

## **Nota informacyjna dotycząca przesłanek nadużyć finansowych dla EFRR, EFS i FS**

*Niniejszy dokument jest dokumentem roboczym przygotowanym przez służby Komisji. Na podstawie obowiązującego prawa wspólnotowego formułuje on wskazówki techniczne dla organów publicznych, praktyków, beneficjentów lub potencjalnych beneficjentów, a także innych jednostek biorących udział w monitorowaniu, kontroli lub realizacji polityki spójności, które dotyczą interpretowania i stosowania zasad wspólnotowych w tym zakresie. Niniejszy dokument roboczy ma za zadanie przedstawić wyjaśnienia i interpretacje służb Komisji dotyczące wyżej wymienionych zasad w celu ułatwienia wdrażania programów operacyjnych i promowania dobrych praktyk. Niniejsza nota informacyjna pozostaje jednakże bez uszczerbku dla wykładni Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji lub zmieniającej się praktyki decyzyjnej Komisji.*

## SPIS TREŚCI

1.	WPROWADZENIE .....	3
1.1.	Kontekst .....	3
1.2.	Wspólna strategia zapobiegania nadużyciom finansowym.....	3
2.	DEFINICJE .....	3
2.1.	Definicja nieprawidłowości.....	3
2.2.	Definicja nadużycia finansowego w Traktacie .....	3
2.3.	Rodzaje nadużyć .....	3
3.	PRZYCZYNY NADUŻYĆ .....	3
4.	ODPOWIEDZIALNOŚĆ ZA ZAPOBIEGANIE NADUŻYCIOM I ICH WYKRYWANIE.....	3
4.1.	Organy zarządzające i certyfikujące („zarządzanie”) .....	3
4.2.	Instytucje audytowe (i inne instytucje kontrolne przeprowadzające prace audytowe).....	3
5.	ZALECENIA DOTYCZĄCE ZASTOSOWANIA NINIEJSZEJ NOTY INFORMACYJNEJ .....	3

Załącznik 1    Mechanizmy i wskaźniki nadużyć finansowych w ramach zawierania umów i zamówień publicznych

Załącznik 2    Mechanizmy i wskaźniki nadużyć finansowych w usługach doradczych

Załącznik 3    Procedura zgłaszania nadużyć do OLAF

## 1. WPROWADZENIE

### 1.1. Kontekst

Zgodnie z art. 274 Traktatu Komisja wykonuje budżet na własną odpowiedzialność zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami. Ponadto państwa członkowskie współpracują z Komisją w celu zapewnienia wykorzystywania środków zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami.

Artykuł 280 Traktatu stanowi, że Wspólnota i państwa członkowskie zwalczają nadużycia finansowe i wszelkie inne działania nielegalne naruszające interesy finansowe Wspólnoty.

Ponadto na mocy art. 53b ust. 2 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich<sup>1</sup> państwa członkowskie w ramach zarządzania dzielonego odpowiadają za zapobieganie oraz postępowanie przeciwko nieprawidłowościom i nadużyciom finansowym. Na podstawie porozumień prawnych dotyczących zarządzania dzielonego i w celu ochrony interesów finansowych Wspólnoty państwa członkowskie są głównie odpowiedzialne za ustanowienie systemów zarządzania i kontroli zgodnych z wymogami prawa wspólnotowego, za badanie skutecznego funkcjonowania tych systemów za pomocą audytów przeprowadzanych przez wyznaczone organy, za zapobieganie, wykrywanie i korygowanie nieprawidłowości i nadużyć<sup>2</sup>. W przypadku nieprawidłowości lub podejrzenia nadużycia Komisja musi być informowana zgodnie z procedurami sprawozdawczości określonymi w rozporządzeniach Komisji (WE) nr 1681/94 i (WE) nr 1831/94 w odniesieniu do nieprawidłowości dotyczących spraw związanych z okresem programowania 2000-2006 i zgodnie z rozporządzeniem Komisji (WE) nr 1828/2006 (art. 27-36) w sprawach dotyczących okresu programowania 2007–2013.

Niezależnie od tego, czy nieprawidłowość jest niezamierzona czy zamierzona (nadużycie), związane z nią wydatki muszą być wykluczone ze współfinansowania z budżetu Wspólnoty.

Niniejsza nota informacyjna zawiera wykaz mechanizmów nadużyć i związanych z nimi przesłanek nadużyć, które mogą mieć znaczenie dla obszaru działań strukturalnych, i ma na celu zwiększenie świadomości nadużyć w państwach

---

<sup>1</sup> Dz.U. L 248, z 16.9.2001.

<sup>2</sup> Art. 70 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999, Dz.U. L 210 z 31.7.2006 oraz sekcja 4 (art. 27-36) rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006 ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia (WE) nr 1083/2006, Dz.U. L 371 z 27.12.2006.

członkowskich w sposób pozwalający na wzmocnienie systemów zarządzania i kontroli w celu skuteczniejszego zapobiegania nadużyciom i ich wykrywania<sup>3</sup>.

## 1.2. Wspólna strategia zapobiegania nadużyciom finansowym

Nota informacyjna stanowi element działań wynikających z szerszej inicjatywy zapoczątkowanej w 2008 r.: DG ds. Polityki Regionalnej i DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans wraz z OLAF opracowały wspólną strategię zapobiegania nadużyciom finansowym (JFPS), składającą się z szeregu działań w zakresie zwalczania nadużyć, których celem jest podniesienie poziomu świadomości nadużyć w ramach zarządzania dzielonego oraz udostępnienie wytycznych i bardziej aktywnych narzędzi zwalczania nadużyć.

Począwszy od 2009 r., jeżeli chodzi ogólnie o wytyczne, celem jest udostępnienie organom zarządzającym funduszami strukturalnymi w państwach członkowskich, urzędnikom Komisji i audytorom państw członkowskich i Komisji „pakietu” dotyczącego różnych zagadnień związanych z nadużyciami.

Strategiczne cele JFPS obejmują w szczególności:

- wzmocnienie oceny ryzyka nadużyć;
- **wprowadzenie bardziej aktywizujących wytycznych dla państw członkowskich w zakresie wykrywania nadużyć;**
- zapewnienie większego wsparcia organom państw członkowskich w zapobieganiu nadużyciom i w ich wykrywaniu;
- podnoszenie poziomu świadomości nadużyć w DG ds. Polityki Regionalnej i DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans;
- podnoszenie poziomu świadomości nadużyć w państwach członkowskich.

---

<sup>3</sup> Każdego roku Komisja publikuje roczne sprawozdanie dotyczące zwalczania nadużyć we Wspólnocie (np. za 2007 r. *Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady: Ochrona interesów finansowych Wspólnot – Zwalczanie nadużyć finansowych – Sprawozdanie roczne za 2007 r.* – SEC(2008)2300 i SEC(2008)2301), które zawiera załącznik statystyczny dotyczący nieprawidłowości, podejrzeń nadużyć i nadużyć. W obszarze działań strukturalnych w okresie programowania 2000-2006 państwa członkowskie, zgłaszając Komisji nieprawidłowości zgodnie z obowiązującymi rozporządzeniami dotyczącymi sprawozdawczości, podały, że 12-15 % nieprawidłowości stanowią „podejrzenia nadużyć”. Na podstawie tych szacunków w 2007 r. zgłoszone „podejrzenia nadużyć” dotyczą około 0,31 % zobowiązań. Te wstępne dane należy traktować z należytą ostrożnością, ponieważ tylko właściwe organy sądowe mogą zakwalifikować podejrzenie nadużycia jako przypadek nadużycia.

Ponieważ jednym ze strategicznych celów JFPS jest zapewnienie bardziej aktywizujących wytycznych w zakresie wykrywania nadużyć, które z kolei mogą przyczynić się do zapobiegania nadużyciom, Komisja opracowała niniejszą notę informacyjną dotyczącą przesłanek nadużyć, tak aby państwa członkowskie mogły zwiększyć swoją świadomość mechanizmów nadużyć i wskaźników nadużyć.

Załączniki 1 i 2 do niniejszej noty informacyjnej zawierają wykaz ogólnie rozpoznanych powszechnych i powtarzających się mechanizmów nadużyć w zakresie zawierania umów i zamówień publicznych, kosztów pracy i usług doradczych, a także związanych z nimi przesłanek nadużyć<sup>4</sup>.

Załącznik 3 do niniejszej noty informacyjnej zawiera streszczenie procedury zgłaszania nadużyć do Europejskiego Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF).

## 2. DEFINICJE

### 2.1. Definicja nieprawidłowości

Do celów rozporządzenia Rady (WE) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich „nieprawidłowość” jest szerokim pojęciem i obejmuje zarówno zamierzone, jak i niezamierzone nieprawidłowości, jakich dopuściły się podmioty gospodarcze.

Artykuł 1 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 2988/95<sup>5</sup> definiuje „**nieprawidłowość**” jako:

*„jakikolwiek naruszenie przepisów prawa wspólnotowego wynikające z działania lub zaniechania ze strony podmiotu gospodarczego, które spowodowało lub mogło spowodować szkodę w ogólnym budżecie Wspólnot lub w budżetach, które są zarządzane przez Wspólnoty, albo poprzez zmniejszenie lub utratę przychodów, które pochodzą ze środków własnych pobieranych bezpośrednio w imieniu Wspólnot, albo też w związku z nieuzasadnionym wydatkiem”<sup>6</sup>.*

---

<sup>4</sup> Znaczna część informacji opiera się na wytycznych Stowarzyszenia Biegłych ds. Przepięstw i Nadużyć Gospodarczych (ACFE) dotyczących nadużyć w zakresie zawierania umów i zamówień publicznych z 2008 r. Wytyczne te opierają się na ogólnościowych dochodzeniach w sprawie nadużyć finansowych i na znanych mechanizmach nadużyć. Zob. [www.acfe.com](http://www.acfe.com).

<sup>5</sup> Dz.U. L 312 z 23.12.1995, s. 1.

<sup>6</sup> Artykuł 1a rozporządzenia (WE) nr 1681/94 zawiera definicję dostosowaną do potrzeb funduszy strukturalnych: „„nieprawidłowość« oznacza jakiegolwiek naruszenie przepisów prawa wspólnotowego wynikające z działania lub zaniechania ze strony podmiotu gospodarczego, które spowodowało lub mogło spowodować szkodę w ogólnym budżecie Wspólnot Europejskich w związku z finansowaniem nieuzasadnionego wydatku z budżetu Wspólnoty”. Ta sama definicja występuje w art. 2 pkt 7 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności na okres 2007-2013.

## 2.2. Definicja nadużycia finansowego w Traktacie

Konwencja sporządzona na podstawie art. K.3 Traktatu o Unii Europejskiej o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich<sup>7</sup> definiuje „**nadużycie finansowe**”, w odniesieniu do wydatków, jako jakiegokolwiek umyślne działanie lub zaniechanie dotyczące:

- wykorzystania lub przedstawienia fałszywych, nieścisłych lub niekompletnych oświadczeń lub dokumentów, które ma na celu sprzeniewierzenie lub bezprawne zatrzymanie środków z budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich lub budżetów zarządzanych przez Wspólnoty Europejskie lub w ich imieniu;
- niewujawnienia informacji z naruszeniem szczególnego obowiązku, w tym samym celu;
- niewłaściwego wykorzystania takich środków do celów innych niż te, na które zostały pierwotnie przyznane.

Jest to zatem element umyślnego oszustwa, który odróżnia nadużycie od bardziej ogólnego pojęcia „nieprawidłowości”.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 lit. e) rozporządzenia (WE) nr 1681/94 od 2006 r. państwa członkowskie, zgłaszając nieprawidłowości Komisji, są zobowiązane do określenia czy nieprawidłowości dotyczą „**podejrzenia nadużycia**”<sup>8</sup>.

## 2.3. Rodzaje nadużyć

Zaleca się, by wszelkie klasyfikacje rodzajów nadużyć były dostosowane do konkretnych okoliczności i środowiska, w którym działa dana organizacja.

Stowarzyszenie Biegłych ds. Przepływów i Nadużyć Gospodarczych (ACFE)<sup>9</sup> używa określonej taksonomii zawierającej wykaz rodzajów nadużyć, z którymi mogą się spotkać organizacje. Jako punkt wyjścia dla określenia przez organizację, które obszary są narażone na nadużycia, ACFE dzieli nadużycia na trzy rodzaje:

1. Celowa manipulacja sprawozdaniami finansowymi (np. niewłaściwie wykazane dochody)

---

<sup>7</sup> Dz.U. C 316 z 27.11.1995, s. 49.

<sup>8</sup> Art. 1a pkt 4) rozporządzenia (WE) nr 1681/94 definiuje „podejrzenie nadużycia finansowego” jako „nieprawidłowość, która prowadzi do wszczęcia postępowania administracyjnego lub sądowego na poziomie krajowym w celu stwierdzenia zamierzonego działania, w szczególności nadużycia finansowego”. Ta definicja jest powtórzona w art. 27 lit. c rozporządzenia (WE) nr 1828/2006.

<sup>9</sup> Zob. „*Managing the Business Risk of Fraud – A Practical Guide*”, Instytut Audytorów Wewnętrznych, Amerykański Instytut Dyplomowanych Biegłych Rewidentów i Stowarzyszenie Biegłych ds. Przepływów i Nadużyć Gospodarczych, 2008. <http://www.ifa-iaf.be/v1/frontEnd/libraryIfa/index.php?action=detail&id=29>.

2. Jakikolwiek rodzaj sprzeniewierzenia aktywów materialnych lub wartości niematerialnych i prawnych (np. oszustwa przy zwrocie kosztów)
3. Korupcja (np. przekupstwo, zmowa przetargowa, nieujawniony konflikt interesów, defraudacja)

### 3. PRZYCZYNY NADUŻYĆ

Jako powody popełnienia nadużycia wskazuje się trzy elementy, które mogą być określone jako „trójkąt nadużyć”<sup>10</sup>:



*Opportunity = Okazja*

*Rationalization = Racjonalizacja*

*Financial Pressure = Motyw/Presja finansowa*

Okazja: Nawet jeśli osoba ma motyw, musi wystąpić odpowiednia okazja. Taką okazją może być słaby system kontroli wewnętrznej (*zakładane prawdopodobieństwo niewykrycia nadużycia jest kluczową przesłanką oszusta*). Przykładem słabości systemów kontroli wewnętrznej są braki związane z:

- nadzorem i przeglądem;
- rozdzieleniem obowiązków;
- zatwierdzaniem przez kierownictwo;
- kontrolami systemu.

Nadużycie może także wystąpić, jeśli nie przeprowadza się kontroli lub jeżeli osoby na stanowiskach kierowniczych stwarzają okazję do lekceważenia istniejących kontroli.

---

<sup>10</sup> Pojęcie trójkąta nadużyć zostało stworzone przez badacza nadużyć dr. Donalda R. Cressey'a. Zob. „*The Handbook of Fraud Deterrence*”, Harry Cendrowski, James P. Martin i Louis W. Petro, 2007, s. 41.

Racjonalizacja: Dana osoba może usprawiedliwiać się, racjonalizując swoje działania, np. „To sprawiedliwe – należą mi się te pieniądze” lub „Są mi winni”. „Po prostu sobie pożyczam – później oddam”.

Finansowa presja, zachęta lub motyw: Czynnikiem „potrzeba lub chciwość”. Czysta chciwość może być często silnym motywem. Presja innego rodzaju może wynikać z osobistych problemów finansowych lub z takich ludzkich słabości jak hazard, uzależnienie od narkotyków itp.

„Rozbicie trójkąta nadużyć”<sup>11</sup> jest kluczowe dla zapobiegania nadużyciom. Spośród tych trzech elementów okazja najbardziej bezpośrednio podlega wpływowi solidnych systemów kontroli wewnętrznej i dlatego jest elementem, z którym najłatwiej jest sobie poradzić.

#### **4. ODPOWIEDZIALNOŚĆ ZA ZAPOBIEGANIE NADUŻYCIOM I ICH WYKRYWANIE**

##### **4.1. Instytucje zarządzające i certyfikujące („zarządzanie”)**

W ramach systemu zarządzania dzielonego funduszami strukturalnymi to głównie państwa członkowskie są odpowiedzialne za ustanowienie systemów zarządzania i kontroli zgodnych z wymogami prawa wspólnotowego, za kontrolowanie skutecznego funkcjonowania tych systemów za pomocą audytów przeprowadzanych przez wyznaczone organy, za zapobieganie, wykrywanie i korygowanie nieprawidłowości i nadużyć.

Podczas gdy główna odpowiedzialność za zapobieganie nadużyciom leży w zakresie zarządzania, skuteczne przeciwdziałanie nadużyciom zależy od połączonych wysiłków osób zarządzających i audytorów<sup>12</sup>.

Należy przede wszystkim zredukować element okazji w trójkącie nadużyć.

Podstawowym mechanizmem redukcji elementu okazji jest solidna kontrola wewnętrzna, obejmująca w szczególności odpowiedni nadzór, przegląd i rozdzielenie obowiązków.

Osoby zarządzające powinny mieć również wystarczającą wiedzę w celu określenia wskaźników nadużyć i świadomość obowiązku zgłaszania nieprawidłowości i podejrzeń nadużyć zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Państwa członkowskie powinny zwracać uwagę na poprawne wewnętrzne wdrażanie i upowszechnienie wytycznych dotyczących obowiązków w zakresie sprawozdawczości

---

<sup>11</sup> Zob. „*The Handbook of Fraud Deterrence*”, Harry Cendrowski, James P. Martin i Louis W. Petro, 2007, s. 41.

<sup>12</sup> Zob. „*The Handbook of Fraud Deterrence*”, Harry Cendrowski, James P. Martin i Louis W. Petro, 2007, s. 29.



w odniesieniu do nieprawidłowości i podejrzeń nadużyć zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami<sup>13</sup>.

#### **4.2. Instytucje audytowe (i inne instytucje kontrolne przeprowadzające prace audytowe)**

Zgodnie ze standardem IIA 1210.A2<sup>14</sup>, audytorzy wewnętrzni (jak i zewnętrzni) powinni mieć odpowiednią wiedzę, pozwalającą określić wskaźniki nadużyć, ale nie oczekuje się od nich posiadania specjalistycznej wiedzy wymaganej od osób, których głównym zadaniem jest wykrywanie nadużyć i prowadzenie dochodzeń w sprawie nadużyć.

Przez działanie z zachowaniem zawodowego sceptycyzmu<sup>15</sup>, audytorzy muszą być szczególnie wyczuleni na takie okazje do nadużycia, jak słabe elementy kontroli w systemach kontroli i zarządzania. W odpowiednich przypadkach, w szczególności gdy środowisko zarządzania i kontroli można uznać za obarczone wysokim ryzykiem, zaleca się, by audytorzy zasięgnęli informacji w instytucjach zarządzających na temat ich poglądów na ryzyko nadużycia w celu sprawdzenia stosowanych środków zwalczania nadużyć finansowych.

Instytucje audytowe weryfikują w ramach zarówno audytów systemów zarządzania i kontroli, jak i audytów operacji, czy mechanizmy zapobiegania nadużyciom są adekwatne i skuteczne.

Instytucje audytowe powinny być w szczególności wyczulone na nadużycia związane z procedurami przyznawania dotacji i zawierania umów oraz nadużycia w zamówieniach publicznych (podczas omawiania, projektowania i przeprowadzania audytu audytor może uznać dany obszar zamówień publicznych za wysoce narażony na ryzyko nadużycia)<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> Art. 70 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz.U. L 210 z 31.7.2006) oraz sekcja 4 (art. 27-36) rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006 ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 371 z 27.12.2006).

<sup>14</sup> Instytut Audytorów Wewnętrznych, *Międzynarodowe Standardy Profesjonalnej Praktyki Audytu Wewnętrznego*.

<sup>15</sup> Międzynarodowy Standard Rewizji Finansowej 240: „Odpowiedzialność biegłego rewidenta za uwzględnienie podczas badania sprawozdania finansowego możliwości popełnienia oszustw”. Ten sam standard uznaje również, że „ryzyko niewykrycia istotnych nieprawidłowości spowodowanych oszustwem jest znacznie wyższe niż ryzyko niewykrycia istotnych nieprawidłowości spowodowanych popełnieniem błędu, ponieważ oszustwo może polegać na podjęciu wyrafinowanych i starannie zaplanowanych działań mających je zataić, jak np. na fałszerstwie, na umyślnym niezaksięgowaniu transakcji lub celowym złożeniu nieprawdziwych wyjaśnień...”.

<sup>16</sup> Zob. pkt 3 projektu praktycznej noty do Międzynarodowego Standardu Rewizji Finansowej 240 zawierający dodatkowe wytyczne dotyczące sektora publicznego.

## 5. ZALECENIA DOTYCZĄCE ZASTOSOWANIA NINIEJSZEJ NOTY INFORMACYJNEJ

Zaleca się, by państwa członkowskie:

1. Przyjęły do wiadomości niniejszą notę informacyjną w celu zwiększenia świadomości i zapewniły jej szerokie rozpowszechnienie wśród wszystkich instytucji zarządzających funduszami strukturalnymi.
2. Wykorzystały, na zasadach najlepszej praktyki, informacje dotyczące mechanizmów nadużyć zawarte w *załącznikach 1 i 2* w celu zaktualizowania procedur związanych z kontrolami i zatwierdzaniem wniosków o płatności składanych przez beneficjentów. Może się to odbywać np. poprzez zawarcie w listach kontrolnych odniesienia do tej noty lub jakichkolwiek wymienionych w niej mechanizmów nadużyć, w szczególności w sytuacjach, w których ocena ryzyka może wskazywać na wysokie ryzyko nadużycia.
3. Zapewniły świadomość<sup>17</sup> procedur sprawozdawczości w zakresie nadużyć, np. strony internetowe instytucji zarządzających i pośredniczących mogą zwierać tego typu informacje (zob. procedury zgłaszania nadużyć w *załączniku 3*).
4. Zapewniły przeprowadzanie kontroli zarządczych w odpowiedni sposób, ponieważ kontrole te są ważnym narzędziem w przeciwdziałaniu nadużyciom i wykrywaniu ich, w oparciu o „*Wytyczne dotyczące kontroli zarządzania przeprowadzanej przez państwa członkowskie w odniesieniu do działań współfinansowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na okres programowania 2007-2013*”<sup>18</sup>.
5. Zastosowały krzyżowe porównanie informacji, włącznie z weryfikacją informacji z osobami trzecimi, w przypadku podejrzenia nadużycia. Na przykład wiarygodność budzącej wątpliwości faktury przedstawionej przez beneficjenta końcowego może być zweryfikowana w obecności samego usługodawcy, w razie potrzeby przez zbadanie na miejscu jego ksiąg i ewidencji.

---

<sup>17</sup> Większość dochodzeń w sprawach nadużyć pochodzi z otrzymanych wskazówek i sprawozdań. W tym względzie przydatne są darmowe infolinie.

<sup>18</sup> Wersja ostateczna z dnia 5 czerwca 2008 r., dokument COCOF 08/0020/04.

## **NADUŻYCIA W ZAMOWIENIACH PUBLICZNYCH**

### **Powszechne i powtarzające się schematy nadużyć oraz przesłanki wskazujące na nadużycia (sygnały ostrzegawcze)**

W niniejszym załączniku wskazano szesnaście powszechnych i powtarzających się schematów nadużyć w zamówieniach publicznych wraz z przesłankami wskazującymi na takie nadużycia.

Poniższy wykaz powszechnie odnotowywanych nadużyć nie jest wyczerpujący.

W załączniku tym zastosowano w dużej mierze wskazówki, które ACFE<sup>19</sup> stosuje w instrukcji dla osób zawodowo zajmujących się zapobieganiem nadużyciom i ich wykrywaniem.

#### **1. Korupcja – łapówki**

##### Opis mechanizmu:

Łapówka to wręczona lub otrzymana „korzyść” w celu wywarcia wpływu na akt prawny lub decyzję gospodarczą.

##### ***Łapówki pieniężne***

„Korzyść” nie musi oznaczać pieniędzy i często zresztą nie są to pieniądze (łapówki rzeczowe nie są tak oczywiste i można je łatwiej, w razie potrzeby, usprawiedliwić). Jakakolwiek „korzyść” materialna wręczona lub otrzymana w celu wywarcia wpływu na osobę otrzymującą taką „korzyść” może zostać uznana za łapówkę. Przykłady „korzyści” wręczonych lub otrzymanych jako łapówki to: prezenty, których wartość przekracza próg ustalony przez organizację lub firmę, „pożyczki” spłacone lub niespłacone, karty kredytowe, przepłacanie (np. zapłacenie 500 000 EUR za mieszkanie warte 200 000 EUR), bezpłatne korzystanie z mieszkań lub zniżki na czynsz, bezpłatne

---

<sup>19</sup> Stowarzyszenie Biegłych ds. Przepięstw i Nadużyć Gospodarczych (Association of Certified Fraud Examiners – ACFE) [www.acfe.com](http://www.acfe.com). Dokładniej rzecz ujmując, wskazówki te opierają się na strukturze i treści szkolenia w sprawie wytycznych dotyczących nadużyć w zamówieniach publicznych, które przeprowadzono dla osób zajmujących się wykrywaniem nadużyć.

użytkowanie samochodów, płatności gotówką, czekiem lub przelewem bankowym za rzekome „opłaty i prowizje”, stanowiące często ustalony procent wartości przyznanego zamówienia wypłacony przez pośrednika lub firmę-przykrywkę<sup>20</sup> założoną przez osobę przyjmującą łapówkę, w której ukryte udziały posiadają dopuszczający się nadużyć wykonawcy lub dostawcy. „Korzyści” przekazuje się często w kolejności przedstawionej w tym zestawieniu. Wynika to z faktu, iż z początku wspólnicy mogą być niepewni intencji drugiej strony, a wręczający łapówkę może nie być w stanie przekazać większej płatności aż do czasu przyznania zamówienia.

Po przyznaniu zamówienia łapówki najczęściej wypłacane są w formie pieniężnej, tzn. wykonawca płaci ustalony procent od każdej faktury, którą wystawia. Bez względu na sposób płacenia łapówek, aby zrekompensować ich koszt, ceny w zamówieniu zwykle są zawyżone, a jakość towarów i usług jest niższa.

Płatności łapówkowe ułatwiają wiele innych typów nadużyć, takich jak wystawianie fałszywych faktur, fikcyjne wydatki lub niewypełnienie warunków zamówienia.

### ***Naciski o charakterze korupcyjnym***

Naciski o charakterze korupcyjnym w zamówieniach publicznych często przybierają formę: niezapewnienia odpowiedniego wyboru np. poprzez nieuzasadnione zakupy od jednego dostawcy (możliwe jest przyznanie wielu zamówień poniżej pewnego progu ustalonego dla zamówień publicznych), nieuzasadnione wysokie ceny, nadmierne zakupy, aprobata dla niskiej jakości, spóźnionych dostaw lub braku dostaw<sup>21</sup>.

#### Przesłanki wskazujące na nadużycia:

Najczęstszą przesłanką wskazującą na korupcję jest nieuzasadnione preferencyjne traktowanie wykonawcy przez pewien okres przez pracownika decydującego o udzieleniu zamówienia .

Inne sygnały ostrzegawcze:

- bliskie kontakty towarzyskie między osobą decydującą o udzieleniu zamówienia a dostawcą towarów lub usług;
- nieuzasadniony lub nagły wzrost zamożności osoby decydującej o udzieleniu zamówienia;
- osoba decydująca o udzieleniu zamówienia prowadzi niejawną działalność gospodarczą;

---

<sup>20</sup> Firma-przykrywka, to istniejące przedsiębiorstwo, które w rzeczywistości nie prowadzi działalności gospodarczej ani nie ma żadnego majątku.

<sup>21</sup> Często czynniki te określa się jako „SPQQD”, tj. nieodpowiedni wybór, wysokie ceny, nadmierna ilość, niska jakość, spóźnione dostawy lub ich brak (improper Selection, high Price, excessive Quantity, low Quality, delayed or no Delivery).

- wykonawca ma opinię przedsiębiorcy płaćącego łapówki;
- nieudokumentowane lub częste zmiany w warunkach zamówienia zwiększające jego cenę;
- osoba decydująca o udzieleniu zamówienia odmawia przeniesienia na stanowisko niezwiązane z zamówieniami publicznymi;
- osoba decydująca o udzieleniu zamówienia nie przedstawia deklaracji ws. konfliktu interesów lub deklaracja taka jest niepełna.

## **2. Ukryty konflikt interesów**

### Opis mechanizmu:

Sytuacja, w której mamy do czynienia z konfliktem interesów, może mieć miejsce, kiedy osoba decydująca o udzieleniu zamówienia ma ukryty interes finansowy w przyznaniu zamówienia danemu wykonawcy. Potencjalny konflikt interesów może być całkowicie zgodny z prawem, jeżeli jest on jawny, a pracodawca jest o nim poinformowany w odpowiednim czasie. Pracownik decydujący o udzieleniu zamówienia może np. w tajemnicy być właścicielem przedsiębiorstwa będącego dostawcą lub wykonawcą, może założyć firmę-przykrywkę, poprzez którą nabywa towary po zawyżonych cenach lub może mieć ukryte interesy w nabyciu nieruchomości lub przy wynajmie.

### Przesłanki wskazujące na nadużycia:

- nieuzasadnione lub niezwykle przychylne traktowanie konkretnego wykonawcy lub dostawcy;
- powtarzające się akceptowanie wysokich cen, niskiej jakości prac itp.;
- osoba decydująca o udzieleniu zamówienia nie przedstawia deklaracji ws. konfliktu interesów lub deklaracja taka jest niepełna;
- osoba decydująca o udzieleniu zamówienia odmawia przeniesienia na stanowisko niezwiązane z zamówieniami publicznymi;
- osoba decydująca o udzieleniu zamówienia wydaje się prowadzić dodatkową działalność gospodarczą.

## **3. Zmowa przetargowa**

### Opis mechanizmu:

Wykonawcy na danym obszarze geograficznym, w regionie lub w danej branży mogą wejść w zмовę, w wieloraki sposób, aby pokonać konkurencję i podnieść ceny.

### ***Składanie oferty zabezpieczającej (complementary bidding)***

Oferty zabezpieczające (oferty ukryte) składane są jedynie, aby sprawić wrażenie, że oferenci przedstawiają prawdziwe oferty, a nie w celu zaakceptowania ich przez nabywcę.

Oferenci działający w zмовie porozumiewają się w celu zaoferowania wyższych cen lub zamierzonego przedstawienia ofert niezgodnych z warunkami zamówienia, aby umożliwić wybór wybranego oferenta po zawyżonej cenie. Zwycięzca dzieli się udziałem w zysku z przegranyimi oferentami, zatrudnia ich jako podwykonawców lub pozwala im na wygranie innych zamówień po zawyżonych celach. Oferty zabezpieczające mogą również pochodzić od firm-przykrywek lub od przedsiębiorstw powiązanych.

### ***Ograniczanie ofert przetargowych (bid suppression)***

Aby taka forma manipulowania wynikami przetargu mogła się powieść, liczba oferentów musi być ograniczona i wszyscy oni muszą się zgodzić na współpracę. W przypadku gdy nowy oferent (po angielsku „diver”) lub oferent niewspółpracujący decydują się wziąć udział w przetargu, zawyżanie cen staje się oczywiste. Aby temu zapobiec, firmy pozostające w zмовie mogą zapłacić firmie trzeciej, aby zrezygnowała z przetargu lub też uciec się do bardziej radykalnych środków nacisku w celu wymuszenia odstąpienia od udziału. Firmy pozostające w zмовie mogą również zmusić dostawców lub podwykonawców, aby nie prowadzili oni interesów z firmami, które odmawiają współpracy w utrzymaniu ich monopolistycznej pozycji na rynku.

### ***Składanie rotacyjnych ofert przetargowych (bid-rotation).***

Firmy pozostające w zмовie składają oferty zabezpieczające lub rezygnują ze złożenia oferty, aby umożliwić każdemu oferentowi po kolei złożenie najtańszej oferty. Rotacja taka może się opierać na podziale geograficznym – jeden wykonawca drogowych robót budowlanych dostaje zlecenia na wszystkie roboty w danym regionie, inny przedsiębiorca, w innym regionie – lub w oparciu o charakter robót, czas itp.

### ***Podział rynku***

Firmy pozostające w zмовie mogą podzielić między siebie rynek lub rodzaje produktów i umówić się, że nie będą ze sobą konkurować na obszarze zarezerwowanym dla konkurencji, lub też dokonać takiego porozumienia w ramach zмовy, np. poprzez składanie jedynie ofert zabezpieczających. Czasami pracownicy mogą być zaangażowani w zмовy przetargowe – niejednokrotnie posiadając interesy finansowe w „konkurujących” przedsiębiorstwach – i otrzymywać odsetek od zawyżonych cen.

### **Przesłanki wskazujące na nadużycia:**

- zwycięska oferta jest zbyt droga w porównaniu do szacowanych kosztów, opublikowanych wykazów cen, podobnych robót lub usług, średnich cen w branży lub uczciwych cen rynkowych;
- ceny konsekwentnie zawyżane przez wszystkich oferentów;

- ceny ofert spadają w przypadku udziału w przetargu nowego oferenta;
- rotacja zwycięskich oferentów w podziale na region, typ zadania lub robót;
- przegrani oferenci są zatrudniani jako podwykonawcy;
- nietypowe schematy przetargów (np. oferty różnią się od siebie w cenie dokładnie o pewien procent, zwycięska oferta sytuuje się tuż poniżej wartości progowej akceptowalnej ceny, cena oferty jest taka sama jak cena przewidziana w budżecie, zbyt wysoka, zbyt niska, zbyt odległa, zawiera okrągłe wartości liczbowe, oferta jest niekompletna itp.);
- ewidentne związki między oferentami, np. ten sam adres, pracownicy, numer telefonu itp.;
- wykonawca podaje w ofercie informacje o podwykonawcach, którzy konkurują jako wykonawcy w tym samym przetargu;
- doświadczeni wykonawcy nie składają oferty, a stają się podwykonawcami lub też oferent składający ofertę o niskiej cenie wycofuje się z przetargu, a następnie zostaje podwykonawcą;
- w pewnych przetargach biorą udział zawsze ci sami konkurenci, inne firmy nigdy nie składają ofert;
- brak informacji o przegranych oferentach w internecie, wykazach przedsiębiorców, brak adresu itp. (innymi słowy są to przedsiębiorstwa fikcyjne);
- wymiana korespondencji lub inne przesłanki wskazujące na to, że wykonawcy wymieniają się informacjami dotyczącymi cen, dzielą się między sobą obszarami geograficznymi lub w inny sposób wchodzą w nieformalne porozumienia;
- przypadki zmów przetargowych wykryto w następujących sektorach, co ma znaczenie dla funduszy strukturalnych: kładzenie asfaltu, roboty budowlane, roboty pogłębiarskie, wyposażenie elektryczne, krycie dachów, usuwanie odpadów.

#### **4. Niezrównoważone oferty przetargowe**

##### Opis mechanizmu:

Nadużycie to polega na przekazywaniu wybranemu oferentowi przez osoby odpowiedzialne za organizację przetargu poufnych informacji, które nie są dostępne dla pozostałych oferentów, np. że jedna lub więcej pozycji w zaproszeniu do udziału w przetargu nie zostaną uwzględnione w umowie (niektóre pozycje mogą być również celowo zbyt ogólne lub niejasne, a wybranego oferenta instruuje się, jak odpowiednio przygotować ofertę). Informacje takie pozwalają wybranym firmom na złożenie tańszych ofert, poprzez zaoferowanie bardzo niskich cen w przypadku pozycji, które nie

zostaną uwzględnione w docelowym zamówieniu. Składanie nie zrównoważonych ofert przetargowych jest jednym z najskuteczniejszych sposobów manipulowania wynikami przetargu, jako że oszustwo to nie jest tak oczywiste jak pozostałe sposoby, takie jak np. nieuzasadnione zakupy z jednego źródła.

Przesłanki wskazujące na nadużycia:

- ceny dotyczące pewnych pozycji w przetargu wydają się zaniżone;
- krótko po udzieleniu zamówienia wprowadza się do niego zmiany, usuwając lub modyfikując niektóre pozycje;
- pewne pozycje zapisane w specyfikacji przetargowej są inne niż te zapisane w umowie;
- oferenci mają bliskie kontakty z pracownikami odpowiedzialnymi za przetarg lub uczestniczą w przygotowaniu specyfikacji.

## **5. Nadużycia w specyfikacjach**

Opis mechanizmu:

Zaproszenia do przetargu lub zapytania ofertowe mogą zawierać specyfikacje, które są przygotowane pod kątem kwalifikacji danego oferenta, którym tylko on może sprostać. Nadużycia takie są powszechne w sektorze technologii informatycznych i w przypadku pozostałych zamówień technicznych.

Zawężone specyfikacje mogą być wykorzystane w celu wykluczenia pozostałych oferentów, lub aby usprawiedliwić zakupy od jednego dostawcy i uniknąć konkurencji.

Nadużycia w specyfikacjach, które mają za zadanie faworyzować jednego wykonawcę sugerują korupcję.

Przesłanki wskazujące na nadużycia:

- tylko jeden lub niewielka liczba oferentów odpowiada na zaproszenie do udziału w przetargu;
- podobieństwo między opisem w specyfikacji a towarem lub usługą oferenta, który wygrał przetarg;
- skargi ze strony pozostałych oferentów;
- specyfikacje są znacznie węższe lub szersze niż w podobnych poprzednich zaproszeniach do udziału w przetargu;
- nietypowe lub nieuzasadnione specyfikacje;
- przyznanie jednemu dostawcy znaczącej liczby zamówień;



- kontakty towarzyskie w trakcie procedury przetargowej między pracownikami odpowiedzialnymi za przetargi i oferentami;
- nabywca definiuje produkt, korzystając z nazwy firmowej zamiast z opisu.

## **6. Ujawnienie danych dotyczących przetargu**

### Opis mechanizmu:

Pracownicy odpowiedzialni za proces przetargowy, opracowanie projektu lub ocenę ofert mogą ujawnić poufne informacje, aby pomóc wybranemu oferentowi w skonstruowaniu oferty technicznej lub finansowej. Dane takie mogą dotyczyć szacunkowego budżetu, preferowanych rozwiązań lub szczegółów oferty konkurentów.

### Przesłanki wskazujące na nadużycia:

- słaba kontrola procedur przetargowych, np. nieprzestrzeganie terminów;
- zwycięska oferta jest tylko nieznacznie tańsza od kolejnej najtańszej oferty;
- niektóre oferty zostały otworzone wcześniej;
- przyjmowanie spóźnionych ofert
- oferent składający spóźnioną ofertę wygrywa przetarg;
- wszystkie oferty zostają odrzucone, po czym ogłaszany jest nowy przetarg;
- w trakcie procedury przetargowej zwycięski oferent utrzymuje prywatne kontakty z personelem odpowiedzialnym za przetargi za pośrednictwem poczty elektronicznej lub w inny sposób.

## **7. Manipulacje ofertami**

### Opis mechanizmu:

W przypadku niewystarczającej kontroli procesu przetargowego pracownicy odpowiedzialni za przetargi mogą manipulować otrzymanymi ofertami w celu zagwarantowania wyboru wybranego oferenta (np. poprzez zamianę ofert, ich „zagubienie”, unieważnienie ofert z powodu rzekomych błędów w specyfikacji itp.).

### Przesłanki wskazujące na nadużycia:

- skargi ze strony oferentów;
- niewystarczające kontrole oraz niewłaściwe procedury przetargowe;
- wprowadzanie zmian do ofert po ich otrzymaniu;

- unieważnienie ofert z powodu błędów;
- kwalifikujący się oferent zostaje zdyskwalifikowany wobec braku jednoznacznych przyczyn;
- brak ponownego ogłoszenia przetargu nawet w sytuacji otrzymania mniejszej niż minimalna liczby ofert.

## **8. Nieuzasadnione udzielanie zamówień jednemu oferentowi**

### Opis mechanizmu:

Nadużycie to jest często wynikiem korupcji, w szczególności jeżeli jego schemat powtarza się, a udzielenie zamówienia wzbudza wątpliwości.

Mechanizm ten polega na podzieleniu przedmiotu zamówienia w celu uniknięcia progów, fałszowaniu uzasadnień dotyczących zakupów od jednego dostawcy, opracowywaniu bardzo wąskich specyfikacji lub rozszerzeniu wcześniej udzielonych zamówień bez przeprowadzania nowego przetargu.

### Przesłanki wskazujące na nadużycia:

- udzielanie zamówień jednemu wykonawcy tuż powyżej lub poniżej wartości progów, powyżej których wymagane jest przeprowadzenie przetargu;
- udzielanie bez przetargu zamówienia, które wcześniej było objęte procedurą przetargową;
- podział dostawy w celu uniknięcia progu, powyżej których obowiązuje procedura przetargowa;
- zaproszenie do przetargu przesłane tylko do jednego wykonawcy.

## **9. Dzielenie zamówień**

### Opis mechanizmu:

Pracownicy odpowiedzialni za udzielenie zamówienia mogą podzielić przedmiot zamówienia na co najmniej dwie części w celu uniknięcia konkurencji lub kontroli ze strony kierownictwa wyższego szczebla. Na przykład, jeżeli próg ten wynosi 250 000 EUR, pojedyncze zamówienie na towary lub usługi o wartości 275 000 EUR może być podzielone na dwa zamówienia – jedno na towary o wartości 150 000 EUR a drugie o wartości 125 000 EUR – w celu uniknięcia przetargu.

Dzielenie zamówień (po angielsku „salami slicing”) może wskazywać na korupcję bądź inne schematy nadużyć ze strony pracownika odpowiedzialnego za zamówienia.

#### Przesłanki wskazujące na nadużycia:

- co najmniej dwa następujące po sobie powiązane zamówienia udzielone temu samemu wykonawcy tuż poniżej progu, powyżej których konieczne jest przeprowadzenie przetargu lub kontroli wyższego szczebla;
- nieuzasadnione dzielenie przedmiotów zamówienia, np. osobne kontrakty na roboty i materiały, z których każdy mieści się poniżej wartości progowych;
- następujące po sobie zamówienia tuż poniżej wartości progowej.

### **10. Mieszanie zamówień**

#### Opis mechanizmu:

Wykonawca, któremu zleca się wykonanie wielu podobnych robót, może żądać zapłaty za te same koszty personelu oraz inne należności i wydatki w odniesieniu do różnych zamówień, powodując tym samym nadmierne koszty dla zamawiającego.

#### Przesłanki wskazujące na nadużycia:

- podobne faktury przedstawione w odniesieniu do różnych prac i zamówień;
- wykonawca wystawia faktury za więcej niż jedno zlecenie za ten sam okres.

### **11. Nieuczciwe naliczanie należności**

#### Opis mechanizmu:

Wykonawca może popełnić nadużycie poprzez celowe pobieranie należności, które są niedozwolone lub nieuzasadnione, lub które nie mogą być przypisane do zamówienia, pośrednio lub bezpośrednio. Mechanizm ten częściej dotyczy kosztów robocizny niż kosztów materiałów, ponieważ kosztami robocizny można teoretycznie obciążyć dowolne zamówienie.

Kosztami robocizny można manipulować poprzez tworzenie fikcyjnych ewidencji czasu pracy, zmieniając wpisy w ewidencji czasu pracy lub w odpowiedniej dokumentacji lub po prostu poprzez wystawianie faktur za zawyżone koszty robocizny, nieoparte żadną dokumentacją.

#### Przesłanki wskazujące na nadużycia:

- wygórowane lub nietypowe rachunki za robociznę;
- rachunki za robociznę niezgodne z postępem wykonania umowy;
- ewidentne zmiany w ewidencji czasu pracy;
- brak ewidencji czasu pracy;

- rachunki za te same materiały przedstawione w ramach większej liczby zamówień;
- wystawianie rachunków za koszty pośrednie jako koszty bezpośrednie.

## **12. Nieuczciwe informowanie o cenach**

### Opis mechanizmu:

Nieuczciwe informowanie o cenach ma miejsce w przypadku, gdy wykonawca nie przedstawia aktualnych, całkowitych i dokładnych kosztów lub danych dotyczących cen w ofercie cenowej, co powoduje wzrost ceny zamówienia.

### Przesłanki wskazujące na nadużycia:

- wykonawca odmawia przedstawienia dokumentów potwierdzających poniesione koszty, opóźnia ich dostarczenie lub nie jest w stanie ich dostarczyć;
- wykonawca dostarcza nieodpowiednią lub niepełną dokumentację;
- informacje dotyczące cen są nieaktualne;
- ewidentnie zawyżone ceny w porównaniu z podobnymi zamówieniami, wykazami cen lub średnimi cenami w branży;

## **13. Niewypełnienie warunków specyfikacji**

### Opis mechanizmu:

Wykonawcy, którzy nie wypełniają specyfikacji zamówienia, a następnie utrzymują, że je spełniali, popełniają nadużycie.

Przykłady tego typu nadużyć obejmują stosowanie niespełniających norm materiałów budowlanych lub elementów o niskiej jakości, niezastosowanie właściwego podkładu w projektach drogowych itp. Stoi za tym oczywiście chęć zwiększenia zysków poprzez obniżenie kosztów lub uniknięcia kar za nieprzestrzeganie terminów itp. Wiele z tego typu nadużyć jest trudnych do wykrycia bez szczegółowej kontroli lub badań przeprowadzonych przez niezależnych rzeczoznawców. Osoby dopuszczające się nadużycia mogą również starać się przekupić kontrolerów.

### Przesłanki wskazujące na nadużycia:

- różnice pomiędzy wynikami badań i kontroli a wymaganiami umownymi i specyfikacjami;
- brak wyników badań kontrolnych lub certyfikatów;
- niska jakość, słabe właściwości użytkowe oraz duża liczba skarg;

- wskazówki z zestawień wydatków wykonawcy wskazujące na to, że wykonawca nie zakupił np. materiałów koniecznych do przeprowadzenia robót, nie posiada ani nie wypożyczył odpowiedniego sprzętu lub też nie posiada odpowiedniego personelu na miejscu robót (taki rodzaj kontroli krzyżowej może się okazać bardzo cenny).

#### **14. Sfałszowane, zawyżone lub powielone faktury**

##### Opis mechanizmu:

Wykonawca może celowo przedstawiać sfałszowane, zawyżone lub powielone faktury, działając indywidualnie lub w zмовie ze skorumpowanymi pracownikami odpowiedzialnymi za udzielenie zamówienia.

##### Przesłanki wskazujące na nadużycia:

- faktury za towary lub usługi nie znajdują potwierdzenia przy inwentaryzacji lub w dokumentacji księgowej;
- brak potwierdzenia otrzymania zafakturowanych towarów i usług;
- zlecenie zakupu zafakturowanych towarów i usług budzi wątpliwości, bądź też w ogóle go nie ma;
- dokumentacja wykonawcy nie wskazuje na wykonanie robót lub na poniesienie koniecznych kosztów;
- ceny na fakturach, ilości, opis rzeczowy lub warunki realizacji zamówienia nie odpowiadają opisowi w zamówieniu, zleceniu zakupu, dokumentacji dotyczącej odbioru, inwentaryzacji lub dokumentacji dotyczącej użytkowania;
- powielone faktury na tę samą kwotę, z tym samym numerem, danymi itp.;
- podwykonawcy zatrudniani kaskadowo;
- płatności gotówkowe;
- płatności dokonywane na rzecz firm zagranicznych (off-shore).

#### **15. Fikcyjni usługodawcy**

##### Opis mechanizmu:

a) Pracownik może zatwierdzić płatności na rzecz fikcyjnego dostawcy w celu zdefraudowania środków. Z nadużyciem takim mamy do czynienia głównie w przypadku braku podziału obowiązków między osoby odpowiedzialne za zlecenie, odbiór i płatność.

b) Wykonawca może założyć fikcyjną firmę, aby składać oferty zabezpieczające w przypadku zmywy przetargowej w celu zawyżenia kosztów lub przedstawienia fikcyjnych faktur.

Doświadczenie pokazuje, że osoby dopuszczające się nadużycia często używają nazw firm, które są podobne do nazw rzeczywistych przedsiębiorstw.

Przesłanki wskazujące na nadużycia:

- usługodawcy nie udaje się zlokalizować w wykazach przedsiębiorstw, w internecie (przy pomocy wyszukiwarki Google lub innej);
- nie udaje się zlokalizować adresu usługodawcy;
- usługodawcy podaje błędny adres lub numer telefonu;
- przedsiębiorstwo jest zarejestrowane za granicą (off-shore).

## **16. Zamiana materiałów**

Opis mechanizmu:

Zamiana materiałów dotyczy sytuacji, w której wykonawca, bez wiedzy nabywcy, zamienia przewidziane w zamówieniu materiały na inne, gorszej jakości. W najgorszym przypadku zamiana materiałów może stwarzać zagrożenie dla życia, np. w przypadku wad w projektach infrastrukturalnych lub budowlanych. Zamiana materiałów jest szczególnie lukratywna w przypadku zamówień, w których zleceniodawca zażądał wysokiej jakości materiałów, które mogą być zastąpione podobnie wyglądającymi a tańszymi odpowiednikami. Zamiana taka często ma miejsce w przypadku komponentów, których nie daje się łatwo skontrolować. Zdarza się również, że w celu zatajenia oszustwa do kontroli przedstawiane są specjalnie dobrane próbki.

Przesłanki wskazujące na nadużycia:

- nietypowe bądź podrobione opakowanie; opakowanie, kolory lub wzornictwo inne niż standardowe;
- różnice pomiędzy oczekiwanym wyglądem, a rzeczywistym wyglądem;
- numery identyfikacyjne wyrobów różnią się od tych wskazanych w katalogu lub w systemie numeracji;
- ponadprzeciętna liczba negatywnych wyników badań lub kontroli właściwości użytkowych, potrzeba wczesnej wymiany, wysokie koszty eksploatacji lub napraw;
- zaświadczenia o zgodności podpisane przez osoby nieuprawnione lub nieposiadające odpowiednich kwalifikacji;
- znaczące różnice między szacowanymi a rzeczywistymi kosztami materiałów;
- wykonawca ma opóźnienia w realizacji, lecz szybko je nadrabia;

- nietypowe lub nieczytelne numery seryjne; numery seryjne są niezgodne z rzeczywistym systemem numeracji producenta;
- faktury, numery inwentaryzacyjne lub opisy pozycji nie odpowiadają warunkom zlecenia.

**NADUŻYCIA DOTYCZĄCE KOSZTÓW ROBOCIZNY I USŁUG  
DORADCZYCH**

**Powszechne i powtarzające się schematy nadużyć oraz przesłanki wskazujące na nadużycia (sygnały ostrzegawcze)**

W załączniku wskazano powszechne i powtarzające się schematy nadużyć dotyczących usług doradczych wraz z ich opisem oraz przesłankami wskazującymi na takie nadużycia.

Najważniejszym elementem kontroli w systemie ewidencji czasu pracy jest każdy indywidualny pracownik i podjęte przez niego zobowiązanie do prowadzenia precyzyjnej ewidencji czasu pracy.

Poniższy wykaz powszechnie odnotowywanych nadużyć nie jest wyczerpujący:

**1. Poniesione koszty robocizny**

Opis mechanizmu:

Bez niezależnej zewnętrznej kontroli lub kontroli na miejscu ewidencją czasu pracy stosunkowo łatwo manipulować. Wykonawca może świadomie, pośrednio lub bezpośrednio, podawać nieprawdziwe dane dotyczące czasu pracy. Zasadniczym problemem jest to, czy czas pracy danego pracownika jest odpowiednio zakwalifikowany do projektu, nad którym pracuje (gdy brak jest dokumentacji sporządzonej przez strony trzecie, takiej jak faktury lub zamówienia, która wskazywałaby na rzeczywiste koszty pracy).

Przesłanki wskazujące na nadużycia:

- różne metody fakturowania;
- nagłe, znaczące zmiany w kosztach;
- zmniejszające się koszty w przypadku projektów lub zamówień, w których przekroczono budżet lub budżet jest bliski wyczerpania;
- nieproporcjonalny odsetek pracowników objętych kosztami pośrednimi;
- znacząca liczba pracowników przeniesionych z kategorii kosztów bezpośrednich do pośrednich lub odwrotnie;
- ci sami pracownicy stale przenoszeni z kategorii kosztów bezpośrednich do pośrednich lub odwrotnie;
- niewystarczające kontrole wewnętrzne w fakturowaniu kosztów pracy, jak np. karty czasu pracy podpisywane z wyprzedzeniem, karty czasu pracy pracownika wypełniane przez przełożonego, wypisane ołówkiem lub wypełniane na koniec okresu rozliczeniowego;



- rzeczywiste godziny czasu pracy i koszty stałe na granicy budżetu lub tuż pod nią;
- stosowanie korekt dziennych w celu przesunięcia kosztów między zamówieniami, działalnością w zakresie badań i rozwoju oraz kosztami komercyjnymi;
- znaczący wzrost lub spadek kosztów na wrażliwych kontach;
- koszty czasu pracy naliczane inaczej niż w przypadku powiązanych kosztów podróży.

## **2. Nieuzasadnione nadgodziny**

### Opis mechanizmu:

Wykonawca może celowo domagać się zapłaty za rzekome nadgodziny w przypadku, gdy zwykle nie jest udzielany dodatkowy urlop za nadgodziny. Zasadniczym problemem jest to, czy czas pracy pracownika jest odpowiednio zakwalifikowany do projektu, nad którym pracuje. Nie istnieje żadna dokumentacja strony trzeciej.

### Przesłanki wskazujące na nadużycia:

- od personelu wymaga się znaczącej, bezpośredniej lub pośredniej, bezpłatnej pracy w nadgodzinach nad wieloma projektami;
- pracownicy etatowi otrzymują wynagrodzenie jedynie za stałe godziny pracy przepracowane w danym dniu przez dłuższy okres czasu;
- nadużycie w postaci wymaganej przez kierownictwo pracy w czasie nieodpłatnym, za które pracownicy otrzymują inne korzyści;
- zamówienia lub projekty, w których przekroczono budżet, nad którymi pracuje się jedynie w czasie nieodpłatnym.

## **3. Usługi doradcze**

### Opis mechanizmu (w oparciu o rzeczywisty przypadek):

Usługi były w pełni poparte szczegółowymi umowami w zakresie doradztwa, fakturami i sprawozdaniami. Usługi doradcze związane były z działalnością usługodawcy, który przedstawił odpowiednie zalecenia w celu poprawy wydajności w pewnych dziedzinach. Zleceniodawca wprowadził większość zaleceń. Stosowne umowy były odpowiednio szczegółowe, a cena usługi rozsądna.

Niemniej jednak z usług niektórych zleceniobiorców zleceniodawca korzystał po raz pierwszy. Umowy nie precyzowały, jakie usługi mają zapewnić zleceniobiorcy; określono w nich natomiast, kto będzie świadczył usługi oraz stawkę godzinową. Życiorysy poszczególnych pracowników były niedostępne. W przypadku nowych firm należności były wyższe. Przedstawiciel przedsiębiorstwa nie był w stanie uzasadnić wyższych cen, ani podać szczegółów dotyczących zleconych usług.

Ponadto w fakturach za wykonane usługi dodatkowo przedstawianych przez te przedsiębiorstwa nie określono, jakie były to usługi, odwoływano się w nich jedynie do umowy. Wydatki miały formę ryczałtu bez wyszczególnienia godzin pracy, stawki godzinowej, kosztów podróży lub innych wydatków. Brak było sprawozdań z podróży lub innych sprawozdań. Brak było dodatkowych informacji dotyczących tych przedsiębiorstw; zleceniodawca ograniczył się jedynie do ustnych zapewnień, że zamówione usługi zostały zrealizowane.

Poza tym na fakturach jako adres korespondencyjny wskazano numer skrytki pocztowej, brak było informacji o tych przedsiębiorstwach w książce telefonicznej.

#### Przesłanki wskazujące na nadużycia:

- brak formalnej umowy; wysokie sumy wypłacone za „świadczone usługi” na podstawie faktur, na których brakowało wielu szczegółów;
- podpisane umowy nie precyzują świadczonych usług, brak jest dodatkowej dokumentacji, takiej jak szczegółowe faktury, sprawozdania z podróży lub z badań, która usprawiedliwiałaby wydatki;
- usługi, za które zapłacono, miały na celu bezprawne pozyskanie, rozproszanie lub wykorzystanie informacji lub prawnie chronionych danych;
- usługi, za które zapłacono, miały na celu wywarcie bezprawnego wpływu na przedmiot przetargu, ocenę wniosku lub ceny, wybór oferenta, negocjacje zamówienia, jego zmianę lub na żądania zleceniodawcy. Nie ma znaczenia, czy za zlecenie odpowiedzialny jest wykonawca, czy podwykonawcy;
- usługi, za które zapłacono, były wykonane w sposób, który naruszał przepisy zakazujące nieuczciwych praktyk gospodarczych lub zapobiegające konfliktom interesów;

#### **4. Kategorie prac**

##### Opis mechanizmu (w oparciu o rzeczywisty przypadek):

Usługodawca przedstawił propozycję przedłużenia zamówienia realizowanego na zasadzie „czas i zasoby” (time and material – T&M), które zlecano co roku przez poprzednie dwa lata. W propozycji tej wskazał on, że poniesione koszty w przeliczeniu na godzinę były znacznie niższe niż zaproponowane stawki, z wyjątkiem kategorii kosztów administracyjnych. W pierwotnej ofercie wskazano pełne zatrudnienie w czasie, gdy złożono ofertę. Po udzieleniu zamówienia wykonawca zatrudnił pracowników po niższych stawkach niż te określone w ofercie. Kwalifikacje niektórych spośród nowozatrudnionych pracowników były poniżej wymagań określonych w zaproszeniu do udziału w przetargu. Wykonawca zatrudnił wielu nowych pracowników na stanowiskach, do których nie mieli oni wystarczających kwalifikacji.

##### Przesłanki wskazujące na nadużycia:

- znaczące różnice między zaproponowanymi i rzeczywistymi kosztami jednostkowymi lub ilością świadczonych usług, które nie są uzasadnione zmianami w zakresie prac lub wymaganiami dotyczącymi zlecenia;
- każda przedstawiona faktura opiewa na maksymalną kwotę ustaloną w umowie. Wyjątkiem byłaby sytuacja, w której w zamówieniu zapisano, za jaką liczbę godzin zostanie wystawiony rachunek;
- konkretne osoby wymienione w ofercie jako „kluczowi pracownicy” nie pracują w ramach zamówienia;
- zaproponowany personel nie odpowiada istniejącym zasobom ludzkim. Konieczne jest zatrudnienie dodatkowych pracowników na dużą skalę. Stawki wynagrodzeń nowych pracowników są znacznie niższe niż określone w ofercie;
- kwalifikacje pracowników nie odpowiadają wymaganiom w tym zakresie określonym w przepisach dotyczących danej grupy zawodowej lub w wymaganiach określonych w zamówieniu;
- pracownicy opłacani pośrednio przez firmę opłacaną bezpośrednio w ramach zamówienia;
- czas pracy partnerów, urzędników, kontrolerów lub innych pracowników opłacany niezgodnie z warunkami zamówienia lub z zasadami księgowości i procedurami przyjętymi w firmie.

## **PROCEDURA ZGŁASZANIA NADUŻYĆ DO EUROPEJSKIEGO URZĘDU DS. ZWALCZANIA NADUŻYĆ FINANSOWYCH (OLAF)**

### **Instytucje zarządzające lub inne organy wyznaczone do zgłaszania nieprawidłowości i nadużyć do OLAF:**

Kwartalne sprawozdania zgodnie z rozporządzeniami Komisji (WE) nr 1681/94 i (WE) nr 1831/94 w odniesieniu do przypadków związanych z okresem programowania 2000-2006 i zgodnie z rozporządzeniem Komisji (WE) nr 1828/2006 (art. 27-36) w przypadkach dotyczących okresu programowania 2007–2013.

### **Szczegółowe instrukcje dla instytucji audytowych**<sup>22</sup>

Audytora przeprowadza audyt, aby otrzymać racjonalne zapewnienie, że system zarządzania i kontroli funkcjonuje wystarczająco skutecznie, aby zagwarantować zgodność z przepisami i prawidłowość poświadczonych wydatków. Od audytorów nie oczekuje się, że będą mieli wiedzę fachową porównywalną do wiedzy osoby, której głównym zadaniem jest wykrywanie i badanie nadużyć. Niemniej jednak, sprawdzając dokumentację przetargową, audytor podchodzi do niej z należytą rezerwą<sup>23</sup> w trakcie całego audytu. Jeżeli w trakcie oceny ryzyka, planowania audytu oraz testów systemu i wiarygodności, audytor stwierdza, że okoliczności wskazują na możliwość wystąpienia nadużycia, musi on wiedzieć, jakie działania podjąć w związku z podejrzanym nadużyciem oraz jak je zgłosić.

Podejrzenia nadużycia **nie zgłasza się podmiotowi będącemu przedmiotem audytu** (w celu zachowania dowodów nadużycia).

Audytorzy powinni zawiadomić instytucję zarządzającą lub inną instytucję wyznaczoną do zgłoszenia nieprawidłowości do OLAF o podejrzeniu nadużycia (chyba że nadużycie dotyczy samej instytucji zarządzającej lub innego organu odpowiedzialnego za zapobieganie nadużyciom), aby mogła ona podjąć kroki niezbędne do zabezpieczenia finansowych interesów Wspólnoty, włącznie z podjęciem wspólnych działań z krajowymi organami wyznaczonym do walki z nadużyciami i nieprawidłowościami.

### **Ogólne wskazówki dla obywateli UE:**

---

<sup>22</sup> DG ds. Polityki Regionalnej oraz DG ds. ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans ustanowiły dla swoich audytorów i personelu wewnętrzne procedury dotyczące zgłaszania nadużyć.

<sup>23</sup> ISA 240 – Obowiązek audytora, aby wziąć pod uwagę możliwość wystąpienia nadużycia w sprawozdaniach finansowych – definiuje „zawodowy sceptycyzm” jako „podejście, które charakteryzuje się dociekliwością i krytyczną oceną dowodów przedstawionych w ramach audytu”. Wytoczne ws. międzynarodowego audytu, gwarancji oraz standardów etycznych (IFAC, *Handbook of International Auditing, Assurance, and Ethics Pronouncements*)

Każdy może poinformować OLAF o podejrzeniach nadużycia lub korupcji, które naruszają finansowe interesy Unii Europejskiej. Zgodnie z ogólną zasadą: im wcześniej ujawnione i im dokładniejsze informacje, tym lepiej. Wraz z zawiadomieniem powinno się dostarczyć odpowiednie dokumenty na potwierdzenie zarzutów.

W tym zakresie kluczowe znaczenie ma Sieć Pełnomocników OLAF-u ds. Komunikacji w zakresie Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OAFCN), w której skład wchodzi przedstawiciel OLAF oraz urzędnicy ds. informacji i kontaktów z mediami w krajowych służbach śledczych, będących partnerami OLAF-u w państwach członkowskich

(\*) [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/olaf-oafcn/pl.html](http://ec.europa.eu/anti_fraud/olaf-oafcn/pl.html)

Z OLAF-em można się kontaktować we wszystkich językach urzędowych UE następującymi drogami:

Listownie: European Commission, European Anti-Fraud Office (OLAF), Investigations+Operations, B-1049 Brussels, Belgia

- Przesyłając e-mail na adres: [OLAF-COURRIER@ec.europa.eu](mailto:OLAF-COURRIER@ec.europa.eu)
- Telefonicznie poprzez bezpłatną linię telefoniczną (<http://ec.europa.eu/anti-fraud>).

Wszystkie dane kontaktowe znajdują się na stronie: [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/contact\\_us/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/anti_fraud/contact_us/index_en.html)