

Наименование на практиката:

Група за оценка на риска от измами (група GVRF) и инструмент за самооценка

Държава:

Италия

Категория на практиката:

- Системи и инструменти



За контакти:

- Управляващ орган на националната оперативна програма PON GOV
- [Уебсайт](#)
- [Уебсайт](#)
- Директор: Riccardo Monaco; Отдел 5 — Autorità di gestione dei programmi operativi nazionali relativi al rafforzamento della capacità amministrativa e alla assistenza tecnica (Управляващ орган на националните оперативни програми, свързани с изграждането на административен капацитет и техническа помощ)
- [Електронна поща](#)
- [Електронна поща](#)
- [Електронна поща](#)
- Тел.: +39 06 96517742

Неутрализиран(и) риск(ове) от измами

- Конфликт на интереси
- Избягване или манипулиране на процедури за възлагане на обществени поръчки
- Двойно финансиране
- Тайни споразумения
- Манипулиране на разходите по проекта

Контекст и цел(и)

Италианската национална оперативна програма „Управление и институционален капацитет“ (PON GOV) се управлява от италианската Агенция за териториално сближаване заедно с две междинни звена (МЗ): Департамента за обществени услуги към председателството на Министерския съвет и Министерството на правосъдието. Одитиращият орган (ОО) е Министерството на икономиката и финансите, докато ролята на Сертифициращ орган (СО) се изпълнява от специален отдел на италианската Агенция за териториално сближаване. По програмата PON GOV беше отпуснат бюджет от 805 милиона евро за периода между 2014 и 2020 г. и се подкрепят изграждането на капацитет и иновациите във всички публични администрации. 80 % от ресурсите са предназначени за по-слабо развитите региони (Базиликата, Калабрия, Кампания, Пулия и Сицилия).

През 2017 г. в италианската Агенция за териториално сближаване беше създадена група за оценка на риска от измами (Gruppo di Valutazione del Rischio Frode — група GVRF) в рамките на програмата PON GOV, като целта е да се сведедо минимум рискът от измамническо поведение, да се оценяват непрекъснато потенциалните рискове от измами и да се приемат адекватни превантивни и корективни действия¹.

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

Работата на групата GVRF се основава на **инструмента за самооценка на риска от измами** съгласно насоките EGESIF n.14-0021-00 на Комисията, публикувани на 16.6.2014 г.². Инструментът за самооценка на ЕК обхваща вероятността и въздействието на специфични и общопризнати рискове от измами от особено значение за ключови процеси като:

- подбор на кандидати;
- изпълнение на проекти от бенефициерите, с акцент върху възлагането на обществени поръчки и разходите за труд;
- сертифициране на разходите от Управляващия орган (УО) и плащания;
- избор на проект за техническа помощ директно от УО или от МЗ.

Общата методика на ЕК за оценка на риска от измами се състои от пет основни стъпки:

1. количествено определяне на **брутния риск**

Брутният риск е нивото на риска преди отчитане на **ефекта на съществуващите или планираните мерки за контрол. Количественото определяне на риска се извършва въз основа на неговата вероятност и въздействие; каква е вероятността събитието да настъпи** и какви ще бъдат последиците от него, от финансова и нефинансова гледна точка? **За да се стандартизира оценката, следва да се определи времеви хоризонт от седем години (продължителността на програмния период)** при определяне на **вероятната последователност на събитията, които биха могли да доведат до риск.**

2. оценка на **въведените мерки за ограничаване на риска**

3. оценка на **нетния риск**

Нетният риск е нивото на риска след отчитане на **въздействието** на всички съществуващи мерки за контрол и тяхната ефективност, т.е. ситуацията, каквато е в момента.

4. **планове за действие** за въвеждане на ефективни и пропорционални мерки за борба с измамите

5. определяне на **целевия риск**

Целевият риск е нивото на риска след отчитане на **ефекта на текущите и планираните мерки за контрол. Това е нивото на риска, което УО смята за допустимо.**

Описание на практиката

Като се имат предвид насоките на ЕК, специфичните цели на групата GVRF на програмата PON GOV са следните:

- да приеме **инструмент за самооценка на риска от измами**, насочен към намаляване на риска от измами за всеки УО и МЗ;
- **да събира източниците на информация**, необходими за извършване на оценката, и да изисква всякаква допълнителна информация от всички заинтересовани страни. По време на тази фаза групата също така проучва внимателно съдържанието на тригодишния план за борба с корупцията, изготвен от Италианския национален орган за борба с корупцията (ANAC), прави справки в бази данни с информация за измами (като SIAF/PIAF, ARACHNE) и провежда интервюта с участващи в проекти ключови служители, които наблюдават текущите дейности;
- **да извършва първата оценка** на потенциалните рискове от измама чрез определяне на органи в рамките на максимум шест месеца и преди УО или МЗ на програмата да пристъпят към избора на бенефициерите;

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

- да идентифицира всички нови (установени или потенциални) рискове чрез анализ на множество проучвания на случаи на предполагаеми или потвърдени измами;
- да одобрява **оценки и евентуални действия за изграждане на капацитет**, ако са необходими като корективни и ограничаващи риска мерки;
- да наблюдава **планове за действие** с цел усъвършенстване на проверките на първо ниво;
- да преглежда периодично **оценката на риска от измами** в зависимост от нивата на риска и случаите на измами.

УО, както и СО и МЗ, участват в групата GVRF. Групата се състои от::

- шестима представители на Агенцията за териториално сближаване (директора на службата, отговаряща за управлението на програми за изграждане на административен капацитет и за техническа помощ, директора на звеното за координиране и изпълнение на проверки на първо ниво, служителя на Агенцията, който отговаря за предотвратяване на корупцията и прозрачност, директора на службата за координиране на сертифицирането и наблюдението на разходите, директора на звеното за организация, бюджет и човешки ресурси и директора на звеното за информационни услуги и снабдяване);
- двама представители на Департамента за обществени услуги към председателството на Министерския съвет;
- двама представители на Министерството на правосъдието.

Когато органите на ОО одитират извършената оценка на риска, те не играят пряка роля при вземането на решение за нивото на експозиция на риск, а участват в процеса на оценяване в консултативна роля или като наблюдатели.

Методологичният подход към процеса беше разгърнат в следната последователност:

1. Координационното звено събра информация и документация от общ интерес по въпросите на борбата с измамите и ги изпрати на групата GVRF и на УО. След това УО оцени необходимостта от „превантивни“ действия и разпространи допълнително знания и информация (например разпространение на информация сред служителите, създаване на вътрешни модули за обучение и т.н.).
2. Беше въведено постоянно наблюдение на системата за борба с измамите. Тази стъпка включваше непрекъснато наблюдение на рисковете и проверките/мерките, които бяха въведени за ограничаване на рисковете (проверка на „херметичността“ на инструмента или на действителното/продължаващото съществуване на отделните конкретни рискови области и всяка точка на контрол/мярка за ограничаване на идентифициран в миналото риск, както и на изпълнението на планове за действие).
3. След това координационното звено мина към установяване, събиране и анализ на случаи на измами в програмата PON GOV. Бяха включени случаи на съмнения за измами и/или потвърдени измами, както и всички констатации относно нови или потенциални рискове, установени в рамките на дейностите по вътрешен и външен одит (контрол на първо и второ ниво — одит от Европейската комисия — Европейска сметна палата). Ежегодно до групата GVRF беше изпращан обобщен документ, за да се улесни оценката на системата за борба с измамите и да се идентифицират всички постигнати чрез планове за действие подобрения.

Групата GVRF взе предвид придружаващия инструмента за самооценка описателен документ, който първоначално беше публикуван в насоките EGESIF 14-0021-00 на ЕК, като „допълнителен“ към инструмента на Excel. В този описателен документ са очертани:

- съставът на групата, отговаряща за самооценката на риска от измама

- как трябва да бъде организирана работата на групата
- вътрешните процеси и дейностите за извършване на анализа и оценката
- използваната за самооценката методика
- обобщен преглед на документацията и източниците на информация, използвани за самооценката
- за всеки специфичен риск и свързаната с него точка на контрол, посочени в инструмента, обобщени таблици, в които са посочени информацията и/или документацията, въз основа на които са изразени оценките (т. нар. „аргументи“)

Целта на този „допълнителен“ документ е да се улесни четенето на оценките (само цифрови), показани в инструмента, и да се позволи ясно и точно разглеждане на достигнатите заключения.

Системата за самооценка на риска от измами в инструмента на PON GOV беше представена като най-добра практика в основното мрежово събитие на публичната администрация в Италия, FORUM PA 2018.

Уникални характеристики

Неприложимо

Последици и резултати

Неприложимо

Ключови фактори за успех

1. Членовете на групата GVRF бяха избрани въз основа на експертния им опит на високо ниво и имаха ясно признати компетенции. Това е от значение, тъй като в извършваните от ОО одити се взема предвидното на експертен опит на членовете на групата — вж. приложение 4, точка С.1.1 от насоките EGESIF. Съставът е умишлено универсален и това разнообразие е предимство при интегрирането на различни институционални възгледи в дейностите по мониторинг, тъй като прави стратегията за борба с измамите по-обхватна.
2. Групата GVRF беше допълнително подкрепена от ограничена до техническите аспекти работна подгрупа, ориентирана към споделяне на методики, тълкувания на възможни съмнения/разяснения, както и процеси на разработване на индивидуални инструменти за оценка. Макар да има само една група GVRF, беше взето решение да се създадат три отделни инструмента за самооценка в рамките на програмата PON GOV, като всяко МЗ и УО има свой собствен инструмент за самооценка.
3. От съществено значение е да се осигури необходимата независимост и обективност на самооценките. Групата GVRF позволява на УО/всеки МЗ да работи независимо и да извършва свои собствени анализи, картографиране на риска и оценка на риска от измами, който може да бъде свързан с неговите проекти.

Срещнати предизвикателства и извлечени поуки

Групата GVRF беше изправена пред следните предизвикателства:

1. Налице е огромен обем документация и информация, които трябва да бъдат обработени, за да се направи максимално точна самооценката на групата GVRF. Поради това групата GVRF разчита на координиращо звено в УО за помощ. Това звено по време на процеса на оценка на риска се погрижи за събирането и документирането на източниците на информация и подкрепи процеса на самооценка (един от най-взискателните аспекти на процеса поради огромния брой документи, които трябва да бъдат събрани и анализирани).
2. Извършването на задълбочена оценка на потенциалните рискове от измами в жизнения цикъл на даден проект не е лесна задача. Оценката трябва да включва избора на операцията, изпълнението на проекта, контрола, както и плащането и сертифицирането на разходите (т.нар. картографиране на процеса и риска).
3. На групата беше необходимо активното участие на различни области/структури/служби/отдели и свързания с тях персонал (например Служба за търгове и снабдяване, Служба за персонала, Бюджетна служба, Платежна служба, управителен орган по въпросите на прозрачността и борбата с корупцията).

Потенциал за прехвърлимост

Системата за самооценка на риска от измами (ние разбираме, че „система“ означава както процеса/методиката, така и инструментите) може да бъде прехвърлена към други държави — членки на ЕС, тъй като факторите за успех (състав на групата GVRF, оперативна организация на дейностите, работна методика и използвани инструменти) действително може да бъдат възпроизведени с необходимите корекции.

Инструментът за самооценка на риска от измами (и придружаващият го доклад) могат да бъдат допълнително приспособени към отличителните особености на всяка програма, като по този начин функциите за оценка и наблюдение станат по-целенасочени и методични. Например **може да се въведат нови рискови фактори и следователно нови точки за контрол/мерки за ограничаване**, насочени към потенциални рискове от измами, които могат да възникнат на етапите на подбор, изпълнение, контрол и сертифициране на проекти на ЕС.

В други държави от ЕС (като Испания) една програма се управлява от различни структури на УО и МЗ. В тези държави би имало смисъл да има една група на GVRF (състояща се от представители на всички администрации), като всяка от тези администрации има свой собствен инструмент за самооценка (а не един-единствен инструмент за самооценка за цялата програма). Както показва практиката на PON GOV, **всяка администрация може да персонализира и приспособи инструментите към своите специфични особености и следователно да работи по независим и обективен начин.**