdania dotyczące udzielania zamówień i dotacji. SALER oferuje również podstawowe funkcje umożliwiające przechowywanie informacji dotyczących ostrzeżeń, kontrolę dostępu użytkowników z różnych działów, a także przekształcanie i pozyskiwanie danych z różnych systemów informatycznych.

W przyszłości zostaną dodane inne źródła informacji.

Po przejściu wszystkich procedur udzielania zamówień publicznych i zaangażowanych instytucji w Walencji na elektroniczne zarządzanie danymi, system SALER stanie się w pełni funkcjonalny.

W przyszłości system ten może mieć duży wpływ na przejrzystość i ograniczenie wydatków publicznych oraz umożliwić badanie powiązań między osobami fizycznymi lub prawnymi.

## Główne czynniki sukcesu

Aby zapewnić rentowność systemu SALER, administracja określiła siedem głównych wymogów:

- w pełni elektroniczne procedury administracyjne (transformacja cyfrowa administracji),
- szkolenia personelu,
- zaangażowanie kierownictwa i personelu,
- interoperacyjność platform wewnętrznych i zewnętrznych,
- stosowanie innowacyjnych technologii,
- włączenie spółek publicznych (będących własnością rządu Walencji),
- powszechne stosowanie map ryzyka (planów samooceny).

## Wyzwania i wnioski

- Początkowy opór ze strony podmiotów i sektora prywatnego, które obawiały się, że SALER będzie systemem kontroli
- Dostępność wszystkich danych/informacji w formie cyfrowej warunkiem działania systemu
- Brak chęci do uczestnictwa w celu dostarczenia wszystkich niezbędnych danych, nawet w obrębie tej samej administracji
- Koordynacja wszystkich podmiotów, ponieważ nie wszystkie informacje są publicznie dostępne lub mogą być opublikowane
- Zgodność z krajowymi i międzynarodowymi przepisami dotyczącymi RODO i bezpieczeństwa danych
- Potrzeba ustawy, która w przyszłości zapewni ochronę prawną pracownikom prowadzącym kontrole w przypadku żądania przez nich danych

## Możliwości szerszego stosowania

Wykorzystanie podobnego systemu w innej administracji będzie wymagało dokładnej analizy istniejących struktur danych. Będzie trzeba zdefiniować konkretne scenariusze mające zastosowanie w danej administracji. Chociaż koncepcja konkretnych zapytań może zostać wykorzystana w innych administracjach, logika prowadzonych analiz jest uzależniona od konkretnych, podstawowych struktur danych.

W Hiszpanii podejmowane są próby wykorzystywania wspólnych baz danych w całym kraju, takich jak bazy danych Platformy ds. Zamówień Sektora Publicznego oraz Krajowa Baza Danych o Dotacjach. Ułatwi to powielanie systemu w Hiszpanii, a nawet ponowne wykorzystanie zdefiniowanych algorytmów.