

Naziv prakse:

**Skupina za procjenu rizika od prijevvara (skupina GVRF) i alat za samoprocjenu**

Kategorija prakse:

- sustavi i alati



Podaci za kontakt:

- Upravljačko tijelo nacionalnog operativnog programa PON GOV
- [Internetna stranica](#)
- [Internetna stranica](#)
- Direktor: Riccardo Monaco; 5. jedinica – Autorità di gestione dei programmi operativi nazionali relativi al rafforzamento della capacità amministrativa e alla assistenza tecnica
- [E-adresa](#)
- [E-adresa](#)
- [E-adresa](#)
- Telefon: +39 0696517742

Zemlja:

**Italija**

## Suzbijeni rizici od prijevvara

- sukob interesa
- izbjegavanje postupaka javne nabave ili manipulacija njima
- dvostruko financiranje
- tajno dogovaranje
- manipulacija troškovima projekta

## Kontekst i ciljevi

Talijanskim nacionalnim operativnim programom „Kapaciteti uprave i institucija” (PON GOV) upravlja talijanska agencija za teritorijalnu koheziju u suradnji s dvama posredničkim tijelima: Odjelom za javnu službu u okviru predsjedništva Vijeća ministara i Ministarstvom pravosuđa. Tijelo za reviziju je Ministarstvo gospodarstva i financija, a ulogu tijela za ovjeravanje obavlja poseban odjel u okviru talijanske agencije za teritorijalnu koheziju. U okviru programa PON GOV iz proračuna je izdvojeno 805 milijuna EUR u razdoblju od 2014. do 2020. te se njime podupire jačanje kapaciteta i inovacija svih javnih uprava. Ukupno 80 % sredstava namijenjeno je manje razvijenim regijama (Basilicata, Kalabrija, Kampanija, Apulija i Sicilija).

Talijanska agencija za teritorijalnu koheziju osnovala je 2017. skupinu za procjenu rizika od prijevvara (Gruppo di Valutazione del Rischio Frode – skupina GVRF) u okviru programa PON GOV s ciljem smanjenja rizika od prijevarnog ponašanja te kako bi se potencijalni rizik od prijevvara redovno procjenjivao i kako bi se donosile primjerene preventivne i korekcijske mjere<sup>1</sup>.

Skupina GVRF temeljila je svoj rad na alatu za samoprocjenu **rizika od prijevvara** iz smjernica Europske komisije EGESIF n.14-0021-00 objavljenih 16. lipnja 2014.<sup>2</sup> Komisijin alat za samoprocjenu obuhvaća vjerojatnost i učinak konkretnih i uobičajeno prepoznatih rizika od prijevvara koji su posebno važni za ključne postupke kao što su:

- odabir podnositelja zahtjeva
- korisnikova provedba projekata, uz naglasak na javnu nabavu i troškove rada

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

<sup>2</sup> [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance\\_fraud\\_risk\\_assessment.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_fraud_risk_assessment.pdf)

- ovjeravanje troškova koje obavlja upravljačko tijelo i plaćanja
- odabir projekata tehničke pomoći koji izravno obavlja upravljačko tijelo ili posredničko tijelo.

Komisijina opća metodologija za procjenu rizika od prijevара provodi se u pet glavnih koraka:

1. kvantifikacija **bruto rizika**  
Bruto rizik odnosi se na razinu rizika prije razmatranja **učinaka svih postojećih ili planiranih kontrola. Kvantifikacija rizika procjenjuje se prema njegovoj vjerojatnosti i učinku; kolika je vjerojatnost da će se događaj zbiti i** koje će financijske i nefinancijske posljedice imati? **Radi standardizacije procjene potrebno je odrediti razdoblje od sedam godina (trajanje programskog razdoblja) kad se utvrđuje vjerojatni niz događaja koji bi mogao uzrokovati rizik.**
2. procjena **uspostavljenih kontrola za ublažavanje**
3. procjena **neto rizika**  
Neto rizik odnosi se na razinu rizika nakon razmatranja **učinaka** svih postojećih kontrola i njihove djelotvornosti, tj. na situaciju kakva je u danom trenutku.
4. **akcijski planovi** za uspostavu djelotvornih i razmjernih mjera za borbu protiv prijevара
5. definicija **ciljnog rizika**  
Ciljni rizik odnosi se na razinu rizika nakon razmatranja **učinaka svih postojećih i planiranih kontrola. Riječ je o razini rizika** koju upravljačko tijelo smatra podnošljivom.

## Opis prakse

Uzimajući u obzir Komisijine smjernice, posebni ciljevi skupine GVRF u okviru programa PON GOV bili su:

- donošenje alata za **samoprocjenu rizika od prijevара** usmjerenog na smanjenje rizika od prijevара za svako upravljačko tijelo i posredničko tijelo
- **prikupljanje informacija** potrebnih za provedbu evaluacije i zahtijevanje svih dodatnih informacija od svih dionika; tijekom te faze skupina ispituje i sadržaj trogodišnjeg plana borbe protiv korupcije koji uspostavlja talijansko nacionalno tijelo za borbu protiv korupcije (ANAC), pregledava baze podataka s informacijama o prijevarama (kao što su SIAF/PIAF, ARACHNE) i obavlja razgovore s ključnim službenicima uključenima u projekte koji prate trenutačno uspostavljene aktivnosti
- **provedba prve procjene** mogućih rizika od prijevarama imenovanjem nadležnih tijela u roku od šest mjeseci, i to prije nego što upravljačka tijela ili posrednička tijela programa nastave s odabirom korisnika
- **identifikacija novih (utvrđenih ili mogućih) rizika analizom niza studija slučajeva prijevarama na koje se sumnja ili koje su potvrđene**
- odobravanje **procjena i svih aktivnosti jačanja kapaciteta** ako su potrebne kao korektivne mjere za ublažavanje
- praćenje **akcijskih planova** radi unapređenja kontrola prve razine
- periodičko preispitivanje **procjena rizika od prijevarama**, ovisno o razinama rizika i slučajevima prijevarama.

Upravljačko tijelo, tijelo za ovjeravanje i posredničko tijelo sudjeluju u skupini GVRF. Skupina se sastoji od :

- šest predstavnika agencije za teritorijalnu koheziju (direktor ureda nadležnog za upravljanje programima jačanja administrativnih kapaciteta i tehničke pomoći, direktor jedinice za koordinaciju i provedbu provjera prve razine, službenik agencije za sprečavanje korupcije i

transparentnost, direktor ureda za koordinaciju ovjeravanja i praćenje rashoda, direktor jedinice za organizaciju, proračun i ljudske resurse i direktor jedinice za informacijske usluge i nabavu)

- dva predstavnika odjela za javnu službu u okviru predsjedništva Vijeća ministara
- dva predstavnika Ministarstva pravosuđa.

Kada tijela za reviziju revidiraju dovršene procjene rizika, ona ne preuzimaju izravnu ulogu u donošenju odluke o razini izloženosti riziku, već sudjeluju u postupku procjene u savjetodavnoj ulozi ili kao promatrači.

Metodološki pristup postupku odvijao se prema redosljedu navedenom u nastavku:

1. Jedinica za koordinaciju prikupila je informacije i dokumentaciju od općeg interesa o pitanjima povezanim s borbom protiv prijevара i prosljedila ih skupini GVRF i upravljačkom tijelu. Upravljačko tijelo zatim je procijenilo potrebu za „preventivnim” aktivnostima i dalje širilo znanje i informacije (na primjer, dijeljenjem informacija s članovima osoblja, uspostavljanjem internih modula osposobljavanja itd.).
2. Uspostavljeno je stalno praćenje sustava za borbu protiv prijevара. Taj je korak uključivao stalno praćenje rizika i kontrola/mjera koje su uspostavljene radi ublažavanja rizika (provjera „čvrstoće” instrumenta ili stvarnog postojanja/trajanja konkretnog pojedinačnog područja rizika i svake kontrolne točke / mjere kojom se ublažava prethodno identificirani rizik, kao i provedbe svih akcijskih planova).
3. Jedinica za koordinaciju nastavila je s identifikacijom, prikupljanjem i analizom slučajeva prijevара u okviru programa PON GOV. Time su uključeni slučajevi prijevара na koje se sumnjalo i/ili koje su potvrđene, kao i svi nalazi o novim ili mogućim rizicima koji su utvrđeni u okviru aktivnosti interne i vanjske revizije (kontrolе prve razine i druge razine – revizija Europske komisije – Europski revizorski sud). Sažeti dokument svake se godine slao skupini GVRF kako bi se olakšala procjena sustava za borbu protiv prijevара i kako bi se utvrdila sva poboljšanja postignuta akcijskim planovima.

Skupina GVRF smatrala je taj opisni dokument priložen alatu za samoprocjenu, koji je prvotno objavljen u smjernicama Europske komisije EGESIF 14-0021-00, „dodatkom” alatu u Excelu. U tom opisnom dokumentu navodi se sljedeće:

- sastav skupine zadužene za samoprocjenu rizika od prijevара
- način organizacije rada skupine
- interni postupci i aktivnosti na temelju kojih su provedene analiza i procjena
- metodologija upotrijebljena za samoprocjenu
- sažeti pregled dokumentacije i izvora informacija upotrijebljenih za samoprocjenu
- za svaki konkretni rizik i povezanu kontrolnu točku prikazanu u alatu, tablični sažetak s navedenim informacijama i/ili dijelovima dokumenata na temelju kojih su procjene izražene (takozvani „argumenti”).

Svrha tog „dodatnog” dokumenta lakše je čitanje procjena (samo brojčanih) koje se prikazuju u alatu i osiguravanje jasnog i točnog pregleda donesenih zaključaka.

Sustav za samoprocjenu rizika od prijevара alata u okviru programa PON GOV predstavljen je kao najbolja praksa na glavnom događaju za umrežavanje javnih uprava u Italiji pod nazivom FORUM PA 2018.

## **Jedinstvena obilježja**

Nije primjenjivo.

## Ishodi i rezultati

Nije primjenjivo.

## Ključni čimbenici za uspjeh

1. Članovi skupine GVRF odabrani su na temelju stručnosti visoke razine i jasno prepoznatljivih kompetencija. To je važno zato što se u revizijama koje provode tijela za reviziju u obzir uzima razina stručnosti članova skupine (vidjeti Prilog 4. točku C.1.1. smjernica EGESIF). Sastav je namjerno bio transverzalne prirode i ta je raznolikost bila korisna u integraciji različitih institucijskih stajališta u aktivnosti praćenja jer je zbog nje strategija za borbu protiv prijevара sveobuhvatnija.
2. Skupinu GVRF podupirala je i tehnički ograničena radna podskupina čiji je cilj dijeljenje metodologija, tumačenje mogućih sumnji / pojašnjavanje i razvijanje pojedinačnih alata za procjenu. Iako postoji samo jedna skupina GVRF, donesena je odluka da se izrade tri odvojena alata za samoprocjenu u okviru programa PON GOV, tako da svako posredničko tijelo i upravljačko tijelo ima svoj alat za samoprocjenu.
3. Nužno je osigurati potrebnu neovisnost i objektivnost samoprocjena. Skupina GVRF omogućila je svakom upravljačkom tijelu / posredničkom tijelu da svoj rad obavlja neovisno i da provodi interne analize, mapiranje rizika i procjenu rizika od prijevара koji mogu biti povezani s njihovim projektima.

## Zabilježeni izazovi i stečena iskustva

Skupina GVRF suočila se sa sljedećim izazovima:

1. Trebalo je obraditi veliku količinu dokumentacije i informacija kako bi samoprocjena skupine GVRF bila što točnija. Skupina GVRF oslanjala se na potporu jedinice za koordinaciju upravljačkog tijela. Ta je jedinica vodila brigu o prikupljanju i dokumentaciji izvora informacija tijekom postupka procjene rizika i podupirala je postupak samoprocjene (jedan od najzahtjevnijih aspekata postupka zbog samog broja dokumenata koje je trebalo prikupiti i analizirati).
2. Zadaća provedbe temeljite procjene mogućih rizika od prijevара tijekom cijelog projektnog ciklusa nije jednostavna. Procjena mora uključivati odabir operacija, provedbu projekta, kontrolu te plaćanje i ovjeravanje rashoda (takozvano mapiranje postupaka i rizika).
3. Skupini je bila potrebna aktivna uključenost različitih područja, struktura, ureda, odjela i povezanog osoblja (na primjer: ured za natječajne postupke i nabavu, kadrovska služba, ured za upravljanje proračunom, ured za plaćanja, voditelj ureda za transparentnost i borbu protiv korupcije).

## Mogućnost prijenosa

Sustav za samoprocjenu rizika od prijevара (s time da se „sustav” odnosi i na postupak/metodologiju i na alate) može se prenijeti u druge države članice jer se čimbenici za uspjeh (sastav skupine GVRF, operativna organizacija aktivnosti, radna metodologija i upotrijebljeni alati) mogu replicirati uz potrebne prilagodbe.

**Alat za samoprocjenu rizika od prijevара (i popratno izvješće) može se dodatno prilagoditi razlikovnim obilježjima svakog programa** kako bi njegove funkcije procjena i praćenja bile usmjerenije i dosljednije. Na primjer, **mogu se unositi novi čimbenici rizika, a sam im time i nove kontrolne točke / aktivnosti za ublažavanje** usmjerene na moguće rizike od prijevара do kojih može doći u fazi odabira, provedbe, kontrole i ovjeravanja projekata EU-a.

Druge države članice mogu imati jedan program kojim upravljaju različite strukture upravljačkog tijela i posredničkog tijela (kao što je Španjolska). Za te zemlje logično bi bilo imati jednu skupinu GVRF sastavljenu od predstavnika svake uprave koji imaju svoje alate za samoprocjenu, a ne jedan alat za samoprocjenu u okviru čitavog programa. Kako je pokazalo iskustvo u okviru programa PON GOV, **svaka uprava može prilagođavati i usklađivati alate u skladu sa svojim posebnostima i, sam im time,** djelovati na neovisan i objektivna način.