

Załącznik 6a - Instrukcja wypełniania analizy ryzyka nadużyć finansowych

1. Opis narzędzia samooceny analizy ryzyka nadużyć finansowych

Narzędzie obejmuje cztery kluczowe procesy w ramach trzech sekcji:

- wybór wnioskodawców (arkusz zadaniowy 1 arkusza kalkulacyjnego);
- wdrażanie projektów przez beneficjentów, z naciskiem na udzielanie zamówień publicznych i koszty pracy (arkusz zadaniowy 2);
- certyfikacja wydatków przez Instytucję oraz płatności (arkusz zadaniowy 3).
- zamówienia dokonywane bezpośrednio przez Instytucje (w ramach pomocy technicznej)

Każda z tych czterech sekcji zawierających konkretne rodzaje ryzyka, które zostały ponumerowane (np. SR1, SR2 itd.) poprzedzona jest stroną tytułową, na której wymieniono wszystkie szczególne zagrożenia istotne dla danej sekcji.

Uwaga: zespół dokonujący samooceny wypełnia tylko żółte pola.

OPIS RYZYKA

W celu ujednoczenia zidentyfikowanych czynników ryzyka, główne rodzaje ryzyka zostały wstępnie zdefiniowane w narzędziu. Wszystkie spośród nich powinny zostać poddane ocenie przez zespół. W przypadku identyfikacji innych rodzajów ryzyka, można dodać dodatkowe wiersze do poszczególnych arkuszy.

Kompletny opis ryzyka znajduje się na stronie tytułowej (w odniesieniu do sekcji 2 i 4) lub w częściach dotyczących poszczególnych rodzajów ryzyka (sekcje 1 i 3).

Tytuł kolumny	Wytyczne
Numer referencyjny ryzyka	Unikalne oznaczenie ryzyka. Litery odnoszą się do sekcji, w których zidentyfikowano ryzyko (SR = Wybór beneficjentów, IR = Wdrażanie i monitorowanie, CR = Certyfikacja i płatności oraz PR = zamówienia publiczne Instytucji), natomiast numer jest następnym w kolejności oznaczeniem służącym identyfikacji. To pole należy wypełnić tylko w odniesieniu do nowych, dodanych rodzajów ryzyka.
Nazwa ryzyka	Określa nazwę zidentyfikowanego czynnika ryzyka. To pole należy wypełnić tylko w odniesieniu do nowych, dodanych rodzajów ryzyka.
Opis ryzyka	Opis zidentyfikowanego czynnika ryzyka. To pole należy wypełnić tylko w odniesieniu do nowych, dodanych rodzajów ryzyka.

<p>Kto jest zaangażowany w ryzyko?</p>	<p>Szczegóły dotyczące podmiotów, w których znajdują się osoby lub podmioty mogące uczestniczyć w nadużyciach, np. Instytucja Zarządzająca, Instytucje Pośredniczące, Instytucje Wdrażające, Instytucja Certyfikująca, beneficjenci czy też osoby trzecie.</p> <p>To pole należy wypełnić tylko w odniesieniu do nowych, dodanych rodzajów ryzyka.</p>
<p>Czy ryzyko ma charakter wewnętrzny (w ramach Instytucji), zewnętrzny, czy jest rezultatem zmywy?</p>	<p>Szczegóły dotyczące tego, czy nadużycie ma charakter wewnętrzny (ma miejsce wyłącznie w Instytucji), zewnętrzny (wyłącznie w jednej z podmiotów zewnętrznych w stosunku do Instytucji), czy też jest wynikiem zmywy (z udziałem jednego lub kilku podmiotów).</p> <p>To pole należy wypełnić tylko w odniesieniu do nowych, dodanych rodzajów ryzyka.</p>

2. Kluczowe kroki w procesie samooceny

2.1. Ryzyko brutto

Ryzyko brutto oznacza poziom ryzyka **przed uwzględnieniem** wpływu **istniejących lub planowanych** do wdrożenia mechanizmów kontrolnych. Kwantyfikacja ryzyka polega na obliczeniu ilorazu „**prawdopodobieństwa**” ryzyka (jak prawdopodobne jest wystąpienie zdarzenia) i „**wpływu**” ryzyka (jakie konsekwencje finansowe i niefinansowe będzie miało zdarzenie). W celu zapewnienia spójności oceny, przy określaniu prawdopodobieństwa ustalono 7 letni **horyzont czasowy (zgodny z okresem programowania)**. Zatem przy określaniu prawdopodobieństwa ryzyka w perspektywie 2014-2020 należy w pierwszych latach wdrażania kierować się doświadczeniami z perspektywy finansowej 2007-2013.

2.1.1. Metoda szacowania wartości wpływu ryzyka w analizie ryzyka nadużyć finansowych

Wytyczne KE, pn. „Ocena ryzyka nadużyć finansowych i proporcjonalne środki zwalczania nadużyć”, określają skalę ocen wpływu ryzyka która zawiera niejednoznaczny opis:

	Reputacja	Cele
1	Ograniczony wpływ	Dodatkowa praca powodująca opóźnienie innych procesów
2	Niewielki wpływ	Opóźnienie w realizacji celu operacyjnego
3	Duży wpływ, wynikający np. ze szczególnie poważnego charakteru nadużycia lub z zaangażowania beneficjentów	Zagrożenie dla celu operacyjnego lub opóźnienie realizacji celu strategicznego

4	Formalne dochodzenie prowadzone przez zainteresowane strony, np. Parlament i/lub negatywne reakcje mediów	Zagrożenie dla osiągnięcia celu strategicznego
---	---	--

W związku z powyższym, w celu standaryzacji podejścia do oceny wpływu ryzyka przez Instytucje w systemie przyjęto jednolite zasady mające na celu konkretyzację ww. ocen podczas przyporządkowania ich do konkretnych czynników ryzyka.

a) W zakresie obszaru „wyboru wnioskodawców przez Instytucje”

Ze względu na fakt, że wpływ wystąpienia nadużycia finansowego na etapie wyboru wniosku o przyznanie dofinansowania, jest bardzo wysoki i dotyczy całych projektów, uznano, że wszystkie ryzyka w powyższym obszarze (w przypadku ich wystąpienia) posiadają „duży wpływ” (wartość współczynnika wynosi 3).

Kwestią podwyższającą wpływ potencjalnego ryzyka względem pozostałych obszarów jest to, że jedną ze stron biorących udział w wystąpieniu nadużycia finansowego może być instytucja zaangażowana we wdrażanie PO liŚ, która kwalifikuje konkretny projekt do dofinansowania.

Dodatkowo mając na uwadze, że po wyborze do dofinansowania, projekt będzie na kolejnych etapach jego realizacji podlegać dodatkowym działaniom kontrolnym, w ramach których będzie możliwość wdrożenia odpowiednich środków naprawczych, nie ma konieczności określania wpływu ryzyka brutto na obecnym etapie na najwyższym poziomie.

b) W zakresie obszaru „realizacja i weryfikacja”

Identyfikowane na danym etapie realizacji projektu ryzyka, mają stosunkowo niewielki wpływ na zagrożenie celu strategicznego dla całego programu (zazwyczaj dotyczą tylko niektórych elementów projektów takich jak: konkretny kontrakt lub umowa). Należy zauważyć, że w dane ryzyko, zaangażowanie instytucji realizujących program jest znikome. Potencjalnymi „sprawcami” nadużycia są: beneficjenci, wykonawcy, podwykonawcy oraz inne osoby trzecie. W związku z powyższym, przyjęto że każde ryzyko w powyższym obszarze będzie miało wpływ w wysokości 2 (niewielki wpływ).

c) W zakresie obszaru „certyfikacja i płatności”

Z uwagi na fakt, iż jest to jeden z kluczowych procesów w ramach wdrażania programu, a ewentualne nadużycia w tym obszarze narażają bezpośrednio budżet UE i budżet krajowy na bezpośrednie straty, wskazano wpływ ryzyka na najwyższym poziomie (tj. w wysokości 4 - zagrożenie dla osiągnięcia celu strategicznego). Tak wysoką ocenę w skali uzasadnia fakt, że w wystąpieniu nadużycia finansowego, co do zasady, mogą być zaangażowane instytucje będące w systemie realizacji programu.

d) W zakresie obszaru „udzielanie zamówień” (dotyczy zamówień udzielanych przez instytucje, np. w zakresie pomocy technicznej)

Ze względu na zaangażowanie w ewentualne nadużycie instytucji z systemu realizacji programu jak również oddziaływaniem na reputację instytucji, wpływ ryzyka określono jako duży (na poziomie 3).

Instytucje w systemie realizacji PO liŚ, kierując się swoją opinią lub doświadczeniem mogą dla poszczególnych czynników ryzyka wskazanych w ramach powyższych obszarów wskazać wyższy lub niższy poziom wpływu ryzyka. W takim wypadku należy stosownie uzasadnić zmiany poziomu wpływu ryzyka.

2.1.2. Metoda szacowania wartości prawdopodobieństwa ryzyka w analizie ryzyka nadużyć finansowych

W celu oszacowania właściwej wartości prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka nadużyć finansowych w poszczególnych obszarach, zgodnie z Wytycznymi KE, należy przeprowadzić dodatkową analizę poszczególnych, zidentyfikowanych już, nadużyć finansowych. Z uwagi na to, że w obecnie obowiązujących Wytycznych KE, do oceny ryzyka nadużyć finansowych zaleca się szacowanie prawdopodobieństwa ryzyka w perspektywie siedmioletniej, w analizie należy uwzględnić także informacje o toczących się postępowaniach organów ścigania oraz UOKiK z perspektywie finansowej 2007-2013.

Na podstawie powyższego zestawienia, należy przyporządkować ilość podejrzeń nadużyć finansowych związanych z poszczególnymi ryzykami, do skali prawdopodobieństwa wskazanej w Wytycznych KE. W celu jednolitego podejścia przez wszystkie instytucje w systemie realizacji PO liŚ, zaleca się przyjęcie dla poszczególnych sektorów poniższego sposobu określania prawdopodobieństwa ryzyka:

Prawdopodobieństwo ryzyka (BRUTTO)	Zespół powinien wybrać z menu rozwijanego ocenę prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka, od 1 do 4, w oparciu o prawdopodobieństwo, że ryzyko wystąpi w siedmioletnim okresie programowania, zgodnie z następującymi kryteriami:	
	Liczba zidentyfikowanych przypadków	Ocena prawdopodobieństwa ryzyka w analizie
	1 i mniej	Prawie nigdy nie wystąpi (1)
	2	Wystąpi rzadko (2)
	3-4	Wystąpi czasami (3)
	5 i więcej	Wystąpi często (4)

W przypadku sporządzania analizy ryzyka dla całego programu przyjmuje się poniższy sposób określania prawdopodobieństwa ryzyka:

Ilość zidentyfikowanych postępowań	Ocena prawdopodobieństwa ryzyka w analizie
1 i mniej	Prawie nigdy nie wystąpi (1)
2-4	Wystąpi rzadko (2)
5-8	Wystąpi czasami (3)
8 i powyżej	Wystąpi często (4)

W celu właściwego przyporządkowania ilości podejrzeń nadużyć finansowych związanych z poszczególnymi ryzykami należy starać się przyporządkowywać zidentyfikowane uprzednio postępowania odpowiednich instytucji i organów do już zdefiniowanych ryzyk (o ile jest to tylko możliwe). Zabieg ten ma na celu uniknięcie „sztucznego” zaniżania prawdopodobieństwa ryzyka.

Jednocześnie, instytucje w systemie kierując się swoją opinią i doświadczeniem mogą dla poszczególnych czynników ryzyka wskazać wyższy lub niższy poziom prawdopodobieństwa wystąpienia danego ryzyka. W takim wypadku należy stosownie uzasadnić zmianę poziomu prawdopodobieństwa ryzyka.

2.1.3. Szacowanie ryzyka brutto

Jak już wcześniej wspomniano, ryzyko brutto jest to iloczyn prawdopodobieństwa wystąpienia danego ryzyka oraz jego wpływu.

Wyniki w komórce „**Łączny wynik ryzyka (BRUTTO)**”, wyliczane są w sposób automatyczny na podstawie danych z części „Wpływ ryzyka” i „Prawdopodobieństwo ryzyka”.

Klasyfikacja akceptowalności ryzyka została opisana w rozdziale 2.6 niniejszego dokumentu.

2.2. Bieżące kontrole służące łagodzeniu ryzyka

W narzędziu analizy ryzyka nadużyć finansowych wstępnie zdefiniowano pewną liczbę istniejących w ramach PO liŚ mechanizmów kontrolnych o charakterze prewencyjnym.

Wskazane mechanizmy mogą zostać usunięte (poprzez przekreślenie odpowiednich wierszy) przez zespół oceniający, jeżeli nie są realizowane przez instytucję. Powyższe działanie wymaga stosownego uzasadnienia w kolumnie „Czy mechanizm jest realizowany?”

Ponadto, można także dodać wiersze jeśli realizowane są dodatkowe mechanizmy kontrolne mające na celu przeciwdziałanie zidentyfikowanym rodzajom ryzyka.

Może się zdarzyć, że mechanizm odnoszący się do jednego ryzyka jest również skuteczny w stosunku do innych czynników ryzyka. W takich przypadkach kontrole można powielać.

Tytuł kolumny	Wytyczne
Numer referencyjny mechanizmu kontrolnego	Unikalne oznaczenie mechanizmu kontrolnego. Numery zostały przydzielone kolejno do każdego ryzyka, np. mechanizmy dotyczące ryzyka SR1 rozpoczynają się od SC 1.1, mechanizmy dotyczące ryzyka IR2 rozpoczynają się od IC 2.1. To pole należy wypełnić tylko w odniesieniu do nowych, dodanych mechanizmów.
Opis mechanizmu kontrolnego	To pole należy wypełnić tylko w odniesieniu do nowych, dodanych mechanizmów.
Czy istnieją dowody na funkcjonowanie mechanizmu?	Zespół oceniający ryzyko powinien wybrać z menu rozwijanego „tak” lub „nie” w odniesieniu do istnienia dowodów na udokumentowanie funkcjonowania mechanizmu kontrolnego (np. Listy sprawdzające, oświadczenia).

<p>Czy mechanizm jest kontrolowany?</p>	<p>Zespół oceniający ryzyko powinien wybrać z menu rozwijanego „tak” lub „nie” w odniesieniu do regularnego weryfikacji mechanizmu kontrolnego. Weryfikacja może przebiegać w ramach audytu wewnętrznego lub zewnętrznego, kontroli systemowej lub jakiegokolwiek innego systemu monitoringu.</p>
<p>Jaka jest skuteczność mechanizmu kontrolnego?</p>	<p>Zespół oceniający ryzyko powinien wypowiedzieć się na temat skuteczności mechanizmu w łagodzeniu zidentyfikowanego ryzyka (wysoka, średnia lub niska).</p> <p>Jeśli nie ma dowodów na funkcjonowanie mechanizmu kontrolnego, lub jeśli nie są one weryfikowane (np. brak zasady dwóch par oczu), ocena skuteczności powinna być niska (z wyjątkiem sytuacji gdy brak weryfikacji i śladu audytowego wynika ze specyfiki narzędzi kontrolnego). Przyjmuje się, że jeśli nie ma dowodów na przeprowadzenie kontroli, nie można jej weryfikować.</p>
<p>Na podstawie jakich regulacji umocowany jest mechanizm kontrolny?</p>	<p>Należy wskazać wszelkiego typu akty prawne, wytyczne lub dokumenty, na podstawie których realizowany jest dany mechanizm kontrolny.</p>
<p>Ślad audytowy pozostający po działaniu.</p>	<p>Wymienić sposób udokumentowania działania mechanizmu kontrolnego (np. lista sprawdzająca, oświadczenie, notatka)</p>
<p>Wpływ połączonych mechanizmów kontrolnych na WPŁYW ryzyka z uwzględnieniem poziomu zaufania.</p>	<p>Zespół oceniający ryzyko powinien wybrać z menu rozwijanego ocenę od -1 do -4 w celu wskazania w jakim stopniu, zdaniem członków zespołu, przeprowadzanie na bieżąco kontrole zredukowały wpływ ryzyka. Mechanizmy kontrolne wykrywające nadużycia zmniejszają wpływ nadużyć, ponieważ dowodzą funkcjonowania wewnętrznych mechanizmów kontroli.</p>
<p>Wpływ połączonych mechanizmów kontrolnych na PRAWDOPODOBIEŃSTWO ryzyka z uwzględnieniem poziomu zaufania.</p>	<p>Zespół oceniający ryzyko powinien wybrać z menu rozwijanego ocenę od -1 do -4 w celu wskazania w jakim stopniu, zdaniem członków zespołu, prawdopodobieństwo ryzyka zmniejszyło się dzięki prowadzonym mechanizmom kontrolnym. Kontrole wykrywające nadużycia tylko pośrednio zmniejszają prawdopodobieństwo wystąpienia nadużyć.</p>

2.3. Ryzyko netto

Ryzyko netto odnosi się do poziomu ryzyka **po uwzględnieniu** wpływu **istniejących** mechanizmów kontrolnych i ich skuteczności, a zatem do obecnej sytuacji.

Zarówno wpływ jak i prawdopodobieństwo ryzyka nigdy nie może zostać zredukowane poniżej 1. W związku z powyższym, w przypadku uzyskania wartości 0 lub wartości ujemnej, w polach „Wpływ ryzyka (NETTO)” lub „Prawdopodobieństwo ryzyka (NETTO)” należy wpisać wartość 1, odpowiadającą ryzyku akceptowalnemu.

Tytuł kolumny	Wytyczne
Wpływ ryzyka (NETTO)	Wynik w tej komórce zostanie automatycznie obliczony po odjęciu wpływu istniejących kontroli łagodzących ryzyko od wpływu ryzyka brutto. Należy zweryfikować racjonalność oceny. W przypadku wartości mniejszych niż 1, należy wpisać 1.
Prawdopodobieństwo ryzyka (NETTO)	Wynik w tej komórce zostanie automatycznie obliczony po odjęciu wpływu istniejących kontroli łagodzących ryzyko od prawdopodobieństwa ryzyka brutto. Należy zweryfikować racjonalność oceny. W przypadku wartości mniejszych niż 1, należy wpisać 1.
Łączny wynik ryzyka (NETTO)	Wynik w tej komórce zostaje obliczony automatycznie na podstawie danych z części Wpływ ryzyka (NETTO) i Prawdopodobieństwo ryzyka (NETTO).

Klasyfikacja akceptowalności ryzyka została opisana w rozdziale 2.6 niniejszego dokumentu.

2.4. Plan działania w zakresie wprowadzenia skutecznych i proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych

Przedmiotowa część zawiera opis planowanych mechanizmów kontrolnych lub innych skutecznych i proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych, które dotychczas nie funkcjonowały w systemie realizacji PO IiŚ.

Zalecane mechanizmy kontrolne opisane zostały m.in. w *Wytycznych w zakresie postępowania z podejrzeniami nadużyć finansowych w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014 - 2020*.

Tytuł kolumny	Wytyczne
Planowane dodatkowe mechanizmy kontrolne	Ta część powinna zawierać pełen opis planowanych mechanizmów kontrolnych/ skutecznych i proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych.
Jednostka odpowiedzialna	W tej części należy podać jednostkę (wydział, departament, instytucję) odpowiedzialną za wprowadzenie każdego planowanego mechanizmu kontrolnego. Jednostka ta powinna wyrazić zgodę na przyjęcie odpowiedzialności za

	mechanizm kontrolny i czuwać nad jego wprowadzeniem i skutecznym funkcjonowaniem.
Termin wdrożenia	Należy podać planowany ostateczny termin wdrożenia nowego mechanizmu. Odpowiedzialna jednostka powinna wyrazić zgodę na ten termin i zadbać o wdrożenie nowego mechanizmu kontrolnego przed upływem tej daty.
Wpływ (łącznie) planowanych, dodatkowych mechanizmów kontrolnych na WPŁYW ryzyka NETTO	Zespół oceniający ryzyko powinien wybrać z menu rozwijanego ocenę od -1 do -4 wskazującą w jakim stopniu, zdaniem członków zespołu, wprowadzenie planowanych mechanizmów kontrolnych zredukuje wpływ ryzyka.
Wpływ (łącznie) planowanych, dodatkowych kontroli na PRAWDOPODOBIEŃSTWO ryzyka NETTO	Zespół oceniający ryzyko powinien wybrać z menu rozwijanego ocenę od -1 do -4 wskazującą w jakim stopniu, zdaniem członków zespołu, przeprowadzanie planowanych kontroli zredukuje prawdopodobieństwo ryzyka

2.5. Ryzyko docelowe

Ryzyko docelowe odnosi się do poziomu ryzyka **po uwzględnieniu** wpływu **istniejących i planowanych** mechanizmów kontrolnych.

Tytuł kolumny	Wytyczne
Wpływ ryzyka (DOCELOWEGO)	Wynik w tej komórce zostanie automatycznie obliczony po odjęciu wpływu planowanych do wdrożenia mechanizmów kontrolnych łagodzących ryzyko od wpływu ryzyka netto po uwzględnieniu już istniejących mechanizmów kontrolnych.
Prawdopodobieństwo ryzyka (DOCELOWEGO)	Wynik w tej komórce zostanie automatycznie obliczony po odjęciu wpływu planowanych do wdrożenia mechanizmów kontrolnych łagodzących ryzyko od prawdopodobieństwa ryzyka netto po uwzględnieniu już istniejących mechanizmów kontrolnych.
Łączny wynik ryzyka (DOCELOWEGO)	Wynik w tej komórce zostaje obliczony automatycznie na podstawie danych z części Wpływ ryzyka (docelowego) i Prawdopodobieństwo ryzyka (docelowego).

Zarówno wpływ jak i prawdopodobieństwo ryzyka docelowego nigdy nie może zostać zredukowane do 0 lub niżej. W przypadku bardzo skutecznych mechanizmów, które obniżą poziom prawdopodobieństwa lub wpływu ryzyka poniżej 1, należy przyjąć, że łączny wynik ryzyka docelowego jest na poziomie 1 (ryzyko akceptowalne).

Klasyfikacja akceptowalności ryzyka została opisana w rozdziale 2.6 niniejszego dokumentu.

2.6. Klasyfikacja poszczególnych ryzyk

Zgodnie z Wytycznymi KE, klasyfikacja poszczególnych czynników ryzyka oparta jest na łącznej liczbie punktów. Odpowiednimi kolorami oznaczono kategorię akceptowalności ryzyka, gdzie:

- kolor zielony oznacza ryzyko tolerowalne (1-3),
- kolor pomarańczowy oznacza ryzyko istotne (4 – 6),
- kolor czerwony oznacza ryzyko krytyczne (8 – 16).

		Prawdopodobieństwo			
		1	2	3	4
Wpływ	1	1	2	3	4
	2	2	4	6	8
	3	3	6	9	12
	4	4	8	12	16