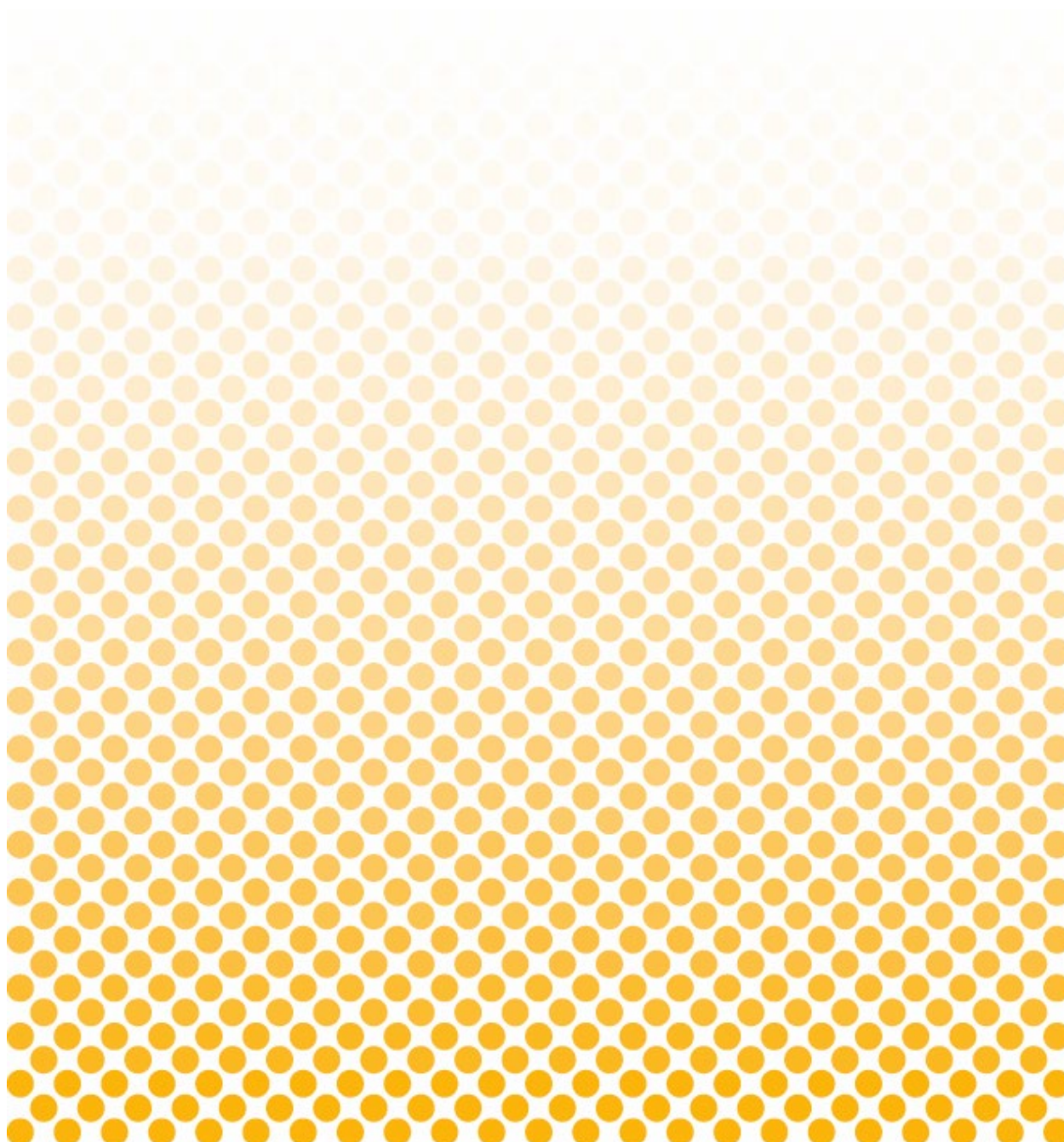




**«Pla de mesures antifrau» per a la gestió dels fons  
Next Generation EU**

Guia per elaborar-lo i eines a la vostra disposició



L'Oficina Antifrau és una institució independent, adscrita al Parlament de Catalunya, encarregada de prevenir i investigar la corrupció, així com de preservar la transparència i la integritat de les administracions i del personal al servei del sector públic a Catalunya.

Des del seu vessant preventiu, dona suport a les institucions públiques en la consolidació dels seus sistemes d'integritat, entre d'altres formes, estudiant, promovent i impulsant bones pràctiques que coadjuvin en la millora de la qualitat en la prestació del servei públic.

Aquesta publicació s'emmarca en aquesta tasca preventiva de l'Oficina Antifrau.

Oficina Antifrau de Catalunya | Direcció de Prevenció

Autoria: Lara Baena García

Revisió: Marta Busquets Deulofeu, Anabel Calvo Pozo, Manel Díaz Espiñeira, Elisenda Escoda Ruanes, Òscar Roca Safont, Jordi Tres Viladomat



Reconeixement – no comercial – sense obra derivada:

no es permet un ús comercial de l'obra original ni la generació d'obres derivades

Data de la primera publicació: 17 de novembre de 2021

Actualització de 5 d'abril de 2022

Aquesta guia s'anirà actualitzant a mesura que sorgeixin novetats significatives en les eines per gestionar els riscos inherents a la gestió i execució dels fons Next Generation EU. Comproveu que esteu consultant la versió més actualitzada.

[www.antifrau.cat](http://www.antifrau.cat) | [prevencio@antifrau.cat](mailto:prevencio@antifrau.cat)



## Índex de continguts

<b>1. Introducció .....</b>	<b>4</b>
1.1. El programa Next Generation EU i el Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència .....	4
1.2. L'obligació de tenir «plans de mesures antifrau» per gestionar i executar aquests fons.....	4
1.3. Les eines facilitades per la Unió Europea i per l'Estat per elaborar aquests plans.....	6
1.3.1. Eines de la UE .....	6
1.3.2. Eines de l'Estat.....	7
1.4. Com us pot ajudar aquesta publicació.....	8
<b>2. Abans de començar a treballar en aquests plans .....</b>	<b>9</b>
2.1. Admetre l'existència dels riscos de corrupció i frau .....	9
2.2. Comprometre i prioritzar temps i recursos per gestionar-los .....	10
2.3. Concebre el PMA com a eina de planificació, no un «paper a presentar» .....	11
2.4. Prendre consciència que els PMA han de comportar canvis en la cultura ètica organitzacional .....	11
<b>3. Elaboració dels plans pas a pas.....</b>	<b>12</b>
3.1. Ordenar l'inici del treball en el PMA i comunicar el compromís institucional ...	12
3.2. Configurar un equip de treball intern transversal i capacitar-lo.....	12
3.3. Identificar les principals àrees de risc i valorar els riscos inherents.....	13
3.4. Analitzar els riscos identificats.....	14
3.4.1. Eines sobre com fer l'anàlisi dels factors i els efectes dels riscos .....	15
3.4.2. Eines específiques per al risc de conflictes d'interès .....	16
3.4.3. Eines específiques per als riscos inherents a la contractació .....	16
3.5. Revisar i completar les mesures i avaluar si el risc residual és tolerable .....	16
3.6. Preparar el pla de tractament dels riscos (el PMA).....	17
3.7. Aprovar el PMA i fer-ne el seguiment.....	17
3.8. Avaluar i retre comptes de la implantació i l'impacte del pla.....	18
<b>4. Beneficis d'incorporar la gestió de riscos a la cultura institucional .....</b>	<b>18</b>



## 1. Introducció

---

### 1.1. El programa Next Generation EU i el Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència

El 21.7.2020, el Consell Europeu va aprovar la creació del programa Next Generation EU per estimular la recuperació econòmica i la reparació dels danys causats per la pandèmia de COVID19. Aquests fons han de servir per avançar cap a una Unió Europea més ecològica, més digital i més resilient davant els canvis i reptes futurs.

El programa contempla dos instruments financers<sup>1</sup>:

- El Mecanisme Europeu de Recuperació i Resiliència (MRR) n'és la peça central. Dotat amb 672.500 milions d'euros per a la realització de reformes i inversions públiques, el MRR facilita transferències directes (no reemborsables) i préstecs als estats membres, vinculats a la consecució de resultats.
- L'ajuda a la Recuperació per a la Cohesió i els Territoris d'Europa (REACT-UE) és l'altra iniciativa, dotada amb 47.500 milions de euros, que continua i amplia les mesures de resposta i reparació de la crisi<sup>2</sup>, i s'executa a través del Fons Europeu de Desenvolupament Regional (FEDER), el Fons Social Europeu (FSE) i el Fons d'Ajuda Europea per a les Persones Més Desafavorides (FEAD).

Per accedir al MRR, que assignava a Espanya fins a 140.000 milions d'euros entre 2021 i 2026, l'Estat va haver de presentar un pla on definia els programes d'actuació previstos i l'estratègia per afrontar els seus reptes específics.

Aquest Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència (PRTR), aprovat pel Consell de la UE el 13.7.2021, recull el conjunt d'inversions que es realitzaran, majoritàriament entre 2021 i 2023, i el programa de reformes estructurals i legislatives previstes.

### 1.2. L'obligació de tenir «plans de mesures antifrau» per gestionar i executar aquests fons

El Reglament (UE) 2021/241 del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de febrer de 2021, pel qual s'estableix el Mecanisme de Recuperació i Resiliència, d'acord amb el principi de bona gestió financera, obliga els estats membres a incloure, en els plans de recuperació i resiliència que presentin, el disseny d'un sistema que contempli mesures adequades per protegir els interessos financers de la UE, incloent-hi la prevenció, detecció i correcció dels conflictes d'interès, la corrupció i el frau en la utilització dels fons atorgats.

En desenvolupament d'aquest mandat, l'Ordre HFP/1030/2021, de 29 de setembre, per la qual es configura el sistema de gestió del PRTR estableix que:

---

<sup>1</sup> Font de les dades: web oficial del PRTR (<https://planderecuperacion.gob.es/plan-de-recuperacion-para-europa>), consultada el 4.11.2021.

<sup>2</sup> Aplicades a través de la Iniciativa d'Inversió en Resposta al Coronavirus i la Iniciativa d'Inversió en Resposta al Coronavirus Plus.



---

[...] tota entitat, decisora o executora, que participi en l'execució de les mesures del PRTR haurà de disposar d'un «Pla de mesures antifrau» que li permeti garantir i declarar que, en el seu àmbit d'actuació, els fons corresponents s'han utilitzat de conformitat amb les normes aplicables, en particular, pel que fa a la prevenció, detecció i correcció del frau, la corrupció i els conflictes d'interès<sup>3</sup>. (art. 6.1)

---

Aquesta ordre estableix **tres actuacions obligatòries dins aquests plans**: l'avaluació del risc de frau, l'emplenament de la «Declaració d'Absència de conflicte d'Interessos» (DACI) i la disponibilitat d'un procediment per abordar els conflictes d'interès.

Més enllà d'aquestes tres actuacions, **l'elecció de les mesures idònies es deixa al judici de cada ens públic** que assumeixi la responsabilitat de gestionar els fons, tenint en compte les seves característiques específiques i la necessitat de garantir una protecció adient dels interessos de la Unió Europea (art. 6.4).

Tanmateix, a l'Ordre HFP/1030/2021, de 29 de setembre, sí que s'estableixen alguns **requeriments mínims** per a aquests plans:

- **Un termini d'aprovació**: 90 dies des de l'entrada en vigor de l'ordre o des que l'ens tingui coneixement que participa en l'execució del PRTR (art. 6.5a).
- **Una estructura de les mesures adoptades**: han de seguir les fases del «cicle antifrau»; és a dir, prevenció, detecció, correcció i persecució (art. 6.5b).
- **Una anàlisi i avaluació dels riscos**: cal identificar i analitzar els riscos dels processos clau per a l'execució del PRTR i avaluar la probabilitat de cadascun d'ells i l'eventual impacte (gravetat). A més, cal preveure la **revisió periòdica** (anual o bianual) de l'anàlisi i avaluació anteriors i la **revisió ad hoc** en cas d'indícis de corrupció o frau, de canvis en els procediments o en el personal (art. 6.5c).
- Condicions de les mesures preventives (art. 6.5d i i):
  - **Definició de mesures preventives perquè el risc residual sigui tolerable.** Aquestes mesures han de ser adequades a la situació de risc concreta i proporcionals a la probabilitat i la gravetat del risc.
  - Han d'incloure **procediments** relatius a la prevenció i gestió de situacions de **conflictes d'interès**.
- **Condicions de les mesures de detecció** d'indícis (art. 6.5e), que han d'ajustar-se als senyals d'alerta (*red flags*) que l'ens estableixi i han d'incloure un procediment per a la seva aplicació. En aquest grup de mesures, cal recordar el paper clau dels canals interns d'alerta, que els ens públics han de tenir implantats a partir de desembre de 2021<sup>4</sup>.
- **Condicions de les mesures de correcció** (art. 6.5f), que han d'incloure mecanismes clars per comunicar «les sospites» o indicis de frau detectats.
- **Condicions de les mesures de persecució** (art. 6.5g i h), que han d'establir processos adequats per:

---

<sup>3</sup> Traducció pròpia.

<sup>4</sup> Respecte a aquests canals, trobareu més informació al [web de l'Oficina Antifrau](#) i, en particular, a la publicació [Canal intern d'alertes. Reflexions en relació amb la implantació de canals interns d'alertes en els ens públics: exigències normatives](#).



- Fer el seguiment de casos sospitosos de corrupció o frau.
- Recuperar els fons de la UE gastats fraudulentament.
- Revisar els processos, procediments i controls relacionats amb la corrupció i frau i transmetre els resultats a la revisió de l'anàlisi i avaluació dels riscos en qüestió.

### 1.3. Les eines facilitades per la Unió Europea i per l'Estat per elaborar aquests plans

#### 1.3.1. Eines de la UE

Des de l'espai que duu el títol «Evaluación del riesgo de fraude y medidas efectivas y proporcionadas contra el fraude», el [web](#) de la Comissió Europea ofereix les directrius i orientacions que des de 2014 es donen a les autoritats que gestionen fons europeus i comparteix el concepte de frau en què s'inspira l'Ordre HFP/1030/2021, de 29 de setembre, abans esmentada.

En clicar trobareu les eines següents:

- Una **guia sobre com dur a terme** l'avaluació de riscos.
- Una **eina d'autoavaluació** (arxiu Excel) i **quatre documents annexos** (arxius pdf), disponibles en castellà. L'eina d'autoavaluació presenta riscos inherents<sup>5</sup> a la gestió de la majoria dels fons europeus. Les pestanyes de l'arxiu contenen un full de càlcul per treballar cadascuna de les quatre àrees de riscos més habituals en la gestió i execució dels fons europeus<sup>6</sup>. Per a cada àrea de riscos, es faciliten els riscos més comuns i s'habiliten files de cel·les per afegir-ne d'altres que els ens públics hagin detectat. Per a cada risc, s'ofereixen exemples de «controls» per tractar-los i s'automatitza el càlcul del seu nivell de risc residual<sup>7</sup>.

Els quatre documents annexos ofereixen:

1. Instruccions per utilitzar l'eina d'autoavaluació.
2. Exemples de controls atenuants recomanats.
3. Una plantilla perquè l'autoritat de gestió aprovi una política de lluita contra el frau.
4. Una plantilla per a l'autoritat d'auditoria, responsable de verificar el compliment del pla per part de l'autoritat de gestió.

L'aspecte més positiu d'aquestes eines és que (1) s'ajusten a les expectatives de la Unió Europea sobre els estàndards mínims que ha de complir una avaluació de riscos i (2) faciliten arribar a adoptar un PMA que contingui actuacions per a cada tipus de risc identificat.

<sup>5</sup> Risc inherent —o risc brut— és el que hi ha per defecte en tota funció o activitat pública, abans de ser avaluat i tractat amb les mesures adients, assequibles i proporcionals.

<sup>6</sup> Les quatre àrees de riscos identificades per la Comissió Europea són: (1) selecció de sol·licitants; (2) execució i verificació; (3) certificació i pagaments, i (4) contractació directa.

<sup>7</sup> El risc residual —o risc net— és el nivell de risc que roman en una organització després d'haver implantat actuacions per reduir les oportunitats de risc. Cal tenir en compte que el risc zero és impossible d'assolir i que el que es pretén amb la gestió d'aquests riscos és que el nivell de risc sigui tolerable. El codi de colors d'aquesta eina ajuda a veure si el risc residual és tolerable o no.



Des de l'Oficina Antifrau de Catalunya considerem que es tracta d'un conjunt d'**eines pràctiques per a aquells ens públics que per primera vegada han d'afrontar la gestió dels riscos de corrupció i frau** i requereixen una metodologia senzilla i guiada per arribar a aprovar un PMA.

Tanmateix, l'eina d'autoavaluació està centrada en la valoració del risc, en els controls per detectar que no s'hagi materialitzat i en la cerca de controls addicionals perquè el risc net sigui tolerable. Però no facilita una forma sistemàtica d'analitzar i valorar els factors que fan possibles els riscos (estímuls i oportunitats). Conseqüentment, les actuacions preventives que es puguin derivar d'aquesta anàlisi són limitades. Per això, **convidem les organitzacions, especialment les més madures o experimentades en la gestió de riscos de corrupció i frau, a llegir les orientacions i eines addicionals** que es proposen a [l'apartat 3](#).

Un altre recurs desenvolupat i facilitat per la Comissió Europea és **Arachne**. Es tracta d'una eina tecnològica integrada de mineria i enriquiment de dades, i plenament operativa des de 2015, que s'ofereix gratuïtament a les autoritats dels Estats membres amb responsabilitats de gestió i control de fons de la UE com a una eina especialment idònia de lluita contra el frau. A partir de les dades proporcionades regularment per les autoritats de gestió i control dels fons europeus i de dades externes, facilitades per dos proveïdors de serveis externs contractats per la Comissió (Orbis Database i World Compliance), Arachne genera més de 100 indicadors de risc, distribuïts en 7 categories, dissenyats per facilitar a les autoritats nacionals la prevenció i detecció d'errors, conflictes d'interès, frau o altres irregularitats en els projectes, beneficiaris, contractes o contractistes<sup>8</sup>.

Finalment, cal destacar **dos documents complementaris**, elaborats per la Comissió Europea, que resulten d'interès:

- Una eina amb «Orientacions sobre com evitar i gestionar les situacions de conflicte d'interès d'acord amb el Reglament Financer» ([Comunicació de la Comissió 2021/C 121/01](#)).
- Una [Decisió de la Comissió de 14.5.2019, \(C\(2019\) 3452 final\)](#) per la qual s'estableixen les directrius per a la determinació de les correccions financeres que cal aplicar a les despeses finançades per la Unió en cas d'incompliment de les normes aplicables a la contractació pública. Aquest document informa de 23 irregularitats en la contractació i, per a cadascuna, especifica el percentatge de correcció financera prevista d'acord amb el principi de proporcionalitat.

### 1.3.2. Eines de l'Estat

Les primeres eines facilitades pel Ministeri d'Hisenda i Funció Pública apareixen en l'articulat i els annexos de l'Ordre HFP/1030/2021, de 29 de setembre, abans esmentada i analitzada. Hi ha **dos annexos** pensats per a l'elaboració d'un PMA:

- «Referencia medidas de prevención, detección y corrección del fraude, corrupción y conflicto de intereses» (annex III.C), útil com a **checklist per revisar les actuacions previstes en el PMA** per tractar tant les situacions de conflictes d'interès (apartat 1d) com altres riscos de corrupció i frau (apartat 2b).
- «Test conflicto de interés, prevención del fraude y la corrupción» (annex II.B.5) que pot ser útil com a **test molt bàsic de robustesa del PMA** preparat.

---

<sup>8</sup> Es pot trobar àmplia informació sobre Arachne a la [web oficial](#) de la Comissió Europea i en el document de [preguntes freqüents](#) (únicament disponible en anglès).



Al febrer de 2022, la **Secretaria General de Fons Europeus** del Ministeri d'Hisenda i Funció Pública publica un document titulat *Orientaciones para el Refuerzo de los mecanismos para la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses, referidos en el artículo 6 de la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.*

Aquest document proposa orientacions de caràcter general i models que les institucions poden adaptar a les seves circumstàncies concretes. Entre els models, hi ha una proposta d'estructura per redactar el PMA (annex I), un procediment per a la gestió dels conflictes d'interès (annex II), un model de declaració institucional contra el frau (annex III), un recull normatiu susceptible d'esdevenir la base per a un codi de conducta (annex IV) i una proposta d'indicadors de risc (annex V). També inclou un apartat de consideracions organitzatives, que tot i ser de difícil translació a les administracions autonòmica i locals, resulta d'interès perquè articula òrgans clarament tècnics per a l'elaboració, aprovació i seguiment del PMA (un Comitè Antifrau i una unitat amb competències en l'àmbit de control de gestió).

Durant el mes de març de 2022, el **Servei Nacional de Coordinació Antifrau** de la Intervenció General de l'Administració de l'Estat difon la seva *Guía para la aplicación de medidas antifraude en la ejecución del plan de recuperación, transformación y resiliencia.*

Aquesta guia s'acompanya d'una **eina d'autoavaluació** (arxiu Excel) anomenada *matriu de riscos*, inspirada en la de la Unió Europea i adaptada als procediments administratius més habituals en l'execució del PRTR: subvencions, contractació pública, convenis i mitjans propis. Una de les forteses d'aquesta matriu és que ofereix ja una proposta de riscos, d'indicadors i de mesures/controls, que es poden prendre com a exemples que adaptar a la realitat de cada institució o com a punt de partida per a aquells ens públics que hagin d'autoavaluar-se per primera vegada. Per això, una part important de la guia està dedicada a explicar amb detall com emprar la matriu, a més, de facilitar models de documents (com el de denúncia a la fiscalia europea de l'Annex III), exemples (com ara les banderes vermelles de l'Annex III) i bibliografia de referència.

#### **1.4. Com us pot ajudar aquesta publicació**

Les següents pàgines cerquen **orientar** les institucions públiques que hauran de gestionar o executar fons procedents del PRTR i necessiten elaborar un PMA **sobre el procés a seguir per arribar a obtenir un pla eficaç i proporcional** als riscos específics de cada organització.

Més concretament, trobareu:

- Algunes **consideracions prèvies** adreçades als ens públics que s'iniciïn en la gestió de riscos de corrupció i frau. Si és el vostre cas, us recomanem una lectura atenta abans de començar a treballar en aquests plans.
- Una proposta de **procés de treball per elaborar els PMA** pensada per als ens públics que, a més de cobrir els mínims demanats per obtenir els fons del PRTR, apostin per incorporar la visió del risc a la gestió quotidiana de les subvencions i la contractació. Si aquest és el vostre cas, us recomanem vuit passos que us permetran preparar un PMA eficaç, aprovar-lo, fer-ne el seguiment i avaluar-lo. En cada pas, més enllà de l'explicació genèrica de l'objectiu concret, us suggerim referències a documents i eines desenvolupats per l'Oficina Antifrau que complementen les eines anteriors i us permetran aprofundir en el vessant preventiu de la gestió d'aquests riscos.





Cada ens públic requereix un PMA específic, que permeti tractar de forma proporcional i eficaç els riscos concrets que l'organització haurà d'afrontar durant la gestió i execució dels fons procedents del PRTR.

---

Perquè el PMA que heu d'elaborar, aprovar i implantar sigui idoni, ha de tenir en compte d'on partiu, quins processos i eines de foment de la integritat i gestió dels riscos de corrupció i frau teniu ja, quins dèficits són prioritaris i quines mesures caldrà adoptar per cobrir aquells dèficits.

---

Aquesta concepció del PMA com a pla a mida de cada ens públic comporta que no es puguin oferir indicacions universals sobre el contingut de les mesures que han de constar en els plans. Tanmateix, si un cop elaborat el vostre PMA voleu valorar com és de sòlid quant al foment de la integritat i a la prevenció, detecció, correcció i persecució dels riscos de corrupció i frau, en breu posarem a la vostra disposició una eina per autoavaluar la robustesa del sistema d'integritat en el qual encaixa aquest pla.

## 2. Abans de començar a treballar en aquests plans

---

L'obligació de desenvolupar un PMA com a eina per planificar les actuacions per prevenir, detectar i respondre als riscos de corrupció i frau en la gestió dels fons del PRTR és **una excel·lent oportunitat per començar a incorporar la gestió d'aquests riscos** en tots els ens públics.

---

Si s'aborda l'elaboració del PMA només com una obligació formal, es pot perdre l'oportunitat de desenvolupar un instrument que incideixi en la cultura ètica de l'organització.

---

A aquelles organitzacions que us enfronteu per primera vegada a aquest repte i voleu que els esforços dedicats a l'elaboració d'aquests plans siguin eficaços, us recomanem que abans de començar a treballar en els PMA comproveu si compliu les condicions imprescindibles següents.

### 2.1. Admetre l'existència dels riscos de corrupció i frau

Allà on hi ha accés a recursos públics i capacitat de decisió, hi ha riscos per a la integritat pública:

- **Riscos de corrupció;** és a dir, la possibilitat que algú n'abusi en benefici propi directe o indirecte, present o futur.
- **Riscos de frau;** és a dir, la possibilitat de qualsevol acció o omissió intencionada (en matèria de despesa) relativa a:
  - L'ús o presentació de **declaracions o documents falsos, inexactes o incomplets**, que tinguin per efecte la percepció o la retenció indeguda de fons procedents del pressupost general de les Comunitats Europees o dels pressupostos administrats per les Comunitats Europees o pel seu compte.



- L'**incompliment d'una obligació** expressa de **comunicar** una informació, que tingui el mateix efecte.
- El **desviament dels fons amb finalitats diferents** d'aquelles per a les quals foren concebuts en un principi.



Així doncs, a totes les organitzacions públiques hi ha riscos de corrupció i frau; i la finalitat de gestionar-los és, justament, **garantir** que els recursos procedents d'aquest PRTR **es destinen a les finalitats previstes** i que la capacitat de decisió s'empra per **sostenir i prioritzar l'interès públic** sobre els interessos privats.

En ocasions, però, les persones que dirigeixen alguns ens públics no volen ni parlar de la possibilitat que aquells riscos es puguin materialitzar, per raons diverses: desconeixement, por de com s'interpreti, perquè hi ha altres prioritats... El biaix optimista pot portar a negar o infravalorar aquests riscos, cosa que impedeix atorgar a l'elaboració dels PMA la importància que tenen. Per això, el primer requisit és que la direcció de l'ens públic admeti que la gestió i execució dels fons del PRTR té uns riscos inherents que és necessari tractar.

---

Cal recordar que aquests fons són particularment vulnerables per la quantitat de diners que mobilitzaran, per la celeritat amb què cal gestionar-los i executar-los, i per les indefinicions que encara persisteixen sobre com es supervisaran els PMA.

---

Per descomptat, els PMA no poden garantir el risc zero de corrupció. Però si s'elaboren de forma adequada, establiran com, qui i quan actuar per mitigar-lo de forma significativa i eficaç.

## 2.2. Comprometre i prioritzar temps i recursos per gestionar-los

En segon requisit és que la direcció política i tècnica de l'organització mostri, formalment i informalment, la seva voluntat i compromís amb el disseny, la implantació i el sosteniment al llarg del temps dels PMA.

---

La implicació de les autoritats de l'organització és fonamental per elaborar, aprovar, implantar i fer el seguiment d'un PMA eficaç.

---

Les persones que formen part de la cadena de comandament són responsables de la prevenció i la lluita contra la corrupció en la gestió i execució dels fons procedents del PRTR. Si en són conscients i hi estan compromeses, atorgaran la prioritat, les persones i els mitjans per a una correcta gestió d'aquests riscos.

### 2.3. Concebre el PMA com a eina de planificació, no un «paper a presentar»

El tercer requisit té a veure amb com es concep i comunica internament la necessitat d'adoptar **PMA útils** per garantir la integritat en la gestió dels fons que cal gestionar o executar.

---

La simple còpia de mesures adoptades per altres institucions pot agilitzar l'elaboració d'un paper titulat *Pla de mesures antifrau*, però difícilment garantirà una bona eina per planificar i implantar les mesures adequades i proporcionals per prevenir, detectar i respondre eficaçment als riscos de corrupció i frau.

---

Els PMA no han de ser percebuts com a simples mesures estètiques, com a productes de màrqueting per millorar la imatge institucional o com a nous documents que alguna autoritat externa «ens obliga a presentar» i que després es poden deixar al calaix.

Per això, és important comunicar la necessitat d'elaborar i implantar plans anticorrupció emprant metodologies de treball que garanteixin una identificació, anàlisi i avaluació rigoroses dels riscos, que evitin llacunes significatives i ajudin a prioritzar les actuacions necessàries, idònies i proporcionals.

### 2.4. Prendre consciència que els PMA han de comportar canvis en la cultura ètica organitzacional

Finalment, el quart requisit és prendre consciència que la introducció de la gestió dels riscos de corrupció i frau d'aquests fons ha de comportar **un canvi en la cultura** de l'organització. L'elaboració i implantació d'un PMA concebut com a eina comporta:

- **Passar de la reacció improvisada** quan ja hi ha proves fefaents de corrupció o frau **a la resposta proactiva i sistemàtica** en cas d'indicis fixats com a *red flags* en el PMA.
- **Incorporar la visió preventiva** dels riscos a la tramitació dels procediments administratius necessaris (subvencions, contractació, accés a l'ocupació pública...) i el foment de l'ètica professional.

Els canvis de cultura organitzacional requereixen temps i persistència davant les resistències (per desconeixement, per inseguretat, per desconfiança i molts altres motius humans). Les organitzacions han d'estar preparades per afrontar actituds de disconformitat manifestades amb formes i intensitats diverses. Per això, recomanem a les persones que han de liderar i treballar en l'elaboració dels PMA que:

- Cerquin suports interns (*stakeholders*) i els comuniquin a la resta de l'organització.
- Prevegin les resistències o els obstacles interns més probables.
- Impliquin les persones que participaran en l'elaboració i la implantació del PMA en la cerca de formes de superar aquells obstacles.

A l'apartat final d'aquest document trobareu alguns arguments que podeu emprar per destacar els beneficis de gestionar els riscos de corrupció i frau als ens públics i implantar plans per tractar-los.



### 3. Elaboració dels plans pas a pas

---

Un cop aclarides les quatre condicions de partida explicades a l'apartat anterior, us proposem un procés de treball per elaborar, aprovar, implantar i fer el seguiment d'un PMA. Veureu que els següents vuit passos comporten un procés d'**autoavaluació**, d'autoconeixement des de la perspectiva dels riscos per a la integritat pública.

Considerem important que aquest treball es dugui a terme **internament**, perquè és dins l'organització on hi ha el coneixement essencial sobre les oportunitats i estímuls per als riscos de corrupció i frau. A més, aquesta reflexió interna és essencial **per sensibilitzar** sobre els riscos inherents a la gestió dels fons públics.

En cas de dubtes sobre com conduir aquest procés de treball intern, podeu contactar la Direcció de Prevenció a través de l'adreça [prevencio@antifrau.cat](mailto:prevencio@antifrau.cat).

#### 3.1. Ordenar l'inici del treball en el PMA i comunicar el compromís institucional

Comenceu formalitzant i comunicant internament el treball que emprèn l'organització per arribar a aprovar un PMA. Aquesta transparència indica el compromís de la direcció política i tècnica amb la lluita contra la corrupció i el frau en la gestió d'aquests fons públics. Convé que aquest acte decisorí inclogui:

- La **persona responsable** d'impulsar, preparar, implantar, fer el seguiment i retre comptes d'aquest pla.
- El **termini** per presentar una proposta de pla al màxim responsable institucional.
- El **compromís de destinar els mitjans i l'equip** necessaris per preparar-lo i implantar-lo.

En fixar aquest termini, cal tenir en compte el nombre de persones triades per treballar-hi, la seva capacitació, la dedicació prevista per a cadascuna d'elles i el suport tècnic amb què puguin comptar.

#### 3.2. Configurar un equip de treball intern transversal i capacitar-lo

Trieu un grup de persones amb funcions diferents dins el procediments implicats en la gestió i execució dels fons del PRTR que heu sol·licitat, per garantir tot el coneixement especialitzat necessari en l'equip de treball intern que ha d'elaborar el PMA. Per exemple, persones amb experiència en impuls i preparació de subvencions o de contractes, assessorament jurídic, gestió econòmica, control intern<sup>9</sup>, seguiment de l'execució dels contractes o les subvencions atorgades, etc. A més, convé que comproveu que s'inclouen perfils amb diferent responsabilitat jeràrquica per garantir la diversitat de perspectives en la posterior anàlisi dels riscos.

Un cop configurat el grup, organitzeu o cerqueu la formació necessària per capacitar les persones triades en gestió de riscos de corrupció i sensibilitzar-les sobre les causes i les conseqüències de la tendència a infravalorar els riscos.

---

<sup>9</sup> La Guia UE d'avaluació del risc de frau esmentada a l'apartat 1.3.1, en la pàgina 11, estableix que les autoritats de gestió poden considerar la implicació dels serveis de coordinació contra el frau o altres organismes especialitzats, que poden aportar al procés d'avaluació la seva experiència en la lluita contra el frau. En considerar que la autoritat d'auditoria auditarà tot el procés d'avaluació del risc, es recomana que no assumeixi una funció directa en la decisió del nivell d'exposició al risc, però pot considerar-se la seva participació en el procés d'anàlisi, amb funcions d'assessorament o observació.

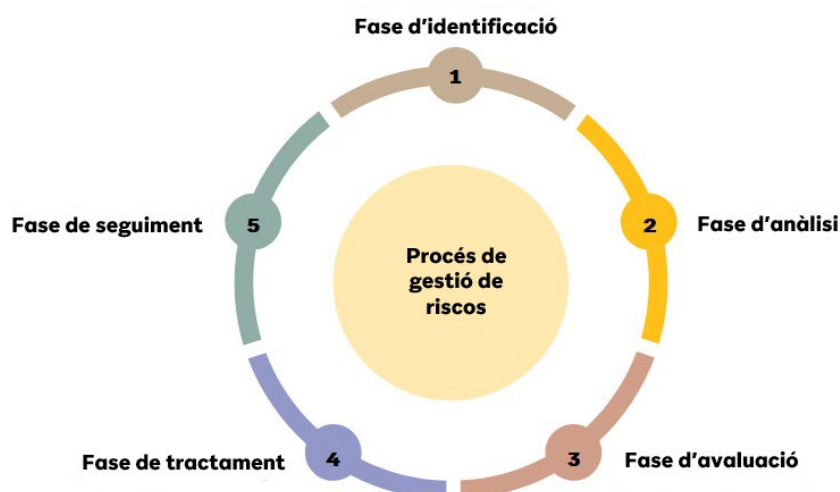


L'oferta formativa de l'Oficina Antifrau sensibilitza i capacita en les matèries següents:

- «Integritat i lideratge ètic» per a alts càrrecs
- «El paper dels electes locals en la lluita contra la corrupció»
- «Gestionar els riscos de corrupció: una responsabilitat directiva»
- «Anàlisi de riscos de corrupció i disseny de plans de prevenció»
- «La gestió dels conflictes d'interès a les organitzacions públiques»
- «Riscos de corrupció en la contractació pública»

En el cas que no us sigui possible planificar amb temps aquesta formació, l'Oficina Antifrau ha publicat una guia virtual que explica, pas a pas, com dur a terme un procés de gestió de riscos aplicable a qualsevol àmbit d'activitat pública.

### El procés de gestió dels riscos de corrupció i frau<sup>10</sup> per elaborar, implantar i fer el seguiment d'un pla de tractament o PMA



### 3.3. Identificar les principals àrees de risc i valorar els riscos inherents

Aquí comença la feina de l'equip de treball del PMA. La primera tasca que heu de fer és identificar els riscos inherents a la gestió i execució dels fons procedents del PRTR sol·licitats i valorar-ne la probabilitat (freqüència previsible) i la gravetat (impacte en cas de materialitzar-se).

Els membres de l'equip trobareu tres eines de suport al web de l'Oficina Antifrau. Dins la guia sobre el procés de gestió de riscos a dalt esmentada, **cliqueu sobre la fase 1 del gràfic** del cicle d'anàlisi de riscos («Fase d'identificació») i a sota se us desplegaran els següents recursos:

- «Fase d'identificació»: una pestanya amb l'explicació de l'objectiu de la fase d'identificació dels riscos i dels resultats que haureu d'obtenir en acabar la feina.

<sup>10</sup> «L'objecte de la prevenció. Els riscos d'irregularitats, frau i corrupció: com i perquè gestionar-los» *Riscos en la contractació pública, núm. 2*, pàg. 5.

- «A la pràctica»: una pestanya on se us descriu, pas a pas, cada tasca que heu de fer per identificar els riscos rellevants en la vostra organització i per valorar el grau de risc inherent en cada cas.
- Un model de taula per facilitar el debat del grup sobre quines àrees de riscos i quins riscos inherents són més probables i més greus en la gestió d'aquells fons. Si fos necessari, aquesta taula pot ajudar a arribar a acords sobre quins riscos cal tractar de forma prioritària.

**Si l'execució d'aquests fons requereix contractar** subministraments, serveis o obres públiques, disposeu d'algunes **eines més exhaustives per identificar** els vostres riscos inherents i evitar confondre'ls amb els seus factors causals, com explicarem en l'apartat 3.4. A la pestanya titulada «Recursos» del web de l'Oficina Antifrau trobareu:

- «Identificació de riscos: 12 àrees de riscos d'irregularitats, frau o corrupció que cal avaluar», un document on es descriuen i es justifiquen les 12 grans àrees de riscos inherents a la contractació pública i, dins de cadascuna, **els riscos més freqüents o greus**, amb llistats d'exemples sobre com aquests riscos poden materialitzar-se en actes irregulars, fraudulents o corruptes.
- Tres eines (*job aids*) que sintetitzen els riscos anteriors i us resultaran pràctiques per el debat dins el grup, ja que faciliten que, un cop llegit el document anterior, aneu repassant de forma àgil però exhaustiva els riscos possibles i aneu decidint quin són o no probables a la vostra organització:
  - Eina 1: Identificació dels riscos en la fase de preparació.
  - Eina 2: Identificació dels riscos en la fase de licitació.
  - Eina 3: Identificació dels riscos en la fase d'execució.

Si la gestió dels fons requereix qualsevol altre procediment administratiu (per exemple, subvencions, accés a l'ocupació pública...), podeu adaptar el model d'àrees de riscos i riscos de l'exemple de contractació.

### 3.4. Analitzar els riscos identificats

Algunes metodologies de gestió de riscos parteixen dels riscos inherents identificats i avaluats en la primera fase (pas anterior) i passen directament a analitzar els «controls» o mesures d'actuació per «mitigar» aquell risc. Prenguem, com a exemple, el primer risc identificat per l'eina d'autoavaluació de la UE dins la fase de selecció de sol·licitants dels fons europeus: el risc «Conflictes d'interès dins del comitè d'avaluació». Per a aquest risc, es posen vuit exemples de «controls» o mesures<sup>11</sup> que l'experiència indica que mitiguen aquest risc. En aquest llistat de mesures no es distingeix si són preventives o contingents.

---

<sup>11</sup> (1) El comitè d'avaluació està format per diversos membres del personal de nivell directiu que fan tornos en aquesta funció, i hi ha aleatorietat en la selecció per a cadascun dels diferents comitès d'avaluació. (2) L'AG [autoritat de gestió] disposa d'una instància superior encarregada de revisar per mostreig les decisions adoptades pel primer comitè d'avaluació. (3) L'AG disposa d'una política en matèria de conflicte d'interès que inclou una declaració anual i un registre por part de tot el personal, i aplica mesures dirigides a garantir el compliment. (4) L'AG imparteix regularment a tot el personal cursos adients de formació en matèria de deontologia i de integritat. (5) L'AG vetlla perquè totes les persones siguin conscients de les conseqüències de participar en activitats que podrien comprometre la seva integritat, i descriu clarament les conseqüències que es derivarien de determinades conductes irregulars. (6) Es publicaran totes les convocatòries de propostes. (7) Totes les sol·licituds es registraran



- Les **mesures preventives** són les que actuen sobre **els factors causals** amb l'objectiu reduir les oportunitats que el risc (la situació de conflicte d'interès) arribi a materialitzar-se (corrupció en la selecció). Per exemple, l'eina suggereix la mesura de tenir una política de conflictes d'interès que inclogui la presentació de declaracions anuals. Aquesta mesura és preventiva perquè actua contra un factor causal: l'ocultació de circumstàncies personals que constitueixin interessos susceptibles d'influir en procediments de subvenció o de contractació de forma indeguda.
- Les **mesures contingents** són les que actuen sobre una **eventual materialització dels riscos** amb l'objectiu de detectar indicis de forma ràpida i respondre-hi de forma sistemàtica i proporcional. Per tant, cerquen detectar si s'ha materialitzat el risc i reduir la gravetat de les seves conseqüències (correcció i persecució). Un exemple de mesura contingent suggerida per l'eina d'autoavaluació és que hi hagi una instància superior que revisi per mostreig les decisions adoptades pel comitè d'avaluació. Aquesta mesura és contingent perquè permetrà detectar si s'ha materialitzat algun conflicte d'interès en algun membre del comitè d'avaluació i s'ha afavorit alguna persona sol·licitant de forma indeguda.

---

Per a les organitzacions que han d'elaborar el seu primer PMA, aquell nivell d'anàlisi més generalista és ja un gran avenç. En canvi, per als ens públics que tenen més experiència, des de l'Oficina Antifrau oferim eines per a una anàlisi dels riscos més profunda.

---

Les eines facilitades per l'Oficina Antifrau us permetran:

- Distingir, primer, els **factors causals**; aquelles circumstàncies que creen les oportunitats o els incentius per als riscos. En especificar aquests factors, us serà més fàcil trobar, de forma sistemàtica, mesures que eliminin o redueixin cada oportunitat o incentiu.
- Centrar-se, després, en l'eventual materialització del risc i els seus **efectes**. A partir d'aquí, també us resultarà més sistemàtica i exhaustiva la cerca de mesures contingents: no només de detecció, sinó també altres sovint oblidades, de correcció (restaurar i compensar pels danys causats) i persecució (exigència de responsabilitats).

### 3.4.1. Eines sobre com fer l'anàlisi dels factors i els efectes dels riscos

Al web de l'Oficina Antifrau trobareu el següent material de suport:

- Dins la [guia virtual](#), **cliqueu sobre la fase 2 del gràfic** del cicle de gestió de riscos («Fase d'anàlisi») i trobareu:
  - «Fase d'anàlisi»: explicació de l'objectiu i els resultats esperats del treball que fa l'equip en aquesta fase, tot distingint l'anàlisi dels factors i dels efectes.
  - «A la pràctica»: descripció, pas a pas, de cada tasca que cal anar fent i recomanacions de preguntes que podeu plantejar en cas que l'anàlisi s'estanqui o que costi d'avançar.
  - Un [model de taula](#) per facilitar l'elaboració i la visualització progressiva de les anàlisis que va fent l'equip de treball.

---

i s'avaluaran d'acord amb els criteris aplicables. (8) Totes les decisions relatives a l'acceptació o rebuig de les sol·licituds es comunicaran als sol·licitants. Traducció pròpia.



- «L'anàlisi dels riscos. Factors i efectes dels riscos i mapes per facilitar-ne l'anàlisi», publicació que ajuda a entendre les dificultats d'identificar els factors causals i explica la tipologia de factors interns i externs proposada per l'Oficina Antifrau.
- L'eina «Com diferenciar prevenció i contingència».

#### 3.4.2. Eines específiques per al risc de conflictes d'interès

- «La gestió dels conflictes d'interès en el sector públic de Catalunya», un informe per entendre què és i què no és conflicte d'interès, distingir conflictes d'interès reals, potencials i aparents, i conèixer les eines per gestionar-los així com experiències d'altres països que han avançat més en la regulació i implantació d'aquestes eines.
- Guia interactiva Gestió dels conflictes d'interès, que us facilita la revisió exhaustiva de potencials mesures preventives i contingents seguint les vuit eines de detecció i gestió dels conflictes d'interès (mesures preventives), així com les quatre eines de garantia (mesures contingents).

#### 3.4.3. Eines específiques per als riscos inherents a la contractació

- «El factor humà. Motivacions per transgredir i els factors de risc personals», document que descriu 10 factors personals que generen incentius o oportunitats per als riscos.
- «Els factors organitzatius. Incentius i oportunitats de risc derivats del funcionament intern de cada institució», que enumera 21 factors organitzatius relacionats amb la direcció de la compra, l'organització de la seva gestió, el seu control, la seva dotació de recursos humans o la seva interrelació amb la gestió econòmica i pressupostària.
- «Els factors procedimentals. Incentius i oportunitats de risc durant el procés de treball en un expedient de contractació», que llista 21 factors procedimentals relacionats amb les tasques més vulnerables durant la preparació, la licitació i l'execució dels contractes.
- «Factors potenciadors i perpetuadors dels riscos. Com es normalitza la corrupció a les organitzacions», que recopila 14 factors potenciadors i perpetuadors dels riscos, relacionats amb el lideratge de la institució i amb la forma com es gestiona la cultura ètica organitzacional.

### 3.5. Revisar i completar les mesures i avaluar si el risc residual és tolerable

La majoria d'ens públics ja disposen de mesures preventives (per exemple, un codi ètic, plantilles per presentar les declaracions d'interessos...) i contingents (bústia interna de denúncies, sistemes d'indicadors d'alerta -*red flags*- que monitoritzen els òrgans de control intern...).

En aquesta fase, els membres de l'equip de treball en el PMA heu de:

- Revisar les **mesures preventives** ja existents a la vostra organització i comprovar si actuen de manera efectiva contra tots els factors de risc rellevants analitzats en la fase anterior. Si no, caldrà cercar noves mesures per completar-les.
- Revisar les **mesures contingents** i comprovar si calen noves mesures per detectar indicis de la materialització de cada risc (controls específics, nous indicadors d'alerta o *red flags*...) o noves mesures per millorar els sistemes de correcció i persecució dels actes de frau o corrupció.





- Avaluar el **nivell de risc residual** per garantir que sigui tolerable per a l'organització.

Al web de l'Oficina Antifrau trobareu, dins la [guia virtual](#), les següents **eines** per facilitar aquesta feina. **Cliqueu sobre la fase 3 del gràfic** del cicle de gestió de riscos («Fase d'avaluació») per trobar els recursos següents:

- «Fase d'avaluació»: una explicació de l'objectiu i els resultats que obtindreu amb el treball en aquesta fase.
- «A la pràctica»: una descripció, pas a pas, de cada tasca que heu d'anar fent de forma seqüencial.
- Un [model de taula](#) per facilitar-vos l'elaboració i visualització dels resultats de treball en aquesta fase.

### 3.6. Preparar el pla de tractament dels riscos (el PMA)

L'última feina que heu de fer és planificar la implantació de totes les mesures previstes fins al moment. El resultat serà el pla de tractament dels riscos (també anomenat PMA, pla d'integritat, pla de gestió dels riscos per a la integritat...) i ha de preveure, com a mínim, una persona responsable de cada mesura i un termini d'implantació.

Des de l'Oficina Antifrau, recomanem implicar en la planificació aquells comandaments que participaran, de forma directa o indirecta, en la implantació de les mesures. D'aquesta manera, podreu incorporar els ajustaments necessaris perquè el PMA sigui factible i realista.

---

El PMA ha de repartir de forma clara i segregada les funcions i responsabilitats derivades de les mesures de prevenció dels riscos i les mesures de detecció, correcció i persecució dels actes de corrupció i frau.

---

Al web de l'Oficina Antifrau, dins la [guia virtual](#), us oferim les següents **eines** per acompanyar-vos en aquesta feina. **Cliqueu sobre la fase 4 del gràfic** del cicle de gestió de riscos («Fase de tractament») i trobareu:

- «Fase de tractament»: una explicació de l'objectiu i els resultats que obtindreu amb el treball en aquesta fase.
- «A la pràctica»: una descripció, pas a pas, de cada tasca que heu d'anar fent de forma seqüencial.
- Un [model de taula](#) per facilitar-vos l'elaboració d'un PMA que distingeixi clarament el pla de prevenció i el pla de contingència.

### 3.7. Aprovar el PMA i fer-ne el seguiment

Les persones o els òrgans responsables últims de la lluita contra la corrupció en cada ens públic hauran d'estudiar i aprovar formalment el PMA elaborat per l'equip de treball i planificat conjuntament amb la cadena de comandament.

Des de l'Oficina Antifrau, us recomanem garantir la transparència i el retiment de comptes del PMA en els espais de control polític i escrutini ciutadà, tant físics (plens municipals, comissions de control al Parlament, sol·licituds d'accés a la informació...) com virtuals (seu electrònica, espais web de transparència i altres canals d'informació específics per a potencials sol·licitants de subvencions o potencials licitadors de contractes).



Un cop aprovat el PMA, comença la fase de seguiment per comprovar que el PMA s'implanta tal i com estava previst, si es compleix el calendari, si cal fer ajustos a les mesures inicialment planificades i justificar-los, etc.

Al web de l'Oficina Antifrau, dins la [guia virtual](#), trobareu també **informació de suport al seguiment** del PMA. **Cliqueu sobre la fase 5 del gràfic** del cicle de gestió de riscos («Fase de seguiment») i reviseu els apartats:

- «Fase de seguiment»: amb una breu descripció de l'objectiu del seguiment del pla de tractament o PMA.
- «Proposta d'Antifrau»: amb suggeriments per inserir el seguiment en la gestió habitual de l'ens públic.
- «A la pràctica»: amb explicacions que enllacen el seguiment amb l'inici d'un nou cicle de gestió de riscos, potser no aplicable al PMA dels fons Next Generation UE, però sí a la integració de la gestió dels riscos de corrupció en els procediments ordinaris de subvencions o ajuts, de contractació, d'accés a l'ocupació pública o qualsevol altre que requereixi la gestió de la vostra organització.

### **3.8. Avaluar i retre comptes de la implantació i l'impacte del pla**

Un cop finalitzat el termini d'execució dels fons procedents del PRTR, caldrà **avaluar** no només els resultats i l'impacte dels fons gestionats i executats (avaluació de la política pública), sinó també:

- El grau d'implantació del PMA.
- Les dificultats trobades, quines i com es van superar, i quines no.
- L'eficàcia del PMA en la lluita contra la corrupció i el frau en la gestió i execució d'aquests fons.

L'Oficina Antifrau recomana publicar-ho a l'espai de transparència de la seu electrònica institucional i retre comptes dels resultats.

## **4. Beneficis d'incorporar la gestió de riscos a la cultura institucional**

Des de l'Oficina Antifrau encoratgem els ens públics a aprofitar l'elaboració dels PMA per **incorporar la gestió dels riscos de corrupció i frau** a tota la seva gestió pública.

Aquest pas **aportaria beneficis addicionals** al mer compliment de l'obligació formal establerta a l'Ordre HFP/1030/2021, de 29 de setembre, pensada exclusivament per a la protecció dels interessos financers de la UE. Incorporar la gestió de riscos de corrupció i frau als procediments administratius contribueix a:

- **Conscienciar** l'organització sobre l'existència dels riscos de corrupció i frau i que, malgrat no poder garantir el risc zero, és indispensable tractar.
- Augmentar la capacitat d'**anticipació** de la institució (visió preventiva).
- Facilitar una **presa de decisions** més clara perquè es coneix millor la naturalesa dels riscos inherents a cada organització (factors i efectes).



- Donar **certesa als servidors públics** sobre la conducta íntegra esperada en situacions de risc, sobretot si l'elaboració dels plans per tractar els riscos ha estat participativa (equip de treball transversal) i s'ha difós internament.
- Garantir l'ús dels fons públics per a les finalitats previstes, prioritant **l'interès general**.
- Recordar que la integritat no sorgeix de forma espontània i que cal treballar la **cultura ètica** de l'organització.

