

REJESTR POTENCJALNYCH SYGNAŁÓW OSTRZEGAWCZYCH W ZAKRESIE NADUŻYĆ FINANSOWYCH

Sygnal ostrzegawczy jest oznaką możliwego nadużycia finansowego. Jest to element lub zbiór elementów (pewne wzorce, schematy, mechanizmy, praktyki, specyficzne formy zachowań), które mają nietypowy charakter lub odbiegają od zwykłego działania. Jest to sygnał wskazujący na zaistnienie czegoś nietypowego, co wymaga dalszego zbadania, kontroli.

Istnienie sygnałów ostrzegawczych nie oznacza, że doszło lub może dojść do nadużycia finansowego – oznacza, że sytuację należy skontrolować i monitorować z należytą starannością.

W celu ułatwienia wykrywania nadużyć Instytucja Zarządzająca RPOWP na lata 2014-2020 przygotowała rejestr/spis potencjalnych sygnałów ostrzegawczych w zakresie nadużyć finansowych.

Niniejszy rejestr nie jest wyczerpujący i może być uzupełniany o nowe sygnały ostrzegawcze, które będą pojawiały się w trakcie realizacji Programu, np. nowe rodzaje wykrytych w Programie nadużyć, które nie zostały wskazane w katalogu.

Nadużycie finansowe – zgodnie z art. 1 ust. 1 *Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich* sporządzonej na mocy art. K.3 *Traktatu o Unii Europejskiej* jest to:

- a) w odniesieniu do wydatków – jakiegokolwiek umyślnie 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,
 - niewłaściwego wykorzystania takich środków do celów innych niż te, na które zostały pierwotnie przyznane;
- b) w odniesieniu do przychodów – jakiegokolwiek umyślnie działanie lub zaniechanie dotyczące:
- wykorzystania lub przedstawienia fałszywych, nieścisłych lub niekompletnych oświadczeń lub dokumentów, które ma na celu bezprawne zmniejszenie środków budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich lub budżetów zarządzanych przez Wspólnoty Europejskie lub w ich imieniu,
 - niewłaściwego wykorzystania korzyści uzyskanej zgodnie z prawem, w tym samym celu.

Następujące identyfikowanymi nadużyciami finansowymi w wykorzystaniu środków unijnych są:

- fałszerstwo dokumentów
- korupcja
- nadużycia występujące podczas zamówień publicznych
- konflikt interesów
- nadużycia dotyczące kosztów robocizny i usług doradczych

1

- b) poświadczenia nieprawdy w krótkich odstępach czasu ze z góry powziętym zamiarem w celu osiągnięcia korzyści majątkowych, polegające na prowadzeniu dokumentacji w stosunku do prac, które nie miały miejsca, a następnie wystawienia na ich podstawie faktur VAT,
- c) przerobienia dokumentów umożliwiających ocenę spełnienia przez projekt kryteriów wyboru projektów i posłużenie się nimi jako autentycznymi,
- d) poświadczenia nieprawdy przez inżyniera kontraktu/inspektora nadzoru, co do okoliczności mającej znaczenie prawne,
- e) poświadczenia nieprawdy w dzienniku budowy, przerobienie dziennika i posługiwanie się nim,
- f) przedstawienia fałszywych dowodów księgowych poświadczających nabycie towarów lub wykonanie usług w celu otrzymania refundacji wydatków ze środków RPOWP 2014-2020. Może to również obejmować znowę z osobami trzecimi lub z personelem instytucji dostarczającej towar/wykonującej usługę (np. w połączeniu z łapówką w celu ułatwienia realizacji tego planu),
- g) posłużenie się przez beneficjenta przerobionymi dokumentami poświadczającymi dostarczenie na jego rzecz większej ilości towaru/towaru droższego albo wykonania usługi w szerszym zakresie/przez większą liczbę godzin niż miało to miejsce w rzeczywistości, celem uzyskania refundacji ze środków RPOWP 2014-2020,
- h) przedstawienia przez beneficjenta fałszywych dowodów i dokumentacji, poświadczających wykorzystanie uzyskanej zaliczki zgodnie z zakresem przedstawionym we wniosku o płatność dotyczącym wypłaty zaliczki, w przypadku wykorzystania zaliczki na cele nie związane z realizacją projektu.

Sygnały ostrzegawcze odnośnie dokumentów określone w dokumencie przygotowanym przez OLAF¹:

1. Forma dokumentów

Dokumenty, których układ odbiega od standardowego i ogólnie przyjętego:

- Faktury, pisma bez logo przedsiębiorstwa,
- Faktury wydrukowane na papierze innym niż przygotowane formularze,
- Widoczne różnice w rodzaju, rozmiarze, ostrości, barwie itd. czcionki na dokumencie,
- Wymazane lub skreślone dane, dopiski bez podpisów osób upoważnionych,
- Odręcznie napisane kwoty bez podpisu osób upoważnionych lub elementy obecne na drukowanym, które są uzasadnione a priori,
- Brak lub nadmiar liter, brak ciągłości w liniach tekstu,
- Nietypowo ostre krawędzie oficjalnych pieczęci lub nietypowa barwa, wskazujące na użycie drukarki komputerowej,
- Całkowicie identyczne podpisy osób (pod względem formy i rozmiaru) na różnych dokumentach, wskazujące na możliwość przerobienia w postaci wydruku komputerowego,
- Kilka ręcznych podpisów w podobnym stylu lub identycznym długopisem lub piórem na dokumentach odnoszących się do różnych okresów.

2. Treść dokumentów

¹Wykrywanie przerobionych dokumentów w dziedzinie działań strukturalnych. Praktyczny przewodnik dla instytucji zarządzających opracowany przez grupę ekspertów z państw członkowskich koordynowaną przez Dział D.2 OLAF – Zapobieganie Nadużyciom

3

Falszerstwo dokumentów

Do przestępstw przeciwko wiarygodności dokumentów zaliczyć można zarówno fałszerstwo materialne jak i intelektualne.

Falszerstwo materialne, zgodnie z art. 270 kk, jest przestępstwem dotyczącym każdej osoby i polega na przerobieniu, podrobieniu lub użyciu sfałszowanego dokumentu. Opiswane przestępstwo może więc występować w trzech postaciach, tj.:

- a) **podrobienie dokumentu** polega na sporządzeniu dokumentu na nowo wraz ze stworzeniem pozoru, że dany dokument jest autentyczny. Najbardziej popularnym przykładem podrobienia dokumentu jest sfałszowanie podpisu na dokumencie. Podrobienie podpisu innej osoby - nawet za jej zgodą - także wyczerpuje znamiona popełnienia przestępstwa wskazane w art. 270 kk.
- b) **przerobienie dokumentu** oznacza dokonanie zmian w tekście już istniejącego dokumentu i uczynieniu go w ten sposób nieprawdzywym. Za przykłady popełnienia tego typu przestępstwa należy wskazać przede wszystkim wszelkiego rodzaju dopiski lub usuwanie fragmentów tekstu, wywabienia, wymazania, przekreślenia itp.
- c) **użycie sfałszowanego dokumentu jako autentycznego** jest rozumiane jako jego przedłożenie osobie uprawnionej np. podczas kontroli realizacji projektu, zrealizowanie na jego podstawie świadczenia, np. poprzez wypłatę środków refundacyjnych czy też przeniesienia własności oraz jego przedstawienie organowi prowadzącemu postępowanie dowodowe.

Podrobienie lub przerobienie dokumentu nie odnosi się do dokumentu jako całości – może dotyczyć wyłącznie jego fragmentu. Przestępstwo to nie dotyczy również sposobu, w jaki zostało dokonane fałszerstwo, poziomu zafalszowania czy też umiejętności fałszującego, lecz jedynie samego stwierdzenia faktu sfałszowania dokumentu.

Falszerstwo intelektualne, zgodnie art. 271 kk jest to przestępstwo dokonane przez funkcjonariusza publicznego lub inną osobę uprawnioną do wystawienia dokumentu polegające na poświadczeniu w nim nieprawdy, co do okoliczności mającej znaczenie prawne.

Poświadczenie nieprawdy może polegać m.in. na potwierdzeniu okoliczności, które nie miały miejsca, na ich przeinaczeniu albo na zatajeniu. Warunkiem pociągnięcia sprawcy do odpowiedzialności karnej za fałszerstwo intelektualne jest wykazanie, że osoba poświadczająca nieprawdę miała świadomość faktu poświadczania nieprawdy. Popelnienie błędu, nawet rażącego, nie daje podstaw do ukarania na podstawie art. 271 kk. Działanie takie może skutkować odpowiedzialnością karną z tytułu niedopełnienia obowiązków (na podstawie art. 231 kk) lub odpowiedzialnością dyscyplinarną za naruszenie obowiązków pracowniczych.

Przerabianie może dotyczyć wszystkich rodzajów dokumentów przekazywanych przez beneficjentów w celu uzyskania dotacji, wzięcia udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego lub uzyskania zwrotu poniesionych wydatków: umów, dokumentów tożsamości, życiorysów, gwarancji bankowych, bilansów, faktur (papierowych lub elektronicznych), sprawozdań, arkuszy ewidencji czasu pracy, list obecności, stron internetowych oraz innych dokumentów.

Naruszenia związane z fałszowaniem dokumentów mogą przybierać różne formy m.in.:

- a) wytworzenia oraz przedstawienia przez wnioskodawcę albo beneficjenta dokumentów poświadczających nieprawdę w zakresie spełniania wymogów w zakresie zamieszczania ogłoszeń o planowanych przetargach w prasie lub internecie,

2

- Nietypowe daty, kwoty, uwagi, numery telefonów i obliczenia,
- Brakujące pozycje (w odniesieniu do kolejnych kontroli),
- Błędy w obliczeniach na fakturze lub odcinku wypłaty wygenerowanych przez komputer: np. kwoty całkowite nie odpowiadają sumie transakcji,
- Brak obowiązkowego elementu faktury: daty, numeru identyfikacji podatkowej, numeru faktury itd.,
- Identyczne wzajemnie położenie pieczęci i podpisu osoby na zestawie dokumentów, wskazujące na użycie obrazu (a nie prawdziwy podpis) może to być obraz wygenerowany przez komputer i wykorzystany do sfałszowania dokumentów,
- Brak szczegółowych danych kontaktowych przedsiębiorstw lub osób fizycznych, takich jak numer telefonu,
- Brak numerów seryjnych na fakturach i dowodach dostawy towarów, które zazwyczaj są oznaczone numerami seryjnymi (elektronika, linie produkcyjne itd.),
- Ogólnikowy opis towarów lub usług,
- Niedogodności lub odchylenia od standardu dotyczącego numerów rachunków bankowych (np. mniej cyfr niż powinno być, numer nie odpowiada określonej oddziałowi banku, inne widoczne niespójności).

3. Okoliczności

- Adres wykonawcy jest taki sam jak adres pracownika,
- Adres dostawcy lub beneficjenta jest adresem domowym,
- Nietypowa liczba płatności na rzecz jednego odbiorcy lub na jeden adres,
- Faktury i rachunki wystawione przez podmioty niezarejestrowane w rejestrze działalności gospodarczej,
- Nietypowe opóźnienia w udzielaniu informacji,
- Beneficjent nie jest w stanie dostarczyć oryginałów dokumentów na żądanie,
- Data na dokumencie wizualnie różni się od daty na podobnym dokumencie wystawionym przez ten sam podmiot,
- Odniesienie do przedsiębiorstwa, które nie jest zarejestrowane w publicznie dostępnych rejestrach przedsiębiorstw lub którego nie można znaleźć w dostępnych publicznie zasobach,
- Faktury wystawione przez nowo powstałe przedsiębiorstwa,
- Adresy poczty elektronicznej przedsiębiorstwa wystawiającego fakturę na zagranicznym serwerze.

4. Niespójność między dokumentami/dostępnyimi informacjami

- Niespójność między datami faktur wystawionych przez ten sam podmiot a ich numerami, na przykład:
 - faktura numer 152 wystawiona dnia 25.03.2012 r.,
 - faktura numer 103 wystawiona dnia 30.07.2012 r.,
- Faktury niezarejestrowane w księgach rachunkowych,
- Faktury nie odpowiadają cytatam pod względem ceny, ilości i jakości, rodzaju produktu lub opisu dostarczonego produktu lub wykonanej usługi,
- Pismo/umowa/dokument podpisane przez osobę fizyczną działającą w charakterze przedstawiciela przedsiębiorstwa, jeżeli osoba ta nie została wyznaczona jako przedstawiciel w krajowym rejestrze przedsiębiorstw,
- Niespójność między informacjami zawartymi na stronie internetowej przedsiębiorstwa, a informacjami na wystawionych fakturach: np. działalność podmiotu nie odpowiada towarom lub

4

WICEMARSZAŁEK
Maciej Żywno

usługom, których dotyczy faktura.

Korupcja

Korupcja - za *Wytycznymi dla państw członkowskich i instytucji wdrażających programy pn. Ocena ryzyka nadużyć finansowych oraz skuteczne i proporcjonalne środki zwalczania nadużyć finansowych jest to nadużycie stanowiska (publicznego) dla korzyści prywatnych. Zgodnie art. 1 ust. 3a Ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym jest to czyn:*

- polegający na obliczaniu, proponowaniu lub wręczaniu przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści osobie pełniącej funkcję publiczną dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji,
- polegający na żądaniu lub przyjmowaniu przez osobę pełniącą funkcję publiczną bezpośrednio, lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji,
- popełniany w toku działalności gospodarczej, obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na obliczaniu, proponowaniu lub wręczaniu, bezpośrednio lub pośrednio, osobie kierującej jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującej w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej lub na rzecz jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odzwyczajenie,
- popełniany w toku działalności gospodarczej obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na żądaniu lub przyjmowaniu bezpośrednio lub pośrednio przez osobę kierującą jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującą w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odzwyczajenie.

W praktyce istnieje bardzo wiele form korupcji, z których najczęściej wymieniane to:

- a) **sprzedajność urzędnicza** – zgodnie z art. 228 k.k. istota tego przestępstwa polega na przyjmowaniu korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy w związku z pełnioną funkcją publiczną. Sprawcą tego rodzaju przestępstwa może być osoba pełniąca funkcję publiczną. Osobą pełniącą funkcję publiczną jest m.in. funkcjonariusz publiczny,
- b) **przekupstwo** – zgodnie z art. 229 k.k. popełnia osoba, która umyślnie udziela albo obiecuje udzielić korzyści majątkowej lub osobistej osobie pełniącej funkcję publiczną w związku z pełnieniem tej funkcji. W przedmiotowej kwestii udzielenie korzyści polega na bezpośrednim lub pośrednim jej wręczeniu, przy czym zachowanie przekupującego stanowi drugą stronę sprzedajności, określonej w art. 228 k.k.,
- c) **plata protekcyjna** – zgodnie z art. 230 § 1 k.k. sprawcą tego przestępstwa jest każdy, kto, powołując się na wpływy w instytucji państwowej, samorządowej, organizacji międzynarodowej albo krajowej lub w zagranicznej jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi albo wywołując przekonanie innej osoby lub utwierdzając ją w przekonaniu o istnieniu takich wpływów, podejmuje się pośrednictwa w załatwieniu sprawy w zamian za korzyść majątkową lub

5

Po stronie beneficjentów środków unijnych również może dochodzić do istotnych nadużyć, często o podłożu korupcyjnym. Mamy tu do czynienia m.in. z:

- a) zawyżaniem wartości faktur,
- b) fałszowaniem dokumentów,
- c) naruszaniem procedur przetargowych,
- d) kwalifikowaniem zwykłych kosztów działalności beneficjenta jako kosztów projektu,
- e) wydatkowaniem środków na inne cele niż wskazane w dokumentacji aplikacyjnej,
- f) zaniżaniem wartości przedmiotu zamówienia lub dzieleniem zamówienia na części w celu uniknięcia stosowania ustawy pzp³.

Zjawiska korupcyjne w obszarze wykorzystywania środków unijnych mogą być związane m.in. z:

- a) oferowaniem możliwości uzyskania wsparcia lub przyspieszeniem jego uzyskania,
- b) uzależnieniem uzyskania pomocy finansowej od określonej korzyści majątkowej lub osobistej,
- c) zamierzonym przez urzędnika nieujawnieniem nieprawidłowości w trakcie kontroli prowadzonej na różnych etapach realizacji projektu.

Sygnaly ostrzegawcze w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego - korupcja - łapówki⁴

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

- nieuzasadnione preferencyjne traktowanie wykonawcy przez pewien okres przez pracownika decydującego o udzieleniu zamówienia,
- 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,
- wykonawca ma opinię przedsiębiorcy płacącego 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.

Nadużycia występujące podczas zamówień publicznych

Naruszenie zapisów Ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku *Prawo Zamówień Publicznych* może mieć miejsce na różnych etapach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, często wiąże się z nadużyciami korupcji lub konfliktu interesów, bywa jednak także, że związane jest ze zjawiskiem zmywu przetargowej, która stanowi przestępstwo opisane w art. 305 *Kodeksu Karnego*.

³ "Przewidywane zagrożenia korupcyjne w Polsce" - opracowanie przygotowane przez CBA

⁴ COCOF 09/0003/00-PL - Nota informacyjna dotycząca przesłanek nadużyć finansowych dla EFRR, EFS i FS, załącznik 1 COCOF 09/0003/00-PL - Nota informacyjna dotycząca przesłanek nadużyć finansowych dla EFRR, EFS i FS, załącznik 2

7

osobistą albo jej obietnicę. W przeciwnieństwie do przestępstwa sprzedajności, sprawcą przestępstwa płatnej protekcji może być każdy, nie zaś tylko osoba pełniąca funkcję publiczną,

- d) **handel wpływami, czynna płatna protekcja** – przestępstwo to, zgodnie z art. 230a § 1 k.k. popełnia każdy, kto udziela albo obiecuje udzielić korzyści majątkowej lub osobistej w zamian za pośrednictwo w załatwieniu sprawy w instytucji państwowej, samorządowej, organizacji międzynarodowej albo krajowej lub w zagranicznej jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, polegające na bezprawnym wywarceniu wpływu na decyzję, działanie lub zaniechanie osoby pełniącej funkcję publiczną, w związku z pełnieniem tej funkcji. Działanie sprawcy w tego rodzaju przestępstwie ma skłonność pośrednika do bezprawnego wywarcenia wpływu na decyzję osoby pełniącej funkcję publiczną. Działanie przestępcze polega na tym samym, co przestępstwo przekupstwa, z tą różnicą, że w przypadku przestępstwa, o którym mowa w art. 230 a k.k., celem działania sprawcy jest opłacenie pośrednictwa, niekoniecznie zaś osoby podejmującej decyzję.

Z punktu widzenia wypełnienia przesłanek przestępstwa korupcji nie jest istotne, czy doszło do przekazania nienależnej korzyści, ani też jaki miała ona wymiar. O tym, czy to przestępstwo zaistniało, decydują okoliczności jego popełnienia, które jednoznacznie będą wskazywały na element uzależnienia wykonania czynności od uzyskania korzyści⁵.

Korupcja może dotyczyć zarówno Beneficjentów, jak i pracowników instytucji systemu wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020.

Nieprawidłowości korupcyjne występują na różnych etapach udzielania wsparcia unijnego, począwszy od ubiegania się o środki, poprzez rozprawy protestów, kontraktowanie projektów, rozprawy wniosków o płatność składanych przez beneficjentów, kontrolę projektów, skończywszy na końcowym rozliczaniu pomocy.

Korupcja pociąga za sobą koszty, które są powiązane z brakiem efektywności (projekt nie osiąga lub nie w pełni osiąga założone rezultaty) oraz z brakiem wydajności (wyniki projektu nie są zgodne z wkładami włożonymi w projekt, na przykład dostawy, usługi lub roboty zostały zakupione po wyższej cenie od cen oferowanych za te same produkty lub produkty o niższej jakości, lub na przykład gdy dostawy, usługi lub roboty zostały zakupione po tej samej cenie co oferowane przez inne podmioty, ale jakoś wybranych produktów jest niższa).

Korupcji sprzyjają określone zachowania urzędników, m.in.:

- a) przeprowadzanie i dokumentowanie postępowań o udzielenie zamówień publicznych w sposób nierzetelny oraz z naruszeniem obowiązujących przepisów (np. konstruowanie SIWZ w sposób preferujący konkretnego wykonawcę czy nadużywanie trybów o ograniczonej konkurencyjności),
- b) świadczenie przez pracowników instytucji systemu wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020, odpowiedzialnych za przeprowadzenie postępowań o udzielenie zamówień publicznych, nabór, ocenę, rozliczanie i kontrolę projektów usług doradczych i szkoleniowych na rzecz podmiotów ubiegających się o wsparcie (np. sporządzanie wniosków o dotację),
- c) nierzetelne przeprowadzanie i dokumentowanie odbiorów realizowanych zadań,
- d) nierzetelne wykonywanie obowiązków służbowych przez urzędników odpowiedzialnych za kontrolę realizacji projektów/inwestycji polegające m.in. na nienaliczaniu i niedochodzeniu kar umownych od wykonawców zadań.

⁵ "Korupcja i antykorupcja. Wybrane zagadnienia, część III"

6

Zgodnie z zapisami art. 305 § 1 Kodeksu karnego: „*Kto w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, udaremnia lub utrudnia przetarg publiczny albo wchodzi w porozumienie z inną osobą działającą na szkodę właściciela mienia albo osoby lub instytucji, na rzecz której przetarg jest dokonywany, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3*”.

Definicja zmywu przetargowej wskazana została w art. 6 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. 50, poz. 331). W świetle powyższego przepisu **zmywu przetargowe** to porozumienia, których celem lub skutkiem jest wyeliminowanie, ograniczenie lub naruszenie w inny sposób konkurencji na rynku właściwym, polegające na uzgadnianiu przez przedsiębiorców przystępujących do przetargu lub przez tych przedsiębiorców i przedsiębiorcę będącego organizatorem przetargu warunków składanych ofert, w szczególności zakresu prac lub ceny.

Do najczęściej występujących **mechanizmów zmywu przetargowych**, które są wykorzystywane przez przedsiębiorców należy zaliczyć:

- a) **oferty kurtuazyjne (zabezpieczające)** – polegają na uzgodnieniu złożenia przez potencjalnych konkurentów ofert mniej korzystnych dla zamawiającego od oferty wykonawcy wytypowanego przez uczestników zmywu na zwycięzcę. Złożenie ofert kurtuazyjnych ma na celu uwiarygodnienie konkurencyjności w przetargu lub przekonanie zamawiającego, że oferta wspierana jest dla niego korzystna,
- b) **ograniczenie ofert** – polega na uzgodnionym odstąpieniu przez jednego lub kilku potencjalnych wykonawców od udziału w przetargu, lub na wycofaniu wcześniej złożonej oferty albo na podjęciu innych kroków, dzięki którym oferta nie będzie brana pod uwagę – tak aby została wybrana oferta uzgodniona przez uczestników porozumienia jako oferta zwycięzcy,
- c) **rozstawianie i wycofywanie ofert** – istotą tego mechanizmu jest uzgodnienie treści ofert, w szczególności cen, które są odpowiednio różnicowane, tak by po otwarciu ofert zajmowały pierwsze miejsca. Gdy tak się staje, oferta najkorzystniejsza jest wycofywana albo podejmowane są kroki mające służyć temu, by oferta ta nie była brana pod uwagę i by zapewnić zwycięstwo najmniej korzystnej spośród ofert złożonych przez uczestników porozumienia,
- d) **systemowy podział rynku** – polega na wytypowaniu i uzgodnieniu przetargów (wyodrębnionych na podstawie kryteriów geograficznych, przedmiotowych lub podmiotowych), w jakich poszczególne uczestnicy porozumienia będą brać udział i wygrać, a w jakich w ogóle nie będą składać ofert lub będą składać jedynie oferty zabezpieczające,
- e) **związanie konsorcjum** przez wykonawców w celu wspólnego udziału w postępowaniu również może mieć charakter zmywu przetargowego, jeśli wykonawcy tworzący konsorcjum mogłyby złożyć oferty oddzielnie, mając realne szanse wygrania przetargu, to działanie takie stanowi zakazane porozumienie ograniczające konkurencję.

Sygnaly ostrzegawcze - zmywu przetargowa⁶:

- COCOF 09/0003/00-PL - Nota informacyjna dotycząca przesłanek nadużyć finansowych dla EFRR, EFS i FS, załącznik 2 zwycięzca 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,

⁶ COCOF 09/0003/00-PL - Nota informacyjna dotycząca przesłanek nadużyć finansowych dla EFRR, EFS i FS, załącznik 2

8

- 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. (inni słowo 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.

Innymi niepokojącymi sygnałami, informującymi o możliwości wystąpienia nadużyć w obszarze zamówień publicznych mogą być:

- **niezrównoważone oferty przetargowe** - 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 instruują 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.

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;

- **nadużycia w specyfikacjach** - zaproszenia do przetargu lub zapytania ofertowe mogą zawierać specyfikacje, które są przygotowane pod kątem kwalifikacji danego oferenta, którym tylko on

⁶ COFOP 09/0003/00-PL - Nota informacyjna dotycząca przesłanek nadużyć finansowych dla EFRR, EFS i FS, załącznik 1

9

Przesłanki wskazujące na nadużycia:

- udzielenie zamówień jednemu wykonawcy tuż powyżej lub poniżej wartości progów, powyżej których wymagane jest przeprowadzenie przetargu,
- udzielenie 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;

- **dzielenie zamówień** - 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;

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;

- **mieszanie zamówień** - 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;

- **nieuczciwe naliczanie należności** - wykonawca może popełnić nadużycie poprzez celowe pobieranie należności, które są niedozwolone lub nieuzasadnione, lub które nie mogą być przypisane do zamówienia, pośrednio lub bezpośrednio;

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;

- **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;

może sprostać:

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

- **ujawnienie danych dotyczących przetargu** - 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;

- **manipulacje ofertami** - 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;

- **nieuzasadnione udzielenie zamówień jednemu oferentowi** - mechanizm 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;

- informacje dotyczące cen są nieaktualne;
- ewidentnie zawyżone ceny w porównaniu z podobnymi zamówieniami, wykazami cen lub średnimi cenami w branży;

- **niewypelnienie warunków specyfikacji** - wykonawcy nie wypełniają specyfikacji zamówienia, a następnie utrzymują, że je spełniali np. stosowanie niespełniających norm materiałów budowlanych lub elementów o niskiej jakości, niezastosowanie właściwego podkładu w projektach drogowych;

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);

- **sfalszowane, powielone lub zawyżone faktury** - wykonawca może celowo przedstawiać sfalszowane, 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);

- **fikcyjni usługodawcy:**

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);

- **zamiana materiałów** - dotyczy sytuacji, w której wykonawca, bez wiedzy nabywcy, zamienia przewidziane w zamówieniu materiały na inne, gorszej jakości;

11

12

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.

Konflikt interesów

Pojęcie "konflikt interesów" zostało zdefiniowane w art. 57 ust. 2 rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Unii Europejskiej (rozporządzenie nr 966/2012). Zgodnie z tą definicją: „Konflikt interesów istnieje wówczas, gdy bezstronnie i obiektywnie pełnienie funkcji podmiotu działającego w sferze finansów lub innej osoby, (...) jest zagrożone z uwagi na względy rodzinne, emocjonalne, sympatie polityczne lub przynależność państwową, interes gospodarczy lub jakiegokolwiek inne interesy wspólne z odbiorcą”.

Najczęściej występujące naruszenia związane z konfliktem interesów mogą przybierać następujące formy:

- przyznanie sobie lub innym nieuzasadnionych bezpośrednich lub pośrednich korzyści,
- odmowa przyznania wnioskodawcy lub beneficjentowi praw czy korzyści, do których jest uprawniony,
- wykonanie czynności niewłaściwej, stanowiącej nadużycie lub zaniechanie wykonania czynności, które są nakazane,
- w przypadku zamówień publicznych sytuacje, gdy pomiędzy beneficjentem a dostawcą/wykonawcą istnieje powiązanie kapitałowe, osobowe, rodzinne. Powiązania rodzinne to stosunek małżeństwa, pokrewieństwa, powinowactwa. Powiązania osobowe dotyczą sytuacji, gdy ta sama osoba pełni funkcje zarządzające, kontrolne lub nadzorcze w różnych podmiotach albo też gdy pomiędzy podmiotami, a osobami pełniącymi w nich powyższe funkcje zachodzą powiązania wynikające ze stosunku pracy, o charakterze rodzinnym lub powiązania majątkowe.

Działania mogące spowodować konflikt interesów to działania, które zagrażają BEZSTRONNEMU i OBIEKTYWNIEMU wykonywaniu przez daną osobę jej obowiązków służbowych, takich jak np.: udział w komisji oceniającej w procedurze udzielania dotacji, jeśli osoba ta może bezpośrednio lub pośrednio czerpać korzyści finansowe z wyników tych procedur.

Najczęściej występujące przypadki konfliktu interesów, do jakich dochodzi w jednostkach sektora finansów publicznych to:

13

- Istnieją nieuzasadnione kryteria kwalifikacji lub udzielenia zamówienia, które sprzyjają konkretnemu przedsiębiorstwu lub określonej ofercie.
- Zasady dostarczania towarów lub świadczenia usług są zbyt restrykcyjne, wskutek czego ofertę może przedstawić tylko jedno przedsiębiorstwo.
- Pracownik instytucji zamawiającej ma krewnych pracujących na rzecz przedsiębiorstwa, które może przedstawić ofertę.
- Pracownik instytucji zamawiającej pracował na rzecz przedsiębiorstwa, które może przedstawić ofertę, tuż przed zatrudnieniem się w instytucji zamawiającej.

Przykład: Jeden z oferentów bierze udział w procedurze przygotowawczej i uzyskuje pewne dodatkowe informacje przed rozpoczęciem postępowania. Wskutek tego pozostali oferenci nie mają równych szans na wygranie przetargu i jest to konflikt interesów.

➤ *Może dojść do ujawnienia informacji na temat postępowania o udzielenie zamówienia.*

Sygnaly ostrzegawcze

- Nietypowe zachowanie pracownika, który należało na uzyskanie informacji na temat postępowania o udzielenie zamówienia, chociaż nie jest za nie odpowiedzialny.
- Pracownik instytucji zamawiającej ma krewnych pracujących na rzecz przedsiębiorstwa, które może przedstawić ofertę.
- Pracownik instytucji zamawiającej pracował na rzecz przedsiębiorstwa, które może przedstawić ofertę, tuż przed zatrudnieniem się w instytucji zamawiającej.

Przykład: Pracownik bierze udział w opracowywaniu lub korygowaniu dokumentacji dotyczącej zamówień publicznych, następnie zwalnia się i zatrudnia się w przedsiębiorstwie, które wkrótce potem składa ofertę.

2. Procedura zaproszenia, ocena ofert i ostateczna decyzja

➤ *Może dojść do manipulacji otrzymanymi ofertami, tak aby ukryć niedotrzymanie terminu przez oferenta lub niedostarczenie przez niego całej wymaganej dokumentacji.*

➤ *Członek komisji oceniającej może próbować wprowadzić w błąd innych członków lub wywierać na nich presję, aby mieć wpływ na ostateczną decyzję, na przykład poprzez podanie błędnej interpretacji przepisów.*

Sygnaly ostrzegawcze

- Oficjalne dokumenty lub pokwitowania otrzymania dokumentów zostały w oczywisty sposób zmienione (np. zawierają skreślenia).
- Członkowie komisji oceniającej nie mają niezbędnej wiedzy technicznej, aby ocenić złożone oferty i są zdominowani przez jedną osobę.
- W systemie kryteriów znajduje się zbyt wiele elementów subiektywnych.
- Brakuje pewnych obowiązkowych informacji od zwycięskiego oferenta.
- Niektóre informacje podane przez zwycięskiego oferenta dotyczą pracowników instytucji zamawiającej (np. adres pracownika).
- Adres zwycięskiego oferenta jest niekompletny, np. podana jest tylko skrytka pocztowa, a nie numer telefonu ani ulicy i numeru domu (może to być przedsiębiorstwo fasadowe).
- Specyfikacje są bardzo podobne do produktów lub usług zwycięskiego oferenta, zwłaszcza jeśli specyfikacje obejmują zbiór bardzo szczegółowych wymogów, które bardzo niewielu oferentów

15

- manipulowanie zakupami, a więc sytuacja, gdy instytucja w konsekwencji działań pracownika dokonuje zakupu towarów lub usług po zawyżonej cenie lub dokonuje zakupu towarów lub usług, których bez takiego działania nie zdecydowałaby się zakupić.
- prowadzenie własnej działalności gospodarczej za pieniądze instytucji, w której pracownik jest zatrudniony.

Sygnaly ostrzegawcze - ukryty konflikt interesów w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego⁷

- nieuzasadnione lub niezwykle przychylnie 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;

Sygnaly ostrzegawcze związane z konfliktem interesów na różnych etapach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego określone w dokumencie przygotowawczym przez OLAF⁸:

1. Przygotowanie i rozpoczęcie postępowania

➤ *Ktoś, kto bierze udział w opracowywaniu dokumentów, może bezpośrednio lub pośrednio próbować wpłynąć na postępowanie o udzielenie zamówienia, aby umożliwić wzięcie w nim udziału na przykład krewnemu, znajomemu bądź partnerowi handlowemu lub finansowemu.*

Sygnaly ostrzegawcze

- Osoba odpowiedzialna za sporządzenie projektu dokumentacji przetargowej/wyższy urzędnik należało na wynajęcie zewnętrznego przedsiębiorstwa, aby pomogło przygotować dokumenty, chociaż nie jest to konieczne.
- U przedsiębiorstw zewnętrznych zamówiono co najmniej dwa badania przygotowawcze dotyczące tej samej kwestii i ktoś wywiera presję na pracowników, żeby przy sporządzaniu projektu dokumentacji przetargowej wykorzystali jedno z tych badań.
- Osoba odpowiedzialna za sporządzenie projektu dokumentów organizuje procedurę w taki sposób, że nie ma czasu na staranny przegląd dokumentów przed rozpoczęciem postępowania o udzielenie zamówienia.
- W krótkim czasie bez żadnej widocznej przyczyny udzielono co najmniej dwóch zamówień na identyczne produkty, w wyniku czego zastosowano mniej konkurencyjną metodę przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia.
- Wybrano procedurę negocjacyjną, mimo że możliwa jest procedura otwarta.

⁷ COCOF 09/0003/00-PL - Nota informacyjna dotycząca przesłanek nadużyć finansowych dla EFRR, EFS i FS, załącznik 1.

⁸ Identyfikowanie przypadków konfliktu interesów w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych w ramach działań strukturalnych. Praktyczny przewodnik dla kierowników opracowany przez grupę ekspertów z państw członkowskich koordynowaną przez dział D.2 OLAF – Zapobieganie Nadużyciom.

14

- mogłoby spełnić.
- Niewiele przedsiębiorstw, które zakupiły dokumentację przetargową, składa oferty, szczególnie jeśli ponad połowa z nich rezygnuje.
- Zamówienie wygrywa nieznane przedsiębiorstwo bez osiągnięć.

3. Realizacja, zmiana i modyfikacja zamówień publicznych

➤ *Projekt zamówienia nie jest sporządzony zgodnie z przepisami lub specyfikacjami technicznymi i dokumentacją przetargową.*

➤ *Zamówienie jest źle wykonane.*

➤ *Zamówienie jest źle monitorowane.*

➤ *Akceptowane są fałszywe oświadczenia.*

Sygnaly ostrzegawcze

- Zmieniono standardowe klauzule umowne (dotyczące audytu, środków zaradczych, odszkodowania itp.).
- Metodyka i plan pracy nie są załączone do zamówienia.
- Nazwa i status prawny przedsiębiorstwa uległy zmianie, a odpowiedzialny urzędnik nie kwestionuje tego.
- Ten sam urzędnik ds. projektu dokonuje licznych lub budzących wątpliwości poleceń zmiany zamówienia w odniesieniu do określonego wykonawcy lub zatwierdza takie polecenia.
- W projektach międzynarodowych występuje długie, niewyjaśnione opóźnienie między ogłoszeniem zwycięskiego oferenta a podpisaniem umowy (może to oznaczać, że wykonawca odmawia zapłaty lub negocjuje w sprawie łapówki).
- W specyfikacjach technicznych lub w zakresie zadań wprowadzono istotne zmiany.
- Ilość przedmiotów, które mają zostać dostarczone, jest zmniejszona bez proporcjonalnego zmniejszenia płatności.
- Liczba godzin pracy jest zwiększona bez odpowiedniego zwiększenia ilości wykorzystywanych materiałów.
- Brakuje umowy lub dokumentacja potwierdzająca zakup jest niewystarczająca.
- Zachowanie pracownika zamawiającego w odniesieniu do dokumentacji jest nietypowe: niechętnie odpowiada na pytania kierownictwa o niewyjaśnione opóźnienia i brakujące dokumenty.
- Istnieje wiele przeglądów administracyjnych i unieważnionych postępowań o udzielenie zamówienia.
- W umowie występują jakiegokolwiek zmiany pod względem jakości, ilości lub specyfikacji towarów i usług, które odbiegają od dokumentacji przetargowej (zakres zadań, specyfikacje techniczne itp.).

Nadużycia dotyczące kosztów robocizny i usług doradczych⁹

- **Poniesione koszty robocizny** - wykonawca może świadomie, pośrednio lub bezpośrednio, podawać nieprawdziwe dane dotyczące czasu pracy; zasadniczym problemem jest to, czy czas

⁹ COCOF 09/0003/00-PL - Nota informacyjna dotycząca przesłanek nadużyć finansowych dla EFRR, EFS i FS, załącznik 2

16

pracy danego pracownika jest odpowiednio zakwalifikowany do projektu, nad którym pracuje;

Przesłanki wskazujące na nadużycia:

- różne metody fakturowania;
 - nagle, 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 fakturowania 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 kontaktach;
 - koszty czasu pracy naliczane inaczej niż w przypadku powiązanych kosztów podróży.
- **Niezasadnione nadgodziny** - 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.

• **Usługi doradcze**

Przesłanki wskazujące na nadużycia:

- brak formalnej umowy; wysokie sumy wypłacone za „świadczony 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, rozprowadzenie 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

17

podwykonawcy;

- usługi, za które zapłacono, były wykonane w sposób, który naruszał przepisy zakazujące nieuczciwych praktyk gospodarczych lub zapobiegające konfliktom interesów;

• **Kategorie prac**

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.

18

