

Polityka Centrum Projektów Europejskich w zakresie zwalczania nadużyć finansowych

1. Wprowadzenie

Zgodnie z art. 125 ust. 4 lit. c Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego 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, Centrum Projektów Europejskich jako Instytucja Pośrednicząca dla działania 4.3 w ramach IV Osi Priorytetowej Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020, zwana dalej IP PO WER, zobowiązana jest do wprowadzania skutecznych i proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych, uwzględniających stwierdzone rodzaje ryzyka.

IP PO WER realizuje politykę zapobiegania nadużyciom finansowym, w tym ich wykrywania i zgłaszania właściwym organom państwa, zgodnie z przepisami prawa powszechnie obowiązującego, również dotyczącymi współpracy z odpowiednimi organami odpowiedzialnymi za zwalczanie i przeciwdziałanie przestępczości o charakterze korupcyjnym i/lub w zakresie prowadzenia spraw o nadużycia finansowe i wynikających z nich przestępstw. Polityka opiera się także na dokumentach opracowanych przez Komisję Europejską oraz Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) w dziedzinie wykrywania i zwalczania nadużyć finansowych. Zarówno polityka jak i poszczególne procedury wdrażające jej zapisy pozostają w zgodności z rekomendacjami dotyczącymi postępowania z podejrzeniami nadużyć finansowych oraz uregulowaniami kwestii konfliktu interesów, które wynikają z Zaleceń w zakresie opracowania sposobów postępowania z podejrzeniami nadużyć finansowych w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014 – 2020.

Narzędziem służącym do wdrożenia przedmiotowej polityki są Instrukcje Wykonawcze oraz dokumenty wewnętrzne IP PO WER, które wprowadzają faktyczne mechanizmy przeciwdziałania nadużyciom finansowym oraz ograniczania możliwości wystąpienia konfliktu interesów.

2. Definicja

IP PO WER na potrzeby niniejszego dokumentu definiuje pojęcie nadużyć finansowych jako szeroki zakres uchybień i czynów zabronionych, takich jak: kradzież, korupcja, przywłaszczenie, łapówkarstwo, fałszerstwo, wprowadzanie w błąd, zmowa, pranie pieniędzy oraz zatajanie istotnych faktów. Z nadużyciem wiąże się często wykorzystanie oszustwa w celu uzyskania korzyści dla siebie, osoby bliskiej lub osoby trzeciej, bądź w celu spowodowania straty dla innej osoby. Zatem, pojęcie „nadużycie finansowe” na potrzeby przedmiotowego dokumentu należy rozumieć w sposób szeroki, również w sposób potoczny. Kluczowym elementem odróżniającym nadużycie od nieprawidłowości jest działanie intencjonalne.

Nadużycie finansowe pociąga za sobą nie tylko skutki finansowe, lecz może też przyczynić się do utraty reputacji organizacji odpowiedzialnej za zarządzanie funduszami UE.

Ważnym elementem związanym nadużyciami finansowymi, w szczególności w kontekście odbioru społecznego, jest konflikt interesów, który występuje kiedy bezstronne i obiektywne pełnienie funkcji przez osobę jest zagrożone z uwagi na względy rodzinne, emocjonalne, sympatie polityczne lub przynależność państwową, interes gospodarczy lub jakikolwiek inne interesy wspólne np. z wnioskodawcą lub beneficjentem funduszy UE. Należy podkreślić, że IP POWER rozpoznaje nie tylko rzeczywisty konflikt interesów, ale również potencjalny i pozorny.

W szczególności konflikt interesów może objawić się naruszeniem zasady bezinteresowności i bezstronności w sprawach prowadzonych w ramach obowiązków służbowych, w tym oceny wniosków o dofinansowanie i kontroli wydatków. Szczególnie wrażliwym miejscem występowania konfliktu interesów jest udzielanie zamówień publicznych

oraz wiążące się z tym procesem ryzyko występowania powiązań osobowych i podmiotowych wykonawcy z zamawiającym. Jeżeli konflikt interesów w postępowaniu o udzielenie zamówienia nie zostanie odpowiednio rozwiązany, to będzie miał wpływ na prawidłowość postępowania, prowadząc do naruszenia zasad przejrzystości, równego traktowania lub niedyskryminacji.

Zwraca się uwagę, że konflikt interesów nie oznacza korupcji w powszechnym rozumieniu. Korupcja najczęściej dotyczy porozumienia pomiędzy dwiema stronami oraz wynikającego z tego faktu wręczenia w różnej formie łapówki, płatności lub korzyści. Natomiast konflikt interesów powstaje, gdy dana osoba ma możliwość przedłożenia interesu prywatnego nad obowiązki zawodowe.

3. Cele

Celem ogólnym polityki jest dążenie do stałego monitorowania i wzmocnienia mechanizmów przeciwdziałania wszelkim przejawom oraz ryzyku wystąpienia nadużyć finansowych i korupcji w trakcie wykonywanych działań, z uwzględnieniem zachowania interesariuszy, w szczególności beneficjentów i ekspertów w tym zakresie. Z racji posiadanych kompetencji przez IP PO WER realizacja celu ogólnego będzie skoncentrowana przede wszystkim na stosowaniu działań i narzędzi o charakterze prewencyjnym, jako zdecydowanie mniej czasochłonnym i docierającym do interesariuszy, w szczególności beneficjentów i ekspertów. Równocześnie dążąc do zachowania wysokich standardów działania IP PO WER analizuje regulacje prawne oraz zasady etyczne i moralne z punktu widzenia ryzyka wystąpienia nadużyć i podejmuje odpowiednie do sytuacji środki celem zmniejszenia tego ryzyka. Niniejsze ma na celu zapewnienie przestrzegania zasad praworządności, obiektywności, odpowiedzialności i uczciwości przez wszystkie podmioty prawne i osoby fizyczne zaangażowane w wdrażanie działania 4.3 PO WER. Jednocześnie umożliwia to postrzeganie IP POWER jako instytucji przeciwdziałającej ryzyku wystąpienia nadużyć finansowych i korupcji przy wykonywaniu powierzonych jej zadań.

Osiągnięciu celów służy przyjęta polityka skutecznego zapobiegania nadużyciom finansowym, wdrażana przy użyciu efektywnych

mechanizmów proceduralnych, pomniejszających ryzyko wystąpienia nadużyć finansowych, jak również proporcjonalnych i odstrasających sankcji w zakresie przestrzegania ustanowionych procedur oraz należytych zachowań na poziomie pracowników IP POWER, beneficjentów oraz podmiotów współpracujących z IP POWER przy wykonywaniu jej funkcji.

4. Deklaracja

IP PO WER zobowiązuje się przestrzegać norm prawnych, etycznych i moralnych na najwyższym poziomie, zasad rzetelności, obiektywizmu i uczciwości oraz pragnie być postrzegana jako przeciwna nadużyciom i korupcji w prowadzeniu swojej działalności.

Podejmowane przez IP PO WER działania będą jednoznacznie ukierunkowane na przeciwdziałanie wszelkim formom nadużyć finansowych i korupcji.

Pracownicy IP PO WER zobowiązują się, na podstawie przyjętego w Centrum Projektów Europejskich Kodeksu etyki, do wykonywania obowiązków służbowych z poszanowaniem zasad praworządności, rzetelności, uczciwości, bezstronności i bezinteresowności, współmierności, profesjonalizmu, jawności, neutralności, otwartości oraz odpowiedzialności za zadania, a w przypadku konfliktu interesów w sprawach prywatnych i publicznych do wyłączenia się z działań mogących wywołać podejrzenia o stronniczość lub interesowność.

Przyjęty i obowiązujący w IP PO WER Kodeks Etyki jest realnym narzędziem przeciwdziałania nadużyciom finansowym o charakterze obligatoryjnym dla pracowników IP POWER należącym do ich obowiązków pracowniczych, a jego znajomość jest potwierdzana w pisemnych oświadczeniach.

Przestrzegania norm prawnych, etycznych i moralnych na najwyższym poziomie, zasad rzetelności, obiektywizmu i uczciwości oczekuje się również od wnioskodawców i beneficjentów oraz ich partnerów realizujących projekty w ramach działania 4.3 PO WER, a także od

wszystkich podmiotów współpracujących z IP POWER w zakresie wykonywania jej funkcji.

IP POWER zgłoszenia nadużyć traktuje priorytetowo. Mają one zawsze charakter poufny, zapewniający bezpieczeństwo osobom zgłaszającym.

5. Działania

IP POWER zarządza ryzykiem nadużyć finansowych i korupcji w obszarze:

- a) identyfikacji i analizy ryzyka,
- b) podejmowania działań naprawczych,
- c) monitorowania i kontrolowania zdefiniowanego ryzyka,
- d) przeglądu procedur pod kątem wystąpienia ryzyka,
- e) komunikacji zarządzania ryzyka pomiędzy komórkami organizacyjnymi IP POWER oraz interesariuszami.

IP POWER jest zobowiązane do dokonywania systematycznego przeglądu swoich działań w celu identyfikowania i analizy ryzyk, oraz, w ich następstwie, do wprowadzania działań naprawczych i kontrolnych. W procesie analizy ryzyka, w szczególności analizowane jest otoczenie proceduralne w IP POWER, w tym ryzyko wyłączenia korupcji na wszystkich etapach systemu podejmowania decyzji, także w odniesieniu do jej otoczenia.

Ogólną odpowiedzialność za zarządzanie ryzykiem nadużyć finansowych i korupcji w IP POWER powierzono Zespołowi ds. oceny ryzyka wystąpienia nadużyć finansowych i/lub korupcji w związku z pełnieniem funkcji Instytucji Pośredniczącej dla Działania 4.3 w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój w latach 2014-2020, powołanego Decyzją nr 16/2015 Dyrektora Centrum Projektów Europejskich z dnia 19 sierpnia 2015 r.

Zgodnie z tą decyzją do zadań Zespołu należy:

- a) dokonanie oceny wystąpienia w IP POWER ryzyka nadużyć finansowych i/lub korupcji przy wykorzystaniu narzędzia wskazanego w wytycznych Komisji Europejskiej pn. Guidance note on fraud risk

assessment and effective and proportionate anti-fraud measures (EGESIF_14-0021-00 z dnia 16 czerwca 2014 r.),

- b) opracowanie Planu działań naprawczych zawierającego propozycje zastosowania mechanizmów obniżających ryzyko netto do akceptowalnego poziomu m. in. poprzez modyfikację procedur lub opracowanie dokumentów celem przeciwdziałania nadużyciom finansowym, w przypadku, gdy zidentyfikowane aktualne ryzyko netto okaże się znaczne lub krytyczne,
- c) w stosunku do zidentyfikowanych ryzyk opracowanie mechanizmów kontrolnych zapobiegających materializacji ryzyk lub łagodzących ich skutki,
- d) monitorowanie i aktualizowanie wdrażania opracowanego w następstwie analizy ryzyka Planu działań naprawczych oraz przegląd wykonania przez komórki organizacyjne Instytucji Pośredniczącej zalecanych kontroli ograniczających ryzyko.

Członkami Zespołu są naczelnicy komórek organizacyjnych IP PO WER, którzy jako właściciele procesów przedstawionych w Instrukcjach Wykonawczych IP PO WER odpowiadają za bieżące zarządzanie ryzykiem nadużyć finansowych, w tym za funkcjonowanie odpowiedniego systemu kontroli wewnętrznej w obszarze podlegającym ich kompetencjom, a także opracowują ewentualne plany działań naprawczych. Właściciele procesów dokonują samooceny, ponieważ są właścicielami do zainicjowania zmiany procesów, opracowania list sprawdzających, czy też "najlepszych praktyk", co ma być z kolei ewentualnym elementem planów naprawczych i przedmiotem późniejszych kontroli. Proces samooceny jest wspierany przy wykorzystaniu „wiedzy instytucjonalnej” poszczególnych komórek organizacyjnych IP POWER, oparty na doświadczeniu i profesjonalnym osądzie funkcjonowania procesów.

Zespół identyfikuje ryzyko wystąpienia nadużyć finansowych, w szczególności w odniesieniu do funkcjonowania procesów biznesowych przedstawionych w Instrukcjach Wykonawczych IP PO WER oraz ewentualnie rekomenduje wprowadzenie do przedmiotowego dokumentu, jak również do dokumentów innych regulacji wewnętrznych mających zastosowanie w procesie wdrażania działania 4.3 PO WER zmian minimalizujących zidentyfikowane ryzyka.

Należy nadmienić, iż Instrukcje Wykonawcze IP PO WER zostały zatwierdzone pod względem zachowania spójności z dokumentami i wymaganiami Instytucji Zarządzającej PO WER, w zakresie opisu procedur, funkcji i zadań, które uwzględniają również mechanizmy przeciwdziałania nadużyciom finansowym.

Zespół podejmując decyzje w zakresie analizy ryzyka, planów naprawczych i działań kontrolnych zobowiązany jest uwzględniać zapisy wynikające z niniejszej Polityki.

6. Zgłaszanie nadużyć

Dochodzenia w sprawach dotyczących korupcji i poważnych uchybień oraz nadużyć na szkodę budżetu UE w instytucjach unijnych są prowadzone przez Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF). Za inicjowanie, koordynację i realizację działań mających na celu zabezpieczenie interesów finansowych lub Unii Europejskiej (UE) odpowiada Pełnomocnik Rządu ds. Zwalczenia Nieprawidłowości Finansowych na szkodę RP lub UE w Ministerstwie Finansów (powołany rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2003 r. Dz. U. 2003, nr 119). Prace Pełnomocnika Rządu ds. Zwalczenia Nieprawidłowości Finansowych na szkodę RP lub UE w Ministerstwie Finansów wspiera Departament Ochrony Interesów Finansowych Unii Europejskiej MF.

IP POWER zarządza przypadkami wykrytych nadużyć, oszustw oraz korupcji w oparciu o przepisy prawa krajowego i wspólnotowego właściwe dla zakresu zidentyfikowanych nieprawidłowości. W CPE ustalone są procedury w zakresie informowania organów w zakresie zawiadomienia o możliwości popełnienia przestępstwa.

W przypadku przekazywania informacji o podejrzeniu lub występowaniu nadużyć finansowych w ramach wdrażania działania 4.3 PO WER wszelkie informacje będą bezwzględnie analizowane, z zachowaniem pełnej anonimowości oraz poufności zgłaszającego. IP PO WER przyjmuje informacje na temat nadużyć finansowych, w tym korupcji oraz konfliktu interesów pocztą lub elektronicznie na adres naduzycia@cpe.gov.pl.

W strukturze zarządzania IP PO WER wyznaczona jest osoba do współpracy z organami ścigania, w tym zgłaszania podejrzenia popełnienia przestępstwa.

7. Instrumenty zapobiegające nadużyciom finansowym

Instrumenty zapobiegające nadużyciom finansowym oraz minimalizujące ryzyko wystąpienia konfliktu interesów opierają się na ograniczaniu możliwości ich popełnienia poprzez wdrożenie ustrukturyzowanego systemu podejmowania decyzji oraz systemu kontroli wewnętrznej, które to będą stale monitorowane i usprawniane na podstawie analizy ryzyka i przeglądu procesów IP POWER. W rezultacie tych działań, w przypadku zaistnienia konieczności, wprowadzone zostaną proporcjonalne mechanizmy ograniczające ryzyko wystąpienia nadużyć finansowych, w tym konfliktu interesów. Nacisk położony zostanie na analizowanie Instrukcji Wykonawczych IP PO WER pod kątem obniżania ryzyka wystąpienia korupcji, w szczególności w zakresie ograniczania uznaniowości w podejmowaniu decyzji i braku weryfikacji wewnętrznej tych decyzji. Jednym z kluczowych elementów w tym zakresie jest zapewnienie rozdzielności funkcji w procesie oceny wniosków o dofinansowanie, weryfikacji wniosków o płatność, kontroli projektów oraz certyfikacji wydatków, jak również rozpatrywania środków odwoławczych i skarg na działania podejmowane przez IP PO WER oraz gromadzenia informacji o nieprawidłowościach. Ponadto, CPE stosuje zasadę unikania konfliktu interesów poprzez wprowadzenie skutecznych mechanizmów nadzorczych, dostosowanych do kontekstu i systemu realizacji PO WER, w szczególności sankcji finansowych lub administracyjnych wskazanych w dokumentach obowiązujących dla PO WER, do których należy:

- podpisywanie deklaracji/oświadczeń o bezstronności w procesach dotyczących wyboru projektów, kontroli i weryfikacji wniosków o płatność,
- podpisywanie oświadczeń o zaistnieniu lub nieistnieniu okoliczności, o których mowa w art. 17 ust. 1 ustawy PZP oraz oświadczeń o braku konfliktów interesów (oświadczenie o braku konfliktu interesów powinno być także podpisywane w przypadku postępowań przeprowadzonych w ramach zasady konkurencyjności),

- podpisywanie oświadczeń o braku konfliktu interesów na etapie prac związanych z przygotowaniem dokumentacji przetargowej w ramach postępowania o zamówienie publiczne oraz zasady konkurencyjności,
- stosowanie zasady „dwóch par oczu”,
- weryfikowanie i zatwierdzenie zadań przez bezpośredniego przełożonego,
- zapewnienie odpowiedniego podziału zadań w instytucji,
- odpowiednie szkolenia zwiększające poziom świadomości pracowników w tym obszarze.

Istotnym elementem prewencji są wewnętrzne uregulowania w zakresie etycznego wykonywania zadań służbowych przez pracowników IP PO WER. IP POWER zamierza również prowadzić działania edukacyjne i informacyjne w tym zakresie, wskazujące na zagrożenia wystąpienia nadużyć finansowych oraz nieprawidłowości w trakcie bieżącego wykonywania obowiązków, które zostaną przewidziane w planach szkoleniowych na dany rok. Przykładem jest zaplanowane w I kwartale 2016 r. szkolenie dla kadry kierowniczej IP PO WER, które zostanie przeprowadzone przez Centralne Biuro Antykorupcyjne. Ponadto, celem upowszechnienia dobrych praktyk oraz podnoszenia świadomości pracowników IP PO WER w zakresie nadużyć finansowych, udostępniono folder publiczny w programie Outlook „Antykorupcja”, w którym znajdują się publikacje CBA dotyczące tej tematyki, w tym trybu postępowania, właściwego zachowania i zgłaszania przez pracowników IP PO WER przypadków wystąpienia podejrzenia korupcji lub nieprawidłowości zarówno wewnątrz organizacji jak i do organów ścigania

IP POWER zapewniając przejrzystość i obiektywizm procesu udzielania zamówień publicznych oraz gospodarowania mieniem publicznym stosuje mechanizmy przewidziane w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 907 z późn zm.) oraz Decyzji nr 22/2013 Dyrektora Centrum Projektów Europejskich z dnia 6 listopada 2013 r. w sprawie ustalenia regulaminu udzielania zamówień w Centrum Projektów Europejskich, zmienioną Decyzją 11/2014 z dnia 11.04.2015 r., jak również przestrzega zasad w tym zakresie wynikających z wytycznych mających zastosowanie we

wdrażaniu PO WER. We wskazanych powyżej dokumentach znajdują się zasady oraz opis procesów zmierzających do wyboru oferty najkorzystniejszej, które uwzględniają zachowanie zasady bezstronności i obiektywizmu.

IP POWER zakłada wymianę informacji i najlepszych praktyk w zakresie instrumentów przeciwdziałania informacji z IZ PO WER oraz innymi instytucjami zaangażowanymi w wdrażanie PO WER.

Beneficjenci działania 4.3 PO WER również powinni stosować w związku z realizowanymi projektami mechanizmy pozwalające zmniejszyć ryzyko wystąpienia nadużyć oraz odpowiednio wcześniej je wykrywać i eliminować. Nadużycia w tym zakresie w szczególności mogą się pojawić przy udzielaniu zamówień publicznych. Istotna jest świadomość występowania tzw. sygnałów ostrzegawczych, czyli zachowań świadczących o tym, że być może zostało popełnione lub jest popełniane nadużycie (przykładowo składający najkorzystniejszą ofertę rezygnował z podpisania umowy lub umyślnie nie składał wymaganych dokumentów, aby zwyciężyła oferta droższa).

W związku z powyższym IP POWER informuje, że w przypadku przekazywania informacji o podejrzeniu lub występowaniu nadużyć finansowych w ramach wdrażania działania 4.3 PO WER wszelkie informacje będą bezwzględnie analizowane, z zachowaniem pełnej anonimowości oraz poufności zgłaszającego. Ponadto wszystkich pracowników IP POWER zgłaszających podejrzenie lub występowanie nadużyć finansowych obejmuje się ochroną przed negatywnymi konsekwencjami w stosunku do ich osoby.

Komisja Europejska oraz OLAF stworzyły odpowiednie poradniki oraz katalogi sygnałów ostrzegawczych. IP POWER dąży do uwzględnienia tych dokumentów w trakcie udzielania zamówień publicznych poprzez przegląd i aktualizację procedur udzielania zamówień publicznych publicznymi. W odniesieniu do beneficjentów IP POWER rekomenduje zapoznanie się z nimi oraz ich stosowanie wszędzie tam, gdzie jest to właściwe.