

Nazwa działania:

**Grupa ds. oceny
ryzyka nadużyć
finansowych
(grupa GVRF)
i narzędzie
samooceny**

Kategoria działania:

- Systemy i narzędzia



Osoba wyznaczona
do kontaktów:

- Instytucja zarządzająca krajowym programem operacyjnym PON GOV
- [Strona internetowa](#)
- [Strona internetowa](#)
- Dyrektor: Riccardo Monaco;
Dział 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

Państwo:

Włochy

Zwalczane rodzaje ryzyka nadużyć finansowych

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

Kontekst i cele

Włoski Krajowy Program Operacyjny „Ład i zdolności instytucjonalne” (PON GOV) jest zarządzany przez Włoską Agencję Spójności Terytorialnej wraz z dwoma instytucjami pośredniczącymi (IP): Departament Służby Publicznej przy Prezydium Rady Ministrów i Ministerstwo Sprawiedliwości. Instytucją audytową (AA) jest Ministerstwo Gospodarki i Finansów, natomiast rolę instytucji certyfikującej (CA) pełni określony dział we Włoskiej Agencji Spójności Terytorialnej. W ramach programu PON GOV przydzielono budżet w wysokości 805 mln euro na okres od 2014 do 2020 r. i wspiera się -budowanie zdolności i innowacje we wszystkich administracjach publicznych. 80% środków przeznaczono dla regionów słabiej rozwiniętych (Basilicata, Kalabria, Kampania, Apulia i Sycylia).

W 2017 r. włoska Agencja Spójności Terytorialnej powołała grupę ds. oceny ryzyka nadużyć finansowych (Gruppo di Valutazione del Rischio Frode – grupa GVRF) w ramach programu PON GOV w celu zminimalizowania ryzyka nieuczciwego zachowania, zapewnienia ciągłej oceny potencjalnego ryzyka oszustw oraz przyjęcia odpowiednich środków zapobiegawczych i naprawczych¹.

Podczas swoich prac grupa GVRF korzystała z **narzędzia samooceny ryzyka nadużyć finansowych opisanego** w wytycznych KE EGESIF (Grupa Ekspertów ds. Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych) nr 14-0021-00 opublikowanych w dniu 16.06.2014 r.² Narzędzie samooceny KE obejmuje prawdopodobieństwo i wpływ szczególnego i powszechnie uznanego ryzyka nadużyć finansowych, szczególnie istotnego dla kluczowych procesów, takich jak:

- selekcja kandydatów;

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.pdf

- realizacja projektów przez beneficjentów, z naciskiem na zamówienia publiczne i koszty pracy;
- certyfikacja kosztów przez instytucję zarządzającą (IZ) i płatności;
- wybór projektów pomocy technicznej bezpośrednio przez IZ lub IP.

Ogólna metodyka KE przeprowadzania oceny ryzyka nadużyć finansowych składa się z pięciu głównych etapów:

1. Kwantyfikacja **ryzyka brutto**

Ryzyko brutto oznacza poziom ryzyka na **długo** przed uwzględnieniem **wpływu jakichkolwiek istniejących lub planowanych kontroli. Kwantyfikację ryzyka ocenia się na podstawie jego prawdopodobieństwa** i wpływu. **Jakie jest prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzenia i jakie będą jego konsekwencje finansowe i niefinansowe? W celu ujednoczenia oceny należy ustalić siedmioletni horyzont czasowy (długość okresu programowania)** przy określaniu **prawdopodobnej sekwencji zdarzeń, które mogłyby prowadzić do powstania ryzyka.**

2. Ocena **wdrożonych kontroli w celu ograniczenia ryzyka**

3. Ocena **ryzyka netto**

Ryzyko netto oznacza poziom ryzyka po uwzględnieniu **wpływu** obowiązujących kontroli i ich skuteczności, tj. sytuacji, jaka ma miejsce w danym momencie.

4. **Plany działania** dotyczące wprowadzenia skutecznych i proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych

5. Definicja **ryzyka docelowego**

Ryzyko docelowe oznacza poziom ryzyka po rozważeniu **wpływu jakichkolwiek obowiązujących lub planowanych kontroli. Jest to poziom ryzyka**, który dla IZ jest do przyjęcia.

Opis działania

Biorąc pod uwagę wytyczne KE, szczegółowe cele grupy GVRF w ramach programu PON GOV były następujące:

- przyjęcie **narzędzia sam oceny ryzyka nadużyć finansowych** mającego na celu ograniczenie ryzyka nadużyć w przypadku każdej IZ i IP;
- **zebranie źródeł informacji** niezbędnych do przeprowadzenia oceny oraz zwrócenie się o dodatkowe informacje do wszystkich zainteresowanych stron. Ponadto na tym etapie grupa uważnie analizuje treść trzyletniego planu antykorupcyjnego ustanowionego przez włoski Krajowy Urząd Antykorupcyjny (ANAC), przegląda bazy danych zawierające informacje o nadużyciach finansowych (takich jak SIAF/PIAF, ARACHNE) oraz przeprowadza rozmowy z kluczowymi urzędnikami zaangażowanymi w projekty, w ramach których monitoruje się obecnie prowadzone działania;
- **przeprowadzenie pierwszej oceny** potencjalnego ryzyka nadużyć finansowych przez wyznaczone instytucje w ciągu maksymalnie sześciu miesięcy, zanim IZ lub IP działające w ramach Programu przystąpią do selekcji beneficjentów;
- **określanie wszelkich nowych (stwierdzonych lub potencjalnych) zagrożeń** poprzez analizę licznych studiów przypadków podejrzewanych lub potwierdzonych przypadków nadużyć finansowych;
- w razie potrzeby zatwierdzanie **ocen i wszelkich działań w zakresie budowania zdolności** jako naprawczych środków łagodzących;
- monitorowanie **planów działania** w celu usprawnienia kontroli pierwszego stopnia;
- okresowe dokonywanie przeglądu **oceny ryzyka nadużyć finansowych**, w zależności od

poziomów ryzyka i przypadków nadużyć.

IZ, jak również IC i IP wchodzi w skład grupy GVRF. Grupa składa się z:

- sześciu przedstawicieli Agencji Spójności Terytorialnej (dyrektor biura odpowiedzialnego za zarządzanie programami budowania zdolności administracyjnych i pomocy technicznej, dyrektor działu ds. koordynacji i przeprowadzania kontroli pierwszego stopnia, urzędnik Agencji ds. zapobiegania korupcji i ds. przejrzystości, dyrektor urzędu ds. koordynacji certyfikacji i monitorowania wydatków, dyrektor działu ds. organizacji, budżetu i zasobów ludzkich oraz dyrektor działu ds. usług informacyjnych i zakupów);
- dwóch przedstawicieli departamentu Służby Publicznej przy Prezydium Rady Ministrów;
- dwóch przedstawicieli Ministerstwa Sprawiedliwości.

Kiedy organy IA prowadzą audyt zakończonej oceny ryzyka, nie odgrywają one bezpośredniej roli w podejmowaniu decyzji o poziomie ekspozycji na ryzyko, lecz uczestniczą w procesie oceny w roli doradczej lub jako obserwatorzy.

Metodyczne podejście do procesu wprowadzono w następującej kolejności:

1. Dział koordynacji gromadził informacje i dokumentację o znaczeniu ogólnym w sprawach dotyczących zwalczania nadużyć finansowych i przekazywał je grupie GVRF i IZ. Następnie IZ oceniła potrzebę podjęcia działań „zapobiegawczych” oraz dalszego rozpowszechniania wiedzy i informacji (np. rozpowszechnianie informacji wśród pracowników, tworzenie wewnętrznych modułów szkoleniowych itp.)
2. Wprowadzono system stałego monitorowania zwalczania nadużyć finansowych. Etap ten obejmował stałe monitorowanie ryzyka oraz kontroli/środków, które wprowadzono w celu jego ograniczenia (weryfikacja „szczelności” instrumentu lub faktycznego istnienia/utrzymywania się poszczególnych obszarów ryzyka oraz każdego punktu kontroli/środka ograniczającego uprzednio zidentyfikowane ryzyko, jak również wdrożenie wszelkich planów działania).
3. Dział koordynacji przystąpił do identyfikacji, gromadzenia i analizy przypadków nadużyć finansowych w programie PON GOV. Obejmowała ona przypadki podejrzeń o nadużycia finansowe lub potwierdzone nadużycia finansowe, jak również wszelkie ustalenia dotyczące nowych lub potencjalnych zagrożeń zidentyfikowanych w ramach wewnętrznych i zewnętrznych działań kontrolnych (kontrole pierwszego i drugiego stopnia – audyt Komisji Europejskiej – Europejski Trybunał Obrachunkowy). Do grupy GVRF wysyłano co roku dokument podsumowujący w celu ułatwienia oceny systemu zwalczania nadużyć finansowych i określenia wszelkich usprawnień możliwych do wprowadzenia w ramach planów działania.

Grupa GVRF powołała się na dokument opisowy dołączony do narzędzia samooceny, który pierwotnie opublikowano w nocy KE EGESIF 14-0021-00, jako „dodatkowy” dokument załączony do narzędzia w programie Excel. Ten opisowy dokument przedstawia:

- skład grupy odpowiedzialnej za przeprowadzenie samooceny ryzyka nadużyć finansowych;
- sposób organizacji pracy grupy;
- proces wewnętrzny oraz działania przeprowadzone w ramach analizy i oceny;
- metodyka stosowana do samooceny;
- synoptyczny przegląd dokumentacji i źródeł informacji wykorzystanych do przeprowadzenia samooceny;
- w przypadku każdego konkretnego rodzaju ryzyka i związanego z nim punktu kontroli wskazanego w narzędziu, tabele zbiorcze ze wskazaniem informacji lub elementów dokumentacji, na podstawie których przeprowadzono ocenę (tzw. „Argumenty”).

Celem tego „dodatkowego” dokumentu jest ułatwienie odczytania ocen (wyłącznie danych liczbowych)

przedstawionych w narzędziu oraz umożliwienie jasnego i dokładnego przeanalizowania wyciągniętych wniosków.

System samooceny ryzyka nadużyć finansowych narzędzia PON GOV przedstawiono jako najlepszą praktykę podczas głównego wydarzenia mającego na celu tworzenie sieci kontaktów w administracji publicznej we Włoszech pod nazwą FORUM PA 2018.

Unikalne cechy

Nie dotyczy

Wyniki

Nie dotyczy

Główne czynniki sukcesu

1. Członków grupy GVRF wybrano na podstawie wysokiego poziomu wiedzy specjalistycznej i wyraźnie stwierdzonych kompetencji. Jest to istotne, ponieważ podczas kontroli instytucja audytowa uwzględniła poziom wiedzy fachowej członków grupy – zob. załącznik 4 pkt C.1.1 wytycznych EGESIF. Członków grupy celowo wybrano w sposób przekrojowy, a jej różnorodność była zaletą, która pomogła włączyć poglądy różnych instytucji do działań w zakresie monitorowania. Dzięki temu strategia zwalczania nadużyć finansowych ma bardziej wyczerpujący charakter.
2. Ponadto grupa GVRF otrzymywała dalsze wsparcie ze strony technicznej podgrupy roboczej o zastrzeżonym składzie, której celem było udostępnianie metodyki, interpretacji ewentualnych wątpliwości/wyjaśnień, jak również tworzenie indywidualnych narzędzi do przeprowadzania oceny. Istnieje tylko jedna grupa GVRF, jednak podjęto decyzję o utworzeniu 3 oddzielnych narzędzi samooceny w ramach programu PON GOV, tak aby każda IP i IZ posiadała własne narzędzie samooceny.
3. Konieczne jest zapewnienie niezbędnej niezależności i obiektywności samooceny. W ramach grupy GVRF każda IZ/IP może wykonywać swoją pracę niezależnie, a także we własnym zakresie przeprowadzać analizy, mapować ryzyko i oceniać ryzyko nadużyć finansowych, które mogą być związane z ich projektami.

Napotkane wyzwania i wyciągnięte wnioski

Grupa GVRF stanęła przed następującymi wyzwaniami:

1. Istnieją ogromne zasoby dokumentów i informacji, które trzeba przetworzyć, aby zapewnić jak najbardziej dokładną samoocenę grupy GVRF. Grupa GVRF współpracowała z działem koordynacji w IZ. Dział ten zajmował się gromadzeniem i dokumentowaniem źródeł informacji podczas procesu oceny ryzyka oraz wspierał proces samooceny (jeden z najbardziej wymagających aspektów tego procesu ze względu na samą liczbę dokumentów, które należy zebrać i przeanalizować).
2. Zadanie polegające na przeprowadzeniu dogłębnej oceny potencjalnego ryzyka nadużyć finansowych w cyklu życia projektu nie jest łatwe. Ocena musi obejmować wybór operacji, realizację projektu, kontrolę, a także płatność i certyfikację wydatków (tzw. mapowanie procesu i ryzyka).
3. Grupa wymagała aktywnego zaangażowania różnych obszarów/struktur/biur/działów

i związanych z nimi pracowników (przykład: Biuro ds. Zamówień Publicznych i Zakupów, Biuro ds. Kadr, Biuro ds. Budżetu, Biuro ds. Płatności, Biuro ds. Przejrzystości Działalności Kierowników i Przeciwdziałania Korupcji).

Potencjał w zakresie możliwości przenoszenia

System samooceny ryzyka nadużyć finansowych (przez „system” rozumiemy zarówno proces/metodykę, jak i narzędzia) można zastosować w innych państwach członkowskich UE, ponieważ czynniki decydujące o sukcesie (skład grupy GVRF, operacyjna organizacja działań, metodyka pracy i stosowane narzędzia) można odtworzyć, wprowadzając odpowiednie zmiany.

Narzędzie **samooceny ryzyka nadużyć finansowych (oraz towarzyszące mu sprawozdanie) można dodatkowo dostosować do szczególnych cech każdego programu**, dzięki czemu jego funkcje oceny i monitorowania będą bardziej ukierunkowane i metodyczne. Na przykład **można by wprowadzić nowe czynniki ryzyka, a co za tym idzie, nowe punkty kontroli/działania ograniczające** ukierunkowane na potencjalne ryzyko nadużyć finansowych, które mogą wystąpić na etapie wyboru, realizacji, kontroli i certyfikacji projektów UE.

Inne państwa członkowskie UE mogą mieć jeden program zarządzany w ramach różnych struktur IZ i IP (np. Hiszpania). W przypadku tych państw zasadne byłoby istnienie jednej grupy GVRF (składającej się z przedstawicieli wszystkich administracji), która miałaby swoje własne narzędzia samooceny (zamiast jednego narzędzia samooceny dla całego programu). Jak wynika z praktyki, w ramach realizacji PON GOV **każda administracja może dostosować narzędzia do swojej specyfiki i w związku z tym pracować w sposób niezależny i obiektywny**.