



# **Przeciwdziałanie nadużyciom i korupcji**

**zakres polityk KE,  
przegląd istniejących praktyk i narzędzi,  
założenia systemowe nowej  
perspektywy finansowej**

Jarosław Hawrysz

DG Regional and Urban Policy

Team Leader Unit C4

Audit Sweden, Poland, Finland, Denmark



1. Polityka Komisji Europejskiej i zasada „zero tolerancji dla nadużyć”
2. Sprawozdania Europejskiego Trybunału Obrachunkowego dotyczące nadużyć
3. Główne problemy w obszarze nadużyć
4. Raport z Badania działań w obszarze nadużyć
5. Pakiety uczciwości
6. Propozycje KE 2021-27 - rozwiązania przewidywane w obszarze kontroli, audytu, nieprawidłowości i nadużyć finansowych



# Przeciwdziałanie nadużyciom i wykrywanie ich – ogólne zobowiązanie

## *Artykuł 317 TFUE*

*Komisja wykonuje budżet we współpracy z Państwami Członkowskimi zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami.*

## *Artykuł 325 TFUE*

*nakłada na Komisję i Państwa Członkowskie obowiązek zwalczania nadużyć finansowych i wszelkich innych nielegalnych działań naruszających interesy finansowe Unii*





# Wymogi dot. przeciwdziałania nadużyciom w art. 125 ust. 4 lit. c) RWP na lata 2014-2020

Po raz pierwszy w rozporządzeniu regulującym wdrażanie EFSI zawarto wyraźne odniesienie do zwalczania nadużyć:

*„W odniesieniu do zarządzania finansowego i kontroli programu operacyjnego **instytucja zarządzająca** wprowadza skuteczne i proporcjonalne środki zwalczania nadużyć finansowych, uwzględniając stwierdzone rodzaje ryzyka.”*

N.B. Wytyczne Komisji ws. oceny ryzyka nadużyć finansowych oraz skutecznych i proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych





# **Nowa strategia Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych (29/04/2019) - CELE**

Reinforcing the ANALITICAL CAPACITY to build a KNOWLEDGE CENTRE for the fight against fraud

Strengthening COOPERATION between Services with OLAF providing effective SUPPORT - Enhancing the Commission's CORPORATE OVERSIGHT in fraud matters

Other objectives: Integrity and compliance, know-how and equipment, transparency, legal framework, fight revenue fraud



# Europejski Trybunał Obrachunkowy - Audyty DAS i kontrole wykonania zadań w zakresie przeciwdziałania nadużyciom

(1) Czy Komisja  
odpowiednio zarządza  
ryzykiem nadużyć  
finansowych w odniesieniu  
do wydatków UE?



(2) Zarządzanie ryzykiem  
nadużyć finansowych w  
Polityce Spójności na  
szczeblu Państwa  
Członkowskiego



# **Europejski Trybunał Obrachunkowy - Audyty DAS i kontrole wykonania zadań w zakresie przeciwdziałania nadużyciom**

***Czy stwierdzone błędy należy zakwalifikować  
jako nadużycia finansowe?***

***Sprawozdanie roczne 2018 , 2017, 2016***

***W ogromnej większości przypadków – nie.***

*Liczba podejrzeń nadużyć finansowych stwierdzonych  
co roku w toku kontroli:*

*Odpowiednio 9, 13 i 11 podejrzeń nadużyć finansowych  
na około 700 skontrolowanych transakcji.*



# **Sprawozdanie specjalne 1/2019: Zwalczanie nadużyć w odniesieniu do wydatków UE: konieczne działania**

*KE powinna:*

- Stworzyć solidny system zgłaszania nadużyć
- Zapewnić odpowiedzialność polityczną i przyjąć nową, szeroko zakrojoną strategię przeciwdziałania nadużyciom
- Zwiększyć wykorzystanie EDES (wewnętrznie) i zachęcać kraje członkowskie do korzystania z ARACHNE
- Powierzyć OLAF-owi rolę strategiczną i nadzorczą w zwalczaniu nadużyć przez UE





## **Sprawozdanie specjalne 06/2019: Podjęcie problemu nadużyć w zakresie wydatków UE na cele spójności**

### ***Ustalenia:***

- Nie każde potencjalne nadużycie jest zgłaszane jako takie w IMS
- Niektóre dane w IMS są niedokładne i przestarzałe
- Niedostateczne zgłaszanie nadużyć podważa wiarygodność wskaźników ich wykrywania

### ***Zalecenia***

- Kraje członkowskie nie posiadające krajowych strategii przeciwdziałania nadużyciom powinny takie stworzyć
- IZ powinna poprawić ocenę ryzyka nadużyć przy zaangażowaniu odpowiednich podmiotów zewnętrznych
- Kraje członkowskie powinny poprawić narzędzia wykrywania nadużyć
- KE powinna monitorować mechanizmy reagowania na nadużycia
- KE powinna zachęcać kraje członkowskie do wyposażenie służb AFCOS w nowe funkcje, aby poprawić koordynację

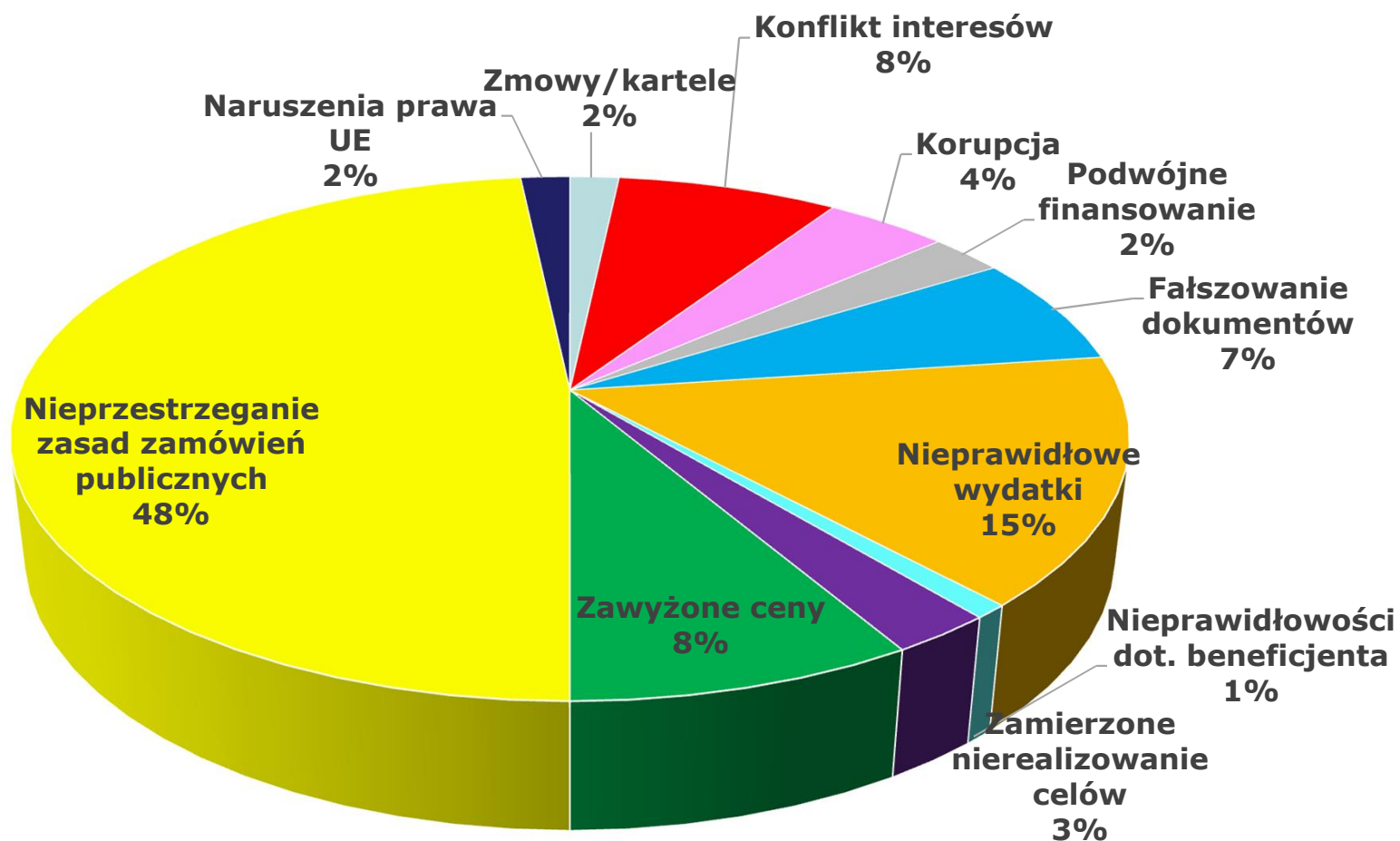


# Typologia nadużyć i sektory dotknięte nadużyciami



European  
Commission

# Dochożenia OLAF – Typologia nadużyć – EFRR i FS (2007-2013)



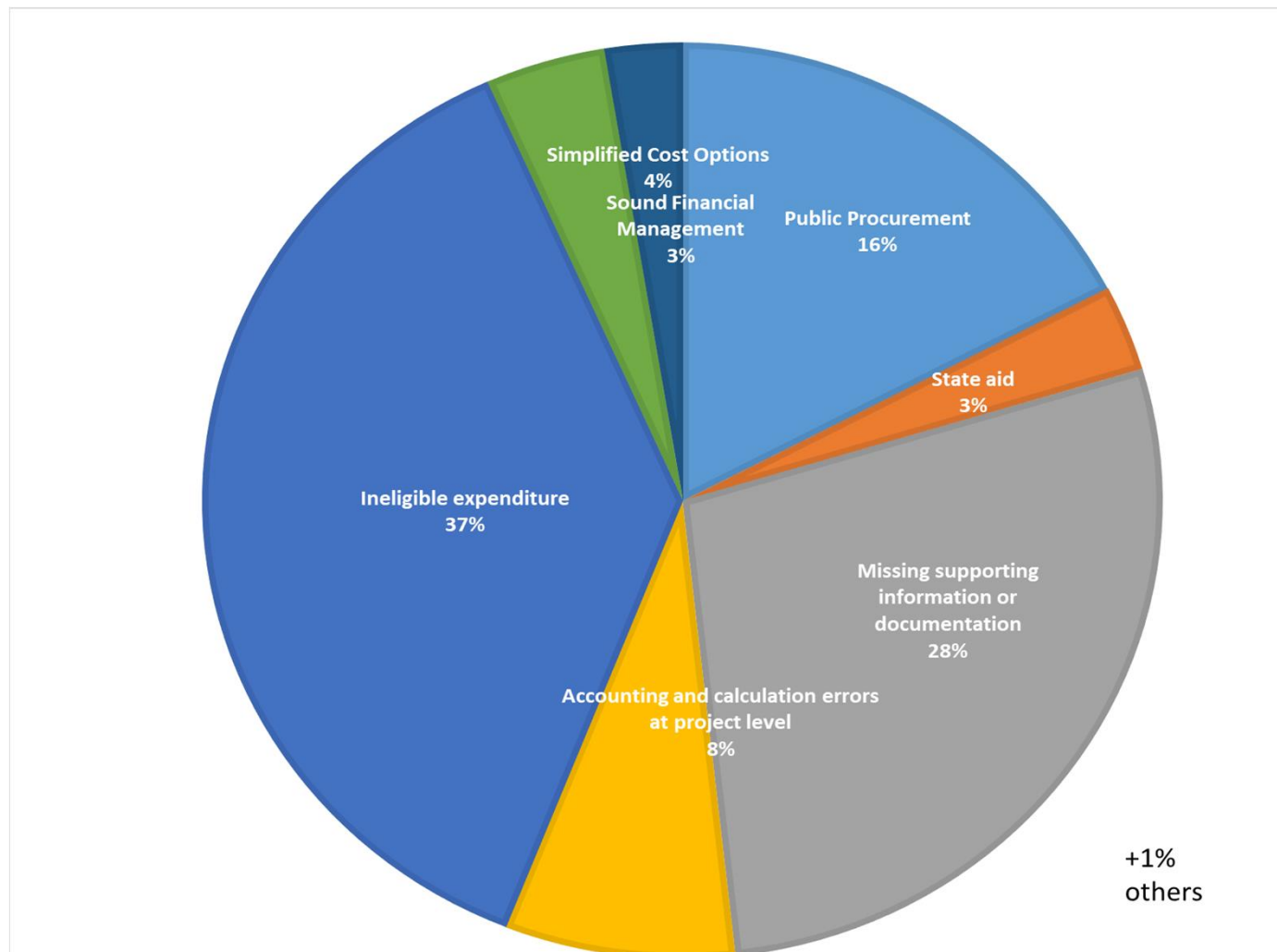
## Typologia błędów – rok obrachunkowy 2017-2018 (EFRR-FS-EFS)

- Tabele z typologią błędów dla większości programów operacyjnych (PO) przekazano przez SFC 2014
- Zgłoszono 4.522 błędy
- 24 podejrzania nadużyć, ale 12 dot. tego samego PO
- 13 zgłoszonych praktyk tzw. „gold-plating” (5 dot. SCOs)
- **Nadal wiele błędów wykazywanych jako „inny niekwalifikowalny wydatek” – trudne do oceny**



European  
Commission

## Typologia błędów UE – rok obrachunkowy 2017–2018



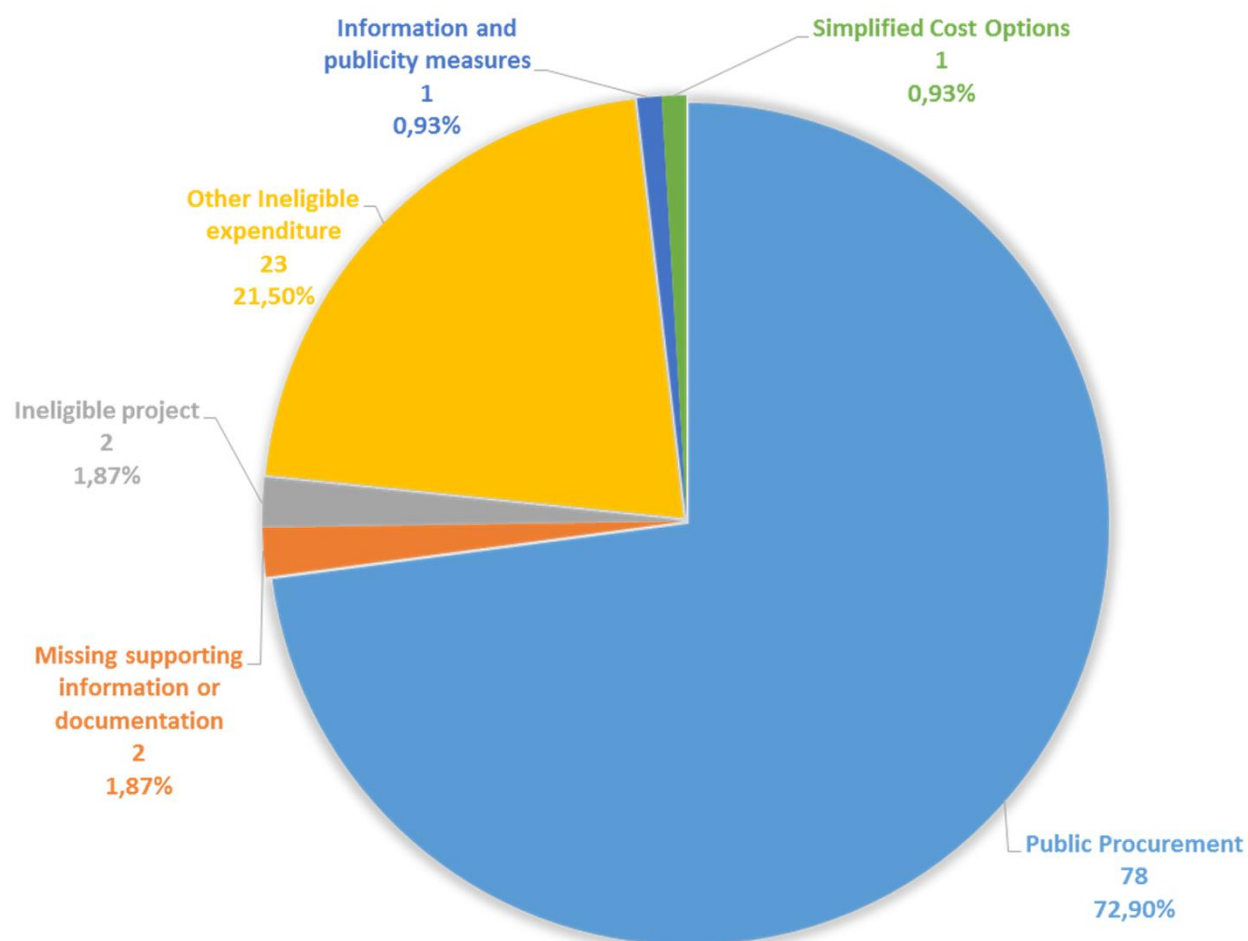
## Typologia błędów z ostatnich 2 lat (UE)

Kategorie błędów	2016-2017	2017-2018	Zmiana
Wydatki niekwalifikowalne	37%	37%	-
Zamówienia publiczne	19%	16%	-3%
Brak informacji wspierających lub dokumentacji	25%	28%	+3%
Błędy księgowe i obliczeniowe na szczeblu projektu	8%	8%	-
Pomoc publiczna	4%	3%	-1%
SCOs	1%	4%	+3%
Others	5%	1%	-4%



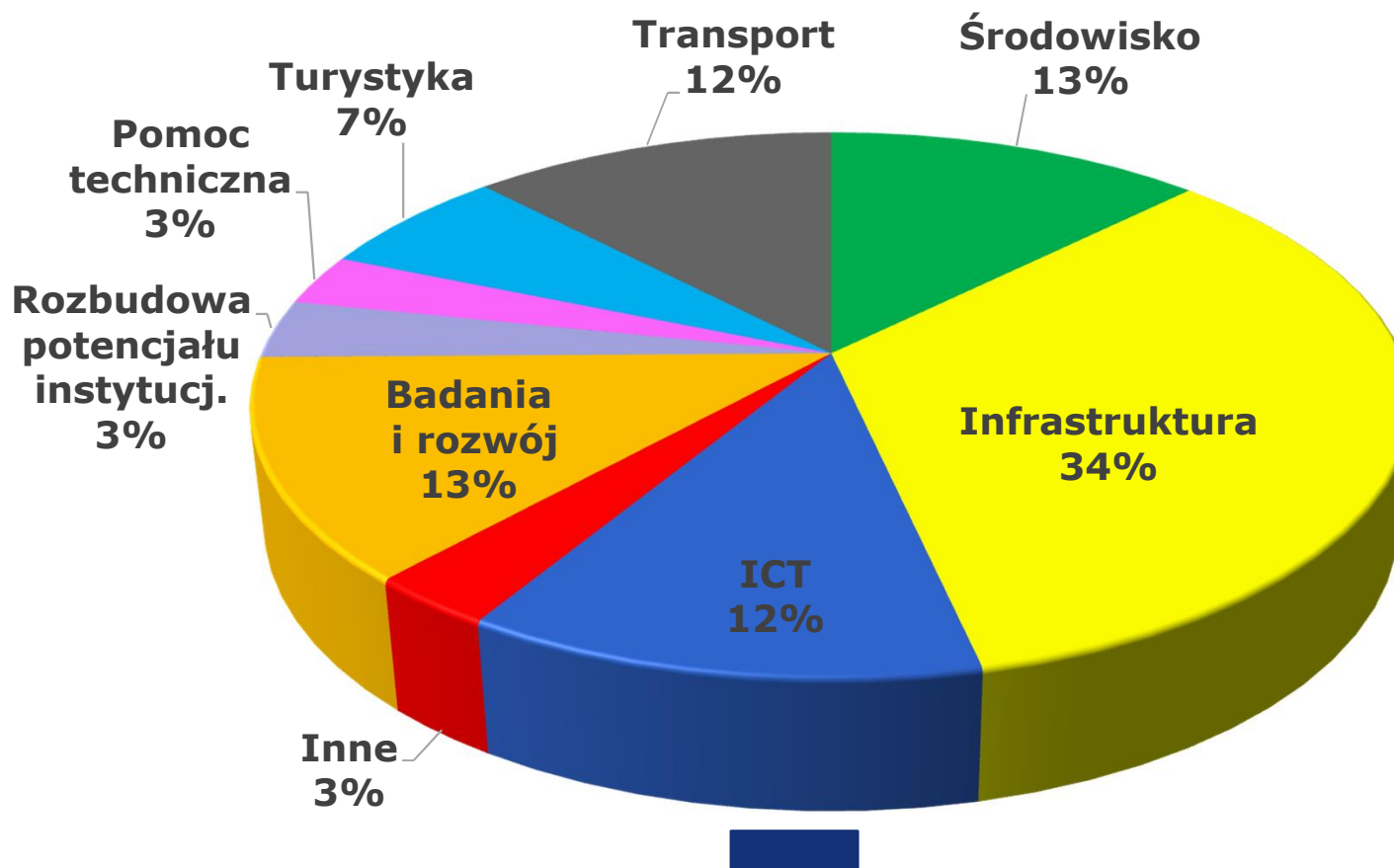
European  
Commission

## **POLSKA:** Typologia błędów – rok obrachunkowy 2017-2018 (EFRR: liczba przypadków)



# Sektory najbardziej dotknięte nadużyciami – EFRR i FS (2007-2013)

Nadużycia wg sektorów – 2007-2013 – DG REGIO





## Nieprawidłowości raportowane w sektorach /PL/ nadużycia finansowe

PL: PP2014-20 - Cohesion policy - Irregularities reported as fraudulent by Priority - Comparison with PP 2007-2013

Priority	Programming period			
	2014-2020		2007-2013	
	Total	Amounts involved	Total	Amounts involved
	N	EUR	N	EUR
Research and technological development (R&TD), innovation and entrepreneurship	42	28,619,887	9	6,855,770
Improving access to employment and sustainability	26	6,310,010		
Improving human capital	14	3,019,122		
Improving the social inclusion of less-favoured persons	6	700,161		
Information society	1	2,028,823	5	5,785,317
Investment in social infrastructure	2	360,758	3	845,003
Transport			2	13,091,595
Productive investment	1	1,828,516		
Development of endogenous potential	1	337,605		
Promoting social inclusion, combating poverty and any discrimination	1	329,347		
Energy	1	348,370		
Environmental protection and risk prevention	1	41,207		
Increasing the adaptability of workers and firms, enterprises and entrepreneurs			1	12,860
blank	1	370,228	31	85,504,997
<b>TOTAL</b>	<b>97</b>	<b>44,294,034</b>	<b>51</b>	<b>112,095,542</b>
<b>% of (blank) on Total</b>		<b>1.0%</b>		<b>60.8%</b>

ACM 2019

17



## Kategorie nieprawidłowości – UE (OLAF)

*W obecnym okresie programowania rzadziej zdarza się zaliczanie nieprawidłowości do więcej niż jednej kategorii*

*Najczęściej zgłaszane kategorie (**ogółem**) to:*

- **Kwalifikowalność wydatków,**
- **Naruszenie zasad zamówień publicznych,**
- **Ścieżka audytu,**
- **Nieprzestrzeganie postanowień umowy**

*Udział poszczególnych kategorii jest podobny w obu perspektywach finansowych*

*Nieprawidłowości związane z nadużyciami finansowymi*

- **Przyrost naruszeń zasad zamówień publicznych oraz przypadków dotyczących Etyki i uczciwości**
- **Spadek w kategorii kwalifikowalność wydatków**
- **Spadek naruszeń postanowień umowy**

## Wnioski (OLAF)

*Wstępne ustalenia wynikające z analizy porównawczej:*

- **Częstsze wykrywanie nieprawidłowości związanych z nadużyciem finansowym może wynikać z wdrażania przepisów/środków w zakresie przeciwdziałania nadużyciom**

Można jeszcze poprawić: Ustalenia ETO SR 06/2019

- **Rzadsze wykrywanie nieprawidłowości niezwiązanych z nadużyciem finansowym może wynikać z:**

Opóźnień we wdrażaniu (stopniowo się wyrównuje)

Lepszego zapobiegania (co należy powiązać ze skutecznością środków w ramach systemu zarządzania i kontroli)

Mniejszej skuteczności samego wykrywania (należy stwierdzić i skorygować na wczesnym etapie)

*Jak wygląda sytuacja Polski?*

- **OLAF będzie nadal analizować i monitorować tendencje w sprawozdawczości (ustalenia zostaną przedstawione w sprawozdaniu PIF i na spotkaniach COCOLAF)**
- **Należy mieć na uwadze ustalenia ETO (SR 06/2019)**
- **Nacisk na jakość danych w IMS – co można zrobić?**



# **Raport z badania działań zapobiegających nadużyciom oraz Pakty Uczciwości**



# Raport z badania działań zapobiegających nadużyciom – podsumowanie

ZADANIE 1: **Analiza ryzyka nadużyć finansowych** na próbie 50 programów operacyjnych

ZADANIE 2: Badanie wdrożenia art. 125 ust.4c)

ZADANIE 3: Przygotowanie **kompedium praktyk i działań** zapobiegających nadużyciom i korupcji

ZADANIE 4: **Warsztaty** w Brukseli w celu zaprezentowania wyników badania

# Metodologia i kategorie ryzyka

**Krok 1:  
Analiza  
ryzyka**

**Krok 2:  
Analiza  
działań**

**Krok 3: Ocena  
proporcjonalności**

- Konflikt interesów**
- Unikanie lub manipulacja procedurami zamówień publicznych**
- Podwójne finansowanie**
- Zmowa przetargowa**
- Manipulacja kosztami projektu i jakością**
- Budowanie zdolności i kultura zwalczania nadużyć finansowych**



# Ustalenia raportu

1. Artykuł 125 ust. 4 lit. c) wprowadził bardziej sformalizowane i usystematyzowane podejście do zwalczania nadużyć i korupcji w EFSI w perspektywie finansowej 2014-2020;
2. Wdrożone środki zaradcze są zasadniczo proporcjonalne do ocenionego ryzyka;
3. Najmniej proporcjonalne środki dotyczą zmów przetargowych i podwójnego finansowania;
4. Niektóre instytucje mogą nie doszacować ryzyka w ramach samooceny;

## Ustalenia raportu

5. Większość instytucji korzysta z szablonu oceny ryzyka nadużyć (tzw. FRA) udostępnionego przez Komisję;
6. Nie wszystkie IZ wypełniają FRA na szczeblu PO;
7. Bardziej inkluzywny proces FRA prowadzi do lepszego ograniczania ryzyka nadużyć;
8. Należy lepiej komunikować instytucjom krajów członkowskich działania w zakresie przeciwdziałania nadużyciom;
9. Badane instytucje krajów członkowskich są zdania, że Arachne, w swojej obecnej formie, nie do końca odpowiada ich potrzebom.





# Pakty Uczciwości – narzędzia do przeciwdziałania korupcji w obszarze zamówień publicznych

## 2 kluczowe elementy:

- (1) Porozumienie między instytucją zamawiającą (beneficjentem, projektodawcą) i oferentami w celu powstrzymania się od praktyk korupcyjnych oraz przeprowadzenia przejrzystej procedury udzielenia zamówienia
- (2) Zewnętrzny **niezależny podmiot monitorujący** – **organizacja pozarządowa** – monitoruje przestrzeganie przez wszystkie strony zobowiązań

- ✓ **narzędzie współpracy**
- ✓ **prewencja**
- ✓ **elastyczność**



European  
Commission

## Pakty Uczciwości – pilotaż





European Commission

# Pakt Uczciwości – pilotaż w Polsce

## JEDYNKA DO CELU PRZYBLIŻAMY ŚLĄSK



Częstochowa

Zawiercie



WOJEWÓDZTWO ŚLĄSKIE

### EFEKTY MODERNIZACJI:

- zwiększenie bezpieczeństwa
- poprawa komfortu podróżnych
- skrócenie czasu podróży
- wzrost punktualności pociągów
- zwiększenie dostępności transportu kolejowego

## MODERNIZACJA LINII NR 1 Częstochowa – Zawiercie

INWESTYCJA OBJĘTA PAKTEM UCZCIWOŚCI. WIĘCEJ NA:  
[WWW.PAKTUCZCIWOŚCI.PL](http://WWW.PAKTUCZCIWOŚCI.PL)



WYMIANA  
SIECI  
TRAKCYJNEJ



BUDOWA  
4 PRZEJŚĆ  
PODZIEMNYCH



44 KM  
MODERNIZOWANEJ  
LINII



MODERNIZACJA  
31 OBIEKTÓW  
INŻYNIERYJNYCH



REMONT  
19 PERONÓW



MODERNIZACJA  
15 PRZEJAZDÓW  
KOLEJOWO-DROGOWYCH



ZWIĘKSZENIE  
PRĘDKOŚCI  
POCIĄGÓW



REMONT  
ODWODNIENIA



MODERNIZACJA  
URZĄDZEŃ  
STEROWANIA RUCHEM



Inwestycja realizowana jest w ramach projektu POIiŚ 5.2-6 „Prace na linii kolejowej nr 1 na odcinku Częstochowa-Zawiercie” współfinansowanego przez Unię Europejską z Funduszu Spójności w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Wartość projektu wynosi około 468 mln zł, z czego około 198,2 mln zł stanowi dofinansowanie z Unii Europejskiej.



## Pakt Uczciwości - wnioski (1)

- **Poprawia komunikację i zwiększa zaufanie** między wykonawcą, lokalnymi zainteresowanymi stronami i ogółem społeczeństwa;
- Przyczynia się do zwiększenia **przejrzystości**;
- Działa jako **prewencyjny system wczesnego ostrzegania o nieprawidłowościach**;
- Może przynieść **oszczędności** poprzez zapobieganie nieprawidłowościom i niewłaściwemu zarządzaniu;
- **Promuje uczciwe zasady gry** wśród konkurentów;
- Może przyczynić się do **wzmocnienia reputacji instytucji publicznej**;



## Pakt Uczciwości - wnioski(2)

- **Stymuluje współpracę** – skuteczna realizacja wymaga wspólnych wysiłków wszystkich zaangażowanych partnerów;
- W połączeniu z innymi dostępnymi narzędziami (dane ogólnodostępne, publiczne zapotrzebowanie na rozliczalność i przejrzystość) **może przynieść szersze korzyści i wywołać efekt mnożnikowy;**
- Znaczenie **silnego, niezależnego, profesjonalnego i zaangażowanego sektora społeczeństwa obywatelskiego** zdolnego do monitorowania i kontrolowania wdrażania polityki spójności w państwach członkowskich



# Więcej informacji o Paktach Uczciwości

☑ Dedykowana Paktom Uczciwości strona internetowa KE:

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/index.cfm/en/policy/how/improving-investment/integrity-pacts/](http://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/en/policy/how/improving-investment/integrity-pacts/)

☑ Kontakt: [REGIO-INTEGRITY-PACTS@ec.europa.eu](mailto:REGIO-INTEGRITY-PACTS@ec.europa.eu)



# **2021-2027 Propozycje KE**



# Rozporządzenie o Wspólnych Przepisach Zarządzanie i Kontrola (1)

## Art. 64 – co się zmieniło

- **Audyty Komisji** przeprowadza się w ciągu **3 lat kalendarzowych** od zatwierdzenia zestawienia wydatków (**nowość**).  
Nie ma jednak zastosowania, w przypadku gdy istnieje podejrzenie nadużycia – taka sama sytuacja nie ma miejsca – **art. 64 (2)**
- **Kontrole na miejscu (audyty)** – informacja z 12-dniowym wyprzedzeniem, wstępne ustalenia nie później niż 3 miesiące po przeprowadzeniu audytu, sprawozdanie z audytu nie później niż 3 miesiące po odpowiedzi Państwa Członkowskiego na ustalenia wstępne – **art. 64 (4)** – **format OMNIBUS, bez zmian**
- **Komisja może przedłużyć terminy o trzy** miesiące (3 + 3) – **nowość** – ostatni akapit **art. 64 (4)**





# Rozporządzenie o Wspólnych Przepisach Zarządzanie i Kontrola (2)

## Art. 68 – zmiany

- **Jeżeli wydatki mają zostać zwrócone zgodnie z art. 48.1 lit. b), c), d) IZ ma zapewnić, że: (RWP) – art. 68 (1)**
  - Warunki zwrotu kosztów są spełnione.
  - Kwota zadeklarowanych wydatków została zapłacona i zarejestrowana odrębnie w księgach beneficjenta

**Nowość** – potwierdzenie legalności i prawidłowości wydatków staje się obowiązkiem IZ

**Skuteczne i proporcjonalne środki zwalczania nadużyć finansowych, uwzględniające stwierdzone rodzaje ryzyka – bez zmian**

- Ograniczona liczba kontroli zarządczych – art. 68 (2) **Nowa koncepcja!**  
Oparta na analizie ryzyka i proporcjonalna



# Rozporządzenie o Przepisach Wspólnych Zarządzanie i Kontrola (3)

## Art. 74 – proponowane zmiany

- Uzgodnienia dotyczące modelu jednorazowej kontroli – art. 74
- **Nowość:** Komisja i instytucje audytowe optymalnie wykorzystują wszystkie dostępne informacje – art. 74 (1) akapit drugi
- Utrzymanie progów dla operacji, poniżej których możliwa jest tylko jedna kontrola (dawny art. 148)
- **Poleganie na pracy instytucji audytowych, jeżeli państwa członkowskie uczestniczą we współpracy z Prokuraturą Europejską. Art. 74 ust.2**
- Więcej niż jeden audyt jest dopuszczalny, jeżeli instytucja audytowa stwierdzi, że nie jest możliwe sporządzenie opinii audytowej – bez zmian
- **Pojęcie „szczególnego ryzyka” i konieczność przeprowadzenia ponownej kontroli – bez zmian.**



# Rozporządzenie o Wspólnych Przepisach Zarządzanie i Kontrola (4)

## Art. 77 – nowość (I)

Poleganie na krajowych systemach zarządzania i kontroli.

Kryteria kwalifikacji:

- i. Dobre rezultaty w przeszłości (poziom błędu wynosi poniżej 2 %)
- ii. Właściwe funkcjonowanie systemu zarządzania i kontroli  
Częścią oceny kryterium (ii) jest udział państwa członkowskiego w Prokuraturze Europejskiej (**EPPO**)



# Rozporządzenie o Wspólnych Przepisach Zarządzanie i Kontrola (5)

## **Artykuły 77 (i 78) - nowość (II)**

*W przypadku niektórych programów, które kwalifikują się na podstawie obiektywnych kryteriów i niskiego ryzyka: „Ulepszone zasady proporcjonalnej kontroli”*

*Będą one obowiązywać od początku programu, jeżeli zasady dotyczące systemu zarządzania i kontroli w latach 2021–2027 będą w **dużej mierze opierać się na zasadach z lat 2014–2020***  
**art.77 ust. 2**

*Ustanowienie lub aktualizacja opisu systemu zarządzania i kontroli oraz strategii audytu - **art. 78 ust. 3** - patrz załącznik XIV do rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów: opis SZK zastępujący obecne rozporządzenie wykonawcze nr: 1011/2014*

*Bez automatycznego przesyłania opisu SZK do KE*



# Dziękuję za uwagę

*Zapraszam do dyskusji*

[Jaroslaw.Hawrysz@ec.europa.eu](mailto:Jaroslaw.Hawrysz@ec.europa.eu)

Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej