

Denumirea practicii: Categoria practicii:

Grupul de evaluare a riscului de fraudă (grupul GVRF) și instrument de autoevaluare

- Sisteme și instrumente



Date de contact:

- Autoritatea de Management a Programului Operațional Național PON GOV
- [Site](#)
- [Site](#)
- Director: Riccardo Monaco; Unitatea 5 - Autorità di gestione dei programmi operativi nazionali relativi al rafforzamento della capacità amministrativa e alla assistenza tecnica
- [E-mail](#)
- [E-mail](#)
- [E-mail](#)
- Tel. +39 06 96517742

Țara:

Italia

Riscul (riscurile) de fraudă contracarat(e)

- conflictul de interese;
- evitarea sau manipularea procedurilor de achiziții publice;
- dubla finanțare;
- coluziunea;
- manipularea costurilor proiectului.

Context și obiectiv(e)

Programul Operațional Național italian „Guvernanță și capacitate instituțională” (PON GOV) este gestionat de Agenția Italiană pentru Coeziune Teritorială, alături de două organisme intermediare (OI): Departamentul Serviciului Public din cadrul Președinției Consiliului de Miniștri și Ministerul Justiției. Autoritatea de audit (AA) este Ministerul Economiei și Finanțelor, iar rolul de autoritate de certificare (AC) este îndeplinit de un departament specific din cadrul Agenției Italiene pentru Coeziune Teritorială. Programul PON GOV a alocat un buget de 805 milioane EUR în perioada 2014-2020 și sprijină consolidarea capacităților și inovarea tuturor administrațiilor publice. 80 % dintre resurse au fost alocate regiunilor mai puțin dezvoltate (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia și Sicilia).

În 2017, Agenția Italiană pentru Coeziune Teritorială a înființat un grup de evaluare a riscului de fraudă (*Gruppo di Valutazione del Rischio Frode* – Grupul GVRF) în cadrul programului PON GOV, cu scopul de a reduce la minimum riscul de comportament fraudulos, de a evalua în permanență potențialele riscuri de fraudă și de a adopta măsuri preventive și corective adecvate¹.

Grupul GVRF și-a bazat activitatea pe **instrumentul de autoevaluare a riscului de fraudă** din nota de orientare a CE privind EGESIF nr. 14-0021-00, publicată la 16.6.2014². Instrumentul de autoevaluare al CE acoperă probabilitatea și impactul riscurilor de fraudă specifice și general recunoscute, deosebit de relevante pentru procesele-cheie, cum ar fi:

- selectarea candidaților;
- punerea în aplicare a proiectelor de către beneficiari, cu accent pe achizițiile publice și costurile forței de muncă;

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.

- certificarea costurilor de către autoritatea de management (AM) și a plăților;
- selectarea proiectelor de asistență tehnică direct de către AM sau OI.

Metodologia generală a CE pentru evaluarea riscului de fraudă urmează cinci etape principale:

1. Cuantificarea **riscului brut**

Riscul brut se referă la nivelul de risc **cu mult timp** înainte de a lua în considerare **efectul oricăror controale existente sau planificate. Cu antificarea riscului este evaluată în funcție de probabilitatea și impactul acestuia; Care este probabilitatea de producere a evenimentului și ce consecințe va avea evenimentul din punct de vedere financiar și nefinanciar? Pentru standardizarea evaluării, ar trebui stabilit un orizont de timp de șapte ani (durata perioadei de programare)** atunci când se stabilește **sucesiunea probabilă a evenimentelor care ar conduce la riscuri.**

2. Evaluarea **controalelor de atenuare instituite**

3. Evaluarea **riscului net**

Riscul net se referă la nivelul de risc după luarea în considerare a **impactului** oricăror controale existente și a eficacității acestora, și anume situația de la momentul actual.

4. **Planuri de acțiune** pentru instituirea unor măsuri eficace și proporționale de combatere a fraudelor

5. Definiția **riscului vizat**

Riscul vizat se referă la nivelul de risc după luarea în considerare a **efectului oricăror controale actuale și planificate. Acesta este nivelul de risc** pe care AM îl consideră tolerabil.

Descrierea practicii

Având în vedere orientările CE, obiectivele specifice ale grupului GVERF al programului PON GOV au fost:

- adoptarea **instrumentului de autoevaluare a riscului de fraudă** care vizează reducerea riscului de fraudă pentru fiecare AM și OI;
- **colectarea surselor de informații** necesare pentru efectuarea evaluării și solicitarea oricăror informații suplimentare de la toate părțile interesate. În această etapă, grupul examinează atent și conținutul planului de combatere a corupției pe trei ani stabilit de Autoritatea Națională Anticorupție (ANAC) din Italia, consultă bazele de date cu informații privind fraudele (cum ar fi SIAF/PIAF, ARACHNE) și desfășoară interviuri cu principalii ofițeri implicați în proiecte care monitorizează activitățile desfășurate în prezent;
- **efectuarea prim ei evaluări** a potențialelor riscuri de fraudă prin desemnarea autorităților în termen de maximum șase luni și înainte ca AM sau OI ale programului să procedeze la selectarea beneficiarilor;
- **identificarea oricăror riscuri noi (stabilite sau potențiale)** prin analizarea unei multitudini de studii privind cazuri de suspiciuni de fraudă sau cazuri de fraudă verificate;
- aprobarea **evaluărilor și a oricăror acțiuni de consolidare a capacităților**, dacă este necesar, ca măsuri corective de atenuare;
- monitorizarea **planurilor de acțiune** pentru îmbunătățirea controalelor de prim nivel;
- revizuirea periodică a **evaluării riscului de fraudă**, în funcție de nivelurile de risc și de cazurile de fraudă.

AM, precum și AC și OI participă la grupul GVERF. Grupul este alcătuit din:

- șase reprezentanți ai Agenției pentru Coeziune Teritorială (directorul biroului responsabil pentru gestionarea programelor de consolidare a capacităților administrative și de asistență tehnică,

directorul unității pentru coordonarea și executarea controalelor de prim nivel, responsabilul pentru prevenirea corupției și transparența din cadrul agenției, directorul biroului de coordonare a certificării și a monitorizării cheltuielilor, directorul unității de organizare, buget și resurse umane și directorul unității de servicii de informare și achiziții);

- doi reprezentanți ai Departamentului pentru servicii publice din cadrul președinției Consiliului de Miniștri;
- doi reprezentanți ai Ministerului Justiției.

Atunci când autoritățile AA auditează versiunea finalizată a evaluării riscurilor, acestea nu au un rol direct în luarea deciziilor cu privire la nivelul de expunere la risc, ci participă la procesul de evaluare cu rol consultativ sau în calitate de observatori.

Abordarea metodologică a procesului s-a desfășurat în următoarea ordine:

1. Unitatea de coordonare a colectat informații și documente de interes general privind aspectele antifraudă și le-a transmis grupului GVERF și AM. Ulterior, AM a evaluat necesitatea unor acțiuni „preventive” și a diseminării ulterioare a cunoștințelor și informațiilor (de exemplu, diseminarea informațiilor în rândul angajaților, crearea de module interne de formare etc.)
2. A fost instituită o procedură de monitorizare constantă a sistemului antifraudă. Această etapă a inclus monitorizarea continuă a riscurilor și a controalelor/măsurilor instituite pentru atenuarea riscurilor (o verificare a „etanșeității” instrumentului sau a existenței/persistenței efective a fiecărui domeniu de risc specific și a fiecărui punct de control/măsură de atenuare a riscurilor identificat(ă) anterior, precum și punerea în aplicare a oricăror planuri de acțiune).
3. Unitatea de coordonare a procedat la identificarea, colectarea și analizarea cazurilor de fraudă în cadrul programului PON GOV. Aceasta a inclus cazuri de suspiciuni de fraudă și/sau cazuri de fraudă verificate, precum și constatări privind riscurile noi sau potențiale identificate în cadrul activităților de audit intern și extern (controale de nivel primar și secundar – auditul Comisiei Europene – Curtea de Conturi Europeană). Un document de sinteză a fost trimis anual grupului GVERF pentru facilitarea evaluării sistemului antifraudă și pentru identificarea oricăror îmbunătățiri prin planurile de acțiune.

Grupul GVERF a făcut trimitere la documentul descriptiv care însoțește instrumentul de autoevaluare, care a fost publicat inițial în nota CE EGESIF 14-0021-00, ca document „suplimentar” față de instrumentul Excel. Acest document descriptiv prezintă:

- componența grupului responsabil cu autoevaluarea riscului de fraudă;
- modul de organizare a activității grupului;
- procesul intern și activitățile care au stat la baza efectuării analizei și a evaluării;
- metodologia de autoevaluare utilizată;
- o prezentare sinoptică a documentației și a surselor de informații utilizate pentru autoevaluare;
- pentru fiecare risc specific și punct de control aferent prezentat în instrument, tabele de sinteză cu indicarea informațiilor și/sau a elementelor documentare pe baza cărora au fost formulate evaluările (așa-numitele „Argumente”);

Scopul acestui document „suplimentar” este de a facilita lectura evaluărilor (doar numerice) prezentate în instrument și de a permite o examinare clară și exactă a concluziilor la care s-a ajuns.

Sistemul de autoevaluare a riscului de fraudă al instrumentului PON GOV a fost prezentat ca o bună practică în cadrul principalului eveniment de colaborare în rețea dedicat administrației publice din Italia, denumit FORUM PA 2018.

Caracteristici unice

N/A

Efecte și rezultate

N/A

Principali factori ai succesului

1. Membrii grupului GVRF au fost aleși pe baza expertizei de nivel înalt și s-au bucurat de o recunoaștere clară a competențelor. Acest lucru este relevant deoarece auditurile efectuate de AA iau în considerare nivelul de expertiză al membrilor grupului – a se vedea punctul C.1.1 din anexa 4 la orientările EGESIF. Componenta a avut în mod intenționat un caracter transversal, iar această diversitate a reprezentat un avantaj în integrarea diferitelor viziuni instituționale în activitățile de monitorizare, deoarece asigură un caracter mai exhaustiv al strategiei antifraudă.
2. Grupul GVRF a fost sprijinit suplimentar de un subgrup de lucru limitat din punct de vedere tehnic care a vizat schimbul de metodologii, interpretări ale posibilităților/clarificări, precum și procesul de elaborare a unor instrumente individuale de evaluare. Deși există un singur grup GVRF, s-a luat decizia de a se crea trei instrumente separate de autoevaluare în cadrul programului PON GOV, fiecare OI și AM având propriul instrument de autoevaluare.
3. Este esențial să se asigure că autoevaluările au un caracter independent și obiectiv. Grupul GVRF a permis ca fiecare AM/OI să își desfășoare activitatea în mod independent și să efectueze propria analiză internă, cartografiere a riscurilor și evaluare a riscurilor de fraudă asociate proiectelor lor.

Provocări întâmpinate și lecții învățate

Grupul GVRF s-a confruntat cu următoarele provocări:

1. Există un volum enorm de documente și informații care trebuie prelucrate pentru ca autoevaluarea grupului GVRF să fie cât mai exactă posibil. Grupul GVRF s-a bazat pe o unitate de coordonare din cadrul AM pentru asistență. Această unitate s-a ocupat de colectarea și documentarea surselor de informații în cursul procesului de evaluare a riscurilor și a sprijinit procesul de autoevaluare (unul dintre aspectele cele mai solicitante ale procesului, din cauza numărului mare de documente care trebuie colectate și analizate).
2. Sarcina de a efectua o evaluare aprofundată a potențialelor riscuri de fraudă în ciclul de viață al unui proiect nu este ușoară. Evaluarea trebuie să includă selectarea operațiunii, punerea în aplicare a proiectului, controlul, precum și plata și certificarea cheltuielilor (așa-numita cartografiere a procesului și a riscurilor).
3. grupul a solicitat implicarea activă a diferitelor domenii/structuri/birouri/departamente și a personalului aferent (de exemplu: Biroul de licitații și achiziții, Biroul pentru personal, Biroul pentru buget, Biroul de plăți, Biroul pentru transparența gestionării și combaterea corupției).

Potențialul de transferabilitate

Sistemul de autoevaluare a riscului de fraudă (înțelegem prin „sistem” atât procesul/metodologia, cât și instrumentele) poate fi transferat către alte state membre ale UE, întrucât factorii de succes (componența grupului GVRF, organizarea operațională a activităților, metodologia de lucru și instrumentele utilizate) pot fi reproduse, de fapt, cu ajustările necesare.

Instrumentul de autoevaluare a riscului de fraudă (și raportul care îl însoțește) poate fi adaptat în continuare la caracteristicile distinctive ale fiecărui program, făcând ca funcțiile sale de evaluare și monitorizare să fie mai bine direcționate și mai metodice. De exemplu, **s-ar putea introduce noi factori de risc și, prin urmare, noi puncte de control/acțiuni de atenuare** a potențialelor riscuri de fraudă care ar putea apărea în fazele de selecție, punere în aplicare, control și certificare a proiectelor UE.

Alte țări din UE pot avea un program gestionat de diferite structuri ale AM și OI (cum ar fi Spania). Pentru aceste țări, ar fi logic să existe un singur grup GVRF (compus din reprezentanți ai fiecărei administrații), fiecare având propriile instrumente de autoevaluare (nu un singur instrument de autoevaluare pentru întregul program). Astfel cum arată practica PON GOV, **fiecare administrație poate personaliza și adapta instrumentele la specificul său și, prin urmare**, își poate desfășura activitatea în mod independent și obiectiv.