



KOMISJA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI URZĄD DS. ZWALCZANIA NADUŻYĆ FINANSOWYCH (OLAF)

Dyrekcja D – Polityka
Dział D.2 – Zapobieganie nadużyciom

Wytyczne dotyczące krajowych strategii zwalczania nadużyć finansowych w zakresie europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSI)

Opracowane przez grupę roboczą złożoną z ekspertów z państw członkowskich, kierowaną i koordynowaną przez Dział ds. Zapobiegania Nadużyciom, Sprawozdawczości i Analizy Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF)

ZASTRZEŻENIE PRAWNE:

*Niniejszy dokument jest dokumentem roboczym opracowanym przez grupę ekspertów z państw członkowskich przy wsparciu ze strony Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF). Jego celem jest ułatwienie realizacji programów operacyjnych i promowanie dobrych praktyk. **Nie jest on prawnie wiążący dla państw członkowskich**, lecz zawiera ogólne wytyczne i zalecenia odzwierciedlające najlepsze praktyki.*

Te ogólne wytyczne nie naruszają przepisów krajowych, należy je więc interpretować w kontekście tych przepisów i można je dostosować, tak aby uwzględnić krajowe ramy prawne.

Niniejsze wytyczne pozostają bez uszczerbku dla interpretacji Trybunału Sprawiedliwości i Sądu oraz dla decyzji Komisji.

NOTA

Niniejszy dokument nie ma mocy wiążącej wobec państw członkowskich, ani nie zawiera żadnych nowych zasad lub obowiązków dla organów krajowych. Odzwierciedla on dobre praktyki, ma charakter czysto orientacyjny i nie powinien być stosowany jako podstawa prawna lub normatywna dla celów audytu lub dochodzenia.

Streszczenie

Niniejsze wytyczne zostały opracowane w ramach procedury współpracy z udziałem ekspertów z państw członkowskich, Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) oraz służb zatwierdzających Komisji odpowiedzialnych za europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne (EFSI). Celem tej procedury jest rozwój współpracy między organami krajowymi a służbami Komisji w ramach grupy ds. zapobiegania nadużyciom finansowym COCOLAF¹ poprzez opracowanie praktycznego przewodnika, który dla państw członkowskich i Komisji mógłby stanowić punkt odniesienia, narzędzie administracyjne, wytyczne lub pomoc w celu wzmocnienia środków/strategii zwalczania nadużyć finansowych.

W kontekście ram prawnych na lata 2014–2020 zobowiązano państwa członkowskie do opracowania środków zwalczania nadużyć finansowych w odniesieniu do zarządzania funduszami UE. Państwom członkowskim zaleca się włączenie tych środków zwalczania nadużyć finansowych do krajowej strategii zwalczania nadużyć finansowych w zakresie EFSI w celu zapewnienia jednolitych i skutecznych praktyk, zwłaszcza jeżeli ich struktury organizacyjne są zdecentralizowane.

Państwa członkowskie mogą oczywiście zdecydować o opracowaniu ogólnej krajowej strategii zwalczania nadużyć finansowych w odniesieniu do dochodów i wydatków z budżetu UE i z budżetów krajowych. Obecnie w ramach grupy ds. zapobiegania nadużyciom finansowym COCOLAF postanowiono w pierwszej kolejności przeprowadzić projekt pilotażowy dotyczący wydatków w zakresie EFSI. Dlatego przewodnik ten jest ograniczony do tej dziedziny.

W ramach warsztatów z udziałem ekspertów z ośmiu różnych państw członkowskich zwrócono uwagę na potrzebę przedstawienia w wytycznych dotyczących głównych etapów przy opracowywaniu krajowej strategii zwalczania nadużyć finansowych w zakresie EFSI. Niniejszy dokument jest wynikiem ich wspólnej pracy.

Zawiera on zalecenia dla podmiotów krajowych, które otrzymają zadanie opracowania takiej strategii w zakresie EFSI. Nie jest on wiążący dla państw członkowskich, ale jego celem jest zapewnienie organom krajowym i decydentom wsparcia, którego mogą potrzebować przy realizacji tego zadania. W trakcie warsztatów określono następujące główne etapy:

1. Ramy prawne

Ramy prawne, zarówno na szczeblu krajowym, jak i na szczeblu UE, są dobrze opracowane i stale udoskonalane.

2. Etap przygotowawczy

¹ Komitet Doradczy ds. Koordynacji w Zakresie Nadużyć Finansowych

Jest to kluczowy etap procesu. Składają się na niego dwa główne działania: diagnoza sytuacji i ocena ryzyka nadużyć finansowych. W ich wyniku można określić potrzeby i obszary wymagające poprawy.

3. Etap opracowania: określenie celów i wskaźników

Cele wskażą plan działania i wizję państw członkowskich w walce z nadużyciami finansowymi. Powiązane wskaźniki pomogą ocenić poczynione postępy.

4. Sporządzenie planu działania

Plan działania określa działania, które należy wykonać w odniesieniu do każdego celu, służby za nie odpowiedzialne, termin wykonania i odpowiednie wskaźniki. Będzie on narzędziem monitorowania wdrażania strategii. Jego realizacja będzie kluczem do oceny skuteczności strategii.

5. Ocena i aktualizacja strategii

Strategia jest dokumentem podlegającym zmianom, który powinien mieć zastosowanie bez żadnych ograniczeń czasowych. Wymaga to oceny i powiązanej z nią aktualizacji tego dokumentu.

Niniejsze wytyczne zawierają w załączniku wzór krajowej strategii zwalczania nadużyć finansowych w odniesieniu do EFSI. Wzór ten ma charakter raczej opisowy niż nakazowy, tak aby pozostawić państwom członkowskim możliwie największą swobodę w zakresie uszczegółowienia dokumentu zgodnie z obowiązującymi w tych państwach ramami prawnymi, organizacją administracyjną i ogólną sytuacją.

W załączniku znajduje się również schemat przedstawiający pokrótce cały proces.

Spis treści

| | |
|---|----|
| Streszczenie..... | 3 |
| Wprowadzenie..... | 8 |
| 1. Otoczenie prawne | 11 |
| 2. Etap przygotowawczy..... | 13 |
| 2.1 Metodologia..... | 13 |
| 2.2 Aktualna sytuacja w zakresie środków zwalczania nadużyć finansowych.... | 15 |
| 2.2.1 Jak? | 16 |
| 2.2.2 Czego ma dotyczyć przegląd i dlaczego? | 16 |
| 2.3. Ocena ryzyka nadużyć finansowych | 20 |
| 2.3.1. Ogólne elementy do przeprowadzenia oceny ryzyka nadużyć finansowych | 21 |
| 2.3.2. Jakie metody stosować do oceny ryzyka nadużyć finansowych? | 21 |
| 2.3.3 Minimalne wymagania w stosunku do dobrej metodologii | 22 |
| 2.3.4 Narzędzia do oceny ryzyka nadużyć finansowych | 23 |
| 3. Etap opracowania: określenie celów krajowej strategii zwalczania nadużyć finansowych i wskaźników mierzących rezultaty jej wdrażania | 26 |
| 3.1 Określenie celów | 26 |
| 3.1.1 Charakterystyka celów | 26 |
| 3.1.2. Okres objęty strategią..... | 27 |
| 3.2 Określenie wskaźników..... | 27 |
| 4. Sporządzenie planu działania | 29 |
| 5. Ocena i aktualizacja strategii..... | 32 |
| Załączniki | 34 |
| Załącznik 1: Schemat i zawartość krajowej strategii zwalczania nadużyć finansowych | 36 |
| Załącznik 2: Glosariusz | 42 |

Wprowadzenie

W 2012 r. Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) ustanowił procedurę współpracy z państwami członkowskimi mającą na celu rozwój wymiany doświadczeń i dobrych praktyk między państwami członkowskimi oraz z Komisją. Procedura ta odbywa się w ramach grupy ds. zapobiegania nadużyciom finansowym COCOLAF i jest realizowana przez grupę roboczą złożoną z ekspertów z państw członkowskich oraz przedstawicieli OLAF-u, Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej, Dyrekcji Generalnej ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego oraz Dyrekcji Generalnej ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa; grupa ta pracuje przez rok nad konkretnym zagadnieniem wybranym przez państwa członkowskie. Tematem wybranym na 2014 r. były „Krajowe strategie zwalczania nadużyć finansowych w zakresie europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSI)”.

Niniejszy przewodnik opracowano na podstawie tej procedury. Jego celem jest wymiana dobrych praktyk oraz zapewnienie praktycznej dokumentacji, którą państwa członkowskie mogą wykorzystać do przygotowania krajowych strategii zwalczania nadużyć finansowych w zakresie EFSI. Państwa członkowskie nie są zobowiązane do opracowania takiej strategii, ale mogą to uczynić.

Rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów w odniesieniu do okresu programowania 2014-2020² zawiera wymóg, aby państwa członkowskie, uwzględniając stwierdzone rodzaje ryzyka, wprowadziły skuteczne i proporcjonalne środki zwalczania nadużyć finansowych, podejmowały niezbędne kroki w celu skutecznego zapobiegania nadużyciom i nieprawidłowościom, ich wykrywania i nakładania sankcji z tego tytułu oraz zwracały nienależnie wypłacone kwoty do budżetu UE. Wydaje się słusznym, aby w celu zapewnienia skuteczniejszego monitorowania zwalczania nadużyć finansowych mających negatywny wpływ na interesy finansowe UE i państw członkowskich, wyjść poza bezpośrednie wymogi regulacyjne i włączyć środki zwalczania nadużyć finansowych do krajowej strategii zwalczania nadużyć finansowych.

W 2011 r. Komisja Europejska opracowała ogólną strategię zwalczania nadużyć finansowych mającą na celu ochronę interesów finansowych UE w jej własnych służbach oraz w agencjach wykonawczych i agencjach zdecentralizowanych. Komisja Europejska zachęca państwa członkowskie do przyjmowania strategii zwalczania nadużyć finansowych na szczeblu krajowym.

Eksperci z państw członkowskich wyrazili chęć podzielenia się wiedzą i doświadczeniem w celu przygotowania, z pomocą OLAF-u, niniejszego praktycznego przewodnika z myślą o przekazaniu państwom członkowskim wytycznych dla potrzeb opracowywania ich własnych strategii w obszarze zwalczania nadużyć finansowych w zakresie EFSI.

Państwa członkowskie mogą oczywiście zdecydować o opracowaniu ogólnej krajowej strategii zwalczania nadużyć finansowych w odniesieniu do krajowych dochodów i wydatków z budżetu UE i z budżetów krajowych. W międzyczasie w ramach grupy ds. zapobiegania nadużyciom finansowym COCOLAF postanowiono przeprowadzić w

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. (art. 125 ust. 4 lit. c) i art. 122 ust. 2).

pierwszej kolejności projekt pilotażowy dotyczący wydatków w zakresie EFSI. Dlatego przewodnik ten jest ograniczony do tej dziedziny.

Krajowa strategia zwalczania nadużyć finansowych pozwoli na strukturyzację walki z nadużyciami mającymi skutki dla budżetu UE i budżetów krajowych na poziomie państw członkowskich. Pomoże ona:

- określić podatność tych systemów na nadużycia finansowe;
- ocenić najważniejsze rodzaje ryzyka w odniesieniu do nadużyć finansowych;
- zaplanować i wdrożyć rozwiązania;
- ocenić poczynione postępy;
- dostosować rozwiązania do zmieniających się tendencji w zakresie nadużyć finansowych, a także do dostępnych zasobów; oraz
- zagwarantować udział wszystkich zainteresowanych stron, w szczególności w formie zacieśnionej współpracy i skoordynowanych działań.

Umożliwi również harmonizację działań w odpowiedzi na ryzyko nadużyć finansowych na poziomie całego kraju, zwłaszcza w przypadku zdecentralizowanej struktury zarządzania.

Strategia powinna uwzględniać każdy etap cyklu zwalczania nadużyć finansowych.

Zapobieganie nadużyciom finansowym powinno być traktowane priorytetowo przez instytucje zarządzające, certyfikujące i audytowe w celu ograniczenia ryzyka ich wystąpienia. Musi ona stać się bardziej skuteczna poprzez ściślejszą współpracę wszystkich zainteresowanych stron i ogólną lepszą koordynację działań.

Wykrywanie nadużyć stanowi bardzo ważny etap, który powinien być traktowany z należytą starannością i w sposób aktywny przez wszystkie zainteresowane strony, instytucje zarządzające i organy kontroli, w tym instytucje audytowe, oraz organy ścigania.

Prowadzenie dochodzeń i ściganie przestępstw jest ze sobą ściśle powiązane. Skuteczność działań w tym zakresie wymaga odpowiednio wykwalifikowanego personelu, pełnej współpracy instytucji zarządzających i organów kontroli oraz dobrej współpracy pomiędzy organami. Bardzo ważna jest także współpraca z innymi właściwymi podmiotami na szczeblu UE i na szczeblu krajowym.

Odzyskiwanie środków i sankcje powinny być skuteczne i rygorystycznie monitorowane przez właściwe organy administracji i organy ścigania.

Celem niniejszego praktycznego przewodnika jest przedstawienie:

- metody opracowania „krok po kroku” krajowej strategii zwalczania nadużyć finansowych w zakresie EFSI;
- podstawowych elementów treści na potrzeby opracowania krajowej strategii w zakresie zwalczania nadużyć finansowych; oraz
- konkretnych elementów opartych na doświadczeniach zgromadzonych przez państwa członkowskie.

OLAF pragnie podziękować za wkład następującym ekspertom:

| | | |
|--|--------------------|---|
| Verena Czaby | Austria | Federalne Ministerstwo Pracy, Spraw Społecznych i Ochrony Konsumentów |
| Mirjana Jurić Željka Knezić Joško-Mislav Međeral | Chorwacja | Ministerstwo Finansów, Służba ds. Zwalczania Nieprawidłowości i Nadużyć Finansowych |
| Panagiota Tsirka | Grecja | Subwencje i dotacje unijne i krajowe, Departament ds. Przypadków Szczególnych, centrala greckiego organu badającego przestępstwa finansowe (SDOE) |
| Dávid Szeverényi | Węgry | Krajowa administracja podatkowa i celna, Służba ds. Koordynacji Zwalczania Nadużyć Finansowych (AFCOS) |
| Aiva Avota | Łotwa | Departament ds. Audytu Funduszy UE, Ministerstwo Finansów/jednostka koordynująca zwalczanie nadużyć finansowych (AFCOS) |
| Antoine Dalli | Malta | Urząd Premiera - Departament ds. Audytu Wewnętrznego i Dochodzeń |
| Simona Stanca | Rumunia | Departament ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (rumuńska jednostka AFCOS) |
| Štefan Urbánek | Republika Słowacka | Urząd Rady Ministrów Republiki Słowackiej, Sekcja ds. Kontroli i Walki z Korupcją, centralny punkt kontaktowy dla OLAF-u |

1. Otoczenie prawne

Zgodnie z art. 310 i 325 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) UE i państwa członkowskie mają obowiązek zwalczania nadużyć finansowych i wszelkich innych nielegalnych działań naruszających interesy finansowe Unii. W celu zwalczania nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe Unii państwa członkowskie podejmują takie same środki, jakie stosują do zwalczania nadużyć finansowych naruszających ich własne interesy finansowe. Nie naruszając innych postanowień tego Traktatu, państwa członkowskie muszą koordynować swoje działania zmierzające do ochrony interesów finansowych UE przed nadużyciami finansowymi. W tym celu nawiązują one, przy wsparciu Komisji, ścisłą i regularną współpracę między właściwymi służbami ich administracji.

Artykuł 317 TFUE stanowi, że zasada należytego zarządzania ma być stosowana przy wykorzystywaniu środków z budżetu UE przez państwa członkowskie we współpracy z Komisją.

Zasadę należytego zarządzania finansami wyjaśniono w art. 30–33 rozporządzenia finansowego³ mającego zastosowanie do budżetu ogólnego UE. Wymaga ona przestrzegania zasad oszczędności, wydajności i skuteczności oraz wdrożenia skutecznej i wydajnej kontroli wewnętrznej.

Zgodnie z art. 59 ust. 2 lit. b) rozporządzenia finansowego państwa członkowskie w ramach zarządzania dzielonego ponoszą główną odpowiedzialność za zapobieganie nieprawidłowościom i nadużyciom finansowym, ich wykrywanie i korygowanie. W związku z tym państwa członkowskie muszą stworzyć silne systemy zarządzania i kontroli w celu zapewnienia należytego zarządzania finansami, przejrzystości i niedyskryminacji. Muszą one także nakładać na odbiorców skuteczne, zniechęcające i proporcjonalne kary, jeżeli są one przewidziane w prawie unijnym lub krajowym.

Definicję nieprawidłowości oraz wspólne przepisy dotyczące środków i kar administracyjnych, które należy stosować, określono w rozporządzeniu Rady (WE, Euratom) nr 2988/1995 z dnia 18 grudnia 1995 r.

Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 2185/1996 z dnia 11 listopada 1996 r. odnosi się do kontroli na miejscu oraz inspekcji przeprowadzanych przez Komisję w państwach członkowskich. Przewiduje ono współpracę i koordynację między Komisją a państwami członkowskimi.

Definicję nadużycia finansowego zawarto w Konwencji w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 26 lipca 1995 r. (konwencja PIF).⁴ Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanowiono wspólne przepisy w zakresie EFSI w okresie programowania 2014–

³ 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.

⁴ Konwencja PIF jest obecnie poddawana przeglądowi w celu uwzględnienia zmiany ram prawnych. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zwalczania nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii za pośrednictwem prawa karnego (COM(2012) 363), wersja ostateczna z dnia 11.7.2012).

2020. W art. 125 ust. 4 lit. c) wyjaśniono nałożony na instytucje zarządzające obowiązek wprowadzenia skutecznych i proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych z uwzględnieniem stwierdzonych rodzajów ryzyka.

Zasady stosowania sankcji administracyjnych oraz kwestie ewentualnych postępowań karnych i kar, które mogą być nałożone, są określone w prawodawstwie krajowym. W niektórych państwach do celów dochodzenia lub ścigania ewentualnych przypadków nadużyć finansowych na szkodę interesów finansowych UE ustanowiono wyspecjalizowane służby lub przekazano takim służbom stosowny mandat (np. Departament ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (DLAF) w Rumunii).

2. Etap przygotowawczy

Etap przygotowawczy ma kluczowe znaczenie dla stworzenia krajowej strategii zwalczania nadużyć finansowych i nie powinien być niedoceniany. Na tę ważną część procesu należy poświęcić wystarczający czas i zasoby. Celem etapu przygotowawczego jest uzyskanie pełnego oglądu, w jaki sposób wszystkie zainteresowane strony, mające do czynienia z EFSI, radzą sobie z nadużyciami finansowymi. Będzie on stanowić podstawę decyzji, jakie będą podejmowane przy ustalaniu celów, wyborze wskaźników oraz opracowywaniu planu działania.

2.1 Metodologia

Etap przygotowawczy obejmuje następujące dwa elementy:

- aktualny stan sytuacji służący podsumowaniu mocnych stron krajowych systemów i środków zwalczania nadużyć finansowych oraz obszarów wymagających w nich poprawy oraz
- ocenę ryzyka nadużyć finansowych.

Etap ten będzie wdrażany: (1) poprzez dokonanie przeglądu już istniejącej struktury organizacyjnej, podmiotów, środków i procedur oraz (2) poprzez przeprowadzenie oceny ryzyka nadużyć finansowych.

Kto powinien opracować krajową strategię zwalczania nadużyć finansowych?

Krajowa strategia zwalczania nadużyć finansowych dotyczących EFSI powinna zostać opracowana przez wyznaczone służby krajowe.

Służby te powinny posiadać:

- szeroki ogląd sytuacji na poziomie unijnym i krajowym, zarówno w zakresie całego systemu dotyczącego EFSI, jak i aktualnie obowiązujących środków zwalczania nadużyć finansowych oraz
- uprawnienia do korzystania z odpowiedniej wiedzy specjalistycznej, którą dysponują różne ministerstwa, organy i służby zaangażowane w proces wdrażania funduszy UE oraz ministerstwa, organy i służby odpowiedzialne za dochodzenia finansowe i ściganie.

Jest to istotne zwłaszcza w państwach członkowskich o zdecentralizowanym systemie administracyjnym.

Jednostka ds. koordynacji zwalczania nadużyć finansowych (AFCOS) mogłaby odegrać kluczową rolę w opracowywaniu i monitorowaniu wdrażania krajowej strategii zwalczania nadużyć finansowych.

Służba odpowiedzialna za krajową strategię zwalczania nadużyć finansowych powinna ustanowić zespół ekspertów potrafiących zapewnić odpowiednią wiedzę specjalistyczną. Zespół ten powinien dysponować wiedzą i doświadczeniem niezbędnymi na różnych etapach cyklu zwalczania nadużyć finansowych.

Etap przygotowawczy będzie opierać się na stałym dialogu z partnerami i zainteresowanymi stronami, zwłaszcza poprzez tworzenie grup roboczych ad hoc w zależności od stwierdzonych potrzeb.

Które organy powinny być zaangażowane?

Zaangażowane powinny być wszystkie organy odpowiedzialne za zarządzanie i wdrażanie, certyfikację, audyty, dochodzenia, ściganie oraz nakładanie sankcji.

Podmioty te powinny posiadać wiedzę specjalistyczną w zakresie zarządzania, kontroli i systemu sądownictwa. W miarę możliwości powinny one wywodzić się z:

- instytucji zarządzających,
- instytucji pośredniczących,
- instytucji certyfikujących,
- instytucji audytowych,
- jednostki AFCOS,
- rządowych lub parlamentarnych organów kontroli,
- organów odpowiedzialnych za kontrolę administracji publicznej,
- organów dochodzeniowych,
- prokuratury,
- sądów.

Poza wyżej wymienionymi podmiotami wskazane jest zaangażowanie organizacji, do których obowiązków, bezpośrednio lub pośrednio związanych z projektami finansowanymi ze środków UE, należy monitorowanie, nadzorowanie lub zarządzanie, takich jak:

- organy kontroli konkurencji,
- komisje arbitrażowe ds. zamówień publicznych,
- organy podatkowe,
- organy celne.

Zespół odpowiedzialny za procedurę winien sporządzić program prac dla potrzeb opracowania strategii w określonym terminie. Powinien on dążyć do zapewnienia pełnego wsparcia politycznego.

Jakie wsparcie polityczne jest potrzebne?

Biorąc pod uwagę szeroki zakres i liczbę zaangażowanych organów, służba lub służby odpowiedzialne za opracowanie krajowej strategii zwalczania nadużyć finansowych mogą potrzebować pełnego wsparcia politycznego ze strony rządu.

2.2 Aktualna sytuacja w zakresie środków zwalczania nadużyć finansowych

Ocena sytuacji wymaga dokonania przeglądu następujących dziedzin:

- prawodawstwo;
- organizacja (np. na szczeblu krajowym (scentralizowana lub zdecentralizowana) lub na szczeblu lokalnym, z udziałem lub bez udziału koordynatora, rola jednostki AFCOS itp.);
- zarządzanie i podmioty;
- procedury (w tym kontrole na miejscu);
- środki i zasoby (zasoby ludzkie i odpowiednie narzędzia, np. narzędzia informatyczne, dokumenty, wytyczne, szkolenia i komunikacja itp.);
- współpraca na szczeblu krajowym pomiędzy właściwymi organami (wymiana doświadczeń i współpraca w szczególnych przypadkach) oraz
- współpraca na szczeblu UE (z Komisją i z innymi państwami członkowskimi).

Należy ustalić, jakie są ich mocne i słabe strony, oraz wziąć pod uwagę ich wkład w każdy z czterech etapów cyklu zwalczania nadużyć finansowych (zapobieganie, wykrywanie, dochodzenie i ściganie oraz odszkodowania) oraz ich wpływ na te etapy.

Na tym etapie ważne jest, aby ustalić przyczyny kryjące się za mocnymi stronami i obszarami wymagającymi poprawy oraz zastanowić się nad nimi. Pomoże to w poszukiwaniu rozwiązań. Przyczyn tych należy poszukiwać w:

- środowisku prawnym,
- środowisku instytucjonalnym,
- środowisku gospodarczym i społecznym,
- środowisku politycznym.

Przykład: wyciąg z krajowej strategii zwalczania nadużyć finansowych obowiązującej na Malcie

„Nieprawidłowości, nadużycia finansowe i korupcja wynikają z wad formalnych zasad regulujących działalność sektora publicznego (głównie przepisów) oraz niedociągnięć w zakresie nieformalnych zasad (systemy wartości, etyka i moralność). Głównymi przyczynami są:

- *niedoskonałość rynku;*
- *niewłaściwe funkcje regulacyjne w administracji publicznej;*
- *niewłaściwe przepisy;*
- *nieefektywne i nieskuteczne wdrażanie zasad formalnych;*
- *brak egzekwowania zasad i nadzoru zewnętrznego;*
- *brak kontroli i monitorowania, zwłaszcza kontroli wewnętrznej;*

- *niskie standardy w zakresie kultury, etyki, moralności i systemów wartości w społeczeństwie.”*

2.2.1 Jak?

Do oceny bieżącej sytuacji można zastosować szereg różnych metod:

- ✓ gromadzenie i analizowanie dokumentów, sprawozdań i danych (np. prawodawstwa, dokumentów roboczych, procedur, metod i wytycznych) oraz
- ✓ przeprowadzenie internetowych kwestionariuszy i ankiet, nawiązanie bezpośredniego kontaktu z zainteresowanymi stronami, przeprowadzenie wywiadów (osobiście, telefonicznie, za pomocą Skype’a lub podobnych narzędzi) oraz prowadzenie dyskusji z ekspertami (np. w grupach roboczych).

Korzystanie z kilku różnych źródeł informacji pomoże uzasadnić poczynione ustalenia.

2.2.2 Czego ma dotyczyć przegląd i dlaczego?

Celem tego etapu jest znalezienie istniejących luk, które staną się widoczne po określeniu mocnych stron i obszarów wymagających poprawy. W związku z tym ważne jest, aby ocenić sytuację w kontekście dobrych praktyk na każdym etapie cyklu zwalczania nadużyć finansowych.

A) Zapobieganie nieprawidłowościom

Zapobieganie nadużyciom finansowym ma zasadnicze znaczenie dla ich zwalczania. Zapobieganie nadużyciom finansowym jest łatwiejsze i bardziej opłacalne niż naprawianie ich skutków. Państwa członkowskie powinny się zatem w pełni zaangażować w opracowywanie i wdrażanie środków zapobiegania nadużyciom finansowym.

Solidny i skutecznie wdrożony system zarządzania i kontroli ma zasadnicze znaczenie w zwalczaniu nadużyć finansowych. Może on w znacznym stopniu ograniczyć ryzyko wystąpienia nadużyć, choć nie eliminuje go całkowicie.

Przeгляд środków i technik zapobiegawczych powinien obejmować:

- ✓ ocenę skuteczności już stosowanych środków i technik zapobiegawczych;
- ✓ wnioski dotyczące poprawienia, dostosowania lub uchylenia istniejących środków lub utworzenia nowych środków;
- ✓ pogłębioną wiedzę na temat stopnia świadomości opinii publicznej odnośnie do nadużyć w zakresie EFSI oraz

- ✓ pogłębioną wiedzę na temat poziomu zasad etycznych wśród pracowników państw członkowskich odnośnie do nadużyć w zakresie EFSI.

Skuteczność środków prewencyjnych zależy od istnienia solidnych systemów służących ich wdrożeniu. Należą do nich:

- ✓ prawodawstwo odporne na nadużycia finansowe;⁵
- ✓ polityka przejrzystości wspierana przez szeroko zakrojone działania komunikacyjne, które poprawią świadomość społeczną;
- ✓ silny system kontroli wewnętrznej;
- ✓ wysoki poziom standardów etycznych wśród pracowników zaangażowanych w ochronę interesów finansowych UE (czy istnieje jasny, widoczny dla obserwatora przekaz, że pracownicy dążą do osiągnięcia wysokich standardów etycznych; czy istnieje uznany i jednoznaczny dokument, taki jak kodeks postępowania, który odnosi się do kwestii konfliktu interesów);
- ✓ silna polityka w zakresie zasobów ludzkich (znalezienie właściwej równowagi pomiędzy rotacją pracowników (w celu zatrzymania doświadczonych pracowników) a obowiązkową mobilnością (w celu zmniejszenia ryzyka wystąpienia konfliktu interesów itp.));
- ✓ usystematyzowane, praktyczne i ukierunkowane zarządzanie ryzykiem nadużyć finansowych;
- ✓ strategia dotycząca szkolenia z zakresu zwalczania nadużyć finansowych; oraz
- ✓ ścisła współpraca między organami, zarówno na szczeblu krajowym, jak i na szczeblu UE.

Przykład: współpraca między organami w Chorwacji

Zgodnie z Kodeksem postępowania administracyjnego⁶ wszystkie instytucje wymieniają się informacjami i wspierają się wzajemnie w wykonywaniu zadań. Ponadto co najmniej dwie instytucje mogą zawrzeć umowę dotyczącą współpracy administracyjnej. Umowa taka powinna szczegółowo określać, w jaki sposób i kiedy dochodzi do wymiany informacji, precyzując np. terminy dostarczania informacji, rodzaj informacji, które mogą być przedmiotem wymiany, ewentualne sankcje w przypadku, gdy instytucja odmawia

⁵ Zob. Com(2000)358 final z dnia 28 czerwca 2000 r. w sprawie walki z nadużyciami finansowymi, w szczególności pkt 1.1: *Polityka obrony interesów i funduszy publicznych musi, aby była w sposób trwały skuteczna, opierać się na jasnych i łatwych do stosowania przepisach, w tym takich, które mogłyby wzmocnić należyte zarządzanie finansami i skuteczną kontrolę polityk wspólnotowych. Przepisy te muszą mieć wystarczająco odstraszący efekt, aby w miarę możliwości zniechęcić do prowadzenia nielegalnych działań.*

⁶ Przepis dotyczący wymiany informacji między instytucjami jest określony w art. 26 Kodeksu postępowania administracyjnego (OG 47/09).

dostarczenia informacji, oraz środki, za pomocą których informacje mają być dostarczone, np. w formie wydruku lub za pośrednictwem poczty elektronicznej.

B) Wykrywanie nieprawidłowości

Państwa członkowskie powinny dokładać wszelkich starań w celu wykrywania nieprawidłowości (w tym podejrzewanych nadużyć finansowych) oraz podejmować odpowiednie działania w celu naprawienia sytuacji i nałożenia sankcji. W związku z tym, ważne jest, aby organy krajowe w pełni korzystały z narzędzi i zasobów ludzkich, jakimi dysponują do celów wykrywania nieprawidłowości.

Przegląd stosowanych środków i technik wykrywania nieprawidłowości powinien obejmować:

- ✓ sporządzenie wykazu istniejących systemów kontroli wewnętrznej i zewnętrznej;
- ✓ sprawdzenie, czy istnieją procedury informowania o nieprawidłowościach, i ocenę ich skuteczności;
- ✓ sprawdzenie, czy w następstwie wykrycia przypadków domniemanych nadużyć finansowych informacje są przekazywane właściwymi kanałami i w skuteczny sposób;
- ✓ wyjaśnienie, co obejmuje system zgłaszania nieprawidłowości i nadużyć finansowych na szczeblu krajowym i na szczeblu UE, oraz sprawdzenie, czy pracownicy są świadomi tych procedur oraz
- ✓ określenie, kto jest odpowiedzialny za kontrolowanie jakości sprawozdań (jednostka AFCOS lub inny podmiot krajowy).

Skuteczność środków wykrywania nieprawidłowości zależy od istnienia silnych systemów administracyjnych, takich jak:

- ✓ solidne i jasne procedury rozpatrywania przypadków domniemanych nadużyć finansowych oraz procedury zapewniające szybkie przekazywanie stosownych informacji właściwym organom;
- ✓ jasna i bezpieczna polityka informowania o nieprawidłowościach;
- ✓ korzystanie przez pracowników z narzędzi do wykrywania nadużyć finansowych;
- ✓ szkolenia oraz
- ✓ solidny i skuteczny mechanizm sprawozdawczości.

Zgłaszanie i analizowanie nieprawidłowości: przydatne narzędzie

Zgodnie z wymogami UE w zakresie sprawozdawczości⁷ państwa członkowskie muszą regularnie zgłaszać Komisji (OLAF) nieprawidłowości i przypadki domniemanych nadużyć finansowych za pośrednictwem systemu zarządzania nieprawidłowościami (IMS).

Ma to ogromne znaczenie zarówno dla Komisji (OLAF), jak i dla państw członkowskich, ponieważ umożliwia im pogłębienie wiedzy na temat rodzajów nieprawidłowości i nadużyć finansowych, schematów tych nadużyć, ich skali i metod stosowanych do ich wykrywania itp.

System sprawozdawczości jest pomocny w identyfikacji obszarów najbardziej podatnych na zagrożenia, co umożliwia przyjęcie odpowiednich środków w celu ograniczenia ryzyka. Może on również zwiększyć czujność pracowników w zakresie nadużyć finansowych.

C) Prowadzenie dochodzeń i ściganie nieprawidłowości

Przegląd środków i technik dotyczących prowadzenia dochodzeń i ścigania powinien być skoncentrowany na nadużyciach finansowych, korupcji i wszelkiej innej nielegalnej działalności naruszającej interesy finansowe UE w zakresie EFSI. Będzie on obejmował:

- ✓ ocenę zasad prawnych, organizacyjnych i proceduralnych w zakresie dochodzeń administracyjnych lub karnych i ścigania oraz
- ✓ ocenę płynności i jakości przepływu i wymiany informacji pomiędzy właściwymi organami, których to dotyczy.

Skuteczność środków w zakresie dochodzeń i ścigania zależy od istnienia silnych struktur i systemów administracyjnych, w szczególności:

- ✓ jasnych i skutecznych zasad wymiany informacji pomiędzy odpowiednimi organami administracyjnymi i sądowymi;
- ✓ ścisłej i skutecznej współpracy między właściwymi organami administracyjnymi i sądowymi;
- ✓ specjalizacji śledczych i prokuratorów w zakresie EFSI oraz
- ✓ stałych szkoleń w tej dziedzinie.

D) Odszkodowanie

Państwa członkowskie powinny dążyć do uzyskania wyroków skazujących w przypadku nadużyć finansowych, korupcji lub wszelkiej innej nielegalnej działalności ze szkodą dla interesów finansowych UE, oraz dokładać przy tym takich samych starań, jak w

⁷ Przykładowo rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

przypadku, gdyby chodziło o ich interesy krajowe. Kluczowym czynnikiem odstraszającym potencjalnych oszustów jest wdrożenie sankcji i ich widoczność.

Przegląd środków i technik odnoszących się do odszkodowania powinien obejmować:

- ✓ ocenę zasad prawnych, organizacyjnych i proceduralnych w zakresie sankcji administracyjnych i karnych;
- ✓ ocenę odstraszającego efektu nałożonych kar.

Skuteczność środków w zakresie odszkodowania będzie zależeć od istnienia silnych struktur i systemów administracyjnych, w szczególności od:

- ✓ systemu skutecznych, odstraszających i proporcjonalnych kar administracyjnych lub sądowych, które wykraczają poza korektę finansową stosowaną w przypadku nieprawidłowości;
- ✓ wyraźnego wyznaczenia organów odpowiedzialnych za zapewnienie prawidłowego wdrożenia kar i spełnienia określonych zobowiązań;
- ✓ efektywnych i skutecznych systemów odzyskiwania środków;
- ✓ monitorowania statystycznego oraz
- ✓ szkoleń, seminariów, praktycznych narzędzi i podręczników.

2.3. Ocena ryzyka nadużyć finansowych

Podczas przeprowadzania oceny ryzyka nadużyć finansowych dla potrzeb opracowania strategii zwalczania nadużyć finansowych w zakresie EFSI należy uwzględnić krajową specyfikę tej strategii. Należy dążyć do odpowiedniej równowagi między bardzo szczegółową oceną ryzyka nadużyć finansowych wszystkich procesów i procedur na szczeblu operacyjnym a bardziej ogólnym podejściem. To pierwsze podejście byłoby właściwe dla opracowania strategii na szczeblu regionalnym lub sektorowym, podczas gdy to drugie powinno być wykorzystane do określenia celów na szczeblu krajowym.

Należy zachować zdrowy rozsądek i w miarę konieczności dostosować stopień szczegółowości procesu oceny ryzyka nadużyć finansowych tak, aby osiągnąć rozsądną równowagę.

Przeprowadzenie oceny ryzyka nadużyć finansowych

Ocena ta może różnić się w poszczególnych państwach członkowskich w zależności od:

- wielkości kraju,
- stopnia centralizacji,
- rodzaju organizacji uprawnionych do zarządzania EFSI oraz
- struktury administracji i wymiaru sprawiedliwości.

2.3.1. Ogólne elementy do przeprowadzenia oceny ryzyka nadużyć finansowych

Określając potencjalne ryzyko nadużyć finansowych, należy pamiętać o następujących kwestiach:

1. Osoba fizyczna narażona na popełnienie nadużycia finansowego działa w następujących okolicznościach:⁸
 - ma okazję: np. znajduje się we właściwym miejscu i we właściwych okolicznościach do podjęcia działania; procedury w danym sektorze nie są jasne lub są łatwe do obejścia itp.;
 - ma motywację: napotyka trudności w pracy w relacjach z przełożonymi lub w życiu rodzinnym lub znajduje się w trudnej sytuacji finansowej;
 - może dokonywać racjonalizacji swoich czynów: może żywić uzasadnioną według niej urazę do pracodawcy (np. jeśli została pominięta przy awansie, wie, że koledzy są zamieszani w nadużycia finansowe a personel wyższego szczebla nie jest przykładem do naśladowania);
 - ma powody, aby wierzyć, że prawdopodobieństwo bycia złapanym i ukaranym jest bardzo niewielkie.
2. Ocena ryzyka nadużyć finansowych

Ocena ryzyka nadużyć finansowych jest ukierunkowana w szczególności na wykrywanie warunków, które mogą wskazywać na istnienie w stosunku do osób fizycznych zachęt, presji lub możliwości w zakresie popełnienia nadużyć finansowych i innych nieprawidłowości, oraz na wykrywanie sytuacji, które mogą prowadzić do przypadków nieprawidłowości i nadużyć finansowych. Oceniając prawdopodobieństwo wystąpienia nadużyć finansowych, należy stosować bardzo konserwatywne podejście i pamiętać o zasadzie „zero tolerancji”.

2.3.2. Jakie metody stosować do oceny ryzyka nadużyć finansowych?

Instytucje zarządzające mają obowiązek przeprowadzania oceny ryzyka nadużyć finansowych na mocy rozporządzenia (UE) nr 1303/2013, które, jak wyżej wspomniano, ma zastosowanie do okresu programowania 2014–2020. Mogą one korzystać z wytycznych w sprawie oceny ryzyka nadużyć finansowych oraz skutecznych i proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych opracowanych przez Komisję dla okresu programowania 2014-2020⁹ lub posłużyć się inną metodologią. Niezależnie od wybranej metody, ocenę ryzyka nadużyć finansowych należy przeprowadzić z należytą starannością, tak aby objęła wszystkie obszary działalności gospodarczej, fundusze sektorowe i instrumenty finansowe (np. procedury udzielania zamówień publicznych,

⁸ Na podstawie „teorii trójkąta nadużyć” rozwiniętej przez Donalda R. Cressey'a w „Other People's Money” (Montclair: Patterson Smith, 1973), s. 30.

⁹ Dokument nr EGESIF 14-0021-00 z dnia 16 czerwca 2014 r.

przyznawania dotacji i procedury przetargowe dotyczące przyznawania pomocy technicznej).

Wyniki oceny ryzyka nadużyć finansowych powinny być wykorzystane przez służby odpowiedzialne za opracowanie krajowej strategii zwalczania nadużyć finansowych jako punkt wyjścia do ich prac. Dla potrzeb oceny i korekty skonsolidowanej pracy można organizować warsztaty ad hoc z udziałem instytucji zarządzających i organów kontroli. Z organami tymi należy omówić priorytety w zakresie zajmowania się różnymi rodzajami ryzyka nadużyć finansowych.

Nie zaleca się zlecania oceny ryzyka nadużyć finansowych podmiotom zewnętrznym, ponieważ to zadanie wymaga dobrej znajomości aktualnie obowiązującego systemu zarządzania i kontroli oraz rodzajów beneficjentów otrzymujących środki finansowe z programów.

2.3.3 Minimalne wymagania w stosunku do dobrej metodologii

Niezależnie od tego, jaką konkretną metodologię wybrano, powinna ona obejmować przynajmniej następujące trzy etapy:

A) ustalenie ryzyka nadużyć finansowych;

B) ocena ryzyka nadużyć finansowych z uwzględnieniem środków już podjętych w celu zmniejszenia tego ryzyka.

Ocena ta opiera się na dwóch następujących wskaźnikach:

- prawdopodobieństwa wystąpienia nadużyć finansowych oraz
- wpływu tych nadużyć w przypadku ich wystąpienia.

W tym celu można korzystać z siatki znajdującej się w załączniku 1 do wytycznych w sprawie oceny ryzyka nadużyć finansowych, o których mowa powyżej. Inny przykład takiej siatki przedstawiono poniżej.

Prawdopodobieństwo wystąpienia nadużycia finansowego można ocenić w następujący sposób:

| Ocena | Prawdopodobieństwo | Znaczenie |
|-------|--------------------|---|
| 1 | Małe | Prawdopodobieństwo wystąpienia nadużycia finansowego jest niemal zerowe lub bardzo małe, przy czym w przeszłości odnotowano jedynie bardzo niewielką liczbę przypadków, w których popełniono takie nadużycie. |
| 2 | Średnie | Istnieje pewne ryzyko wystąpienia nadużycia finansowego. Wynika to z faktu, że w przeszłości dochodziło do podobnych przypadków. Istnieje pewna |

| | | |
|---|------|--|
| | | wiedza ten temat. |
| 3 | Duże | Istnieje duże ryzyko wystąpienia nadużycia finansowego. Wynika to z faktu, że podobne przypadki wielokrotnie powtarzały się i często występowały w przeszłości. Sytuacje te są dobrze znane. |

Wpływ wystąpienia nadużycia finansowego, jeżeli miałyby się pojawić, można ocenić w następujący sposób:

| Ocena | Wpływ | Znaczenie |
|-------|--------|---|
| 1 | Mały | W przypadku wystąpienia nadużycia finansowego planowane lub aktualnie realizowane zadania i działania pozostałyby niezmienione lub zostałyby zmienione jedynie w niewielkim stopniu i nie wymagałyby zaangażowania dodatkowych zasobów. |
| 2 | Średni | Gdyby wystąpiło nadużycie finansowe, miałyby ono znaczący negatywny wpływ na bieżące działania. Zagwarantowanie spełnienia celów tych działań mogłoby wymagać zaangażowania dodatkowych zasobów. |
| 3 | Duży | Nadużycie finansowe, gdyby wystąpiło, miałyby znaczący negatywny wpływ na bieżące działania. Aby zagwarantować spełnienie celów tych działań, niezbędne byłoby zaangażowanie znacznych dodatkowych zasobów. Kategoria ta ma zastosowanie także w przypadkach, w których osiągnięcie wyznaczonych celów nie byłoby możliwe nawet przy zaangażowaniu dodatkowych zasobów. |

C) ranking ryzyka nadużyć finansowych;

Oznacza on konieczność ustalenia hierarchii ryzyka nadużyć finansowych na podstawie całkowitej ekspozycji na ryzyko i rodzaju ryzyka. Najbardziej znaczące rodzaje ryzyka nadużyć finansowych powinny być traktowane priorytetowo.

2.3.4 Narzędzia do oceny ryzyka nadużyć finansowych

Ryzyko nadużyć finansowych można stwierdzić i poddać ocenie dzięki wiedzy zebranej w przypadku poprzednich nadużyć finansowych, które wystąpiły w funduszach strukturalnych i w Funduszu Spójności, a także na podstawie powszechnie uznanych i powtarzających się schematów nadużyć. Klasyfikacji potencjalnych nadużyć finansowych można dokonać według rodzaju programu lub umowy, wartości umowy, czasu trwania projektu, etapu projektu, do którego się odnoszą, rodzaju działania finansowanego w

ramach projektu, regionu geograficznego lub rodzaju beneficjenta lub według schematu nadużycia. Prace te umożliwią identyfikację większości obszarów wysokiego ryzyka.

Dokumentacja

Państwa członkowskie mają do dyspozycji szereg dokumentów sporządzanych co roku na szczeblu krajowym i międzynarodowym. Liczne sprawozdania, które mogą być pomocne dla państw członkowskich, publikują Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Bank Światowy, Komisja Europejska i Parlament Europejski.

Do najnowszych dokumentów, które mogą być interesujące, należą między innymi:

- roczne sprawozdania Komisji w sprawie ochrony interesów finansowych UE;
- konkretne dokumenty, takie jak listy publikowane w ramach systemu ostrzegawczego¹⁰, wytyczne w sprawie konfliktu interesów i dokumentów sfalszowanych;
- zbiór anonimowych spraw dotyczących działań strukturalnych wydany przez OLAF (2011 r.);
- sprawozdania z badania sporządzone przez audytorów Komisji;
- sprawozdania z badania sporządzone przez audytorów Europejskiego Trybunału Obrachunkowego;
- sprawozdania z badania sporządzone przez krajowe instytucje audytowe;
- sprawozdania UE, takie jak sprawozdanie o zwalczaniu korupcji w UE oraz
- opracowanie na temat kosztów korupcji w procedurach udzielania zamówień publicznych sporządzone przez Price Waterhouse Coopers.

Narzędzia informatyczne

Narzędzia informatyczne stanowią dziś cenną pomoc przy analizie głównych schematów nadużyć finansowych oraz sektorów najbardziej narażonych na nadużycia. W miarę możliwości należy intensywnie korzystać z narzędzi służących prowadzeniu baz danych, eksploracji danych i punktowej ocenie ryzyka.

W Europie największą bazą danych dotyczącą nadużyć finansowych jest system zarządzania nieprawidłowościami (IMS) i może on być wykorzystywany do analizy nadużyć.

Komisja opracowała specjalne narzędzie punktowej oceny ryzyka (ARACHNE), które pozwala na zidentyfikowanie obszarów (operacji, projektów, beneficjentów i umów lub zleceniobiorców), w odniesieniu do których istnieje podwyższone ryzyko mogące usprawiedliwiać zwiększoną uwagę ze strony organów państw członkowskich. Narzędzie ARACHNE jest dostępne dla wszystkich państw członkowskich, które zdecydowały się z niego korzystać. Państwa członkowskie mogą również opracować podobne narzędzia.

Inne źródła informacji

¹⁰ Sygnał ostrzegawczy wskazuje na możliwe nadużycie finansowe, korupcję itp. Jest to sygnał zwracający uwagę na wystąpienie czegoś nietypowego, co może wymagać dalszego zbadania.

Należy wymienić następujące główne źródła informacji:

- kwestionariusze, warsztaty i spotkania z udziałem kadry kierowniczej i innych pracowników oraz
- seminaria, konferencje i wydarzenia mające na celu propagowanie wymiany dobrych praktyk na szczeblu krajowym lub międzynarodowym.

3. Etap opracowania: określenie celów krajowej strategii zwalczania nadużyć finansowych i wskaźników mierzących rezultaty jej wdrażania

Cele krajowej strategii zwalczania nadużyć finansowych określają plan działania państw członkowskich w walce z nadużyciami w zakresie EFSI na nadchodzące lata. Muszą im towarzyszyć odpowiednie powiązane z nimi wskaźniki umożliwiające dokładne i skuteczne monitorowanie wdrażania strategii oraz ocenę jej skuteczności.

3.1 Określenie celów

Cele powinny być bezpośrednio i w sposób logiczny powiązane z wynikami aktualnej sytuacji i wynikami oceny ryzyka nadużyć finansowych przeprowadzonej na etapie przygotowawczym. Powinny one także uwzględniać ogólne priorytety krajowe państwa członkowskiego w odniesieniu do EFSI oraz do zwalczania nadużyć finansowych. Oznacza to, że cele powinny być oparte na krajowej strategii zwalczania nadużyć finansowych lub zwalczania korupcji, o ile jedna z nich istnieje, lub co najmniej być powiązane z taką strategią. Wreszcie, powinny one być również zgodne z zaleceniami UE.

3.1.1 Charakterystyka celów

Cele powinny być szczegółowe, mierzalne, osiągalne, realistyczne i istotne oraz określone w czasie, czyli odpowiadać koncepcji SMART.

Nie powinno ich być zbyt wiele, aby nie utrudniać skutecznego wdrażania i monitorowania krajowej strategii zwalczania nadużyć finansowych. Powinny one jasno określać i wskazywać priorytety ustalone przez państwo członkowskie w walce z nadużyciami finansowymi dotyczącymi EFSI. Cele powinny być realistyczne na miarę dostępnych zasobów.

Każdy cel powinien być sformułowany w sposób dynamiczny, który jasno wskazuje kierunek działań. Przykładowo cel „budowanie potencjału” nie jest miarodajny. Bardziej wyraziste jest sformułowanie „zwiększenie zdolności administracyjnych w celu skuteczniejszego zwalczania nadużyć finansowych na szkodę budżetu unijnego i krajowego”.

Cele powinny obejmować każdy etap cyklu zwalczania nadużyć finansowych. Ważne jest uwzględnienie każdego etapu, tj. zapobiegania, wykrywania, dochodzeń i ścigania oraz odzyskiwania środków i sankcji.

Różne etapy cyklu zwalczania nadużyć finansowych nie są od siebie niezależne, lecz są ze sobą ściśle powiązane. Zapewnienie prawidłowego przepływu informacji i współpracy między podmiotami odpowiedzialnymi za każdy etap jest równie ważne jak zajęcie się z

osobna każdym z etapów. Szybkie przekazywanie kluczowych informacji oraz pełna współpraca między organami ścigania oraz instytucjami zarządzającymi, certyfikującymi i audytowymi przed dochodzeniami, w ich trakcie i po ich zakończeniu zapewni skuteczność dochodzeń. Pozwoli to także instytucjom zarządzającym podejmować właściwe decyzje w odniesieniu do monitorowania konkretnych spraw, zwłaszcza w zakresie środków zapobiegawczych, takich jak blokowanie lub zawieszenie płatności. Wreszcie, podobnie jak odzyskiwanie środków, silne działanie odstraszające mają podejście proaktywne i adekwatność podejmowanych działań.

3.1.2. Okres objęty strategią

Jeśli chodzi o okres objęty strategią, istnieją dwie możliwości.

Pierwsza opcja polega na powiązaniu strategii bezpośrednio z programami operacyjnymi. Następne wieloletnie ramy finansowe obejmują lata 2014–2020. Rozsądne mogłoby być powiązanie okresu obowiązywania strategii z okresem objętym programami operacyjnymi. Oznaczałoby to, że strategia powinna obowiązywać do czasu zamknięcia programów operacyjnych na lata 2014–2020. W przypadku wyboru tej opcji należałoby również uwzględnić programy operacyjne na lata 2007–2013 oraz zastosować cele także w odniesieniu do tych programów.

Druga opcja polega na uznaniu krajowej strategii zwalczania nadużyć finansowych dotyczących EFSI za ogólną strategię, która powinna mieć zastosowanie do EFSI niezależnie od wieloletnich ram finansowych. Oznacza to, że okres objęty strategią krajową powinien być wyznaczony niezależnie od okresu obowiązywania wieloletnich ram finansowych. Niemniej jednak strategia mająca na celu nakreślenie średnio- lub długoterminowej wizji w danym obszarze musiałaby objąć co najmniej cztery do pięciu lat.

Przykłady celów

1. Zapewnienie w odniesieniu do EFSI otoczenia odpornego na nadużycia finansowe (stworzenie odpowiednich ram prawnych)
2. Propagowanie zwalczania nadużyć finansowych wśród opinii publicznej oraz wśród pracowników zaangażowanych we wdrażanie EFSI
3. Maksymalizacja skuteczności kontroli

3.2 Określenie wskaźników

Wskaźniki są kluczowymi elementami strategii zwalczania nadużyć finansowych, gdyż mierzą postęp w osiąganiu jej celów. Będą one wykorzystane do przygotowania sprawozdania na temat strategii i ułatwią ocenę skutków jej wdrażania.

Wskaźniki te mogą mieć charakter ilościowy lub jakościowy.

Wskaźnikiem ilościowym może być:

- liczba: np. liczba umów o współpracy podpisanych między właściwymi organami (np. instytucjami audytowymi i organami sądowymi);
- odsetek odzwierciedlający sytuację panującą w określonym czasie: np. liczba sesji szkoleniowych/liczba uczestników w rozbiciu na programy w danym roku lub
- odsetek pokazujący osiągnięte postępy: np. $((FC(\text{rok } n) - FC(\text{rok } n-1)) / FC(\text{rok } n-1)) * 100$, gdzie FC oznacza liczbę przypadków podejrzewanych nadużyć finansowych przekazanych organom sądowym przez instytucje zarządzające, certyfikujące lub audytowe.

Wskaźnikiem jakościowym może być:

- stwierdzenie z odpowiedzią „tak” lub „nie”: np. czy istnieje kodeks etyczny? – tak lub
- ocena poziomu zgodności w określonym obszarze w oparciu o skalę (wysoki, średni, niski).

Wskaźnik jakościowy można uznać za bardziej subiektywny niż wskaźnik ilościowy. Może on być jednak także bardziej użyteczny i miarodajny niż cel ilościowy. Należy ponadto pamiętać, że wskaźniki powinny być analizowane i omawiane nie jako pojedyncze informacje, lecz z uwzględnieniem kontekstu oraz innych wskaźników.

Wskaźniki powinny być łatwe do określenia lub obliczenia. Oznacza to, że ich ocena nie powinna wymagać uciążliwej pracy, lecz opierać się na istniejących i wiarygodnych źródłach (takich jak istniejące bazy danych wykorzystywane do rejestrowania obecności na sesjach szkoleniowych lub przypadków zgłoszonych nadużyć, np. system zarządzania nieprawidłowościami (IMS) itp.), z których można łatwo i szybko wyodrębnić najważniejsze informacje. Powinny być one również łatwe do weryfikacji, tak aby zapewnić pełną przejrzystość, podtrzymując tym samym zaufanie opinii publicznej.

Właściwie dobrane wskaźniki będą miały decydujące znaczenie dla oceny oddziaływania wdrożenia strategii, a tym samym jej aktualizacji i zmiany w miarę konieczności.

Przykłady wskaźników

| Cele | Wskaźniki |
|---|---|
| Zapewnienie w odniesieniu do EFSI otoczenia odpornego na nadużycia finansowe | Liczba zmian w rozporządzeniach w skali roku |
| Maksymalizacja skuteczności kontroli | Średnia kwota środków odzyskanych w wyniku jednej przeprowadzonej kontroli |
| Poprawa skuteczności ścigania nadużyć finansowych w odniesieniu do spraw dotyczących EFSI | Liczba prokuratorów przeszkolonych w zakresie zwalczania nadużyć finansowych dotyczących EFSI |

4. Sporządzenie planu działania

Strategii zwalczania nadużyć finansowych powinien towarzyszyć szczegółowy plan działania przekładający cele na działania. Plan działania powinien zostać opracowany przez służby odpowiedzialne za krajową strategię zwalczania nadużyć finansowych przy wsparciu powołanego przez te służby zespołu ekspertów (zob. pkt 2.1, s. 7). Na tym etapie zasadnicze znaczenie mają kwestie dotyczące stosunku kosztów do korzyści oraz dostępność zasobów ludzkich. Główne wysiłki należy skupić przede wszystkim na środkach uznanych za priorytetowe. Jasnego przeglądu priorytetów powinny dostarczyć wyniki oceny aktualnej sytuacji i ryzyka nadużyć finansowych.

Państwa członkowskie mają do dyspozycji szeroki zakres narzędzi w celu opracowania skutecznych i wydajnych działań. Powinny one rozważyć podjęcie działań w następujących dziedzinach:

- opracowanie aktów prawnych;
- organizacja;
- zarządzanie;
- procedury;
- środki i zasoby;
- współpraca między właściwymi organami na szczeblu krajowym;
- współpraca na szczeblu UE (z Komisją i z innymi państwami członkowskimi).

Plan działania opiera się na wyznaczonych **priorytetach** i powiązanych z nimi celach. Odpowiedzialność za realizację działań priorytetowych i za związane z nimi działania monitorujące przypisana jest w nim właściwym organom. Priorytety powinny odzwierciedlać główne obszary, w których strategia może przyczynić się do poprawy działań w zakresie zwalczania nadużyć finansowych. W ramach planu działania należy również przydzielić zadania indywidualnym podmiotom lub partnerom jednostki AFCOS w danym państwie członkowskim przy wsparciu, w stosownych przypadkach, innych partnerów, np. instytucji UE lub instytucji krajowych.

Plan działania powinien obejmować konkretne **zadania**, stwierdzając jakim organom zostały one przypisane, oraz podawać docelowe terminy, w jakich cele mają zostać osiągnięte. Zadania powinny być podzielone na obszary odpowiadające obszarom wynikającym z krajowej strategii zwalczania nadużyć finansowych w zakresie EFSI.

Każde zadanie należy rozważyć w kontekście osiągnięcia synergii i zachęcania do zintegrowanego podejścia. Plan działania powinien przykładowo uwzględniać fakt, że EFSI są wykorzystywane do poprawy warunków życia ludności UE w celu zapewnienia wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy. Celu tego nie można osiągnąć, jeśli środki z budżetu są wykorzystywane niezgodnie z przeznaczeniem.

Poszczególne działania mogą być realizowane w formie projektów służących realizacji celów określonych w strategii zwalczania nadużyć finansowych w zakresie EFSI.

W celu realizacji strategii zwalczania nadużyć finansowych w zakresie EFSI oraz związanego z nią planu działania należy stworzyć ustrukturyzowaną sieć organów w każdym państwie członkowskim. Zadaniem takich sieci byłoby zagwarantowanie, że strategia i plan działania są wdrażane, oceniane i monitorowane w sposób systematyczny oraz że są one, w miarę konieczności, aktualizowane i zmieniane.

Możliwa rola jednostki AFCOS

W zależności od sposobu organizacji w każdym państwie członkowskim, wdrażanie planu działania mogłaby monitorować krajowa jednostka ds. koordynacji zwalczania nadużyć finansowych (AFCOS).

Jednostka AFCOS mogłaby przedstawiać roczne sprawozdania z realizacji planu działania (obejmujące okres od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia). Mogłaby ona również dokonywać przeglądu planu działania po upływie dwóch lat w formie podobnej do zastosowanej w odniesieniu do samego planu.

Do możliwych do podjęcia środków można by zaliczyć:

- ustanowienie polityki informowania o nieprawidłowościach;
- wzmocnienie koordynacji i współpracy pomiędzy właściwymi organami krajowymi, zwłaszcza w zakresie wymiany wiedzy na temat schematów nadużyć finansowych;
- wzmocnienie prawodawstwa i wytycznych metodologicznych;
- uświadamianie społeczeństwa;
- ustanowienie procedury zajmowania się wykrytymi nieprawidłowościami i przypadkami podejrzewanych nadużyć finansowych w zakresie EFSI;
- rozwijanie kompetencji w zakresie narzędzi służących eksploracji danych i punktowej ocenie ryzyka, które pomogą w określeniu czynników ryzyka na poziomie poszczególnych projektów;
- zacieśnianie współpracy między organami administracji publicznej zaangażowanymi w udzielanie zamówień publicznych i kontrolę konkurencji;
- wzmocnienie integralności i przeciwdziałanie konfliktom interesów w obszarze zamówień publicznych;
- opracowanie podręcznika dla urzędników służby cywilnej zaangażowanych w udzielanie zamówień publicznych, dającego im wskazówki co do ich roli w zwalczaniu nieprawidłowości, nadużyć finansowych i korupcji w zakresie EFSI oraz
- poprawa wymiany doświadczeń między organami krajowymi i partnerami europejskimi (OLAF, właściwe dyrekcje generalne Komisji, inne państwa członkowskie).

5. Ocena i aktualizacja strategii

Krajowa strategia zwalczania nadużyć finansowych powinna być żywym dokumentem, który jest na bieżąco dostosowywany i aktualizowany, aby uwzględniać główne zmiany strukturalne lub organizacyjne, które mogły się pojawić, oraz tendencje obserwowane w schematach nadużyć finansowych.

W związku z tym konieczne jest przeprowadzanie regularnej oceny, aby zapewnić, że podejmowane działania są właściwe i że cele zostaną osiągnięte w wyznaczonym terminie. Ocena pozwoli ustalić, w jakim stopniu cele zostały osiągnięte, czy przyjęte do tej pory podejście okazało się odpowiednie i czy konieczna jest **aktualizacja strategii**.

Ocenę przeprowadza się okresowo w wyznaczonych terminach: ocena śródkresowa, która może być przewidziana w połowie realizacji, ocena roczna itp. lub końcowa ocena realizacji.

Ocena powinna być przeprowadzana przez organ, który koordynuje wdrażanie strategii. Ocenę osiągniętych postępów należy przedstawić w sprawozdaniu rocznym.

Podczas oceny śródkresowej należałoby rozważyć potrzebę aktualizacji strategii, aby zapewnić osiągnięcie wyznaczonych celów. W tym momencie można by przedstawić ocenę śródkresową.

Ocenę końcową należy przeprowadzić na koniec okresu objętego strategią. Będzie ona zawierać ilościowe przedstawienie rezultatów wdrażania strategii i stanowić podstawę do przygotowania następnej strategii. Ocena powinna skupić się na środkach wykorzystanych do wdrożenia strategii, jak również na samych rezultatach jej wdrożenia. Na tym etapie będzie ona obejmować ocenę efektywności (rezultaty lub produkty w odniesieniu do zainwestowanych zasobów lub wkładu) oraz skuteczności strategii (stosunek pomiędzy celem osiągniętych rezultatów i założonym celem). Rezultaty wdrożenia strategii będą przedstawione w końcowym sprawozdaniu z oceny.

Kryteria oceny powinny być opracowane w taki sposób, aby określić:

- a) w jakim stopniu rezultaty wdrażania strategii odpowiadają zamierzonym efektom określonym w strategii na etapie jej opracowywania;
- b) stosunek kosztów faktycznie poniesionych w celu uzyskania oczekiwanych rezultatów do kosztów szacowanych na etapie opracowywania strategii oraz
- c) w jakim stopniu działania określone w planie działania zostały wdrożone, a wyznaczone terminy dotrzymane.

Aktualizacja i dostosowanie strategii mogą prowadzić do:

- aktualizacji lub przeglądu celów;
- dostosowania wskaźników;
- aktualizacji terminów oraz

- wprowadzenia nowych środków lub dostosowania istniejących środków.

Załączniki

Załącznik 1: Schemat i zawartość krajowej strategii zwalczania nadużyć finansowych

Dokument ten przedstawia kilka zaleceń w odniesieniu do głównych punktów opracowywania strategii. Zalecenia i sugestie zapisano kursywą. Bezpośrednie propozycje zapisano zwykłą czcionką.

1. Wprowadzenie i kontekst ogólny

Rozdział ten powinien zawierać:

- *odniesienie do ram prawnych UE i krajowych ram prawnych;*
- *odniesienie do głównych krajowych priorytetów, które mogą mieć wpływ na zwalczanie nadużyć finansowych, korupcji i wszelkiej innej nielegalnej działalności;*
- *odniesienie do krajowej strategii lub polityki w zakresie zwalczania nadużyć finansowych, korupcji i wszelkich rodzajów przestępstw finansowych, jeśli istnieje taka strategia lub polityka;*
- *oświadczenie odzwierciedlające ogólne zobowiązanie na rzecz prowadzenia polityki zwalczania nadużyć finansowych, w szczególności w odniesieniu do funduszy UE, oraz gotowość władz do podejmowania wysiłków w tym zakresie oraz*
- *wzmiankę o potencjalnych powiązaniach z innymi obszarami polityki krajowej lub priorytetami politycznymi.*

Uwzględnić należy również następujące informacje dotyczące w szczególności europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSI):

- *wykaz organów i służb zaangażowanych w monitorowanie EFSI oraz w zwalczanie nadużyć finansowych, korupcji i innej nielegalnej działalności na szkodę tych funduszy;*
- *szczegóły dotyczące sposobu monitorowania funduszy UE, tj. czy monitorowanie ma charakter scentralizowany, zdecentralizowany czy ma inną formę oraz*
- *istnienie szczególnych środków lub strategii związanych ze zwalczaniem nadużyć finansowych w tym sektorze.*

Należy wskazać, który podmiot krajowy jest odpowiedzialny za strategię, w szczególności za opracowanie strategii i monitorowanie jej wdrażania.

Należy wskazać okres, jaki obejmuje strategia.

2. Ocena aktualnej sytuacji i ryzyka nadużyć finansowych

Należy przedstawić powody, dla których jest potrzebna strategia (tj. kontekst strategii).

Należy wskazać najważniejsze obszary, w których podczas oceny aktualnej sytuacji stwierdzono mocne strony i możliwość poprawy, oraz przedstawić przyczyny tej sytuacji. Nie jest konieczne szczegółowe opisywanie każdej dziedziny (prawodawstwa, struktury organizacyjnej, zarządzania i podmiotów, procedur, środków i zasobów, współpracy na szczeblu krajowym pomiędzy właściwymi organami oraz współpracy na szczeblu UE), lecz jedynie skoncentrowanie się na głównych dziedzinach, w których istnieje możliwość poprawy i w odniesieniu do których sformułowany zostanie cel.

Należy podsumować najważniejsze ustalenia oceny ryzyka nadużyć finansowych i skoncentrować się na tych, które będą wymagały konkretnych informacji w ramach strategii.

Rozdział należy zakończyć, przedstawiając obszary, w przypadku których strategia powinna przyczynić się do zlikwidowania „luki” w obecnym systemie, tym samym poprawiając skuteczność środków zwalczania nadużyć finansowych.

Należy wymienić zasady i wartości, które towarzyszą strategii.

3. Środki i zasoby

W rozdziale tym należy zwięźle opisać główne środki i zasoby, które będą odgrywać rolę przy wdrażaniu strategii (wyspecjalizowane służby ds. zwalczania nadużyć finansowych, komitety koordynujące, sieci zrzeszające różne służby, umowy między służbami, systemy informatyczne, procedury i wytyczne). W szczególności należy:

- przedstawić w zarysie służby odpowiedzialne za zarządzanie, certyfikację i audyt w ramach EFSI;*
- przedstawić w zarysie służby odpowiedzialne za zwalczanie nadużyć finansowych, korupcji i innej nielegalnej działalności na szkodę EFSI;*
- przedstawić informacje na temat roli systemów informatycznych w zwalczaniu nadużyć finansowych, w stosownych przypadkach, oraz*
- przedstawić informacje na temat polityki szkoleniowej i zasobów szkoleniowych.*

4. Główny cel strategii, cele i powiązane z nimi wskaźniki oraz ich miejsce w cyklu zwalczania nadużyć finansowych

Należy opisać główny cel strategii.

Należy pokrótce opisać każdy cel. Należy odwołać się do potrzeb określonych w rozdziale 2, ponieważ cele powinny w sposób logiczny z nich wynikać.

Cele jako całość powinny obejmować wszystkie etapy cyklu zwalczania nadużyć finansowych (zapobieganie, wykrywanie, dochodzenia i ściganie oraz odszkodowania). Jeden cel może dotyczyć jednego lub kilku etapów cyklu.

Cel (1):

Kontekst *(dlaczego ten cel jest priorytetem)*

Opis *(pożądany rezultat)*

Wskaźnik

Cel (2):

Kontekst *(dlaczego ten cel jest priorytetem)*

Opis *(pożądany rezultat)*

Wskaźnik

...

5. Plan działania

Plan działania jest instrumentem wdrażania krajowej strategii zwalczania nadużyć finansowych. Stanowi on integralną część strategii. Zawiera on propozycje szeregu działań i przypisuje odpowiedzialność za nie właściwym podmiotom wraz z docelowymi terminami, w których należy osiągnąć cel. Docelowe terminy ustala się stosownie do poziomu priorytetu.

Wdrażanie planu działania będzie monitorowane przez [*nazwa właściwego organu*] i poddawane ocenie w trybie rocznym lub dwuletnim. Wówczas będzie sporządzane sprawozdanie i przekazywane do [*rządu, ministerstwa ..., ...*].

Plan działania obejmuje wszystkie etapy cyklu zwalczania nadużyć finansowych: zapobieganie, wykrywanie, dochodzenia i środki naprawcze.

Wypełnienie kolumn: „cel”, „środek lub działanie”, „właściwa służba”, „termin” i „wskaźnik” jest obowiązkowe, a dwóch ostatnich: „ryzyko” oraz „zasoby ludzkie i finansowe” dobrowolne. Państwa członkowskie mogą rozważyć dodanie innych kolumn w zależności od ich konkretnych potrzeb.

| Cel 1 | Środek działanie lub | Właściwa służba | Termin | Wskaźnik | <i>Ryzyko (braku osiągnięcia celów)</i> | <i>Zasoby finansowe i ludzkie</i> |
|-------|----------------------|-----------------|--------|----------|---|-----------------------------------|
| | | | | | | |
| Cel 2 | Środek działanie lub | Właściwa służba | Termin | Wskaźnik | | |

| | | | | | | |
|-------|---------------------|-----|-----------------|--------|----------|--|
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| Cel 3 | Środek działanie | lub | Właściwa służba | Termin | Wskaźnik | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |

6. Ocena i aktualizacja strategii

Wdrażanie strategii będzie poddawane ocenie w następujących terminach: [*należy podać termin śródkresowej i końcowej oceny strategii*]. Z każdej oceny zostanie sporządzone szczegółowe sprawozdanie, w którym:

- zostanie opisana metodologia oceny;
- zostanie oceniony stopień osiągnięcia wyznaczonych celów;
- zostanie zawarty wniosek co do kolejnych kroków, które należy podjąć.

W następstwie oceny lub ocen śródkresowych zostanie podjęta decyzja, czy należy uaktualnić strategię zwalczania nadużyć finansowych i związany z nią plan działania. Strategia będzie aktualizowana w odpowiedzi na zmiany, które wystąpiły w trakcie jej wdrażania, aby zapewnić rozliczalność i możliwość wprowadzania zmian do samej strategii przez służby odpowiedzialne za jej wdrażanie.

W ramach aktualizacji i dostosowania strategii, w stosownych przypadkach, można:

- ponownie rozważyć cele;
- dostosować planowanie zasobów i zarządzanie nimi;
- zaktualizować środki lub terminy oraz
- dokonać przeglądu właściwych służb.

Końcowa ocena wdrażania strategii zostanie przeprowadzona do dnia [*podać datę*], a strategia zostanie przedłużona.

Załącznik 2: Glosariusz

dotyczący krajowych strategii zwalczania nadużyć finansowych w zakresie europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSI)

Plan działania do strategii krajowej: plan, w którym określa się działania służące wdrożeniu krajowej strategii zwalczania nadużyć finansowych w zakresie EFSI oraz monitorowaniu postępów w realizacji wyznaczonych w niej celów.

Porozumienia administracyjne: porozumienia o charakterze technicznym lub operacyjnym, podpisane przez OLAF w celu ułatwienia współpracy i wymiany informacji między stronami, które nie skutkują dodatkowymi zobowiązaniami prawnymi.

Dochodzenia administracyjne: wszelkie inspekcje, kontrole lub inne środki podejmowane przez OLAF zgodnie z art. 3 i 4 rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013 dla osiągnięcia celów określonych w art. 1 tego rozporządzenia oraz – w razie potrzeby – stwierdzenia nieprawidłowego charakteru działalności objętej dochodzeniem; dochodzenia te nie mają wpływu na uprawnienia właściwych organów państw członkowskich do wszczynania postępowań karnych.

Jednostka AFCOS (jednostka ds. koordynacji zwalczania nadużyć finansowych): organ koordynujący działania w zakresie zwalczania nadużyć finansowych, którego zadaniem jest ułatwianie skutecznej współpracy i wymiany informacji z OLAF-em, także w zakresie informacji o charakterze operacyjnym.

ARACHNE: narzędzie punktowej oceny ryzyka, które pomaga ustalić operacje, projekty, beneficjentów i umowy lub zleceniobiorców wysokiego ryzyka, im zapobiegać i je wykrywać. Ma ono wyposażyć organy państw członkowskich zaangażowane w zarządzanie europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi w narzędzie do ustalania projektów związanych z największym ryzykiem.

Audyty: przegląd działań i operacji prowadzonych przez organ w celu zagwarantowania, że wykonuje on powierzone mu zadania i że działa zgodnie z celami, budżetem, zasadami i standardami określonymi w strategii. Tego rodzaju przegląd należy przeprowadzać w regularnych odstępach czasu. Ma on służyć do stwierdzania odstępstw, które mogą wymagać działań naprawczych.

Instytucja audytowa: krajowy, regionalny lub lokalny organ władzy lub podmiot, funkcjonalnie niezależny od instytucji zarządzającej i instytucji certyfikującej, wyznaczony przez państwo członkowskie dla każdego programu operacyjnego i odpowiedzialny za kontrolę prawidłowego funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli.

Beneficjent: podmiot publiczny lub prywatny oraz – wyłącznie do celów rozporządzenia w sprawie EFRROW i rozporządzenia w sprawie EFMR – osoba fizyczna, odpowiedzialne za inicjowanie lub inicjowanie i wdrażanie operacji; oraz, w kontekście programów pomocy państwa, zgodnie z art. 2 pkt 13 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 podmiot, który otrzymuje pomoc; oraz, w kontekście instrumentów finansowych, o których mowa w części drugiej tytułu IV tego rozporządzenia, podmiot, który wdraża instrument finansowy albo, w stosownych przypadkach, fundusz funduszy;

Zmowa przetargowa: szczególna forma umowy między przedsiębiorstwami, która może negatywnie wpłynąć na wynik procesu sprzedaży lub zakupu, w przypadku których następuje składanie ofert.

Przekupstwo: obiecywanie, proponowanie lub wręczanie przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, każdej osobie posiadającej władzę (np. funkcjonariusz publiczny; członek zgromadzenia przedstawicielskiego, sprawującego władzę ustawodawczą lub wykonawczą, lub osoba, która kieruje podmiotem sektora

publicznego lub prywatnego lub pracuje w innej funkcji na rzecz takiego podmiotu) nienależnych korzyści, albo żądanie lub otrzymywanie przez taką osobę takich nienależnych korzyści, dla niej samej lub dla innej osoby, w zamian za działanie tej osoby lub powstrzymanie się przez nią od działania w ramach pełnienia przez nią funkcji lub naruszenia przez nią obowiązków.¹¹

Centralna baza danych o wykluczeniach: baza danych Komisji Europejskiej zawierająca informacje na temat organów, które z różnych względów, w tym ze względu na nieprawidłowości finansowe, są wykluczone z ubiegania się o fundusze UE i podlegają warunkom określonym w rozporządzeniu Komisji (WE, Euratom) nr 1302/2008 z dnia 17 grudnia 2008 r. w sprawie centralnej bazy danych o wykluczeniach.¹²

Instytucja certyfikująca: organ odpowiedzialny za zapewnienie dokładności i rzetelności deklaracji wydatków i wniosków o płatności przed ich skierowaniem do Komisji Europejskiej. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny i Fundusz Spójności są zarządzane wspólnie przez państwa członkowskie, regiony i inne instytucje pośredniczące. Jedna lub kilka z tych grup wyznacza instytucję certyfikującą dla każdego programu operacyjnego współfinansowanego z tych funduszy.

Weryfikacja: zgodnie z definicją zawartą w rozporządzeniu finansowym sprawdzenie konkretnego elementu operacji po stronie dochodów lub wydatków.

Klaster: zgrupowanie niezależnych podmiotów, w tym nowych przedsiębiorstw, małych, średnich i dużych przedsiębiorstw, a także organów doradczych lub organizacji badawczych, założonych z myślą o stymulowaniu działalności gospodarczej i innowacyjnej poprzez promowanie intensywnej interakcji pomiędzy organizacjami, wspólne korzystanie z urządzeń i wymianę wiedzy specjalistycznej, a także poprzez pobudzanie transferu wiedzy, tworzenia sieci i rozpowszechniania informacji między przedsiębiorstwami i organizacjami w klastrze.

Strategia rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność: spójny zestaw działań w celu sprostania lokalnym celom i potrzebom. Strategia przyczynia się do realizacji strategii UE na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu i jest opracowywana i wdrażana przez lokalne grupy działania.

Zakończona operacja: operacja, która została fizycznie ukończona lub w pełni zrealizowana, w odniesieniu do której beneficjenci dokonali wszystkich powiązanych płatności oraz otrzymali wypłatę odpowiedniego wkładu publicznego.

Konflikt interesów: sytuacja, kiedy interes prywatny osoby pełniącej funkcję publiczną wpływa, bądź wydaje się wpływać, na bezstronne i obiektywne wykonywanie jej oficjalnych funkcji.¹³ Interes prywatny rozumiany jest jako jakakolwiek korzyść dla takiej osoby, jej rodziny, bliskich krewnych, przyjaciół i osób fizycznych lub organizacji, z którymi dana osoba posiada lub posiadała powiązania gospodarcze lub polityczne. Obejmuje on także wszelkie zobowiązania, finansowe bądź cywilne, z nimi związane. Na mocy rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 966/2012 konflikt interesów istnieje wówczas, gdy bezstronne i obiektywne pełnienie funkcji osoby uczestniczącej w wykonywaniu budżetu lub audytora wewnętrznego jest zagrożone z uwagi na względy rodzinne, emocjonalne, sympatie polityczne lub przynależność państwową, interes gospodarczy lub jakiegokolwiek inne interesy wspólne z beneficjentem.

¹¹ Prawnokarna konwencja o korupcji, Strasburg, 27.1.1999.

¹² Dz.U. L 344 z 20.12.2008.

¹³ Zalecenie Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich nr R(2000) 10 w sprawie kodeksu postępowania urzędników w służbie publicznej, art. 13.

Instytucja zamawiająca: krajowe, regionalne lub lokalne organy władzy publicznej, podmioty prawa publicznego a także związki złożone z jednego lub wielu takich organów lub z jednego lub wielu podmiotów prawa publicznego.

Kontrola: zgodnie z definicją zawartą w rozporządzeniu finansowym oznacza wszelkie środki podjęte w celu uzyskania wystarczającej pewności co do skuteczności, wydajności i oszczędności operacji, wiarygodności sprawozdawczości, ochrony mienia i informacji, zapobiegania nadużyciom finansowym i nieprawidłowościom oraz ich wykrywania oraz korygowania i monitorowania oraz odpowiedniego zarządzania ryzykiem w zakresie legalności i prawidłowości operacji podstawowych z uwzględnieniem wieloletniego charakteru programów, jak również charakteru płatności. Na kontrole mogą składać się różne weryfikacje, a także wdrażanie wszelkich polityk i procedur prowadzących do osiągnięcia opisanych w pierwszym zdaniu celów.

Podmiot gospodarczy: każda osoba fizyczna, prawna lub inny podmiot biorący udział we wdrażaniu finansowania z EFSI, z wyjątkiem państwa członkowskiego podczas wykonywania uprawnień władzy publicznej. Do celów niniejszego dokumentu termin „podmiot gospodarczy” i termin „przedsiębiorca” uważa się za zasadniczo tożsame.

Malwersacja (przekierowanie aktywów): sprzeniewierzenie mienia lub funduszy powierzonych zgodnie z prawem osobie w ramach pełnionej przez nią formalnie funkcji agenta lub opiekuna. Konwencja ONZ przeciwko korupcji uznała „malwersację, sprzeniewierzenie lub inne nadużycie mienia przez funkcjonariusza publicznego” za przestępstwa korupcji. Malwersacja niekoniecznie jest jednak tożsama z korupcją, może być również nadużyciem finansowym (przez pojedynczy podmiot)¹⁴.

EFSI: europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne.

Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF): organ w ramach Komisji Europejskiej odpowiedzialny za zwalczanie nadużyć finansowych na szkodę budżetu Unii Europejskiej.

Europejski Bank Inwestycyjny (EBI): instytucja finansowa UE utworzona na mocy traktatu rzymskiego. Jej zadaniem jest przyczynianie się do spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej poprzez propagowanie zrównoważonego rozwoju rynku wewnętrznego UE.

Europejski Fundusz Inwestycyjny (EFI): zapewnia kapitał wysokiego ryzyka małym i średnim przedsiębiorstwom (MŚP), zwłaszcza nowym i ukierunkowanym na technologię. Udziela on gwarancji kredytowych instytucjom finansowym (np. bankom) na pożyczki udzielane przez nie MŚP. EFI nie należy do pożyczkodawców: nie udziela pożyczek ani dotacji przedsiębiorstwom, ani też nie inwestuje bezpośrednio w firmy. Działa natomiast za pośrednictwem banków i innych pośredników finansowych. Korzysta przy tym ze środków własnych bądź powierzonych mu przez EBI lub Unię Europejską.

Walka z nadużyciami finansowymi i korupcją: część szerszych wysiłków na rzecz rozwiązania problemu przestępstw finansowych i przestępczości zorganizowanej, szczególnie w kwestii zwalczania wszelkich nielegalnych działań, które mogą naruszać interesy finansowe UE. Koncepcja ta opiera się przede wszystkim na art. 325 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), który odnosi się do działań naruszających interesy finansowe UE i zobowiązuje Radę i Parlament Europejski do przyjęcia środków zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą, po konsultacji z Trybunałem Obrachunkowym. W czerwcu 1999 r. zadania związane ze zwalczaniem nadużyć finansowych powierzono Europejskiemu Urzędowi ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF). Na podstawie rozdziałów 4 i 5 TFUE, które dotyczą współpracy policyjnej i

¹⁴ Badanie na temat korupcji w sektorze opieki zdrowotnej, HOME/2011/ISEC/PR/047-A2, październik 2012 r.

sądowej w sprawach karnych, Europol i Eurojust również mają kompetencje do wspierania państw członkowskich w zwalczaniu nadużyć finansowych i korupcji.

Ostateczny odbiorca: osoba prawna lub fizyczna, która otrzymuje wsparcie finansowe z instrumentu finansowego.

Instrumenty finansowe: wsparcie finansowe z budżetu UE w celu osiągnięcia określonego celu lub określonych celów polityki UE. Instrumenty takie mogą przybierać formę inwestycji kapitałowych lub quasi-kapitałowych, pożyczek lub gwarancji lub innych instrumentów opartych na podziale ryzyka, a w stosownych przypadkach mogą być łączone z dotacjami.

Interesy finansowe UE: zgodnie z rozporządzeniem (UE, Euratom) nr 8383/2013 obejmują one dochody, wydatki i aktywa objęte budżetem UE i budżetami instytucji, organów, urzędów i agencji UE, a także budżetami, którymi one zarządzają lub które monitorują.

Nadużycie finansowe: zgodnie z definicją zawartą w art. 1 ust. 1 Konwencji w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich, sporządzoną na podstawie artykułu K.3 Traktatu o Unii Europejskiej^{15,16}:

(a) Nadużycia finansowe w zakresie wydatków budżetowych UE: wszelkie umyślne działanie lub zaniechanie związane z:

- wykorzystaniem lub przedstawieniem nieprawdziwych, niepoprawnych lub niepełnych oświadczeń lub dokumentów celem sprzeniewierzenia lub bezprawnego zatrzymania środków z budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich¹⁷ lub budżetów zarządzanych przez Wspólnoty Europejskie lub w ich imieniu;
- nieujawnieniem informacji będącym naruszeniem konkretnego obowiązku, z tym samym skutkiem;
- niewłaściwym wykorzystaniem takich środków do celów innych niż te, na które zostały początkowo przyznane.

(b) Nadużycia finansowe w zakresie dochodów: wszelkie umyślne działanie lub zaniechanie związane z:

- wykorzystaniem lub przedstawieniem nieprawdziwych, niepoprawnych lub niepełnych oświadczeń lub dokumentów celem bezprawnego zmniejszenia środków budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich lub budżetów zarządzanych przez Wspólnoty Europejskie lub w ich imieniu;
- nieujawnieniem informacji będącym naruszeniem konkretnego obowiązku, z tym samym skutkiem;
- niewłaściwym wykorzystaniem korzyści uzyskanej zgodnie z prawem, z tym samym skutkiem.

¹⁵ (Dz.U. C 316 z 27.11.1995, s. 49)

¹⁶ Parlament Europejski w swojej rezolucji z dnia 10 maja 2012 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej podkreśla fakt, że art. 325 TFUE odnosi się do nadużyć finansowych, a nie do nieprawidłowości. Zwraca on następnie uwagę, że nadużycie finansowe to dobrowolne działanie, które stanowi przestępstwo, a nieprawidłowość oznacza nieprzestrzeganie danej zasady. Wzywa również do dokonania rozróżnienia między nadużyciami finansowymi a błędami oraz do tego, by problemem korupcji zajmowano się jednocześnie z kwestią nadużyć finansowych (zob. rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 maja 2012 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej – Walka z nadużyciami finansowymi –Sprawozdanie roczne z 2010 r.).

¹⁷ Do celów niniejszego dokumentu zgodnie z traktatem lizbońskim, który wszedł w życie dnia 1 grudnia 2009 r., terminy „Wspólnota Europejska” i „Wspólnoty Europejskie” oznaczają „Unię Europejską”. Pozostaje to bez uszczerbku dla odpowiednich wcześniejszych przepisów.

Gwarancja: pisemne zobowiązanie do przyjęcia odpowiedzialności za całość lub część długu lub zobowiązania osoby trzeciej lub pomyślnego wywiązania się przez nią ze zobowiązania, w sytuacji powodującej uruchomienie gwarancji, takiej jak niespłacenie pożyczki.

Ocena skutków: narzędzie do analizy potencjalnych korzyści i kosztów różnych możliwych rozwiązań politycznych, które można przyjąć w celu rozwiązania konkretnego problemu.

Czyn umyślny:¹⁸ czyn popełniony przez osobę, która w ten sposób zamierzała naruszyć interes chroniony prawem lub zaszkodzić takiemu interesowi, lub była świadoma, że jej postępowanie mogło spowodować takie naruszenie lub szkodę, oraz była gotowa ponieść ewentualne konsekwencje.

Instytucja pośrednicząca: każdy podmiot publiczny lub prywatny, za którego działalność odpowiedzialność ponosi instytucja zarządzająca lub instytucja certyfikująca, bądź podmiot wykonujący obowiązki w imieniu takiej instytucji w odniesieniu do beneficjentów realizujących operacje.

Nieprawidłowość: zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 1303/2013 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.

System zarządzania nieprawidłowościami (IMS) to system informatyczny służący do elektronicznego zgłaszania nieprawidłowości. Jest on ważnym źródłem informacji na temat tego, w jakim stopniu państwa członkowskie wykorzystywały fundusze. System ten obejmuje wydatki z budżetu zarządzanego wspólnie przez Komisję i państwa członkowskie.

Informatyczny system monitorowania: system, do którego wprowadzane są dane o wszystkich programach operacyjnych, projektach, kontrolach, testach i audytach w celu zapewnienia skutecznego i przejrzystego monitorowania wszystkich procesów związanych z wdrażaniem funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności oraz Europejskiego Funduszu Rybackiego. System zawiera odnośniki do systemu informacji księgowych funduszy.

Nielegalne wynagrodzenie, tzw. „kickback”: forma negocjowanego przekupstwa, w ramach którego przekupywanemu wypłaca się prowizję w zamian za świadczone usługi. Ogólnie rzecz biorąc, wynagrodzenie (przekazane pieniądze, towary lub usługi) jest negocjowane z wyprzedzeniem. Forma ta różni się od innych rodzajów przekupstwa pod względem istnienia domniemanej zмовы między dwiema stronami (zamiast wymuszania przez jedną ze stron łapówki na drugiej). Celem nielegalnego wynagrodzenia jest na ogół zachęcenie drugiej strony do współpracy w realizacji planu niezgodnego z prawem.¹⁹ Najbardziej rozpowszechniona forma takiego wynagrodzenia polega na przedstawieniu przez sprzedającego sfałszowanej lub zawyżonej faktury (często za towary lub usługi, które nie były potrzebne, były gorszej jakości lub obejmowały obie te kategorie), pracownikowi spółki będącej ofiarą procederu, który pomaga w zapewnieniu zapłaty. Za swoją pomoc w uzyskaniu zapłaty otrzymuje on jakąś formę rekompensaty (gotówka, towary lub usługi) lub korzyści (np. oferta pracy dla niego lub jego krewnego). Nielegalne wynagrodzenia często występują w powiązaniu z korupcją w kontekście zamówień publicznych.

¹⁸ Analogicznie zob. sekcja 15 ustawy nr 300/2005 (słowacki Kodeks karny).

¹⁹ Badanie na temat korupcji w sektorze opieki zdrowotnej, HOME/2011/ISEC/PR/047-A2, październik 2012 r.

Podstawa prawna: ogólnie rzecz biorąc, prawo oparte na artykule traktatu, który przyznaje UE kompetencje do prowadzenia działań w danym obszarze polityki i określa warunki związane z wykonywaniem tych kompetencji, także w odniesieniu do budżetu. Niektóre artykuły traktatu upoważniają Komisję do podejmowania pewnych działań, które pociągają za sobą wydatki, bez dalszych aktów prawnych.

Strategia makroregionalna: zintegrowane ramy zatwierdzone przez Radę Europejską, mające na celu sprostanie wspólnym wyzwaniom, przed którymi stoi dany obszar geograficzny. Odnoszą się one do państw członkowskich i państw spoza UE znajdujących się na tym samym obszarze geograficznym. Poprzez wzmocnienie współpracy między państwami UE i państwami spoza UE strategia ta może przyczynić się do osiągnięcia większej spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej.

Instytucja zarządzająca: organ wyznaczony przez państwo członkowskie UE na szczeblu krajowym, regionalnym lub innym do zarządzania programami finansowanymi z funduszy strukturalnych. Jego zadaniem jest informowanie potencjalnych beneficjentów, wybór projektów i monitorowanie ich realizacji.

Monitorowanie: w odniesieniu do ochrony interesów finansowych UE i wykorzystania funduszy UE, regularny przegląd i ocena obejmujące gromadzenie i rejestrowanie danych i informacji finansowych i niefinansowych, aby uzyskać ogólny obraz obecnego poziomu zgodności z odpowiednimi przepisami prawa i innymi rozporządzeniami, normami, standardami, porozumieniami, umowami i procedurami oraz pozwolić wykryć zagrożenie dla interesów finansowych UE i je wyeliminować na wczesnym etapie.

Umowa partnerstwa: dokument przygotowany przez państwo członkowskie z udziałem partnerów zgodnie z podejściem opartym na wielopoziomym sprawowaniu rządów, w którym określa się strategię państwa członkowskiego, jego priorytety i ustalenia dotyczące wykorzystania EFSI w sposób skuteczny i efektywny w celu realizacji strategii UE na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Umowy partnerstwa są zatwierdzane przez Komisję po dokonaniu oceny dokumentu i przeprowadzeniu rozmów z zainteresowanymi państwami członkowskimi.

Osoba objęta dochodzeniem: zgodnie z definicją zawartą w rozporządzeniu (UE, Euratom) nr 883/2013 każda osoba lub podmiot gospodarczy podejrzane o dopuszczenie się nadużycia finansowego, korupcji lub innej nielegalnej działalności na szkodę interesów finansowych Unii i objęte w związku z tym dochodzeniem przez OLAF.

Obszar objęty programem: obszar geograficzny objęty konkretnym programem lub, w przypadku programu obejmującego więcej niż jedną kategorię regionu, obszar geograficzny odpowiadający każdej odrębnej kategorii regionu.

Ochrona interesów finansowych UE: zapewnienie skuteczności i przejrzystości w zakresie tworzenia przychodów (opłaty rolne, opłaty wyrównawcze od cukru, należności celne, przychody z tytułu podatku VAT, przychody uzależnione od PKB) w odniesieniu do budżetu UE; skuteczność, efektywność, oszczędność i przejrzystość w zakresie korzystania z tego budżetu i budżetów zarządzanych przez UE oraz w zakresie korzystania z własności należącej do UE, jej instytucji i organów.

Wydatki publiczne: każdy publiczny wkład w finansowanie operacji z budżetu krajowych, regionalnych lub lokalnych organów władzy publicznej, z budżetu UE przeznaczonego na EFSI, z budżetu podmiotów prawa publicznego lub też z budżetu związków organów władz publicznych lub związków podmiotów prawa publicznego. Do celów określania poziomu współfinansowania dla programów finansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego mogą one także obejmować wszelkie zasoby finansowe będące przedmiotem wspólnego wkładu pracodawców i pracowników.

Partnerstwo publiczno-prywatne: forma współpracy między podmiotami publicznymi a sektorem prywatnym, mająca na celu umożliwienie lepszej jakości wyników, jakie mają zostać uzyskane z inwestycji w projekty infrastrukturalne lub w innych obszarach użyteczności publicznej. Partnerstwa mogą świadczyć usługi publiczne w sposób bardziej skuteczny, ponieważ mają tę zaletę, że są w stanie wykorzystywać podział ryzyka i wspólne korzystanie z wiedzy specjalistycznej sektora prywatnego oraz mają dostęp do dodatkowych źródeł kapitału.

Odbiorca: beneficjent, wykonawca lub dowolna osoba fizyczna lub prawna, która otrzymuje dotacje lub finansowanie w ramach instrumentu finansowego.

Odzyskanie środków finansowych: okoliczności, w których Komisja Europejska ma obowiązek zwrócić się do państwa członkowskiego o zwrot przyznanych mu funduszy strukturalnych. Odzyskiwanie środków ma miejsce wtedy, gdy:

1. nie były potrzebne wszystkie środki finansowe przekazane państwu członkowskiemu;
2. otrzymano fundusze na działania strukturalne, które zostały już zakończone, lub
3. środki finansowe z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności UE zostały wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem w wyniku nadużycia finansowego lub zaniedbania.

W każdym z tych trzech przypadków Komisja Europejska ma prawo zażądać od państwa członkowskiego zwrotu przyznanych środków finansowych. W celu odzyskania środków można skorzystać z procedur odzyskiwania środków określonych w prawie UE. W przypadku funduszy spójności instytucja certyfikująca sporządza wykaz wydatków oraz wniosków o płatność w odniesieniu do każdego programu operacyjnego i przesyła go do Komisji. Instytucja ta musi również poświadczyć rzetelność wydatków oraz ocenić ich zgodność z odpowiednimi zasadami i przepisami UE. Jeśli zostanie stwierdzony problem, w wyniku rozbieżności w rachunkach lub w wyniku inspekcji przeprowadzonych przez Komisję lub inne organy, instytucja certyfikująca jest odpowiedzialna za nadzorowanie procesu odzyskiwania środków. W razie konieczności do pomocy w przeprowadzeniu procesu odzyskania środków można włączyć lokalny system sądowiczy.

Ocena ryzyka: jeden z kroków w procesie zarządzania ryzykiem. Obejmuje on pomiar dwóch parametrów związanych z ryzykiem R – wielkości potencjalnych strat L i prawdopodobieństwa wystąpienia straty p .

Poważne defekty w skutecznym funkcjonowaniu systemu zarządzania i kontroli: zgodnie z definicją w części IV rozporządzenia (UE) nr 1303/2013, do celów wdrażania Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, defekty, dla których wymagane są istotne usprawnienia w systemie, które narażają wymienione fundusze na znaczne ryzyko wystąpienia nieprawidłowości, i których istnienie jest niezgodne z opinią audytową bez zastrzeżeń o funkcjonowaniu systemu zarządzania i kontroli.

Należyte zarządzanie finansami: zachowanie zgodności, przez właściwy organ przy wykonywaniu powierzonych mu zadań, z zasadą oszczędności, zasadą efektywności (znalezienie najlepszego stosunku między wykorzystanymi zasobami a osiągniętymi rezultatami) oraz z zasadą skuteczności przy realizacji konkretnych, wyznaczonych celów.

Fundusze strukturalne: instrumenty finansowe, które pozwalają UE przekazywać wsparcie finansowe na rzecz konkretnych sektorów, regionów lub jednocześnie na rzecz sektorów i regionów, w celu rozwiązywania problemów gospodarczych i społecznych o charakterze strukturalnym. Fundusze strukturalne obejmują Europejski Fundusz Rozwoju

Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny, Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej oraz Instrument Finansowy Orientacji Rybołówstwa.

Podejrzanie nadużycia finansowego: zgodnie z art. 1a ust. 4 rozporządzeń (WE) nr 1681/94 i nr 1831/1994 zmienionych odpowiednio rozporządzeniami (WE) nr 2035/2005 i nr 2168/2005, art. 27 lit. c) rozporządzenia (WE) nr 1828/2006, art. 54 lit. c) rozporządzenia (WE) nr 498/2007 oraz art. 2 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 1848/2006 nieprawidłowość, która prowadzi do wszczęcia postępowania administracyjnego lub sądowego na poziomie krajowym w celu stwierdzenia zamierzonego działania, takiego jak nadużycie finansowe, określonego w art. 1 ust. 1 lit. a) Konwencji w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich²⁰. Od 2006 r. państwa członkowskie są zobowiązane do określenia, czy nieprawidłowość daje podstawy do podejrzewania nadużycia finansowego.

Nieprawidłowość systemowa: zgodnie z definicją zawartą w rozporządzeniu (UE) nr 1303/2013 nieprawidłowość, która może mieć charakter powtarzalny, o wysokim prawdopodobieństwie wystąpienia w podobnych rodzajach operacji, będąca konsekwencją istnienia poważnych defektów w skutecznym funkcjonowaniu systemu zarządzania i kontroli, w tym polegająca na niewprowadzeniu odpowiednich procedur zgodnie z tym rozporządzeniem oraz z przepisami dotyczącymi poszczególnych funduszy.

²⁰ Konwencja weszła w życie dnia 17 października 2002 r. wraz z jej Pierwszym Protokołem i Protokołem w sprawie wykładni tej konwencji przez Trybunał. Drugi Protokół wszedł w życie dnia 19 maja 2009 r.

Załącznik 3 – Opracowanie krajowej strategii zwalczania nadużyć finansowych w zakresie europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSI) - schemat

