

**Raport z ankiety na temat przeciwdziałania  
i zwalczania nadużyć finansowych w  
wydatkowaniu środków UE**

**Ministerstwo Funduszy i Polityki  
Regionalnej**

**Departament Programów  
Infrastrukturalnych – Instytucja  
Zarządzająca Programem Operacyjnym  
Infrastruktura i Środowisko 2014-2020  
Wydział Nieprawidłowości**

**Kwiecień 2021**

## Spis treści

I.	Wprowadzenie.....	3
II.	Kontekst badania .....	5
1.	Istniejące uwarunkowania .....	5
2.	Działania podejmowane przez IZ PO LiŚ w perspektywie 2014-2020.....	6
3.	Problemy zidentyfikowane przez IZ PO LiŚ.....	10
III.	Wyniki badania.....	12
1.	Liczba beneficjentów, która wzięła udział w badaniu.....	12
2.	Konsekwencje wystąpienia nadużyć według beneficjentów .....	13
3.	Ocena Poradnika IZ PO LiŚ dla beneficjentów w zakresie przeciwdziałania nadużyciom .....	14
4.	Udział beneficjentów w szkoleniach antykorupcyjnych .....	14
5.	Ocena ryzyka wystąpienia nadużycia w projekcie .....	15
6.	Zarządzanie konfliktem interesów .....	17
7.	Zapobieganie znowom przetargowym .....	18
8.	Ryzyko niskiej jakości prac i stosowanych wyrobów budowlanych.....	20
9.	Procedury antykorupcyjne.....	21
10.	Mechanizm sygnalizacyjny .....	22
11.	Ryzyka nadużyć w projektach UE według opinii beneficjentów.....	26
12.	Oczekiwania beneficjentów w zakresie wsparcia w obszarze przeciwdziałania nadużyciom ..	30
13.	Pakt uczciwości .....	31
14.	Przeszkody w sprawnej realizacji projektów.....	32
IV.	Podsumowanie.....	43

## I. Wprowadzenie

We wrześniu 2020 r. rozpoczęliśmy badanie ankietowe wśród beneficjentów Programu (PO LiŚ 2014-2020). Jego celem było zgromadzenie opinii i pozyskanie informacji o doświadczeniach beneficjentów w zakresie postrzegania ryzyka występowania nadużyć w realizowanych projektach oraz stosowanych w Programie narzędzi przeciwdziałania nadużyciom. Wyniki miały też dać nam odpowiedź na pytanie odnośnie konieczności wdrożenia usprawnień i nowych instrumentów udoskonalających system zwalczania nadużyć finansowych.

Ankiety wypełniło **384 beneficjentów** PO LiŚ. Kwestionariusz ankiety zawierał **28 pytań**. Udzielone przez ankietowanych odpowiedzi pozwoliły nam na uzyskanie informacji dotyczących m.in. użyteczności działań i skuteczności funkcjonujących instrumentów przeciwdziałania nadużyciom, w tym m.in. istniejącego mechanizmu sygnalizacyjnego, czy funkcjonowania tzw. paktów uczciwości. Dzięki formule pytań otwartych, zastosowanej w odniesieniu do części pytań, pozyskaliśmy cenne opinie i sugestie, które wykorzystamy do usprawnienia systemu, który będzie funkcjonował w nowej perspektywie finansowej na lata 2021-2027. W tym miejscu chcielibyśmy podziękować serdecznie tym wszystkim z Państwa, którzy poświęcili swój czas i zdecydowali się wypełnić i odesłać ankietę.

Jednocześnie, zachęcamy wszystkich czytelników raportu do zapoznania się z opiniami na temat funkcjonujących mechanizmów przeciwdziałania nadużyciom, a także ich wykorzystywania w praktyce w celu ograniczania ryzyka występowania nadużyć i oszustw w wydatkowaniu środków publicznych, w tym pochodzących z budżetu UE. Zwalczanie nadużyć stanowi szczególne wyzwanie obecnie w związku z przeznaczeniem z budżetu UE dodatkowych środków (np. w ramach REACT EU) na przeciwdziałanie i ograniczenie negatywnych skutków wywołanych pandemią Covid-19 z jednoczesnym poluzowaniem zasad ich wykorzystania. Dodatkowo, środki te muszą zostać wykorzystane w relatywnie krótkim horyzoncie czasowym, dlatego zarówno beneficjenci, jak i wszystkie instytucje uczestniczące we wdrażaniu muszą być wyczuleni na ryzyka nadużyć i podjąć dodatkowy wysiłek, aby im skutecznie zapobiec.

### **Zastosowane skróty:**

**CBA** – Centralne Biuro Antykorupcyjne

**CEF** – Instrument „Łącząc Europę”

**Instytucje w systemie** – Instytucja Zarządzająca, Instytucje Pośredniczące i Instytucje Wdrażające

**IW** – Instytucje Wdrażające

**IP** – Instytucje Pośredniczące

**IZ** – Instytucja Zarządzająca

**KE** – Komisja Europejska

**KSAP** – Krajowa Szkoła Administracji Publicznego im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego

**OECD** - Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju

**OLAF** - Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych

**PO IIŚ** – Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko

**RPO** – Regionalne Programy Operacyjne

**UOKiK** – Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

**UZP** – Urząd Zamówień Publicznych

### **Główne akty prawne:**

**Kk** – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny z późniejszymi zmianami

**Kpa** – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego z późniejszymi zmianami

**Pzp** – ustawa Prawo zamówień publicznych

**Rozporządzenie ogólne** – Rozporządzenie 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

**Ustawa wdrożeniowa** - ustawa o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020

## II. Kontekst badania

### 1. Istniejące uwarunkowania

Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 (PO IiŚ) to największy program finansowany z funduszy europejskich w Polsce i w Europie z kwotą alokacji wynoszącą prawie 32,3 mld euro (wkład UE oraz krajowy)<sup>1</sup>.

Program wspiera rozmaite obszary, takie jak: gospodarka niskoemisyjna, ochrona środowiska, przeciwdziałanie i adaptacja do zmian klimatu, transport, bezpieczeństwo energetyczne oraz dziedzictwo kulturowe i ochrona zdrowia, z którymi wiążą się rozmaite ryzyka wystąpienia nadużyć finansowych. Program realizowany jest ze środków budżetu Unii Europejskiej oraz budżetu krajowego, przy udziale środków własnych beneficjentów. Udział środków publicznych (w tym środków unijnych) wiąże się ze szczególną dbałością o wydatkowanie ich w sposób zgodny z prawem i przejrzysty, a także zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami. Również finansowane w ramach Programu projekty muszą być realizowane efektywnie i prawidłowo.

Skutki nadużyć, do których może dojść podczas realizacji projektów mogą być dotkliwe nie tylko dla samych sprawców, ale i dla wszystkich podmiotów zaangażowanych w realizację projektów (społeczeństwa, beneficjentów, instytucji w systemie). Wystąpienie „nadużycia finansowego”, które w potocznym rozumieniu odnosi się do opisu różnych czynów zabronionych (np. kradzież, korupcja, przywłaszczenie, łapówkarstwo, fałszerstwo, świadome wprowadzanie w błąd, zмова, „pranie brudnych pieniędzy” oraz zatajanie istotnych faktów), powoduje skutki finansowe (utrata dofinansowania), odpowiedzialność karną osób dopuszczających się tego typu czynów oraz przyczynia się do utraty reputacji zarówno przez instytucje realizujące Program, jak i przez beneficjenta. Rzutuje także negatywnie na postrzeganie realizowanej przez UE polityki spójności. Jednocześnie warto zaznaczyć, że zgodnie z ustawą o finansach publicznych w przypadku gdy dojdzie do nadużycia finansowego, potwierdzonego wyrokiem sądu, beneficjent zostanie wykluczony z możliwości ubiegania się o nowe dofinansowanie ze wszystkich programów finansowanych ze środków UE na okres 3 lat.

Przeciwdziałanie nadużyciom to obowiązek nałożony na wszystkie państwa członkowskie przepisami Traktatu o funkcjonowaniu UE. Wynikają one także z obowiązków nałożonych na instytucje zarządzające w przepisach sektorowych (w zakresie polityki spójności) z rozporządzenia ogólnego, które zobowiązuje do wdrożenia skutecznych środków przeciwdziałania nadużyciom adekwatnych do występującego poziomu ryzyka. Ponadto na

---

<sup>1</sup> Powyższa kwota nie zawiera dodatkowych środków przewidzianych w ramach pakietu „Wsparcie na rzecz odbudowy służącej spójności oraz terytoriom Europy (REACT-EU)”

powyższy obowiązek w sposób pośredni lub bezpośredni wpływa szereg innych aktów prawnych, wytycznych KE, a także programów krajowych mających na celu zwalczanie korupcji<sup>2</sup>. Beneficjenci podpisując umowy o dofinansowanie powinni być świadomi nałożonych obowiązków w ww. zakresie i wypełniać je przy realizacji projektu. Warto zaznaczyć, że w nadchodzącej perspektywie 2021-2027 obowiązki te zostaną utrzymane, a doświadczenia z dotychczasowych perspektyw finansowych zostaną również odpowiednio wykorzystane.

Raport ten pokazuje jak wiele udało się dokonać w obszarze przeciwdziałania nadużyciom, jednak z uwagi na charakter zjawiska oszustw, wymyślanie nowych technik przez przestępców, jesteśmy świadomi, że system należy cały czas udoskonalać. Doskonałym punktem wyjścia do udoskonalenia systemu zwalczania nadużyć są wyniki badań z ankiet. Pozwolą one wraz z rekomendacjami KE oraz naszymi doświadczeniami z minionych perspektyw zaprojektować nadchodzącą przyszłą perspektywę finansową. W najnowszych dokumentach (np. *Joint Anti-Fraud Strategy For Shared & Indirect Management 2020-2025*, a także *Guidance on avoidance of conflicts of interest under the Financial Regulation*<sup>3</sup>) KE wskazuje na konieczność wykorzystania technologii do analizy dużych zbiorów danych, takich jak narzędzia do oceny ryzyka i eksploracji danych, identyfikacji „sygnałów ostrzegawczych” lub wskaźników oszustwa. Do powyższych czynności może zostać wykorzystany rozwój technologii, w tym w zakresie sztucznej inteligencji. Wykorzystanie powyższych narzędzi będzie związane z zapewnieniem dostępu do coraz większej ilości danych (np. zbieranie w systemie informatycznym danych o podwykonawcach, faktycznych właścicielach beneficjentów, szczegółowych danych o realizowanych zamówieniach). Uważamy, że stworzenie właściwych narzędzi w tym obszarze będzie jednym z największych wyzwań.

## **2. Działania podejmowane przez IZ PO IiŚ w perspektywie 2014-2020**

Do tej pory wprowadziliśmy i upowszechniliśmy wiele szeroko zakrojonych mechanizmów przeciwdziałania nadużyciom. Działania podejmowane przez nas ułatwiają wykrycie nieprawidłowości już na etapie wstępnej oceny wydatków deklarowanych w projekcie.

---

<sup>2</sup> Więcej dokumentów znajdą Państwo na stronie <https://www.pois.gov.pl/strony/przeciwdzialanie-naduzyciom/> a także w załączniku nr 1

<sup>3</sup> <https://ec.europa.eu/sfc/sites/sfc2014/files/jointanti-fraudstrategyforsharedindirectmanagement2020-2025.pdf>,  
[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about\\_the\\_european\\_commission/eu\\_budget/1\\_en\\_act\\_part1\\_v9\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about_the_european_commission/eu_budget/1_en_act_part1_v9_0.pdf)

W celu stworzenia całościowego systemu przeciwdziałania nadużyciom, w ramach IZ PO IiŚ powstała wyspecjalizowana komórka zajmująca się tą tematyką. W okresie projektowania systemu przeprowadzono szczegółową analizę otoczenia prawnego, ryzyka nadużyć, doświadczeń z poprzednich perspektyw, wyników audytów i kontroli, opracowań wyspecjalizowanych podmiotów i organizacji (takich jak OLAF, CBA, OECD), a także firm komercyjnych. W analizie tej brano także pod uwagę koszty i korzyści z wprowadzonych rozwiązań. Projektując je w każdym przypadku dokładano szczególnych starań by działania te były skuteczne przy jednocześnie jak najmniejszym obciążeniu dla beneficjenta. Kierując się powyższą zasadą, największe obowiązki w zakresie przeciwdziałania nadużyciom nałożono na instytucje w systemie realizacji PO IiŚ. Mając jednak świadomość, że do skutecznego przeciwdziałania nadużyciom konieczne jest zaangażowanie beneficjentów, na nich również zostały nałożone obowiązki w umowach o dofinansowanie. Dotyczą one konieczności m.in.:

- przekazywania informacji w zakresie wystąpienia wszelkich nieprawidłowości oraz prowadzonych postępowań przez organy ścigania lub UOKiK,
- rzetelnego oszacowania ryzyka wystąpienia nadużyć finansowych w związku z realizacją projektu,
- opracowania skutecznych i proporcjonalnych środków przeciwdziałania wystąpieniu nadużyć finansowych,
- wprowadzenia i stosowania w trakcie realizacji Projektu (jak i okresie trwałości) odpowiednich działań zapobiegających konfliktowi interesów,
- poinformowania o funkcjonowaniu mechanizmu sygnalizacyjnego (opisanego poniżej) oraz zaniechania podejmowania działań odwetowych wobec osób, które skorzystały z mechanizmu,
- stosowania wysokich standardów uczciwości i etycznego postępowania we wszystkich procesach związanych z realizacją Projektu.

W celu zwiększenia świadomości wagi zapobiegania nadużyciom, opracowaliśmy i opublikowaliśmy *Zalecenia w zakresie przeciwdziałania i korygowania nieprawidłowości w tym nadużyć finansowych w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014 – 2020*<sup>4</sup>. Dokument ten, kierowany głównie do instytucji w systemie, porządkuje w jednym miejscu sprawdzone rozwiązania stosowane w perspektywie finansowej 2014 – 2020, dotyczące nieprawidłowości i nadużyć finansowych.

---

<sup>4</sup> <https://www.pois.gov.pl/strony/o-programie/dokumenty/zalecenia-w-zakresie-przeciwdzialania-i-korygowania-nieprawidlowosciw-tym-naduzyc-finansowych-w-ramach-programu-operacyjnego-infrastruktura-i-srodowisko-2014-2020/>

Następnym ważnym dokumentem w zakresie przeciwdziałania nadużyciom jest wydany przez nas na początku 2019 roku *Poradnik w zakresie przeciwdziałania nadużyciom finansowym w szczególności w ramach projektów realizowanych z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014 – 2020*<sup>5</sup>. Dokument ten jest skierowany głównie do beneficjentów, ale informacje w nim zawarte mogą być istotne zarówno dla jednostek administracji, jak i zamawiających oraz instytucji zaangażowanych w wydatkowanie środków publicznych. Poradnik został opracowany przez pracowników Ministerstwa, zajmujących się na co dzień nieprawidłowościami i nadużyciami przy realizacji projektów unijnych. Opracowaliśmy go w celu zwiększenia świadomości ryzyka wystąpienia nadużyć finansowych w projektach i wskazania jakie działania należy podjąć w stosunku do zidentyfikowanych przypadków nadużyć finansowych. Obecnie przygotowujemy drugą wersję Poradnika, którego publikację planujemy w 2021 r.

Istotnym elementem systemu przeciwdziałania nadużyciom są szkolenia. Dotychczas dla instytucji w systemie zostało zorganizowanych szereg szkoleń we współpracy m.in. z CBA, Centralnym Laboratorium Kryminalistycznym Policji, KSAP. Ponadto obszar nadużyć jest elementem szkoleń i warsztatów dla beneficjentów organizowanych przez IP i IW.

Ważnym wydarzeniem była zorganizowana przez nas dla beneficjentów w 2019 r. konferencja, na której przedstawiciele IZ PO IiŚ oraz innych instytucji – CBA, Prokuratury, UZP, UOKiK, Instytucji Audytowej, Instytucji Pośredniczących, Fundacji im. Stefana Batorego, przybliżyli beneficjentom jak w praktyce wyglądają działania służące minimalizacji ryzyka wystąpienia nadużyć w projektach. Na konferencji były przedstawione informacje jak przebiegają procesy w tym zakresie w instytucjach zajmujących się szeroko rozumianym zwalczaniem nadużyć. Omówiono także rolę audytu wewnętrznego w zapobieganiu nadużyciom finansowym i ich wykrywaniu.

W celu ułatwienia informowania o potencjalnych nieprawidłowościach i nadużyciach w PO IiŚ, stworzyliśmy specjalny mechanizm sygnalizacyjny. Mechanizm umożliwia zgłaszanie nieprawidłowości poprzez dedykowany adres poczty elektronicznej lub anonimowy formularz na stronie internetowej. Mechanizm i efekty jego działania zostały opisane w dalszej części opracowania.

W zakresie przeciwdziałania konfliktowi interesów, w ramach naszej struktury wewnętrznej wprowadzona została *Polityka przeciwdziałania przypadkom konfliktu interesów*

---

<sup>5</sup> <https://www.pois.gov.pl/strony/o-programie/dokumenty/poradnik-w-zakresie-przeciwdzialania-naduzyciom-finansowym-w-szczegolnosc-i-w-ramach-projektow-realizowanych-z-programu-operacyjnego-infrastruktura-i-srodowisko-2014-2020/>



występujących w ramach zadań realizowanych przez IZ PO LiŚ. Polityka ma na celu m.in. zminimalizowanie ryzyka wystąpienia potencjalnego konfliktu interesów, a tym samym przejawów korupcji. Do posiadania takiej polityki zostały zobowiązane także pozostałe instytucje w systemie. Również beneficjenci (zgodnie z postanowieniami umowy o dofinansowanie) zobowiązani są wprowadzić i stosować w trakcie realizacji projektu i w okresie trwałości, odpowiednie działania zapobiegające konfliktowi interesów.

W Instytucji Zarządzającej jak i w innych instytucjach w systemie obowiązuje polityka antykorupcyjna, której elementem są procedury dotyczące zakazu przyjmowania prezentów. Jednocześnie raz do roku przeprowadzamy w oparciu o sektorowe analizy IP i IW zbiorczą analizę ryzyka nadużyć finansowych, która przygotowywana jest w celu zidentyfikowania i oszacowania ryzyka oszustw w PO LiŚ oraz przypisania każdemu zidentyfikowanemu ryzyku odpowiednich mechanizmów kontrolnych.

Dodatkowo w celu zwiększenia możliwości pozyskiwania informacji o prowadzonych postępowaniach organów ścigania dotyczących projektów, Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego zawarł Porozumienie z Prokuraturą Krajową. Dzięki temu możemy wystąpić samodzielnie lub w imieniu instytucji w systemie wdrażania o przekazanie dodatkowych informacji na temat konkretnego postępowania. Otrzymujemy także cyklicznie zbiorcze informacje o postępowaniach, które są porównywane z danymi posiadanymi przez instytucje w systemie.

Jesteśmy także zaangażowani i otwarci na współpracę z innymi organizacjami, w tym reprezentującymi sektor pozarządowy. Przykładem takiego działania jest realizacja wspólnie z Fundacją im. Stefana Batorego **paktów uczciwości**.

## **Pakt Uczciwości**

Pakt uczciwości (ang. integrity pact) jest narzędziem przeciwdziałania nadużyciom w zamówieniach publicznych opracowanym przez Transparency International. Obecnie organizacja ta na zlecenie Komisji Europejskiej prowadzi pilotaż paktu uczciwości w państwach członkowskich Unii w odniesieniu do wybranych projektów finansowanych z funduszy UE. W Polsce do objęcia pilotażem zostało wybrane jedno zamówienie finansowane z PO LiŚ: *Prace na linii kolejowej nr 1 na odcinku Częstochowa - Zawiercie*.

Mechanizm paktu polega przede wszystkim na udziale partnera społecznego w procesie udzielania i realizacji zamówienia publicznego (w Polsce funkcję tę pełni Fundacja im. Stefana Batorego). W praktyce pakt jest swego rodzaju umową między instytucją zamawiającą a wykonawcą zamówienia publicznego, w której strony zobowiązują się do stosowania wysokich standardów uczciwego postępowania, przejrzystości oraz poddania się

obserwacji ze strony partnera społecznego, który monitoruje, czy wszystkie strony wywiązują się ze swoich zobowiązań. Celami paktu uczciwości są m.in.:

- zwiększenie przejrzystości, odpowiedzialności i dobrego zarządzania w zamówieniach publicznych,
- zwiększenie zaufania do władz publicznych i przyczynienie się do ich lepszej reputacji,
- poprawa konkurencji, promowanie efektywności kosztowej i oszczędności.

IZ PO IiŚ bierze aktywny udział we wdrożeniu tej inicjatywy. Doświadczenia z realizacji pilotażu paktu uczciwości są pozytywne. Inicjatywa zawiera szereg wartościowych aspektów, których wykorzystanie znacząco przyczynia się do zapobiegania negatywnym zjawiskom w zakresie nadużyć finansowych.

Udział w tym mechanizmie jest dobrze postrzegany przez KE, zaś sama inicjatywa w 2019 r. otrzymała od Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich nagrodę w kategorii „Excellence in open administration” za podnoszenie zaufania społecznego do publicznych przetargów, ograniczanie ryzyka korupcji i aktywny udział społeczeństwa obywatelskiego<sup>6</sup>.

Pozytywne aspekty realizacji pilotażowego paktu uczciwości dostrzegła też KE, która w przywołanym już dokumencie pn. *Joint Anti-Fraud Strategy For Shared & Indirect Management 2020-2025* wskazuje na potrzebę rozwijania instrumentu w przyszłej perspektywie finansowej. Pozwala to na stwierdzenie, że w okresie programowania 2021-2027 pakt uczciwości będą stosowane na większą skalę. Nad wdrożeniem paktów niezależnie od KE pracuje także IZ PO IiŚ. Efekty tej pracy pojawiają się już wkrótce m.in. w formie odpowiednich postanowień w umowach o dofinansowanie.

Szczegółowe informacje na temat realizacji paktu uczciwości można znaleźć na stronie <http://paktuczciwosci.pl/>

### **3. Problemy zidentyfikowane przez IZ PO IiŚ**

Na podstawie doświadczenia zdobytego przy realizacji PO IiŚ 2007-2013 i PO IiŚ 2014-2020, jak i przy wdrażaniu projektów unijnych we wcześniejszych latach, zidentyfikowaliśmy następujące obszary ryzyka najczęściej występujących podejrzeń nadużyć:

- **Zmowy przetargowe** – zostały opisane bardziej szczegółowo w dalszej części opracowania.

---

<sup>6</sup> <https://www.ombudsman.europa.eu/pl/press-release/en/115766>

- **Zastępowanie materiałów** – podmioty zewnętrzne mogą dostarczać gorsze substytuty zamiast towarów wskazanych w kontrakcie. Mogą też w inny sposób umyślnie ukrywać brak spełniania wymogów kontraktu. W celu przeciwdziałania temu problemowi na podstawie decyzji KE o zmianie PO IiŚ z 22 marca 2018 r. udzielone zostało wsparcie ze środków Programu dla działań Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego oraz wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego. Dzięki temu zintensyfikowane zostały zadania nadzoru budowlanego związane z realizacją inwestycji sektora transportu, środowiska i energetyki współfinansowanych ze środków PO IiŚ oraz projektów CEF. Działania polegają na kontrolach na placu budowy oraz kontrolach jakości wyrobów budowlanych. Umożliwia to beneficjentom wczesne rozwiązywanie problemów dzięki współpracy inwestor – nadzór budowlany.
- **Falszowanie dokumentów** – do przestępstw przeciwko wiarygodności dokumentów zaliczyć można zarówno fałszerstwo materialne (polegające na przerobieniu, podrobieniu lub użyciu sfalszowanego dokumentu), jak i intelektualne (urzędowe poświadczenie nieprawdy co do okoliczności mającej znaczenie prawne przez funkcjonariusza publicznego lub inną osobę uprawnioną do wystawienia dokumentu). Odpowiedzialność karna za przestępstwa przeciw wiarygodności dokumentów wynika z przepisów Kk. W celu przeciwdziałania nierzetelnym dokumentom przeprowadzono cykl szkoleń wraz z Centralnym Laboratorium Kryminalistyki Policji oraz zobowiązano Instytucje Pośredniczące do posiadania specjalnych procedur w tym aspekcie. Stosowanie procedur jest weryfikowane podczas kontroli prowadzonych przez IZ.
- **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 związki z jakimkolwiek krajem, interes gospodarczy lub jakiegokolwiek inne bezpośrednio lub pośrednio interesy osobiste<sup>7</sup>.

---

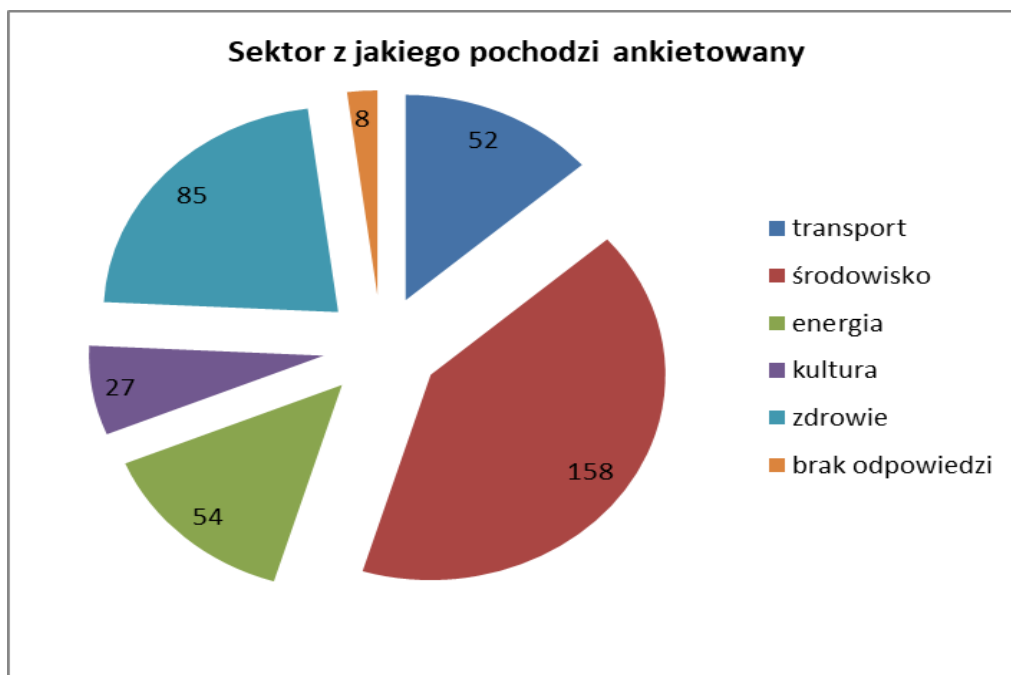
<sup>7</sup> Zgodnie z art. 61 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, EURATOM) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii.

### III. Wyniki badania

#### 1. Liczba beneficjentów, która wzięła udział w badaniu

W trakcie badania IZ PO IŚ otrzymała **384** wypełnione ankiety. Przy założeniu, że każda została uzupełniona przez innego beneficjenta stanowi to **26 %** wszystkich beneficjentów PO IiŚ<sup>8</sup>.

W odpowiedzi na pytanie z jakiego sektora pochodzą ankietowani udzielono **376** odpowiedzi, z czego **158** odpowiedzi (**41%**) pochodzi z sektora **środowiska**.



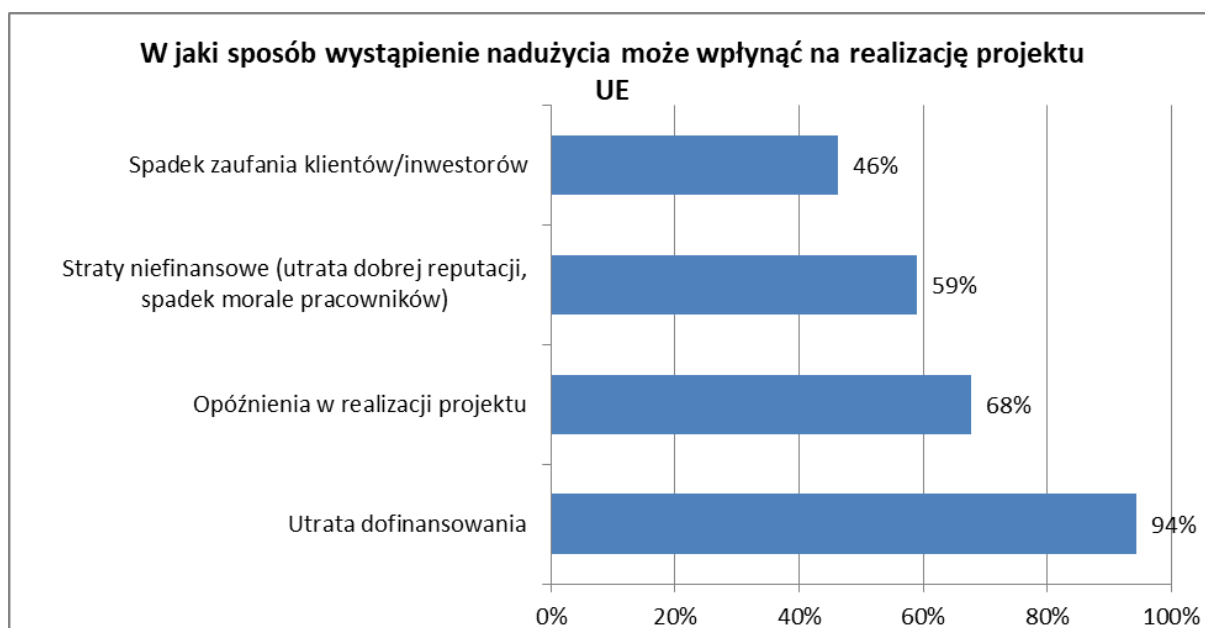
Biorąc jednak pod uwagę liczbę beneficjentów w danym sektorze to najwięcej odpowiedzi pochodziło z sektora **transport** - **57,78%**, kolejnym sektorem był sektor **zdrowia** - **34,14%**. Natomiast najmniej odpowiedzi udzielono w sektorze **energii**, w którym na ankietę odpowiedział mniej więcej co dziesiąty beneficjent.

<sup>8</sup> Na przestrzeni miesięcy wrzesień – październik 2020r. w badaniu wzięło udział 384 ankietowanych z 1470 Beneficjentów.

	Sektor					RAZEM
	Transport	Zdrowie	Środowisko	Kultura	Energia	
Liczba beneficjentów	90	249	551	126	454	<b>1470</b>
Liczba ankietowanych	52	85	158	27	54	<b>376</b>
Procentowy udział ankietowanych	57,78%	34,14%	28,68%	21,43%	11,89%	<b>25,57%</b>

## 2. Konsekwencje wystąpienia nadużyć według beneficjentów

Na pierwsze pytanie dotyczące konsekwencji wystąpienia nadużycia dla realizacji projektu, otrzymano **357** odpowiedzi. Większość ankietowanych zaznaczyła dwie lub więcej odpowiedzi. W efekcie beneficjenci ocenili, że nadużycie może skutkować głównie utratą dofinansowania. W ponad **200** odpowiedziach zostało wskazane opóźnienie w realizacji projektu, jak również możliwość strat finansowych. Odpowiedź wskazującą na spadek zaufania klientów/inwestorów wskazało **175** ankietowanych.



### **3. Ocena Poradnika IZ PO IiŚ dla beneficjentów w zakresie przeciwdziałania nadużyciom**

Z Poradnikiem IZ PO IiŚ dla beneficjentów w zakresie przeciwdziałania nadużyciom zaznajomionych było **331** beneficjentów, co stanowi **86%** wszystkich ankietowanych. Ankietowani dowiedzieli się o Poradniku od Instytucji (Pośredniczących - **38%**, Zarządzającej - **27%**), z internetu - **28 %**, a także podczas konferencji - **6%**.

Odpowiedzi ankietowanych dotyczące uzyskania informacji o Poradniku przekazanych przez Instytucje Pośredniczące w podziale na sektory przedstawiają się następująco: **środowisko 39%**, **transport 21%**, **zdrowie 17%**, **energia 13%** i **kultura 10%**.

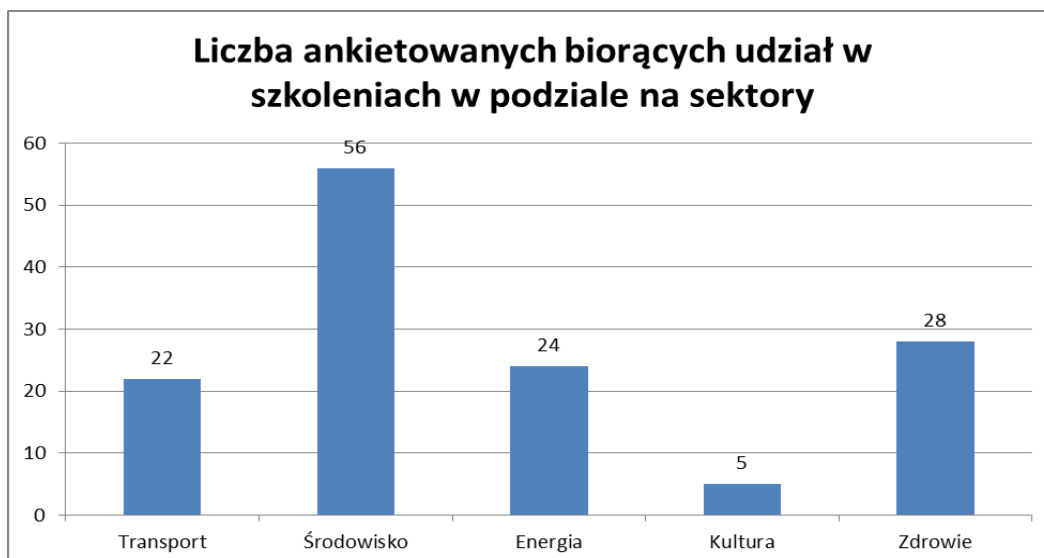
Jakość Poradnika została określona przez ankietowanych jako bardzo dobra - **19%** oraz dobra - **61%**, co może wskazywać na to, że wprowadzane działania przez IZ PO IiŚ w postaci przygotowywanych dokumentów są odbierane przez beneficjentów w pozytywny sposób. Z pozostałych ankietowanych **11%** ocenia poradnik na średnim poziomie oraz **8%** ankietowanych nie ma zdania.

Ankietowani zostali poproszeni o wskazanie zagadnień, które ich zdaniem powinny znaleźć odzwierciedlenie w Poradniku. Oczekiwania beneficjentów przede wszystkim skupiały się na prezentacji większej liczby przykładów praktycznych oraz rekomendacji i instrukcji, schematów działań w zakresie tworzenia wewnętrznych procedur i rozwiązań przeciwdziałania nadużyciom finansowym, jak i sposobów postępowania w przypadkach stwierdzenia podejrzenia nadużycia finansowego lub jego materializacji oraz ochrony sygnalistów, a także uszczegółowienia niektórych pojęć i definicji oraz bieżącej aktualizacji poradnika. Aktualnie prowadzone są prace nad kolejną edycją Poradnika, w której postaramy się sprostać oczekiwaniom jego rozbudowy, co najmniej o najczęściej wskazywane przez beneficjentów zagadnienia.

**22%** respondentów wskazało, że znane są im również inne publikacje z obszaru przeciwdziałania nadużyciom (część z tych dokumentów można znaleźć na <https://www.pois.gov.pl/strony/przeciwdzialanie-naduzyciom/>), które zostały wymienione w załączniku nr 1 do raportu. Zachęcamy Państwa do zapoznania się z tymi dokumentami.

### **4. Udział beneficjentów w szkoleniach antykorupcyjnych**

Badanie wykazało, że jedynie **35%** ankietowanych uczestniczyło w szkoleniach dotyczących problematyki przeciwdziałania nadużyciom. Pokazuje to, że w powyższym obszarze powinno się zintensyfikować działania. W rozbiciu na poszczególne sektory uczestnictwo w szkoleniach antykorupcyjnych prezentuje poniższe zestawienie. Na podstawie tych danych można przyjąć, że są sektory, w ramach których ten element powinien ulec poprawie.



## 5. Ocena ryzyka wystąpienia nadużycia w projekcie



Powyższy wykres obrazuje jak ankietowani oceniają ryzyko wystąpienia nadużycia w realizowanym projekcie/projektach. Ryzyko wystąpienia nadużycia wg aż **75%** ankietowanych jest bardzo niskie lub niskie. Z jednej strony pokazuje to, że w ocenie beneficjentów projekty są realizowane we właściwy sposób, a ryzyka w projektach są odpowiednio kontrolowane i zarządzane. Z drugiej strony przywołane wyniki mogą

świadczą o niskiej świadomości ryzyka<sup>9</sup> i zagrożeń lub ich niedoszacowaniu, a beneficjenci powinni więcej uwagi poświęcać zarządzaniu ryzykiem i zabezpieczeniu przed zagrożeniami, które mogą w dalszej perspektywie negatywnie wpływać na realizację Programu. Beneficjenci realizujący projekty finansowane ze środków Unii Europejskiej, szczególnie projekty infrastrukturalne, gdzie udział finansowania unijnego jest najwyższy, a w ich realizację jest zaangażowanych wielu interesariuszy (inwestor, uczestnicy procesu budowlanego, podwykonawcy, pracownicy, instytucje administracji architektoniczno – budowlanej, nadzoru budowlanego itd.) muszą sprostać wysokim wymaganiom, a to wiąże się nieodłącznie z posiadaniem i stosowaniem polityki zarządzania ryzykiem nadużyć finansowych. Potencjalne nadużycia finansowe należy traktować w kategorii zagrożeń i odpowiednio nimi zarządzać, na równi z innymi ryzykami w prowadzonej działalności. Pomimo, że przypadki nadużyć finansowych występują rzadko, to w odniesieniu do projektów finansowanych ze środków zewnętrznych (UE, budżet państwa), stanowią czynnik bardzo istotny. Podejrzenie występowania nadużycia finansowego w projekcie może wstrzymać wypłaty dofinansowania, a jego materializacja powoduje uznanie wydatków za niekwalifikowane i zwrot środków dofinansowania przez beneficjenta. Kwestie te szczegółowo zostały uregulowane w postanowieniach umów o dofinansowanie projektów zawieranych z beneficjentami PO IiŚ.

Koszty braku zarządzania ryzykiem nadużyć finansowych mogą być bardzo dotkliwe i zdecydowanie wyższe niż koszty wdrożenia działań prewencyjnych i mechanizmów kontrolnych. Oprócz skutków finansowych wiążą się z kosztami utraty reputacji i wizerunku (sprawy dot. nadużyć lub ich podejrzeń są nagłaśniane medialnie), co dotkliwie i długofalowo może odbić się na danym podmiocie. Problemy z utratą wizerunku są najczęściej związane z nieprawidłową identyfikacją i oceną pozostałych ryzyk. Ryzyka nadużyć finansowych nie wyeliminuje się, lecz trzeba nimi odpowiednio zarządzać. W przypadku wystąpienia sytuacji niepożądanego, należy reagować odpowiednio szybko (np. wobec pracowników, kontrahentów itp.). Brak działań może powodować materializację kolejnych ryzyk i pogłębianie strat. Dlatego konieczne jest przed wystąpieniem sytuacji niepożądanego wprowadzenie odpowiedniego podejścia do zarządzania taką sytuacją, np. poprzez procedury, wyznaczenie ról i podział obowiązków, wymóg powiadamiania odpowiednich organów.

KE, jak i instytucje w systemie kładą duży nacisk na przeciwdziałanie i zapobieganie nadużyciom finansowym oraz kierują się w swoich działaniach polityką absolutnego braku tolerancji dla nadużyć finansowych.

---

<sup>9</sup> Wg publikacji „Obszary przestępczości korupcyjnej w Polsce w latach 2018–2019 wydanej przez CBA”, obszar infrastruktury zdrowia jest jednym z najbardziej narażonych na korupcję, natomiast obszar związany z programami unijnymi jest w połowie stawki sektorów narażonych na korupcję.



## 6. Zarządzanie konfliktem interesów

Istotnym elementem systemu przeciwdziałania nadużyciom jest aspekt zapobiegania konfliktowi interesów. Przepisy prawa zawierają pewne schematy pozwalające podejmować działania w tym kierunku np. składanie oświadczeń o braku powiązań z oferentami w przypadku prawa zamówień publicznych. Pożądane jest jednak, aby beneficjenci wprowadzali dodatkowe mechanizmy zapobiegające konfliktowi interesów. Dlatego też w jednym z pytań zwróciliśmy się o wskazanie podejścia ankietowanych do tej kwestii.

Działaniami podejmowanymi przez badanych w celu zapobiegania konfliktowi interesów, poza wymaganymi przez przepisy prawa, np. prawo zamówień publicznych są:

- oświadczenia – **223 ankietowanych**,
- weryfikacja oferentów/podmiotów współpracujących w bazach danych – **164 ankietowanych**,
- polityka zapobiegania konfliktowi interesów – **117 ankietowanych**,
- szkolenia – **102 ankietowanych**.

Wskazano także na inne narzędzia, które mogą przyczynić się do zapobiegania wystąpienia konfliktu interesów np. powołanie komisji etyki wraz z wprowadzeniem kodeksu etyki.



**2** ankietowanych (tj. niecały **1%** ankietowanych) stwierdziło, że nie stosuje działań zapobiegających konfliktowi interesów, a **69** (tj. **22%** udzielonych odpowiedzi) nie było w stanie wskazać efektów działań w celu zapobiegania konfliktowi interesów. **232** respondentów (tj. **77%**) uważa, że podjęte działania są uznawane za pomocne i efektywne w zapobieganiu konfliktowi interesów.

## 7. Zapobieganie zmomom przetargowym

Zmowy przetargowe to porozumienia, których celem lub skutkiem jest wyeliminowanie, ograniczenie lub naruszenie w inny sposób konkurencji na rynku właściwym. Zmowa przetargowa polega zatem na uzgadnianiu przez przedsiębiorców przystępujących do przetargu lub przez tych przedsiębiorców i zamawiającego warunków składanych ofert, w szczególności co do zakresu prac lub ceny.

Wyróżnić można dwa główne typy zmów przetargowych:

- **zmowa pozioma (horyzontalna) lub kartel**, czyli porozumienie ograniczające konkurencję między przedsiębiorcami, którzy powinni między sobą rywalizować;
- **zmowa pionowa (wertykalna)**, czyli porozumienie pomiędzy podmiotami działającymi na różnych szczeblach obrotu (np. pomiędzy producentem i dystrybutorem lub zamawiającym i wykonawcą).

Oba typy zmów stanowią poważny problem w postaci wyboru przez zamawiającego oferty mniej korzystnej ekonomicznie lub zakupu towaru o znacznie gorszej jakości niż ta, którą mógłby wybrać, gdyby konkurencja w przetargu funkcjonowała prawidłowo. Głównymi efektami zawierania nielegalnej współpracy przedsiębiorców jest zazwyczaj wzrost ceny przy jednoczesnym spadku jakości oferowanych produktów.

Zmowy przetargowe są także bardzo rygorystycznie postrzegane przez służby KE. W przypadku pojawienia się zmowy przetargowej i braku podjęcia adekwatnych działań, konsekwencją może być wstrzymanie refundacji wydatków przez KE dla projektu lub całej grupy projektów. Dlatego szczególnie zachęcamy beneficjentów do weryfikacji składanych ofert pod kątem możliwości wystąpienia w przetargu zmowy. Bardziej szczegółowe informacje o możliwości zapobieganiu zmomom przetargowym oraz o pomocnych w tym zakresie dokumentach można znaleźć w *Poradniku w zakresie przeciwdziałania nadużyciom finansowym w szczególności w ramach projektów realizowanych z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014 – 2020*. Dlatego też wyzwaniem stojącym przed beneficjentami oraz instytucjami jest zapobieganie i wykrywanie zmów przetargowych.

Na pytanie dotyczące instrumentów wykorzystywanych w celu przeciwdziałania zmomom przetargowym 249 ankietowanych (66%) stwierdziło, że korzysta z instrumentu w postaci ogólnodostępnych źródeł sprawdzających powiązanie oferentów. Beneficjenci wskazali również inne instrumenty, które przedstawiono poniżej w kolejności najczęstszych wskazań (liczba ankietowanych / % ankietowanych):

1. Weryfikacja przy użyciu źródeł ogólnodostępnych czy oferenci są ze sobą powiązani – **249 / 66%**

2. Monitorowanie cen rynkowych – **217 / 58%**
3. Weryfikacja czy przedsiębiorstwa uczestniczące w przetargu, stają się następnie wykonawcami lub podwykonawcami zwycięskiego oferenta – **146 / 39%**
4. Zwracanie uwagi na symptomy zмовы występujące w treści lub w formie ofert – **145 / 38%**
5. Mechanizm anonimowego zgłaszania nieprawidłowości – **114 / 30%**
6. Szkolenie pracowników odpowiedzialnych za udzielenie zamówienia w zakresie symptomów zмовы przetargowych – **102 / 27%**
7. Analiza ryzyka – **97 / 26%**
8. Porównanie zachowania przedsiębiorców w danym przetargu do ich zachowań w innych przetargach – **84 / 22%**
9. Weryfikacja oferentów przy pomocy wywiadowni gospodarczych – **21 / 5%**

Spośród **378** udzielonych odpowiedzi, **239** ankietowanych odpowiedziało, że dysponuje wystarczającymi środkami do przeciwdziałania zмовom przetargowym (**63%** odpowiedzi).

Wskazywanymi przez beneficjentów dodatkowymi propozycjami w zakresie mechanizmów przeciwdziałania zмовom przetargowym mogą być m.in.

#### **W zakresie prewencji i detekcji:**

- podnoszenie kwalifikacji pracowników sekcji zamówień publicznych,
- ogólnodostępna baza danych o wykrytych zмовach przetargowych publikowana przez właściwe instytucje,
- stworzenie ogólnopolskiej elektronicznej bazy danych cen według branż – w celu możliwości porównywania czy ceny ofert nie są efektem zмовы przetargowej,
- stworzenie centralnej bazy przypadków oferentów uczestniczących w zмовach cenowych,
- wprowadzenie do Pzp obowiązku żądania wniesienia wadium w postępowaniach poniżej progów unijnych oraz wprowadzenia do rozporządzenia obowiązku żądania informacji z Krajowego Rejestru Karnego w zakresie określonym w art. 24 ust. 1 pkt 13,14<sup>10</sup>,
- pełna elektroniczna postępowania przetargowych. Zwiększenie transparentności,
- centralna baza internetowa (rejestr) wykonawców i podwykonawców inwestycji, monitoring przetargów,
- uzyskanie dostępu do usług wywiadowni gospodarczych,
- wdrażanie polityki zapobiegania konfliktowi interesów,

---

<sup>10</sup> W brzmieniu ustawy Pzp obowiązującej od 1.01.2021 r. przesłanki wykluczenia sformułowane zostały w art. 108 i 109 ustawy.

- stworzenie bazy umożliwiającej zamawiającym zapoznanie się ze stwierdzonymi przypadkami zmów przetargowych i nazwami podmiotów uczestniczących w tych znowach,
- możliwość skierowania wniosku do UOKiK o kontrolę w ramach procedury o udzielenie zamówienia (przewidzieć konkretny przepis w Pzp), z możliwością zawieszenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na czas kontroli, z opcją szybkiej kontroli ze strony UOKiK, aby procedura się zbytnio nie przedłużała,
- prawne rozszerzenie możliwości zamawiającego w zakresie przeciwdziałania znowom przetargowym.

### W zakresie korekty i sankcji

- wprowadzenie efektywnego mechanizmu współpracy między zamawiającym a instytucjami zajmującymi się wykrywaniem nadużyć, który pozwoliłby na podjęcie odpowiednich środków zaradczych/prewencyjnych w momencie pojawiania się przesłanek wystąpienia znowy przetargowej,
- działania nastawione na zwiększoną współpracę z UOKiK,
- sankcje dla oferentów, którym udowodniono uczestnictwo w znowie przetargowej.

## 8. Ryzyko niskiej jakości prac i stosowanych wyrobów budowlanych

Kolejnym problemem w realizacji projektów jest konieczność zapewnienia odpowiedniej jakości materiałów budowlanych. Odpowiedź na pytanie dotyczące weryfikacji wyrobów budowlanych użytych w projektach przez niezależne laboratoria spośród 371 udzielonych odpowiedzi 113 (30%) było twierdzących. Pokazuje to, że wyroby budowlane w projektach nie zawsze są weryfikowane w sposób niezależny od wykonawcy kontraktu.

Dobrym sygnałem jest, że 201 ankietowanych (52%) byłoby skłonnych skorzystać z możliwości zlecenia badań wykorzystywanych przez wykonawców wyrobów budowlanych laboratoriom GDDKiA. W tym celu warto rozważyć podjęcie we współpracy z Ministrem nadzorującym GDDKiA działań mających na celu umożliwienie zainteresowanym beneficjentom uzyskanie wsparcia ze strony laboratoriów GDDKiA w zakresie weryfikacji w ramach projektów wyrobów budowlanych.



## 9. Procedury antykorupcyjne

Nie można mówić o kompletnym systemie przeciwdziałania nadużyciom bez odpowiedniej kultury uczciwości w organizacji. Ważnym elementem ładu organizacyjnego jest wprowadzenie dokumentów takich jak kodeks etyki. **53%** ankietowanych posiada wprowadzoną formalnie procedurę mówiąca o tym, jak się zachować w sytuacji korupcyjnej, jak również wprowadzono kodeks etyki lub funkcję doradcy ds. etyki. Niepokój budzi **80** odpowiedzi ankietowanych (**20%**) wskazujących na brak wiedzy, czy w ich organizacji wprowadzono procedury antykorupcyjne.

Odnosnie pytania dotyczącego wprowadzenia procedury oszacowania ryzyka wystąpienia nadużycia finansowego wyniki są bardzo niepokojące, ponieważ zaledwie **154** ankietowanych (**41%**) wprowadziło procedury oszacowania ryzyk wystąpienia nadużyć finansowych. Natomiast **142** ankietowanych (**37%**) nie wprowadziło takich procedur.

Uzyskane odpowiedzi na powyższe pytanie wskazują na potrzebę zwiększenia wśród beneficjentów świadomości korzyści płynących z wprowadzenia i stosowania procedury szacowania ryzyka wystąpienia nadużycia finansowego.

## 10. Mechanizm sygnalizacyjny

Jak wskazaliśmy we wstępie jedną z najważniejszych innowacji wprowadzonych w perspektywie 2014-2020 jest tzw. mechanizm sygnalizacyjny. Zgodnie z *Report to the nations* za 2020 r.<sup>11</sup> najwięcej nadużyć (43%) identyfikowanych jest dzięki sygnalistom.

Dodatkowo należy wspomnieć, że aż połowa zidentyfikowanych nieprawidłowości dotyczy podmiotów publicznych<sup>12</sup>, co wskazuje jak ważne jest uświadomienie beneficjentów w zakresie funkcjonalności tego mechanizmu.

Corocznie prowadzimy analizę w zakresie zgłoszeń dotyczących podejrzenia nieprawidłowości wpływających od sygnalistów poprzez dostępne kanały tj. na adres poczty elektronicznej [naduzycia.pois@mfi.pr.gov.pl](mailto:naduzycia.pois@mfi.pr.gov.pl) oraz poprzez formularz na stronie internetowej Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej.

W 2020 r. na mechanizm sygnalizacyjny wpłynęło 49 zgłoszeń, z czego 53% dotyczyło funduszy europejskich. W ramach tych zgłoszeń 25 zgłoszeń dotyczyło PO IiŚ 2014-2020. W 2020 roku jedno zgłoszenie dotyczące podejrzenia nieprawidłowości w ramach PO IiŚ 2014-2020 zostało potwierdzone, co skutkowało nałożeniem korekty. Łącznie od października 2015 r. na mechanizm sygnalizacyjny zostało przekazanych 219 zgłoszeń, z czego 72% dotyczyło funduszy europejskich. Zgłoszenia bezpośrednio dotyczące PO IiŚ 2014-2020 stanowiły 53,8% wszystkich zgłoszeń (118 zgłoszeń). Pozostałe zgłoszenia dotyczyły PO IiŚ 2007-2013 (20 zgłoszeń) oraz RPO czy też CEF. Dotychczas potwierdzono cztery zgłoszenia (łącznie z 2020 r - 5 zgłoszeń).

Wszystkie zgłoszenia dotyczące PO IiŚ podlegają wewnętrznej analizie i wyjaśnieniu zgodnie z procedurami IZ PO IiŚ. W przypadku zgłoszeń, które wpłynęły w trybie Kpa są one procedowane na zasadach wynikających z ustawy. Pozostałe zgłoszenia dotyczące PO IiŚ są wyjaśniane w konsultacji z instytucjami w systemie wdrażania Programu. W przypadku zgłoszeń dot. pracowników instytucji dane osoby zgłaszającej są anonimizowane. Zgłoszenia nie dotyczące PO IiŚ są przekazywane do właściwych instytucji np. innych Instytucji Zarządzających.

---

<sup>11</sup> *Report to the Nations 2020* został opracowany i opublikowany przez Stowarzyszenie Ekspertów ds. Przeciwdziałania Oszustwom, Nadużyciom Gospodarczym i Korupcji (ang. Association of Certified Fraud Examiners, ACFE) i dotyczył globalnego badania na temat oszustw i nadużyć pracowniczych. Wyniki całościowe dostępne są na stronie: <https://www.acfe.com/report-to-the-nations/2020/>

<sup>12</sup> Jw.

Rok do roku analizując działanie mechanizmu widzimy jego pozytywny wpływ, który polega przede wszystkim na znacznie dokładniejszym wskazywaniu problemów w projektach. Analiza zgłoszeń za 2020 r. wskazuje także, że aż **56%** wszystkich zgłoszeń na mechanizm sygnalizacyjny dotyczyło podejrzenia nieprawidłowości przy wyborze wykonawców umów w ramach projektu co może wskazywać, że przyszli oferenci są bardziej świadomi w zakresie potrzeby weryfikacji udzielanych zamówień publicznych i przestrzegania postanowień realizowanych umów.

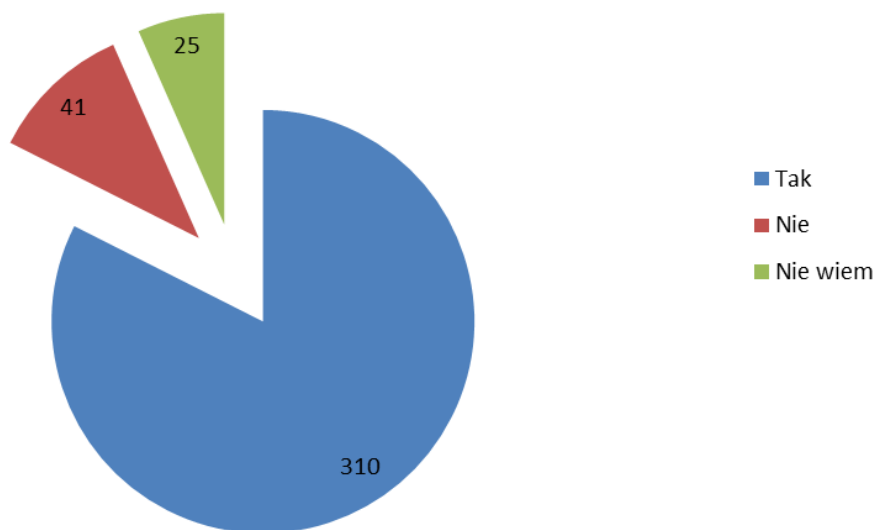
Trzeba też mieć świadomość, że zgodnie z przyjętą Dyrektywą PE i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii, każde państwo członkowskie będzie miało obowiązek wprowadzenia szeregu działań w celu ochrony sygnalistów.

Jak wskazują postanowienia dyrektywy wiele podmiotów (w tym część beneficjentów) będzie miało obowiązek podjęcia szeregu działań mających na celu zbudowanie kompleksowego systemu zgłaszania nieprawidłowości. Niezbędne będzie wdrożenie wewnętrznej procedury wraz z ustanowieniem bezpiecznego kanału zgłoszeń umożliwiającego dokonanie zgłoszenia ustnie lub pisemnie (np. dedykowany adres poczty elektronicznej, specjalny numer telefonu, aplikacja). System taki powinien być bezpieczny i zapewniać ochronę tożsamości sygnalistów uniemożliwiając dostęp do takich danych osobom niezaangażowanym w rozpatrywanie zgłoszeń. Osoby zajmujące się zgłoszeniami powinny być bezstronne i z należytą starannością rozpatrywać zgłoszenia (mogą być to osoby z wewnątrz jak i podmioty trzecie np. wyspecjalizowane podmioty, kancelarie prawne).

Zapytaliśmy ankietowanych o znajomość mechanizmu wprowadzonego w PO IiŚ – **348** beneficjentów (tj. około **90%**) znany jest adres dedykowany do zgłaszania nieprawidłowości naduzycia.POIS@mfipr.gov.pl oraz specjalny formularz na stronie internetowej Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej. Również pracownicy zaangażowani w realizację projektów są informowani o dedykowanym adresie (**333** odpowiedzi tj. około **87%**). Pokazuje to, że dedykowany adres jest rozpoznawalny, co jest podstawowym warunkiem jego skutecznego działania.

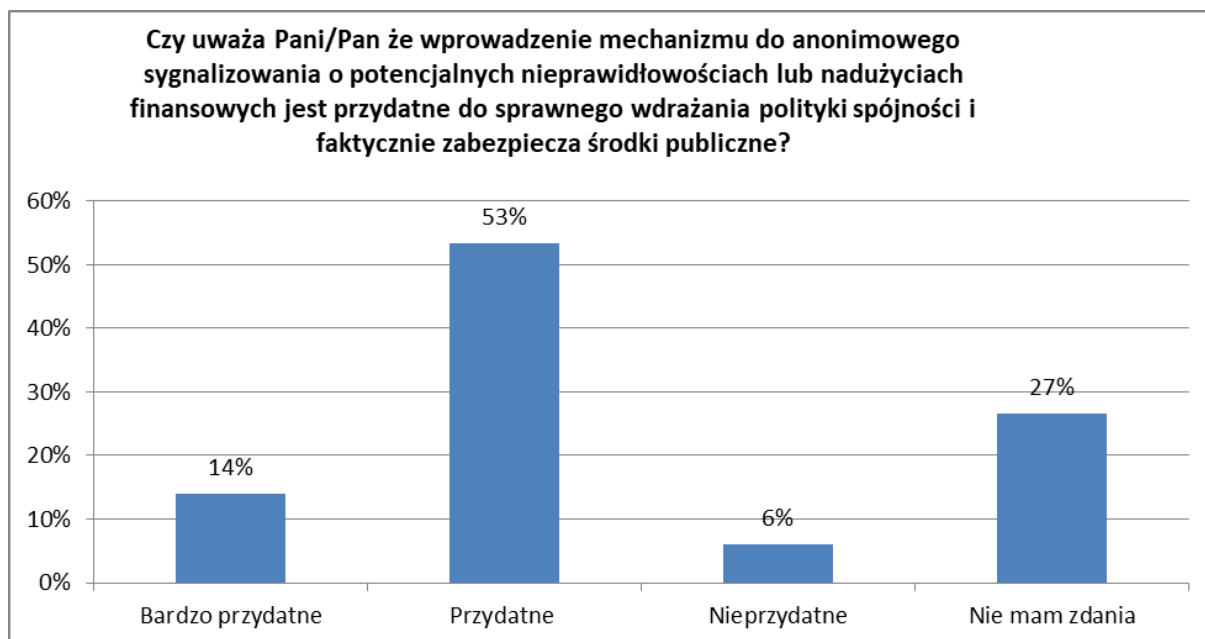
Beneficjenci na mocy postanowień umów o dofinansowanie (§ 4. ust. 19) są zobowiązani do upublicznienia co najmniej na swojej stronie internetowej informacji o funkcjonowaniu mechanizmu umożliwiającego sygnalizowanie o potencjalnych nieprawidłowościach lub nadużyciach finansowych, **310** czyli **82%** zadeklarowało, że realizuje ten obowiązek. Natomiast **41** odpowiedzi tj. **10%** ankietowanych nie realizuje tego obowiązku.

**Czy na stronie internetowej projektu wskazali Państwo informacje o funkcjonowaniu mechanizmu umożliwiającego sygnalizowanie o potencjalnych nieprawidłowościach lub nadużyciach finansowych?**

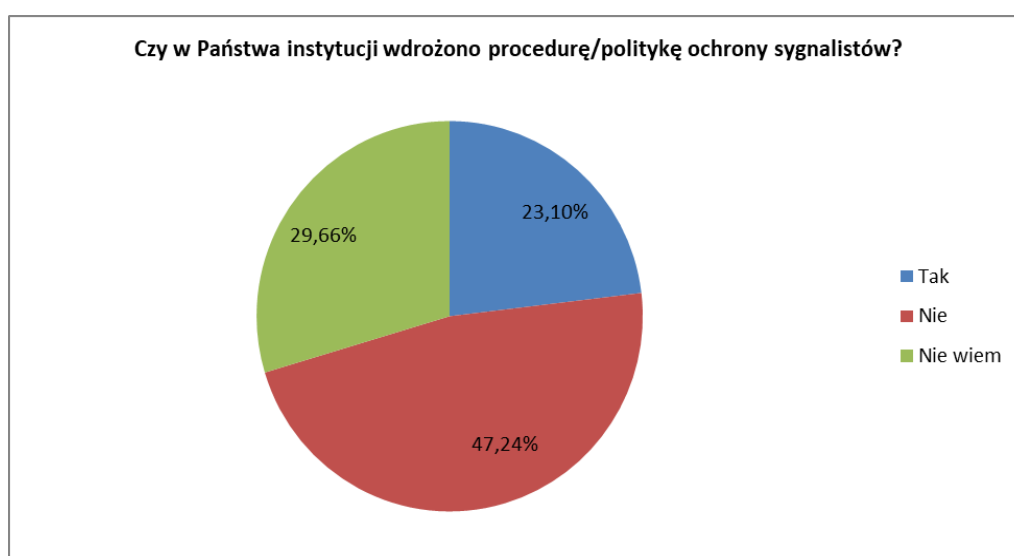


Większość beneficjentów oceniła, że mechanizm jest przydatnym narzędziem do sygnalizowania nieprawidłowości (67% badanych). Mechanizm za nieprzydatny został uznany przez 5% badanych beneficjentów. Należy także zauważyć, że na wskazane pytanie aż 27% respondentów ankiety wskazało, że „nie ma zdania”. W związku z powyższym można wnioskować, że nadal może brakować świadomości korzyści płynących z uruchomienia tego narzędzia. IZ PO IiŚ w ramach spotkań roboczych z instytucjami jak również przewidywanych szkoleń będzie wskazywała na pozytywne działania jakie zostały podjęte po wpłynięciu informacji od sygnalistów w ramach mechanizmu.

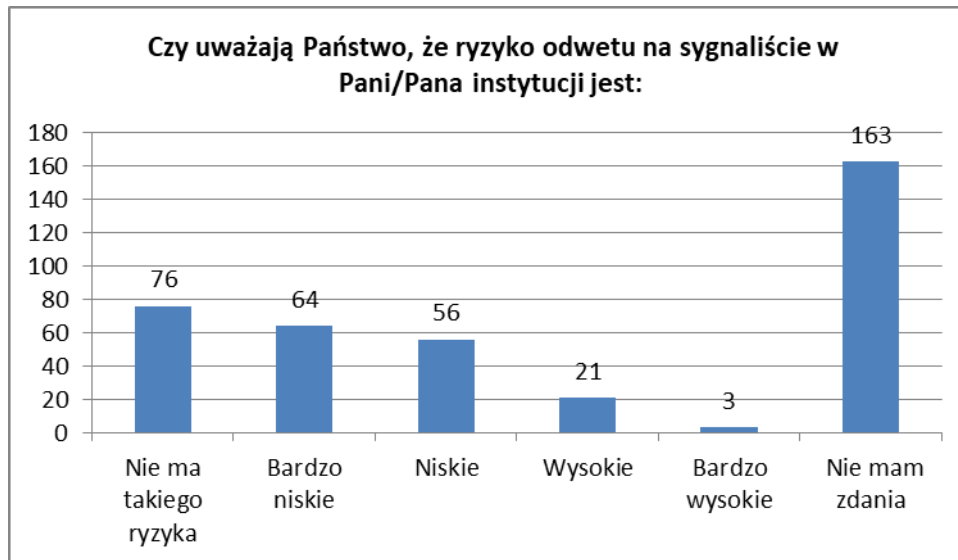




Niepokojąca jest odpowiedź na pytanie *Czy w Państwa instytucji wdrożono procedurę/politykę ochrony sygnalistów?* **180** ankietowanych (**47%**) odpowiedziało, że nie wprowadziło procedury lub polityki ochrony sygnalistów oraz w grupie badanych beneficjentów **113** (**30%**) wskazało, że „nie wie” o jego wprowadzeniu. Analiza w tym zakresie wskazuje na brak świadomości obowiązku jaki został nałożony na beneficjentów w umowach o dofinansowanie w zakresie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa. IZ PO IiŚ zamierza w tym zakresie podjąć działania informacyjne wśród beneficjentów poprzez Instytucje Pośredniczące i Wdrażające w celu zwiększenia świadomości w zakresie ochrony sygnalistów.



Na pytanie dotyczące ryzyka związanego z odwetem na sygnaliście w Pani/Pana instytucji, **196** ankietowanych (**51%**) wskazało, że „nie ma takiego ryzyka” i/lub jest ono „bardzo niskie” bądź „niskie”. **24** ankietowanych (**6%**) odpowiedziało jednak, że ryzyko odwetu jest „wysokie” lub „bardzo wysokie”. Wskazuje to na to, że istnieje grupa jednostek, gdzie zgłoszenie nadużycia może nieść za sobą negatywne konsekwencje dla sygnalisty. Niepokój budzi także duża pula odpowiedzi „nie mam zdania” (**163**, czyli **43%**), które również mogą wskazywać na ryzyko działań odwetowych wobec osób zgłaszających nieprawidłowości.



## 11. Ryzyka nadużyć w projektach UE według opinii beneficjentów.

Zarówno w Instytucji Zarządzającej jak i w Instytucjach Pośredniczących oraz Instytucjach Wdrażających wprowadzono jednolity system przeciwdziałania oraz zwalczania nadużyć finansowych oparty na zarządzaniu ryzykiem nadużyć finansowych. Wprowadzenia takiego podejścia oczekuje się również od beneficjentów PO IiŚ.

Stosownie do postanowień umów o dofinansowanie beneficjenci zostali zobowiązani do rzetelnego oszacowania ryzyka wystąpienia nadużyć finansowych w związku z realizacją projektu oraz opracowania skutecznych i proporcjonalnych środków przeciwdziałania wystąpieniu nadużyć finansowych. W praktyce oznacza to, że każdy z beneficjentów powinien dokonać oceny ryzyka nadużyć finansowych poprzez przeprowadzenie udokumentowanej analizy ryzyka nadużyć finansowych. Ryzyka zmieniają się w czasie i wymagają dodatkowych działań kontrolnych i nowych mechanizmów naprawczych, a także mogą pojawić się nowe ryzyka, dlatego ważny jest regularny przegląd dokumentu i aktywne podejście do zarządzania ryzykiem nadużyć. Analiza ryzyka pozwala na przyjrzenie się zagrożeniom, które są najbardziej alarmujące i wymagają natychmiastowego działania.

Zapytaliśmy się beneficjentów o ich punkt widzenia odnośnie możliwych zagrożeń dla projektów oraz branży, w której działają. Z zaproponowanych odpowiedzi na pytanie o najbardziej prawdopodobny rodzaj nadużycia, jaki może wystąpić przy realizacji projektu ankietowani udzielili następujących odpowiedzi – lista ułożona w kolejności od najczęściej wskazywanych (liczba ankietowanych / % ankietowanych):

1. Zmowa przetargowa pozioma (między wykonawcami/offerentami) – **199 / 52%**
2. Zastępowanie wyrobów budowlanych materiałami o niższych parametrach niż wynika z oferty/kontraktu – **167 / 44%**
3. Poświadczenie nieprawdy (np. w dokumentacji przetargowej lub co do wykonanych prac) – **147 / 38%**
4. Zawyżanie cen wyrobów budowlanych **80 / 21%**
5. Konflikt interesów – **71 / 18%**
6. Niedopełnienie obowiązków/przekroczenie uprawnień przez osoby pełniące funkcje kierownicze u wykonawców – **51 / 13%**
7. Deklarowanie nieprawdziwych kosztów pracy – **40 / 10%**
8. Uzgadnianie warunków realizacji niezgodnych z kontraktem (np. dotyczące wyrobów, terminów, zawyżanie kwalifikacji pracowników lub zakresu wykonywanych przez nich czynności itp.) – **37 / 9%**
9. Łapownictwo – **35 / 9%**
10. Zmowa przetargowa pionowa (między zamawiającym a wykonawcą) – **27 / 7%**
11. Nieuczciwe informowanie o cenach w trakcie przetargów – **27 / 7%**
12. Manipulowanie zestawieniami poniesionych wydatków, zamawianie zawyżonej ilości surowców i materiałów – **11 / 2%**
13. Płatna protekcja (oferowanie pomocy w załatwieniu sprawy w zamian za korzyść) – **8 / 2%**
14. Wykorzystywanie środków z dofinansowania w sposób niezgodny z umową o dofinansowanie – **8 / 2%**
15. Wyłudzenia zaliczki – **7 / 1%**
16. Wykorzystywanie projektu do celów innych niż określono w umowie o dofinansowanie – **5 / 1%**
17. Nieuzasadnione/nadmierne finansowanie kosztów pośrednich (zarządzania projektem)- **5 / 1%**
18. Fałszerstwo dokumentów na etapie aplikowania o środki pomocowe – **4 / 1%**
19. Wyłudzenie – **4 / 1%**
20. Pranie brudnych pieniędzy – **2 / 0,5%**

Najczęstsze wskazania ankietowanych pokrywają się ze statystykami stwierdzonych rodzajów nadużyć lub ich podejrzeń w postępowaniach prokuratorskich, sądowych, kontrolnych i wyjaśniających występujących przy wdrażaniu PO IiŚ.

Dodatkowo ankietowani zostali poproszeni o wymienienie wdrożonych w instytucjach, w których są zatrudnieni, mechanizmów prewencyjnych zapobiegających powstaniu nadużyć finansowych. W zakresie pięciu najczęściej wskazywanych przykładów nadużyć finansowych beneficjenci określili następujące mechanizmy kontrolne, które zostały wdrożone w ich instytucjach:

### **1. Zmowa przetargowa pozioma (między wykonawcami/offerentami)**

- analizy i rozeznania rynkowe,
- dokładna weryfikacja dokumentów i oświadczeń wykonawców,
- weryfikacja przy użyciu źródeł ogólnodostępnych czy oferenci są ze sobą powiązani - wnikliwe sprawdzanie dokumentów przesłanych w ofertach,
- sprawdzenie czy przedsiębiorstwa uczestniczące w przetargu, stają się następnie wykonawcami lub podwykonawcami zwycięskiego oferenta,
- weryfikacja podawanych danych przez wywiad u klientów wykonawcy oraz analizę rozstrzygniętych postępowań w których startował wykonawca,
- weryfikacja ofert przez min. 2 osoby, sprawdzanie mechanizmu dokonywania obliczeń przez oferentów, badanie związków gospodarczych i zależności przedstawicieli pomiędzy poszczególnymi oferentami,
- badanie rażąco niskiej ceny w postępowaniach przetargowych,
- regulamin zamówień publicznych,
- stosowanie przejrzystych zasad dotyczących ustanawiania kryteriów oceny ofert,
- szkolenia pracowników realizujących zamówienia publiczne,
- obsługa procesu przetargowego przez inspektora nadzoru,
- wyciąganie wniosków z przezwycięzonych problemów oraz zidentyfikowanych czynników ryzyka przy kolejnych zamówieniach,
- wsparcie kancelarii radców prawnych w zakresie zamówień publicznych,
- weryfikacja oferentów w UZP.

### **2. Zastępowanie wyrobów budowlanych materiałami o niższych parametrach niż wynika z oferty/kontraktu**

- kontrola dokumentów materiałów budowlanych,
- wymóg przedstawiania badań materiałowych, certyfikatów materiałowych,
- weryfikację stosowanych wyrobów budowlanych wg atestów produktu,

- stosowanie kontroli na etapie wniosków materiałowych, kilkupoziomowa weryfikacja wniosków materiałowych,
- nadzór w procesie inwestycyjnym przez inspektorów nadzoru,
- stały nadzór nad realizacją prac oraz weryfikacja używanych materiałów przed wbudowaniem,
- weryfikacja oferentów/podmiotów współpracujących w bazach danych, zwracanie uwagi na symptomy zmywy występujące w treści lub w formie ofert
- zlecenie badań jakości wyrobów budowlanych niezależnym podmiotom / laboratoriom,
- kontrola zgodności wbudowywanych materiałów z zatwierdzonymi,
- opracowywanie przez wykonawców Programów Zapewnienia Jakości,
- dwuetapowy sposób weryfikacji wniosków materiałowych wykonawcy i materiałów podlegających wbudowaniu, użyciu pod kątem zgodności z warunkami specyfikacji i opisu przedmiotu zamówienia,
- zapewnienie merytorycznej i wysokoetycznej kadry odpowiedzialnej za zarządzanie kontraktem ze strony zamawiającego,
- stosowanie długich terminów gwarancji na wykonane roboty, dostarczone urządzenia i maszyn.

### **3. Poświadczenie nieprawdy (np. w dokumentacji przetargowej lub co do wykonanych prac)**

- kilkustopniowy proces weryfikacji i zatwierdzania dokumentów,
- audyty oraz kontrole planowane lub doraźne,
- kontrola wewnętrzna.

### **4. Zawyżanie cen wyrobów budowlanych**

- monitoring biuletynu cen robót scalonych,
- analiza cen ofert, analizy i rozeznania rynkowe, porównywanie ofert z cenami historycznymi.

### **5. Konflikt interesów**

- zarządzenia i procedury wewnętrzne w zakresie konfliktu interesów,
- rotacja członków komisji przetargowych, oświadczenia członków komisji przetargowych,
- składanie oświadczeń o poufności i bezstronności/braku konfliktu interesów,
- rozdzielność funkcji,

- mechanizm ustawowy Pzp - zastosowanie sankcji wykluczenia z postępowania,
- weryfikacja przy użyciu źródeł ogólnodostępnych czy oferenci są ze sobą powiązani.

## 12. Oczekiwania beneficjentów w zakresie wsparcia w obszarze przeciwdziałania nadużyciom

Poprosiliśmy również Beneficjentów o wskazanie czy oczekiwaliby wsparcia ze strony instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie PO IiŚ (IZ/IP/IW) w obszarze przeciwdziałania nadużyciom. **225** ankietowanych (prawie **60%**) potwierdza takie oczekiwania. Z wyników badania wynika, że ankietowani oczekują wsparcia w różnych formach, takich jak:

- szkolenia **143 – 55%** ankietowanych,
- publikacji dedykowanych wytycznych **51 – 19%** ankietowanych,
- wymiana informacji **45 – 17%** ankietowanych, np. na dedykowanej platformie,
- udostępniania materiałów informacyjnych oraz wzorów dokumentów **43 – 16%** ankietowanych,
- możliwość konsultacji z pracownikami IZ/IP/IW **20 - 7%** ankietowanych.

Instytucje w systemie prowadzą działania mające na celu rozpowszechnianie tematyki przeciwdziałania nadużyciom finansowym. Aby pomóc beneficjentom zaangażowanym w wydatkowanie środków publicznych w rozpoznawaniu nadużyć finansowych oraz zwiększyć świadomość ryzyka wystąpienia nadużyć finansowych został opracowany wspomniany już *Poradnik w zakresie przeciwdziałania nadużyciom finansowym w szczególności w ramach projektów realizowanych z Programu Infrastruktura i Środowisko 2014 – 2020*<sup>13</sup>. Elementem Poradnika jest m.in. przykład narzędzia do samooceny ryzyka nadużyć finansowych. W ramach działań informacyjnych i szkoleniowych prowadzone były oraz są planowane warsztaty oraz seminaria dedykowane dla beneficjentów. Na stronie Programu pod adresem <https://www.pois.gov.pl/strony/przeciwdzialanie-naduzyciom/> stworzono dedykowaną zakładkę przeciwdziałania nadużyciom finansowym, na której można zapoznać się z szeregiem publikacji instytucji międzynarodowych, krajowych oraz organizacji pozarządowych. Jednym z działań uświadamiających przeciwdziałanie nadużyciom finansowym jest także przedmiotowy raport.

Działania wspierające instytucji w systemie PO IiŚ mają charakter informacyjny, a ich celem jest zapoznanie beneficjentów z wymogami jakie niesie realizacja projektu finansowanego ze środków Unii Europejskiej, jednakże nie zastępują one działań w zakresie kształtowania

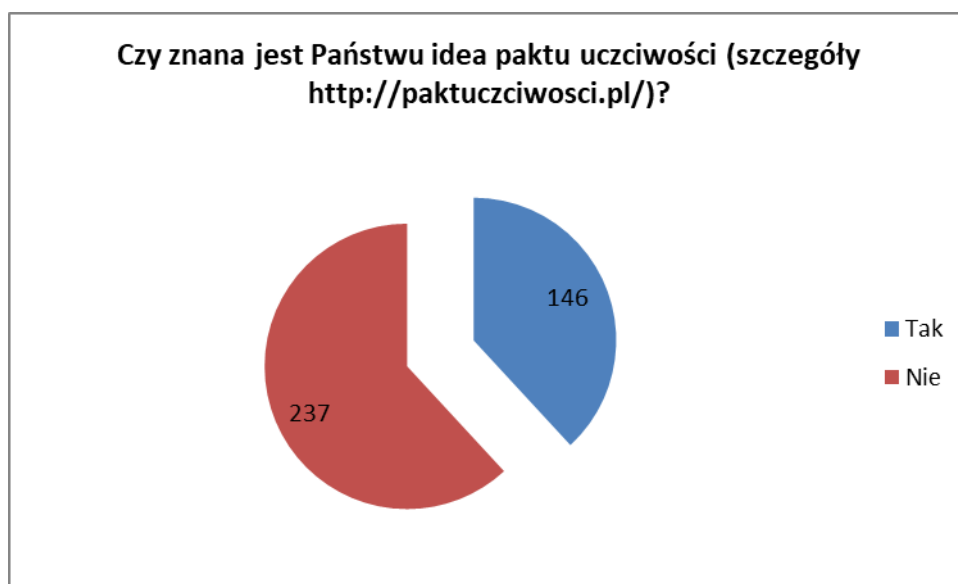
---

<sup>13</sup> Obecnie trwa proces aktualizacji poradnika, w ramach którego zostaną udostępnione beneficjentom przykładowe procedury w poszczególnych obszarach przeciwdziałania nadużyciom.

własnej polityki przeciwdziałania nadużyciom finansowym i budowania kultury organizacyjnej opartej na wartościach etycznych przez samych beneficjentów.

### 13. Pakt uczciwości

Informacje o realizacji paktu zamieściliśmy m.in. w *Poradniku*<sup>14</sup>. Dodatkowo informacje o tej idei były przekazywane na konferencji IZ w zakresie nieprawidłowości w 2019 r. Wskazaliśmy tam, że w sprawie paktów są organizowane przez Fundację im. Stefana Batorego dedykowane warsztaty oraz spotkania, a pełne informacje o przebiegu paktu można znaleźć na stronie <http://paktuczciwosci.pl/>. Pomimo tego, idea paktu uczciwości nie była większości ankietowanych beneficjentów jeszcze znana.



Powyższy wykres pokazuje, że 237 (tj. ponad 60%) ankietowanych nie zetknęła się z mechanizmem paktu uczciwości.

<sup>14</sup> Poradnik w zakresie przeciwdziałania nadużyciom finansowym w szczególności w ramach projektów realizowanych z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014 - 2020



Wśród badanych **124** respondentów (**32%** ankietowanych) wskazało, że byłoby zainteresowanych realizacją projektu lub kontraktu w formule paktu. W tym samym badaniu **146** beneficjentów (**38%** ankietowanych) zadeklarowało, że zna ideę paktów uczciwości, co może oznaczać to, że **85%** ankietowanych, którzy znają ideę paktów jest zainteresowanych ich wdrażaniem. Pomimo tego **226** respondentów (**59%** ankietowanych) nie ma zdania dotyczącego realizacji projektu w formule paktu uczciwości. **31** beneficjentów (**8%** ankietowanych) wskazało, że nie chce realizować paktów, co może wynikać z braku wystarczających informacji w tym zakresie. Oznacza to, że IZ oraz właściwe IP/IW powinny podjąć dalsze działania informujące o tej inicjatywie oraz uświadamiające beneficjentów w zakresie korzyści płynących z udziału w tej inicjatywie.

#### 14. Przeszkody w sprawnej realizacji projektów

Oprócz pytań dotyczących przeciwdziałania nadużyciom oraz percepcji ryzyka nadużyć postanowiliśmy zapytać o zdanie beneficjentów w odniesieniu do innych problemów (wskazanych w liście wielokrotnego wyboru) występujących przy realizacji projektów. Odnośnie pytania dotyczącego najistotniejszych barier, utrudniających sprawną i terminową realizację projektu/kontraktów zleczanych przez beneficjentów wykonawcom zewnętrznym wszyscy ankietowani wskazali na występujące problemy. W szczególności dotyczą one kwestii związanych z procedurą wyboru wykonawców/Pzp oraz trudnościami w sprawnym uzyskaniu pozwoleń/zezwoleń/uzgodnień ze strony organów państwa/innych podmiotów.

Ankietowani wskazali na występowanie 11 trudności, które ułożono malejąco w zakresie odpowiedzi tj. (liczba ankietowanych / % ankietowanych):

- procedury wyboru wykonawców/Pzp – **198 / 52%**



- sprawne uzyskanie pozwoleń/zezwoleń/uzgodnień ze strony organów państwa oraz innych podmiotów (np. gestorów sieci) – **192 / 50%**
- liczba dokumentów niezbędnych do uzyskania dofinansowania – **146 / 38%**
- trudności z wyborem wykonawcy, roszczenia wykonawców – **132 / 34%**
- problemy z zapewnieniem finansowania wkładu własnego – **124 / 32%**
- wymogi proceduralne w ramach POIiŚ – **94 / 25%**
- kwestie środowiskowe – **93 / 24%**
- długotrwały proces uzyskiwania refundacji wydatków – **85 / 22%**
- brak uproszczonych metod rozliczania wydatków – **72 / 19%**
- trudności z zapewnieniem kadry o odpowiednich kwalifikacjach do obsługi projektu – **71 / 18%**
- duża liczba kontroli – **30 / 7%**

Oprócz powyższych wskazań, beneficjenci zwrócili także uwagę na inne wyzwania występujące przy realizacji projektów, do których należą:

- nadmierne sformalizowanie kontroli i sprawozdawczości z realizacji projektów – **4 ankietowanych**
- długotrwały proces rozpatrywania wszelkich kwestii związanych z umowami o dofinansowanie i ich realizacją – **2 ankietowanych**
- stale rosnące koszty pracy, brak ludzi do pracy – **2 ankietowanych**
- pandemia COVID -19 – **2 ankietowanych**
- możliwość składania anonimowych doniesień, które niekoniecznie muszą być poparte dowodami może spowodować lawinę donosów niesprzyjających beneficjentom środowisk, a to w konsekwencji może zablokować projekt lub znacznie wydłużyć czas jego realizacji – **1 ankietowany**
- warunki pogodowe utrudniające terminowe realizowanie harmonogramów realizacji zadań – **1 ankietowany**
- nieprzewidziane problemy w terenie, np. związane ze specyfiką geologiczną obszaru budowy kanalizacji – **1 ankietowany**

Z obserwacji dużej liczby projektów realizowanych w ramach PO IiŚ w przeróżnych branżach wynika, że faktycznie dużym problemem jest wzrost kosztów pracy oraz zapewnienia właściwej kadry. Dotyczy on praktycznie wszystkich sektorów. Zauważamy, że problemem są także cykliczne wzrosty cen materiałów, jednak w tym obszarze zostały już wprowadzane przez ustawodawcę nowe mechanizmy dotyczące realnej waloryzacji cen materiałów w ramach nowego Prawa zamówień publicznych.

W odniesieniu do anonimowych zgłoszeń, które mogą blokować rozliczanie projektu, dokładamy wszelkich starań, żeby składane takie zgłoszenia nie blokowały realizacji projektu, jak również wszystkie IP/IW starają się minimalizować negatywny wpływ śledztw

na rozliczanie wydatków w projekcie. Podobne obawy, mieliśmy w momencie wdrażania mechanizmu sygnalizacyjnego. Kilkuletnia perspektywa pokazała jednak, że zgłoszenia dotyczą relatywnie małej liczby projektów, a ich weryfikacja odbywa się niezależnie<sup>15</sup>. Potwierdzają to doświadczenia instytucji w systemie, które mają obowiązek umieścić informacje o mechanizmie sygnalizacyjnym.

W zakresie konieczności organizowania przetargów na podstawie Pzp należy wskazać, że limity wartości zamówienia, od których zgodnie z zasadami PO LiŚ należy stosować ustawę zostały znacznie podniesione. Oznacza to, że bardzo dużo zamówień nie musi być prowadzonych w reżimie Pzp. Ponadto w 2019 roku uchwalono też nowe Pzp, które weszło w życie 1 stycznia 2021 r. Zapewnia ono bardziej przejrzyste i mniej uciążliwe procedury udzielania zamówień publicznych, co może istotnie przyczynić się do uproszczenia procesów udzielania zamówień jak i skrócenia czasu ich przeprowadzenia.

Dostrzeżliśmy także problemy w sprawnym i szybkim uzyskaniu niektórych pozwoleń/zezwoleń/uzgodnień, w tym w zakresie wydawania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Podjęliśmy decyzję o wsparciu organów nadzoru budowlanego tj. Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego oraz wojewódzkich inspektoratów nadzoru budowlanego (WINB) jak również Generalnego Konserwatora Zabytków i wojewódzkich konserwatorów zabytków ze środków pomocy technicznej PO LiŚ. Przewidujemy, że powyższe usprawni prace nadzoru budowlanego związane z realizacją inwestycji sektora transportu, środowiska i energetyki.

Podobne działania planowane są w zakresie wsparcia służb wojewodów wydających m.in. pozwolenia na budowę, jednak wsparcie w tym zakresie będzie mogło się rozpocząć w ramach perspektywy 2021-2027.

W naszej opinii liczba dokumentów potrzebna do uzyskania dofinansowania jest adekwatna do zakresu realizowanych projektów. Wynika m.in. z faktu, że dokumentacja konieczna do ubiegania się o dofinansowanie została dostosowana do specyfiki/typu beneficjentów i projektów. Dokumentacja ta jest niezbędna do oceny zdolności i prawidłowości realizacji projektu. Nieukończenie projektu w terminie może skutkować utratą alokacji przez państwo członkowskie. Należy też zauważyć, że wniosek o dofinansowanie i załączone do niego dokumenty stanowią podstawę realizacji projektu, w tym także w zakresie jego rozliczenia.

Korzystając również z doświadczeń z poprzednich perspektyw finansowych staramy się możliwie upraszać proces aplikowania o wsparcie oraz rozliczanie projektów.

---

<sup>15</sup> Zgłoszenia są weryfikowane przez instytucje i dopiero po spełnieniu określonych przesłanek podejmowana jest decyzja o ewentualnej kontroli czy wstrzymaniu płatności.

Odnosząc się do problemu realizacji projektów spowodowanego pandemią COVID-19, dostrzegamy również negatywny wpływ na ich realizację. W celu zminimalizowania negatywnych skutków pandemii wprowadzono szereg uproszczeń dla beneficjentów na ten czas. Przyjęta 3 kwietnia 2020 r. ustawa o szczególnych rozwiązaniach wspierających realizację programów operacyjnych w związku z wystąpieniem COVID-19 w 2020 r. (tak zwana „specustawa funduszowa”) wprowadziła regulacje, których celem była płynna realizacja i rozliczenie projektów dofinansowanych z funduszy europejskich w warunkach pandemii COVID-19, a także regulacje stanowiące odstępstwa i wyjątki od obowiązujących zasad realizacji projektów. Dotyczyły one m.in. wydłużenia wielu terminów oraz zawieszenia stosowania części wytycznych. Ponadto 23 grudnia 2020 r. weszła nowelizacja ww. ustawy, dzięki czemu nadzwyczajne rozwiązania we wdrażaniu funduszy europejskich będzie można stosować do końca 2023 r.

Podsumowując jesteśmy otwarci na głosy beneficjentów i podejmujemy starania żeby wychodzić naprzeciw ich oczekiwaniom i upraszczać system wdrażania Programu w obszarach, w których jest to możliwe. Przykładowo wprowadzając uproszczoną analizę ryzyka czy ograniczając obciążenia wynikające z kontroli.

Dodatkowo w celu rozwiązywania sygnalizowanych lub innych trudności w realizacji projektów zachęcamy Państwa do przedstawiania do instytucji w systemie swoich propozycji usprawnień, a także sygnalizowania utrudnień związanych z pozyskaniem środków europejskich oraz z realizacją projektów w m.in. PO IiŚ. Propozycje usprawnień można zgłaszać także Rzecznikowi Funduszy Europejskich.

W ankiecie chcieliśmy się też przyjrzeć możliwościom polepszenia współpracy pomiędzy uczestnikami rynku zamówień. W odpowiedzi na pytanie „*w jaki sposób instytucje w systemie PO IiŚ mogą wpływać na poprawę relacji między zamawiającym a wykonawcą?*” ankietowani wskazali następujące odpowiedzi:

## **1. ukierunkowane na usprawnienie wzajemnych relacji i komunikacji:**

### **a) dotyczące ulepszenia dostępu do informacji biernej**

- czytelność i jednoznaczność wytycznych publikowanych przez IP/IZ;
- utworzenie punktu doradczego-konsultacyjnego dla wykonawców,
- pomoc w obsłudze prawnej realizowanego przez Beneficjenta Projektu,
- szeroka baza ogólnodostępnych szkoleń dla wykonawców, umożliwiająca im bliższe poznanie zasad związanych z realizacją PO IiŚ,
- baza sprawdzonych uprzywilejowanych wykonawców/dostawców - sprawdzonych przez instytucję, którym można zlecić dostawy/usługi /roboty do kwoty przetargowej bez konieczności wyboru w ramach konkurencyjności,

- podkreślać znaczenie gospodarcze lokalne i krajowe inwestycji finansowanych ze środków UE,

#### **b) dotyczące ulepszenia dostępu do informacji czynnej**

- poprzez wymianę doświadczeń dot. sytuacji wystąpienia konfliktu interesów wśród beneficjentów i zastosowanych środków zaradczych,
- organizowanie szkoleń nie tylko dla beneficjentów ale również dla wykonawców, kampanie informacyjne,
- doradztwo dla zamawiającego,
- kontakt na etapie procedury przetargowej,
- ułatwiony kontakt z pracownikiem IZ, IP,
- szybki i rzeczowy kontakt z opiekunem projektu jak również reakcja ze strony IP na zgłaszane problemy przez Beneficjenta,;
- porady prawne w ramach mediacji, udział w procedurach odbioru, pomoc przy rozliczaniu projektu,

#### **c) pozostałe**

- realizowanie przetargów przez IZ/IP/IW,

## **2. ukierunkowane na rozwiązania legislacyjne i organizacyjne:**

#### **a) dotyczące kwestii legislacyjnych związanych z udzielaniem zamówień**

- stworzenie wzorów dokumentów np. umów, ofert, protokołów, które później żadna ze stron nie mogłaby podważyć,
- uproszczenie wymagań w stosunku do zamówień poniżej 30 tys. euro,
- możliwość przyspieszania uzyskiwania dokumentów z urzędów potrzebnych na różnych etapach realizacji projektu np. pozwolenia na budowę, zgłoszenia i inne dokumenty formalno-prawne,
- baza sprawdzonych uprzywilejowanych wykonawców/dostawców - sprawdzonych przez instytucję, którym można zlecić dostawy/usługi /roboty do kwoty przetargowej bez konieczności wyboru w ramach konkurencyjności,
- uproszczenie metody wyboru wykonawców dla zamówień nie objętych Pzp,

#### **b) dotyczące uproszczeń i skracania terminów na realizację procedur w instytucjach związanych z wdrażaniem PO IiŚ**

- zwiększenie liczby konkursów,
- uproszczenie procedur,
- obniżenie wymogów proceduralnych związanych z realizacją projektów POIiŚ np. zał. 3 do umowy o dofinansowanie,;
- skrócenie terminów na rozpatrywanie wniosków itp.,

- szybsze procedury weryfikacji wniosków o płatność, ułatwienie kontaktu z opiekunami finansowymi,
- skrócenie czasu certyfikowana wydatków/ płatność,
- opracowanie i wdrażanie wysokich standardów przejrzystości zamówień i rozliczania inwestycji,

**c) dotyczące zmniejszenia poziomu biurokracji oraz przejęcia odpowiedzialności przez IZ PO IiŚ /IP/IW za bezpośrednią realizację projektów**

- poprzez wdrożenie debiurokratyzacji procesu inwestycyjnego w zakresie zależnym od instytucji w systemie PO IiŚ,
- monitorowanie bezpośrednio wykonawcy (jako pośrednio otrzymującego środki UE) przez IP/IW/IZ/ w zakresie prawidłowości realizacji zamówienia;
- realizowanie przetargów przez IZ/IP/IW,

**3. ukierunkowane na uelastycznienie ograniczeń i wsparcia w realizacji projektów**

**a) dotyczące uelastycznienia możliwości wprowadzania zmian w projektach**

- wsparcie w sytuacji, gdzie potencjalny wykonawca wygrywając kontrakty zgodnie z Pzp, nie jest w stanie się z nich wywiązać w okresie kwalifikowalności,
- przychylność podczas występowania Beneficjenta o Aneksowanie Umowy o dofinansowanie w zakresie wydłużenia okresu kwalifikowalności wydatków. Często okres kwalifikowalności jest wydłużany z uwagi na opóźnienia w realizacji kontraktu;
- umożliwienie przedłużenia terminów realizacji zadań,
- elastyczność ze strony instytucji w PO IiŚ w zakresie odstępstw od zakresu prac, które wynikły niespodziewanie a nie dało się ich przewidzieć w toku racjonalnego toku prac projektowych,
- niezwłoczna decyzyjność w zakresie finansowania jak również akceptacji lub nie wprowadzanych zmian wynikłych na etapie wykonawstwa w trakcie realizacji projektu,
- szybkie opiniowanie zmiany rozwiązań względem zaplanowanych we wniosku o dofinansowanie,
- wydłużenie terminów od rozstrzygnięcia konkursu do rozpoczęcia budowy - wydłużenia czasu na wyłonienie wykonawcy.

Na podstawie ww. informacji można stwierdzić, że w opinii ankietowanych instytucje w systemie PO IiŚ mogą wpływać na poprawę relacji między zamawiającym a wykonawcą w różnorodny sposób, między innymi poprzez czynne i bierne działania informacyjne, wdrażanie rozwiązań organizacyjnych i legislacyjnych w tym dotyczących uproszczeń i skracania terminów na realizację procedur w instytucjach związanych z wdrażaniem PO IiŚ. Część propozycji polegała na odpowiedzi na dużym poziomie ogólności o konieczności ograniczenia biurokracji.

Ankietowani wskazują ponadto na niedostateczny dostęp do informacji zarówno biernej jak i czynnej dotyczącej realizacji projektów w PO IiŚ. W opinii ankietowanych brak dostępu do odpowiedniej informacji istnieje zarówno w odniesieniu do beneficjentów, jak i wykonawców.

W odniesieniu do propozycji dotyczącej informacji ankietowani wskazywali na duży poziom skomplikowania wytycznych PO IiŚ. Warto wspomnieć, że z praktyki wynika, że odbiorcy dokumentów oczekują uproszczonych wytycznych, a z drugiej strony oczekują również, aby każdy przypadek (często nieprzewidywalny), który ma miejsce we wdrażaniu projektów był uregulowany już w takich wytycznych. Problemem jest więc znalezienie odpowiedniej równowagi pomiędzy różnymi oczekiwaniami w tym zakresie, do czego IZ będzie starała się dążyć.

W odniesieniu do propozycji uproszczeń i skracania terminów na realizację procedur w instytucjach związanych z wdrażaniem PO IiŚ z ankiet wynika, że pomimo wdrażanych przez instytucje uproszczeń w stosunku do perspektywy 2007-2013, jak i szeregu uproszczeń wdrażanych przez instytucje w trakcie trwania perspektywy 2020 r. nie spełniają one nadal oczekiwań osób wdrażających projekty po stronie beneficjentów.

Rozumiejąc oczekiwania dotyczące skrócenia terminu rozpatrywania wniosków o dofinansowanie i wniosków o płatność, musimy zaznaczyć, że procedury te wymagają dokonania odpowiednich weryfikacji w celu zapewnienia ochrony interesów budżetu państwa i Unii Europejskiej. Nie bez znaczenia jest jakość i poprawność przygotowanych wniosków o płatność, a także szybkość i jakość odpowiedzi beneficjentów w odniesieniu do kwestii przedstawianych przez instytucje w trakcie oceny.

Należy zaznaczyć, że zarówno termin na weryfikację złożonego wniosku o płatność, jak i czas na wypłatę środków dla beneficjenta został uregulowany w postanowieniach umowy o dofinansowanie. Instytucje weryfikujące wnioski o płatność starają się to robić możliwie najszybciej. Niemniej w przypadku wniosków o płatność dot. złożonych projektów, zawierających dużą ilość załączanych dokumentów, czy zawierających dużą ilość błędów popełnianych przez beneficjentów, nie jest to możliwe.

Zachęcamy IP/IW do ograniczenia sytuacji, w których konieczne jest odsyłanie wniosków o płatność do poprawy beneficjentom, np. poprzez wyłączenie z wniosków wydatków wątpliwych, co znacznie wpływa na przyspieszenie czasu weryfikacji wniosków o płatność oraz wypłaty środków dla beneficjenta. Sporym uproszczeniem w perspektywie 2014-2020 jest wnioskowanie poprzez system SL2014, który minimalizuje ilość popełnianych błędów formalnych. Co do wypłaty środków dla beneficjentów – jest ona uzależniona od dostępności środków w budżecie poszczególnych dysponentów oraz terminów sesji BGK podczas których

realizowane są zlecenia płatności. Istnieje również możliwość wnioskowania o zaliczki (przy odpowiednich postanowieniach umowy o dofinansowanie).

W ankietach wskazywano również na zbyt małą ilość konkursów. Może to wynikać z dużej liczby realizowanych w Programie działań oraz ograniczonych środków. Program realizuje duże strategiczne i wieloletnie inwestycje wybierane w dużej mierze w trybie pozakonkursowym, co również ogranicza pulę dostępnych środków na konkursy oraz ich ilość.

W zakresie systemu wdrażania PO IiŚ stopień skomplikowania procedur uzasadniony jest koniecznością zapewnienia wysokich standardów przejrzystości zamówień i rozliczania inwestycji. Z drugiej strony z ankiet beneficjentów wynika, że procedury z tym związane są zbyt dużym obciążeniem dla beneficjentów, a całość odpowiedzialności za zapewnienie tych standardów powinna spoczywać na instytucjach w systemie. Dlatego wyzwaniem wciąż pozostaje wypracowanie odpowiedniego kompromisu, który zapewniłby ochronę interesów wszystkich stron.

Ponadto, ankietowani proponowali stworzenie bazy uprzywilejowanych wykonawców, którzy mogliby wykonywać roboty/usługi bez przetargu, co na chwilę obecną wydaje się propozycją kontrowersyjną w stosunku do wymogów unijnych dyrektyw zamówieniowych czy Prawa zamówień publicznych. Mogłoby być to odczytywane jako zaburzanie konkurencji na rynku. Stoi to również w sprzeczności z zasadami konkurencji i równego traktowania wykonawców. Lista taka mogłaby wykluczać z rynku zamówień publicznych wykonawców, którzy się na niej nie znajdują, a są w stanie zrealizować zamówienia i zaproponować konkurencyjne warunki i cenę. Administratorzy takiej listy narażeni byłiby na podejrzenia i zarzuty ze strony wykonawców którzy na takiej liście by się nie znaleźli.

W odniesieniu do zmian legislacyjnych w zamówieniach publicznych z przeprowadzonej ankiety wynika, że beneficjenci również wskazują na nieodpowiednie ich zdaniem regulacje dotyczące udzielania zamówień, do których nie ma obowiązku stosowania przepisów Pzp, w tym niedopasowane do potrzeb wzory dokumentów, które należy stosować przy udzielaniu zamówień. Chcielibyśmy w tym miejscu wskazać, że wprowadzenie horyzontalnych wzorów dokumentów nie jest możliwe, z uwagi na różnorodność stosowanych przez beneficjentów procedur, jak i różny charakter oraz wartość zamówień udzielanych poza reżimem ustawy Pzp. Dodatkowo musimy zaznaczyć, że ze względu na powyższe argumenty (czyli różnorodność stosowanych przez beneficjentów procedur, różny charakter i wartość zamówień), bezpośrednie realizowanie procedur zawierania umów w projektach beneficjentów czy też monitorowanie bezpośrednio wykonawcy w zakresie prawidłowości realizacji zamówienia przez IZ/IP/IW nie jest zasadne. Wręcz jest to niemożliwe z przyczyn obiektywnych (brak dostatecznej ilości pracowników do realizacji projektów beneficjentów) oraz prawnych (system wdrażania programów i wszelkie akty prawne w tym zakresie nie

przewidują bezpośredniej realizacji projektów beneficjentów przez IZ/IP/IW. W takiej sytuacji wystąpiłby także konflikt interesu – ta sama instytucja przeprowadzałaby przetarg, kontrolowała oraz poświadczala te same wydatki we wniosku o płatność).

Ponadto ankietowani wskazywali wielokrotnie na potrzebę uelastycznienia wprowadzania zmian w projektach, w tym na konieczność zapewnienia przychylności instytucji i szybką ocenę, na korzyść beneficjenta, uzasadnienia zmian i wydłużania harmonogramów realizacji projektów. W odpowiedzi na postulaty ankietowanych chcielibyśmy wyjaśnić, że zmiany w projektach wynikają z różnych przyczyn. Każdy przypadek modyfikacji (zmiany) projektu jest rozpatrywany indywidualnie z uwzględnieniem obowiązujących przepisów. Dlatego nie jest możliwe systemowo akceptowanie zmian zgłaszanych przez beneficjentów.

W ostatnim pytaniu ankietowani mogli wypowiedzieć się odnośnie instrumentów, będących w posiadaniu IZ/IP/IW, które mogłyby wg beneficjentów-zamawiających pomóc w osiągnięciu poprawy relacji między nimi a wykonawcą.

Odpowiedzi były następujące:

## **1. ukierunkowane na działania informacyjne**

### **a) dotyczące ulepszenia dostępu do informacji biernej**

- przejrzyste wytyczne, uproszczone procedury,
- wzory dokumentów,
- elektroniczna platforma komunikacyjna,

### **b) dotyczące ulepszenia dostępu do informacji czynnej**

- bezpośrednie kontakty z pracownikami IZ/IP/IW,
- wymiana dobrych praktyk, wymiana informacji o najczęściej popełnianych błędach i problemach, aktualizacja wytycznych itp.
- doradztwo,
- specjalny/dedykowany nr telefonu na który będzie można zgłaszać problem,
- szkolenia,
- zdecydowana promocja dobrze realizowanych Projektów w mediach (prasa, radio, telewizja) zbudują autorytet IZ , Beneficjentów i dobrych wykonawców,

## **2. ukierunkowane na uelastycznienie ograniczeń i wsparcia w realizacji projektów**

### **a) dotyczące obiegu dokumentów**

- instrumenty online pomocne do szybkiego przepływu dokumentów,

### **b) dotyczące działań bezpośrednich instytucji**

- kontrola,
- ogłaszanie postępowań przetargowych na stronie IZ/IP/IW,



**c) dotyczące uproszczeń i skrócenia terminów**

- uproszczenie metody rozliczeń finansowych wydatków i szybka refundacja poniesionych wydatków,

**d) dotyczące uelastycznienia wprowadzania zmian w projektach oraz zniesienia kontroli u beneficjentów**

- elastyczne podejście do terminów przejściowych np. terminu rozpoczęcia prac,
- skrócenie procedury uzyskiwania zgód na zmiany w realizacji projektu,

**e) dotyczące zniesienia kontroli u beneficjentów**

- dokonywanie kontroli u wykonawcy a nie u zamawiającego.

W ww. zakresie można wywnioskować, że w głównej mierze odpowiedzi ankietowanych odnośnie instrumentów, będących w posiadaniu IZ/IP/IW, które mogłyby pomóc w osiągnięciu poprawy relacji między nimi a wykonawcą, pokrywają się z odpowiedziami dotyczącymi możliwych sposobów poprawy relacji między zamawiającym a wykonawcą przez instytucje w systemie PO IiŚ. Wynika to w części z podobnego charakteru pytania w ankiecie.

Z uzyskanych odpowiedzi wynika, że problemy wynikają w głównym stopniu z różnic w oczekiwaniach pomiędzy beneficjentem, wykonawcą i instytucjami w systemie.

Dostosowanie do reżimu funduszowego może przekładać się na problemy w komunikacji pomiędzy zamawiającym a wykonawcą. Tu należy mieć na uwadze, że w przypadku kiedy finansowanie inwestycji odbywa się z udziałem źródeł zewnętrznych, finansujący ma prawo oczekiwać, że środki będą wydatkowane w zgodzie z prawem i procedurami.

W ankiecie wskazano także postulat odstąpienia od przeprowadzania kontroli u beneficjentów na rzecz kontroli u wykonawców. W tym zakresie odstąpienie od wykonywania kontroli u beneficjentów z przyczyn formalnoprawnych jest niemożliwe do wdrożenia. Zapewnienie skutecznego mechanizmu zarządzania i kontroli jest obowiązkiem Instytucji Zarządzającej PO IiŚ, wynikającym bezpośrednio z rozporządzenia ogólnego i z ustawy wdrożeniowej. Kontrole te wymagane są przez Komisję Europejską. Ponadto beneficjent jest stroną umowy o dofinansowanie, a nie wykonawca. W związku z powyższym instytucje w systemie nie będą uprawnione do wykonywania kontroli u wykonawcy, gdyż nie wiąże ich w tym zakresie bezpośrednio żaden stosunek prawny. Niezależne analizy wskazują na brak kontroli jako powód występowania blisko 1/3 nadużyć<sup>16</sup>. Mając to na uwadze odstąpienie od kontroli naraziłoby na większe straty, gdyż kontrola ma działanie prewencyjne, a prewencja jest w

---

<sup>16</sup> Report to the Nations 2020 – 11. edycja raportu ACFE

rachunku globalnym tańsza niż działania naprawcze związane z wystąpieniem nadużycia. Ze swojej strony staramy się ograniczać obciążenia kontrolne, tak by badać zakres optymalny dla zachowania równowagi pomiędzy obciążeniem kontrolowanego a racjonalnym zapewnieniem przestrzegania przepisów unijnych i krajowych. Kontrole prowadzone są w sposób proporcjonalny, tj. w oparciu o analizę ryzyka.

Ponadto prowadzenie odpowiedniej liczby kontroli przyczynia się do efektywniejszego wykorzystania środków UE. Pozwala też minimalizować sytuacje, w której wykrycie nieprawidłowości następuje długo po wypłacie środków. Takie sytuacje powodują, że beneficjent musi zwrócić środki wraz odsetkami, które również mogą urosnąć do znacznych rozmiarów. W przypadku wykrycia nieprawidłowości na wcześniejszym etapie istnieje zdecydowanie więcej możliwości eliminacji skutków wystąpienia nieprawidłowości (np. przedstawienie do refundacji kosztów wynikających z innych umów realizowanych w ramach projektu). Dlatego naszym zdaniem kontrole nie mogą zostać ograniczone. Poza tym stanowią one obowiązkowy element systemu zarządzania i kontroli, a także gwarantują, że do KE są deklarowane tylko prawidłowe wydatki. Przekłada się to na znaczące zmniejszenie ryzyka wstrzymania płatności przez KE oraz wystąpienia korekt finansowych netto. System kontroli w PO IiŚ jest skoncentrowany na jak najwcześniejszej identyfikacji nieprawidłowości, dzięki czemu ok. 92% wartości wszystkich nieprawidłowości zostało wykrytych przed rozliczeniem wydatków we wniosku o płatność. Innymi słowy wśród zidentyfikowanych nieprawidłowości tylko ok. 8% zostało wykrytych po rozliczeniu wydatków beneficjentem. Świadczy to o skutecznym działaniu systemu kontroli i zapobiega zarówno konieczności nakładania korekt netto na beneficjenta, jak również obciążeniu budżetu Państwa i UE nieuzasadnionymi wydatkami. System zapewnia, że nieprawidłowości wykrywane są na wczesnym etapie, jednak nie zmienia to faktu, że samych nieprawidłowości jest stosunkowo dużo - średnio 2/3 projektów jest dotkniętych jedną nieprawidłowością - dlatego dalej musimy podejmować działania kontrolne i uświadamiające. Zależy to także od beneficjentów, którzy powinni zapewnić sprawne systemy kontroli oraz odpowiednie szkolenia dla swojej kadry.

Odnosząc się do szczegółowego pomysłu wprowadzenia dedykowanego numeru telefonu, na który beneficjenci będą zgłaszać swoje problemy, chcemy wskazać, że z doświadczeń zdobytych w perspektywie finansowej 2004-2006 wynika, że takie rozwiązanie jest wielce nieefektywne. Bowiern zgłaszane przez beneficjentów problemy są w większości złożone i nie mogą zostać rozwiązane choć w minimalnym stopniu w drodze zgłoszenia telefonicznego. Jedyne droga oficjalna umożliwia zebranie informacji koniecznych dla dogłębnego przeanalizowania problemu przez IW/IP/IZ i sformułowanie beneficjentowi odpowiedniej propozycji rozwiązania. Zwracamy w tym miejscu jednakże uwagę, na możliwość zgłaszania problemów o charakterze systemowym Rzecznikowi Funduszy Europejskich oraz możliwość bieżącego kontaktu z koordynatorem/opiekunem projektu we właściwej instytucji.

## IV. Podsumowanie

Na zakończenie jeszcze raz serdecznie dziękujemy wszystkim Państwu, którzy zdecydowali się poświęcić swój czas na wypełnienie ankiety i jej odesłanie. Cieszy nas znaczna liczba otrzymanych ankiet i ich wartość merytoryczna. Oba te elementy potwierdzają zarówno Państwa zainteresowanie środkami zwalczania nadużyć w projektach infrastrukturalnych Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2014-2020, jak również zrozumienie dla konieczności ich stosowania. Dziękujemy także za Państwa komentarze, uwagi, spostrzeżenia, propozycje rozwiązań usprawniających system oraz wskazane słabości w obszarach przedmiotowego zagadnienia, które wymagają zdaniem Państwa zmian i poprawy. Świadomość istotności zwalczania nadużyć, którą podzielacie Państwo z nami, pomimo, że związana z dodatkowym, m.in. czasowym obciążeniem beneficjentów, utwierdza nas w przekonaniu, że przyjęty kierunek zmian jest właściwy i niezbędny do skutecznej i efektywnej realizacji projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej.

Niniejszy raport nie będzie jedynym efektem badania. Otrzymane od Państwa odpowiedzi będą stanowić podstawę wdrażania rozwiązań przyjaznych beneficjentom i usprawniających wdrażanie projektów oraz przyczyniających się do ograniczenia nadużyć mogących powstać w trakcie realizacji czy rozliczania projektów finansowanych ze środków UE. Państwa sugestie i propozycje wykorzystamy do usprawnienia dotychczas funkcjonującego systemu w zakresie przeciwdziałania nadużyciom i wdrożenia ich w kolejnej perspektywie finansowej, tj. na lata 2021-2027. Nowe usprawnienia w tym obszarze zapowiada także Komisja Europejska, a my jako Instytucja Zarządzająca będziemy propozycje tych usprawnień analizować, modyfikować i dostosowywać do krajowego otoczenia prawnego, starając się tam gdzie to możliwe uwzględnić poznane podczas badania Państwa preferencje.

**Instytucja Zarządzająca** dołoży wszelkich starań, aby proponowane rozwiązania, procedury w zakresie nieprawidłowości przybliżyć Państwu jak najlepiej, aby ich wdrożenie było proste i skuteczne.

Badanie wykazało też obszary wymagające poprawy ze strony instytucji w systemie np. wykazano potrzebę organizacji większej ilości szkoleń w tematyce zwalczania nadużyć.

Uzyskane odpowiedzi wskazują ponadto na potrzebę zwiększenia wśród beneficjentów świadomości korzyści płynących z wprowadzenia procedury szacowania ryzyka wystąpienia nadużycia finansowego.

Wychodząc naprzeciw planujemy jako IZ zorganizować dla zainteresowanych beneficjentów szkolenia w zakresie zwalczania nieprawidłowości i przeciwdziałania nadużyciom. Aktualnie prowadzone są również w IZ prace nad kolejną edycją *Poradnika*, w której postaramy się sprostać oczekiwaniom jego rozbudowy, co najmniej o najczęściej wskazywane przez beneficjentów zagadnienia. W nowej edycji udostępniemy Państwu przykładowe procedury, które będą mogły być wykorzystane przy realizacji projektów.

Planujemy też rozwinąć instrumenty mogące wpłynąć na polepszenie współpracy beneficjentów i wykonawców – takie jak np. paktów uczciwości szczegółowo opisane w rozdziale II.2. IZ pracuje nad wdrożeniem paktów niezależnie od działań podejmowanych przez KE. Efekty tej pracy pojawią się już wkrótce m.in. w formie odpowiednich postanowień w umowach o dofinansowanie

Oznacza to, że IZ oraz właściwe IP/IW powinny intensyfikować działania informujące o tej inicjatywie oraz uświadamiające beneficjentów w zakresie korzyści płynących z potencjalnego udziału w pakcie uczciwości.

Jako IZ zwracamy też uwagę na proces legislacyjny mający na celu wprowadzenie Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia praw Unii. Zgodnie z przyjętą dyrektywą każde państwo członkowskie będzie miało obowiązek wprowadzenia szeregu działań w celu ochrony sygnalistów.

W związku z powyższym IZ PO IiŚ zamierza podjąć działania informacyjne wśród beneficjentów poprzez Instytucje Pośredniczące i Wdrażające w celu zwiększenia świadomości w tym zakresie.

Poniżej przedstawiliśmy Państwu jeszcze raz najważniejsze kwestie dotyczące instytucji oraz beneficjentów, wymagane postanowieniami porozumień i umów o dofinansowanie.

**Instytucje w systemie** są zobowiązane do wprowadzenia skutecznych i proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych uwzględniających stwierdzone rodzaje ryzyka. Ponadto, są zobowiązane do utrzymania wysokich standardów prawnych, etycznych i moralnych oraz przestrzegania zasad prawości, obiektywności, odpowiedzialności i uczciwości. Instytucje w systemie powinny być postrzegane jako instytucje przeciwne wszelkim przejawom nadużyć finansowych i korupcji w prowadzonej działalności.

Odpowiednie rozwiązania zapobiegawcze zostały wprowadzone również do stosowania przez beneficjentów Programu. **Beneficjenci** zgodnie z postanowieniami umowy są zobowiązani do m.in.:

- przekazywania informacji w zakresie wystąpienia wszelkich nieprawidłowości oraz prowadzonych postępowań przez organy ścigania lub UOKiK,
- rzetelnego oszacowania ryzyka wystąpienia nadużyć finansowych w związku z realizacją projektu,
- opracowania skutecznych i proporcjonalnych środków przeciwdziałania wystąpieniu nadużyć finansowych,
- wprowadzenia i stosowania w trakcie realizacji projektu (jak i okresie trwałości) odpowiednich działań zapobiegających konfliktowi interesów,

- poinformowania o funkcjonowaniu mechanizmu sygnalizacyjnego (opisanego wcześniej) oraz zaniechania podejmowania działań odwetowych wobec osób, które skorzystały z mechanizmu,
- stosowania wysokich standardów uczciwości i etycznego postępowania we wszystkich procesach związanych z realizacją Projektu.

W celu zwiększenia świadomości wagi zapobiegania nadużyciom, zalecamy zapoznanie się z *Zaleceniami w zakresie przeciwdziałania i korygowania nieprawidłowości w tym nadużyć finansowych w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014 – 2020*<sup>17</sup>.

Następnym ważnym dokumentem w zakresie przeciwdziałania nadużyciom jest wydany przez nas na początku 2019 roku *Poradnik w zakresie przeciwdziałania nadużyciom finansowym w szczególności w ramach projektów realizowanych z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014 – 2020*.<sup>18</sup>

Zachęcamy również wszystkich Państwa do zapoznania się z pełną informacją na temat paktu uczciwości na stronie <http://paktuczciwosci.pl/>

Mamy nadzieję, że powyższe działania przyczynią się do wzrostu kultury uczciwości i etycznego postępowania co przez minimalizację nieprawidłowości przełoży się na sprawne i skuteczne wykorzystanie środków unijnych w perspektywie 2021-2027.

*Raport z badania ankietowego został opracowany przez pracowników Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej w składzie: Marcin Szymański, Jacek Horodko, Agnieszka Popłonkowska, Albert Walasek, Tomasz Wolpe, Michał Zalewski.*

---

<sup>17</sup> <https://www.pois.gov.pl/strony/o-programie/dokumenty/zalecenia-w-zakresie-przeciwdzialania-i-korygowania-nieprawidlowosciw-tym-naduzyc-finansowych-w-ramach-programu-operacyjnego-infrastruktura-i-srodowisko-2014-2020/>

<sup>18</sup> <https://www.pois.gov.pl/strony/o-programie/dokumenty/poradnik-w-zakresie-przeciwdzialania-naduzyciom-finansowym-w-szczegolnosc-i-w-ramach-projektow-realizowanych-z-programu-operacyjnego-infrastruktura-i-srodowisko-2014-2020/>

### Publikacje UE:

- Nota informacyjna COCOF dotycząca przesłanek nadużyć finansowych dla EFRR, EFS i FS, Wytyczne Komisji Europejskiej dla państw członkowskich i instytucji wdrażających programy pn. „Ocena ryzyka nadużyć finansowych oraz skuteczne i proporcjonalne środki zwalczania nadużyć finansowych” ([https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance\\_fraud\\_risk\\_assessment\\_pl.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_fraud_risk_assessment_pl.pdf))
- Nota informacyjna COCOF dotycząca przesłanek nadużyć finansowych dla EFRR, EFS i FS ([https://ec.europa.eu/regional\\_policy/pl/information/publications/cocof-guidance-documents/2009/information-note-on-fraud-indicators-for-erdf-esf-and-cf#content](https://ec.europa.eu/regional_policy/pl/information/publications/cocof-guidance-documents/2009/information-note-on-fraud-indicators-for-erdf-esf-and-cf#content))
- Poradnik dla kierowników opracowany przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) (<https://ec.europa.eu/sfc/sites/sfc2014/files/sfc-files/guide-conflict-of-interests-PL.pdf>)
- „Wykrywanie przerobionych dokumentów w dziedzinie działań strukturalnych” – poradnik opracowany przez grupę ekspertów z państw członkowskich koordynowaną OLAF (<https://ec.europa.eu/sfc/sites/sfc2014/files/sfc-files/guide-forged-documents-PL.pdf>)
- „Nadużycia finansowe w zamówieniach publicznych. Wybrane sygnały ostrzegawcze i najlepsze praktyki” poradnik opracowany przez grupę ekspertów z państw członkowskich koordynowaną OLAF ([https://www.cupt.gov.pl/attachments/article/1372/Naduzycia\\_finansowe\\_w\\_zamowieniach\\_publicznych.pdf](https://www.cupt.gov.pl/attachments/article/1372/Naduzycia_finansowe_w_zamowieniach_publicznych.pdf))
- „Identyfikowanie przypadków konfliktu interesów w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych w ramach działań strukturalnych. Praktyczny przewodnik dla kierowników” – poradnik opracowany przez grupę ekspertów z państw członkowskich koordynowaną OLAF (<https://ec.europa.eu/sfc/sites/sfc2014/files/sfc-files/guide-conflict-of-interests-PL.pdf>)
- Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 06/2019 (<https://www.eca.europa.eu/pl/Pages/DocItem.aspx?did=49940>)
- Roczne sprawozdania KE dla PE i Rady dotyczące ochrony interesów finansowych UE – tzw. sprawozdania „PIF” ([https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/communities-reports\\_pl](https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/communities-reports_pl))

### Dokumenty krajowe:

- Wytyczne programowe dotyczące nieprawidłowości nadużyć finansowych w ramach EFRR i EFS na lata 2014-2020 (<https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o->

[funduszach/dokumenty/wytyczne-w-zakresie-sposobu-korygowania-i-odzyskiwania-nieprawidlowych-wydatkow-oraz-raportowania-nieprawidlowosci-w-ramach-programow-operacyjnych-polityki-spojnosci-na-lata-2014-2020/\)](#)

- Zalecenia w zakresie przeciwdziałania i korygowania nieprawidłowości, w tym nadużyć finansowych, w ramach Programu Infrastruktura i Środowisko 2014 – 2020 (<https://www.pois.gov.pl/strony/o-programie/dokumenty/zalecenia-w-zakresie-przeciwdzialania-i-korygowania-nieprawidlowosciw-tym-naduzyc-finansowych-w-ramach-programu-operacyjnego-infrastruktura-i-srodowisko-2014-2020/>)
- Polityka przeciwdziałania nadużyciom finansowym w Programie Operacyjnym Polska Wschodnia 2014-2020 ([https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/10354/Zalacznik\\_nr\\_1\\_polityka\\_przeciwdzialania\\_naduzyciom.pdf](https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/10354/Zalacznik_nr_1_polityka_przeciwdzialania_naduzyciom.pdf))
- Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji w latach 2019-2020 (<https://cba.gov.pl/pl/antykorupc/rzadowy-program-przeciw/3409,Rzadowy-Program-Przeciwdzialania-Korupcji-na-lata-2018-2020.html>)
- Publikacja CBA „Wskazówki antykorupcyjne dla urzędników” ([https://cba.gov.pl/ftp/filmy/Broszura\\_dla\\_Urzednikow\\_FINALNA\\_6112015\\_v1.pdf](https://cba.gov.pl/ftp/filmy/Broszura_dla_Urzednikow_FINALNA_6112015_v1.pdf))
- Publikacja CBA „Rekomendacje postępowań antykorupcyjnych przy stosowaniu procedury udzielania zamówień publicznych” ([https://cba.gov.pl/ftp/filmy/Rekomendacje\\_FINALNA\\_13112015\\_v3.pdf](https://cba.gov.pl/ftp/filmy/Rekomendacje_FINALNA_13112015_v3.pdf))
- Podręcznik dla urzędników zajmujących się zamówieniami publicznymi pn. „Świadomi nadużyć finansowych i korupcji” - publikacja wydana przez CBA we współpracy z Bankiem Światowym (<https://www.antykorupcja.gov.pl/ak/wydawnictwa-cba/publikacje-w-jezyku-pol/11635,Swiadomi-naduzyc-finansowych-i-korupcji-Podrecznik-dla-urzednikow-zajmujacych-si.html>)
- Poradnik UZP - Proces udzielania zamówień publicznych (<https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/publikacje/publikacje-uzp-wg-kategorii-tematycznych/proces-udzielania-zamowien-publicznych>)
- Publikacja UZP „Konflikt interesów w zamówieniach publicznych. Praktyczny poradnik” ([https://www.uzp.gov.pl/\\_data/assets/pdf\\_file/0030/35994/Konflikt-interesow-w-zamowieniach-publicznych.-Praktyczny-poradnik..pdf](https://www.uzp.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0030/35994/Konflikt-interesow-w-zamowieniach-publicznych.-Praktyczny-poradnik..pdf))
- Broszura Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów pn. „Zmowy przetargowe” (<https://www.uokik.gov.pl/download.php?plik=20405>)
- Publikacja Fundacji im. Stefana Batorego „Konflikt interesów w polskiej administracji rządowej - prawo, praktyka, postawy urzędników” (<https://antykorupcja.gov.pl/ak/aktualnosci/11233,Konflikt-interesow-w-administracji-rzadowej.html>)

- „Polityka przeciwdziałania korupcji i nadużyciom finansowym”, Sławomir Kępka, PIKW, Warszawa 2017