

Zwalczanie nadużyć finansowych w programie INTERREG Polska-Saksonia 2014-2020

Podręcznik

Warszawa, marzec 2018

Spis treści

1.	Podstawa prawna.....	3
2.	Słownik pojęć i skrótów.....	4
3.	Zakres i cel Podręcznika.....	6
4.	Cykl zwalczania nadużyć finansowych.....	7
4.1.	Prewencja	7
4.1.1.	Kultura etyki	8
4.1.2.	Polityka, obowiązki, szkolenia, mechanizmy raportowania	10
4.1.3.	Kontrola wewnętrzna	12
4.1.4.	Analiza ryzyka nadużyć finansowych.....	14
4.1.5.	Zapobieganie konfliktowi interesów	16
5.	Wykrywanie nadużyć finansowych	19
5.1.	System kontroli.....	19
5.2.	Mechanizmy wspomagające system kontroli	20
5.3.	Analiza dostępnych danych.....	21
6.	Korygowanie.....	23
7.	Przekazywanie spraw do organów ścigania	23
7.1.	Źródła informacji o nadużyciach.....	24
7.2.	Ścieżka postępowania z podejrzeniami nadużyć pochodzącymi z poszczególnych źródeł ...	24
7.2.1.	Informacje przekazane przez pracowników	25
7.2.2.	Informacje pozyskane od organów ścigania.....	26
7.2.3.	Informacje pozyskane z innych źródeł.....	26

1. Podstawa prawna

Uregulowania zawarte w niniejszym Podręczniku wynikają w szczególności z ustawodawstwa unijnego oraz krajowego, m.in. z:

1. Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Rozdział 6: Zwalczanie nadużyć finansowych) Dz. Urz. UE z 2010 r. C 83 z dnia 30 marca 2010 r. (art. 325);
2. Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, str. 320 ze zm.), zwane dalej rozporządzeniem ogólnym;
3. Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 z dnia 17 grudnia 2013 w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna”, zwane dalej rozporządzeniem EWT;
4. Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, EURATOM) nr 966/2012 z dnia 25.10.2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 (Dz. Urz. UE L 298 z 26.10.2012 r., str. 1 ze zm.), zwane dalej rozporządzeniem finansowym;
5. Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 1268/2012 z dnia 29 października 2012 r. w sprawie zasad stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii;
6. Rozporządzenia Rady (WE) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz. Urz. L 312 z 23.12.1995, s. 1);
7. Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich sporządzona w Brukseli dnia 26 lipca 1995 r. (Dz. U. z 2009 r. nr 208, poz. 1603);
8. Rozporządzenie (WE) nr 1073/99 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 maja 1999 r. dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) Dz. U. L 136 z dnia 31 maja 1999 r.;
9. Rozporządzenie Rady (Euratom) nr 1074/99 z dnia 25 maja 1999 r. dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) Dz. U. L 136 z dnia 31 maja 1999 r.;
10. Rozporządzenie Rady (Euratom, WE) nr 2185/96 z dnia 11 listopada 1996 r. w sprawie kontroli na miejscu oraz inspekcji przeprowadzanych przez Komisję w celu ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich przed nadużyciami finansowymi i innymi nieprawidłowościami, Dz. U. L 292 z dnia 15 listopada 1996 r.;

11. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz. U. L 94/65 z dnia 28 marca 2014 r.), zwana dalej dyrektywą w sprawie zamówień publicznych;
12. Wytycznych Komisji Europejskiej dla państw członkowskich i organów zarządzających programami w sprawie ryzyka nadużyć finansowych oraz skutecznych i proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych z 16 czerwca 2014 r. (EGESIF_14-021-00-16/06/2014), zwane dalej Wytycznymi KE;
13. Guidelines for national anti-fraud strategies for European Structural and Investment Funds (ESIF);
14. Identyfikowanie przypadków konfliktu interesów w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych w ramach działań strukturalnych. Praktyczny przewodnik dla kierowników opracowany przez grupę ekspertów z państw członkowskich koordynowaną przez Dział D.2 OLAF - Zapobieganie Nadużyciom (dokument zatwierdzony przez grupę ds. zapobiegania nadużyciom finansowym COCOLAF w dniu 12 listopada 2013 r.);
15. Wykrywanie przerobionych dokumentów w dziedzinie działań strukturalnych. Praktyczny przewodnik dla instytucji zarządzających opracowany przez grupę ekspertów z państw członkowskich koordynowaną przez Dział D.2 OLAF - Zapobieganie Nadużyciom (dokument zatwierdzony przez grupę ds. zapobiegania nadużyciom finansowym COCOLAF w dniu 12 listopada 2013 r.);
16. Krajowych przepisów w zakresie polityk antykorupcyjnych.

2. Słownik pojęć i skrótów

Skróty użyte w Podręczniku oznaczają:

1. **Beneficjent** – na potrzeby niniejszego Podręcznika pod pojęciem beneficjenta rozumie się zarówno beneficjentów wiodących, jak i partnerów projektów;
2. **DWT** – Departament Współpracy Terytorialnej w Ministerstwie Rozwoju Rzeczypospolitej Polskiej,
3. **IA** – Instytucja Audytowa, o której mowa w art. 25 rozporządzenia EWT, której funkcję w Programie pełni Departament Ochrony Interesów Finansowych Unii Europejskiej w Ministerstwie Finansów Rzeczypospolitej Polskiej;
4. **IK** – Instytucja Krajowa Programu,
5. **IZ** – Instytucja Zarządzająca Programem, której funkcję pełni DWT;
6. **KE** – Komisja Europejska;
7. **Kontroler** – kontroler, o którym mowa w art. 23 ust. 4 rozporządzenia EWT;
8. **OLAF** – Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych;
9. **Program** – program INTERREG Polska-Saksonia 2014-2020;
10. **System teleinformatyczny** – system, o którym mowa w art. 125 ust. 2 lit. d rozporządzenia ogólnego;
11. **WS** – Wspólny Sekretariat, o którym mowa w art. 23 ust. 2 rozporządzenia EWT.

Pojęcia użyte w Podręczniku oznaczają:

1. **Nieprawidłowość** - zgodnie z art. 2 pkt 36 rozporządzenia ogólnego - każde naruszenie prawa unijnego lub prawa krajowego dotyczącego stosowania prawa unijnego, wynikające z działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego zaangażowanego we wdrażanie EFSI, które ma lub może mieć szkodliwy wpływ na budżet Unii poprzez jego obciążenie nieuzasadnionym wydatkiem;
2. **Nadużycie finansowe** - zgodnie z art. 1 Konwencji sporządzonej na mocy art. K.3 Traktatu o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich:
 - a) w odniesieniu do wydatków: jakiegokolwiek umyślne działanie lub zaniechanie dotyczące:
 - i. wykorzystania lub przedstawienia fałszywych, nieścisłych lub niekompletnych oświadczeń lub dokumentów, które ma na celu sprzeniewierzenie lub bezprawne zatrzymanie środków z budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich lub budżetów zarządzanych przez Wspólnoty Europejskie lub w ich imieniu,
 - ii. ujawnienia informacji z naruszeniem szczególnego obowiązku, w tym samym celu,
 - iii. niewłaściwego wykorzystania takich środków do celów innych niż te, na które zostały pierwotnie przyznane;
 - b) w odniesieniu do przychodów - jakiegokolwiek umyślne działanie lub zaniechanie dotyczące:
 - i. wykorzystania lub przedstawienia fałszywych, nieścisłych lub niekompletnych oświadczeń lub dokumentów, które ma na celu bezprawne zmniejszenie środków budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich lub budżetów zarządzanych przez Wspólnoty Europejskie lub w ich imieniu,
 - ii. ujawnienia informacji z naruszeniem szczególnego obowiązku, w tym samym celu,
 - iii. niewłaściwego wykorzystania korzyści uzyskanej zgodnie z prawem, w tym samym celu.
3. **Zmowa przetargowa** – to porozumienie, którego celem lub skutkiem jest wyeliminowanie, ograniczenie lub naruszenie w inny sposób konkurencji na rynku właściwym;
4. **Konflikt interesów** – zgodnie z art. 57 ust. 2 rozporządzenia finansowego: „konflikt interesów istnieje wówczas, gdy bezstronne i obiektywne pełnienie funkcji podmiotu upoważnionego do działań finansowych lub innej osoby, (...) jest zagrożone z uwagi na względy rodzinne, emocjonalne, sympatie polityczne lub przynależność państwową, interes gospodarczy lub jakiegokolwiek inne interesy wspólne z odbiorcą”. Dodatkowo zgodnie z art. 24 Dyrektywy w sprawie zamówień publicznych pojęcie konfliktu interesów obejmuje co najmniej każdą sytuację w której członekowie personelu instytucji zamawiającej lub dostawcy usług w zakresie obsługi zamówień działającego w imieniu instytucji zamawiającej biorący udział w prowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia lub mogący wpłynąć na wynik tego postępowania mają, bezpośrednio lub pośrednio, interes finansowy, ekonomiczny lub inny interes osobisty, który postrzegać można jako zagrażający ich bezstronności i niezależności w związku z postępowaniem o udzielenie zamówienia.
5. **Korupcja** – w związku z brakiem jednolitej definicji korupcji w przepisach unijnych, na potrzeby niniejszego Podręcznika przyjęto definicję, o której mowa w Wytycznych KE:

Komisja stosuje szeroką definicję korupcji, według której korupcja to nadużycie stanowiska (publicznego) dla korzyści prywatnych. Płatności o charakterze korupcyjnym ułatwiają wiele innych rodzajów nadużyć finansowych, takich jak wystawianie fałszywych faktur, fikcyjne wydatki lub nieprzebranie specyfikacji zamówienia. Najpowszechniejszą formą korupcji są łapówki lub inne korzyści; odbiorca (korupcja bierna) zgadza się przyjąć łapówkę od dawcy (korupcja czynna) w zamian za przysługę;

6. **Falszerstwo dokumentów** – polega na przerobieniu, podrobieniu lub użyciu sfałszowanego dokumentu lub jest to urzędowe poświadczenie nieprawdy co do okoliczności mającej znaczenie prawne przez funkcjonariusza publicznego lub inną osobę uprawnioną do wystawienia dokumentu.
7. **Organy ścigania** – organy, do których właściwości należy wykrywanie przestępstw i ściganie ich sprawców poprzez prowadzenie dochodzeń i śledztw. Organami ścigania w Polsce są:
 - Prokuratura
 - Policja
 - Żandarmeria Wojskowa
 - Centralne Biuro Antykorupcyjne
 - Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
 - Straż Graniczna
 - Krajowa Administracja Skarbowa.

3. Zakres i cel Podręcznika

Zgodnie z art. 125 ust. 4 lit. c rozporządzenia ogólnego obowiązkiem IZ jest wprowadzanie skutecznych i proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych, przy uwzględnieniu stwierdzonych rodzajów ryzyka. Dodatkowo, art. 72, lit. h rozporządzenia ogólnego stanowi, że ustanowiony system zarządzania i kontroli zapobiega nieprawidłowościom, w tym nadużyciom finansowym, ich wykrywanie i korygowanie, oraz odzyskiwanie kwot nienależnie wypłaconych wraz z odsetkami z tytułu zwrotu tych kwot po terminie. W związku z powyższym IZ sformułowała w niniejszym Podręczniku wskazówki i zalecenia odnośnie działań w zakresie zapobiegania, identyfikowania i reagowania w przypadku powzięcia podejrzeń wystąpienia nadużyć przy wdrażaniu Programów i realizacji projektów. Cztery najczęściej spotykane nadużycia finansowe, które mają największy wpływ na wdrażanie funduszy europejskich to: zmowa przetargowa, konflikt interesów, korupcja i fałszowanie dokumentów. Wskazane nadużycia nie stanowią zamkniętego katalogu, ponieważ mogą powstać nowe praktyki i metody przestępstw, które spełniają definicję nadużycia finansowego.

Dokument jest skierowany do wszystkich instytucji zaangażowanych we wdrażanie Programu oraz realizację projektów, czyli IZ/IK, WS, kontrolerów oraz instytucji beneficjentów. Prezentowane wskazówki i zalecenia nie nakładają na instytucje nowych obowiązków, a jedynie wskazują na wynikające z przepisów prawa powszechnie obowiązujące zadania, których realizacja spoczywa na wszystkich instytucjach krajowych. Bez uszczerbku dla niniejszego Podręcznika, instytucje mogą tworzyć bardziej szczegółowe dokumenty uwzględniające analizę i szacowanie ryzyka oraz monitorowanie zagrożeń korupcyjnych w procesie wdrażania i realizacji projektów EWT. Instytucje te

w uzupełnieniu do istniejących rozwiązań mogą również powoływać wewnętrzne zespoły odpowiedzialne za proces sprawnego zarządzania ryzykiem korupcyjnym.

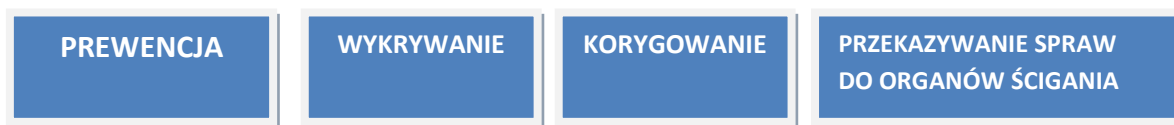
Główną ideą Podręcznika jest zakomunikowanie wewnątrz i na zewnątrz systemu wdrażania, że **brak jest tolerancji dla wszelkiego rodzaju nadużyć**. Stąd też szczególny nacisk jest położony na pierwszą część dokumentu, dotyczącą zapobiegania nadużyciom, w tym tworzenie odpowiedniej kultury etyki w instytucjach czy działania systemu kontroli wewnętrznej. Kolejno w Podręczniku podjęto temat wykrywania nadużyć, korygowania oraz przekazywania spraw do organów ścigania.

Niniejszy Podręcznik został udostępniony na stronach Programu oraz obowiązuje w okresie jego realizacji.

4. Cykl zwalczania nadużyć finansowych

W Wytycznych KE rekomenduje się wdrażanie takich działań, służących zapobieganiu nadużyciom finansowym, które będą zgodne z **cyklem zwalczania nadużyć finansowych**. Cykl ten składa się z czterech głównych elementów: prewencji, wykrywania, korygowania i przekazywania spraw do organów ścigania. Wdrażanie w proporcjonalny sposób wszystkich ww. elementów ma na celu zapewnienie możliwie jak największej redukcji ryzyka wystąpienia nadużycia finansowego oraz skuteczne odstraszenie przed popełnianiem oszustw.

Schemat nr 1. Cykl zwalczania nadużyć finansowych.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Wytycznych KE.

4.1. Prewencja

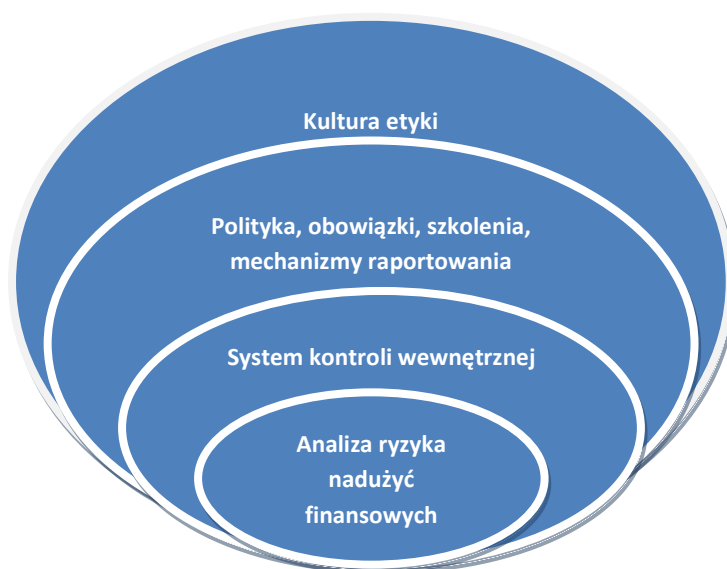
Pierwszym elementem cyklu jest **prewencja**. Jej istota polega na stworzeniu przejrzystego i silnego przekazu ze strony danej instytucji o braku zgody na nadużycia, które mogą pojawiać się w trakcie realizacji projektów w Programie. Szczególną rolę w tym zakresie odgrywa kierownictwo poszczególnych instytucji, w myśl zasady, że przykład musi 'iść z góry'. Przekaz ten może mieć formę werbalną, np. podczas kontaktów bezpośrednich, czy spotkań w ramach instytucji oraz formę bardziej sformalizowaną, w postaci korespondencji elektronicznej, czy informacji umieszczanych w systemach wewnętrznych, np. w intranecie, skierowanych do pracowników instytucji.

Rola prewencji jest o tyle istotna, że łatwiej jest zapobiegać negatywnym zjawiskom, niż po fakcie podejmować działania w celu naprawienia nadszarpniętej reputacji. Jest to jedyny czynnik w całym cyklu, który nie rozpoczyna swojego biegu po fakcie wystąpienia nadużycia, ale przed pojawieniem się negatywnych zjawisk. Dzięki temu stanowi on swego rodzaju zaporę przed nadużyciami i pozwala na uniknięcie angażowania zasobów instytucji w kolejne etapy cyklu. Działania prewencyjne – zapobiegawcze, aby były dostrzegalne, skuteczne oraz akceptowalne, powinny być podejmowane przed wszystkim w sferze kształtowania świadomości społecznej w zakresie szkodliwości korupcji.¹

¹ W Polsce elementem działań prewencyjnych jest przyjęcie *Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019*.

Wytyczne KE określają 4 rodzaje działań prewencyjnych, które są najbardziej skuteczne w zwalczaniu nadużyć: **kultura etyki, system kontroli wewnętrznej, analiza ryzyka nadużyć finansowych** oraz **polityka, obowiązki, szkolenia, mechanizmy raportowania**. Ich znaczenie i struktura zostały zobrazowane na schemacie nr 2. KE podkreśla, że optymalne efekty przynosi kompleksowe wdrażanie wszystkich tych działań.

Schemat nr 2. Struktura działań prewencyjnych.

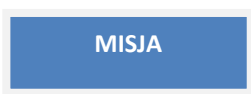


Źródło: Opracowanie własne na podstawie Wytycznych KE.

4.1.1. Kultura etyki

Kultura etyki jest pojęciem bardzo szerokim, tworzącym podwaliny pod zmniejszenie ryzyka wystąpienia wszelkich możliwych nadużyć. Jest jednocześnie niemierzalna, a kształtowanie pożądanych postaw jest procesem długotrwałym i obejmującym wiele płaszczyzn. Jednakże zakorzeniona w instytucjach, wśród pracowników oraz - w miarę możliwości - beneficjentów, będzie przynosiła mierzalne i długoterminowe efekty.

Kultura etyki może być kreowana poprzez działania z drugiego kręgu na schemacie nr 2, tj. politykę, obowiązki, szkolenia i mechanizmy raportowania. Istnieją także bardziej ogólne mechanizmy, które mogą przyczynić się w znacznym stopniu do jej rozwoju, takie jak **misja, sygnał z góry i kodeks postępowania**. Ich charakterystyka została przedstawiona poniżej.



W jasny i prosty sposób wyrażona idea, że **IZ dąży do utrzymania najwyższych standardów prawnych, etycznych i moralnych oraz przestrzegania przez wszystkich uczestników zaangażowanych w ich realizację zasad prawości, obiektywności, odpowiedzialności i uczciwości**. IZ w miarę możliwości będzie komunikować swoją misję w tworzonych

dokumentach, na odbywających się w ramach Programu spotkaniach oraz poprzez bezpośredni przekaz do osób zaangażowanych w prace związane z wdrażaniem Programu oraz realizacją projektów.

SYGNAŁ Z GÓRY

Ustna lub pisemna informacja z wysokiego szczebla, tj. kierownictwa poszczególnych instytucji, że od osób zaangażowanych w prace związane z wdrażaniem Programu oraz realizacją projektów oczekuje się najwyższych standardów etycznego i moralnego zachowania. Przekaz ten powinien być kierowany w bieżących kontaktach i działaniach oraz wynikać z przyjętego kodeksu postępowania. Jednocześnie kierownictwo poszczególnych instytucji powinno reagować na pojawiające się sygnały ostrzegawcze, mogące sugerować występowanie negatywnych zjawisk o charakterze korupcyjnym w trakcie wdrażania Programu i realizacji projektów.

KODEKS POSTĘPOWANIA

Kodeks postępowania (etyczny) powinien być przestrzegany przez wszystkich pracowników instytucji zaangażowanych we wdrażanie Programu oraz realizację projektów. **Kodeks postępowania** wskazuje pożądane wzory zachowań u pracowników instytucji i opiera się na poniższych zasadach:

- **zasada praworządności** – oznacza wykonywanie obowiązków z zachowaniem najwyższej staranności, przestrzegając przepisów obowiązującego prawa unijnego i krajowego,
- **zasada rzetelności** – oznacza sumienne wykonywanie obowiązków z wykorzystaniem posiadanej najlepszej wiedzy i umiejętności, opierając swoje działania na prawidłowo dokonanych ustaleniach oraz wykorzystując uzyskane informacje wyłącznie do celów służbowych i zgodnie z ich przeznaczeniem,
- **zasada bezstronności** – oznacza traktowanie wszystkich wnioskodawców, beneficjentów oraz innych interesantów w sposób niedyskryminujący, pozbawiony uprzedzeń ze względu na kolor skóry, płeć, stan cywilny, pochodzenie etniczne, język, religię, orientację seksualną, niepełnosprawność, reputację lub pozycję społeczną,
- **zasada unikania konfliktu interesów** – oznacza nieprzyjmowanie żadnych zobowiązań wynikających z pokrewieństwa, znajomości lub przynależności oraz niepodejmowanie żadnych prac ani zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z obowiązkami służbowymi. W przypadku zaistnienia konfliktu interesu w sprawach prywatnych i służbowych, pracownik zobowiązany jest do wyłączenia się z działań mogących wywołać podejrzenia o stronniczość lub interesowność,
- **zasada profesjonalizmu** – oznacza dbałość o systematyczne podnoszenie kwalifikacji zawodowych, pełną znajomość aktów prawnych unijnych i krajowych, umiejętność merytorycznego i prawnego uzasadnienia podjętych decyzji i sposobu postępowania, a także profesjonalną współpracę wewnątrz i na zewnątrz instytucji,
- **zasada jawności** – oznacza wykonywanie zadań w oparciu o przyjęte procedury, informując o sposobie postępowania zainteresowane strony, z zastrzeżeniem ochrony informacji prawnie chronionej,

- **zasada odpowiedzialności** – oznacza nieuchylanie się od podejmowania trudnych rozstrzygnięć oraz od odpowiedzialności za swoje postępowanie, dzielenie się własnym doświadczeniem i wiedzą, dążenie do wzmacniania wiarygodności instytucji zaangażowanych we wdrażanie Programu.

W poszczególnych instytucjach mogą istnieć bardziej szczegółowe kodeksy etyczne, jak również zasady odnoszące się do zwalczania korupcji i nadużyć. Przykładowo w Ministerstwie właściwym ds. rozwoju (do 16 listopada 2015 r. Ministerstwo Rozwoju i Infrastruktury), w którym usytuowana jest IZ Programu, Zarządzeniem Dyrektora Generalnego z dn. 21 września 2015 r. przyjęto *Politykę antykorupcyjną w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju*. Dokument opisuje przede wszystkim sposób zapobiegania konfliktowi interesów, postępowanie w przypadku oferowania korzyści majątkowej lub osobistej oraz podarunków, sposób informowania o sytuacjach korupcyjnych, postępowanie z sygnałami zewnętrznymi dotyczącymi korupcji oraz zakres odpowiedzialności pracowniczej. Dokument określa również sposób zachowania pracownika w poszczególnych sytuacjach.

4.1.2. Polityka, obowiązki, szkolenia, mechanizmy raportowania

Drugim ważnym elementem prewencji jest odpowiedni podział obowiązków w instytucjach zaangażowanych we wdrażanie Programu i realizację projektów oraz organizacja szkoleń i podnoszenie świadomości dotyczącej zapobiegania i zwalczania nadużyć oraz korupcji.

Podział obowiązków

KE zaleca, aby podział obowiązków był precyzyjny, dzięki czemu nie będą pojawiały się wątpliwości, co do odpowiedzialności za określone zadania, w tym również w zakresie zwalczania nadużyć. Pracownicy powinni być świadomi swoich obowiązków, aby mogli je artykułować wewnątrz i na zewnątrz.

System zarządzania i kontroli powinien gwarantować, że funkcje i zadania wykonywane przez instytucje będą dokładnie określone, podobnie zadania realizowane w ich obrębie, jak również spełniona będzie zasada rozdziału funkcji.

Podział zadań w Programie został określony w dokumentach:

1. *Porozumienia w sprawie wdrażania Programu* - zawartym pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi. W Programie planowane jest podpisanie oddzielnego dokumentu, który zawiera postanowienia dotyczące m.in. struktury instytucjonalnej Programu, systemu kontroli, systemu informatycznego, przetwarzania danych osobowych, nieprawidłowości, kontroli i audytów zewnętrznych, odzyskiwania środków, korekt finansowych, zarządzania ryzykiem, skarg czy zapewnienia trwałości operacji.
2. IZ, zgodnie z art. 23 ust. 2 rozporządzenia EWT, powołuje WS. W w tym zakresie podpisano *Porozumienie w sprawie powierzenia Centrum Projektów Europejskich zadań związanych z realizacją programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej 2014-2020*. Jedno porozumienie dla wszystkich programów EWT dotyczące utworzenia i zapewnienia funkcjonowania 3 WS.

3. Państwa członkowskie, które są odpowiedzialne za kontrolę z art. 23 rozporządzenia EWT, powołują instytucje odpowiedzialne za kontrolę, np. poprzez podpisanie porozumień lub w inny sposób z zaznaczeniem odrębności od pozostałych instytucji wdrażania. Po polskiej stronie minister właściwy ds. rozwoju regionalnego podpisał *Porozumienia w sprawie powierzenia działań kontrolnych poszczególnym Urzędom Wojewódzkim* w tym zakresie. Na mocy ww. porozumień określany jest m.in. zakres obowiązków i odpowiedzialności kontrolerów.

Powierzenie w sposób przejrzysty działań instytucjom powoduje, że mogą one identyfikować konkretne zadania na poziomie poszczególnych pracowników. W szczególności KE w *Wytycznych dla państw członkowskich dotyczących procedury desygnacji* wymaga, aby pomiędzy IZ a IC istniał podział funkcji, który zapewnia w stosownych przypadkach poszanowanie rozdziatu funkcji. W przypadku gdy IZ są beneficjentami projektów, konieczne jest także zapewnienie rozdzielności zadań i odpowiedzialności w zakresie pełnionych funkcji IZ oraz funkcji beneficjenta.

Na poziomie instytucji, pracownicy biorący udział, m.in. w naborach projektów, nie powinni łączyć tej funkcji z zadaniami kontrolnymi.

Na poziomie beneficjenta ważnym aspektem jest przejrzysty podział zadań personelu formalnie zaangażowanego w działania projektowe. Pracownik zatrudniony w niepełnym wymiarze powinien na pracę w projekcie przeznaczyć tę część godzin, która została zapisana w umowie. Czas poświęcony na pracę przy projekcie należy w odpowiedni sposób rejestrować i udokumentować, z wyszczególnieniem czasu na wykonywanie zadań w ramach różnych linii budżetowych.

Szkolenia i zwiększanie świadomości

Szkolenia to kolejny ważny element budowania infrastruktury etycznej i moralnej w instytucjach Programu. Wszyscy pracownicy instytucji powinni być przeszkoleni w zakresie zapobiegania nadużyciom i korupcji, zarówno w teorii, jak i praktyce. Tego typu szkolenia spełniają rolę budowania świadomości etycznej pracowników oraz zapobiegają zawężonemu definiowaniu przez pracowników definicji korupcji do pojęcia łapówkarstwa.

Zakres szkoleń, co do zasady powinien dotyczyć sposobów wykrywania nieprawidłowości i nadużyć, mechanizmów raportowania oraz postępowania w sytuacjach korupcyjnych. Pożądana tematyka szkoleń może być aktualizowana, jeśli wyniki samooceny ryzyka będą wskazywały na pojawienie się nowych negatywnych zjawisk, czy też zagrożeń korupcyjnych. W ten sposób będą one odpowiadały bieżącym potrzebom Programu.

Instytucje powinny dążyć do przeszkolenia jak największej liczby pracowników. W obszarze wykorzystywania środków unijnych korupcja może wystąpić praktycznie na każdym etapie, od naboru i selekcji, poprzez fazę realizacji, na kontroli kończącej. W związku z powyższym zaleca się, aby każdy pracownik zaangażowany we wdrażanie Programu oraz realizację projektów mógł skorzystać ze szkolenia. Zaleca się także, aby tematyka szkolenia była dostosowana do bieżących potrzeb pracownika i zadań przydzielonych do konkretnego stanowiska. Pracownicy instytucji powinni korzystać również z dostępnych opracowań organów powołanych do wykrywania korupcji, np. po polskiej stronie ww. opracowania i poradniki dostępne są na stronach Centralnego Biura Antykorupcyjnego.

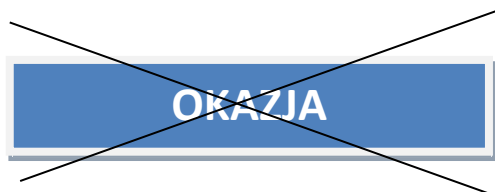
Oprócz szkoleń, budowaniu świadomości pracowników sprzyja również prowadzona na bieżąco komunikacja wewnętrzna dotycząca etyki i zapobieganiu korupcji. Powinna być ona wielopoziomowa i wielokierunkowa. Może ona odbywać się poprzez wszelkiego rodzaju systemy intranetowe, wewnętrzne portale informacyjne, pocztę elektroniczną, fora dyskusyjne, biuletyny elektroniczne, itp. Zaleca się korzystanie z jak największej liczby ww. kanałów w celu kształtowania pożądanych postaw i edukowania pracowników.

4.1.3. Kontrola wewnętrzna

Kontrola wewnętrzna ma bardzo duże znaczenie w zakresie zapobiegania nieprawidłowościom. Dodatkowo, jako jedyny środek prewencyjny może zminimalizować samo pojawienie się okazji do popełnienia nadużycia. Dzięki temu może przyczynić się do ochrony zarówno prawidłowości systemu, jak i dobrego imienia pracownika czy beneficjenta. W niniejszym podrozdziale opisano proces identyfikacji stanowisk wrażliwych oraz procedur ustanowionych w ich zakresie.

Cel i zakres kontroli wewnętrznej

Wytyczne KE wskazują, że najbardziej skuteczną metodą przeciwko potencjalnym nadużyciom jest system kontroli wewnętrznej. Powyższe potwierdza *Nota informacyjna dotycząca przesłanek nadużyć finansowych dla EFRR, EFS i FS KE*, gdzie wskazuje się, że do powodów popełnienia nadużycia można wskazać 3 główne elementy, określane jako 'trójkąt nadużyć'. Są to: **okazja** (sam motyw nie wystarcza, tzn. aby popełnić nadużycie, musi pojawić się okazja ku temu), **racjonalizacja** (usprawiedliwianie nadużycia poprzez racjonalizację), **motyw/presja finansowa** (chciwość, ludzkie słabości). Rozbicie tego trójkąta nadużyć, według KE, jest kluczowe dla zapobiegania nadużyciom. Wśród wymienionych czynników instytucje mają największy wpływ na zaistnienie bądź nie okazji do nadużycia. Dlatego tak ważny jest system kontroli wewnętrznej, który wyklucza pojawienie się takiej okazji. Przykładowe słabości systemu, które mogą do niej dopuścić to braki związane z: nadzorem i przeglądem, rozdzieleniem obowiązków, zatwierdzaniem przez kierownictwo, kontrolami systemu. Należy jednocześnie zaznaczyć, że osoba, która ma okazję i znalazła się w sytuacji pokusy, jest z założenia w sytuacji niekomfortowej i nieprzyjemnej dla siebie². System kontroli wewnętrznej eliminując tego typu sytuacje, broni więc również pracownika przed niezręczną sytuacją i stawia poza wszelkimi podejrzeniami.



W celu zapobieżenia tego typu sytuacjom, system kontroli wewnętrznej obejmuje:

1. bieżącą kontrolę wewnątrz instytucji (weryfikacja realizacji zadań przez przełożonych, weryfikacja dokumentacji w oparciu o zasadę 'dwóch par oczu'),

² Międzynarodowa konferencja antykorupcyjna, Warszawa, 9 grudnia 2010. Materiały pokonferencyjne, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2011, str. 110

2. kontrole projektów, w tym projektów pomocy technicznej (zarówno weryfikacja administracyjna, jak i kontrola na miejscu),
3. kontrole krzyżowe,
4. podział funkcji IZ i IC, m.in. poprzez utworzenie stanowiska do spraw certyfikacji w ramach DWT,
5. rozdzielenie funkcji IZ i IC oraz funkcji pełnionych w związku z rolą beneficjenta pomocy technicznej Programu,
6. bieżąca analiza danych gromadzonych w systemie teleinformatycznym,
7. identyfikowanie tzw. stanowisk wrażliwych oraz wprowadzanie mechanizmów kontrolnych w celu eliminowania związanych z nimi ryzyk.

Stanowiska wrażliwe

Projektując system zarządzania i kontroli dla Programu dokonano analizy, w wyniku której zidentyfikowano zadania, przy wykonywaniu których pracownicy mogą być szczególnie podatni na czynniki o negatywnym wpływie na funkcjonowanie systemu. Należy do nich zaliczyć ryzyko wystąpienia zachowań korupcyjnych oraz konfliktu interesów, które w konsekwencji mogą prowadzić do pojawienia się nadużyć finansowych. Zadania te w szczególności dotyczą pracowników mających bezpośredni związek z obsługą beneficjentów oraz takich, wśród których niewłaściwe wykonywanie obowiązków może mieć niekorzystny wpływ na integralność i funkcjonowanie Programu.

Zidentyfikowane zadania wrażliwe:

1. wybór projektów do dofinansowania,
2. proces zawierania, wprowadzania zmian oraz rozwiązywania umów o dofinansowanie,
3. weryfikacja poniesionych wydatków,
4. przeprowadzanie kontroli,
5. odzyskiwanie środków od beneficjenta,
6. poświadczanie wydatków do KE,
7. administrowanie systemem teleinformatycznym.

Stanowiska, które w zakresie powierzonych im obowiązków, posiadają któreś z ww. zadań, należy uznać za stanowiska wrażliwe.

W związku z ryzykiem niewłaściwego wykonywania obowiązków, co może mieć niekorzystny wpływ na integralność i funkcjonowanie Programu, na tego typu stanowiskach, będą obowiązywały stosowne formy zabezpieczenia, stanowiące mechanizmy kontrolne:

1. podpisywanie odpowiednich deklaracji o bezstronności (jeżeli proces tego wymaga),
2. stosowanie zasady 'dwóch par oczu',
3. weryfikowanie i zatwierdzanie zadań i efektów pracy przez bezpośredniego przełożonego,
4. zapewnienie odpowiedniego podziału zadań,
5. odpowiednie szkolenia zwiększające poziom świadomości pracowników w tym obszarze.

Zaleca się, aby wszystkie instytucje programowe identyfikowały stanowiska wrażliwe na podstawie wskazanych powyżej kryteriów oraz stosowały wykazane formy zabezpieczenia.

Powyższe zapewni, że ryzyko nadużyć związane ze stanowiskami wrażliwymi będzie ograniczone do minimum, a zadania, które to ryzyko wywołują, będą poddane wzmożonemu nadzorowi.

4.1.4. Analiza ryzyka nadużyć finansowych

Działania prewencyjne ustanowione w celu ochrony przed potencjalnymi nadużyciami mogą ograniczać ryzyko ich występowania, jednakże nie wyeliminują go całkowicie. Dlatego też KE zaleca przeprowadzanie **analizy ryzyka** w celu wskazania obszarów i działań, które mogą być objęte największym zagrożeniem. W celu ułatwienia przeprowadzenia tego procesu KE stworzyła **narzędzie do samooceny ryzyka**, które stanowi załącznik nr 1 do Wytycznych KE. Należy podkreślić, że funkcją tego typu narzędzi nie jest wykrycie zaistniałych już zjawisk korupcyjnych, ale oszacowanie prawdopodobieństwa ich wystąpienia, a w konsekwencji stosowne przygotowanie na nie instytucji programowych.

Założono, że narzędzie to będzie wykorzystywane przez powołany przez IZ **zespół ds. samooceny ryzyka**.

Narzędzie do samooceny ryzyka

KE na bazie poprzednich perspektyw finansowych stworzyła narzędzie zawierające specyficzne ryzyka nadużyć, które mogą pojawić się na 3 głównych etapach wdrażania Programu, tj.:

1. naboru wniosków o dofinansowanie,
2. realizacji projektów przez beneficjentów, w tym w szczególności zamówienia publiczne i koszty pracy,
3. certyfikacji i płatności.

Ww. katalog może zostać uzupełniony o ryzyka specyficzne dla Programu na podstawie analizy ryzyk otrzymanych przez IZ od instytucji zaangażowanych we wdrażanie Programu i zobowiązanych do przeprowadzania analizy ryzyka na swoim poziomie.

Kompletna analiza ryzyka będzie przeprowadzana, co do zasady, raz do roku. W uzasadnionych przypadkach, gdy poziom ryzyka jest bardzo niski oraz nie zidentyfikowano żadnego przypadku próby nadużycia finansowego w roku poprzednim, IZ może podjąć decyzję o przeprowadzeniu samoanalizy raz na dwa lata. W przypadku gdy pojawią się w Programie okoliczności mogące skutkować pojawieniem się nowych ryzyk i zagrożeń, zespół ds. samooceny ryzyka może przeprowadzić dodatkową analizę w tym zakresie.

Powstały w powyższy sposób dokument posłuży jako wkład do przygotowania Roczego Planu Kontroli IZ na kolejny rok obrachunkowy. Konieczne będzie uwzględnienie w nim zidentyfikowanych ryzyk, zwłaszcza ryzyka znacznego i krytycznego, o ile takie wystąpi.

Metodologia przeprowadzania analizy ryzyka przebiega z uwzględnieniem 5 głównych kroków:

1. ilościowego określenia ryzyka wystąpienia danego typu nadużycia finansowego w oparciu o ocenę wpływu i prawdopodobieństwa (ryzyko całkowite);
2. oceny skuteczności obecnych kontroli w celu ograniczenia ryzyka całkowitego;

3. oceny ryzyka rezydualnego po uwzględnieniu wpływu obecnych kontroli i ich skuteczności, czyli sytuacji w momencie dokonywania oceny ryzyka (rezydualnego);
4. oceny wpływu planowanych kontroli ograniczających ryzyko na ryzyko rezydualne;
5. określenia ryzyka docelowego, czyli poziomu ryzyka, które zespół ds. samooceny ryzyka uważa za dopuszczalny po skutecznym wdrożeniu wszelkich mechanizmów kontrolnych.

Za przygotowanie analizy odpowiedzialny jest zespół ds. samooceny ryzyka. W procesie analizy ryzyka zespół ten uwzględnia sprawozdania z audytów i kontroli (jeżeli zostały sporządzone w badanym okresie), zgłoszenia nadużyć oraz własne oceny kontroli. Dodatkowo, będzie mógł korzystać z materiałów przygotowanych na potrzeby, m.in. kontroli zarządczych czy innego rodzaju dokumentów, które mogą być pomocne w opracowaniu analizy. Od przedstawicieli zespołu ds. samooceny ryzyka zależy identyfikacja procesów, które należy poddać ocenie ryzyka. Jednocześnie, dzięki powołaniu ww. zespołu pojawia się mechanizm potencjalnie zapobiegający arbitralności wyboru oraz szacowania ryzyk w poszczególnych wydziałach i instytucjach odpowiedzialnych za wdrażanie Programu. Wkład do dokumentu będzie przygotowywać również WS. Zaangażowanie ww. instytucji ma zapobiec niedoszacowaniu ryzyka oraz pominięciu obszarów ryzykownych, zwłaszcza wobec zmian wprowadzanych w procesie wdrażania Programu i realizacji poszczególnych projektów. Chodzi o to, aby zespół ds. samooceny ryzyka ocenił ryzyko związane z zagrożeniem wystąpienia nadużycia, analizując cały proces, którego te poszczególne działania są elementem. Proces analizy będzie dokumentowany w sposób umożliwiający przegląd wyciągniętych w jej ramach wniosków. W tym kontekście, zespół ten stoi na straży rozsądnego i realistycznego katalogowania ryzyk tak, by nie było ich zbyt dużo i zbyt niejasno określonych. Ostateczna wersja dokumentu będzie przedkładana do akceptacji dyrekcji DWT.

Zespół ds. samooceny

Zadaniem zespołu ds. samooceny ryzyka jest przygotowywanie analizy ryzyka zgodnie z Wytocznymi KE. Kluczowym aspektem prawidłowej realizacji ww. zadania jest skład zespołu.

Analiza ryzyka pokrywa 3 główne procesy zachodzące w ramach wdrażania Programu, tj.: nabór wniosków o dofinansowanie, realizacji projektów oraz certyfikacji i płatności, stąd też zaleca się, aby osoby wchodzące w skład zespołu miały w zakresie swoich obowiązków zadania związane w tymi procesami. W ten sposób skład zespołu zapewni możliwie jak najszersze zidentyfikowanie ryzyk, które mogą pojawić się na poszczególnych etapach.

Zespół będzie powołany poprzez IZ, który określa również regulamin jego pracy oraz zasady wyboru przewodniczącego zespołu. Minimalna ilość członków zespołu to 3 osoby. Za udział w pracach zespołu członkowie nie otrzymują dodatkowego wynagrodzenia z tego tytułu.

W razie potrzeby skład zespołu może zostać powiększony o pracownika WS lub kontrolera. Na posiedzenia zespołu mogą być zapraszani przedstawiciele służb zajmujących się zwalczaniem nadużyć finansowych albo innych wyspecjalizowanych organów, które posiadają przydatną wiedzę specjalistyczną w omawianej dziedzinie.

Spotkania robocze zespołu będą zwoływane przez przewodniczącego, w terminie co najmniej 5 dni przed planowanym posiedzeniem zespołu. Przed spotkaniem, każdy członek przekazuje przewodniczącemu propozycje w zakresie wyodrębnionych rodzajów ryzyk nadużyć, jeśli

zidentyfikowała ona ryzyka nieuwzględnione w poprzednio dokonanej analizie, które według niej powinny podlegać samoocenie i inne zagadnienia, które powinny być przedmiotem prac zespołu.

Głównym zadaniem zespołu ds. samooceny ryzyka jest dokonywanie okresowej lub bieżącej oceny ryzyka nadużyć finansowych. Samoocena nie może być dokonywana przez podmioty zewnętrzne, bowiem wymaga ona dobrej znajomości systemu zarządzania i kontroli, a także wiedzy na temat wnioskodawców i beneficjentów Programu.

Do zakresu zadań zespołu ds. samooceny ryzyka należy ponadto:

1. prowadzenie bazy wykrytych/zgłoszonych nadużyć finansowych,
2. wskazywanie obszarów, które powinna objąć kontrola systemowa w poszczególnych instytucjach, jeżeli taka potrzeba będzie wynikała z przeprowadzanych analiz,
3. analiza mechanizmów zgłaszania nadużyć obowiązujących w Programie oraz przebiegu procesów opisanych w niniejszym Podręczniku;
4. przygotowywanie rekomendacji odnośnie do tematyki i zakresu szkoleń oraz innych działań informacyjnych,
5. udzielanie informacji i pomoc pracownikom instytucji w zakresie interpretacji postanowień niniejszego Podręcznika.

4.1.5. Zapobieganie konfliktowi interesów

Problem konfliktu interesów został podkreślony przez KE w ramach perspektywy finansowej 2014-2020 w *Decyzji C (2013) 9527 z dnia 19.12.2013 r. w sprawie określenia i zatwierdzenia wytycznych dotyczących określania korekt finansowych dokonywanych przez Komisję w odniesieniu do wydatków finansowanych przez Unię w ramach zarządzania dzielonego, w przypadku nieprzestrzegania przepisów dotyczących zamówień publicznych*. Ww. dokument określa korektę finansową w wysokości 100% w przypadku *gdy wystąpi konflikt interesów ze strony beneficjentów lub instytucji zamawiającej*. Powyższa korekta dotyczy zamówień publicznych, ale obrazuje ona podejście KE do tego zagadnienia. Tym bardziej, że korekta została określona na najwyższym poziomie, bez możliwości jej obniżenia. Należy jednak podkreślić, że samo pojawienie się konfliktu interesów nie stanowi naruszenia, jednakże zaniechanie powiadomienia o tym fakcie stosownych osób i wyłączenia osób, w stosunku do których konflikt ten istnieje, z wykonywania zadań, jest już za nie uznawana.

Informacje ogólne i definicje

Pojęcie konfliktu interesów nie jest zharmonizowane. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) zaproponowała następującą definicję³: „»Konflikt interesów« to konflikt pomiędzy obowiązkiem publicznym a interesami prywatnymi urzędnika publicznego, polegający na tym, że interesy urzędnika publicznego jako osoby prywatnej mogłyby niewłaściwie wpłynąć na wykonywanie przez niego swoich obowiązków i zadań publicznych.

IZ Programu dąży do tego, aby wszelkie decyzje związane z jego wdrażaniem były podejmowane w sposób obiektywny i bezstronny. Jednakże mogą pojawiać się sytuacje, w których bezstronność

³ Wytyczne OECD pt. „Managing Conflict of Interest in the Public Service”, s. 24-25

i obiektywizm pracownika może zostać zachwiana poprzez wystąpienie określonych okoliczności. Rozporządzenie finansowe w art. 57 ust. 2 określa, że okoliczności te obejmują pojawienie się względów rodzinnych, emocjonalnych, sympatii politycznych lub przynależności państwowej, interesu gospodarczego lub jakichkolwiek innych interesów wspólnych z odbiorcą.

Gdy pracownik podejmujący rozstrzygnięcie w określonej sferze wdrażania Programu lub uczestniczący w przygotowaniu tego rozstrzygnięcia ma lub może mieć osobisty interes w sposobie załatwienia sprawy, mówimy wówczas, że wystąpił konflikt interesów. Do konfliktu dochodzi nie tylko wtedy, gdy pracownik w danej sprawie działa w osobistym interesie, ale także, gdy istnieje choćby tylko teoretyczna możliwość, że interes ten przeważa nad troską o interes publiczny.

Konfliktu interesów nie należy utożsamiać z korupcją. Korupcja zazwyczaj wymaga porozumienia pomiędzy co najmniej dwoma partnerami oraz pewnego rodzaju łapówki, płatności lub korzyści. Konflikt interesów powstaje, gdy dana osoba ma możliwość przedłożenia interesu prywatnego nad obowiązki zawodowe.

Przeciwdziałanie konfliktowi interesów

Wdrażanie Programu oraz realizacja projektów może rodzić różnego rodzaju sytuacje, w których jest możliwe wystąpienie konfliktu interesów, np.: w procesie naboru projektów, rekrutacji pracowników i ekspertów, zamówień publicznych. W związku z powyższym, zaleca się, aby instytucje prowadziły działania w zakresie przeciwdziałania konfliktowi interesu, obejmujące w szczególności jego wykrywanie.

Działania te polegają, m.in. na:

1. stosowaniu zasady 'dwóch par oczu' w ramach prowadzonych działań, co oznacza, że zadania są przeprowadzane przez co najmniej dwie osoby,
2. zobowiązaniu pracowników do bezzwłocznego poinformowania bezpośredniego przełożonego o:
 - a). możliwości wystąpienia konfliktu interesów,
 - b). wszelkich przypadkach podejrzenia lub powzięcia informacji o wystąpieniu nieprawidłowości związanych z wydatkowaniem środków finansowych w ramach Programu,
3. składaniu przez pracowników instytucji oświadczeń o braku konfliktu interesu przy wykonywaniu swoich obowiązków, jeżeli proces tego wymaga,
4. składaniu innych oświadczeń wynikających z prawa krajowego, np. po polskiej stronie wsparcia składanie oświadczeń, o których mowa w art. 17 ustawy Prawo Zamówień Publicznych oraz wyłączenia z prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego zgodnie z ww. ustawą w przypadku zaistnienia tych okoliczności,
5. uczestniczeniu w szkoleniach, spotkaniach, konferencjach, grupach roboczych oraz zapoznawaniu się z dokumentami lub materiałami w celu podnoszenia świadomości pracowników w zakresie zapobiegania konfliktowi interesów oraz korupcji,
6. wydaniu kodeksu postępowania, który będzie miał zastosowanie do wszystkich aspektów pracy pracowników, z których znaczna część zawsze wiąże się z kontaktami ze

społeczeństwem, środkami finansowymi lub obszarami, w których niezbędne jest sprawiedliwe traktowanie wszystkich podmiotów.

Przeciwdziałanie konfliktowi interesów ma szczególne znaczenie dla zachowania zasad przejrzystości, równego traktowania oraz niedyskryminacji w zamówieniach publicznych.

W przypadku zidentyfikowania zagrożenia konfliktem interesów lub gdy konflikt interesów został zgłoszony, czy wykryty przed postępowaniem lub w jego trakcie, w oparciu o stosowne prawodawstwo krajowe, należy podjąć odpowiednie środki w celu zabezpieczenia postępowania o udzielenie zamówienia. W zależności od obecności oświadczenia o braku konfliktu interesów, charakteru konfliktu interesów oraz etapu postępowania należy rozważyć następujące kroki:

- w stosownych przypadkach omówienie okoliczności faktycznych z zainteresowaną osobą, aby wyjaśnić sytuację,
- wyłączenie zainteresowanej osoby z postępowania o udzielenie zamówienia, bez względu na to, czy jest pracownikiem, czy ekspertem zewnętrznym,
- zmianę podziału obowiązków i zakresu odpowiedzialności wśród personelu,
- anulowanie postępowania o udzielenie zamówienia.

Wyłączenie pracownika lub eksperta z postępowania należy rozważać nie tylko w przypadku, gdy istnieje rzeczywisty konflikt interesów, ale też w każdym przypadku, w którym istnieją podstawy do wątpliwości co do ich bezstronności. W wyjątkowych przypadkach wyłączenie urzędnika lub eksperta może być niemożliwe z powodu braku zasobów lub ekspertów specjalizujących się w określonych obszarach. Wtedy, zamawiający powinien dopilnować, żeby jego decyzja była w pełni przejrzysta, określić precyzyjne granice wkładu pracownika/experta w postępowanie oraz zagwarantować, że ostateczna decyzja jest oparta na przejrzystych i uczciwych dowodach.

Podpisanie oświadczenia o braku konfliktu interesów powinno nastąpić, kiedy tylko dana osoba przystąpi do udziału w postępowaniu. Jest to obowiązek, który musi być spełniony niezwłocznie, aby chronić postępowanie i daną osobę.

Oświadczenie o braku konfliktu interesów powinno zawierać definicję konfliktu interesów oraz wszystkie wymogi kodeksu postępowania lub etyki mające zastosowanie do danego procesu i związane z konfliktem interesów, a także odniesienie do sankcji dyscyplinarnych, administracyjnych lub karnych za złożenie fałszywego oświadczenia.

Oświadczenie powinno umożliwić podpisującemu oficjalne zadeklarowanie:

- czy według jego wiedzy znajduje się on w pozornym, potencjalnym lub rzeczywistym konflikcie interesów związanym z przedmiotowym postępowaniem o udzielenie zamówienia,
- czy istnieją okoliczności, które mogłyby stawiać go w pozornym, potencjalnym lub rzeczywistym konflikcie interesów w najbliższej przyszłości,
- oraz, że zobowiązuje się on do zgłoszenia niezwłocznie każdego potencjalnego konfliktu interesów w przypadku wystąpienia jakichkolwiek okoliczności, które mogą prowadzić do takiego wniosku.

Występowanie konfliktu interesów samo w sobie nie musi być niezgodne z prawem. Sprzeczne z prawem jest jednak branie udziału w danym procesie, gdy konflikt interesów występuje. Konieczne jest zatem ujawnienie każdego potencjalnego konfliktu interesów przed rozpoczęciem realizacji danego procesu i wydaniu decyzji oraz podjęcie odpowiednich środków zapobiegawczych.

5. Wykrywanie nadużyć finansowych

Techniki prewencyjne są pewnego rodzaju zaporą przed wszelkimi nadużyciami i korupcją. Jednakże nie zapewniają one absolutnej pewności braku ich wystąpienia. Stąd też, jest konieczne ustanowienie systemu zarządzania i kontroli oraz odpowiednie mechanizmy wspomagające go w wykrywaniu nadużyć. Prowadzący kontrolę powinni być wyczuleni na wszelkie symptomy wystąpienia ewentualnych nadużyć finansowych. W celu uzyskania wystarczającej pewności, członkowie zespołu kontrolującego powinni utrzymywać sceptyczną postawę zawodową w czasie całej kontroli oraz brać pod uwagę wyniki kontroli instytucji spoza obszaru wdrażania, np.: Najwyższej Izby Kontroli, Urzędów Skarbowych, instytucji krajowej odpowiedzialnej za kontrole zamówień publicznych lub wykrywanie korupcji. Jeżeli w trakcie oceny ryzyka, planowania kontroli bądź w trakcie merytorycznych badań, kontrolujący stwierdzi, że okoliczności wskazują na możliwość istnienia nadużyć, należy podjąć odpowiednie działania mające na celu zabezpieczenie interesów finansowych UE oraz kraju członkowskiego przed poniesieniem nieuzasadnionego wydatku.

5.1. System kontroli

Zgodnie z obowiązującymi rozporządzeniami instytucji unijnych, system kontroli funduszy strukturalnych i funduszu spójności, obejmuje niezależne i wzajemnie dopełniające się procesy kontroli instytucji w systemie realizacji Programu oraz audytów IA, wspomaganą przez Grupę Audytorów.

Przeprowadzanie kontroli w Programie, na mocy art. 23 ust. 4 rozporządzenia EWT, znajduje się w obowiązkach poszczególnych państw członkowskich. Przekazują one uprawnienia do przeprowadzania kontroli, w szczególności w zakresie, o którym mowa w art. 125 ust. 4 pkt a rozporządzenia ogólnego, wybranym przez siebie podmiotom. Nadal jednak są odpowiedzialne za realizację tych zadań.

System kontroli, o którym mowa powyżej, został stworzony w sposób umożliwiający wykrywanie i identyfikowanie nieprawidłowości na różnych poziomach wdrażania projektów. Główną rolę odgrywa w nim kontroler, który zajmuje się weryfikacją wydatków beneficjentów. Weryfikacja ta polega na sprawdzeniu, czy towary i usługi współfinansowane w ramach projektów zostały dostarczone, czy wydatki zostały faktycznie poniesione oraz czy są prawidłowe i zgodne z prawem, ze szczegółowymi wymaganiami dokumentów programowych, zasadami unijnymi i krajowymi oraz umową o dofinansowanie. Kontroler w trakcie kontroli bierze również pod uwagę wyniki kontroli instytucji spoza obszaru wdrażania. IZ rekomenduje, aby kontrola była prowadzona z zachowaniem zasady 'dwóch par oczu', tzn. była przeprowadzana przez co najmniej dwie osoby. Ponadto kontroler podpisuje oświadczenie, w którym stwierdza, że jest bezstronny w stosunku do kontrolowanego projektu oraz nie będzie ujawniał żadnych informacji związanych z projektem, powziętych w związku z czynnościami kontrolnymi.

W Programie zostały przygotowane wspólne zasady kontroli i audytu, które obejmują ogólne procedury dotyczące kontroli z art. 23 rozporządzenia EWT. Procedury te opisują sposób raportowania stwierdzonych w projektach nieprawidłowości do IZ. Zasady te obowiązują kontrolerów państw członkowskich uczestniczących w Programie. W ten sposób IZ zachowuje kontrolę nad procesami zachodzącymi w całym Programie. Stworzenie wspólnych ram działania i procedur, jakie im towarzyszą sprawia również, że ryzyko nieprawidłowości jest mniejsze.

Z uwagi na fakt, że państwa członkowskie są odpowiedzialne za kontrolę wydatków na swoim terytorium, weryfikują prawidłowość zadań, które powierzają innym podmiotom. Po polskiej stronie wsparcia są przeprowadzane w tym zakresie kontrole systemowe, które się prowadzi w siedzibie kontrolerów oraz WS. Służą one weryfikacji poprawności i skuteczności zaprojektowanych mechanizmów kontrolnych, jak i analizy ryzyka. W trakcie kontroli systemowych są identyfikowane również ewentualne problemy dotyczące sytuacji kadrowej w instytucjach odpowiedzialnych za wdrażanie Programu, tj. rotacji kadr oraz braku przeszkolenia, zwłaszcza nowych pracowników, co podnosi ryzyko wystąpienia korupcji. Zarówno kontrolerzy jak i WS opisują w swoich procedurach wewnętrznych proces raportowania o nieprawidłowościach z uwzględnieniem wystąpienia korupcji. Pracownicy ww. instytucji są zobowiązani do zapoznania się z tymi procedurami oraz ewentualnymi zmianami.

IA, jest umiejscowiona po polskiej stronie wsparcia i prowadzi coroczne audyty operacji, na podstawie których szacuje poziom błędu w programie operacyjnym oraz dokonuje oceny ustanowionego systemu zarządzania i kontroli. Wyniki audytów IA przekazuje do KE.

Ponadto IZ i IK na bieżąco przekazują sobie wzajemnie informacje o wystąpieniu bądź podejrzeniu wystąpienia nieprawidłowości na terenie danego państwa partnerskiego oraz o podejrzeniu nadużycia finansowego przez beneficjenta mającego siedzibę na terytorium danego państwa wraz z propozycją podjęcia środków zaradczych lub korygujących. Źródłem informacji o nieprawidłowościach mogą być również zawiadomienia przekazane przez organy ścigania, informacje prasowe i zawiadomienia przekazywane przez podmioty prywatne (w tym anonimowe).

Powyżej opisany system zapewnia, że nieprawidłowości, które mogą zdarzać się na każdym etapie wdrażania, są skutecznie wykrywane. Dzięki ich szybkiej identyfikacji, w odpowiednim czasie mogą być podjęte działania naprawcze.

Proces kontrolny jest więc przejrzysty i minimalizuje ryzyko braku wykrycia nadużyć.

5.2. Mechanizmy wspomagające system kontroli

W pkt 5.1 opisany został system zarządzania i kontroli, który pozwala na wykrycie nieprawidłowości na każdym etapie wdrażania Programu. Jednakże ramy instytucjonalne systemu powinny być wypełnione przez dodatkowe mechanizmy kontrolne, które będą wspomagały ten proces. W szczególności jest to odpowiednia postawa i wiedza na temat możliwych nadużyć wśród osób, które wykonują zadania kontrolne.

Wszystkie osoby zaangażowane we wdrażanie Programu oraz realizację projektów mogą dostrzec potencjalne sygnały nieuczciwej działalności i są zobowiązane do odpowiedniego na nie reagowania. Pożądaną cechą w tym zakresie jest **myślenie krytyczne**, w szczególności w przypadku osób wykonujących zadania kontrolne. Oznacza ono, że podczas wykonywania zadań, w tym

przygotowywania i przeprowadzania kontroli, należy zachować **zdrowy sceptycyzm** i brać pod uwagę ryzyko, że informacje uzyskane w związku z pełnionymi zadaniami mogą być mylące i nieprawdziwe. Nadużycia są działaniami umyślnymi, przez co są trudniejsze do wykrycia niż reszta nieprawidłowości. Osoby ich dokonujące mają swój interes w tym, aby nie zostały wykryte. Dlatego też pracownicy powinni być na bieżąco uświadamiani, gdzie można doszukać się sygnałów ostrzegających o potencjalnych nadużyciach finansowych.

Sygnaly ostrzegawcze (inaczej określane również jako czerwone flagi), o których mowa powyżej, mogą wskazywać na nieuczciwe zachowanie, wymagające natychmiastowej reakcji w celu sprawdzenia, czy konieczne jest podjęcie dalszych działań. W Wytycznych KE stwierdza się, że przesłanki nadużyć mogą występować w szczególności w takich obszarach, jak zamówienia publiczne czy obliczanie kosztów pracy.

Jeżeli w trakcie realizacji Programu będą pojawiały się sygnały ostrzegawcze, zaleca się, aby były one rozpowszechniane wśród pracowników, np. poprzez wysyłkę e-mailową. Pomoże to wskazać reszcie pracowników możliwe symptomy nadużyć. Jest to o tyle istotne, że nadużycia mogą przybierać różne formy. Potrzebna jest więc zarówno świadomość ich występowania, np. w formie wertykalnych i horyzontalnych zmów przetargowych, czy też fałszowania i podrabiania dokumentów, jak również sposoby ich wykrywania.

KE przygotowała i udostępniła publikacje, które mogą pomóc w tym zakresie pracownikom, w szczególności zajmującym się kontrolą beneficjentów oraz zaleca zapoznanie się z nimi:

1. COCOF 09/0003/00 z dnia 18.2.2009 r. – Nota informacyjna dotycząca przesłanek nadużyć finansowych dla EFRR, EFS i FS, (ang. Information Note on Fraud Indicators for ERDF, ESF and FS),
2. Praktyczny przewodnik OLAF dotyczący konfliktu interesów „Identyfikowanie przypadków konfliktu interesów w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych w ramach działań strukturalnych Praktyczny przewodnik dla kierowników opracowany przez grupę ekspertów z państw członkowskich koordynowaną przez dział D.2 OLAF – Zapobieganie Nadużyciom” (ang. Identifying conflicts of interests in public procurement procedures for structural actions. A practical guide for managers),
3. Praktyczny przewodnik OLAF dotyczący wykrywania przerobionych dokumentów „Wykrywanie przerobionych dokumentów w dziedzinie działań strukturalnych” (ang. Detection of forged documents in the fields of structural actions. A practical guide for managing authorities).

Sygnały ostrzegawcze, które pojawią się w danym roku, będą uwzględniane przy przeprowadzaniu analizy ryzyka wystąpienia nadużycia finansowego.

5.3. Analiza dostępnych danych

KE wskazuje, że coraz bardziej zaawansowane metody gromadzenia, przechowywania i analityki danych stwarzają nowe możliwości w obszarze zwalczania nadużyć finansowych. Na tym etapie, w granicach stosownego ustawodawstwa poszczególnych państw członkowskich oraz przy uwzględnieniu tych granic, za sprawą analityki danych można znacznie wzbogacić proces oceny ryzyka, weryfikować dane z danymi innych organizacji sektora publicznego lub prywatnego (np.

organów podatkowych, departamentów rządowych, organów sprawdzających zdolność kredytową) oraz wykrywać sytuacje o potencjalnie wysokim ryzyku nawet przed przyznaniem finansowania.

Zgodnie z powyższym zaleca się, aby instytucje Programu wykorzystywały dane publicznie dostępne, gromadzone w różnych systemach informatycznych poszczególnych państw członkowskich (przykładowo po polskiej stronie wsparcia są to Krajowy Rejestr Sądowy, czy bazy informacji gospodarczych), do wykrywania nadużyć finansowych.

Uwzględniając ochronę danych osobowych, jest możliwe rozważenie wykorzystania analizy tych danych do wzbogacenia procesu oceny ryzyka, weryfikacji danych z innymi organizacjami sektora publicznego i prywatnego oraz wykrywania potencjalnych sytuacji wysokiego ryzyka na każdym etapie wdrażania projektu, nawet przed podpisaniem umowy o dofinansowanie.

Dodatkowo w Programie został stworzony, zgodnie z art. 125 ust. 2 lit. d rozporządzenia ogólnego, system teleinformatyczny. Zapewnia on, że komunikacja pomiędzy beneficjentami, a instytucjami będzie odbywała się drogą elektroniczną. W systemie będą umieszczane informacje o umowie o dofinansowanie, weryfikowanych wnioskach o płatność, czy zmianach, które wystąpiły w trakcie realizacji projektu. System posiada wiele różnych funkcjonalności, przy czym dla wykrywania nadużyć najbardziej istotnym jego elementem będzie narzędzie raportujące SRHD. Umożliwia ono generowanie raportów z informacji zawartych w systemie. W zależności od potrzeb, będzie możliwe zestawienie informacji koniecznych do zweryfikowania, w przypadku zidentyfikowania możliwości wystąpienia nadużyć.

Szczególne znaczenie ma analiza danych przetargowych w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego w kontekście identyfikacji zmów przetargowych. Minimalny zakres danych służących ocenie ewentualnego ryzyka wystąpienia zmywy powinien obejmować:

1. podstawowe informacje o projekcie,
2. dane o przetargu,
3. dane o wykonawcy
4. dane dotyczące ofert (zwycięskiej, odrzuconych i wycofanych),
5. dane o podwykonawcy lub podwykonawcach.

W ramach powyższych działań analitycznych i weryfikacyjnych powinny być uwzględnione czynniki ryzyka wraz z odpowiadającymi im wskaźnikami (przyjmującymi określone wartości), w tym m. in.:

1. zbieżność ceny z szacunkowym kosztem zamówienia (np. wszyscy oferenci składają drogie oferty lub zostają złożone oferty, które można uznać za „nietypowe”),
2. liczba złożonych ofert i koordynacja ofert,
3. możliwość wystąpienia podziału geograficznego rynku,
4. oferty wycofane i odrzucone, w szczególności udział pierwotnych konkurentów w formie podwykonawstwa, zachodzą powiązania oraz „oczywiste związki” pomiędzy zamawiającymi a wykonawcami lub oferentami.

W przypadku, gdy wyniki analizy wskażą na podejrzenie wystąpienia sygnałów ostrzegawczych, a postępowanie o udzielenie zamówienia nie było dotychczas przedmiotem działań odpowiednich organów i służb, należy powiadomić odpowiednie organy

6. Korygowanie

Informowanie KE o podejrzeniu nadużyć

Zgodnie z art. 122 rozporządzenia ogólnego każde państwo członkowskie zobowiązane jest do informowania KE o stwierdzonych nieprawidłowościach, w tym o podejrzeniach nadużyć finansowych, jeśli wkład z funduszy polityki spójności w ramach danej nieprawidłowości przekracza 10 000 EUR oraz o istotnych faktach dotyczących przebiegu prowadzonych postępowań.

Zgodnie z powyższym państwa członkowskie we własnym zakresie informują KE o nadużyciach finansowych, jednakże na podstawie Memorandum of Understanding zostały również zobligowane do przekazywania tego typu informacji do wiadomości IZ. Dzięki temu IZ oraz utworzony w ich ramach zespół ds. samooceny ryzyka nadużyć będą świadome pojawiających się ryzyk, a co za tym idzie będą mogły na bieżąco reagować i aktualizować stosowne środki zapobiegawcze.

Nieprawidłowości powinny być monitorowane przez państwa członkowskie do momentu zakończenia sprawy. Stwierdzenie wystąpienia nieprawidłowości (tj. dokonanie tzw. wstępnego ustalenia administracyjnego lub sądowego) wiąże się z koniecznością podjęcia działań korygujących, polegających na pomniejszeniu wydatków kwalifikowalnych we wniosku.

IZ wprowadziła w systemie zarządzania i kontroli środki zapobiegające nienależytej wypłacie środków poprzez:

1. wyłączenie wydatków nieprawidłowych w wniosków o płatność, co do których toczy się postępowanie wyjaśniające w danym momencie, a który może zostać w przyszłości uznany za wydatek kwalifikowalny,
2. możliwość wstrzymania dofinansowania na podstawie postanowień umowy o dofinansowanie.

Odzyskiwanie środków

W przypadku gdy środki UE w Programie zostaną wydatkowane w nieuczciwy sposób, IZ i IC będą wymagały od beneficjentów zwrotu nienależnych płatności. IZ, zgodnie z art. 27 ust. 2 rozporządzenia EWT zapewniają, aby wszelkie kwoty wypłacone w wyniku nieprawidłowości zostały odzyskane od beneficjenta wiodącego lub od jedynego beneficjenta. Postanowienie to dotyczy także wszelkich nadużyć finansowych. Beneficjenci będą zobowiązani do zwrotu środków wraz z odsetkami. Szczegółowe procedury w tym zakresie zostały zawarte w dokumentach Programu.

7. Przekazywanie spraw do organów ścigania

System kontroli oraz towarzyszące mu mechanizmy służą skutecznemu wykrywaniu nieprawidłowości, w tym nadużyć finansowych. Informacje o nadużyciach mogą się pojawiać wewnątrz systemu, jak również z innych źródeł, w tym z innych instytucji, z prasy czy od tzw. sygnalistów. W niniejszym rozdziale zostały opisane wszystkie zidentyfikowane źródła, z których instytucje Programu mogą czerpać wiedzę na temat pojawiających się negatywnych zjawisk. Ponadto,

została opisana ścieżka postępowania, jaką należy zastosować w momencie pojawienia się tego typu informacji.

7.1. Źródła informacji o nadużyciach

Informacje, dotyczące nadużyć mogą pochodzić z różnych źródeł, które można podzielić na 3 poniższe grupy:

1. **Pracownicy.** Informacje od pracowników instytucji, pozyskane w trakcie wykonywania zadań służbowych oraz kontroli, w szczególności weryfikacji administracyjnych i kontroli na miejscu.
2. **Instytucja lub organ zewnętrzny.** Źródłem informacji może być instytucja lub organ, zarówno uczestniczący, jak i nieuczestniczący w realizacji Programu, m.in.:
 1. KE,
 2. OLAF,
 3. Europejski Trybunał Obrachunkowy,
 4. Instytucja Audytowa,
 5. Krajowe instytucje kontrolne (przykładowo po polskiej stronie wsparcia: Najwyższa Izba Kontroli, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Urząd Zamówień Publicznych, Regionalna Izba Obrachunkowa),
 6. Właściwe wspólnotowe i krajowe organy ścigania przestępstw,
 7. Inne instytucje kontrolne (przykładowo po polskiej stronie wsparcia: Urząd Skarbowy, Służba Celna, Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego/Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego).
3. **Pozostałe źródła.** Informacja o podejrzeniu nadużycia finansowego może zostać uzyskana od dowolnego podmiotu w formie informacji anonimowej, prasowej lub innej niepotwierdzonej informacji. Informacje mogą pochodzić od tzw. sygnalistów. Mogą zostać również pozyskane ze środków masowego przekazu przez pracowników.

7.2. Ścieżka postępowania z podejrzeniami nadużyć pochodzącymi z poszczególnych źródeł

Zgodnie z pkt 7.1 informacje o nadużyciach mogą docierać do instytucji zaangażowanych w realizację Programu z różnych źródeł. W przypadku podejrzenia nadużycia i po jego prawidłowym zgłoszeniu państwo członkowskie musi przekazać sprawę właściwemu organowi państwa członkowskiego w celu objęcia jej dochodzeniem. Informację o podejrzeniu nadużycia należy przekazać do wiadomości IK, IZ oraz IA. Ważną kwestią w tej procedurze jest zapewnienie osobom zgłaszającym nadużycia, tzw. sygnalistom, odpowiedniego bezpieczeństwa, aby nie ponosili w związku ze zgłoszeniem żadnych negatywnych skutków.

7.2.1. Informacje przekazane przez pracowników

Ze względu na fakt, że wystąpienie nadużycia finansowego może wystąpić na każdym etapie realizacji projektu, wszyscy pracownicy powinni być wyczuleni na różnego rodzaju symptomy wystąpienia ewentualnych nadużyć finansowych podczas wykonywania codziennych obowiązków służbowych.

W każdym przypadku powzięcia istotnych informacji świadczących o możliwości wystąpienia podejrzenia nadużycia finansowego, wszyscy pracownicy instytucji Programu są zobowiązani do powiadomienia o tym fakcie odpowiednie organy ścigania.

Jeżeli pracownik powziął podejrzenie nadużycia, może on powiadomić właściwe krajowe organy ścigania o podejrzeniu popełnienia przestępstwa poprzez:

Zgłoszenie anonimowe (telefonicznie bez podania danych osobowych np. na infolinię lub telefon alarmowy, pisemnie: bez podpisu lub z podpisem nieczytelnym)

Ta forma jest przeznaczona dla osób, które posiadają informacje o przestępstwie lub mają wiedzę mogącą przyczynić się do wykrycia samego czynu zabronionego lub jego sprawców, a jednocześnie chcą pozostać anonimowe.

Pismo wysłane lub złożone w siedzibie uprawnionego organu

Zawiadomienie o przestępstwie można wysłać mailem, pocztą, faxem lub przynieść osobiście do jednostki policji (lub innego uprawnionego organu ścigania).

Ustne zawiadomienie o przestępstwie

Przyjęte zostanie po zgłoszeniu się osoby zawiadamiającej do jednostki policji (lub innego uprawnionego krajowego organu ścigania). Ta forma pozwala na przesłuchanie osoby zawiadamiającej w charakterze świadka.

Bezpośrednie zgłoszenie do OLAF

Dodatkowo, oprócz możliwości zawiadomienia krajowych organów ścigania, każdy obywatel ma możliwość bezpośredniego **poinformowania OLAF** o podejrzeniu nadużycia finansowego lub innej poważnej nieprawidłowości, które mogą mieć potencjalnie negatywny wpływ na interesy finansowe Unii Europejskiej. Przekazane informacje powinny być w miarę możliwości dokładne, a dokumenty sprawy również przekazane do OLAF.

W tym kontekście kluczową rolę odgrywa oficerów łącznikowych w krajowych służbach dochodzeniowych, z którymi OLAF współpracuje w państwach członkowskich.

Ze służbami OLAF można się skontaktować we wszystkich językach urzędowych Unii Europejskiej:

1. za pomocą elektronicznego Systemu Powiadamiania o Nadużyciach - FNS (Fraud Notification System) dostępnego na stronie internetowej: <https://fns.olaf.europa.eu/>;
2. pocztą, kierując korespondencję na adres OLAF – European Anti-Fraud Office, European Commission, Rue de la Loi, 200, 1049 Bruxelles/Brussel, Belgique/België;
3. e-mailem na adres poczty OLAF-FMB-SPE@ec.europa.eu .

Szczegółowe informacje w tym zakresie dostępne są na stronie internetowej: http://ec.europa.eu/anti_fraud/investigations/report-fraud/index_pl.htm .

7.2.2. Informacje pozyskane od organów ścigania

Wszystkie instytucje w systemie realizacji Programu powinny podejmować aktywne działania w celu uzyskania informacji o wszystkich potencjalnych nadużyciach przy wykorzystaniu wszelkich dostępnych narzędzi, jak również są zobowiązane do wzajemnego przekazywania powziętych przez siebie informacji o postępowaniach prowadzonych przez krajowe organy ścigania.

Nie każda informacja pozyskana od ww. instytucji, będzie stanowiła podejrzenie wystąpienia nadużycia finansowego. W związku z powyższym, powinny być one gruntownie analizowane pod kątem wystąpienia nadużycia finansowego.

W momencie stwierdzenia wystąpienia podejrzenia nadużycia finansowego, każda instytucja powinna ustalić, czy posiada wszystkie informacje niezbędne przynajmniej do określenia potencjalnego wpływu nadużycia finansowego na projekt oraz podjąć odpowiednie działania mające na celu kompleksowe wyjaśnienie sprawy.

W sytuacjach tego wymagających, IC w Programie jest zobowiązana do wstrzymania certyfikacji wydatków oraz raportowania o podejrzeniu nadużycia finansowego do KE.

Wszystkie instytucje w systemie realizacji Programu są zobowiązane do niezwłocznego przekazywania IZ informacji odnoszących się do prowadzonych postępowań. Będą one służyły kierownictwu IZ do kierowania odpowiednich 'sygnałów z góry', wskazujących na potencjalnie zagrożone nadużyciami obszary. Będą one również istotną informacją dla zespołu ds. samooceny ryzyka nadużyć przy przygotowywaniu kolejnych analiz ryzyka.

7.2.3. Informacje pozyskane z innych źródeł

W momencie otrzymania informacji o możliwości wystąpienia nieprawidłowości w odniesieniu do realizowanego w ramach Programu projektu (tj. informacji otrzymanej od osoby trzeciej lub bezpośrednio od beneficjenta), należy każdorazowo dokonać analizy, czy dane zdarzenie może stanowić podejrzenie wystąpienia nadużycia finansowego.

W przypadku wystąpienia przesłanek świadczących o wystąpieniu podejrzenia popełnienia przestępstwa, pracownicy są zobowiązani do skierowania odpowiedniego zawiadomienia do krajowych organów ścigania.

W przypadku informacji kierowanych równoległe również do policji, należy zwrócić się do odpowiedniego organu z prośbą o informację o podjętych działaniach w danej sprawie.

W momencie pozyskania z prasy informacji o prowadzonym postępowaniu przez organy ścigania, należy każdorazowo wystąpić do odpowiedniego organu z prośbą o potwierdzenie danych oraz o ewentualne ich uzupełnienie.

W przypadku pozyskania z prasy informacji o wystąpieniu nieprawidłowości, które mogą świadczyć o możliwości wystąpienia nadużycia finansowego, właściwa instytucja jest zobowiązana do podjęcia niezbędnych kroków.

Sygnaliści

Wśród informacji pozyskiwanych z innych źródeł wyróżniamy, m.in. te, które są zgłaszane przez tzw. sygnalistów. Sygnaliści to osoby, które działając w dobrej wierze i w trosce o dobro publiczne ujawniają nieprawidłowości, w tym możliwość wystąpienia nadużyć finansowych⁴. Sygnały takie w ramach Programu mogą dotyczyć wystąpienia nieprawidłowości, które dotyczą przedstawicieli instytucji programowych, jak również podmiotów zaangażowanych w realizację projektów, np. beneficjenci.

W celu ułatwienia kontaktu z IZ oraz dla w celu ochrony osób zgłaszających nieprawidłowości założona została skrzynka pocztowa, na którą można zgłaszać zastrzeżenia: nieprawidlowosciEWT@mfi.pr.gov.pl. Informacje mogą być przekazywane w języku polskim, niemieckim lub angielskim.

IZ zobowiązuje się do rozpatrywania każdego zgłoszenia zgodnie z procedurami obowiązującymi w Programie oraz przepisami prawa powszechnie obowiązującego.

Każde zgłoszenie, które zostanie dostarczone na podaną skrzynkę e-mailową, będzie podlegało ochronie przed udostępnieniem osobom nieuprawnionym. Informacje objęte zgłoszeniem, które mogłyby umożliwić identyfikację osoby dokonującej zgłoszenie, będą chronione zarówno na etapie wyjaśniania sprawy, podczas prowadzenia ewentualnych działań zapobiegawczych, jak również w przyszłości i udostępniane wyłącznie uprawnionym urzędnikom oraz funkcjonariuszom odpowiednich służb.

W przypadku wyrażenia chęci pozostania anonimowym przez osobę dokonującą zgłoszenia za pośrednictwem poczty elektronicznej, dokonywana będzie pełna anonimizacja zgłoszenia (ze zgłoszenia usunięte zostaną dane osobowe zgłaszającego i inne cechy pozwalające na identyfikację jego tożsamości) przed jej ewentualnym przekazaniem w celu wyjaśnienia sprawy.

W przypadku zgłoszeń (głównie anonimowych), które będą niepełne i nie będzie możliwości uzupełnienia tych informacji, istnieje ryzyko, że takie zgłoszenie nie będzie mogło zostać rozpatrzone ze względów formalnych.

Literatura:

1. Wykrywanie przerobionych dokumentów w dziedzinie działań strukturalnych. Praktyczny przewodnik dla instytucji zarządzających opracowany przez grupę ekspertów z państw członkowskich koordynowaną przez Dział D.2 OLAF – Zapobieganie Nadużyciom, (ang. Detection of forged documents in the fields of structural actions. A practical guide for managing authorities),
2. Identyfikowanie przypadków konfliktu interesów w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych w ramach działań strukturalnych. Praktyczny przewodnik dla kierowników opracowany przez grupę ekspertów z państw członkowskich koordynowaną przez dział D.2 OLAF – Zapobieganie Nadużyciom, (ang. Identifying conflicts of interests in public procurement procedures for structural actions. A practical guide for managers),

⁴Wsparcie i ochrona sygnalistów [dostęp 5.11.2015 r.], Dostępny w Internecie:
http://www.batory.org.pl/programy_operacyjne/przeciw_korupcji/wsparcie_i_ochrona_sygnalistow

3. Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady. Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej – Zwalczanie nadużyć finansowych,
4. Dokument sporządzony przez Komisję Europejską pn. Zamówienia publiczne – porady dla osób odpowiedzialnych za udzielanie zamówień publicznych dotyczące unikania najczęstszych błędów popełnianych w projektach finansowanych z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (ang. Public procurement guidance for practitioners – on the avoidance of the most common errors in project funded by the European Structural and Investment Funds).

Po polskiej stronie:

1. Wskazówki antykorupcyjne dla urzędników, dokument opracowany przez Centralne Biuro Antykorupcyjne,
2. Poradnik antykorupcyjny dla urzędników, dokument opracowany przez Centralne Biuro Antykorupcyjne.