



**Unia Europejska**  
Europejskie Fundusze  
Strukturalne i Inwestycyjne



Załącznik do Uchwały  
172/2227/2016  
Zarządu Województwa Podlaskiego  
z dnia 15 listopada 2016 r.

**Instytucja Zarządzająca Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa  
Podlaskiego na lata 2014-2020**

**Procedura dotycząca środków zwalczania nadużyć finansowych  
w ramach RPOWP 2014-2020**

**Białystok 2016 r.**

# Spis treści

<b>Podstawa prawna</b> .....	<b>3</b>
<b>Wykaz skrótów i pojęć</b> .....	<b>4</b>
<b>I. Wstęp</b> .....	<b>5</b>
<b>II. Środki zwalczania nadużyć finansowych</b> .....	<b>8</b>
1. Zapobieganie nadużyciom finansowym .....	8
1.1 Kultura etyczna oparta na kodeksie postępowania .....	9
1.2 Konflikt interesów .....	10
1.3 Systemy zarządzania i kontroli .....	10
1.4 Szkolenia i podnoszenie świadomości w zakresie zwalczania nadużyć finansowych .....	12
2. Wykrywanie i reagowanie, informowanie, raportowanie i korygowanie .....	13
2.1 Wypracowanie właściwego sposobu postępowania .....	14
2.2 Reagowanie i raportowanie nadużyć finansowych do właściwych organów i instytucji ..	14
2.3 Korygowanie i odzyskiwanie środków .....	15
<b>III. Zarządzanie ryzykiem nadużyć finansowych</b> .....	<b>15</b>
1. Zespół ds. własnej oceny ryzyka nadużyć finansowych .....	17
2. Własna ocena ryzyka nadużyć finansowych.....	18

## Podstawa prawna

W zakresie ustawodawstwa unijnego:

- 1) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (tzw. rozporządzenie ogólne);
- 2) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, EURATOM) nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE, EURATOM) nr 1605/2002 (tzw. rozporządzenie finansowe);
- 3) Rozporządzenie Rady (WE) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich;
- 4) Konwencja o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 26 lipca 1995 r.;
- 5) Wytyczne Komisji Europejskiej dla państw członkowskich i instytucji wdrażających programy pn. Ocena ryzyka nadużyć finansowych oraz skuteczne i proporcjonalne środki zwalczania nadużyć finansowych z 16 czerwca 2014 r. (EGESIF\_14-0021-00) (tzw. Wytyczne KE);
- 6) Wytyczne Komisji Europejskiej dla państw członkowskich dotyczące procedury desygnacji z 18 grudnia 2014 r. (EGESIF\_14-0013-final);
- 7) Dyrektywa 2014/24/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE;
- 8) Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE z 2012 r. nr C 326/47 dnia 26 października 2012 r.).

W zakresie ustawodawstwa krajowego:

- 1) Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (tzw. ustawa wdrożeniowa) (Dz. U. z 2016 r. poz. 217 j.t. z późn. zm.);
- 2) Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 j.t. z późn. zm.);
- 3) Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. 2013 r., poz. 168 j.t.);
- 4) Ustawa z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 2164 j.t. z późn. zm.);
- 5) Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 1310 j.t. z późn. zm.);

- 6) Wytyczne w zakresie sposobu korygowania i odzyskiwania nieprawidłowych wydatków oraz raportowania nieprawidłowości w ramach programów operacyjnych polityki spójności na lata 2014-2020 z 20 lipca 2015 r.;
- 7) Wytyczne w zakresie kontroli realizacji programów operacyjnych na lata 2014-2020 z dnia 28 maja 2015 r.

## Wykaz skrótów i pojęć

EFSI – Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne, tj. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS), Fundusz Spójności (FS), Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i Europejski Fundusz Morski i Rybacki (EFMR)

IA – Instytucja Audytowa

IC – Instytucja Certyfikująca w ramach RPOWP 2014-2020

IK UP - Instytucja Koordynująca Umowę Partnerstwa

IMS – Irregularity Management System, system informatyczny do raportowania nieprawidłowości

IP – Instytucja Pośrednicząca RPOWP 2014-2020

IP WUP – Instytucja Pośrednicząca RPOWP 2014-2020 – Wojewódzki Urząd Pracy w Białymstoku

IZ – Instytucja Zarządzająca RPOWP 2014-2020, pełniąca funkcję Instytucji Certyfikującej

KE – Komisja Europejska

NIK – Najwyższa Izba Kontroli

OLAF – Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych

RPOWP – Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego na lata 2014 - 2020

Ryzyko brutto - poziom ryzyka przed uwzględnieniem wpływu istniejących lub planowanych do wdrożenia mechanizmów kontrolnych

Ryzyko netto - odnosi się do poziomu ryzyka po uwzględnieniu wpływu istniejących mechanizmów kontrolnych i ich skuteczności, a zatem do obecnej sytuacji

Ryzyko rezydualne – ryzyko lub niebezpieczeństwo zdarzenia, zjawiska lub okoliczności, które po zastosowaniu wszelkich możliwych, bądź częściowych środków kontroli oraz najlepszych praktyk w postępowaniu z nim, nadal pozostaje. Nawet jeśli wszystkie

teoretycznie możliwe środki bezpieczeństwa zostaną zastosowane. Jest to ryzyko, jakie pozostaje po przeprowadzeniu przez IZ działań zmierzających do zminimalizowania wpływu (skutków) oraz prawdopodobieństwa wystąpienia niepomyślnych zdarzeń, włączając działania kontrolne podjęte w odpowiedzi na ryzyko

UKS – Urząd Kontroli Skarbowej

UMWP – Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego.

## I. Wstęp

Zgodnie z art. 59 ust. 2 rozporządzenia finansowego państwa członkowskie podejmują wszelkie niezbędne środki, w tym środki ustawodawcze, wykonawcze i administracyjne, aby chronić interesy finansowe Unii, w szczególności poprzez zapobieganie nieprawidłowościom i nadużyciom finansowym, wykrywanie ich i korygowanie.

Zapisy wynikające z art. 125 ust. 4 lit. c rozporządzenia ogólnego stanowią, iż IZ wprowadza skuteczne i proporcjonalne środki zwalczania nadużyć finansowych, uwzględniając stwierdzone rodzaje ryzyka. Ponadto, art. 72 lit. h rozporządzenia ogólnego wymaga, aby systemy zarządzania i kontroli zapewniły zapobieganiu nieprawidłowościom, jak również nadużyciom finansowym wraz z ich wykrywaniem, korygowaniem i odzyskiwaniem kwot nienależnie wypłaconych wraz z odsetkami z tytułu zwrotu tych kwot po terminie.

Celem przedstawionej procedury jest zapewnienie właściwego poziomu zarządzania ryzykiem nadużyć finansowych w zakresie:

- zapobiegania,
- wykrywania,
- reagowania
- informowania,
- raportowania i ich korygowania.

Procedura skierowana jest do wszystkich instytucji zaangażowanych w realizację RPOWP, które ponoszą odpowiedzialność za właściwe zarządzanie ryzykiem nadużyć finansowych. Jednocześnie IP posiadają szczegółowe wewnętrzne regulacje dotyczące kwestii nadużyć finansowych, które składają się na spójny system właściwego zarządzania ryzykiem nadużyć finansowych.

IZ zobowiązuje się do przestrzegania norm prawnych, etycznych i moralnych na jak najwyższym poziomie, zasad solidności, obiektywizmu oraz uczciwości. IZ powinna być postrzegana jako instytucja, która jest przeciwna wszelkim nadużyciom i korupcji w prowadzeniu i realizowaniu swojej działalności. W związku z powyższym, każdy

pracownik instytucji zaangażowanych w proces realizacji RPOWP zobowiązany jest do przestrzegania zasad w tym zakresie.

W procedurze zastosowano następujące definicje:

- 1) Nieprawidłowość – zgodnie z art. 2 pkt 36 rozporządzenia ogólnego oznacza każde naruszenie prawa unijnego lub prawa krajowego dotyczącego stosowania prawa unijnego, wynikające z działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego zaangażowanego we wdrażanie EFSI, które ma lub może mieć szkodliwy wpływ na budżet Unii poprzez obciążenie budżetu Unii nieuzasadnionym wydatkiem;
- 2) Nieprawidłowość systemowa – zgodnie z art. 2 pkt. 38 rozporządzenia ogólnego oznacza każdą nieprawidłowość, która może mieć charakter powtarzalny o wysokim prawdopodobieństwie wystąpienia w podobnych rodzajach operacji, będącą konsekwencją istnienia poważnych defektów w skutecznym funkcjonowaniu systemu zarządzania i kontroli, w tym polegającą na nieprzewodzeniu odpowiednich procedur zgodnie z niniejszym rozporządzeniem oraz przepisami dotyczącymi poszczególnych funduszy;
- 3) Podejrzenie popełnienia nadużycia finansowego – zgodnie z rozporządzeniem delegowanym KE (UE) 2015/1970 z dnia 8 lipca 2015 r., jest to nieprawidłowość, która prowadzi do wszczęcia postępowania administracyjnego lub sądowego na poziomie krajowym w celu stwierdzenia zamierzonego zachowania, w szczególności nadużycia finansowego, o którym mowa w art. 1 ust. 1 lit. a) Konwencji sporządzonej na podstawie artykułu K.3 Traktatu o Unii Europejskiej, o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich;
- 4) Nadużycie finansowe w odniesieniu do wydatków i przychodów – zgodnie z art. 1 lit. a Konwencji sporządzonej na mocy art. K.3 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich jest to jakiegokolwiek celowe działanie lub zaniechanie naruszające interesy finansowe Wspólnot Europejskich 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 z budżetów zarządzanych przez Wspólnoty Europejskie lub w ich imieniu;
  - nieujawnienia informacji z naruszeniem szczególnego obowiązku, w tym samym celu;
  - niewłaściwego wykorzystania takich środków do celów innych niż te, na które zostały pierwotnie przyznane”;
- 5) Konflikt interesów – zgodnie z art. 57 ust. 2 rozporządzenia finansowego „konflikt interesów istnieje wówczas, gdy bezstronne i obiektywne pełnienie funkcji podmiotu upoważnionego do działań finansowych lub innej osoby, (...) jest zagrożone z uwagi na względy rodzinne, emocjonalne, sympatie polityczne lub przynależność państwową, interes gospodarczy lub jakiegokolwiek inne

interesy wspólne z odbiorcą” również zgodnie z art. 24 dyrektywy 2014/24/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych „pojęcie konfliktu interesów obejmuje co najmniej każdą sytuację, w której członekowie personelu instytucji zamawiającej lub dostawcy usług w zakresie obsługi zamówień działającego w imieniu instytucji zamawiającej biorący udział w prowadzeniu postępowania i udzieleniu zamówienia lub mogący wpłynąć na wynik tego postępowania mają, bezpośrednio lub pośrednio, interes finansowy, ekonomiczny lub inny interes osobisty, który postrzegać można jako zagrażający ich bezstronności i niezależności w związku z postępowaniem o udzielenie zamówienia”;

6) 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 z art. 1 ust. 3a ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, jest to czyn:

- „polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści osobie pełniącej funkcję publiczną dla niej samej lub dla jakiejkolwiek 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 jakiejkolwiek 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 obiecywaniu, 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 jakiejkolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie;
- 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 jakiejkolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie.”

Po zatwierdzeniu niniejszej procedury przez Zarząd Województwa Podlaskiego oraz po każdorazowej aktualizacji zapisów procedury, wersja elektroniczna niniejszego dokumentu przekazywana jest do sekretariatu *Grupy roboczej ds. przeciwdziałania nadużyciom finansowym w funduszach polityki spójności* oraz udostępniana wszystkim pracownikom IZ zaangażowanym we wdrażanie RPOWP poprzez zamieszczenie procedury na portalu wewnętrznym UMWP oraz IP wraz z wszelkimi przydatnymi w tym kontekście materiałami (np. wykaz/ rejestr sygnałów ostrzegawczych w zakresie nadużyć finansowych). IP posiadają i stosują własne dokumenty regulujące szczegółowo kwestię podejścia do nadużyć finansowych.

## II. Środki zwalczania nadużyć finansowych

Zgodnie z zapisami art. 72 rozporządzenia ogólnego, system zarządzania i kontroli RPOWP zapewnia zapobieganie, wykrywanie i korygowanie przypadków nadużyć finansowych oraz odzyskiwanie kwot nienależnie wypłaconych w związku z popełnieniem nadużyć finansowych.

System w zakresie skutecznego przeciwdziałania problemowi nadużyć finansowych składa się z trzech podstawowych procesów, które są od siebie zależne, tj:

- 1) Zapobieganie, tj. określenie sposobów przeciwdziałania nadużyciom finansowym oraz zjawiskom korupcyjnym;
- 2) Wykrywanie i reagowanie, tj. określenie sposobów wykrywania i reagowania na zdarzenia związane z pojawieniem się nadużyć finansowych i nieprawidłowości;
- 3) Informowanie, raportowanie, korygowanie, tj. określenie zasad przekazywania informacji na temat nadużyć finansowych i nieprawidłowości właściwym organom.

### 1. Zapobieganie nadużyciom finansowym

Mając na uwadze trudności z udowodnieniem nieetycznych zachowań oraz z odzyskaniem nadszarpniętego wizerunku instytucji realizujących RPOWP, preferowane są działania mające na celu zapobieganie niewłaściwym zachowaniom. W związku z tym, aby uniknąć rozwiązywania zaistniałych już problemów oraz ponoszenia dodatkowych kosztów, IZ ustanawia system zapobiegania wystąpieniu nadużyć finansowych.

Stosowane techniki zapobiegania pozwalają na ograniczenie możliwości popełnienia nadużyć poprzez wdrożenie stabilnego systemu kontroli, w połączeniu z proaktywną, ustrukturyzowaną i ukierunkowaną oceną ryzyka nadużyć finansowych. Bardzo istotną kwestią do zwalczania wszelkich potencjalnych „racjonalizacji”



nieuczciwych zachowań jest organizowanie kompleksowych szkoleń i działań podnoszących świadomość, a także promowanie etycznych zachowań.

Za mechanizm dochodzenia, ścigania i karania odpowiadają właściwe instytucje państwa oraz służby.

IZ przeciwdziała nadużyciom, m.in. poprzez:

- powszechne informowanie o nieprawidłowościach/błędach najczęściej wykrywanych w trakcie prowadzonych kontroli projektów, poprzez ich zamieszczenie na portalu wewnętrznym UMWP (pw), wraz z wszelkimi przydatnymi materiałami tj. rejestr sygnałów ostrzegawczych w zakresie nadużyć finansowych,
- efektywny system kontroli beneficjentów,
- przeprowadzanie analizy ryzyk,
- prowadzenie działań podnoszących poziom świadomości na temat nadużyć finansowych/nieprawidłowości,
- stosowanie kodeksu etyki.

Dodatkowo IZ przeciwdziała nadużyciom poprzez:

- prowadzenie kontroli systemowych, m.in. w obszarze przeciwdziałania nadużyciom,
- nadzór nad prawidłowym funkcjonowaniem systemu zarządzania i kontroli RPOWP.

### 1.1 Kultura etyczna oparta na kodeksie postępowania

Stworzenie kultury zwalczania nadużyć finansowych jest działaniem priorytetowym zarówno w powstrzymaniu potencjalnych oszustów, jak i w maksymalizowaniu zaangażowania pracowników w zwalczanie nadużyć w systemie realizacji RPOWP.

W ramach UMWP został opracowany Kodeks etyki pracowników Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego w Białymstoku, do którego przestrzegania zobowiązani zostali wszyscy pracownicy IZ. Instytucje Pośredniczące posiadają także wewnętrzne kodeksy etyki, do stosowania których zobowiązani są wszyscy pracownicy poszczególnych IP.

Pracownicy IZ, z uwagi na pełnienie funkcji publicznych, zobowiązani są do bezwzględnego przestrzegania najwyższych standardów zachowań w celu uniknięcia wszelkich podejrzeń odnośnie prawidłowości realizowanych przez siebie zadań. Ponadto, pracownicy IZ powinni przestrzegać zasad prawości, obiektywności,

odpowiedzialności i uczciwości. W szczególności nie mogą oni przyjmować jakichkolwiek korzyści w związku z wykonywanymi przez siebie zadaniami. Szczegółowe informacje dotyczące zjawisk korupcyjnych opisane zostały w podręczniku opracowanym przez Centralne Biuro Antykorupcyjne pt.: „Poradnik antykorupcyjny dla urzędników”, który udostępniony został pracownikom na wewnętrznym portalu internetowym UMWP.

## 1.2 Konflikt interesów

Konflikt interesów może przyjmować jedną z następujących form:

- 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 działania.

W części III niniejszego dokumentu wskazano główne obszary zagrożone konfliktem interesów w ramach wdrażania RPOWP. W celu zapobiegania wystąpieniu konfliktu interesów w IZ wprowadzono następujące mechanizmy:

- zapewnienie odpowiedniego podziału zadań w instytucjach biorących udział we wdrażaniu Programu,
- wprowadzenie procedur dotyczących postępowań o zamówienie publiczne, regulacji organizacyjnych, upoważnień i pełnomocnictw, procedur dotyczących sporządzania, kontroli i obiegu dokumentów,
- wprowadzenie instrukcji wykonawczych regulujących procesy zachodzące podczas wdrażania Programu,
- podpisywanie przez osoby biorące udział w ocenie projektów odpowiednich oświadczeń lub deklaracji bezstronności,
- podpisywanie odpowiednich oświadczeń lub deklaracji bezstronności przy realizacji działań kontrolnych u beneficjentów, przy weryfikacji wniosków o płatność oraz przy realizacji postępowań o zamówienie publiczne,
- stosowanie zasady „wielu par oczu”,
- weryfikowanie i zatwierdzanie zadań przez bezpośredniego przełożonego.

## 1.3 Systemy zarządzania i kontroli

IZ stworzyła system zarządzania i kontroli RPOWP, który obejmuje system instytucjonalny oraz system procedur i dokumentów programowych. System ten określa sposoby działania instytucji zaangażowanych w realizację RPOWP, który oparty jest na przejrzystym podziale obowiązków pomiędzy instytucjami systemu i komórkami organizacyjnymi UMWP i zapewnia niezależne i wzajemnie dopełniające się procesy

kontroli instytucji oraz audytów Instytucji Audytowej. System zarządzania i kontroli RPOWP opiera się na procedurach zapewniających właściwą ścieżkę audytu, pozwalającą odtworzyć proces decyzyjny.

IZ, pełniąc jednocześnie funkcję IC, dysponuje systemem, który zapisuje i przechowuje wiarygodne informacje o każdej operacji, jak również posiada wystarczające dane dotyczące wdrożonych procedur i weryfikacji w zakresie wydatków, a także zapewnia sprawne i skuteczne działanie skomputeryzowanego systemu przekazywania wiarygodnych i aktualnych informacji (Centralny System Teleinformatyczny). Dodatkowo posiada System Obsługi Wniosków Aplikacyjnych RPOWP oraz System Wspomagający Ocenę Merytoryczną wykorzystywane w procesie naboru i oceny wniosków o dofinansowanie.

Najbardziej skuteczną formą ochrony przed pojawieniem się ewentualnych nadużyć finansowych jest dobrze zaprojektowany i funkcjonujący system wewnętrznej kontroli zarządczej, w którym kontrole skupiają się na skutecznym ograniczeniu stwierdzonych rodzajów ryzyka.

Weryfikacja prawidłowości funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli, w tym nadużyć finansowych funkcjonujących w IP, dokonywana jest przez IZ w ramach kontroli systemowych oraz w IZ w formie kontroli wewnętrznych systemu zarządzania dokonywanych m.in. przez Biuro Audytu Wewnętrznego.

System zarządczej kontroli wewnętrznej obejmuje:

- prowadzenie działań zgodnie z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi;
- przestrzeganie i promowanie zasad etycznego postępowania;
- odpowiedni podział zadań dla pracowników stosownie do posiadanych przez nich zakresów;
- odpowiedni podział funkcji decyzyjnych, kontrolnych i operacyjnych;
- przeprowadzanie kontroli wewnętrznych w instytucji przez Biuro Audytu Wewnętrznego;
- zapewnienie efektywności i skuteczności przepływu informacji (np. intranet, spotkania kadry kierowniczej, spotkania z pracownikami);
- zarządzanie zidentyfikowanym ryzykiem;
- bieżący monitoring danych dostępnych w systemach informatycznych.

Kontrola wewnętrzna obejmuje:

- bieżącą kontrolę dokumentacji składanej przez beneficjentów zgodnie z zasadą „dwóch par oczu”;
- kontrolę projektów o dofinansowanie zgodnie z obowiązującymi wytycznymi (w tym m.in.: kontrole w miejscu realizacji projektu lub w siedzibie beneficjenta, wizyty monitoringowe, kontrole krzyżowe);

- weryfikację wydatków, w tym wniosków o płatność;
- przeprowadzanie kontroli dokumentów w zakresie prawidłowości przeprowadzania procedur w zakresie zamówień publicznych.

Przeprowadzanie kontroli wewnętrznych ma za zadanie zwiększenie prawdopodobieństwa wykrycia potencjalnych przypadków nadużyć finansowych.

Podstawą prawidłowego skonstruowania systemu kontroli wewnętrznej jest analiza ryzyka, która determinuje konieczność podjęcia określonych działań kontrolnych, a także decyduje o ich zakresie, intensywności oraz częstotliwości.

W ramach systemu kontroli przeprowadzane są również tzw. kontrole systemowe, które służą sprawdzeniu prawidłowości realizacji zadań przez instytucje, którym IZ powierzyła zadania związane z realizacją programu, tj. IP. Celem kontroli systemowej jest uzyskanie pewności przez IZ, że wszystkie funkcje powierzone IP są realizowane zgodnie z przepisami prawa i mają na celu nadzorowanie wypełnienia powierzonych funkcji, sprawdzenie prawidłowości realizacji przyjętych procedur, ich efektywności i zgodności z prawem oraz funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli RPOWP w IP. W szczególności IZ nadzoruje IP w zakresie wykonania rocznych planów kontroli (IP WUP), wykorzystania środków na finansowanie zadań, realizację celów pośrednich i końcowych w zakresie wdrażanych działań oraz wprowadzenie ewentualnych działań naprawczych. Powierzenie zadań poszczególnym IP regulowane jest porozumieniami, w których zawiera się zobowiązanie IP do poddania się kontroli systemowej. IZ poprzez kontrole systemowe upewnia się, czy IP wprowadziły skuteczne środki zwalczania nadużyć finansowych w zakresie swoich kompetencji i zgodnie z właściwymi dokumentami. W przypadku, gdy kontrola wykaże, iż przyjęte środki zwalczania nadużyć są nieadekwatne lub niewystarczające, zaleca podjęcie stosownych środków naprawczych.

Kolejnym istotnym elementem w ramach systemu zarządzania i kontroli jest prawidłowe rozdzielanie funkcji przy następujących procesach: ocena projektów, weryfikacja wydatków, kontrola projektów, certyfikacja wydatków. Zapewnia się również odpowiednie rozdzielanie zadań i odpowiedzialności w przypadku gdy IP lub IZ jest beneficjentem projektu np. z Pomocy Technicznej.

#### 1.4 Szkolenia i podnoszenie świadomości w zakresie zwalczania nadużyć finansowych

Szkolenia przeprowadzane w celu podniesienia świadomości na temat zwalczania nadużyć finansowych stanowią jeden ze środków zapobiegania powstaniu nadużyć finansowych.

Pracownicy IZ zaangażowani w realizację RPOWP będą brali udział w szkoleniach mających na celu zwiększenie świadomości w zakresie nadużyć finansowych, promowanie kultury ich zwalczania oraz ułatwianie rozpoznania pojawiających się oznak wystąpienia nadużycia, jak również prawidłowej reakcji na zaistniałą sytuację.

Dlatego też w IZ zwraca się szczególnie uwagę na subiektywne, uznaniowe elementy pracy, w których uczestniczą pracownicy UMWP.

Pracownicy zaangażowani we wdrażanie RPOWP 2014-2020 mają obowiązek zapoznania się m.in. z następującymi dokumentami umożliwiającymi rozpoznawanie oznak nadużyć finansowych:

- Wytyczne dla państw członkowskich i instytucji programu pn. Ocena ryzyka nadużyć finansowych i proporcjonalne środki zwalczania nadużyć finansowych,
- 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,
- Wykrywanie przerobionych dokumentów w dziedzinie działań strukturalnych. Praktyczny przewodnik dla instytucji zarządzających opracowany przez grupę ekspertów z państw członkowskich koordynowaną przez Dział D.2 OLAF - Zapobieganie Nadużyciom,
- Nota COCOF - Information Note on Fraud Indicators for ERDF, ESF and CF (18.02.2009, COCOF 09/0003/00-EN),
- „Konflikt interesów w polskiej administracji rządowej -prawo, praktyka, postawy urzędników”,
- Rekomendacje postępowań antykorupcyjnych przy stosowaniu procedury udzielania zamówień publicznych – publikacja CBA.

Szkolenia takie obejmować będą szczegóły polityki zapobiegania i zwalczania nadużyć finansowych, opis ról i obowiązków oraz mechanizmy raportowania.

Podniesienie świadomości w zakresie nadużyć finansowych dotyczy także wnioskodawców i beneficjentów Programu. IZ poprzez m.in. informowanie w formie informacji z kontroli ogłaszanej w Biuletynie Informacji Publicznej dąży do zniechęcenia beneficjentów do podejmowania działań mających znamiona nadużyć. Informacja dotycząca najczęściej popełnianych błędów, skutkujących wystąpieniem nieprawidłowości zamieszczane są na stronie internetowej IZ.

## 2. Wykrywanie i reagowanie, informowanie, raportowanie i korygowanie

Każda z osób zaangażowana w realizację RPOWP zobowiązana jest do podjęcia odpowiednich działań, jeśli dostrzeże ewentualne sygnały nieuczciwej działalności i do właściwego zareagowania na zaistniałą sytuację.

Pracownicy zobowiązani są do zwracania uwagi na ograniczone lub zbyt częste zaangażowanie poszczególnych podmiotów, zaangażowanie nieznanymi firm, częste zmiany w dokumentach jakie dokonuje wnioskodawca lub beneficjent, braki wymaganych informacji w korespondencji, niekompletne dane i adresy oraz ewentualne powiązania pomiędzy podmiotami.

## 2.1 Wypracowanie właściwego sposobu postępowania

IZ jest zobowiązana brać pod uwagę wszystkie sygnały odnoszące się do wystąpienia podejrzenia nadużycia finansowego. Źródła, z których mogą pochodzić takie informacje można podzielić na następujące rodzaje:

- informacje z instytucji zewnętrznych zaangażowanych np.: IP, OLAF, UKS, NIK, jak i niezaangażowanych np. prokuratura, policja itp. w proces realizacji RPOWP,
- informacje od pracowników zaangażowanych we wdrażanie Programu pozyskane w trakcie wykonywania czynności służbowych,
- informacje z innych źródeł, tj. prasa, donosy, informacje od beneficjentów, skargi.

We wszystkich powyższych przypadkach poszczególne departamenty UMWP zaangażowane we wdrażanie programu w zakresie swoich kompetencji podejmują działania w celu zweryfikowania otrzymanej informacji. Są także odpowiedzialne za monitorowanie podejmowania dalszych kroków w sprawie, w tym przekazywanie zawiadomień do właściwych organów ścigania.

IZ na swojej stronie internetowej zamieszcza informacje, w jaki sposób można skontaktować się z właściwymi instytucjami, w celu ewentualnego przekazania posiadanych informacji o podejrzeniu nadużycia.

Zaniechanie przez pracowników IZ obowiązku zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa może stanowić niedopełnienie obowiązku z art. 231 Kodeksu karnego. Jednocześnie pracownicy informujący swojego przełożonego o podejrzeniu związanym z przejawem nadużycia i/lub korupcji mają zapewnioną pełną dyskrecję, aby nie czuli się szykanowani czy zastraszeni.

## 2.2 Reagowanie i raportowanie nadużyć finansowych do właściwych organów i instytucji

Każda instytucja w przypadku powzięcia podejrzenia wystąpienia nadużycia finansowego, zobowiązana jest do natychmiastowego reagowania poprzez powiadomienie prokuratury lub policji w celu wszczęcia postępowania administracyjnego lub sądowego oraz do podjęcia innych środków zapobiegających temu i ewentualnym przyszłym nadużyciom tego rodzaju. Instytucja ma obowiązek przekazania do właściwego organu zebranego materiału dowodowego oraz prowadzenia z nim pełnej współpracy w zbadaniu sprawy.

W przypadku zgłoszenia podejrzenia nadużycia finansowego przez IP, konieczne jest też pisemne powiadomienie IZ oraz IC o tym fakcie.

Informacja o podejrzeniu nadużycia zostaje zgłoszona KE zgodnie z art. 122 rozporządzenia ogólnego przez IZ w trybie bieżącym za pomocą systemu IMS. Szczegółowe procedury w tym obszarze zawarte są w Instrukcji Wykonawczej IZ i IP.

W celu prawidłowego realizowania obowiązków związanych z informowaniem o wykrytych nadużyciach finansowych, niezbędne jest prowadzenie współpracy z organami dochodzeniowo – śledczymi. W dniu 7 kwietnia 2011 r. zostało zawarte

Porozumienie Marszałka Województwa Podlaskiego i Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej w Białymstoku i Podlaskiego Komendanta Wojewódzkiego Policji w sprawie określenia zasad współpracy dotyczących poprawy ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej i Rzeczypospolitej Polskiej poprzez zapobieganie, wykrywanie i korygowanie nieprawidłowości w ramach projektów współfinansowanych ze środków wspólnotowych na terenie województwa podlaskiego.

Na mocy Decyzji nr 6/2014 r. Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu Do Spraw Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych Na Szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej z dnia 18 grudnia 2014 r. powołano Grupę roboczą do spraw nieprawidłowości w funduszach UE, której głównym celem jest koordynacja działań związanych z wykrywaniem nieprawidłowości w funduszach UE i powiadomienie o nich KE oraz uzgadnianie jednolitych wytycznych krajowych związanych z obsługą dedykowanego systemu informatycznego administrowanego przez KE (system IMS). W skład grupy wchodzi przedstawiciele Ministerstwa Finansów, wszystkich Instytucji Zarządzających Krajowymi Programowymi Operacyjnymi, Instytucji Zarządzających Regionalnymi Programami Operacyjnymi, Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Agencji Rynku Rolnego, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, jak również przedstawiciele IK UP.

### 2.3 Korygowanie i odzyskiwanie środków

Po wykryciu nadużycia finansowego i zgłoszeniu go zgodnie z zasadami obowiązującymi w IZ, następuje uruchomienie procedury odzyskiwania nienależnie wypłaconych środków od beneficjentów, zgodnej z *Wytycznymi w zakresie sposobu korygowania i odzyskiwania nieprawidłowych wydatków oraz raportowania nieprawidłowości w ramach programów operacyjnych polityki spójności na lata 2014-2020*.

Procedurę odzyskiwania środków od beneficjentów określa art. 207 ustawy o finansach publicznych, a szczegółowe procedury w tym zakresie znajdują się w Instrukcji Wykonawczej IZ RPOWP.

## III. Zarządzanie ryzykiem nadużyć finansowych

Za koordynację zarządzania ryzykiem nadużyć finansowych odpowiada Departament Rozwoju Regionalnego.

Do zadań Departamentu Rozwoju Regionalnego w powyższym zakresie należy:

- przegląd oceny ryzyka nadużyć finansowych przy pomocy Zespołu ds. własnej oceny ryzyka nadużyć finansowych;

- ustanowienie skutecznej polityki przeciwdziałania i zwalczania nadużyć finansowych oraz planów reagowania na pojawienie się podejrzenia wystąpienia nadużycia finansowego;
- zapewnianie pracownikom dostępu do informacji o nadużyciach finansowych, w tym szkoleń mających na celu podniesienie świadomości o możliwości wystąpienia nadużyć.

Za przekazywanie informacji o pojawieniu się nadużyć właściwym organom, tj. policji, prokuraturze odpowiada każdy departament /biuro IZ zaangażowany we wdrażanie RPOWP. Za obszar zarządzania ryzykiem w ramach systemu kontroli wewnętrznej i systemowej, zapobieganie i wykrywanie nadużyć, korygowanie oraz usuwanie skutków nadużyć finansowych odpowiadają poszczególne referaty w Departamencie Rozwoju Regionalnego, Departamencie Wdrażania RPO i Departamencie EFS, Biurze Innowacyjności Przedsiębiorstw, Biurze Certyfikacji.

W przypadku przekazania do Dyrektora Departamentu/Biura zaangażowanego we wdrażanie Programu (DWRPO/BPR/DEFS/DRR/BC) notatki o wykryciu lub uzyskaniu informacji o przypadku nadużycia finansowego informacja o takim przypadku będzie przekazywana do Sekretariatu Zespołu ds. własnej oceny ryzyka nadużyć finansowych (z zachowaniem anonimowości osoby/osób, które zgłaszają przypadek nadużycia).

Zarządzanie ryzykiem nadużyć finansowych obejmuje identyfikację i ocenę ryzyka wraz z odniesieniem go do akceptowalnego poziomu ryzyka, ustalenie metody przeciwdziałania ryzyku, monitorowanie podjętych działań oraz zabezpieczenie się przed jego skutkami.

Zarządzanie ryzykiem nadużyć finansowych koncentruje się na następujących procesach realizacji projektów, w ramach których wskazano otwarte katalogi ryzyk nadużyć finansowych:

- przeprowadzenie naborów, oceny i wyboru wnioskodawców, którzy otrzymają dofinansowanie. Katalog ryzyk: konflikt interesów, korupcja, fałszerstwo dokumentów, poświadczenie nieprawdy w złożonych oświadczeniach, próba wyłudzenia podwójnego dofinansowania, próba wyłudzenia środków unijnych przez podmioty wykluczone z możliwości dofinansowania, nieracjonalne ujęcie kosztów we wniosku o dofinansowanie, nieprawidłowe przeprowadzenie oceny wniosku o dofinansowanie;
- wdrożenie projektów przez beneficjentów, ze szczególnym uwzględnieniem zamówień publicznych w ramach projektów, których beneficjenci zobligowani są do stosowania Prawa zamówień publicznych lub zasady konkurencyjności. Katalog ryzyk: konflikt interesów, korupcja, fałszerstwo dokumentów, poświadczenie nieprawdy w złożonych oświadczeniach, próba wyłudzenia podwójnego dofinansowania, zmywy przetargowe, podział zamówienia na części, nieprawidłowa wycena, manipulacja procedurą konkurencyjną przy opisie przedmiotu zamówienia oraz określaniu parametrów zamówienia, pominięcie wymaganej procedury konkurencyjnej, wprowadzanie zmian przez



beneficjentów w podpisanych umowach o dofinansowanie, ujmowanie we wnioskach o płatność kosztów niekwalifikowalnych jako kwalifikowalne;

- poświadczenie płatności. Katalog ryzyk: konflikt interesów, korupcja, nieprawidłowy proces poświadczania wydatków, próba wyłudzenia podwójnego dofinansowania;
- zamówienia publiczne udzielane bezpośrednio przez IZ (tj. w ramach pomocy technicznej). Katalog ryzyk: konflikt interesów, korupcja, fałszerstwo dokumentów, poświadczenie nieprawdy w złożonych oświadczeniach, próba wyłudzenia podwójnego dofinansowania, zmywy przetargowe, podział zamówienia na części, nieprawidłowa wycena, manipulacja procedurą konkurencyjną przy opisie przedmiotu zamówienia oraz określaniu parametrów zamówienia, pominięcie wymaganej procedury konkurencyjnej.

## 1. Zespół ds. własnej oceny ryzyka nadużyć finansowych

IZ na podstawie Wytycznych KE tworzy Zespół ds. własnej oceny ryzyka nadużyć finansowych. W skład Zespołu wchodzi przedstawiciele IZ, IP, IC, którzy posiadają różne zakresy obowiązków i zajmują się różnymi obszarami zarządzania i wdrażania RPOWP. W skład Zespołu mogą również wchodzić przedstawiciele innych organów na zaproszenie IZ.

Udział w posiedzeniach Zespołu w charakterze doradcy lub obserwatora mogą brać przedstawiciele służb zajmujących się zwalczaniem nadużyć finansowych lub innych wyspecjalizowanych organów, posiadających specjalistyczną wiedzę w niniejszym zakresie.

Własna ocena ryzyka nie będzie zlecana podmiotom zewnętrznym, z uwagi na brak dobrej znajomości operacyjnego systemu zarządzania i kontroli oraz beneficjentów programu.

Kluczowym zadaniem powołanego Zespołu jest przeprowadzanie oceny ryzyka nadużyć finansowych (okresowych lub bieżących) wraz z przygotowaniem odpowiednich planów reagowania (scenariuszy), np. kontroli, w sytuacjach pojawienia się wystąpienia nadużycia finansowego.

Do zadań Zespołu należy również:

- rekomendowanie komórce organizacyjnej odpowiedzialnej za przeprowadzenie kontroli systemowej obszarów, które powinna objąć kontrola systemowa oraz weryfikacja istniejącego systemu kontroli (planów reagowania) w szczególności w zakresie jego skuteczności pod względem zapobiegania, wykrywania oraz eliminowania nadużyć finansowych,
- rekomendowanie planów szkoleń oraz innych działań informacyjnych np. w zakresie upubliczniania informacji o metodach walki z nadużyciami finansowymi,

- inicjowanie ewentualnego przeglądu przejrzystości podziału obowiązków w zakresie organizowania systemu zarządzania i kontroli w IZ/IP,
- analiza mechanizmów zgłaszania nadużyć obowiązujących w IZ/IP,
- zaznajamianie się z wynikami przeprowadzonych kontroli wewnętrznych i systemowych podczas dokonywania na potrzeby analizy ryzyka wystąpienia nadużyć finansowych,
- opracowanie analizy ryzyka nadużyć finansowych w oparciu o wytyczne KE,
- prowadzenie *Rejestru sygnałów ostrzegawczych w zakresie nadużyć finansowych*.

Spotkania Zespołu odbywają się nie rzadziej niż raz w roku w terminach korelujących z dokonywanymi przez Departament Rozwoju Regionalnego analizami ryzyk. Częstotliwość spotkań może ulec zmianie. Pojawienie się nowego przypadku nadużycia finansowego, bądź duże zmiany dotyczące procedur bądź struktury IZ/IP może rodzić konieczność przeprowadzenia nowej oceny w trybie pilnym.

Zespół może zostać zwołany w celu dokonania oceny potencjalnie słabych punktów systemu lub istotnych elementów samooceny, w przypadku:

- a) wystąpienia nowego rodzaju nadużycia finansowego;
- b) stwierdzenia błędów i słabych punktów systemów kontroli (np. w wyniku kontroli systemowej lub kontroli zewnętrznych);
- c) istotnych i nieprzewidzianych wcześniej elementów samooceny (np. otrzymanie informacji o wystąpieniu nieprawidłowości o charakterze systemowym).

Powyższe okoliczności mogą rodzić konieczność przeprowadzenia nowej oceny w trybie pilnym.

Za organizację prac Zespołu odpowiedzialne jest Samodzielne stanowisko pracy ds. analiz zarządczych w Departamencie Rozwoju Regionalnego. Pracę Zespołu nadzoruje Dyrektor/Z-ca Departamentu Rozwoju Regionalnego.

## 2. Własna ocena ryzyka nadużyć finansowych

Podstawowym celem oceny ryzyka nadużyć finansowych jest ułatwienie instytucji własnej oceny skutków i prawdopodobieństwa wystąpienia ewentualnego nadużycia finansowego.

Oceny ryzyka na podstawie narzędzia oceny ryzyka (Załącznik nr 1 do Wytycznych KE) dokonuje Zespół ds. własnej oceny ryzyka nadużyć finansowych. Zespół może dokonywać zmian w zbiorze ryzyk wykazanych w powołanym załączniku do wytycznych, na podstawie zidentyfikowanych ryzyk. Metoda na potrzeby oceny ryzyka nadużyć finansowych obejmuje pięć podstawowych etapów:

- określenie ilościowe ryzyka mogącego wystąpić przy określonym rodzaju nadużycia finansowego, w drodze oceny skutków i prawdopodobieństwa (ryzyko brutto),

- ocena skuteczności stosowanych obecnie kontroli w celu ograniczenia ryzyka brutto,
- ocena ryzyka netto po uwzględnieniu efektów stosowanych obecnie kontroli i ich skuteczności, czyli sytuacji na daną chwilę (ryzyka rezydualnego),
- ocena wpływu planowanych kontroli ograniczających ryzyko na ryzyko netto (rezydualne),
- określenie ryzyka docelowego, czyli poziomu ryzyka, który IZ uważa za dopuszczalny po wprowadzeniu wszystkich kontroli i zapewnieniu ich skuteczności.

Ocena ryzyka ma na celu określenie tych rodzajów ryzyka, w przypadku których w wyniku własnej oceny stwierdzono, iż nie podejmuje się wystarczających działań z myślą o ograniczeniu prawdopodobieństwa lub skutków nieuczciwych zachowań do akceptowalnego poziomu. Ocena stanowi również podstawę do reagowania na niedociągnięcia w drodze wyboru skutecznych i proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych z wykazu zalecanych kontroli ograniczających dane ryzyko, jak również na wyeliminowanie większości rezydualnych rodzajów ryzyka.

Ryzykiem akceptowanym jest ryzyko. Ryzyko znaczne i krytyczne przekracza akceptowany poziom ryzyka. Ryzyko przekraczające akceptowany poziom ryzyka wymaga ustalenia i podjęcia działań ograniczających je do tego poziomu poprzez zmniejszenie jego wpływu lub prawdopodobieństwa ziszczenia się (przeciwdziałanie ryzyku).

Pierwsza ocena ryzyka wystąpienia nadużyć finansowych jest przeprowadzana przez Zespół ds. własnej oceny ryzyka nadużyć finansowych w terminie do 6 miesięcy od daty uzyskania desygnacji.

Instrukcja korzystania z narzędzia do przeprowadzenia oceny znajduje się w załączniku do Wytocznych KE.