

Název činnosti:

**Skupina pro
hodnocení rizika
podvodu (skupina
GVRF)
a nástroj
sebehodnocení**

Kategorie činnosti:

- Systémy a nástroje



Kontakt:

- Řídicí orgán národního operačního programu PON GOV
- [Internetové stránky](#)
- [Internetové stránky](#)
- ředitel: Riccardo Monaco;
Jednotka 5 – Autorità di gestione dei programmi operativi nazionali relativi al rafforzamento della capacità amministrativa e alla assistenza tecnica
- [Email](#)
- [Email](#)
- [Email](#)
- Tel.: +39 06 96517742

Země:

Itálie

Hrozící riziko (rizika) podvodu

- Střet zájmů
- Vyhýbání se zadávacímu řízení nebo manipulace se zadávacím řízením
- Dvojitý financování
- Tajná dohoda
- Manipulace s náklady na projekt

Souvislosti a cíle

Italský národní operační program „Správa a institucionální kapacita“ (PON GOV) řídí Italská agentura pro územní soudržnost společně se dvěma zprostředkujícími subjekty (ZS): oddělení veřejných služeb v rámci Předsednictví Rady ministrů a Ministerstvo spravedlnosti. Auditním orgánem (AO) je Ministerstvo hospodářství a financí, přičemž roli certifikačního orgánu zastává speciální útvar v rámci Italské agentury pro územní soudržnost. Program PON GOV přidělil rozpočet ve výši 805 milionů EUR v období od roku 2014 do roku 2020 a podporuje budování kapacit a inovace všech orgánů veřejné správy. 80 % zdrojů je vyčleněno pro méně rozvinuté regiony (Basilicata, Kalábrie, Kampánie, Apulie a Sicílie).

V roce 2017 vytvořila Italská agentura pro územní soudržnost v rámci programu PON GOV skupinu pro hodnocení rizika podvodu (Gruppo di Valutazione del Rischio Frode – skupina GVRF) s cílem minimalizovat riziko podvodného jednání, neustále vyhodnocovat potenciální rizika podvodu a přijímat přiměřená preventivní a nápravná opatření¹.

Skupina GVRF založila svou činnost na **nástroji pro sebehodnocení rizika podvodu**, který vychází z pokynů EK EGESIF_14-0021-00 vydaných dne 16/06/2014². Nástroj EK pro sebehodnocení rizika hodnotí pravděpodobnost a dopad specifických a obecně uznávaných rizik podvodu, která se týkají zejména klíčových procesů, jako jsou:

- výběr žadatelů,
- realizace projektů příjemci grantu, se zaměřením na zadávání veřejných zakázek a mzdové náklady,

¹ <http://www.pongovernance1420.gov.it/it/istituzione-del-gruppo-di-valutazione-dei-rischi-di-frode/>

² https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_fraud_risk_assessment_cs.pdf

- certifikace nákladů řídicím orgánem (ŘO) a platby,
- výběr projektů technické pomoci přímo ŘO nebo ZS.

Obecná metodika EK pro posuzování rizika podvodu obsahuje 5 hlavních kroků:

1. Kvantifikace **hrubého rizika**

Hrubé riziko se týká úrovně rizika ještě před tím, než se zváží **účinky stávajících nebo plánovaných kontrol**. Kvantifikace rizika se posuzuje na základě jeho pravděpodobnosti a dopadu; s jakou pravděpodobností událost nastane a jaké bude mít důsledky, finanční i nefinanční? **Aby bylo možné hodnocení standardizovat**, je třeba si při určování **pravděpodobné sekvence u dálostí, které povedou k riziku, stanovit časový horizont sedmi let (doba programového období)**.

2. Posouzení **stávajících kontrol omezujících riziko**

3. Posouzení **čistého rizika**

Čisté riziko se týká úrovně rizika po zvážení účinku **dopadu** stávajících kontrol a jejich účinnosti, tj. v současné situaci.

4. **Akční plány** pro zavedení účinných a přiměřených opatření proti podvodům

5. Stanovení **cílového rizika**

Cílové riziko se týká úrovně rizika po zvážení **účinků stávajících a plánovaných kontrol**. **Je to úroveň rizika**, kterou ŘO pokládá za únosnou.

Popis činnosti

S ohledem na pokyny EK byly specifické cíle skupiny GVRF v rámci programu PON GOV stanoveny takto:

- zavést **nástroj pro sebehodnocení rizika podvodu** zaměřený na snižování rizika podvodu pro každý ŘO a ZS,
- **shromáždit zdroje informací** nutných k provádění tohoto posouzení a vyžádat si od všech zainteresovaných stran další informace. Během této fáze skupina také důkladně zkoumá obsah tříletého protikorupčního plánu vytvořeného italským Národním protikorupčním úřadem (ANAC), konzultuje databáze informací o podvodech (jako je SIAF/PIAF, ARACHNE) a provádí pohovory s klíčovými úředníky zapojenými do projektů, kteří sledují stávající činnosti,
- **provést první posouzení** potenciálních rizik podvodu určením orgánů v maximální lhůtě šest měsíců a dříve, než ŘO nebo ZS programu přikročí k výběru příjemců grantu,
- **identifikovat nová (zjištěná nebo potenciální) rizika** analýzou značného množství studií podezřelých nebo potvrzených případů podvodu,
- schválit **hodnocení i veškeré činnosti v rámci budování kapacit**, jsou-li nutné jako nápravná zmírňující opatření,
- sledovat **akční plány** za účelem zdokonalení kontrol prvního stupně,
- pravidelně provádět **přezkum hodnocení rizika podvodu** v závislosti na úrovních rizika a případech podvodu.

Skupiny GVRF se účastní ŘO i certifikační orgán a ZS. Skupinu tvoří:

- šest zástupců Agentury pro územní soudržnost (ředitel úřadu odpovědný za vedení programů budování správních kapacit a technické pomoci, ředitel oddělení pro koordinaci a provádění prvostupňových kontrol, úředník Agentury pro prevenci korupce a transparentnost, ředitel úřadu pro koordinaci certifikace a kontrolu výdajů, ředitel organizačního a rozpočtového oddělení a oddělení pro lidské zdroje a ředitel informačních služeb a nákupního oddělení),

- dva zástupci oddělení veřejných služeb v rámci Předsednictví Rady ministrů,
- dva zástupci Ministerstva spravedlnosti.

Při auditu dokončeného posouzení rizik ze strany AO se AO přímo nepodílí na určování úrovně expozice rizika, ale účastní se procesu posouzení v roli poradce nebo pozorovatele.

Metodický postup tohoto procesu má tuto posloupnost:

1. Koordinační jednotka shromáždila informace a dokumentaci, která se vztahuje k záležitostem boje proti podvodu a předala ji skupině GVRF a ŘO. ŘO pak posoudil nutnost „preventivních“ opatření a dále šířil poznatky a informace (například šířil informace mezi zaměstnanci, vytvářel interní školicí moduly atd.).
2. Bylo zavedeno průběžné monitorování systému boje proti podvodu. Tento krok zahrnoval průběžné monitorování rizik a kontrol/opatření, která byla zavedena pro zmírnění rizik (ověření „těsnosti“ nástroje nebo skutečné existence/perzistence jednotlivých konkrétních oblastí rizika, přičemž každý kontrolní bod nebo opatření zmírňovaly dříve identifikované riziko, a také zavádění akčních plánů).
3. Koordinační jednotka přistoupila k identifikaci, shromáždění a analýze případů podvodu v programu PON GOV. Jednalo se o případy podezření na podvod a/nebo potvrzeného podvodu i veškerá zjištění o nových nebo potenciálních rizicích odhalených při provádění interních i externích auditních činností (prvostupňových a druhostupňových kontrol – audit Evropské komise – Evropský účetní dvůr). Skupině GVRF byl každoročně zasílán souhrnný dokument pro usnadnění posouzení systému boje proti podvodu a identifikaci případných zlepšení prostřednictvím akčních plánů.

Skupina GVRF vycházela z popisné dokumentace, která byla přiložena k nástroji sebehodnocení rizika a která byla původně vydána v rámci pokynů EK EGESIF_14-0021-00, jako „doplňěk“ k excelovému nástroji. V této popisné dokumentaci je uvedeno:

- složení skupiny, která odpovídá za sebehodnocení rizika podvodu
- jak má být tato skupina uspořádána
- interní proces a činnosti, které řídily analýzu a hodnocení
- metodika použitá pro sebehodnocení
- stručný přehled dokumentace a zdrojů informací použitých pro sebehodnocení
- u každého konkrétního rizika a souvisejícího kontrolního bodu uvedeného v nástroji souhrnné tabulky s uvedením informací a/nebo dokladů, na jejichž základě bylo hodnocení provedeno (tzv. „argumenty“)

Účelem tohoto „dodatečného“ dokumentu je usnadnit čtení hodnocení (pouze numerických) uvedených v nástroji a umožnit jasné a přehledné posouzení dosažených závěrů.

Systém sebehodnocení rizika podvodu nástroje PON GOV byl prezentován jako nejosvědčenější postup na hlavní akci pro vytváření sítí veřejné správy v Itálii nazvané FORUM PA 2018.

Specifické rysy

neuveдено

Výstupy a výsledky

neuveдено

Faktory, které jsou klíčem k úspěchu

1. Členové skupiny GVRF byli vybráni na základě vysoké úrovně odbornosti a měli jednoznačně uznávané kompetence. To je důležité, protože při auditech prováděných AO je zohledňována úroveň odbornosti členů skupiny – viz příloha 4, bod C.1.1 pokynů EGESIF. Složení skupiny bylo záměrně různorodé a tato různorodost byla výhodou při integraci stanovisek různých orgánů do monitorovacích činností, protože díky tomu je strategie boje proti podvodu komplexnější.
2. Skupinu GVRF dále podporovala technická omezená dílčí pracovní skupina zaměřená na sdílení metodik, interpretaci případných pochyb/vysvětlení a na proces vytváření jednotlivých nástrojů hodnocení. Vzhledem k tomu, že skupina GVRF byla jen jedna, bylo rozhodnuto, že v rámci programu PON GOV budou vytvořeny tři samostatné nástroje sebehodnocení, přičemž každý ZS a RO bude mít vlastní nástroj sebehodnocení.
3. Zásadní je zajistit nezbytnou nezávislost a objektivitu sebehodnocení. Skupina GVRF nechávala každý RO/ZS pracovat samostatně a provádět vlastní vnitřní analýzu, mapování rizika a hodnocení rizika podvodů, které se mohou vztahovat k jejich projektům.

Zjištěné problémy a získané poznatky

Skupina GVRF se setkala s těmito problémy:

1. Aby bylo sebehodnocení skupiny GVRF co nejpřesnější, je třeba zpracovat obrovské množství dokumentace a informací. Skupina GVRF využívala podporu koordinační jednotky v RO. Tato jednotka se starala o shromažďování a dokumentaci informačních zdrojů během procesu hodnocení rizika a podporovala proces sebehodnocení (což byl jeden z nejnáročnějších aspektů tohoto procesu kvůli obrovskému množství dokumentů, které bylo nutno shromáždit a analyzovat).
2. Provádění důkladného posouzení potenciálních rizik podvodu v rámci životního cyklu projektu není snadné. Součástí tohoto posouzení musí být výběr operace, realizace projektu, kontrola, ale také platba a certifikace výdajů (tzv. mapování procesů a rizik).
3. Skupina vyžadovala aktivní zapojení různých oblastí/struktur/úřadů/útvárů a příslušných pracovníků (příklad: oddělení veřejných nabídek a nákupů, personální oddělení, rozpočtové oddělení, platební oddělení, oddělení pro transparentnost manažerů a protikorupční oddělení).

Potenciál pro převoditelnost

Systém sebehodnocení rizika podvodu (pod pojmem „systém“ se rozumí jak proces/metodika, tak i nástroje) lze převést do dalších členských států EU, protože faktory úspěchu (složení skupiny GVRF, funkční organizace činností, použitá pracovní metodika a nástroje) jsou při náležitých nutných úpravách replikovatelné.

Nástroj pro sebehodnocení rizika podvodu (a průvodní zprávu) lze dále přizpůsobit charakteristickým rysům každého programu a jeho hodnotící a monitorovací funkce upravit tak, aby byly více cílené a metodické. Například by **bylo možné zavést nové rizikové faktory a tím i nové kontrolní body / zmírňující opatření** zaměřená na potenciální rizika podvodu, která by se mohla

vyskytnout při výběru, realizaci, kontrole a certifikačních fázích projektů EU.

V některých zemích EU může být jeden program spravován různými strukturami ŘO a ZS (např. Španělsko). V těchto zemích by bylo rozumné, kdyby měly jednu skupinu GVERF (složenou ze zástupců každé veřejné správy), z nichž každá by měla vlastní nástroje sebehodnocení (a nikoli jeden nástroj sebehodnocení pro celý program). Jak vyplývá ze zkušeností z programu PON GOV, **každá správa si může nástroje upravit a přizpůsobit vlastním specifikům, a tak** pracovat nezávisle a objektivně.