

Denumirea practicii:

Semnale de alertă recomandate de CE integrate în controlul de gestiune

Țara:

Croația

Categoria practicii:

- Semnale de alertă



Contact:

- Ministerul Dezvoltării Regionale și al Fondurilor UE
- www.mrf.eu.hr
- nepravilnosti.eu@mrf.eu.hr

Riscul (riscurile) de fraudă contracarat(e)

- Conflictul de interese
- Anularea sau manipularea procedurilor de achiziții publice
- Dubla finanțare
- Coluziunea
- Manipularea costurilor proiectelor

Context și obiectiv(e)

Ministerul Dezvoltării Regionale și al Fondurilor UE și Ministerul Muncii și Sistemului de Pensii din Croația au stabilit cerința ca autoritățile de management (AM) pentru programul operațional (PO) Competitivitate și coeziune și pentru programul operațional (PO) Resurse umane eficiente și organismele lor intermediare (OI) să utilizeze semnale de alertă pentru desfășurarea procedurilor de control de gestiune. Mai precis, Nota informativă privind indicatorii de fraudă pentru FEDR, FSE și FC (COCOF 09/0003/00-EN) a fost transpusă în Normele naționale comune (CNR) pentru sistemul de gestionare și control al AM pentru PO Competitivitate și coeziune.

AM pentru PO Competitivitate și coeziune utilizează ARACHNE, dar nu dispune de alte instrumente IT sofisticate suplimentare pentru identificarea semnalelor de alertă. În schimb, la nivel național, autoritatea de management pentru PO Competitivitate și coeziune a elaborat o serie de norme naționale comune rezumând măsurile antifraudă și anticorupție luate de AM-uri și OI-uri.

AM pentru PO Competitivitate și coeziune a înființat CNR pentru a aborda mai multe obiective:

- asigurarea că sunt instituite proceduri eficiente la nivelul PO Competitivitate și coeziune, întrucât AM-urile au o responsabilitate comună la nivelul UE pentru gestionarea fondurilor UE;
- dispunerea de o garanție adecvată pentru a limita riscurile de fraudă și corupție la nivel național și la nivelul AM;
- prevenirea eventualelor activități frauduloase și corupte care implică fonduri UE;
- sensibilizarea practicienii implicați în gestionarea și implementarea programelor operaționale (PO).

Anexele 8 și 9 la CNR nr. 10. (Gestionarea riscurilor) detaliază utilizarea semnalelor de alertă recomandate de CE și a semnalelor de alertă adaptate pentru controlul de gestiune. Anexele au fost create pentru a respecta cerințele-cheie 4 și 7 privind măsurile specifice antifraudă (semnale de alertă, autoevaluarea riscului de fraudă) care urmează să fie puse în aplicare de autoritatea de management. Aceste anexe sunt disponibile pentru consultare și utilizare de către angajații AM și ai OI. AM consideră, de asemenea, anexele 8 și 9 drept instrumente de sensibilizare și de consolidare a capacității pentru OI-urile de primul și al doilea nivel implicate în controalele de gestiune. Atât AM-urile, cât și OI-urile utilizează lista semnalelor de alertă ca listă cuprinzătoare actualizată a indicatorilor de risc în activitățile antifraudă.

Descrierea practicii

Normele naționale comune au fost elaborate de AM cu ajutorul asistenței tehnice. **Normele naționale comune au fost elaborate pe baza unui set similar de reglementări pentru fondurile structurale ale UE elaborate de AM pentru perioada de programare 2007-2013.** Odată cu trecerea la fondurile structurale din noua perioadă de programare (2014-2020), AM trebuie să se asigure că toate OI-urile respectă aceleași norme și proceduri prevăzute în Regulamentul RDC și alte regulamente ale UE. Normele naționale comune au reprezentat un instrument menit să asigure standardizarea și aplicarea consecventă a normelor și procedurilor privind gestionarea fondurilor UE și a activităților antifraudă.

Cadrul activităților antifraudă este împărțit în două seturi de proceduri: Normele naționale comune și Manualul de proceduri al organizațiilor (MoP) Normele naționale comune includ proceduri pe teme orizontale (de exemplu, evaluarea riscurilor), precum și prevenirea și detectarea fraudei și raportarea neregulilor. În prezent, AM conține 15 CNR-uri diferite care acoperă diferite subiecte ale sistemului de gestionare și control creat și implementat. În afară de CNR, fiecare autoritate și OI din sistem dispune de propriul manual de proceduri, care detaliază și specifică procedurile și normele din CNR legate de funcțiile zilnice ale acestor autorități. Manualele interne de proceduri detaliază sarcinile specifice, responsabilitățile și termenele-limită pentru activități pentru fiecare organizație și fiecare membru al echipei.

Aplicarea CNR în ceea ce privește **semnalele de alertă se realizează prin implementarea indicatorilor riscului de fraudă recomandați de CE, a indicatorilor riscului de fraudă adaptați sau prin utilizarea instrumentului IT ARACHNE.**

AM utilizează lista de semnale de alertă recomandată de CE, care este o listă preluată din orientările CE privind evaluarea riscurilor de fraudă¹. Practic, anexa 8 la CNR privind gestionarea riscurilor reflectă modelul prevăzut în orientările CE privind evaluarea riscului de fraudă. Anexa 9 la CNR privind indicatorii specifici de risc a fost elaborată în 2017. Pe baza analizei efectuate cu ajutorul asistenței tehnice, precum și a feedbackului primit din partea OI-urilor și a rezultatelor controalelor efectuate de AM în timpul verificării funcțiilor delegate, AM a identificat un set de indicatori suplimentari ai riscului de fraudă care erau specifici în contextul Croației și care nu au fost incluși în modelul CE și în anexa 8 la CNR. Cu ajutorul colegilor din Letonia, care au oferit asistență tehnică, AM a elaborat un set de indicatori de risc adaptați în plus față de indicatorii recomandați de CE.

Caracteristici unice

Indicatorii riscului de fraudă (semnale de alertă) din anexa 9 sunt reuniți în trei grupuri, în funcție de domeniul riscurilor de fraudă:

- Achiziții publice
- Falsificarea documentelor
- Costurile forței de muncă și serviciile de consultanță

Fiecare grup de riscuri de fraudă conține indicatori specifici ai riscului de fraudă și exemple practice despre cum ar arăta acești indicatori de fraudă în practică. De exemplu, indicatorii riscului de corupție includ 12 exemple practice de comportamente corupte. Acest lucru facilitează înțelegerea indicatorului specific de fraudă și „detectarea” unui astfel de comportament fraudulos. În plus, principalii termeni precum fraudă, corupția etc. sunt, de asemenea, definiți și standardizați pentru a evita interpretarea greșită și neînțelegerea în rândul OI-urilor.

¹ Comisia Europeană, Evaluarea riscului de fraudă și măsuri antifraudă eficiente și proporționale. Orientări pentru statele membre și autoritățile programului. Iunie 2014, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_fraud_risk_assessment.pdf

Tipul, gradul și frecvența controalelor care utilizează aceste semnale de alertă depind de nivelul de risc evaluat pentru proiect. Prin urmare, cu cât percepția riscurilor de fraudă este mai mare pentru un anumit proiect, cu atât mai stricte vor fi controalele. De exemplu, un proiect evaluat ca având un grad ridicat de risc ar putea fi supus unor verificări mai frecvente la fața locului, implicând controale mai bine direcționate. În acest fel, anexele 8 și 9 sunt utilizate de practicieni ca instrument suplimentar în timpul verificărilor pentru a detecta comportamente, documente sau modele suspecte.

Urmând noile orientări ale CE care stabilesc practicile coluzive² ca tip de neregulă ce trebuie corectată, AM a organizat o reuniune a rețelei pentru toate OI-uri pentru a crește gradul de sensibilizare cu privire la practicile coluzive ca risc de fraudă și cu privire la modul de detectare a unui astfel de risc. În urma interesului exprimat de OI-uri, AM a inclus practicile coluzive în indicatorii riscului de fraudă.

Pentru a urmări implementarea și monitorizarea riscurilor de fraudă, AM a desemnat coordonatori de risc responsabili de coordonarea cu managerii de proiect ai OI-urilor privind utilizarea semnalelor de alertă în controalele lor de gestiune. Fiecare autoritate (AM, OI) dispune de un coordonator de risc desemnat, care este responsabil pentru activitățile antifraudă. Coordonatorii de risc formează o rețea de experți care se întâlnesc de cel puțin două ori pe an pentru a face schimb de bune și rele practici, partajând cunoștințe și riscuri de fraudă. În plus, coordonatorii de risc sunt implicați în trei rețele operaționale, dezbătând probleme legate de ajutoarele de stat, achizițiile publice și nereguli. În urma întâlnirilor, coordonatorii de risc distribuie informații relevante între organizațiile lor.

Efecte și rezultate

Cerința integrării semnalelor de alertă în sistemul de gestionare și control din Croația a asigurat un standard ridicat pentru controlul și verificarea riscurilor legate de utilizarea fondurilor ESI. Punerea în aplicare a Normelor naționale comune a consolidat utilizarea semnalelor de alertă și identificarea riscurilor de fraudă pentru PO-urile finanțate din fonduri ESI.

AM recunoaște, în general, eficiența și consistența îmbunătățite în prevenirea și detectarea fraudelor ca urmare a dezvoltării CNR și a anexelor 8 și 9 la CNR. Indicatorii de risc sunt, de asemenea, incluși în lista de verificare a AM privind achizițiile publice, prin urmare este dificil să se măsoare separat impactul introducerii anexelor 8 și 9. AM a înregistrat rezultatele pozitive în ceea ce privește implementarea CNR și a indicatorilor riscului de fraudă pe baza statisticilor privind neregulile și suspiciunile de fraudă raportate de OI-uri. Cele mai recente statistici privind neregulile raportate dovedesc un răspuns mai bun la risc, dar și un nivel mai ridicat de sensibilizare și o capacitate mai mare a OI-urilor de a detecta riscurile de fraudă. Anexa 9 s-a dovedit a fi un instrument excelent de prevenire și de creștere a nivelului de alertare a OI-urilor cu privire la activitățile potențial frauduloase. Cu toate acestea, neregulile și suspiciunile de fraudă raportate se referă în principal la conflictul de interese și la fraudă în general.

Principali factori ai succesului

- Dezvoltarea Normelor naționale comune ar trebui să fie o sarcină comună între AM, OI-uri și consultanți. AM dispune de cunoștințe extinse privind sistemul și procesele interne care ar trebui luate în considerare, odată ce OI-urile contribuie la adaptarea procedurilor pentru a se încadra mai bine în contextele existente.
- Implicarea OI-urilor în elaborarea CNR a asigurat coerența CNR cu manualul individual de proceduri al fiecărui OI.

² Anexă la Decizia Comisiei de stabilire a orientărilor pentru determinarea corecțiilor financiare care trebuie aplicate asupra cheltuielilor finanțate de Uniune în cazul nerespectării normelor în materie de achiziții publice, mai 2019, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2019/EN/C-2019-3452-F1-EN-ANNEX-1-PART-1.PDF>

Provocări întâmpinate și învățăminte desprinse

- În momentul implementării tuturor cerințelor regulamentului într-un sistem local sau național, AM ar trebui să urmărească să reunească toate informațiile într-un mod practic și simplu. Procedurile grele și complexe duc la o absorbție redusă de către OI-uri și la un număr mare de erori.
- Instrumentul de autoevaluare al CE a fost util pentru AM pentru a asigura că toate procedurile necesare sunt prevăzute în manualele de proceduri ale CNR și ale OI-urilor.
- CNR este în continuă evoluție, iar actualizările reflectă modificările reglementărilor UE și naționale, tendințele riscului de fraudă (luând în considerare feedbackul din partea OI-urilor, precum și recomandările în materie de audit și controale ale funcțiilor delegate efectuate de AM-uri).
- AM consideră că vizitele personale la OI-uri și efectuarea autoevaluărilor sunt esențiale pentru înțelegerea lipsei de cunoștințe ale OI-urilor, pentru o mai bună evaluare a contextului local și a riscurilor de fraudă și pentru adaptarea CNR la nevoile OI-urilor.

Potențialul de transferabilitate

- CNR și anexele 8 și 9 pot fi replicate cu ușurință și transferate către alte state membre.
- Pentru a asigura o configurare fără probleme a practicii, AM-urile ar trebui să colaboreze cu OI-urile și să crească gradul de sensibilizare cu privire la procedurile și normele existente.