

Nazwa działania:

## Listy kontrolne dotyczące ryzyka nadużyć na Sycylii

Państwo:

Włochy

Kategoria działania:

- Zapobieganie nadużyciom finansowym i ich wykrywanie



Osoba wyznaczona do kontaktów:

- Giuseppe Indorante, Instytucja Zarządzająca, Regione Sicilia  
Regionalny program operacyjny EFRR
- Strona internetowa: <https://www.euroinfosicilia.it/>  
E-mail: [dipartimento.programmazione@regione.sicilia.it](mailto:dipartimento.programmazione@regione.sicilia.it)

### Zwalczane rodzaje ryzyka nadużyć finansowych

- Konflikt interesów
- Unikanie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego lub manipulowanie nimi (zmowa przetargowa, wycieki danych dotyczących przetargów)
- Podwójne finansowanie
- Zmowa
- Manipulacja kosztami projektu
- Inne (inne zwalczane rodzaje ryzyka nadużyć finansowych obejmują nieprawdziwe oświadczenia, korupcję, manipulację specyfikacją techniczną i świadczenie fikcyjnych usług)

### Kontekst i cele

Region Sycylii, jako instytucja zarządzająca (IZ), zarządza Regionalnym Programem Operacyjnym EFRR dla Sycylii na lata 2014–2020. (<https://www.euroinfosicilia.it/po-fesr-sicilia-2014-2020/programma-operativo/>) o wartości 4,200 mln EUR ze środków unijnych i krajowych. W 2019 r. IZ Sycylii opracowała **specjalny zestaw list kontrolnych**, aby metodycznie oceniać szeroki zakres rodzajów ryzyka nadużyć finansowych, zgodnie z wytycznymi technicznymi określonymi przez KE w dokumencie roboczym EGESIF\_14-0021-00 16/06/2014 ([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)).

Listy kontrolne mają na celu wsparcie działań ds. monitorowania i oceny zaangażowanych w kontrolę pierwszego stopnia (<https://www.euroinfosicilia.it/misure-antifrode-del-po/>) za pomocą wskaźników, które bezpośrednio odzwierciedlają zasady audytu Komisji Europejskiej (KE). Te listy wskaźników stanowią **użyteczne narzędzie operacyjne** umożliwiające systematyczne włączanie metod oceny do działań weryfikacyjnych IZ, co pozwala uniknąć niespójności i umożliwia IZ **wcześniejszą identyfikację potencjalnych nieprawidłowości**.

## Opis działania

Listy kontrolne dotyczące nadużyć finansowych opracowane przez IZ Sycylii zawierają wskaźniki odnoszące się w szczególności do **procedur udzielania zamówień i wniosków o płatność**. Listy kontrolne zawierają 23 pytania dotyczące procedur udzielania zamówień oraz 12 pytań dotyczących wniosków o płatność.

Lista kontrolna obejmująca **procedury udzielania zamówień** ma następującą strukturę:

### 1) Wybór beneficjentów

- Konflikty interesów
- Nieprawdziwe oświadczenia w imieniu kandydatów
- Podwójne finansowanie

### 2) Realizacja i kontrola

- Korupcja i nielegalne płatności
- Naruszenie procedur przetargowych
- Manipulowanie specyfikacjami technicznymi
- Wycieki danych dotyczących przetargów
- Zmowa przetargowa, niewyważone oferty i manipulowanie ofertami
- Nieuzasadnione korzystanie z jednego źródła dostaw
- Dzielenie zamówień
- Niewłaściwy dobór zamówień

Dla przykładu, poniżej przedstawiono kilka pytań związanych z **wyborem beneficjentów w procedurach udzielania zamówień**:

- Czy wybór był zgodny z polityką dotyczącą konfliktu interesów, w tym z oświadczeniem personelu i środkami gwarantującymi przestrzeganie tej polityki? Czy operator odpowiedzialny za realizację zamówienia złożył oświadczenie o konflikcie interesów? Czy przedstawiono je w sposób wyczerpujący?
- Czy wykryto przypadki niezgłoszonego konfliktu interesów i działania następcze?
- Czy kontrola wniosków projektowych obejmowała sprawdzenie wszystkich dokumentów potwierdzających i oświadczeń?
- Czy oświadczenia pośrednie lub tymczasowe sprawdzano za pomocą publicznych baz danych (kod identyfikacyjny projektu, baza danych beneficjentów z regionu itp.)?

Pytania na liście kontrolnej dotyczące **zmowy przetargowej, niewyważonych ofert i manipulowania ofertami** były m.in. następujące:

- Czy zwycięska oferta była zbyt wysoka w stosunku do szacowanych kosztów, opublikowanych cen, podobnych usług, średnich cen branżowych i prawidłowych cen rynkowych?
- Czy przegrani oferenci byli zatrudniani jako podwykonawcy?
- Czy w ofertach znalazły się nietypowe struktury (np. oferty są podzielone według dokładnych wartości procentowych, najkorzystniejsza oferta znajduje się tuż poniżej progu akceptowalnych cen, utrzymujące się wysokie ceny od wszystkich oferentów, wyraźne powiązania między oferentami)?

Na liście kontrolnej dotyczącej **wniosków o płatność** uwzględniono następujące sekcje:

- 1) Nieprawidłowe naliczenie kosztów
- 2) Niekompletne praktyki cenowe
- 3) Sfałszowane, zawyżone lub powielone faktury
- 4) Świadczenie fikcyjnych usług

Poniżej przedstawiono przykładowe pytania dotyczące oceny ryzyka nadużyć finansowych we wnioskach

o płatność:

- Czy koszty pracy/usług/dostaw są nadmierne lub nietypowe?
- Czy koszty pracy/usług/dostaw są nieproporcjonalne do postępów w realizacji zamówienia?
- Czy wykonawca przedstawił niepełną lub nieodpowiednią dokumentację?
- Czy ceny wydają się zbyt wysokie w porównaniu z podobnymi zamówieniami, cennikami lub średnimi cenami branżowymi?
- Czy istnieją zafakturowane towary/usługi, których nie można zidentyfikować lub podliczyć?
- Czy istnieje paragon na zafakturowane towary lub usługi?
- Czy zafakturowany towar odpowiada zamówieniu? Czy zamówienie jest podważalne?
- Jeśli chodzi o faktury: Czy ceny, opisy artykułów lub ilości są zgodne z zamówieniem?
- Czy na niektórych fakturach podano tę samą kwotę, dane liczbowe, datę itp.?
- Czy płatność jest powiązana z grupą przedsiębiorstw podwykonawczych w systemie „kaskadowym”?
- Czy istnieją płatności dokonywane na rzecz spółek offshore?

Pełną treść oryginalnej włoskiej wersji list kontrolnych można pobrać z <https://www.euroinfocilia.it/misure-antifrode-del-po/>, otwierając plik ZIP „DDG n.572/2019” na dole strony i wchodząc do folderu „Listy kontrolne (październik 2019 r.)”. → „Allegato 2A\_Affidamenti DlgS 50\_rev” i „Allegato 3A\_Rimborso\_OpBeSe\_rev”.

Oprócz list kontrolnych IZ stosuje „**narzędzie samooceny** ryzyka nadużyć finansowych”, które stanowi matrycę opracowaną w celu przeprowadzenia oceny ryzyka nadużyć finansowych zgodnie z metodyką określoną przez KE i zatwierdzoną w 2017 r., wraz z **grupą roboczą ds. samooceny w zakresie oceny ryzyka** odpowiedzialną za formułowanie wniosków *ad hoc* dotyczących zwalczania nadużyć finansowych i działań łagodzących (<https://www.euroinfocilia.it/p-o-fesr-sicilia-20142020-approvazione-dello-strumento-di-autovalutazione-rs-fraud-risk-assessment-acadg-v-01giugno2017-ed-istituzione-del-gruppo-di-lavoro-per-lautovalutazione-del-rischio-fr/>). IZ Sycylii przeanalizowała możliwość wykorzystania systemu eksploracji danych ARACHNE i zintegrowania go z wyżej wymienionym narzędziem samooceny: pozwoliłoby to na lepszą weryfikację i lepszą konsolidację wyników w wyszukiwaniach podczas dochodzeń w sprawie nadużyć finansowych, poprawiając tym samym skuteczność i dokładność całej strategii zwalczania nadużyć finansowych. Połączenie tych narzędzi wymagałoby jednak znacznej inwestycji czasowej wraz z przydzieleniem do projektu zespołu ekspertów IT powołanego *ad hoc*.

## Unikalne cechy

Listy kontrolne *ad hoc* stanowią **praktyczny** sposób włączenia wytycznych metodycznych KE w zakresie zwalczania nadużyć finansowych do działań IZ, umożliwiając **bardziej terminowe i ukierunkowane** działania naprawcze.

Dodatkowym unikalnym atutem tego podejścia jest fakt, że spośród wszystkich 20 włoskich regionów Sycylia jako jedyna opracowała specjalny zestaw list kontrolnych służących do dokładnej oceny ryzyka nadużyć w procedurach zamówień publicznych finansowanych przez UE. Inne regiony polegają tylko na pojedynczych „punktach kontroli” (tj. indywidualnych pytaniach) związanych z identyfikacją przypadków nadużyć finansowych i nieprawidłowości.

## Wyniki

Systematyczne wykorzystywanie specjalnych list kontrolnych do oceny ryzyka wystąpienia nadużyć finansowych, w połączeniu z rozszerzeniem bazy użytkowników ARACHNE na wszystkie podmioty zaangażowane na różne sposoby w realizację i kontrolę operacji, umożliwi instytucjom audytowym (IA) wcześniejsze wykrycie podmiotów, których dotyczą nieprawidłowości, i szybką identyfikację konkretnych projektów, w przypadku których istnieje ryzyko wystąpienia nadużyć finansowych. W ten sposób można nie tylko zmniejszyć ryzyko nadużyć finansowych w procedurach zamówień publicznych, ale również lepiej określić wspólne wzorce i opracować dostosowane do potrzeb działania naprawcze.

## Główne czynniki sukcesu

IZ opiera się na przykład na **protokole ustaleń** w sprawie współpracy podpisanym w listopadzie 2011 r. z jednostką ds. zwalczania nadużyć finansowych włoskiej policji finansowej (<http://www.gdf.gov.it/>), aby wspierać kontrole i wymianę informacji związanych z funduszami UE. IZ corocznie zapewnia włoskiej policji finansowej dostęp do bazy danych beneficjentów funduszy UE na okres programowania 2014–2020; beneficjenci w bazie danych są zorganizowani według pojedynczych prowincji Sycylii. W ramach działań podjętych w związku z wyżej wymienionymi listami kontrolnymi, sycylijska IZ niezwłocznie zgłasza policji finansowej „fakty i zachowania, które mogą stanowić naruszenie przepisów podatkowych, ewentualne profile przestępcze oraz przestępstwa gospodarcze i finansowe ze szkodą dla wydatków publicznych i właściwego funkcjonowania administracji publicznej”. Włoska policja finansowa, która działa zarówno jako jednostka administracyjna, jak i sądownicza, powiadamia IZ o wynikach wszelkich dalszych kontroli tych beneficjentów, a następnie, w razie potrzeby, informuje IA programu operacyjnego, określając rodzaj nadużycia/nieprawidłowości, kwoty, których dotyczy nadużycie, datę zdarzenia i wreszcie możliwość odzyskania kwot od oszustów. Policja finansowa również formalizuje i składa sprawozdania do prokuratury w przypadku uzasadnionych podejrzeń nadużyć finansowych lub nieprawidłowości.

## Napotkane wyzwania i wyciągnięte wnioski

Jednym z kluczowych wyzwań dla udanego przyjęcia i rozpowszechniania praktyk w zakresie zwalczania nadużyć finansowych jest znaczny **niedobór pracowników wewnętrznych** wspierających ich systemowe stosowanie. Dlatego też kluczowe znaczenie dla powodzenia takich strategii ma przyjęcie środków mających na celu wzmocnienie zasobów kadrowych działających w tej dziedzinie, które często są niewystarczające. Równie ważne jest przeszkolenie wszystkich podmiotów administracji publicznej w zakresie właściwego stosowania narzędzi takich jak: ARACHNE, listy kontrolne dotyczące nadużyć finansowych oraz matryca samooceny.

Ważnym warunkiem wstępnym uzyskania trwałych pozytywnych wyników systemowych jest **wzmocnienie zdolności administracyjnych** IZ i instytucji pośredniczących (IP). Obejmuje to **zwiększenie ogólnej świadomości** na temat dostępności istniejących narzędzi, **szkolenie pracowników IZ/IP** w zakresie ich właściwego wykorzystania oraz zachęcanie **do podejmowania skoordynowanych działań** pomiędzy departamentami i instytucjami.

## Potencjał w zakresie możliwości przenoszenia

Stosowaniem dokładnych list kontrolnych w celu uzupełnienia obowiązujących procedur zwalczania nadużyć finansowych można podzielić się z innymi IZ. Listy kontrolne sycylijskich IZ były udostępniane podczas sesji szkoleniowej dla IZ, która odbyła się w siedzibie DG REGIO w Brukseli w dniach 14 i 15 stycznia 2020 r. w ramach modułu szkoleniowego nr 6 przewidzianego w umowie ramowej, dotyczącego identyfikacji nadużyć finansowych w funduszach ESI i zapobiegania im. Treść list kontrolnych została przetłumaczona na język angielski, aby stać się częścią materiałów wykorzystywanych na przyszłych szkoleniach organizowanych dla kadry kierowniczej.

