

Όνομα της
πρακτικής:

**Ομάδα
αξιολόγησης του
κινδύνου απάτης
(Gruppo di
Valutazione del
Rischio Frode –
GVRF-group) και
εργαλείο
αυτοαξιολόγησης**

Χώρα:
Ιταλία

Κατηγορία της
πρακτικής:

- Συστήματα και εργαλεία



Στοιχεία επικοινωνίας:

- Διαχειριστική Αρχή του Εθνικού Επιχειρησιακού Προγράμματος PON GOV
- [Ιστότοπος](#)
- [Ιστότοπος](#)
- Διευθυντής: Riccardo Monaco· Μονάδα 5 - Autorità di gestione dei programmi operativi nazionali relativi al rafforzamento della capacità amministrativa e alla assistenza tecnica (Διαχειριστική αρχή των εθνικών επιχειρησιακών προγραμμάτων που αφορούν ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας και τεχνική βοήθεια)
- [Email](#)
- [Email](#)
- [Email](#)
- Τηλ.: +39 06 96517742

Κίνδυνοι απάτης που καταπολεμώνται

- Σύγκρουση συμφερόντων
- Αποφυγή ή χειραγώγηση των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων
- Διπλή χρηματοδότηση
- Αθέμιτη σύμπραξη
- Χειραγώγηση του κόστους του έργου

Πλαίσιο και στόχος/-οι

Αρμόδια για τη διαχείριση του εθνικού ιταλικού επιχειρησιακού προγράμματος «Διακυβέρνηση και θεσμική ικανότητα» (PON GOV) είναι ο ιταλικός Οργανισμός Εδαφικής Συνοχής μαζί με δύο ενδιάμεσους φορείς (ΕΦ): τη Διεύθυνση Δημόσιας Υπηρεσίας που λειτουργεί στο πλαίσιο της προεδρίας του υπουργικού συμβουλίου και του Υπουργείου Δικαιοσύνης. Η Ελεγκτική Αρχή είναι το Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών ενώ τον ρόλο της Αρχής Πιστοποίησης έχει αναλάβει ειδική διεύθυνση του ιταλικού Οργανισμού Εδαφικής Συνοχής. Το πρόγραμμα PON GOV διαθέτει προϋπολογισμό 805 εκατ. ευρώ για την περίοδο από το 2014 έως το 2020 και στηρίζει την ανάπτυξη ικανοτήτων και καινοτομίας όλων των δημόσιων διοικήσεων. Το 80 % των πόρων προορίζεται για τις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες (Βασιλικάτα, Καλαβρία, Καμπανία, Απουλία και Σικελία).

Το 2017 ο ιταλικός Οργανισμός Εδαφικής Συνοχής συγκρότησε μια ομάδα αξιολόγησης του κινδύνου απάτης (Gruppo di Valutazione del Rischio Frode – GVRF-group) εντός του προγράμματος PON GOV με σκοπό την ελαχιστοποίηση του κινδύνου δόλιας συμπεριφοράς, τη συνεχή αξιολόγηση των δυνητικών κινδύνων απάτης και τη λήψη των κατάλληλων προληπτικών και διορθωτικών μέτρων¹.

Οι εργασίες της ομάδας GVRF όσον αφορά το **εργαλείο αυτοαξιολόγησης κινδύνου απάτης**

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

βασίστηκαν στο σημείωμα οδηγιών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής EGESIF αριθ.14-0021-00 που δημοσιεύτηκε στις 16/06/2014². Το εργαλείο αυτοαξιολόγησης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής καλύπτει την πιθανότητα και τον αντίκτυπο συγκεκριμένων και ευρέως αναγνωρισμένων κινδύνων απάτης που αφορούν ειδικότερα βασικές διεργασίες όπως είναι:

- η επιλογή των υποψηφίων·
- η υλοποίηση των έργων από τους δικαιούχους, με επικέντρωση στις δημόσιες συμβάσεις και το κόστος εργατικού δυναμικού·
- η πιστοποίηση των δαπανών από τη διαχειριστική αρχή (ΔΑ) και οι πληρωμές·
- η επιλογή των έργων τεχνικής βοήθειας άμεσα από τη ΔΑ ή τους ΕΦ.

Η γενική μεθοδολογία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την αξιολόγηση του κινδύνου απάτης ακολουθεί 5 κύρια βήματα:

1. Ποσοτικός προσδιορισμός του μεικτού κινδύνου

Ο μεικτός κίνδυνος αναφέρεται στο επίπεδο κινδύνου **πολύ προτού** εξεταστεί το **αποτέλεσμα των υφιστάμενων ή προβλεπόμενων ελέγχων**. Ο ποσοτικός προσδιορισμός του κινδύνου **εκτιμάται με βάση την πιθανότητα και τον αντίκτυπο**· πόσο πιθανό είναι να συμβεί ο κίνδυνος και ποιες συνέπειες θα έχει, από οικονομική και μη οικονομική άποψη; **Για να τυποποιηθεί η αξιολόγηση**, πρέπει να καθορίζεται χρονικός ορίζοντας **επτά ετών (διάρκεια της περιόδου προγραμματισμού)** κατά τον προσδιορισμό της **πιθανής αλληλουχίας συμβάντων που θα μπορούσαν να οδηγήσουν στον κίνδυνο**.

2. Αξιολόγηση των ελέγχων μετριασμού που εφαρμόζονται

3. Αξιολόγηση του καθαρού κινδύνου

Ο καθαρός κίνδυνος αναφέρεται στο επίπεδο κινδύνου αφού εξεταστεί ο **αντίκτυπος** των υφιστάμενων ελέγχων και η αποτελεσματικότητά τους, δηλ. της τρέχουσας κατάστασης.

4. Σχέδια δράσης για τη θέση σε εφαρμογή αποτελεσματικών και αναλογικών μέτρων καταπολέμησης της απάτης.

5. Ορισμός του στοχευόμενου κινδύνου

Ο στοχευόμενος κίνδυνος αναφέρεται στο επίπεδο κινδύνου αφού εξεταστεί **το αποτέλεσμα τυχόν υφιστάμενων και προβλεπόμενων ελέγχων**. **Πρόκειται για το επίπεδο** κινδύνου που η ΔΑ θεωρεί ανεκτό.

Περιγραφή της πρακτικής

Λαμβάνοντας υπόψη τις κατευθυντήριες γραμμές της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, οι ειδικοί στόχοι της ομάδας GVRF του προγράμματος PON GOV ήταν οι εξής:

- να εγκρίνει **το εργαλείο αυτοαξιολόγησης του κινδύνου απάτης** με στόχο τη μείωση του κινδύνου απάτης για κάθε ΔΑ και ΕΦ·
- **να συγκεντρώσει τις πηγές πληροφοριών** που απαιτούνται για τη διενέργεια της αξιολόγησης και να ζητήσει πρόσθετες πληροφορίες απ' όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη. Κατά τη διάρκεια αυτής της φάσης, η ομάδα εξετάζει επίσης προσεκτικά το περιεχόμενο του τριετούς σχεδίου καταπολέμησης της διαφθοράς που συνέταξε η ιταλική Εθνική Αρχή Καταπολέμησης της Διαφθοράς (ANAC), συμβουλευεται βάσεις δεδομένων για την απάτη (όπως SIAF/PIAF, ARACHNE) και διεξάγει συνεντεύξεις με βασικούς αξιωματούχους που συμμετέχουν σε έργα που παρακολουθούν τις εν εξελίξει δραστηριότητες·
- **να διενεργήσει την πρώτη αξιολόγηση** των δυνητικών κινδύνων απάτης με τον καθορισμό των

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

αρχών εντός έξι μηνών κατ' ανώτατο όριο και προτού η ΔΑ ή οι ΕΦ του προγράμματος προβούν στην επιλογή δικαιούχων·

- να **εντοπίζει τυχόν νέους (διαπιστωθέντες ή δυνητικούς) κινδύνους** αναλύοντας πληθώρα περιπτώσιολογικών μελετών ύποπτων ή εξακριβωμένων περιπτώσεων απάτης·
- να εγκρίνει **αξιολογήσεις και τυχόν δράσεις ανάπτυξης ικανοτήτων**, εφόσον απαιτείται, ως διορθωτικά μέτρα μετριασμού·
- να παρακολουθεί τα **σχέδια δράσης** για τη βελτίωση των πρωτοβάθμιων ελέγχων·
- να επανεξετάζει περιοδικά την **αξιολόγηση του κινδύνου απάτης**, ανάλογα με τα επίπεδα κινδύνου και τις περιπτώσεις απάτης.

Η ΔΑ, καθώς και η ΑΠ και ο ΕΦ, συμμετέχουν στην ομάδα GVRF. Η ομάδα αποτελείται από:

- έξι εκπροσώπους του Οργανισμού Εδαφικής Συνοχής (τον διευθυντή του γραφείου που είναι αρμόδιο για τη διαχείριση της ανάπτυξης διοικητικών ικανοτήτων και των προγραμμάτων τεχνικής βοήθειας, τον διευθυντή της μονάδας συντονισμού και εκτέλεσης πρωτοβάθμιων ελέγχων, τον αξιωματούχο του Οργανισμού που είναι υπεύθυνος για την πρόληψη της διαφθοράς και τη διαφάνεια, τον διευθυντή του γραφείου συντονισμού της πιστοποίησης και παρακολούθησης των δαπανών, τον διευθυντή οργάνωσης, προϋπολογισμού και ανθρώπινων πόρων και τον διευθυντή της μονάδας υπηρεσιών πληροφοριών και αγορών)·
- δύο εκπροσώπους του Τμήματος Δημόσιων Υπηρεσιών της Προεδρίας του Υπουργικού Συμβουλίου·
- δύο εκπροσώπους του Υπουργείου Δικαιοσύνης.

Όταν οι ελεγκτικές αρχές ελέγχουν την ολοκληρωμένη αξιολόγηση κινδύνου, δεν αναλαμβάνουν άμεσο ρόλο στη λήψη αποφάσεων σχετικά με το επίπεδο έκθεσης σε κίνδυνο, αλλά συμμετέχουν στη διεργασία αξιολόγησης με συμβουλευτικό ρόλο ή ως παρατηρητές.

Η μεθοδολογική προσέγγιση της διεργασίας πραγματοποιήθηκε με την ακόλουθη σειρά:

1. Η μονάδα συντονισμού συγκέντρωσε πληροφορίες και τεκμηρίωση γενικού ενδιαφέροντος για θέματα καταπολέμησης της απάτης και τις διαβίβασε στην ομάδα GVRF και στη ΔΑ. Στη συνέχεια, η ΔΑ αξιολόγησε την ανάγκη για «προληπτικές» ενέργειες και περαιτέρω διάδοση γνώσεων και πληροφοριών (για παράδειγμα, διάδοση πληροφοριών στους υπαλλήλους, δημιουργία ενοτήτων εσωτερικής επιμόρφωσης κ.λπ.).
2. Τέθηκε σε εφαρμογή συνεχής παρακολούθηση του συστήματος καταπολέμησης της απάτης. Το βήμα αυτό περιλάμβανε τη συνεχή παρακολούθηση των κινδύνων και τους ελέγχους/μέτρα που εφαρμόστηκαν για τον μετριασμό των κινδύνων (επαλήθευση της «στενότητας» του μέσου ή της πραγματικής ύπαρξης/διατήρησης των ειδικών επιμέρους τομέων κινδύνου και κάθε σημείου/μέτρου ελέγχου που περιόριζε τον κίνδυνο που είχε προσδιοριστεί προηγουμένως, καθώς και την υλοποίηση τυχόν σχεδίων δράσης).
3. Η μονάδα συντονισμού προχώρησε στον εντοπισμό, τη συλλογή και την ανάλυση περιπτώσεων απάτης στο πλαίσιο του προγράμματος PON GOV. Περιλάμβανε περιπτώσεις απάτης για τις οποίες υπήρχε υποψία και/ή είχαν επαληθευτεί, καθώς και τυχόν διαπιστώσεις σχετικά με νέους ή δυνητικούς κινδύνους που εντοπίστηκαν στο πλαίσιο των δραστηριοτήτων εσωτερικού και εξωτερικού ελέγχου (πρωτοβάθμιοι και δευτεροβάθμιοι έλεγχοι – Έλεγχος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής – Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο). Ένα συνοπτικό έγγραφο διαβιβάστηκε σε ετήσια βάση στην ομάδα GVRF για να διευκολυνθεί η αξιολόγηση του συστήματος καταπολέμησης της απάτης και να εντοπιστούν τυχόν βελτιώσεις μέσω σχεδίων δράσης.

Η ομάδα GVRF παρέπεμψε στο περιγραφικό έγγραφο που συνοδεύει το εργαλείο αυτοαξιολόγησης, το οποίο δημοσιεύτηκε αρχικά στο σημείωμα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής EGESIF 14-0021-00, ως «πρόσθετο» στο εργαλείο excel. Στο εν λόγω περιγραφικό έγγραφο παρουσιάζεται:

- η σύνθεση της ομάδας που είναι υπεύθυνη για την αυτοαξιολόγηση του κινδύνου απάτης
- ο τρόπος οργάνωσης των εργασιών της ομάδας
- η εσωτερική διαδικασία και οι δραστηριότητες ανάλυσης και αξιολόγησης
- η μεθοδολογία που χρησιμοποιήθηκε για την αυτοαξιολόγηση
- η συνοπτική επισκόπηση της τεκμηρίωσης και των πηγών πληροφοριών που χρησιμοποιήθηκαν για την αυτοαξιολόγηση
- για κάθε ειδικό κίνδυνο και σχετικό σημείο ελέγχου που παρουσιάζονται στο εργαλείο, συνοπτικοί πίνακες με ένδειξη των πληροφοριών και/ή των στοιχείων τεκμηρίωσης βάσει των οποίων διατυπώθηκαν οι αξιολογήσεις (τα λεγόμενα «επιχειρήματα»)

Σκοπός αυτού του «πρόσθετου» εγγράφου είναι να διευκολύνει την ανάγνωση των αξιολογήσεων (μόνο αριθμητικών στοιχείων) που παρουσιάζονται στο εργαλείο και να επιτρέψει τη σαφή και ακριβή εξέταση των συμπερασμάτων που συνάγονται.

Το σύστημα αυτοαξιολόγησης του κινδύνου απάτης του εργαλείου PON GOV παρουσιάστηκε ως βέλτιστη πρακτική στην κύρια εκδήλωση δικτύωσης της δημόσιας διοίκησης στην Ιταλία, η οποία ονομάζεται FORUM PA 2018.

Μοναδικά χαρακτηριστικά

Άνευ αντικειμένου.

Εκβάσεις και αποτελέσματα

Άνευ αντικειμένου.

Βασικοί παράγοντες επιτυχίας

1. Τα μέλη της ομάδας GVRF επιλέχθηκαν βάσει εμπειρογνωμοσύνης υψηλού επιπέδου και διέθεταν σαφώς αναγνωρισμένες ικανότητες. Αυτό είναι σημαντικό διότι οι έλεγχοι που διενεργούνται από την ΕΑ λαμβάνουν υπόψη το επίπεδο εμπειρογνωμοσύνης των μελών της ομάδας — βλέπε παράρτημα 4 σημείο Γ.1.1 των κατευθυντήριων γραμμών EGESIF. Η σύνθεση είχε σκοπίμως εγκάρσιο χαρακτήρα και η ποικιλομορφία αυτή αποτέλεσε πλεονέκτημα κατά την ενσωμάτωση διαφορετικών θεσμικών απόψεων στις δραστηριότητες παρακολούθησης, καθώς καθιστά τη στρατηγική για την καταπολέμηση της απάτης πιο εξαντλητική.
2. Η ομάδα GVRF υποστηρίχθηκε περαιτέρω από μια τεχνική περιορισμένη υποομάδα εργασίας με στόχο την ανταλλαγή μεθοδολογιών, ερμηνειών πιθανών αμφιβολιών/διευκρινίσεων, καθώς και τη γνωστοποίηση της διεργασίας για την ανάπτυξη ατομικών εργαλείων αξιολόγησης. Μολονότι υπάρχει μόνο μία ομάδα GVRF, αποφασίστηκε η δημιουργία 3 χωριστών εργαλείων αυτοαξιολόγησης στο πλαίσιο του προγράμματος PON GOV, όπου κάθε ΕΦ και ΔΑ διαθέτουν το δικό τους εργαλείο αυτοαξιολόγησης.
3. Είναι σημαντικό να διασφαλιστεί η αναγκαία ανεξαρτησία και αντικειμενικότητα των αυτοαξιολογήσεων. Η ομάδα GVRF επέτρεψε σε κάθε ΔΑ/ΕΦ να εκτελεί το δικό της έργο ανεξάρτητα και να διενεργεί τη δική του εσωτερική ανάλυση, χαρτογράφηση κινδύνων και αξιολόγηση του κινδύνου απάτης που μπορεί να συνδέεται με τα έργα του.

Προκλήσεις που προέκυψαν και διδάγματα που αντλήθηκαν

Η ομάδα GVRF αντιμετώπισε τις ακόλουθες προκλήσεις:

1. Υπάρχει τεράστιος όγκος εγγράφων και πληροφοριών που πρέπει να υποβληθούν σε επεξεργασία προκειμένου να καταστεί η αυτοαξιολόγηση της ομάδας GVRF όσο το δυνατόν ακριβέστερη. Η ομάδα GVRF βασίστηκε σε μια συντονιστική μονάδα της ΔΑ για βοήθεια. Η μονάδα αυτή μερίμνησε για τη συλλογή και την τεκμηρίωση των πηγών πληροφοριών κατά τη διεργασία αξιολόγησης κινδύνου και υποστήριξε τη διεργασία της αυτοαξιολόγησης (μία από τις πιο απαιτητικές πτυχές της διεργασίας, λόγω του μεγάλου αριθμού εγγράφων που έπρεπε να συλλεγούν και να αναλυθούν).
2. Το έργο της διενέργειας ενδεδειγμένης αξιολόγησης των δυνητικών κινδύνων απάτης στον κύκλο ζωής ενός έργου δεν είναι εύκολο. Η αξιολόγηση πρέπει να περιλαμβάνει την επιλογή της πράξης, την υλοποίηση του έργου, τον έλεγχο, καθώς και την πληρωμή και πιστοποίηση των δαπανών (η λεγόμενη χαρτογράφηση της διεργασίας και του κινδύνου).
3. Η ομάδα απαίτησε την ενεργό συμμετοχή διαφόρων τομέων/δομών/γραφείων/τμημάτων και σχετικού προσωπικού (παράδειγμα: Υπηρεσία Διαγωνισμών και αγορών, Γραφείο Προσωπικού, Γραφείο Προϋπολογισμού, Γραφείο Πληρωμών, Διευθυντής Διαφάνειας και Καταπολέμησης της Διαφθοράς).

Δυνατότητες μεταφοράς

Το σύστημα αυτοαξιολόγησης κινδύνου απάτης (αντιλαμβανόμαστε ότι το «σύστημα» σημαίνει τόσο τη διεργασία/μεθοδολογία όσο και τα εργαλεία) μπορεί να μεταφερθεί σε άλλα κράτη μέλη της ΕΕ, διότι οι παράγοντες επιτυχίας (σύνθεση της ομάδας GVRF, επιχειρησιακή οργάνωση των δραστηριοτήτων, μεθοδολογία εργασίας και εργαλεία που χρησιμοποιούνται) μπορούν πράγματι να αναπαραχθούν με τις δέουσες προσαρμογές.

Το εργαλείο αυτοαξιολόγησης κινδύνου απάτης (και η συνοδευτική έκθεση) μπορεί να προσαρμοστεί περαιτέρω στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά κάθε προγράμματος, ώστε οι λειτουργίες αξιολόγησης και παρακολούθησης να είναι πιο στοχευμένες και μεθοδικές. Για παράδειγμα, θα μπορούσαν να εισαχθούν νέοι παράγοντες κινδύνου και, κατά συνέπεια, νέα σημεία ελέγχου/ενέργειες μετριασμού με στόχο δυνητικούς κινδύνους απάτης που θα μπορούσαν να προκύψουν κατά τις φάσεις επιλογής, υλοποίησης, ελέγχου και πιστοποίησης των έργων της ΕΕ.

Άλλες χώρες της ΕΕ μπορεί να διαθέτουν ένα πρόγραμμα το οποίο διαχειρίζονται διαφορετικές δομές των ΔΑ και ΕΦ (όπως η Ισπανία). Για τις χώρες αυτές, θα ήταν λογικό να υπάρχει μια ενιαία ομάδα GVRF (αποτελούμενη από εκπροσώπους κάθε διοίκησης), καθεμία από τις οποίες θα διαθέτει τα δικά της εργαλεία αυτοαξιολόγησης (όχι ένα ενιαίο εργαλείο αυτοαξιολόγησης για ολόκληρο το πρόγραμμα). **Όπως δείχνει η πρακτική PON GOV, κάθε διοίκηση μπορεί να εξατομικεύσει και να προσαρμόσει τα εργαλεία στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της και, ως εκ τούτου, να λειτουργεί με ανεξάρτητο και αντικειμενικό τρόπο.**