



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

Dyrekcja D – Polityka
Dział D.2 – Zapobieganie Nadużyciom, Sprawozdawczość i Analiza

Nr ref.: Ares(2016)6943965 – 13/12/2016

Wytyczne dotyczące krajowych strategii zwalczania nadużyć finansowych

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.

Wprowadzenie

W 2012 r. Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) ustanowił procedurę współpracy z państwami członkowskimi mającą na celu rozwój wymiany doświadczeń i dobrych praktyk między państwami członkowskimi oraz między tymi państwami a Komisją. Procedura ta odbywa się w ramach grupy ds. zapobiegania nadużyciom finansowym COCOLAF¹ i jest realizowana przez grupę roboczą złożoną z ekspertów z państw członkowskich oraz przedstawicieli OLAF-u i innych służb Komisji. Grupa robocza każdego roku koncentruje swoje prace na konkretnym zagadnieniu wybranym przez państwa członkowskie i prowadzi je na podstawie projektów dokumentów praktycznych, które można wykorzystać jako wytyczne służące wzmocnieniu środków/strategii zwalczania nadużyć finansowych w państwach członkowskich.

Nowe wieloletnie ramy finansowe obowiązujące w okresie programowania 2014–2020 zostały wzmocnione w zakresie oceny ryzyka nadużyć finansowych, zapobiegania nadużyciom finansowym oraz ich wykrywania. Jeżeli chodzi o zarządzanie dzielone, rozporządzenia sektorowe² zawierają 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. Zachęca się jednak do tego, aby w celu zapewnienia skuteczniejszego monitorowania zwalczania nadużyć finansowych mających negatywny wpływ na interesy finansowe UE i państw członkowskich, a także zapewnienia jednolitych i skutecznych praktyk, szczególnie w przypadkach, w których struktury organizacyjne są zdecentralizowane, wyjść poza bezpośrednie wymogi regulacyjne i włączyć środki zwalczania nadużyć finansowych do krajowej strategii zwalczania nadużyć finansowych (zwanej dalej „NAFS” lub „strategią”).

Na przestrzeni dwóch ostatnich lat grupa ds. zapobiegania nadużyciom finansowym COCOLAF koncentrowała się na różnych aspektach zagadnienia NAFS. Po pierwsze, w 2014 r. w ramach projektu pilotażowego grupa robocza opracowała „Wytyczne dotyczące krajowych strategii zwalczania nadużyć finansowych w zakresie europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSI)”³. W wytycznych tych określono podstawy opracowania krajowej strategii zwalczania nadużyć finansowych, do kwestii wydatków w obszarze EFSI odniesiono się jednak w ograniczony sposób. W następnym roku powołano inną grupę roboczą, aby odnieść się do praktycznej strony NAFS. W rezultacie w 2015 r. wydano dokument pod tytułem „Praktyczne działania na rzecz opracowania krajowej strategii zwalczania nadużyć finansowych”⁴ wraz z praktycznym narzędziem w formie pliku xls, który można wykorzystywać w celu przeprowadzenia oceny aktualnej sytuacji w odniesieniu do

¹ Komitet Doradczy ds. Koordynacji w Zakresie Nadużyć Finansowych.

² Np. rozporządzenie (UE) nr 1303/2013, a w szczególności jego art. 125 ust. 4 lit. c).

³ Nr ref. Ares(2015)130814 – 13/01/2015.

⁴ Nr ref. Ares(2015)5642419 – 07/12/2015.

aktualnie wdrożonych środków, przy uwzględnieniu wszystkich czterech etapów cyklu zwalczania nadużyć finansowych⁵.

Niniejsze wytyczne stanowią aktualizację wytycznych dotyczących NAFS, które wydano w 2014 r. W 2016 r. grupa robocza miała na celu zarówno przegląd, jak i poszerzenie poprzednich wytycznych dotyczących NAFS, tak aby stały się one horyzontalnym dokumentem obejmującym wszystkie wydatki z tytułu zarządzania dzielonego: wydatki z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSI), funduszy na rzecz rolnictwa, funduszy na rzecz spraw wewnętrznych (Fundusz Azylu, Migracji i Integracji / Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego) oraz Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym. Co więcej, wytyczne zostały wzbogacone o szereg konkretnych przykładów praktyk stosowanych pomyślnie przez państwa członkowskie.

Bez względu na to, czy państwa członkowskie decydują się stworzyć sektorowe strategie zwalczania nadużyć finansowych, czy też opracować nadrzędną krajową strategię obejmującą cały budżet, niniejsze wytyczne mogą stanowić konkretne wsparcie dla organów krajowych i decydentów w procesie NAFS.

Niniejszy dokument zawiera następujące narzędzia dla państw członkowskich:

- ✓ metodę opracowania „krok po kroku” krajowej strategii zwalczania nadużyć finansowych;
- ✓ elementy krajowej strategii zwalczania nadużyć finansowych oraz schemat jej struktury;
- ✓ konkretne przykłady praktyk państw członkowskich.

Należy jednak powtórzyć, że niniejsze wytyczne nie mają mocy wiążącej. Co więcej, nie istnieje jeden uniwersalny przepis na opracowanie krajowej strategii zwalczania nadużyć finansowych; to w gestii państw członkowskich leży dokonanie oceny ich bieżącej sytuacji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych, wyznaczenie własnych celów oraz sporządzenie dostosowanego do własnych potrzeb planu działania.

OLAF pragnie podziękować wszystkim ekspertom zaangażowanym w opracowanie niniejszych wytycznych za ich działania i wkład w pracę grup roboczych, a także za podzielenie się swoją wiedzą i swoim doświadczeniem w celu opracowania niniejszych praktycznych wytycznych, a tym samym wsparcia państw członkowskich w rozpoczęciu procesu tworzenia NAFS.

⁵ Etapy cyklu zwalczania nadużyć finansowych są następujące: 1 – zapobieganie nadużyciom finansowym; 2 – wykrywanie nadużyć finansowych; 3 – prowadzenie dochodzeń i ściganie oraz 4 – odzyskiwanie środków i sankcje.

Spis treści

Wprowadzenie	4
I. Skuteczna ochrona interesów finansowych UE.....	9
1. Ramy prawne.....	9
1.1. Prawo Unii	9
1.2. Prawo krajowe.....	11
2. Korzyści wynikające z krajowej strategii zwalczania nadużyć finansowych	11
3. Kroki, które należy podjąć w celu ustanowienia krajowej strategii zwalczania nadużyć finansowych.....	12
II. Ustalanie krajowej strategii zwalczania nadużyć finansowych	15
1. Wstępne kroki.....	15
1.1. Wyznaczanie służb NAFS	15
1.1.1. Jednostka AFCOS jako służba NAFS	15
1.2. Organy zaangażowane w proces NAFS.....	17
1.2.1. Współpraca krajowa.....	17
1.2.2. Współpraca międzynarodowa	18
1.3. Okres objęty strategią	19
1.4. Wsparcie polityczne na rzecz NAFS	19
1.5. Komunikacja i uświadamianie społeczeństwa.....	23
2. Etap przygotowawczy	24
2.1. Aktualna sytuacja w zakresie zwalczania nadużyć finansowych	25
2.1.1. Zapobieganie nadużyciom	26
2.1.1.1. Uodparnianie prawodawstwa na nadużycia finansowe	28
2.1.2. Wykrywanie nadużyć finansowych.....	30
2.1.3. Prowadzenie dochodzeń i ściganie nieprawidłowości	31
2.1.4. Odzyskiwanie środków i sankcje.....	31
2.2. Ocena ryzyka nadużyć finansowych	32
2.2.1. Podstawy teoretyczne oceny ryzyka nadużyć finansowych.....	34
2.2.2. Metodyka oceny ryzyka nadużyć finansowych	36
2.2.2.1. Identyfikacja i określenie rodzajów ryzyka nadużyć finansowych	36
2.2.2.2. Ocena i klasyfikacja zidentyfikowanych rodzajów ryzyka nadużyć finansowych	39
2.2.3. Identyfikacja i ocena ryzyka nadużyć finansowych w praktyce.....	42

2.2.3.1. Ocena ryzyka nadużyć finansowych w budżecie WPR	43
2.2.4. Narzędzia informatyczne służące do identyfikacji ryzyka.....	44
2.2.4.1. System zarządzania nieprawidłowościami (IMS).....	44
1) Narzędzie sprawozdawcze	45
2) Narzędzie analityczne.....	46
2.2.4.2. ARACHNE – narzędzie do punktowej oceny ryzyka	46
2.2.4.3. Krajowe bazy danych dotyczące zwalczania nadużyć finansowych	47
1) Właściwości i struktura krajowej aplikacji informatycznej do zwalczania nadużyć finansowych.....	48
2) Funkcje baz danych	49
A) Funkcje analityczne	49
B) Funkcje informacyjne	51
2.2.5. Źródła informacji na potrzeby identyfikacji ryzyka.....	52
3. Etap opracowania	54
3.1. Określenie celów	54
3.2. Określenie środków	55
3.3. Określenie wskaźników skuteczności działania	58
4. Sporządzenie planu działania	61
4.1. Treść planu działania	61
4.2. Okres, którego dotyczy plan działania.....	62
4.3. Możliwa rola jednostki AFCOS w sporządzeniu planu działania.....	63
III. Ocena i aktualizacja NASF.....	64
1. Ocena strategii.....	64
2. Aktualizacja strategii.....	66
Załączniki	68
Załącznik 1 – Schemat blokowy procesu NAFS.....	69
Załącznik 2 – Schemat struktury NAFS	71
Załącznik 3 – Możliwa struktura i zawartość dokumentu oceny ryzyka nadużyć finansowych	75
Załącznik 4 – Rodzaje ryzyka nadużyć finansowych	76
Załącznik 5 – Ryzyko związane z funkcjonowaniem AFCOS	80
Załącznik 6 – Główne punkty formularza ostrzeżenia.....	83
Załącznik 7 – Rejestr ryzyka	84

Załącznik 8 – Główne punkty wstępnej deklaracji intencji.....	86
Załącznik 9 – Schemat określania celów	87
Załącznik 10 – Glosariusz.....	88

I. Skuteczna ochrona interesów finansowych UE

1. Ramy prawne

1.1. Prawo Unii

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.

Art. 317 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej 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 finansowego⁶ mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Unii. Zasada ta odnosi się do zasad oszczędności, wydajności i skuteczności oraz do 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 przepisach unijnych lub krajowych.

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. dotyczy kontroli na miejscu oraz inspekcji przeprowadzanych przez Komisję w państwach członkowskich. Przewidziano w nim elementy odnoszące się do współpracy i koordynacji między Komisją a państwami członkowskimi.

⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002.

W tzw. konwencji PIF dotyczącej ochrony interesów finansowych Unii z dnia 26 lipca 1995 r. określono definicję nadużycia.

Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanowiono wspólne przepisy w zakresie europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSI) w okresie programowania 2014–2020. W art. 125 ust. 4 lit. c) wyjaśniono nałożone na instytucje zarządzające obowiązki wprowadzenia skutecznych i proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych z uwzględnieniem stwierdzonych rodzajów ryzyka. Kryteria i procedury określone w rozporządzeniu (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. również odnoszą się do wyznaczonych przez państwa członkowskie organów odpowiedzialnych za zarządzanie i kontrolę działań wspieranych z Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji (EFG) na podstawie art. 21 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 1309/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.

W ramach Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) wspólnej polityki rolnej (WPR) w art. 58 ust. 1 lit. b) i c) rozporządzenia (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej wyjaśniono obowiązek, zgodnie z którym państwa członkowskie „przyjmują (...) wszystkie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne, a także podejmują wszelkie inne środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony interesów finansowych Unii, w szczególności w celu (...) b) zapewnienia skutecznego zapobiegania nadużyciom finansowym, w szczególności w obszarach o zwiększonym poziomie ryzyka, które będzie miało charakter odstrasżający, z uwzględnieniem kosztów i korzyści, jak również proporcjonalności takich środków; zapobiegania nieprawidłowościom i nadużyciom finansowym, ich wykrywania i usuwania; (...)”.

Jeżeli chodzi o Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym, w art. 28 lit. h) rozporządzenia (UE) nr 223/2014 z dnia 11 marca 2014 r. określono, że „systemy zarządzania i kontroli, zgodnie z” zasadą należytego zarządzania finansami określoną w art. 30 rozporządzenia finansowego „zapewniają (...) zapobieganie, wykrywanie i korygowanie nieprawidłowości, w tym nadużyć finansowych (...)”.

Jeżeli chodzi o Fundusz Azyłu, Migracji i Integracji oraz instrumenty wsparcia finansowego ustanowione w ramach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego⁷, w art. 5 rozporządzenia (UE) nr 514/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. określono, że „państwa członkowskie zapewniają skuteczne środki zapobiegania nadużyciom finansowym, w

⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 514/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. ma zastosowanie do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 513/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. ustanawiającego, w ramach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, instrument na rzecz wsparcia finansowego współpracy policyjnej, zapobiegania i zwalczania przestępczości oraz zarządzania kryzysowego oraz uchylającego decyzję Rady 2007/125/WSiSW – na mocy art. 1 i art. 2 lit. a) tiret drugie rozporządzenia (UE) nr 514/2014, a także do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 515/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. ustanawiającego, w ramach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, instrument na rzecz wsparcia finansowego w zakresie granic zewnętrznych i wiz oraz uchylającego decyzję nr 574/2007/WE – na mocy art. 1 i art. 2 lit. a) tiret trzecie rozporządzenia (UE) nr 514/2014 oraz art. 19 rozporządzenia (UE) nr 515/2014.

szczegółności w odniesieniu do obszarów podwyższonego ryzyka. Takie środki zapobiegania muszą mieć charakter odstrasżający, z uwzględnieniem korzyści oraz proporcjonalności takich środków”.

Krajowa strategia zwalczania nadużyć finansowych na rzecz ochrony interesów finansowych może obejmować zarówno stronę dochodów, jak i stronę wydatków. Poza wydatkami strategia może obejmować również nadużycia finansowe dotyczące tradycyjnych zasobów własnych – ceł i opłat – a nawet VAT. W sprawie C-539/09 Komisja Europejska przeciwko Republice Federalnej Niemiec (wyrok z dnia 15 listopada 2011 r.), C-617/10 Hans Åkerberg Fransson (wyrok z dnia 26 lutego 2013 r.) oraz C-105/14 Ivo Taricco i in. (wyrok z dnia 8 września 2015 r.) Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że VAT jest częścią interesów finansowych Unii Europejskiej, że sankcje finansowe i procesy karne mające związek z uchylaniem się od opodatkowania, na przykład takie, które zastosowano, gdy zapewnione informacje dotyczące VAT były nieprawdziwe, stanowią wdrożenie art. 2, art. 250 ust. 1 i art. 273 dyrektywy 2006/112 (poprzednio art. 2 i 22 dyrektywy szóstej) i art. 325 TFUE, oraz że obowiązki państw członkowskich w zakresie skutecznego karania nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe Unii Europejskiej rozszerzają się na nadużycia finansowe dotyczące VAT.

1.2. Prawo krajowe

Prawo krajowe ma zastosowanie w przypadku kar administracyjnych oraz procesów i sankcji karnych. 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. DLAf w Rumunii: Departament ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych).

2. Korzyści wynikające z krajowej strategii zwalczania nadużyć finansowych

Głównym celem krajowej strategii zwalczania nadużyć finansowych jest zapewnienie skutecznej i efektywnej ochrony interesów finansowych UE. Strategia ta musi być żywym i elastycznym dokumentem, tak aby można było uwzględnić ewentualne zmiany sytuacji w planie działania lub w samej strategii. Proces ten niesie za sobą wiele korzyści dla państw członkowskich.

Krajowa strategia zwalczania nadużyć finansowych:

- ✓ zapewnia skuteczną i efektywną ochronę interesów finansowych UE;
- ✓ zapewnia współpracę na płaszczyźnie pomiędzy stroną wydatków a stroną dochodów w budżecie;
- ✓ wzmacnia pozycję w negocjacjach dotyczących dodatkowego finansowania z budżetu UE;
- ✓ poprawia skuteczność działań na rzecz zapobiegania nieprawidłowościom i nadużyciom finansowym, ich wykrywania i zwalczania;

- ✓ zapewnia większy zakres odzyskiwania nienależnie wydanych środków finansowych z budżetu Unii Europejskiej;
- ✓ określa lepsze ramy robocze, na podstawie których instytucje zaangażowane w proces wdrażania i kontroli funduszy UE mogą współpracować, oraz dokładniej określa role i obowiązki zaangażowanych instytucji;
- ✓ tworzy lub rozwija nowe metody zapobiegania nadużyciom finansowym, korupcji i wszelkim innym nielegalnym działaniom naruszającym interesy finansowe Unii, a także nowe metody zwalczania tych zjawisk;
- ✓ wspiera nakładanie proporcjonalnych i odstrasżających kar zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami;
- ✓ stanowi ramy zawierające zalecenia lub określające działania na rzecz poprawy zdolności administracyjnej;
- ✓ zaspokaja potrzebę przejrzystości w procesie ochrony interesów finansowych UE;
- ✓ poprawia powszechny dostęp do informacji, ponieważ NAFS jest dokumentem udostępnianym publicznie;
- ✓ stanowi podstawę do rozwoju ram krajowych pod względem prawnym, aktualizacji i odnowienia umów o współpracy oraz trybu funkcjonowania;
- ✓ zapewnia skuteczną koordynację działań prawodawczych, administracyjnych i operacyjnych podejmowanych przez instytucje;
- ✓ wzmacnia współpracę z OLAF-em oraz z odnośnymi instytucjami UE, państwami członkowskimi UE i innymi państwami.

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 zmian tendencji w zakresie nadużyć finansowych, a także do dostępnych zasobów;
- ✓ 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.

3. Kroki, które należy podjąć w celu ustanowienia krajowej strategii zwalczania nadużyć finansowych

Co do zasady strategia powinna obejmować 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. Proces ten musi stać się bardziej skuteczny poprzez ściślejszą współpracę wszystkich zainteresowanych stron i ogólną lepszą koordynację działań;
- ✓ **wykrywanie nadużyć** stanowi kluczowy 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 ściśle powiązane. Skuteczność działań w tym zakresie wymaga wykwalifikowanego personelu, pełnej współpracy instytucji zarządzających i organów kontroli oraz dobrej współpracy pomiędzy organami;
- ✓ **odzyskiwanie środków i sankcje** powinny być skuteczne i rygorystycznie monitorowane przez właściwe organy administracji i organy ścigania.

Kluczowe kroki, które należy podjąć w celu ustanowienia krajowej strategii zwalczania nadużyć finansowych, są następujące:

1. Wstępne kroki

Wstępne kroki obejmują określenie ram prawnych (tj. odniesienie zarówno do krajowych, jak i do unijnych ram prawnych) oraz zakresu strategii zgodnie z głównymi krajowymi priorytetami dotyczącymi zwalczania nadużyć finansowych, korupcji lub wszelkich nielegalnych działań, a także wskazanie odpowiedzialnych służb i instytucji zaangażowanych w proces opracowywania, wdrażania i monitorowania strategii. Co więcej, w strategii należy uwzględnić związki z innymi strategiami/politykami krajowymi.

2. Etap przygotowawczy

Jest to kluczowy etap procesu. Składają się na niego dwa główne działania: ustalenie aktualnej sytuacji (tj. przeprowadzenie bilansu obejmującego ocenę wdrożonych środków zwalczania nadużyć finansowych i ich kontekstu, w tym określenie mocnych i słabych stron systemu) oraz ocena ryzyka nadużyć finansowych. W ich wyniku można zdefiniować potrzeby i obszary wymagające poprawy, które należy przełożyć na cele i środki.

3. Etap opracowania

Na etapie opracowania należy określić cele i związane z nimi wskaźniki skuteczności działania. Cele odzwierciedlają potrzeby państwa członkowskiego oraz przyczyniają się do określenia planu działania i wizji państw członkowskich w walce z nadużyciami finansowymi. Cele należy przełożyć na konkretne środki. Ponadto należy zdefiniować wskaźniki skuteczności działania odpowiadające każdemu ze środków, co pomoże ocenić poczynione postępy. Cele i środki należy zawrzeć w planie działania.

4. Sporządzenie planu działania

Plan działania określa konkretne działania, które należy wykonać w odniesieniu do każdego celu, służby za nie odpowiedzialne, termin / ramy czasowe wykonania i odpowiednie wskaźniki skuteczności działania. Stanowi on narzędzie monitorowania wdrażania strategii.

5. Ocena i aktualizacja strategii

Strategia jest dokumentem podlegającym ciągłym zmianom; dlatego wymaga oceny i powiązanej z nią aktualizacji. 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.

Wspomniana wyżej służba ma charakter czysto orientacyjny: to państwa członkowskie rozwijają dokument, biorąc pod uwagę zakres strategii, główne cele, ramy prawne, strukturę administracyjną itp.

W załączniku zawarto schemat blokowy przedstawiający pokrótce cały proces NAFS. **Załącznik 1 – Schemat blokowy NAFS.** Ponadto szczegółowy schemat struktury samej strategii dostępny jest w **Załączniku 2 – Schemat struktury NAFS.**

II. Ustalanie krajowej strategii zwalczania nadużyć finansowych

1. Wstępne kroki

1.1. Wyznaczanie służb NAFS

Rząd wyznacza specjalne służby (zwane dalej „służbami NAFS”) do opracowania krajowej strategii zwalczania nadużyć finansowych. Służby te powinny posiadać:

- ✓ Szeroki ogląd całego systemu dochodów i wydatków związanych z jednej strony z budżetem UE, a z drugiej ze środkami zwalczania nadużyć finansowych.
- ✓ 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.

Wyznaczanie służb NAFS jest istotne zwłaszcza w państwach członkowskich o zdecentralizowanym systemie administracyjnym.

Służba NAFS powinna ustanowić zespół ekspertów potrafiących zapewnić odpowiednią wiedzę specjalistyczną. Ten multidyscyplinarny zespół powinien dysponować wiedzą i know-how niezbędnymi na wszystkich etapach cyklu zwalczania nadużyć finansowych. Kluczowymi kwestiami, którymi należy się zająć w cyklu zwalczania nadużyć finansowych, powinny być świadomość nadużycia, zapobieganie nadużyciom i ich wykrywanie, sankcje i wreszcie działania komunikacyjne na temat walki z nadużyciami.

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

Jednostka ds. koordynacji zwalczania nadużyć finansowych (AFCOS) może odegrać kluczową rolę w opracowywaniu i monitorowaniu NAFS.

1.1.1. Jednostka AFCOS jako służba NAFS

Istnieje wiele korzyści wynikających z wyznaczenia jednostki AFCOS na krajową służbę odpowiedzialną za opracowanie NAFS. Biorąc pod uwagę główne funkcje AFCOS, mogłaby ona prowadzić skuteczną współpracę i wymianę informacji w zakresie przygotowania, opracowania i przyjęcia NAFS i jej planu działania. Dzięki tej funkcji AFCOS mogłaby szukać wsparcia u organów reprezentujących obie strony budżetu – wydatków i dochodów, wraz z tymi, które są odpowiedzialne za zarządzanie, wdrażanie, certyfikację, audyty, dochodzenia, ściganie i nakładanie sankcji na poziomie krajowym oraz u OLAF-u, Komisji Europejskiej i partnerów międzynarodowych na poziomie Unii i międzynarodowym. W tym zakresie AFCOS mogłaby:

- ✓ organizować i koordynować proces opracowywania NAFS i jej planu działania;

- ✓ przeprowadzać przegląd już istniejącej struktury organizacyjnej, podmiotów, środków i procedur;
- ✓ przeprowadzać ocenę ryzyka nadużyć finansowych i właściwą ocenę bieżącej sytuacji w danym państwie pod względem stosowanych środków zwalczania nadużyć finansowych z uwzględnieniem wszystkich czterech etapów cyklu zwalczania nadużyć finansowych;
- ✓ przeprowadzać ocenę bieżącej sytuacji pod względem nieprawidłowości i nadużyć finansowych;
- ✓ określać zakres i zasięg NAFS oraz ustanawiać orientacyjny harmonogram sporządzania NAFS;
- ✓ zajmować się ogólnym planowaniem i podziałem zadań z zakresu opracowywania NAFS i planu działania;
- ✓ pełnić rolę sekretariatu lub przewodniczącego politycznego organu organizacyjnego, który zapewnia wsparcie polityczne przy przyjmowaniu strategii;
- ✓ mobilizować ekspertów z różnych organów i służb reprezentujących obie strony budżetu – stronę wydatków i stronę dochodów, jak również z organów sądowych, prokuratury i organów ścigania;
- ✓ odpowiadać za aktualizacje strategii i planu działania;
- ✓ rozpowszechniać informacje i materiały wśród uczestników/instytucji;
- ✓ szukać pomocy/wsparcia u partnerów międzynarodowych takich, jak OLAF, Komisja Europejska itp.;
- ✓ angażować organy na poziomie federalnym/regionalnym;
- ✓ zwiększać świadomość z zakresu opracowywania NAFS (przy udziale społeczeństwa obywatelskiego) i jej przyjmowania.

PRZYKŁAD

Rola AFCOS w Bułgarii w NAFS

AFCOS w Bułgarii pełni rolę sekretariatu organu politycznego jakim jest rada jednostki AFCOS; jest ona odpowiedzialna za opracowywanie NAFS i jej planu działania oraz za ich terminowe aktualizowanie, a także przedstawia radzie jednostki AFCOS sprawozdania na temat wdrażania krajowej strategii zwalczania nieprawidłowości i nadużyć finansowych mających wpływ na interesy finansowe Unii Europejskiej w latach 2014–2020.

PRZYKŁAD

Centralna koordynacyjna rola AFCOS na Łotwie

W przypadku Łotwy AFCOS znajduje się w strukturze ministerstwa finansów, pełniąc rolę głównego koordynatora oraz projektując wspólną/jednolitą strategię w oparciu o informacje opracowane przez grupę roboczą, której członkowie reprezentują krajową radę AFCOS. W radzie AFCOS zasiada 10 stałych oraz 6 niestałych członków będących ekspertami z różnych kompetentnych organów krajowych. Ponadto w instytucjonalną sieć jednostki AFCOS zaangażowane jest biuro Transparency International, które jako partner zewnętrzny przedstawia zalecenia dotyczące NAFS, jak również może uczestniczyć w posiedzeniach rady jednostki AFCOS. W związku z tym niezbędna jest obecność wspólnego organu koordynującego i wdrażającego, który opracowuje i wdraża strategię.

1.2. Organy zaangażowane w proces NAFS

1.2.1. Współpraca krajowa

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

Wskazane jest zaangażowanie organizacji, do których obowiązków, bezpośrednio lub pośrednio związanych z projektami finansowanymi ze środków UE, należy kontrola, nadzorowanie lub zarządzanie:

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

Ponadto możliwe jest nawiązanie współpracy z różnymi organizacjami pozarządowymi oraz zaangażowanie ich jako partnerów zewnętrznych, którzy pełnią rolę obserwatora zapobiegającego ryzyku nadużyć finansowych i korupcji. Organizacje te zapewniają również wsparcie w zakresie zwiększania świadomości publicznej.

Zespół odpowiedzialny za procedurę winien sporządzić program prac dla potrzeb opracowania strategii w określonym terminie. Powinien mieć na celu pozyskanie pełnego wsparcia politycznego, a także zaangażowanie zainteresowanych stron.

1.2.2. Współpraca międzynarodowa

Stworzenie skutecznego systemu opracowywania i, w konsekwencji, przyjmowania NAFS wymaga nie tylko dobrej koordynacji pomiędzy wszystkimi strukturami zaangażowanymi w proces wdrażania i kontroli funduszy UE, zarówno na szczeblu krajowym, jak i europejskim, ale również silnych zdolności administracyjnych wraz z odpowiednim doświadczeniem, w tym doświadczeniem międzynarodowym. W celu zwiększenia kompetencji wszystkich zaangażowanych osób i instytucji, a także stworzenia sieci, w której omawia się bieżące pytania i kwestie dotyczące procesu opracowywania NAFS, kilka państw członkowskich z sukcesem organizuje dwustronne spotkania, aby wymieniać się doświadczeniami celem zdobycia odpowiedniego know-how.

PRZYKŁAD

Międzynarodowe dwustronne doświadczenia Bułgarii

Podczas wdrażania projektu przeprowadzanego przez AFCOS w Bułgarii w ramach programu pomocy technicznej współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) zorganizowano kilka międzynarodowych badań nad zwalczaniem nadużyć finansowych pomiędzy służbami AFCOS z państw członkowskich. Na przykład jednostka AFCOS z Bułgarii spotkała się – na zasadzie dwustronności – z DLAF z Rumunii, jednostką AFCOS z Portugalii, AFCOS ze Słowacji i AFCOS z Grecji. Dwa ostatnie badania przeprowadzono wraz z państwami członkowskimi, które zdążyły już opracować krajową strategię zwalczania nadużyć finansowych i oficjalnie przekazać ją Komisji. Okazało się, że tego typu dwustronna międzynarodowa współpraca jest istotna pod względem porównawczym w związku z opracowywaniem NAFS oraz tworzeniem i aktualizacją planu działania.

PRZYKŁAD

Międzynarodowe trójstronne doświadczenia Łotwy

Łotwa ma pozytywne doświadczenia, jeżeli chodzi o pomoc międzynarodową ze strony innych państw członkowskich (jednostek AFCOS w Bułgarii i na Malcie) w formie trójstronnych partnerskich wizyt kontrolnych i warsztatów eksperckich z zakresu TAIEK, których celem było opracowanie strategii Łotwy w zakresie zwalczania nadużyć finansowych. W rezultacie tej międzynarodowej współpracy przeprowadzono analizę faktycznej aktualnej sytuacji z zakresu zwalczania nadużyć finansowych i przedstawiono zalecenia. Eksperti dzielili się swoimi najlepszymi praktykami oraz przyczynili się do wzmocnienia zdolności jednostki AFCOS na Łotwie, a także do podkreślenia znaczenia i potrzeby utworzenia strategii zwalczania nadużyć finansowych na najwyższym szczeblu politycznym.

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 ustaleniu okresu objętego NAFS niezależnie od okresu objętego programami operacyjnymi / wieloletnimi ramami finansowymi, oddając specyfikę strony wydatków i strony dochodów w budżecie. W każdym z przypadków strategia mająca na celu określenie długoterminowej wizji w danym obszarze powinna objąć co najmniej od 4 do 5 lat. Każde państwo ma jednak swoje własne ramy i planowanie gospodarki narodowej: w związku z tym powinno się dostosowywać okres, jaki obejmuje strategia.

1.4. Wsparcie polityczne na rzecz NAFS

Biorąc pod uwagę szeroki zakres i liczbę zaangażowanych organów, służby NAFS mogą potrzebować pełnego wsparcia politycznego ze strony rządu.

Wsparcie polityczne w przypadku tego rodzaju dokumentu jest niezwykle ważne, aby zapewnić jego skuteczne wdrożenie. Nie tylko musi on zyskać legitymację, ale również nabrać wiążącego charakteru w stosunku do zaangażowanych organów, bez czego osiągnięcie wyznaczonych celów byłoby trudne. Najlepszym sposobem na zapewnienie wsparcia politycznego jest opublikowanie NAFS jako dekretu rządowego, gwarantując tym samym niezbędną legitymację i wiążący charakter strategii. Jako alternatywę zaleca się utworzenie komitetu politycznego, który będzie nadawał strategii główne kierunki, zabezpieczał wsparcie rządu i zatwierdzał główne zmiany. Podobne komitety utworzono pomyślnie na przykład na Słowacji lub w Bułgarii.

Krajowa strategia zwalczania nadużyć finansowych powinna być wiążąca dla wszystkich zaangażowanych podmiotów, dlatego państwom członkowskim zaleca się utworzenie organu politycznego odpowiedzialnego przede wszystkim za zapewnienie wsparcia politycznego jednostkom AFCOS i wszystkim organom zaangażowanym w proces organizacji, koordynacji, opracowywania, przyjmowania i kontrolowania NAFS.

Aby NAFS była wiążąca, samą strategię należy przyjąć za pomocą aktu prawnego, takiego jak akt parlamentu, rządu itp.

Organ polityczny powinien:

- ✓ reprezentować i mobilizować wszystkie instytucje zaangażowane w ochronę interesów finansowych Unii Europejskiej. (Pod tym względem organ polityczny powinien pełnić funkcje organizacyjne);
- ✓ zapewniać wsparcie polityczne w zakresie opracowywania NAFS;
- ✓ skutecznie współpracować ze służbą krajową wyznaczoną do opracowania NAFS;
- ✓ reprezentować instytucje zaangażowane w proces wdrażania i kontrolowania funduszy UE, być może nawet społeczeństwa obywatelskiego.

PRZYKŁAD

Komitet sterujący na Słowacji

Podobny model interakcji jest wdrażany na Słowacji w odniesieniu do politycznego organu organizacyjnego w postaci komitetu sterującego na rzecz ochrony interesów finansowych UE w Republice Słowackiej (Komitet Sterujący). Uprawnienia i obowiązki komitetu sterującego określono w jego statucie, który zatwierdzono uchwałą rządu nr 748 z dnia 5 września 2007 r., a przewodniczącym komitetu jest dyrektor generalny sekcji kontroli i walki z korupcją (AFCOS na Słowacji). Komitet sterujący nadzoruje wypełnianie zadań i realizację środków wynikających z wdrażania strategii krajowej; współpracuje z działem centralnego punktu kontaktowego OLAF-u w celu zapewniania koordynacji i współpracy pomiędzy partnerami sieci AFCOS w celu ochrony interesów finansowych UE w Republice Słowackiej; ustanawia grupy robocze, które zajmują się konkretnymi zadaniami wynikającymi z zaangażowania Republiki Słowackiej w ochronę interesów finansowych UE, nadzoruje ich działalność itp.

PRZYKŁAD

Rada AFCOS w Bułgarii

Rada ds. koordynacji zwalczania nadużyć finansowych mających wpływ na interesy finansowe Unii Europejskiej (rada AFCOS) jest organem politycznym utworzonym na mocy uchwały rady ministrów nr 18 z dnia 4 lutego 2003 r. Rada AFCOS zapewnia wysoki polityczny poziom spójności i komplementarności środków, które organy krajowe podejmują w celu zwalczania nieprawidłowości i nadużyć finansowych w zakresie funduszy UE. Przewodniczącym rady jest wicepremier i minister spraw wewnętrznych, który wdraża politykę państwa z zakresu ochrony interesów finansowych UE. Członkowie rady to ministrowie, wiceministrowie, dyrektorzy wykonawczy, kierownicy organów kontrolnych i administracyjnych odpowiedzialni za zarządzanie funduszami i programami UE, dyrektorzy organów podatkowych, jednostek certyfikujących i audytowych, czyli wszystkie osoby, które odgrywają rolę w zwalczaniu naruszeń mających wpływ na stronę wydatków i dochodów w budżecie. W radzie AFCOS swoją reprezentację mają również organy sądowe, prokuratura i organy ścigania.

Rada AFCOS proponuje radzie ministrów nowe projekty ustaw, strategii (w tym NAFS) i planów działania z zakresu zwalczania nadużyć finansowych w ramach funduszy UE; opracowuje roczne sprawozdanie z działalności dla rady ministrów i omawia kwestie związane z interesami finansowymi UE, podejmuje decyzje i działania na rzecz optymalizacji procesu zwalczania nadużyć finansowych w ramach funduszy UE.

AFCOS Bułgaria pełni rolę sekretariatu rady AFCOS, co zapewnia dobrą współpracę między nimi i ułatwia opracowywanie i przyjmowanie NAFS i jej planu działania.

PRZYKŁAD

Krajowy komitet zwalczania nadużyć finansowych (CNLF) we Francji

Krajowy komitet zwalczania nadużyć finansowych (Comité National de Lutte contre la Fraude, CNLF) założono na mocy uchwały z dnia 18 kwietnia 2008 r. w celu koordynacji zwalczania nadużyć finansowych i utworzenia krajowej jednostki zwalczania nadużyć finansowych. Komitet ten kieruje polityką rządu z zakresu zwalczania nadużyć finansowych mających wpływ na finanse publiczne, m.in. na obowiązkowe podatki i inne dochody organów publicznych lub świadczenia społeczne. Każdego roku komitet krajowy zatwierdza plan krajowy, który ma zostać wdrożony przez komitety.

Do komitetu należy premier, który mu przewodniczy, i ministrowie odpowiedzialni za budżet, rynek pracy, ubezpieczenia społeczne, ochronę zdrowia, wymiar sprawiedliwości, obronę, sprawy wewnętrzne, rolnictwo i imigrację.

Na przykład krajowy plan zwalczania nadużyć finansowych na rok 2015 został przyjęty przez premiera na posiedzeniu krajowego komitetu zwalczania nadużyć finansowych (CNLF) dnia 23 czerwca 2016 r. W planie tym przedstawiono wytyczne dotyczące polityki z zakresu zwalczania nadużyć finansowych w ramach finansów publicznych, do których rząd miał zamiar się stosować w 2015 r. i na początku 2016 r., na poziomie międzynarodowym, krajowym i lokalnym.

Na rok 2016 CNLF po raz pierwszy zatwierdził strategiczny plan na lata 2016–2018 dnia 14 września 2016 r. Plan ten będzie obejmował środki dotyczące krajowych finansów publicznych i finansów publicznych UE. Jego struktura będzie oparta na głównych osiach strategicznych i będzie on zawierał sekcję z tablicą wyników (cele, środki, etapy i rezultaty), która będzie pełniła funkcję dokładnych sprawozdań z postępów we wdrażaniu podczas kolejnych posiedzeń CNLF. Francuska AFCOS (DNLF) jest odpowiedzialna za projekt planu i za ocenę jego wdrażania we współpracy z wszystkimi partnerami.

Plan zorientowany jest wokół następujących 5 obszarów strategicznych:

- *dostosowanie procesu kontrolowania do mobilności międzynarodowej;*
- *optymalizacja zarządzania i ochrona danych cyfrowych;*
- *lepsze zwalczanie oszustw dotyczących tożsamości i przestępstw przeciwko wiarygodności dokumentów;*
- *opracowywanie map ryzyka;*
- *poprawa technik w zakresie dochodzeń, skuteczności kar oraz odzyskiwania środków.*

PRZYKŁAD

Wsparcie polityczne na rzecz NAFS w Rumunii

Departament ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (DLAF, rumuńska AFCOS) jest krajowym koordynatorem zwalczania nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe UE w Rumunii, jak określono w ramach prawnych. Zgodnie z prawem jest on również odpowiedzialny za opracowywanie NAFS i koordynowanie jej wdrażania.

NAFS zapewniono wsparcie polityczne, ponieważ DLAF jest koordynowany przez premiera. DLAF wysłał notę do kancelarii premiera, w którym poinformował ją o możliwości i konieczności opracowania NAFS oraz poprosił o wsparcie ze strony rządu poprzez włączenie w ten proces wszystkich krajowych organów odpowiedzialnych za zarządzanie funduszami UE. DLAF otrzymał to wsparcie. W rezultacie strategia zostanie zatwierdzona decyzją rządu.

Jeżeli w momencie opracowywania NAFS nie zapewniono jeszcze wsparcia politycznego, sugeruje się, aby podejmować niespieszne starania na rzecz jego wdrożenia poprzez rozmowy oraz wyjaśnić konieczność ustanowienia strategii. Co więcej zaleca się, aby poszukiwać wiedzy fachowej na płaszczyźnie międzynarodowej, na przykład w formie wsparcia ze strony OLAF-u lub innych państw członkowskich, które już posiadają NAFS, oraz aby wykorzystać te międzynarodowe zalecenia w rozmowach w celu wzmocnienia pozycji.

PRZYKŁAD

Uzyskanie wsparcia politycznego na Łotwie

Na Łotwie trwają obecnie prace AFCOS nad strategią zwalczania nadużyć finansowych. Dzięki udanej współpracy międzynarodowej z innymi państwami członkowskimi wykorzystano zalecenia ekspertów międzynarodowych jako podstawę do uzyskania poparcia politycznego. Przewiduje się, że w rezultacie ustanowiona przez AFCOS strategia zwalczania nadużyć finansowych zostanie przyjęta przez Radę Ministrów i że będzie ona wiążąca prawnie dla wszystkich instytucji uczestniczących w sieci AFCOS.

Nawet po formalnym zatwierdzeniu strategii ważne jest jednak, aby podtrzymywać stały dialog z głównymi organami rządowymi i ze społeczeństwem.

1.5. Komunikacja i uświadamianie społeczeństwa

Służby ds. NAFS powinny również dbać o poszerzanie świadomości społeczeństwa na temat samej strategii. Jednym z kluczowych narzędzi zapobiegania nieprawidłowościom, nadużyciom finansowym i korupcji jest bowiem skierowana do społeczeństwa strategia komunikacji / public relations. W strategii komunikacji NAFS należy zasugerować konkretne środki w celu informowania opinii publicznej o celach strategii i wyjaśnienia szeroko

rozumianemu sektorowi publicznemu jego obowiązków w zakresie ochrony interesów finansowych. W ten sposób krajowe zobowiązanie na rzecz ochrony zarówno budżetu krajowego, jak i budżetu UE, zostanie zakomunikowane obecnym i przyszłym beneficjentom.

PRZYKŁAD

Kampania zwiększająca świadomość w zakresie zwalczania nadużyć finansowych w szkołach na Malcie

We współpracy z Ministerstwem Edukacji i Zatrudnienia uruchomiono kampanię na rzecz zwiększania świadomości w zakresie zwalczania nadużyć finansowych, skierowaną do uczniów w wieku 14–16 lat. Dyrekcja ds. Jakości i Standardów w Edukacji (DQSE) przekazała informacje na temat tej inicjatywy nauczycielom nauk o biznesie i rachunkowości z sektorów szkół państwowych, kościelnych i niezależnych. Uczniów zachęcano do wzięcia udziału w internetowym quizie na temat zwalczania nadużyć finansowych, który był konkursem z nagrodami. Quiz ten był częścią kampanii na rzecz zwiększania świadomości w zakresie zwalczania nadużyć finansowych i korupcji, która stanowiła okazję do tego, aby omówić z uczniami tę coraz delikatniejszą kwestię etyczną.

W przypadku zdecentralizowanego systemu administracji najlepszą praktyką byłoby ustanowienie strategii wzajemnej i zintegrowanej komunikacji między wszystkimi służbami zaangażowanymi we wdrażanie NAFS. Można również rozważyć zaangażowanie różnych organizacji postronnych, ponieważ w niektórych państwach może to doprowadzić do uzyskania większego wsparcia publicznego.

PRZYKŁAD

Opracowanie strategicznej komunikacji na Łotwie

Łotewska AFCOS posiada zdecentralizowany system administracyjny. Strategia zwalczania nadużyć finansowych będzie prawnie wiążąca dla wszystkich służb, które są objęte ramami instytucjonalnymi AFCOS. W związku z tym równoległe z pracami nad strategią na szczeblu krajowym rozwijana jest sieć informatorów AFCOS.

Zasada działania przewidywanej sieci jest podobna do tej, która obowiązuje w przypadku OLAF-u (OAFCN). Informatorzy ze wszystkich instytucji muszą uzgodnić strategię i działania, które będą wdrażane w danym okresie, a także rzeczywisty plan, na podstawie którego będzie funkcjonowała komunikacja ze społeczeństwem na temat kwestii zapobiegania nadużyciom finansowym i korupcji. Główna rola w zakresie koordynacji przypada łotewskiej AFCOS.

2. Etap przygotowawczy

Etap przygotowawczy ma kluczowe znaczenie dla stworzenia krajowej strategii zwalczania nadużyć finansowych i powinien być przeprowadzany starannie. Na tę ważną część procesu należy poświęcić wystarczający czas i zasoby. Celem tego etapu jest uzyskanie

pełnego oglądu, w jaki sposób wszystkie zainteresowane strony mające do czynienia ze stroną wydatków i stroną dochodów w budżecie radzą sobie z nadużyciami finansowymi i nieprawidłowościami. Będzie on stanowić podstawę decyzji, jakie będą podejmowane przy ustalaniu celów, wskaźników i planu działania.

Etap przygotowawczy obejmuje następujące dwa elementy:

- ustalenie aktualnej sytuacji w celu określenia mocnych i słabych stron wdrożonych krajowych systemów i środków zwalczania nadużyć finansowych;
- 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. Jeżeli w ramach tych działań wykryte zostaną niedociągnięcia, należy uwzględnić ich zniwelowanie w celach ustalanych na etapie opracowania, które następnie pojawią się w planie działania.

2.1. Aktualna sytuacja w zakresie zwalczania nadużyć finansowych

Diagnoza sytuacji wymaga dokonania przeglądu następujących obszarów pod kątem ich mocnych i słabych stron w zakresie ich wkładu w każdy z czterech etapów cyklu zwalczania nadużyć finansowych (zapobieganie, wykrywanie, dochodzenie i ściganie oraz odzyskiwanie środków i sankcje) oraz w zakresie ich wpływu na każdy z tych etapów:

- 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, odpowiednie narzędzia: narzędzia informatyczne, wytyczne, szkolenia, komunikacja itd.);
- współpraca na szczeblu krajowym pomiędzy właściwymi organami (wymiana doświadczeń i współpraca w poszczególnych przypadkach); oraz
- współpraca na szczeblu UE (z Komisją i z innymi państwami członkowskimi).

Na tym etapie ważne jest również, aby ustalić przyczyny istnienia stwierdzonych mocnych i słabych stron, co w dalszej kolejności pomoże w znalezieniu rozwiązań. Przyczyn tych należy poszukiwać w środowisku prawnym, instytucjonalnym, gospodarczym, społecznym i politycznym.

Aby ułatwić ocenę aktualnej sytuacji, grupa robocza ds. zapobiegania nadużyciom finansowym COCOLAF opracowała w 2015 r. praktyczny dokument. Dokument ten nosi nazwę „Praktyczne działania na rzecz opracowania krajowej strategii zwalczania nadużyć finansowych”⁸ i zawiera praktyczne narzędzie (w formie pliku xls), które można wykorzystać w celu dokonania oceny. Ten dokument roboczy zapewnia państwom członkowskim obszerny, lecz niewyczerpujący wykaz elementów, jakie należy uwzględnić w odniesieniu do

⁸ Nr ref. Ares(2015)5642419 – 07/12/2015.

poszczególnych etapów cyklu zwalczania nadużyć finansowych. Co więcej, dokument ten może również stanowić przykład organizacji celów i powiązania ich bezpośrednio z wynikiem etapu oceny.

PRZYKŁAD

Określenie głównych przyczyn 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.*

(Wyciąg z krajowej strategii zwalczania nadużyć finansowych obowiązującej na Malcie)

Informacje niezbędne do dokonania oceny można uzyskać przez:

- ✓ gromadzenie i analizowanie dokumentów, sprawozdań i danych (np. prawodawstwa, dokumentów roboczych, procedur, metod i wytycznych);
- ✓ wykorzystywanie internetowych kwestionariuszy i ankiet, nawiązanie bezpośredniego kontaktu z zainteresowanymi stronami, przeprowadzenie wywiadów (osobiście, telefonicznie, za pomocą programu Skype lub podobnych narzędzi itd.), prowadzenie dyskusji z ekspertami i grupami roboczymi itd.

Wykorzystywanie informacji z różnych źródeł pomoże uzasadnić poczynione ustalenia.

2.1.1. Zapobieganie nadużyciom

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

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

Przegląd środków i technik zapobiegawczych powinien obejmować:

- ✓ ocenę skuteczności już stosowanych środków i technik zapobiegawczych;

- ✓ wnioski dotyczące poprawienia, dostosowania lub uchylecia istniejących środków lub utworzenia nowych środków;
- ✓ lepszą ocenę stopnia uświadomienia społeczeństwa i zasad etycznych wśród pracowników państw członkowskich w zakresie nadużyć finansowych mających wpływ na fundusze UE.

Środki zapobiegawcze opierają się na silnych zdolnościach administracyjnych, takich jak:

- ✓ prawodawstwo odporne na nadużycia finansowe (w szczególności eliminacja luk prawnych)⁹;
- ✓ polityka przejrzystości wspierana przez szeroko zakrojone działania komunikacyjne – poszerzanie świadomości społecznej;
- ✓ silny system kontroli wewnętrznej;
- ✓ rozwój kultury etycznej pracowników zaangażowanych w ochronę interesów finansowych UE: (czy istnieje jasny, widoczny dla obserwatora przekaz, że pracownicy dążą do osiągnięcia wysokich standardów etycznych; czy istnieje solidny 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;
- ✓ ścisła współpraca między organami, zarówno na szczeblu krajowym, jak i na szczeblu UE.

⁹ 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.*

PRZYKŁAD

Współpraca między organami w Chorwacji

Zgodnie z Kodeksem postępowania administracyjnego* (APA) wszystkie instytucje wymieniają się informacjami i wspierają się wzajemnie w wykonywaniu zadań; ponadto co najmniej dwie instytucje mogą zawrzeć umowę dotyczącą współpracy administracyjnej, aby ustalić szczegóły wymiany informacji, tj. terminy dostarczania informacji, rodzaj informacji, które mogą być przedmiotem wymiany, ewentualne sankcje w przypadku, gdy instytucja odmawia dostarczenia informacji, oraz środki, za pomocą których informacje mają być dostarczone, np. w formie wydruku lub za pośrednictwem poczty elektronicznej.

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

2.1.1.1. Uodparnianie prawodawstwa na nadużycia finansowe

Chociaż trudno jest znaleźć prawodawstwo, które jest całkowicie odporne na nadużycia finansowe, państwa członkowskie dokładają starań, aby stale ulepszać swoje przepisy zwalczające nadużycia finansowe, tak aby ograniczyć możliwości dokonania nadużycia finansowego. W związku z tym pierwszym krokiem powinno być uodpornienie na nadużycia finansowe zarówno istniejących, jak i oczekujących na przyjęcie przepisów. Wymaga to znalezienia istotnych informacji na temat praktycznego stosowania przepisów. Istnieje wiele źródeł informacji na ten temat:

- http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_pl.htm
- http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/law_making_en.htm
- rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 września 2011 r. w sprawie lepszego stanowienia prawa, pomocniczości, proporcjonalności i inteligentnych regulacji (2011/2029(INI));
- *Criminal Preventive Risk Assessment in the Law Making Procedure: Final Report on the research project 1999/FAL/140 funded by the EU 'FALCONE' Programme and the Max Planck Institute, 2001 r.*

Uodparnianie prawodawstwa na nadużycia finansowe może być przeprowadzane przez np. wyznaczony organ lub przedstawicieli środowiska akademickiego bądź w formie projektu, którego realizację zlecono na zewnątrz, oraz – w stosownych przypadkach – koordynowany przez krajowy AFCOS.

Celem uodparniania na nadużycia finansowe jest:

- ✓ uwidocznienie niepożądanych skutków istniejących lub oczekujących na przyjęcie przepisów prawa, ze szczególnym uwzględnieniem luk prawnych umożliwiających dopuszczenie się nadużyć finansowych;
- ✓ określenie ryzyka wynikającego z przepisów oraz brzmienia odnośnych przepisów, które nie zostały uodpornione na nadużycia finansowe;

- ✓ opracowanie wniosków o zmiany w odnośnych przepisach w celu wyeliminowania istniejącego ryzyka lub wykluczenia powstania potencjalnego ryzyka, aby zapobiegać powstawaniu nowego ryzyka i aby wyeliminować możliwości dopuszczenia się nadużycia finansowego.

PRZYKŁAD

Uodparnianie prawodawstwa na nadużycia finansowe na Słowacji

Uodparnianie prawodawstwa na nadużycia finansowe zostało uwzględnione w planie działania dołączonym do krajowej strategii na rzecz ochrony interesów finansowych UE na Słowacji. Centralny punkt kontaktowy OLAF-u (zwany dalej „CPK”) jest organem, któremu powierzono rolę koordynacji w ramach realizacji zadań związanych z tym środkiem. Uodparnianie prawodawstwa na nadużycia finansowe jest jednym z zadań określonych w planie działania dołączonym do krajowej strategii na rzecz ochrony interesów finansowych UE w Republice Słowackiej.

Po zbadaniu stosownej dokumentacji UE dotyczącej zwalczania nadużyć finansowych oraz innych istotnych materiałów analitycznych CPK zaproponował 19 obszarów, które uznaje się za obszary generujące potencjalne ryzyko nadużyć finansowych. Do dalszej analizy wybrano 6 obszarów dotyczących: konfliktu interesów; podwójnego finansowania; skuteczności i wydajności odzyskiwania środków; skuteczności kar i sankcji; wydajności zarządzania, kontroli i wyboru projektów finansowanych z budżetu UE.

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

Eksperti wybrali obszar/obszary powiązane z ich odpowiednimi dziedzinami, tak aby mogli w pełni wykorzystać swoją wiedzę fachową w procesie uodparniania na nadużycia finansowe przepisów odnoszących się do ich dziedzin. Uodparnianiu na nadużycia finansowe można poddać jednak nie tylko obowiązujące lub zaproponowane/oczekujące na przyjęcie przepisy, ale także inne istotne wiążące dokumenty.

Eksperti uzgadniają ogólną procedurę podzieloną na etapy. Każdy etap powinien obejmować informacje dotyczące celu, osoby odpowiedzialnej / osób odpowiedzialnych, terminów oraz opisu działania.

Przykładowo, pierwszy etap może obejmować opis prawdziwych sytuacji, które wydają się obarczone ryzykiem w ramach wybranych obszarów prawnych pod względem ochrony interesów finansowych UE. Eksperti/organy, którzy odpowiadają za uodpornienie na nadużycia finansowe wybranych przepisów/dokumentów, są wybierani na podstawie wzajemnego porozumienia ekspertów. Aby uzyskać istotne informacje, należy wybrać takie źródła, aby w ich skład wchodziły np. istniejące/zaproponowane przepisy, postanowienia sądowe, analizy prawne, opinie ze sprawozdań audytowych, wyniki analiz ryzyka nadużyć finansowych przeprowadzanych przez różne sektory, media masowe, konferencje, organizacje pozarządowe itd.

Drugi etap może obejmować wybór przepisów, które mają zostać uodpornione na nadużycia finansowe. Eksperti powinni zaproponować wykaz właściwych przepisów / odnośnych dokumentów.

Trzeci etap obejmuje identyfikację słabych punktów i luk prawnych w wybranych przepisach objętych procesem uodporniania na nadużycia finansowe. Wstępne informacje powinny zawierać nazwę dokumentu; brzmienie badanego przepisu / badanych przepisów; opis sposobu, w jaki przepisy lub dany przepis odpowiadają konkretnej sytuacji; określenie identyfikacji oraz oceny słabych punktów i luk; określenie przeszkody prawnej / przeszkód prawnych oraz zaproponowanej metody jej/ich eliminacji.

W czwartym etapie należy opracować wnioski i zalecenia. Eksperti podsumują ustalenia i wyniki oraz sporządzą sprawozdania dotyczące obszarów, za które odpowiedzialni są poszczególni eksperci. W następnej kolejności należy podsumować te sprawozdania, oceny i analizy w formie jednego kompleksowego sprawozdania. Sprawozdanie końcowe może zawierać zalecenia dotyczące brzmienia odnośnych przepisów.

Sprawozdanie podsumowujące należy przedstawić wszystkim członkom grupy roboczej w celu umożliwienia im przedstawienia uwag. Istotne i wartościowe uwagi i sugestie powinny zostać zawarte w sprawozdaniu podsumowującym. Zaktualizowane sprawozdanie podsumowujące należy następnie złożyć do organu kierującego siecią AFCOS celem jego zatwierdzenia, a następnie do rządu.

Przyjęcie przez rząd środka dotyczącego konieczności uodpornienia krajowych przepisów na nadużycia finansowe jest korzystne w celu zdobycia poparcia politycznego i promowania kwestii uodporniania prawodawstwa. Do przepisów ustawodawczych należy włączyć postanowienie dotyczące uodporniania na nadużycia finansowe. Jeżeli chodzi o stanowienie prawa, należy zaproponować proces, którego celem będzie regularne uodpornianie oczekujących na przyjęcie lub opracowywanych przepisów na nadużycia finansowe. Co więcej, istotną zaletą jest zaangażowanie ekspertów z organizacji pozarządowych i wykorzystanie wiedzy fachowej przedstawicieli środowiska akademickiego w ramach procesu uodporniania przepisów na nadużycia finansowe.

2.1.2. Wykrywanie nadużyć finansowych

Państwa członkowskie powinny w zdecydowany sposób podchodzić do wykrywania nieprawidłowości i uruchamiania właściwych procedur korygowania i sankcjonowania. W tym względzie ważne jest, aby wszelkie środki i zasoby odpowiedzialnych organów krajowych były w pełni wykorzystywane do celów wykrywania nieprawidłowości. Przegląd stosowanych środków i technik wykrywania nieprawidłowości umożliwi:

- ✓ sporządzenie wykazu istniejących systemów kontroli wewnętrznej i zewnętrznej;
- ✓ sprawdzenie, czy istnieje procedura informowania o nieprawidłowościach i czy jest ona skuteczna;
- ✓ sprawdzenie, czy przepływ informacji po wykryciu przypadków, co do których istnieje podejrzenie popełnienia nadużycia finansowego, jest ukierunkowany w sposób właściwy i skuteczny;

- ✓ wyjaśnienie systemu zgłaszania nieprawidłowości i nadużyć finansowych na szczeblu krajowym i na szczeblu UE oraz sprawdzenie, czy pracownicy tego systemu są świadomi tych procedur;
- ✓ określenie, kto jest odpowiedzialny za kontrolowanie jakości sprawozdań (AFCOS lub inny podmiot).

Środki wykrywania opierają się na silnych zdolnościach administracyjnych, takich jak:

- ✓ solidne i jasne procedury rozpatrywania przypadków domniemanych nadużyć finansowych oraz zapewniania szybkiego i właściwego przepływu informacji do właściwych organów;
- ✓ jasna i bezpieczna polityka informowania o nieprawidłowościach;
- ✓ zapewnienie pracownikom narzędzi wykrywania;
- ✓ szkolenia;
- ✓ solidny i skuteczny mechanizm sprawozdawczości (np. system zarządzania nieprawidłowościami).

2.1.3. Prowadzenie dochodzeń i ściganie nieprawidłowości

Przegląd dotyczący środków i technik prowadzenia dochodzeń i ścigania powinien być skoncentrowany na nadużyciach finansowych, korupcji i wszelkiej innej nielegalnej działalności naruszającej interesy finansowe UE. Umożliwi on:

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

Środki w zakresie dochodzeń i ścigania powinny opierać się na silnych zdolnościach administracyjnych, takich jak:

- ✓ jasne i skuteczne zasady dotyczące przepływu/wymiany informacji pomiędzy odpowiednimi organami administracyjnymi i sądowymi;
- ✓ ścisła i skuteczna współpraca między właściwymi organami administracyjnymi i sądowymi;
- ✓ specjalizacja śledczych i prokuratorów w zakresie strony wydatków i dochodów budżetu UE;
- ✓ stałe szkolenia w tej dziedzinie.

2.1.4. Odzyskiwanie środków i sankcje

Zgodnie z art. 325 ust. 2 TFUE państwa członkowskie mają obowiązek sankcjonowania nadużyć finansowych, korupcji i wszelkich innych nielegalnych działań naruszających interesy finansowe UE za pomocą równie restrykcyjnych środków, jakie zastosowałyby w celu ochrony własnych interesów krajowych. Kluczowym czynnikiem odstrasającym potencjalnych oszustów jest wdrożenie sankcji i ich widoczność.

Przegląd środków i technik odnoszących się do odszkodowania umożliwi:

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

Środki w zakresie odszkodowania powinny opierać się na silnych zdolnościach administracyjnych, takich jak:

- ✓ system skutecznych, odstrasżających i proporcjonalnych kar administracyjnych lub sądowych, które powinny wykraczać poza korekty finansowe stosowane w przypadku zwykłych nieprawidłowości;
- ✓ wyraźnie wyznaczone organy odpowiedzialne za działania następcze po wdrożeniu sankcji oraz określone obowiązki zapewniające skuteczne wdrożenie tych sankcji;
- ✓ efektywne i skuteczne służby odzyskiwania środków;
- ✓ monitorowanie statystyczne;
- ✓ szkolenia, seminaria, praktyczne narzędzia i podręczniki.

2.2. Ocena ryzyka nadużyć finansowych

Podczas opracowywania metodyki oceny ryzyka nadużyć finansowych, której celem jest ustanowienie strategii zwalczania nadużyć finansowych, należy pamiętać o celu zarządzania ryzykiem nadużyć finansowych. Celem oceny ryzyka nadużyć finansowych jest ułatwienie opracowania i wdrożenia aktywnych i proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych, które są racjonalne pod względem kosztów.

Oznacza to między innymi, że należy uwzględnić krajową specyfikę 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.

Proces dokonania oceny ryzyka nadużyć finansowych może się różnić w poszczególnych państwach członkowskich w zależności od następujących czynników:

- wielkość kraju;
- stopień decentralizacji;
- rodzaj organizacji uprawnionych do zarządzania funduszami UE;
- struktura administracji lub wymiaru sprawiedliwości;
- ramy regulacyjne w danym kraju.

Instytucje zarządzające muszą przeprowadzić ocenę ryzyka nadużyć finansowych z uwzględnieniem nowych wieloletnich ram finansowych oraz przepisów rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 mających 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 dla okresu programowania 2014-2020 opracowanych przez Komisję¹⁰ lub posłużyć się inną metodologią.

PRZYKŁAD

Narzędzie oceny ryzyka nadużyć finansowych stosowane w Grecji

W 2014 r. instytucja zarządzająca Programem Operacyjnym Konkurencyjność i Biznes w latach 2007–2013 uruchomiła unijne narzędzie oceny ryzyka nadużyć finansowych (EGESIF 14-0021-00 z dnia 16 czerwca 2014 r.). Instytucja zarządzająca wykorzystała narzędzie w pierwszej kolejności do oceny poprzedniego systemu administracji i kontroli (ΣΔΕ), a następnie do wyznaczenia eksperta zgodnie z wymogami ram regulacyjnych na lata 2014–2020.

Na podstawie wymienionej powyżej procedury każda instytucja zarządzająca wyznaczyła eksperta ds. nadużyć finansowych oraz powołała zespół ds. oceny ryzyka nadużyć finansowych. Eksperti ze wszystkich instytucji zarządzających (ΔΑ) uczestniczą w wewnętrznej sieci współpracy na rzecz wdrożenia strategii zwalczania nadużyć finansowych w odniesieniu do działań strukturalnych, która to sieć jest koordynowana przez Specjalne Biuro Wsparcia Instytucjonalnego (ΕΥΘΥ).

Dzięki współpracy z wyznaczonymi ekspertami wewnętrzna sieć współpracy przystąpiła do zastosowania i zoptymalizowania narzędzia UE poprzez wzbogacenie go o wszystkie istniejące środki kontroli, które Grecja wprowadziła do ręcznych procedur systemu kontroli (ΣΔΕ) na lata 2014–2020. Przykład ten pokazuje, w jaki sposób unijne narzędzie oceny ryzyka nadużyć finansowych może przyczynić się nie tylko do spełnienia wymogów wspomnianych powyżej przepisów, lecz także do zapobiegania nadużyciom finansowym i ich zwalczania w obszarze działań strukturalnych.

Niezależnie od zastosowanej metody, ocenę ryzyka nadużyć finansowych należy przeprowadzić z należytą starannością, tak aby objęła wszystkie obszary działalności gospodarczej, fundusze sektorowe i instrumenty finansowe (udzielanie zamówień publicznych, przyznawanie dotacji, pomoc techniczna). Inny możliwy model struktury dokumentu oceny ryzyka nadużyć finansowych znajduje się w **załączniku 3 – Możliwa struktura i zawartość dokumentu oceny ryzyka nadużyć finansowych**.

Celem oceny ryzyka nadużyć finansowych jest zapewnienie wszechstronnej kontroli ryzyka umożliwiającej utrzymanie akceptowalnego poziomu ekspozycji na ryzyko w odniesieniu do instytucji zarządzającej, przy jak najniższych kosztach.

Ocenę ryzyka powinna przeprowadzać instytucja zarządzająca, instytucje pośredniczące (w stosownych przypadkach), instytucja certyfikująca, instytucja audytowa oraz jednostka ds. koordynacji zwalczania nadużyć finansowych (AFCOS).

W każdej instytucji należy ustanowić grupę ds. oceny ryzyka nadużyć finansowych, aby ułatwić i koordynować procedurę oceny ryzyka nadużyć finansowych w ramach instytucji. Zaleca się, aby ocenę ryzyka w jednej instytucji koordynowały osoby zarządzające

¹⁰ EGESIF- 14-0021-00 z dnia 16 czerwca 2014 r. <https://ec.europa.eu/sfc/en/2014/anti-fraud>

ryzykiem, przy czym należy mieć na uwadze, aby osoby te rozumiały techniki i terminologię stosowane w ocenie ryzyka. Samą ocenę powinni jednak przeprowadzać pracownicy z działów odpowiedzialnych za różne procesy, w tym: zarządzanie programem (wybór operacji/projektów), udzielanie zamówień, weryfikacje, autoryzację płatności, zamówienia publiczne, monitorowanie wdrażania (weryfikację dokumentacji i kontrole na miejscu), audyt wewnętrzny, nieprawidłowości, kontrole służące wykrywaniu nadużyć finansowych itd. Pracownicy działów wiedzą najlepiej, które rodzaje ryzyka zagrażają tym procesom.

Przed rozpoczęciem oceny ryzyka nadużyć finansowych uczestnicy powinni otrzymać właściwe wytyczne/instrukcje i wziąć udział w szkoleniach, aby zapewnić właściwe zastosowanie terminologii.

Służba NAFS (którą może być jednostka AFCOS) powinna koordynować cały proces oceny ryzyka oraz kierować nim, a także gromadzić cały wkład instytucji zarządzających, w tym własną ocenę ryzyka nadużyć finansowych. Wyniki powinny być wykorzystane jako podstawa do opracowania krajowej strategii zwalczania nadużyć finansowych. Dla potrzeb oceny i korekty skonsolidowanych prac można organizować warsztaty *ad hoc* z udziałem instytucji zarządzających i organów kontroli. Na tym etapie należy omówić ustalenie priorytetów dotyczących rodzajów ryzyka nadużyć finansowych.

Zaleca się, aby ocena ryzyka nadużyć finansowych **nie była zlecana** podmiotom zewnętrznym, ponieważ wymaga ona dobrej znajomości funkcjonującego systemu zarządzania i kontroli oraz beneficjentów programu.

Zaleca się również, aby instytucje audytowe nie przyjmowały bezpośredniej roli w żadnych procesach decyzyjnych dotyczących oceny ryzyka, ponieważ mogą one uczestniczyć w dokonywaniu audytu całego procesu. Mogą być jednak poproszone o udział w procesie oceny jako organ doradczy lub obserwator.

Proces oceny ryzyka należy właściwie udokumentować.

Ocenę ryzyka nadużyć finansowych należy przeprowadzać co roku. W razie konieczności okres ten można skrócić lub wydłużyć (2 lata), mając na uwadze zmianę ryzyka w całej organizacji.

Na podstawie wniosków wyciągniętych po zakończeniu procesu należy przeprowadzać okresowe przeglądy i dokonywać aktualizacji.

2.2.1. Podstawy teoretyczne oceny ryzyka nadużyć finansowych

Ocena ryzyka nadużyć finansowych i wspólna ocena ryzyka znacznie różnią się od siebie:

- ✓ wspólna ocena ryzyka skupia się na analizie zdarzeń, które mogą wystąpić w środowisku (zewnętrznym lub wewnętrznym), oraz na analizie potencjalnie negatywnego wpływu na realizację celów (organizacyjnych), który mogą wywierać te zdarzenia, jeżeli środki kontroli wdrożone w celu zapobiegania takim zdarzeniom nie są skuteczne. W związku z tym wspólna ocena ryzyka skupia się na realizacji celów i jest powiązana z wdrożonym systemem zwalczania nadużyć finansowych (instytucje zarządzające i instytucje z uprawnieniami PIF).

Przykład: Późne przygotowanie i złożenie dokumentów przetargowych dotyczących danego projektu w związku z dużym obciążeniem pracą lub brakiem niezbędnych umiejętności pracowników zajmujących się przetargami może doprowadzić do opóźnień w udzielaniu zamówień i we wdrożeniu działań, a w rezultacie również do opóźnień w realizacji umów. Poważne opóźnienia mogą spowodować anulowanie projektów i utratę środków;

- ✓ z drugiej strony ocena ryzyka nadużyć finansowych jest ukierunkowana w szczególności na wykrywanie zdarzeń lub warunków, które mogą wskazywać na istnienie zachęt lub nacisków sprzyjających wystąpieniu nieprawidłowości i nadużyć finansowych, oraz na wykrywanie sytuacji, które mogą prowadzić do wystąpienia nieprawidłowości i nadużyć finansowych. Ocenę tę można przeprowadzać na podstawie:
 - nieprawidłowości i nadużyć finansowych, które rzeczywiście miały miejsce (dane historyczne);
 - charakterystycznych zachowań;
 - okazji do popełnienia nadużycia finansowego.
- ✓ Ocena ryzyka nadużyć finansowych jest zatem w większym stopniu ukierunkowana na czynnik ludzki, tj. na istnienie elementów tak zwanego trójkąta nadużyć lub jeszcze bardziej dopasowanego modelu – tak zwanego diamentu nadużyć. W trakcie określania rodzajów ryzyka nadużyć finansowych należy pamiętać bowiem, że oszust działa wtedy, gdy występują poniższe czynniki¹¹:
 - okazja: oszust znajduje się we właściwym miejscu i we właściwych okolicznościach do podjęcia działania, procedury w danym sektorze nie są jasne lub są łatwe do obejścia itd. Przykład: procedury dotyczące oszacowania kosztów usług/towarów/pracy oraz postępowanie o udzielenie zamówienia były ogólne i nierestrykcyjne. W związku z tym ceny można było łatwo zawyżyć, a na podstawie porozumienia z dostawcą oszust mógł uzyskać pewien odsetek wartości umowy (część dofinansowania).
 - motywacja: oszust jest zmotywowany/zachęcony do popełnienia nadużycia finansowego: oszust napotyka trudności w pracy w relacjach z przełożonymi lub w życiu rodzinnym lub znajduje się w trudnej sytuacji finansowej. Przykład: beneficjent zaczął zachowywać się w sposób nieuczciwy w związku z presją finansową i brakiem wystarczających zasobów, które zostały spowodowane utratą kilku umów/klientów. Motywacją była potrzeba zarobienia więcej pieniędzy, aby współfinansować projekt;
 - racjonalizacja: oszust może dokonywać racjonalizacji swoich czynów: może żywić uzasadnioną według siebie urazę do pracodawcy (np. jeśli został pominięty przy awansie, wie, że koledzy są zamieszani w nadużycia finansowe a personel wyższego szczebla nie jest przykładem do naśladowania). Przykład:

¹¹ Na podstawie „teorii trójkąta nadużyć” rozwiniętej przez Donalda R. Cressey'a w *Other People's Money* (Montclair: Patterson Smith, 1973), s. 30 oraz Wolfe, D. T. i Hermanson, D. R. 2004. „The Fraud Diamond: Considering the Four Elements of Fraud”, *The CPA Journal*, s. 74.

beneficjent uważa, że nie zostanie przyłapany, ponieważ inni beneficjenci zastosowali tę samą metodę/technikę, a ich przedsięwzięcia są udane.

Co do zasady okazja otwiera drzwi do popełnienia nadużycia finansowego, a zachęta i racjonalizacja mogą popchnąć daną osobę w tym kierunku. Dana osoba musi być jednak zdolna do uznania otwartych drzwi za okazję i do wykorzystania jej poprzez wybranie tej drogi nie tylko raz, lecz wielokrotnie.

Istnieją również inne czynniki motywujące do popełnienia nadużycia finansowego, takie jak:

- wystąpienie zмовy: oszust może współpracować z innymi osobami w swoim środowisku pracy, aby odnieść korzyść na skutek niedociągnięć w wewnętrznym środowisku kontroli;
- zdolności: oszust posiada zdolności: cechy osobnicze i możliwości, które odgrywają kluczową rolę w rzeczywistym wystąpieniu nadużycia finansowego. Mogą one obejmować: stanowisko/funkcję, wiedzę i inteligencję, pewność siebie / ego, umiejętność wywierania nacisku, umiejętność skutecznego kłamania oraz odporność na stres.

Przykłady takich rodzajów ryzyka przedstawiono w **załączniku 4 – Rodzaje ryzyka nadużyć finansowych**.

- ✓ Co więcej, oceniając prawdopodobieństwo wystąpienia nadużyć finansowych, należy stosować bardziej konserwatywne podejście i pamiętać o zasadzie „zero tolerancji”.

2.2.2. Metodyka oceny ryzyka nadużyć finansowych

Zarządzanie ryzykiem należy rozpocząć od szczegółowej inwentaryzacji działań i kluczowych procesów przeprowadzanych w ramach instytucji zarządzających. Inwentaryzacja powinna obejmować relacje i metodę komunikacji z innymi jednostkami. Rodzaje ryzyka należy starannie określić, zrozumieć i wyjaśnić. W związku z tym wśród technik analizy mogą znaleźć się dyskusje z współpracownikami, warsztaty, wypełnianie kwestionariuszy itd.

Ocena ryzyka nadużyć finansowych jest stałym procesem, który obejmuje następujące etapy:

- ✓ identyfikację i określenie rodzajów ryzyka nadużyć finansowych;
- ✓ ocenę i klasyfikację zidentyfikowanych rodzajów ryzyka nadużyć finansowych;
- ✓ planowanie, wdrożenie i przegląd działań zapobiegawczych i naprawczych.

2.2.2.1. Identyfikacja i określenie rodzajów ryzyka nadużyć finansowych

Rodzaje ryzyka nadużyć finansowych można zidentyfikować i poddać ocenie dzięki wiedzy zebranej w przypadku poprzednich nadużyć finansowych, które wystąpiły w odniesieniu do funduszy UE, a także w świetle powszechnie uznanych i powtarzających się schematów nadużyć. W związku z tym ocenę ryzyka nadużyć finansowych należy oprzeć na obiektywnych dowodach, co oznacza, że powinna być ona bezstronna i niezależna.

Analizy danych historycznych można dokonywać wtedy, gdy analizuje się informacje na temat nieprawidłowości i nadużyć finansowych, które już wystąpiły, pod kątem następujących kryteriów:

- rodzaje programów lub umów (tj. pomoc techniczna, dotacje);
- wartość umowy;
- czas trwania projektu;
- etap projektu / proces (tj. wybór wnioskodawców, wdrożenie i weryfikacja operacji, certyfikacja i płatności);
- rodzaj działania finansowanego w ramach projektu;
- region geograficzny;
- rodzaj beneficjentów itd.

Należy policzyć liczbę przypadków nieprawidłowości lub (domniemanych) nadużyć finansowych dla każdego z powyższych kryteriów. Taka analiza umożliwi określenie najbardziej ryzykownych procesów lub ryzykownego profilu projektu. Ryzykowny profil projektu może obejmować połączenie różnych kryteriów, których przykład podano na poniższym rysunku:

NIEPRAWIDŁOWOŚCI / NADUŻYCIA FINANSOWE W PODZIALE NA RODZAJ BENEFICJENTA / JEDNOSTKĘ TERYTORIALNĄ				
		Rodzaj beneficjenta		
		Organ administracji publicznej	Organizacja pozarządowa	Małe lub średnie przedsiębiorstwo
Jednostka terytorialna	Jednostka nr 1			
	Jednostka nr 2			
	Jednostka nr 3			
	Jednostka nr 4			
	Jednostka nr 5			

	<i>Nieprawidłowości / nadużycia finansowe w tej kategorii wystąpiły w ponad 50% przypadków</i>
	<i>Nieprawidłowości / nadużycia finansowe w tej kategorii wystąpiły w 25–50% przypadków</i>
	<i>Nieprawidłowości / nadużycia finansowe w tej kategorii wystąpiły w mniej niż 25% przypadków</i>

Podczas określania rodzajów ryzyka należy zwrócić szczególną uwagę na opis ryzyka. Ma to duże znaczenie dla ustalenia najlepiej dopasowanej kontroli. Musi być bowiem jasne z jednej strony, czym jest przyczyna ryzyka, a z drugiej strony – jakie są jego skutki.

Określając rodzaje ryzyka, należy pamiętać o następujących parametrach:

- ✓ negatywny wpływ wystąpienia ryzyka na budżet, renomę lub cele musi być oczywisty;
- ✓ ryzyko zawiera element niepewności;
- ✓ ryzyko należy opisać jako możliwe zdarzenie, a nie jako niekorzystny stan. Niekorzystny stan nie jest ryzykiem, lecz problemem, który może, ale nie musi mieć negatywnych skutków;
- ✓ należy unikać określania, czy kontrola istnieje, czy też nie;

- ✓ nie należy opisywać ryzyka jako negacji procesu biznesowego (opóźnienie, brak efektywności, brak skuteczności, nielegalny charakter). Opis ryzyka powinien zawierać jego przyczynę;
- ✓ należy zachować ostrożność przy przedstawianiu przypuszczeń co do organizacji, ponieważ wskazuje to na niewłaściwe planowanie (tj. na brak personelu).

Wyniki analizy mogą służyć jako wkład w samodzielną ocenę ekspozycji danego podmiotu na ryzyko nadużyć finansowych. Końcowym celem oceny ryzyka nadużyć finansowych jest ustanowienie rankingu rodzajów ryzyka, uwzględniającego wszystkie rodzaje ryzyka, na które może być narażona organizacja. Zidentyfikowanie rodzajów ryzyka i uporządkowanie ich zgodnie z ich wagą umożliwia ustanowienie właściwych metod zwalczania tych rodzajów ryzyka na odpowiednim szczeblu hierarchii.

Aby ułatwić identyfikację i określanie ryzyka, w **załączniku 4 – Rodzaje ryzyka nadużyć finansowych** przedstawiono niewyczerpujący wykaz rodzajów ryzyka nadużyć finansowych, ich możliwych przyczyn oraz skutków.

Co więcej, podczas identyfikacji i oceny rodzajów ryzyka warto uwzględnić następujące parametry:

- ✓ w przypadku zamówień publicznych, a w bardziej szczegółowym ujęciu – etapu oceny i wyboru ofert – zazwyczaj szczególnie wzmocnione są kontrole wewnętrzne w krajowych organach zarządzających EFSI i je monitorujących. W związku z tym nadużycia zdarzają się zwykle przed tymi etapami i po nich (na przykład ujawnianie informacji poufnych przez pracowników zajmujących się przetargami oraz manipulowanie przetargami przez oferentów z jednej strony oraz naruszenie umów z drugiej strony). Relacje między beneficjentami a osobami trzecimi są obciążone większym ryzykiem;
- ✓ ryzyko nadużyć finansowych rośnie wprost proporcjonalnie do wielkości i wartości procentowej dotacji oraz zakresu operacji.
- ✓ Zagrożenia są również większe w mniejszych państwach członkowskich, ponieważ istnieje większe prawdopodobieństwo, że różne zainteresowane strony (beneficjenci, urzędnicy, oferenci) utrzymują między sobą pewne relacje. Co więcej, częściej występuje tam problem efektu „drzwi obrotowych” (sytuacja, w której urzędnicy opuszczają sektor publiczny, by pracować w sektorze prywatnym i odwrotnie, lub gdy konsultanci wykonują pracę na rzecz stowarzyszeń działających w tym samym obszarze). Może się zdarzyć, że urzędnicy są również zaangażowani w projekty.

Poza ryzykiem, które ma wpływ na procesy zarządzania programem, należy także zidentyfikować te rodzaje ryzyka, które mają wpływ na funkcjonowanie AFCOS, na przykład ryzyko, że nadużycie finansowe nie zostanie odpowiednio zgłoszone i rozpatrzone. Niewyczerpujący wykaz tych rodzajów ryzyka przedstawiono w **załączniku 5 – Ryzyko związane z funkcjonowaniem AFCOS**.

2.2.2.2. Ocena i klasyfikacja zidentyfikowanych rodzajów ryzyka nadużyć finansowych

Po sformułowaniu rodzajów ryzyka należy je ocenić, uwzględniając obowiązujące kontrole łagodzące nadużycia finansowe.

Ocena opiera się na dwóch następujących wskaźnikach:

- ✓ prawdopodobieństwie wystąpienia nadużyć finansowych: oznacza to możliwość/prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka, które decydują o prawdopodobieństwie wystąpienia konkretnego rezultatu;
- ✓ wpływie nadużycia finansowego, które wystąpiło (skutek): oznacza to skutki/konsekwencje, które wynikają z wystąpienia konkretnego rodzaju ryzyka. Wpływ stanowi skutki dla oczekiwanych celów (rezultatów), które mogą zależeć od charakteru danego rodzaju ryzyka (pozytywnego lub negatywnego). W ramach wskaźnika wpływu ryzyka należy uwzględnić skutki finansowe, działania, na które ma wpływ dane ryzyko, poziom zaufania względem organizacji, dodatkowe zasoby i powtarzalność w okresie odniesienia.

Prawdopodobieństwo wystąpienia nadużycia finansowego można ocenić w następujący sposób:

Ocena	Prawdopodo bieństwo	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	Prawdopodobieństwo wystąpienia nadużycia finansowego wynika z wcześniejszych przypadków wystąpienia nadużycia oraz z świadomości zaistniałych sytuacji.
3	Wysokie	Prawdopodobieństwo wystąpienia nadużycia finansowego wynika z wyraźnych i częstych przypadkach nadużycia i świadomości wystąpienia takich sytuacji.

Wpływ nadużycia finansowego, które wystąpiło, można ocenić w następujący sposób:

Ocena	Wpływ	Znaczenie
1	Mały	W przypadku pojawienia się ryzyka aktualnie realizowane zadania i zaplanowane działania nie zostaną zakłócone lub zostaną zakłócone w minimalnym stopniu, bez potrzeby angażowania dodatkowych zasobów. Pojawienie się ryzyka wiąże się z powolnym zdobywaniem zaufania społeczeństwa i jego częściowo negatywnym nastawieniem.

Ocena	Wpływ	Znaczenie
2	Średni	W przypadku pojawienia się ryzyka działania są w znacznym stopniu zakłócone i może okazać się konieczne zaangażowanie dodatkowych zasobów celem zapewnienia osiągnięcia celów. Pojawienie się ryzyka wiąże się z utratą wiarygodności i negatywnym stosunkiem mediów.
3	Duży	W przypadku pojawienia się ryzyka działania są w znacznym stopniu zakłócone i konieczne okazuje się znaczące zaangażowanie dodatkowych zasobów celem zapewnienia osiągnięcia celów. Kategorię tę stosuję się również w przypadku, gdy osiągnięcie zamierzonych celów jest niemożliwe. Pojawienie się ryzyka wiąże się ze znaczącą utratą wiarygodności i presją opinii publicznej w kwestii rezygnacji kierownictwa.

Obowiązujące wewnętrzne systemy kontroli organów krajowych zarządzających EFSI i monitorujących je powinny zapewniać wysoki poziom zabezpieczenia krajowych i unijnych interesów finansowych. W związku z tym w teorii prawdopodobieństwo wystąpienia nadużyć finansowych powinno być raczej niskie. Z tego powodu podczas oceny ryzyka nadużyć finansowych należy się skupić głównie na wpływie i skali potencjalnych szkód (skutki). Jak wynika z tabeli przedstawiającej wytyczne dotyczące oceny skutków, skutki mogą dotyczyć reputacji, finansów lub struktury/organizacji.

Ranking ryzyka nadużyć finansowych oznacza konieczność ustalenia hierarchii ryzyka nadużyć finansowych na podstawie całkowitej ekspozycji na ryzyko i rodzaju ryzyka.

Całkowitą ekspozycję na ryzyko oblicza się poprzez pomnożenie prawdopodobieństwa i skutków. Możliwe rezultaty i ich interpretacja są następujące:

		Prawdopodobieństwo									
		1	2	3							
Wpływ	1	1	2	3	<table border="1"> <tr> <td>6, 9</td> <td>Krytyczne</td> </tr> <tr> <td>3, 4</td> <td>Znaczące</td> </tr> <tr> <td>1, 2</td> <td>Akceptowalne</td> </tr> </table>	6, 9	Krytyczne	3, 4	Znaczące	1, 2	Akceptowalne
	6, 9	Krytyczne									
	3, 4	Znaczące									
1, 2	Akceptowalne										
2	2	4	6								
3	3	6	9								

Najbardziej znaczące rodzaje ryzyka nadużyć finansowych (zdefiniowane jako krytyczne i znaczące) powinny być traktowane priorytetowo.

Każda instytucja opracowuje plan działania w zakresie łagodzenia ryzyka, które zidentyfikowała. Zalecana treść planu działania obejmuje następujące elementy: wartość liczbowa ryzyka, opis ryzyka, środek zmniejszający ryzyko, priorytet, wskaźnik, odpowiedzialny dział / funkcję, termin, stan wdrożenia, datę działań następczych.

Środki wskazane w planach działania różnych instytucji należy włączyć w plan działania towarzyszący NAFS.

2.2.3. Identyfikacja i ocena ryzyka nadużyć finansowych w praktyce

Identyfikację ryzyka nadużyć finansowych można przeprowadzać na różne sposoby.

Jedno z podejść zakłada zorganizowanie grupy roboczej (grupy ds. oceny ryzyka nadużyć finansowych), której zadaniem jest identyfikacja ryzyka nadużyć finansowych i opracowanie narzędzia oceny zdefiniowanych wcześniej rodzajów ryzyka. Narzędzie można rozbudowywać z mocą wsteczną, na etapie oceny, poprzez wprowadzanie dodatkowych rodzajów ryzyka zidentyfikowanych przez każdego oceniającego.

Podczas identyfikacji ryzyka ważne jest, by przeanalizować jego przyczynę, ponieważ środek zmniejszający ryzyko należy ukierunkować na jego przyczynę. Zaleca się, aby przyczynę ryzyka uwzględnić w jego opisie.

Kolejne podejście jest podobne do podejścia stosowanego przy wspólnej ocenie ryzyka i polega na zbieraniu formularzy ostrzeżenia od pracowników instytucji zarządzającej w celu identyfikacji rodzajów ryzyka. Poniżej szczegółowo omówiono przedstawione podejście.

Wszystkie osoby w instytucji zarządzającej powinny na wniosek zarządzającego ryzykiem lub w dowolnym momencie po identyfikacji nowego ryzyka wypełnić **formularz ostrzeżenia**, który zapewnia wstępną ocenę ryzyka w oparciu o dwa wspomniane wyżej wskaźniki (prawdopodobieństwo i wpływ). Połączenie szacowanego prawdopodobieństwa i szacowanego wpływu stanowi poziom ekspozycji na ryzyko, na którego podstawie ustalono profil ryzyka. Formularz ostrzeżenia należy wysłać do zarządzającego ryzykiem.

Głównymi punktami **formularza ostrzeżenia** mogą być te przedstawione w **załączniku 6 – Główne punkty formularza ostrzeżenia**.

Następnie grupa ds. oceny ryzyka nadużyć finansowych zbiera formularze ostrzeżenia i stosuje te same procedury co w przypadku wstępnej oceny ryzyka: grupa ustala własne opinie dotyczące prawdopodobieństwa i wpływu każdego rodzaju ryzyka – przy użyciu tej samej skali – i decyduje o tym, czy ryzyko jest „istotne”, „nieistotne” (wtedy formularz ostrzeżenia jest archiwizowany) czy „wymaga więcej informacji”.

Sama ocena ryzyka składa się z następujących kroków: 1) ilościowego ujęcia ryzyka brutto (istniejący poziom ryzyka przed rozpoczęciem weryfikacji przez instytucję zarządzającą); 2) przeprowadzenia oceny skuteczności obecnych weryfikacji, aby zminimalizować ryzyko brutto, oraz przeprowadzenia oceny ryzyka netto/szczątkowego (poziomu ryzyka po dokonaniu weryfikacji, w zależności od ich skuteczności); 3) przeprowadzenia oceny skuteczności planowanych weryfikacji w celu obniżenia ryzyka netto i ryzyka szątkowego; 4) identyfikacji ryzyka docelowego (ryzyka uznanego przez instytucję zarządzającą za akceptowalne/dopuszczalne po wdrożeniu i zakończeniu wszystkich weryfikacji/kontroli).

Zidentyfikowane rodzaje ryzyka rejestruje się w **rejestrze ryzyka**.

Rejestr ryzyka jest dokumentem wewnętrznym i narzędziem działań następczych każdego organu. Może obejmować takie elementy, jak: wartość liczbowa ryzyka, opis ryzyka, prawdopodobieństwo ryzyka, skutek ryzyka, całkowity wynik, środek zmniejszający ryzyko, odpowiedzialny dział / funkcja, termin, informacja na temat statusu środka oraz informacja na temat tego, czy dane ryzyko zostało wyeliminowane. Należy go regularnie aktualizować (raz lub dwa razy w roku lub zgodnie z kierunkiem rozwoju ryzyka) w celu weryfikowania, czy wdrażane są środki zmniejszające ryzyko oraz czy osiągnięte są oczekiwane rezultaty. Rejestr ryzyka może mieć formę i model przedstawione w **załączniku 7 – Rejestr ryzyka**.

Podczas **procesu oceny** poza ilościowym ujęciem ryzyka poprzez ustalenie jego prawdopodobieństwa i wpływu, grupa ds. ryzyka nadużyć finansowych:

- ✓ definiuje działania na rzecz zwalczania ryzyka (działania są przeprowadzane przez kadrę kierowniczą);
- ✓ przydziela odpowiedzialność za działania na rzecz zwalczania ryzyka;
- ✓ ustala terminy itd.

Jak już wspomniano, wszystkie te informacje są dostępne w **rejestrze ryzyka**.

W przypadku sytuacji wysokiego ryzyka grupa ds. oceny ryzyka może zdecydować się na ostrzeżenie instytucji współpracujących.

Jednocześnie należy opracować **wstępną deklarację intencji** od najwyższego szczebla instytucji zarządzających w celu wykazania zaangażowania w zwalczanie nadużyć finansowych od samego początku oraz **roczne oświadczenie na temat postępów** (wstępna deklaracja intencji powinna być prostsza niż roczne oświadczenie na temat postępów, aby ułatwić jej stosowanie i zrozumienie kierunków działań z zakresu zwalczania nadużyć finansowych podejmowanych przez instytucję zarządzającą).

Głównymi punktami wstępnej deklaracji intencji mogą być te przedstawione w **załączniku 8 – Główne punkty wstępnej deklaracji intencji**.

2.2.3.1. Ocena ryzyka nadużyć finansowych w budżecie WPR

W 2016 r. doradca ds. zwalczania nadużyć finansowych Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (Komisji Europejskiej) wydał dokument praktyczny na temat „oceny ryzyka nadużyć finansowych i innych poważnych nieprawidłowości działających na szkodę budżetu WPR”. Ten niedawno opublikowany dokument zapewnia wkład w oceny ryzyka przeprowadzane przez państwa członkowskie i państwa kandydujące oraz zawiera propozycje możliwych środków zmniejszania ryzyka. Obejmuje on:

- ✓ zewnętrzne ryzyko nadużyć finansowych: nadużycia finansowe i inne poważne nieprawidłowości popełnione przez beneficjentów końcowych budżetu WPR;

- ✓ wewnętrzne ryzyko nadużyć finansowych: nadużycia finansowe i inne poważne nieprawidłowości popełnione przez pracowników organów krajowych zaangażowanych w administrację funduszy WPR oraz
- ✓ konkretne środki zmniejszania ryzyka, wymienione według jego rodzaju.

Chociaż zmniejszanie zewnętrznego ryzyka nadużyć finansowych (głównie poprzez zapobieganie, wykrywanie i korygowanie) należy do instytucji zarządzających i agencji płatniczych państw członkowskich, szereg środków i działań na poziomie UE¹² przyczyniło się już do zmniejszenia tego zewnętrznego ryzyka nadużyć finansowych. Ponadto Komisja Europejska pomaga agencjom płatniczym i instytucjom zarządzającym oraz odpowiednim instytucjom w państwach kandydujących w skutecznym i efektywnym wdrażaniu nowych przepisów dotyczących zwalczania nadużyć finansowych poprzez wydawanie wytycznych i organizowanie seminariów na temat zwalczania nadużyć finansowych w państwach członkowskich.

2.2.4. Narzędzia informatyczne służące do identyfikacji ryzyka

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.

Rola instytucji zarządzających i płatniczych w wykrywaniu nadużyć finansowych zwiększyła się od 2012 r. i powinna nadal rosnąć w najbliższych latach, zgodnie z nowymi ramami prawnymi na okres programowania 2014-2020. Ze względu na złożony charakter zarządzanych działań i wysoką liczbę zainteresowanych beneficjentów instytucje zarządzające / agencje płatnicze i organy kontrolne wzywa się do planowania i ukierunkowywania ich audytów i działań kontrolnych na podstawie analizy ryzyka i skutecznych narzędzi informatycznych, takich jak ARACHNE, system zarządzania nieprawidłowościami oraz narzędzie oceny ryzyka nadużyć finansowych (opracowanych przez Komisję Europejską), a także innych porównywalnych z nimi alternatywnych narzędzi krajowych.

Komisja uważa, że systematyczne i efektywne stosowanie odpowiednich narzędzi informatycznych pomoże organom krajowym w przestrzeganiu między innymi przepisów szczegółowych dotyczących zwalczania nadużyć finansowych zawartych w nowych ramach prawnych na lata 2014–2020 i później.

2.2.4.1. System zarządzania nieprawidłowościami (IMS)

W celu ochrony interesów finansowych Unii w jej prawodawstwie ustanowiono wymogi dotyczące sprawozdawczości w odniesieniu do obszarów wsparcia finansowego Unii. Państwa członkowskie, państwa kandydujące i potencjalne państwa kandydujące muszą regularnie wysyłać sprawozdania dotyczące wykrytych nieprawidłowości, kwoty, której

¹² Rozporządzenie (UE) nr 1306/2013, rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 907/2014 oraz rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 908/2014.

dotyczą te nieprawidłowości, oraz postępów w ramach związanych z nimi postępowań administracyjnych i sądowych.

Obowiązek sprawozdawczości spoczywa na państwach członkowskich w odniesieniu do wszystkich sektorów budżetu Unii, których zarządzaniem zajmują się bezpośrednio państwa członkowskie (europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne, rolnictwo, Fundusz Azylu, Migracji i Integracji / Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego, rybołówstwo, Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym) lub państwa kandydujące i potencjalne państwa kandydujące (Instrument Pomocy Przedakcesyjnej).

Zgodnie z wymogami UE w zakresie sprawozdawczości¹³ państwa członkowskie, państwa kandydujące i potencjalne państwa kandydujące muszą co kwartał zgłaszać nieprawidłowości związane z tymi funduszami (zarówno te związane z nadużyciami finansowymi, jak i niezwiązane z takimi nadużyciami) Komisji Europejskiej (OLAF-owi) za pośrednictwem systemu zarządzania nieprawidłowościami (IMS), w obszarach zarządzania dzielonego i bez opóźnień ze względu na pomoc przedakcesyjną.

Informacje wykorzystuje się w celu przeprowadzania analiz ryzyka, przygotowywania sprawozdań i opracowywania systemów wczesnego ostrzeżenia, które pomagają skuteczniej identyfikować ryzyko. Ponadto analiza rezultatów działań państw członkowskich pomaga służbom Komisji w lepszym zabezpieczeniu prawodawstwa Unii przed nadużyciami finansowymi.

Sprawozdawczość dotycząca nadużyć finansowych i innych nieprawidłowości stanowi nie tylko narzędzie należytego zarządzania finansami, ale również narzędzie informacyjne dla opinii publicznej, Parlamentu Europejskiego i państw członkowskich na temat zwalczania nadużyć finansowych. Informacja ta stanowi wkład w sprawozdanie w sprawie ochrony interesów finansowych UE zgodnie z art. 325 TFUE.

1) Narzędzie sprawozdawcze

System zarządzania nieprawidłowościami pełni przede wszystkim rolę narzędzia sprawozdawczego. Ma ponad 3 200 użytkowników w państwach członkowskich, państwach kandydujących i potencjalnych państwach kandydujących. System zarządzania nieprawidłowościami stanowi unikalną bazę danych, w której gromadzi się szczegółowe informacje na temat nieprawidłowości i nadużyć finansowych.

System zarządzania nieprawidłowościami zawiera szczegółowe informacje na temat następujących kwestii:

- ✓ środek wsparcia, taki jak fundusz, program, projekt, linia budżetowa;
- ✓ skutki finansowe (wydatki oraz kwoty nieprawidłowe/sfałszowane);
- ✓ zaangażowane osoby lub jednostki (które spowodowały nieprawidłowość / popełniły nadużycie finansowe);
- ✓ jak doszło do nieprawidłowości / nadużycia finansowego (metoda działania);

¹³ Podsumowanie ram prawnych dotyczących obowiązku sprawozdawczości można znaleźć w dokumencie: DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI „Metodyka dotycząca oceny statystycznej zgłoszonych nieprawidłowości za 2015 r.” – dokument dołączony do sprawozdania PIF (SWD(2016) 237 final).
http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/methodology_statistical_evaluation_2015_en.pdf

- ✓ kiedy doszło do nieprawidłowości / nadużycia finansowego;
- ✓ gdzie doszło do nieprawidłowości / nadużycia finansowego;
- ✓ sposób wykrywania nieprawidłowości / nadużycia finansowego;
- ✓ działania następcze w związku z daną sprawą (działania następcze w zakresie administracyjnym, sądowym lub karnym);
- ✓ nałożone sankcje.

System sprawozdawczości funkcjonuje od lat, a ilość zebranych za jego pomocą informacji ma ogromne znaczenie zarówno dla Komisji Europejskiej (OLAF-u), jak i krajów przedstawiających sprawozdania. Umożliwia on uzyskiwanie dokładniejszej wiedzy na temat rodzajów nieprawidłowości / nadużyć finansowych, schematów nadużyć finansowych, skutków finansowych, osób zaangażowanych, metod wykrywania itp. Wiedzę tę można wykorzystać, aby zidentyfikować najbardziej podatne obszary budżetu i dzięki temu zastosować najbardziej odpowiednie środki zmniejszania ryzyka. System może się również przyczynić do zwiększenia świadomości na temat nadużyć finansowych wśród pracowników zajmujących się funduszami UE.

Pod tym względem system zarządzania nieprawidłowościami jest nie tylko narzędziem sprawozdawczym, ale również analitycznym.

2) Narzędzie analityczne

W Europie największą bazą danych dotyczącą nadużyć finansowych jest system zarządzania nieprawidłowościami i może on być wykorzystywany do analizy nadużyć. Od publikacji najnowszej wersji w kwietniu 2016 r. system zarządzania nieprawidłowościami umożliwia również analizę międzysektorową, ponieważ zgłaszane dane mają obecnie podobną strukturę w przypadku wszystkich sektorów budżetu zarządzania dzielonego. W niektórych państwach członkowskich system zarządzania nieprawidłowościami jest już wykorzystywany w celu integracji danych dostępnych na poziomie lokalnym, aby ulepszyć punktową analizę ryzyka (na przykład we Włoszech).

Analiza przedstawiona przez Komisję w ramach sprawozdania PIF¹⁴ opiera się przede wszystkim na nieprawidłowościach zgłoszonych za pośrednictwem systemu zarządzania nieprawidłowościami. Krajom przedstawiającym sprawozdania udostępnione zostanie nowe, wbudowane narzędzie analityczne (prawdopodobnie w 2017 r.), które w jeszcze większym stopniu zwiększy ich zdolności analityczne. Wszystkie analizy oparte na danych z systemu zarządzania nieprawidłowościami (ewentualnie w połączeniu z innymi zestawami danych) mają szczególne znaczenie dla zwalczania nadużyć finansowych i nieprawidłowości naruszających interesy finansowe UE i krajowe.

2.2.4.2. ARACHNE – narzędzie do punktowej oceny ryzyka

¹⁴ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady na temat ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej – zwalczanie nadużyć finansowych.

https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/communities-reports_en

Komisja opracowała ARACHNE¹⁵, zintegrowane narzędzie informatyczne służące do eksploracji danych i ich wzbogacania, którego celem jest wspieranie instytucji zarządzających i instytucji pośredniczących w przeprowadzanych przez nie kontrolach administracyjnych i weryfikacjach zarządzania dotyczących Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Społecznego. Jest to skuteczne narzędzie do punktowej oceny ryzyka, które pomaga zapobiegać wystąpieniu błędów i nieprawidłowości oraz wykrywać je w przypadku projektów, beneficjentów, umów i wykonawców.

Narzędzie może być pomocne przy przeprowadzaniu kontroli *ex ante* przed podpisaniem umów o udzielenie dotacji i umów opartych na wskaźnikach oszacowanego ryzyka i diagramach pokrewieństwa. ARACHNE systematycznie dostarcza oparte na analizie ryzyka informacje na temat beneficjentów projektu, wykonawców i podwykonawców na etapie selekcji, zatwierdzania i wykonywania operacji. Dzięki temu na etapie selekcji i zatwierdzania możliwe jest określenie ryzyka związanego z konfliktem interesów, niezgodnością z zasadami pomocy państwa lub zdolnością operacyjną, administracyjną i finansową przedsiębiorstw pod względem przeprowadzania operacji współfinansowanych przez UE. Ponadto podczas wykonywania operacji niektóre ze wskaźników ryzyka dostarczają cennych ostrzeżeń przed potencjalnymi błędami lub nieprawidłowościami w odniesieniu do takich obszarów weryfikacji, jak zamówienia publiczne, kwalifikowalność operacji, koncentracja projektów i zainteresowanych stron lub wskaźniki skuteczności.

ARACHNE jest narzędziem dostępnym dla wszystkich państw członkowskich. Gdy instytucje zarządzające zdecydują się na korzystanie z tego narzędzia, Komisja Europejska może zapewnić wsparcie techniczne w zakresie wdrażania tego narzędzia i szkolenia jego użytkowników. Korzystanie z narzędzia jest nieobowiązkowe, ale zalecane, ponieważ może stanowić skuteczny i proporcjonalny środek zwalczania nadużyć finansowych w świetle art. 125 ust. 4 lit. c) rozporządzenia (UE) nr 1303/2013, o którym mowa powyżej.

2.2.4.3. Krajowe bazy danych dotyczące zwalczania nadużyć finansowych

¹⁵ Więcej informacji można znaleźć w dokumencie: Statut ARACHNE V1.0 – 7.1.2016: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=14836&langId=en>

PRZYKŁAD

Baza danych dotycząca zwalczania nadużyć finansowych we Włoszech

Centralna jednostka ds. koordynacji zwalczania nadużyć finansowych (AFCOS) we Włoszech zaplanowała opracowanie specjalnej aplikacji elektronicznej zwanej D.N.A (krajowa baza danych dotycząca zwalczania nadużyć finansowych), której celem ma być znaczące wzmocnienie działań z zakresu zwalczania nadużyć finansowych powodujących straty w budżecie UE.

Plany te są zgodne z nowymi przepisami regulacyjnymi dotyczącymi funduszy UE na okres programowania 2014–2020, w których zobowiązano państwa członkowskie do przyjęcia odpowiednich środków zapobiegania nadużyciom finansowym, ewentualnie poprzez opracowywanie narzędzi informatycznych. Aby to osiągnąć, oprogramowanie dotyczące zwalczania nadużyć finansowych zostanie zaprojektowane w celu:

- ♦ udostępnienia organom nadzoru (ministerialnym lub regionalnym) wszystkich indywidualnych i połączonych informacji na temat strumieni finansowania w odniesieniu do projektów lub odpowiedniego terytorium;
- ♦ przeprowadzania „analizy ryzyka” wykorzystywanej wyłącznie na poziomie operacyjnym i służącej zwalczaniu nadużyć finansowych.

1) Właściwości i struktura krajowej aplikacji informatycznej do zwalczania nadużyć finansowych

Krajowa aplikacja informatyczna do zwalczania nadużyć finansowych powinna składać się z **pojedynczej platformy**, na której gromadzone są dane z różnych źródeł. Dane uwzględnione w aplikacji powinny pochodzić w szczególności z dwóch rodzajów źródeł: informacyjnych i operacyjnych baz danych.

Informacyjne bazy danych zawierają informacje na temat wykorzystywania i przeznaczenia strumieni finansowania UE, którymi zarządzają odpowiedzialne za nie organy (lub instytucje). W tym kontekście system powinien pozyskiwać następujące informacje:

- ✓ wkłady z programów operacyjnych finansowanych z funduszy strukturalnych: informacje gromadzone przez ministerstwo gospodarki i finansów lub inny uprawniony organ (na przykład „Banca Dati Unitaria centrale”, czyli jednolitą centralną bazę danych we Włoszech);
- ✓ finansowanie ze wspólnej polityki rybołówstwa i zintegrowanej polityki morskiej: informacje gromadzone przez ministerstwo rolnictwa, żywności i polityki leśnej i agencję ds. płatności rolnych lub inny uprawniony organ (na przykład „Sistema Informativo Agricolo Nazionale” (S.I.A.N), czyli krajowy rolniczy system informacyjny we Włoszech);
- ✓ informacje dotyczące nieprawidłowości i nadużyć finansowych powodujących straty w budżecie UE gromadzone przez służby zwalczania nadużyć finansowych w każdym państwie członkowskim, które to nieprawidłowości i nadużycia zarejestrowano w systemie zarządzania nieprawidłowościami (IMS) zarządzanym przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych Komisji Europejskiej (OLAF);

- ✓ dodatkowe informacje związane z zarządzaniem funduszami UE, z których korzystają regiony lub inne administracje lokalne (np. „Sistemi Informativi Locali”, czyli lokalne systemy informatyczne we Włoszech).

Operacyjne bazy danych zawierają informacje, które podlegają kontroli krzyżowej i są łączone z danymi pochodzącymi z informacyjnych baz danych w celu przeprowadzenia analizy ryzyka:

- ✓ baza danych zawierająca informacje podatkowe na temat potencjalnych beneficjentów strumieni finansowania;
- ✓ baza danych zawierająca dane dotyczące przedsiębiorstw i ich finansów;
- ✓ rejestr uprzedniej karalności związanej z konkretnymi przestępstwami (nadużycie finansowe naruszające interesy państwa, korupcja, przestępstwa w ramach postępowania o udzielenie zamówienia itp.) obejmujący osoby fizyczne i osoby prawne;
- ✓ rejestr wcześniej poniesionych strat w sektorze finansów publicznych obejmujący osoby fizyczne i osoby prawne.

Informacje pochodzące z takich baz danych należy regularnie aktualizować zgodnie ze z góry ustalonymi terminami, które różnią się w zależności od bazy danych.

2) Funkcje baz danych

Po uzyskaniu informacji ze wspomnianych wyżej baz danych system powinien przeprowadzić szereg operacji z wykorzystaniem szczególnych, z góry ustalonych funkcji, które można podzielić na dwie kategorie: funkcje analityczne i funkcje informacyjne.

A) Funkcje analityczne

Funkcje analityczne mogą obejmować analizy kontekstowe, analizy ryzyka i sprawozdania z zakresu przetwarzania danych i kontroli krzyżowej przeprowadzanej za pomocą oprogramowania analitycznego w celu otrzymania jasnego obrazu sposobu przydzielania funduszy lub w celu identyfikacji indywidualnych przypadków nieprawidłowości, które mogą mieć skutki operacyjne.

Analiza kontekstowa jest pierwszą funkcją, za pomocą której pozyskuje się konkretne kombinacje informacji zawartych wyłącznie w informacyjnej bazie danych (szczególnie w jednolitych bazach danych zarządzanych przez ministerstwo gospodarki i finansów, ministerstwo rolnictwa i administracje regionalne).

Dzięki tej funkcji można uzyskać ogólny obraz tego, na co przeznaczają się i w jaki sposób wykorzystują przepływy finansowe we Włoszech. W szczególności analizę rozpoczyna automatyczne grupowanie finansowanych projektów według wykorzystanego funduszu, rodzaju beneficjenta, lokalizacji i charakteru projektu. Przykładowo dzięki zastosowaniu filtrów ROK i REGION system wygeneruje podsumowanie (w postaci wykresu lub tabeli) wszystkich projektów z roku i regionu wybranego dla każdego projektu.

Wyniki można dalej uszczegółowić za pomocą odpowiednich filtrów wyszukiwania, które generują między innymi dekompozycję w postaci drzewa przedstawiającą etapy

otrzymywanych wyników po każdorazowym zastosowaniu indywidualnych ustawień wyszukiwania.

Na przykład w przypadku rozpoczęcia wyszukiwania projektów finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego można zastosować filtr „terytorialny” w celu otrzymania liczby odpowiedniej dla każdej pojedynczej prowincji w tym regionie (poziom dokładności, jaki można otrzymać poprzez zastosowanie tych samych ustawień do dalszego podzielenia finansowanych projektów dla każdej konkretnej gminy).

Analiza ryzyka jest kolejną funkcją, której wykonywanie powinno być możliwe za pomocą platformy zwalczania nadużyć finansowych; w ramach takiej analizy pozyskuje się wykaz beneficjentów funduszy publicznych, z którymi może wiązać się ryzyko wystąpienia nieprawidłowości.

System obliczałby to ryzyko zarówno w odniesieniu do osób, jak i przedsiębiorstw, w oparciu o założenie łączenia indywidualnych subiektywnych profili ze szczególnymi czynnikami określonymi przy uruchamianiu platformy.

Zasadniczo dla każdego zarejestrowanego odbiorcy funduszu UE system zwalczania nadużyć finansowych powinien obliczać „wskaznik ogólnego ryzyka” w oparciu o ważoną kombinację jednorodnych kategorii ustawień. W systemie można przykładowo wprowadzić 5 kategorii wybranych wcześniej ustawień w celu obliczenia poziomu ryzyka beneficjentów funduszy, tj.:

- ✓ „uprzednią karalność”, w ramach której identyfikuje się wszystkie wcześniejsze przypadki karalności (potencjalnych beneficjentów funduszy) za nadużycia finansowe powodujące straty w budżecie UE lub budżecie krajowym;
- ✓ poza tymi przestępstwami system mógłby mieć również funkcję identyfikowania wcześniejszych przypadków karalności dotyczących innych rodzajów przestępstw, które można uznać za ściśle związane z nadużyciami finansowymi powodującymi straty w budżecie UE lub budżecie krajowym, jak na przykład przestępstwa przeciwko administracji publicznej (korupcja i przekupstwo), przestępstwa podatkowe i pranie pieniędzy, w tym wpływy z przestępczości zorganizowanej;
- ✓ rejestr wcześniejszych strat finansowych, do których doprowadzono; w ramach tego rejestru określano by wszystkie wcześniejsze ustalenia (dotyczące potencjalnego beneficjenta funduszu);
- ✓ ryzyko podatkowe, w którym uwzględniono by wszelkie nieprawidłowości i naruszenia w zakresie obowiązku podatkowego, takie jak niezłożenie deklaracji zgodnie z prawem podatkowym lub gdy osoba fizyczna lub prawna przeprowadza transakcje finansowe za granicą;
- ✓ ryzyko finansowe, w ramach którego określa się częstotliwości dostępu do finansowania z budżetu UE w przypadku tej samej osoby fizycznej lub prawnej lub sprawdza się, czy siedziba statutowa przedsiębiorstwa będącego beneficjentem pokrywa się z regionem, w jakim znajduje się finansowany projekt;
- ✓ ryzyko korporacyjne, w przypadku którego ocenia się aspekty wskazujące na nieprawidłowości związane ze strukturą korporacyjną lub strukturą udziałów w spółce.

Taka sytuacja ma miejsce w przypadku posiadania udziałów w działalności gospodarczej, która jest finansowana lub która kończy się niedługo po otrzymaniu płatności.

Parametry te należy brać pod uwagę w przypadku osób, w odniesieniu do których przeprowadza się kontrolę, oraz w przypadku innych osób fizycznych związanych z tymi osobami, na przykład mieszkających z nimi członków rodziny lub osób pełniących funkcje w spółce zależnej.

Wyniki sprawozdania należy przedstawić albo w formie wykresu, albo poprzez zakreślenie nazw na czerwono, żółto lub zielono w zależności od poziomu ryzyka lub poprzez przypisanie wartości procentowych wskazujących na poziom ryzyka w przypadku danych osób.

Sprawozdania dotyczące analizy szczególnego ryzyka można generować automatycznie za pomocą systemu zwalczania nadużyć finansowych. Sprawozdania te uwzględniają przypadki szczególnego ryzyka opracowane w oparciu o doświadczenie operacyjne nabyte w ramach danego sektora. Przykładowe sprawozdania dotyczące analizy szczególnego ryzyka to:

- ✓ „*straty w budżecie UE*”: należy uwzględnić – w formacie stosownym dla każdego odbiorcy – liczbę sprawozdań dotyczących nadużyć finansowych naruszających interesy UE i całkowitą liczbę sprawozdań dotyczących nadużyć finansowych w celu wskazania tendencji w odniesieniu do popełnianych w tym obszarze przestępstw;
- ✓ „*lokalizacja projektów*” / „*lokalizacja gruntów*”: można wskazać wszystkich beneficjentów funduszy UE, którzy mają siedziby statutowe w innym regionie niż region projektu lub grunty (w przypadku funduszy w ramach Wspólnej Polityki Rolnej).
- ✓ „*niecodzienne okoliczności*”: w innych przypadkach w ramach systemu można by wskazywać miejsca potencjalnych nieprawidłowości, którym poświęcano by w związku z tym większą część kontroli operacyjnej. W tym kontekście *sprawozdanie w sprawie podwójnego fakturowania* może wskazywać, które osoby mogły wykorzystać te same dokumenty potwierdzające do uzasadnienia wydatków (faktur) w więcej niż jednym projekcie finansowanym ze środków publicznych.

B) Funkcje informacyjne

Funkcje informacyjne, w tym wyszukiwanie według własnych kryteriów oraz karta profilowa, pełnią głównie zadanie informacyjne, ponieważ dostarczają w skuteczny i zorganizowany sposób wszystkie informacje dostępne w systemie w odniesieniu do zarejestrowanych osób.

Funkcja spersonalizowanego wyszukiwania powinna stanowić jedną z tych funkcji, które umożliwiają użytkownikowi wyszukiwanie poprzez wybranie (w odpowiednim panelu) pewnych uprzednio określonych ustawień, takich jak np.:

- ✓ terytorialny zakres zastosowania projektu;
- ✓ miejsce zamieszkania beneficjenta;

- ✓ kod podatku / numer VAT;

Funkcja karty profilowej powinna zapewniać pełną dokumentację z informacjami dostępnymi w systemie na temat każdej zarejestrowanej osoby, w tym informacjami o kategorii ryzyka takiej osoby. Dokumentacja ta powinna stać się dostępna po wprowadzeniu kodu podatku lub numeru VAT w odpowiednim polu lub po kliknięciu na link zawarty w narzędziach analizy opisanych powyżej.

Informacje zawarte we wspomnianej dokumentacji muszą być podzielone na oddzielne sekcje dla każdego tematu w celu ułatwienia nawigacji, które to sekcje można dostosować zgodnie z wymaganiami danego użytkownika. Na przykład sekcja „finansowanie” powinna zawierać informacje o łącznej liczbie dotacji otrzymanych przez konkretną osobę fizyczną lub prawną oraz łącznej kwocie tego finansowania. Ta liczba powinna zostać następnie rozbita na wszystkie lata, w których dana osoba otrzymała płatności.

Należy zauważyć, że podstawę systemu zwalczania nadużyć finansowych musi stanowić karta profilowa, która poprzez pozyskiwanie i gromadzenie razem informacji zebranych w związku z zarejestrowanymi osobami powinna stworzyć z systemu pewien rodzaj „rejestru” odbiorców finansowania UE.

2.2.5. Źródła informacji na potrzeby identyfikacji ryzyka

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 w tym kontekście, należą między innymi:

- roczne sprawozdania Komisji w sprawie ochrony interesów finansowych UE;
- konkretne dokumenty, takie jak listy publikowane w ramach systemu ostrzegawczego¹⁶, wytyczne w sprawie konfliktów interesów i dokumentów sfałszowanych; podręcznik na temat roli audytorów itd.;
- 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;
- rezultaty kontroli weryfikacyjnej instytucji zarządzającej;
- sprawozdania UE, takie jak sprawozdanie o zwalczaniu korupcji w UE;

¹⁶ Sygnał ostrzegawczy wskazuje na możliwe nadużycie finansowe, korupcję itp. Jest to sygnał zwracający uwagę na wystąpienie elementu nietypowego, który może wymagać dalszego zbadania.

- opracowanie na temat kosztów korupcji w procedurach udzielania zamówień publicznych sporządzone przez Price Waterhouse Coopers;
- wytyczne na podstawie norm zawodowych wydawanych przez Radę Międzynarodowych Standardów Rachunkowości (RMSR) (Międzynarodowe Standardy Rewizji Finansowej, MSRF) w sprawie oceniania / działań kontrolnych w zakresie audytu oraz kontroli ryzyka środowiskowego i procedur;
- krajowe portale dotyczące udzielania zamówień publicznych;
- mające zastosowanie prawo krajowe;
- ramy zgodności organów regulacyjnych w zakresie informowania o nieprawidłowościach, zwalczania nadużyć finansowych oraz korupcji.

Pomocne mogą być także inne źródła np.: kwestionariusze; warsztaty oraz spotkania z odpowiednimi osobami i pracownikami; seminaria/konferencje/wydarzenia mające na celu wymianę dobrych praktyk na szczeblu krajowym lub międzynarodowym.

3. Etap opracowania

3.1. Określenie celów

W tej sekcji omówiono wyznaczanie celów NASF, tj. formułowanie środków, których wdrożenie umożliwi osiągnięcie danych celów, oraz wskaźników skuteczności działania na potrzeby pomiaru rezultatów wdrożenia. Cele krajowej strategii zwalczania nadużyć finansowych jako takie określają plan działania państw członkowskich w walce z nadużyciami po stronie wydatków i dochodów budżetu na nadchodzące lata.

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 po stronie wydatków i dochodów budżetu oraz w zakresie zwalczania nadużyć finansowych. Oznacza to, że cele powinny też wynikać z ewentualnej strategii zwalczania nadużyć finansowych / zwalczania korupcji, o ile którakolwiek z nich istnieje, lub co najmniej być powiązane z taką strategią. Ponadto powinny one być również dostosowane do zaleceń UE.

Cele powinny być szczegółowe, mierzalne, osiągalne, realistyczne/istotne oraz określone w czasie, czyli odpowiadać koncepcji SMART. Nie powinno być ich zbyt wiele, aby możliwe było ich odpowiednie i realistyczne wdrożenie oraz prowadzenie działań następczych w związku z NASF. Powinny one jasno określać i wskazywać priorytety ustalone przez państwo członkowskie w zakresie zwalczania nadużyć finansowych. Cele powinny być realistyczne, biorąc pod uwagę dostępne zasoby.

Każdy cel powinien być sformułowany w sposób dynamiczny oraz powinien wskazywać kierunek działań. Przykładowo cel określony jako „budowanie zdolności” 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/ścigania oraz odzyskiwania środków / sankcji. Etapy cyklu zwalczania nadużyć finansowych nie są jednak odrębne, 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 podjąć właściwą decyzję w odniesieniu do monitorowania dokumentacji, w szczególności w zakresie środków zapobiegawczych takich jak blokowanie lub zawieszenie płatności. Wreszcie, poza odzyskiwaniem środków, wysoki poziom reaktywności oraz adekwatności podejmowanych działań ma silne działanie odstraszające.

Poniżej przedstawiono szereg przykładów celów:

- zapewnienie otoczenia odpornego na nadużycia finansowe (stworzenie odpowiednich ram prawnych);
- propagowanie zapobiegania nadużyciom finansowym wśród opinii publicznej oraz pracowników;
- maksymalizacja skuteczności kontroli;
- wprowadzenie polityki informowania o nieprawidłowościach;
- wprowadzenie kształcenia, szkoleń oraz programów mających na celu zwiększenie świadomości w zakresie zwalczania nadużyć finansowych;
- zapewnienie solidnego systemu odzyskiwania środków w związku z poniesionymi stratami.

W celu zapoznania się ze schematem zob. **załącznik 9 – Schemat określania celów**. Co więcej, dokument „Praktyczne działania na rzecz opracowania krajowej strategii zwalczania nadużyć finansowych”¹⁷ może stanowić przykład organizacji celów i powiązania ich bezpośrednio z wynikiem etapu oceny.

3.2. Określenie środków

O ile cele odzwierciedlają zaplanowane rezultaty, o tyle środki wskazują drogę do osiągnięcia tych rezultatów. Środki są zatem bardziej szczegółowe niż cele. Ponadto jeden cel może zostać zrealizowany poprzez wdrożenie więcej niż jednego środka. W związku z tym ważne jest, aby wybrać środek lub środki, które są najbardziej efektywne i skuteczne dla osiągnięcia danego celu. Ponadto każdemu środkowi powinien towarzyszyć odpowiedni wskaźnik skuteczności działania.

Niektóre możliwe do podjęcia środki obejmują:

- ✓ ustanowienie polityki informowania o nieprawidłowościach;
- ✓ wzmocnienie koordynacji i współpracy pomiędzy właściwymi organami krajowymi w zakresie wymiany wiedzy na temat schematów nadużyć finansowych;
- ✓ wzmocnienie prawodawstwa i wytycznych metodologicznych;
- ✓ uświadamianie społeczeństwa;
- ✓ opracowanie procedury zajmowania się wykrytymi nieprawidłowościami i przypadkami podejrzewanych nadużyć finansowych w związku ze stroną wydatków i dochodów w budżecie;
- ✓ rozwijanie kompetencji w zakresie narzędzia służącego eksploracji danych i punktowej ocenie ryzyka w celu ujawnienia czynników ryzyka na poziomie poszczególnych projektów;
- ✓ zacieśnianie współpracy między organami administracji publicznej zaangażowanymi w udzielanie zamówień publicznych i kontrolę konkurencji;

¹⁷ Nr ref. Ares(2015)5642419 – 07/12/2015.

- ✓ wzmocnienie integralności i przeciwdziałanie konfliktowi interesów w obszarze zamówień publicznych;
- ✓ opracowanie podręcznika dla urzędników służby cywilnej zaangażowanych w udzielanie zamówień publicznych w celu wyeliminowania nieprawidłowości, nadużyć finansowych i korupcji w odniesieniu do finansowania UE;
- ✓ poprawa wymiany doświadczeń między organami krajowymi i partnerami europejskimi (OLAF, właściwe dyrekcje generalne Komisji oraz inne państwa członkowskie).

Przykład środków powiązanych z celami:

Cele	Środki
Zapewnienie otoczenia odpornego na nadużycia finansowe (stworzenie odpowiednich ram prawnych)	Analiza obecnych ram prawnych regulujących ściganie nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe UE we współpracy z organami dochodzeniowymi i sądowymi oraz dochodzenia w tym zakresie.
	W zależności od rezultatów analizy obecnych ram prawnych regulujących ściganie nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe UE oraz dochodzenia w tym zakresie, opracowanie i przyjęcie zmian do obowiązujących rozporządzeń lub przyjęcie nowych rozporządzeń
Propagowanie zapobiegania nadużyciom finansowym wśród opinii publicznej oraz pracowników	Opracowanie i przyjęcie strategii komunikacji ukierunkowanej w szczególności na zapobieganie nieprawidłowościom i nadużyciom finansowym po stronie wydatków i dochodów budżetu, która ma zostać włączona do ogólnej strategii komunikacji
	Działania w zakresie wdrażania i komunikacji zgodne z planem działania w zakresie komunikacji towarzyszącym strategii komunikacji
Zintensyfikowanie ścigania spraw	Kompleksowa ocena potrzeb w zakresie szkoleń
	Stworzenie/modyfikacja programów szkoleń w taki sposób, aby zaspokoić potrzeby szkoleniowe pracowników organów systemu kontroli i zarządzania, organów ścigania i sądowych
	Organizacja odpowiednich szkoleń dla pracowników organów systemu kontroli i zarządzania, organów ścigania i sądowych

Użytecznym środkiem, który może przyczynić się do osiągnięcia szeregu celów, jest współpraca międzynarodowa w postaci wizyty studyjnej.

Wizyta studyjna polega na krótkim pobycie indywidualnej osoby lub grupy osób przez ograniczony czas (kilka dni lub tygodni) w państwie przyjmującym. Zasadniczo taka wizyta obejmuje wygłoszenie prezentacji oraz odbycie wizyt w lokalnych instytucjach. Ponadto stanowi ona doskonałą okazję do stworzenia forum dla dyskusji, wymiany informacji i doświadczeń oraz zdobywania wiedzy w zakresie tematów leżących we wspólnym interesie. Dodatkową wartość dodaną wizyty studyjnej stanowi możliwość nawiązania kontaktów oraz sieci kontaktów przez współpracowników z różnych państw.

Ponadto wspólna praca, dyskusje o problemach związanych z pracą oraz dzielenie się różnymi punktami widzenia dają organizatorom oraz uczestnikom solidną podstawę do poprawy ich metod/procedur związanych z pracą oraz mogą okazać się użyteczne dla przyszłych wspólnych projektów.

PRZYKŁAD

Wizyty studyjne przeprowadzone przez Chorwację

W ramach programu TAIEX oraz programu Herkules II przedstawiciele służby ds. zwalczania nieprawidłowości i nadużyć finansowych (zwanej dalej „SCIF”) z Chorwacji złożyli wizytę jednostce AFCOS w Bułgarii, jednostce AFCOS na Malcie oraz DLAF (w Rumunii). Wizyty studyjne okazały się bardzo owocne. W związku z tym współpracownicy z państw przyjmujących (Malty, Bułgarii i Rumunii) złożyli wizytę w Chorwacji w celu dokonania dodatkowej wymiany wiedzy i doświadczeń uzyskanych poprzez ich pracę nie tylko z przedstawicielami SCIF, ale także przedstawicielami z innych instytucji krajowych.

3.3. Określenie wskaźników skuteczności działania

Wskaźniki skuteczności działania stanowią kluczowe elementy, które zilustrują poczynione postępy lub uzyskane rezultaty zbliżające do osiągnięcia celów. Zostaną one wykorzystane do przygotowania sprawozdania na temat strategii zwalczania nadużyć finansowych i ułatwią ocenę wpływu wdrożenia tej strategii.

Wskaźniki skuteczności działania mogą mieć charakter ilościowy lub jakościowy.

- ✓ Wskaźnikiem ilościowym może być:
 - numer: np. liczba umów o współpracy podpisanych między właściwymi organami (np. instytucjami audytowymi i organami sądowymi) (w egzemplarzach);
 - odsetek pokazujący pewne twierdzenie: np. liczba sesji szkoleniowych (w jednostkach) / liczba uczestników w podziale na programy w danym roku (na osobę)/rocznie;
 - 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. kodeks etyki: tak;
 - ocena poziomu zgodności 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 wskaźnik ilościowy. Należy ponadto pamiętać, że wskaźniki powinny być analizowane i omawiane nie jako pojedyncze informacje, lecz z uwzględnieniem kontekstu oraz innych wskaźników. Wskaźniki te

powinny być łatwe do określenia lub obliczenia. Oznacza to, że ich ocena nie powinna wymagać uciążliwej pracy, lecz opierać się na istniejących i wiarygodnych narzędziach (takich jak istniejąca baza danych wykorzystywana na szkoleniach, w sprawozdawczości w zakresie nadużyć finansowych, np. system zarządzania nieprawidłowościami (IMS) itp.), z których można łatwo i szybko wyodrębnić kluczowe elementy. Powinny być one również łatwe do weryfikacji, tak aby zapewnić ich pełną przejrzystość oraz zaufanie opinii publicznej. Właściwie dobrane wskaźniki będą miały kluczowe znaczenie dla oceny oddziaływania wdrożenia strategii, a tym samym jej aktualizacji i zmiany w stosownym czasie. W związku z tym wskaźniki są kluczowymi elementami strategii zwalczania nadużyć finansowych, gdyż mierzą postęp w osiągnięciu jej celów.

Przykłady wskaźników

Cele	Środki	Wskaźniki
Zapewnienie otoczenia odpornego na nadużycia finansowe (stworzenie odpowiednich ram prawnych)	Przeprowadzenie analizy ram prawnych regulujących ściganie nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe UE oraz dochodzenia w tym zakresie we współpracy z organami dochodzeniowymi i sądowymi	Przeprowadzona analiza ram prawnych regulujących ściganie nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe UE oraz dochodzenia w tym zakresie Opracowane i przyjęte przez wszystkie zainteresowane strony sprawozdanie z analizy ram prawnych regulujących ściganie nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe UE oraz dochodzenia w tym zakresie
	W zależności od rezultatów analizy obecnych ram prawnych regulujących ściganie nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe UE oraz dochodzenia w tym zakresie, opracowanie i przyjęcie zmian do obowiązujących rozporządzeń lub przyjęcie nowych rozporządzeń	Zmiana rozporządzeń (w egzemplarzach)/rocznie
Propagowanie zapobiegania nadużyciom finansowym wśród opinii publicznej oraz pracowników	Opracowanie i przyjęcie strategii komunikacji ukierunkowanej w szczególności na zapobieganie nieprawidłowościom i nadużyciom finansowym po stronie wydatków i dochodów budżetu, która ma zostać włączona do ogólnej strategii komunikacji	Strategia komunikacji ukierunkowana w szczególności na zapobieganie nieprawidłowościom i nadużyciom finansowym po stronie wydatków i dochodów opracowanego i przyjętego budżetu
	Działania w zakresie wdrażania i	Zgodnie z planem działania w

	komunikacji zgodne z planem działania w zakresie komunikacji towarzyszącym strategii komunikacji	zakresie komunikacji towarzyszącym strategii komunikacji ukierunkowanej na zapobieganie nieprawidłowościom i nadużyciom finansowym po stronie wydatków i dochodów budżetu
Zintensyfikowanie ścigania spraw	Ocena potrzeb szkoleniowych w dziedzinie ochrony interesów finansowych UE	Przeprowadzona analiza potrzeb szkoleniowych Opracowana strategia kształcenia w dziedzinie ochrony interesów finansowych UE
	Stworzenie/modyfikacja programów szkoleń w dziedzinie zwalczania nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe UE w taki sposób, aby zaspokoić potrzeby szkoleniowe organów ścigania i sądowych	Opracowane zgodnie ze strategią kształcenia w dziedzinie ochrony interesów finansowych UE
	Organizacja odpowiednich szkoleń w zakresie zwalczania nadużyć finansowych po stronie wydatków i dochodów budżetu dla pracowników organów ścigania i sądowych	Liczba śledczych przeszkolonych w zakresie zwalczania nadużyć finansowych po stronie wydatków i dochodów budżetu Liczba śledczych przeszkolonych w zakresie zwalczania nadużyć finansowych po stronie wydatków i dochodów budżetu
Zapewnienie solidnego systemu odzyskiwania środków w związku z poniesionymi stratami.		Średnia kwota środków odzyskanych przez sądy

4. Sporządzenie planu działania

4.1. Treść planu działania

Strategii zwalczania nadużyć finansowych powinien towarzyszyć szczegółowy plan działania przekładający cele na działania/środki. Plan działania powinien zostać opracowany przez służby odpowiedzialne za krajową strategię zwalczania nadużyć finansowych przy wsparciu powołanego zespołu ekspertów. Na tym etapie konieczna jest współpraca wszystkich zaangażowanych organów, aby upewnić się, że wszystkie te organy mają możliwość i zdolność ukończenia zadania oraz że warunki zostały racjonalnie określone i uwzględniają całe wymagane postępowanie. Ma to kluczowe znaczenie, w szczególności w przypadkach, w których organ wykonawczy dysponuje ograniczoną mocą prawną, aby wyegzekwować realizację środków; w przeciwnym razie wspomniany plan działania nie będzie przynosił żadnych skutków praktycznych.

Na tym etapie kluczowe znaczenie mają kwestie dotyczące stosunku kosztów do korzyści oraz dostępność zasobów ludzkich. Główne wysiłki należy skupić przede wszystkim na środkach priorytetowych. Wyniki oceny aktualnej sytuacji i oceny ryzyka nadużyć finansowych powinny zapewnić w pewnym stopniu jasny przegląd odpowiednich priorytetów.

Państwa członkowskie mają do dyspozycji szeroki zakres narzędzi w celu opracowania skutecznych i wydajnych działań. Powinny one rozważyć działanie 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. W ramach tego planu odpowiedzialność za realizację tych priorytetów i za związane z nimi działania następcze przypisano właściwym organom. Priorytety te powinny odpowiadać głównym obszarom, w których strategia może przyczynić się do poprawy działań w zakresie zwalczania nadużyć finansowych. W ramach planu działania należy również przydzielić zadania indywidualnym podmiotom / partnerom jednostki AFCOS w danym państwie członkowskim, w stosownych przypadkach przy wsparciu innych partnerów, np. instytucji UE lub instytucji krajowych.

Plan działania powinien obejmować konkretne **zadania** przypisane odpowiednim podmiotom, które mają być odpowiedzialne za ich przeprowadzanie, oraz zawierać docelowe

terminy ich wykonania. Zadania te należy podzielić na obszary zasugerowane w NASF oraz zgodnie z tą strategią.

Każde zadanie należy rozważyć w kontekście osiągnięcia synergii i zachęcania do zintegrowanego podejścia. Na przykład plan działania powinien uwzględniać fakt, że fundusze UE są wykorzystywane do poprawy warunków życia obywateli UE, zapewniania wzrostu gospodarczego oraz 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 celu realizacji NASF oraz towarzyszącego jej planu działania należy stworzyć ustrukturyzowaną sieć organów w każdym państwie członkowskim. Ich zadaniem byłoby zagwarantowanie, że NASF i plan działania są wdrażane, oceniane i monitorowane w sposób systematyczny oraz że są one, w miarę konieczności, aktualizowane i zmieniane.

4.2. Okres, którego dotyczy plan działania

Ponieważ plan działania opiera się na priorytetach wyznaczonych w NASF oraz powiązanych z nią celach, będzie się składał z konkretnych zadań. Oznacza to, że plan działania będzie podlegał stałej aktualizacji lub stałym zmianom w okresie jego obowiązywania. Sugerowane podejście nie polega na powiązaniu czasu trwania ważności planu działania z czasem trwania tej strategii. W NASF przedstawia się ogólne wytyczne dla państw członkowskich ustalone dla okresu trwania wieloletnich ram finansowych lub poza tym okresem, natomiast wspomniany plan działania wiąże się z realizacją konkretnych zadań.

Zalecaną metodą jest ustanowienie **rocznego** planu działania, który będzie oceniany pod koniec każdego roku kalendarzowego.

PRZYKŁAD

Plan działania Bułgarii

W Republice Bułgarii krajowej strategii zwalczania nieprawidłowości i nadużyć finansowych, mającej wpływ na interesy finansowe Unii Europejskiej na lata 2014–2020, towarzyszy plan działania na lata 2015–2016, który został już zaktualizowany na 2016 r. Doświadczenie Bułgarii wskazuje, że nawet dwuletni plan jest zbyt długi i nie można w nim uwzględnić aktualnych zadań i rozwiązać aktualnych problemów związanych z przedmiotową strategią w najlepszy możliwy sposób. Poczynając od 2017 r. plan będzie ustanawiany w ramach ograniczeń czasowych roku kalendarzowego i będzie on oceniany na koniec każdego roku kalendarzowego.

Oceny wspomnianego planu działania należy dokonywać regularnie (w odstępach od ½ roku do 2 lat). Poczynione postępy należy okresowo porównywać z celami, a strategię należy aktualizować zgodnie z wynikami tego porównania. Publikowanie planu działania jako

osobnego dokumentu okazało się praktycznym rozwiązaniem, ponieważ nie trzeba będzie zmieniać strategii za każdym razem, gdy plan działania jest poddawany ocenie i przeglądowi.

4.3. Możliwa rola jednostki AFCOS w sporządzeniu planu działania

W zależności od sposobu organizacji w każdym państwie członkowskim, wdrażanie planu działania mogłaby monitorować krajowa jednostka ds. koordynacji zwalczania nadużyć finansowych (AFCOS). AFCOS może przejąć wiodącą rolę oraz zmobilizować zainteresowanych partnerów, a także zachęcić ich do składania propozycji środków oraz zaangażowania się w osiągnięcie rezultatów pod względem wskaźników lub wyników.

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

III. Ocena i aktualizacja NASF

Celem monitorowania i oceny NASF jest upewnienie się, czy strategia ta została opracowana w taki sposób, że daje pewność co do osiągnięcia celów w zakresie skutecznego i wydajnego zwalczania nadużyć finansowych oraz ochrony interesów finansowych Unii.

W związku z tym przedmiotowa strategia musi stanowić żyjący dokument: musi podlegać dostosowaniu i aktualizacji, biorąc pod uwagę główne zmiany strukturalne lub organizacyjne, rozwój schematów nadużyć finansowych, które mogą wystąpić w miarę upływu czasu itd.

1. Ocena strategii

Celem kryteriów oceny powinno być określenie:

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

W celu ułatwienia w jak największym stopniu procesu monitorowania i oceniania NASF użyteczne może okazać się przygotowanie w tym celu projektu wytycznych lub podręczników.

Krajowy AFCOS lub inny odpowiedni podmiot koordynujący wdrażanie NASF powinien przejąć wiodącą rolę, jeżeli chodzi o przeprowadzanie monitorowania oraz oceny. W razie konieczności rząd może wyznaczyć taki podmiot. W celu zapewnienia sprawnego procesu monitorowania i oceny niezbędne jest, aby podmiot ten otrzymał pełne poparcie polityczne ze strony rządu danego państwa członkowskiego.

Wyznaczony podmiot powinien gromadzić dane oraz informacje od zainteresowanych stron:

- podmiotów odpowiedzialnych za zarządzanie i wdrażanie, certyfikację, audyty, dochodzenia, ściganie przestępstw, ściganie oraz nakładanie sankcji (np. instytucji zarządzających, certyfikujących, audytowych i kontrolnych, organów śledczych, instytucji pośredniczących, AFCOS, sądów itp.);
- należy zwrócić się również do podmiotów odpowiedzialnych za nadzór i monitorowanie w odniesieniu do projektów finansowanych ze środków finansowych Unii (np. organów ds. konkurencji, udzielania zamówień publicznych, podatkowych oraz celnych).

Zapewnienie sprawnego przebiegu współpracy z szerokim zakresem zainteresowanych stron zaangażowanych w zwalczanie nadużyć finansowych jest kluczowe dla dokonania właściwej oceny NASF. Dodatkowo współpraca z ekspertami organizacji pozarządowych może być użyteczna przy ocenie np. w celu uzyskania szerszego,

obiektywnego poglądu na dany proces oraz dostarczenia opinii publicznej motywacji do uczestnictwa.

Monitorowanie może być ciągłe lub okresowe. Co do zasady w ramach monitorowania wykorzystuje się metody ilościowe i nie skupia się ono na związku przyczynowym. Służy ono do gromadzenia danych na temat realizacji określonych zadań, celów oraz poziomów.

Ocenę należy przeprowadzać okresowo w konkretnych ramach czasowych (np. raz na pół roku lub raz na rok / dwa lata, w okresie krótko-, średnio-, długoterminowym). Podczas dokonywania oceny okresowej i śródkresowej należy rozważyć potrzebę aktualizacji strategii, aby zapewnić osiągnięcie wyznaczonych celów. Należy sporządzić sprawozdanie z oceny śródkresowej.

Ocenę końcową należy przeprowadzić na koniec okresu określonego w strategii. Będzie ona zawierać ilościowe przedstawienie rezultatów wdrażania strategii i stanowić podstawę następnej strategii.

Ocena powinna koncentrować się na systemie realizacji, określając mocne i słabe strony, które mają negatywny wpływ na zdolność zainteresowanych stron do wykrywania i eliminowania nadużyć finansowych. W ocenie wskazuje się przyczyny braku osiągnięcia celów oraz realizacji priorytetów.

Należy zwrócić szczególną uwagę na to, czy w NASF zostały zawarte rezultaty analizy ryzyka nadużyć finansowych.

Dokonanie analizy nie jest samo w sobie celem ostatecznym. Właściwa ocena powinna:

- ✓ objąć cały cykl zwalczania nadużyć finansowych oraz wszystkie części NASF, w tym towarzyszący jej plan działania;
- ✓ sprawdzić, czy i w jakim stopniu określone środki oraz działania są istotne, skuteczne i wydajne w odniesieniu do wyznaczonych celów;
- ✓ określić stosunek kosztów faktycznie poniesionych w celu uzyskania oczekiwanych rezultatów do kosztów szacowanych na etapie opracowywania strategii;
- ✓ określić, w jakim stopniu działania ustalone w planie działania zostały wdrożone, a wyznaczone terminy dotrzymane;
- ✓ określić, w jakim zakresie osiągnięto poprawę oraz jakie są tendencje i skutki dla okresu następnego;
- ✓ pomóc sformułować wyraźny obraz postępu poczynionego w zwalczaniu nadużyć finansowych;
- ✓ pomóc dostosować funkcjonalne mechanizmy, instrumenty oraz narzędzia w zakresie zwalczania nadużyć finansowych, wprowadzić korekty oraz zmienić/zaktualizować odpowiednio NASF i jej plan działania; uwzględnić główne zmiany strukturalne lub organizacyjne, które mogły się pojawić, oraz tendencje obserwowane w schematach nadużyć finansowych;

- ✓ objąć wnioski w sprawie specyfikacji zmian NASF oraz jej części składowych w celu zwiększenia skuteczności i wydajności w zakresie ochrony interesów finansowych Unii;
- ✓ opracować wnioski, które pomogą w przygotowaniu zaleceń w sprawie aktualizacji oraz dostosowania dokumentu w celu poczynienia znacznych postępów oraz osiągnięcia namacalnych wyników i rezultatów w zakresie zwalczania nadużyć finansowych oraz ochrony interesów finansowych UE;
- ✓ zasugerować rozwiązania problemów oraz sposoby usunięcia przeszkód we właściwym wdrożeniu NASF.

Dostarczone/uzyskane informacje muszą zawierać wystarczająco przejrzyste i konkretne dane, aby mogły zostać wykorzystane w ocenie środków oraz zadań sformułowanych w planie działania NASF.

W celu dokonania oceny wskaźników kluczowym pytaniem, jakie należy sobie zadać, brzmi „czy przy pomocy konkretnego wskaźnika ilościowego można uzyskać istotne, obiektywne i przekonujące informacje?”. Dodatkowo można poddać ocenie związek przyczynowy (tj. „jeśli – wtedy”) między działaniami i skutkami. Osoba dokonująca oceny może zadać następujące pytania: jakie konsekwencje pociąga za sobą brak dokonania analizy ryzyka? co dzieje się w przypadku, gdy dany konkretny wskaźnik nie jest mierzalny? jakie są konsekwencje braku zmian?

Aby uzyskać szczegółowy wgląd zarówno w otrzymany proces, jak i tendencje w schematach nadużyć finansowych oraz zwalczaniu nadużyć finansowych, metodyka powinna skupiać się na wskaźnikach jakościowych (np. nabywaniu nowych umiejętności przez osoby zaangażowane w ochronę interesów Unii; usunięciu luk w przepisach i złożeniu wniosków dotyczących przepisów odpornych na nadużycia finansowe itd.), odzwierciedlając dane ilościowe (np. środki przyjęte w odniesieniu do ilości, liczby, odsetka itd.).

Co więcej, należy sporządzić sprawozdanie z oceny, zarówno okresowe, jak i końcowe. Sprawozdanie powinno zawierać:

- ✓ opis metodyki oceny;
- ✓ ocenę stopnia osiągnięcia celów;
- ✓ wnioski i zalecenia dotyczące działań następczych, które należy sformułować jasno i jednoznacznie, w oparciu o wiarygodne ustalenia, tak aby można było je łatwo zrozumieć oraz aby odpowiadały one zidentyfikowanym rodzajom ryzyka nadużyć finansowych i problemom.

2. Aktualizacja strategii

Aktualizacja i dostosowanie strategii mogą obejmować:

- aktualizację lub przegląd celów;
- dostosowanie zasobów na potrzeby planowania i zarządzania;
- dostosowanie wskaźników;
- aktualizację terminów;

- dostosowanie lub aktualizację istniejących środków, działań i czynności;
- wprowadzenie nowych środków, działań i czynności.

Wyniki każdej oceny NAFS należy przedstawić zainteresowanym stronom zaangażowanym w zwalczanie nadużyć finansowych oraz opublikować w sprawozdaniu rocznym.

Aktualizacja planu działania i strategii w celu rozszerzenia ich dotychczasowego okresu obowiązywania:

NAFS i plan działania mogą zostać zaktualizowane nie tylko pod względem treści, ale także ich ram czasowych. Ponieważ plan działania opiera się na priorytetach zidentyfikowanych w NAFS i powiązanych celach, będzie on obejmował konkretne zadania, co oznacza, że będzie stale aktualizowany lub zmieniany w okresie jego obowiązywania, ale nie może być przedłużony poza okres obowiązywania strategii. Zalecaną metodą jest ustanowienie rocznego planu działania, który będzie oceniany pod koniec każdego roku kalendarzowego. Jeżeli chodzi o NAFS, aktualizacja strategii jest bardziej odpowiednia, gdy nie dotyczy ona bieżącego okresu programu operacyjnego.

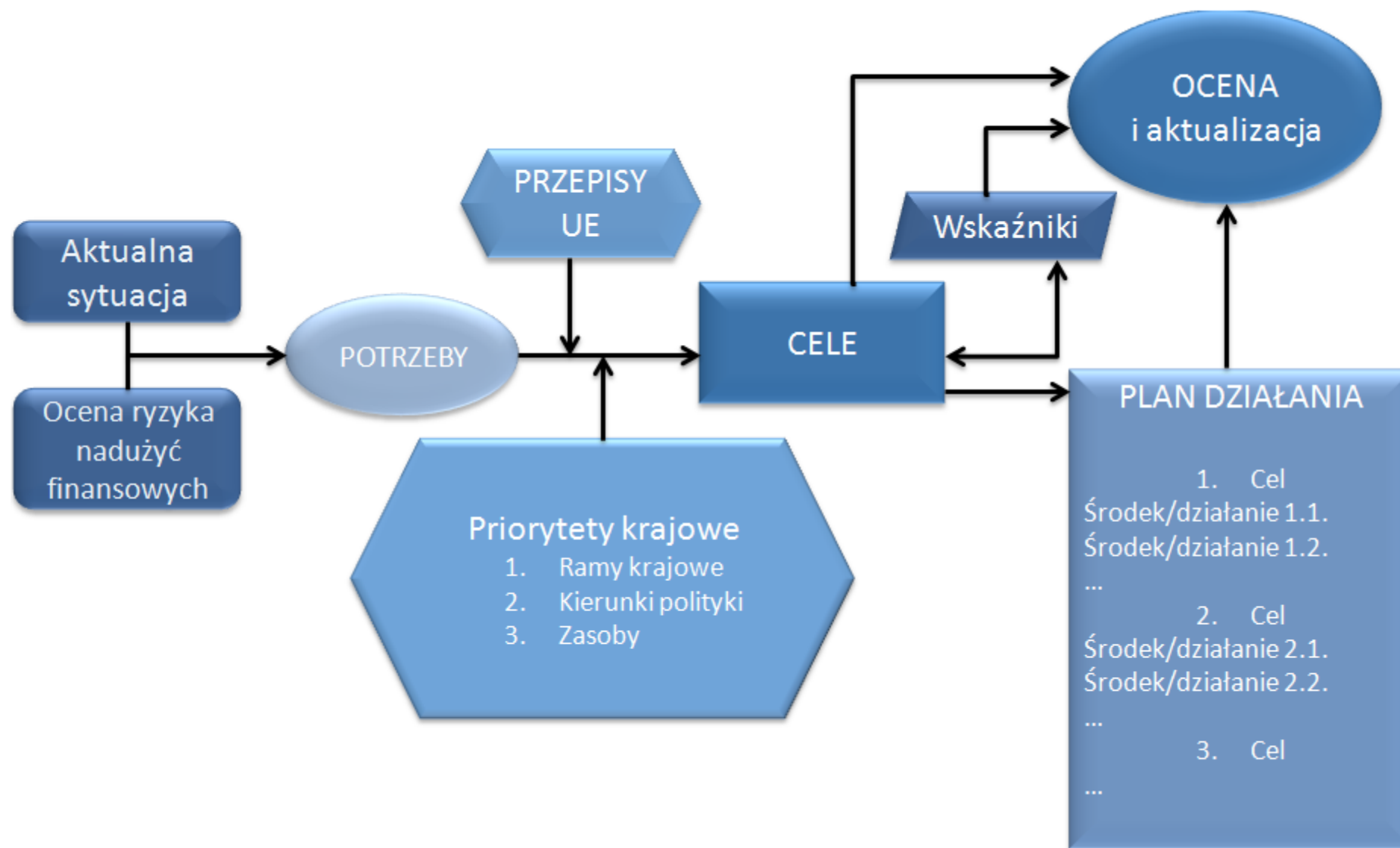
W aktualizacji należy uwzględnić rozmaite czynniki, takie jak:

- jaki jest obecny okres objęty strategią / planem działania;
- czy konieczne jest przedłużenie strategii / planu działania;
- czy osiągnięto wskaźniki strategii / planu działania;
- czy przedłużanie obecnej strategii / planu działania jest korzystniejsze niż stworzenie nowej strategii / nowego planu działania;
- czy na szczeblu krajowym/UE istnieją nowe ramy regulacyjne, które wymagają dokonania szerszej zakrojonych zmian;
- czy obecny okres programowania wkrótce się zakończy.

Proces aktualizacji strategii / planu działania może wpłynąć na zasób wiedzy fachowej na temat ich opracowywania.

Załączniki

Załącznik 1 – Schemat blokowy procesu NAFS



Załącznik 2 – Schemat struktury NAFS

1. Wprowadzenie / Kontekst ogólny

W tym rozdziale należy zawrzeć ramy prawne (tj. odniesienie zarówno do krajowych, jak i do unijnych ram prawnych), określić zakres strategii zgodnie z głównymi krajowymi priorytetami dotyczącymi zwalczania nadużyć finansowych, korupcji lub wszelkich nielegalnych działań, a także wskazać odpowiedzialne służby i instytucje zaangażowane w proces opracowywania, wdrażania i monitorowania strategii. Co więcej, w strategii należy uwzględnić związki z innymi strategiami/politykami krajowymi. Konkretniej rzecz ujmując, ten rozdział powinien zawierać:

1.1. Ramy prawne:

- ✓ odniesienie do europejskiego środowiska prawnego: Traktatu, rozporządzeń itd.;
- ✓ odniesienie do krajowych ram prawnych;
- ✓ odniesienie do głównych krajowych priorytetów, które mogą mieć wpływ na zwalczanie nadużyć finansowych, korupcji i wszelkiej nielegalnej działalności;
- ✓ odniesienie do innych krajowych strategii/polityk w zakresie zwalczania nadużyć finansowych, korupcji oraz wszelkich rodzajów przestępstw finansowych, np. działań przeciwko korupcji, zwalczania przestępczości zorganizowanej, prania pieniędzy itd. Najlepiej byłoby, gdyby te strategie były powiązane z NAFS;
- ✓ ogólne zobowiązanie polityczne oraz gotowość władz do podejmowania wysiłków na rzecz zwalczania nadużyć finansowych, w szczególności w odniesieniu do funduszy UE;
- ✓ możliwe powiązanie z innymi krajowymi politykami lub priorytetami politycznymi.

1.2. Ramy instytucjonalne:

- ✓ wskazanie, który krajowy podmiot / departament ministerstwa jest odpowiedzialny za opracowanie strategii (i planu działania) oraz za monitorowanie ich wdrożenia;
- ✓ wskazanie ministerstw/organów/służb zaangażowanych w monitorowanie funduszy UE i w zwalczanie nadużyć finansowych / korupcji lub wszelkiej innej nielegalnej działalności na szkodę budżetu UE;
- ✓ rodzaj organizacji odpowiadającej za monitorowanie funduszy UE: scentralizowany, zdecentralizowany lub inny.

1.3. Cel strategii:

- ✓ opis celu strategii i kluczowe względy, które doprowadziły do jej ustanowienia;
- ✓ wskazanie okresu, jaki obejmuje strategia.

1.4. Metodyka:

- ✓ wyjaśnienie podstawy opracowania strategii (źródła informacji, takie jak ocena ryzyka, międzyinstytucjonalne grupy robocze, kwestionariusze itd., oraz sposób, w jaki uzyskano informacje).

2. Etap przygotowawczy: ocena aktualnej sytuacji i ryzyka nadużyć finansowych

Celem tego rozdziału jest:

- ✓ określenie głównych obszarów, na których w trakcie przeglądu sytuacji zidentyfikowano mocne i słabe strony, oraz wskazanie przyczyn słabych stron. Nie jest konieczne szczegółowe opisywanie każdej dziedziny (prawodawstwa, organizacji, 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 wykryto, że istnieje możliwość poprawy i w odniesieniu do których sformułowany zostanie cel;
- ✓ podsumowanie najważniejszych ustaleń oceny ryzyka nadużyć finansowych i skoncentrowanie się na tych, które będą wymagały konkretnych informacji w ramach strategii;
- ✓ podsumowanie przedstawiające obszary, w przypadku których strategia powinna przynieść rezultaty, aby uzupełnić luki i zapewnić wartość dodaną w ramach zwalczania nadużyć finansowych;
- ✓ wskazanie zasad i wartości, które towarzyszą strategii;
- ✓ przedstawienie wykazu celów i krótki opis każdego z nich. Należy również odnieść się do zidentyfikowanych potrzeb.

3. Etap opracowania: cele i wskaźniki skuteczności

Na etapie opracowania należy określić cele i związane z nimi wskaźniki skuteczności działania. Cele odzwierciedlają potrzeby państwa członkowskiego oraz przyczyniają się do określenia planu działania i wizji państw członkowskich w walce z nadużyciami finansowymi. Cele należy przełożyć na konkretne środki. Ponadto należy zdefiniować wskaźniki skuteczności działania odpowiadające każdemu ze środków, co pomoże ocenić poczynione postępy. Cele i środki należy zawrzeć w planie działania.

Cele należy ustalić w taki sposób, aby uwzględnić w nich wszystkie etapy cyklu zwalczania nadużyć finansowych: 1) zapobieganie nadużyciom finansowym; 2) wykrywanie nadużyć finansowych; 3) prowadzenie dochodzeń i ściganie oraz 4) odzyskiwanie środków i sankcje. Najlepiej byłoby, gdyby cele były wymienione zgodnie z cyklem zwalczania nadużyć finansowych. Jeden cel można przypisać do więcej niż jednego etapu.

Przy ustalaniu celów konieczne jest:

- ✓ wyjaśnienie, dlaczego dany cel jest priorytetem;
- ✓ opisanie, jakie są oczekiwane wyniki osiągnięcia celu;
- ✓ określenie wskaźnika skuteczności, który będzie stanowił miarę udanej realizacji celu.

W rozdziale tym należy również zwięźle opisać 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 itd.). W szczególności należy:

- ✓ zwięźle przedstawić służby odpowiedzialne za zarządzanie, certyfikację i audyt funduszy UE;
- ✓ zwięźle przedstawić służby odpowiedzialne za zwalczanie nadużyć finansowych / korupcji i innej nielegalnej działalności naruszającej interesy finansowe UE;
- ✓ przedstawić informacje na temat roli systemów informatycznych w zwalczaniu nadużyć finansowych (w stosownych przypadkach);
- ✓ przedstawić informacje na temat polityki szkoleniowej i zasobów szkoleniowych.

W odniesieniu do celów należy wskazać następujące elementy: nazwę etapu cyklu zwalczania nadużyć finansowych, słabe strony / aktualną sytuację, miarę i wskaźnik skuteczności, a także kluczowe podmioty (instytucje odpowiedzialne) i ramy czasowe. Elementy te można przedstawić w formie tabeli xls.

Taka struktura w najlepszym stopniu umożliwia zrozumienie związku między ryzykiem / słabymi stronami, celami i odnośnymi środkami łagodzącymi. Dokument „Praktyczne działania na rzecz opracowania krajowej strategii zwalczania nadużyć finansowych”¹⁸ może stanowić przykład organizacji celów i powiązania ich bezpośrednio z wynikiem etapu oceny.

4. Plan działania

Plan działania jest instrumentem wdrażania krajowej strategii zwalczania nadużyć finansowych. Stanowi on integralną część strategii. Zawiera on propozycje szeregu działań/środków i przypisuje odpowiedzialność za nie właściwym podmiotom wraz z docelowymi terminami / ramami czasowymi, 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 z częstotliwością [częstotliwość ma być określona przez właściwy organ: np. corocznie lub co dwa lata]. Należy sporządzić sprawozdanie i złożyć je do [nazwa właściwego organu: np. rządu, ministerstwa itd.].

Plan działania obejmuje wszystkie etapy cyklu zwalczania nadużyć finansowych: 1) zapobieganie nadużyciom finansowym; 2) wykrywanie nadużyć finansowych; 3) prowadzenie dochodzeń i ściganie oraz 4) odzyskiwanie środków i sankcje.

Wypełnienie kolumn „cel”, „działanie / środek”, „właściwa służba”, „termin / ramy czasowe” oraz „kluczowy wskaźnik skuteczności” jest obowiązkowe, a wypełnienie dwóch ostatnich: „ryzyko” oraz „zasoby finansowe i ludzkie” jest dobrowolne, choć stanowczo zalecane.

¹⁸ Nr ref. Ares(2015)5642419 - 07/12/2015.

Państwa członkowskie mogą rozważyć dodanie innych kolumn w zależności od ich konkretnych potrzeb.

5. Ocena i aktualizacja strategii

Strategia jest dokumentem podlegającym ciągłym zmianom; dlatego wymaga oceny i powiązanej z nią aktualizacji. 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 tym rozdziale należy zatem odnieść się do kwestii, w jaki sposób przeprowadzana będzie ocena, oraz wymienić służbę odpowiedzialną za ocenę strategii, termin oceny okresowej i oceny końcowej strategii itd. W sprawozdaniu należy przedstawić każdą ocenę z uwzględnieniem:

- ✓ opisu metodyki oceny;
- ✓ oceny stopnia osiągnięcia celów;
- ✓ wniosków 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 stosownych przypadkach aktualizacja i ponowne dostosowanie strategii będą obejmować:

- ✓ ponowne rozważenie celów;
- ✓ lepsze i dokładniejsze ponowne ukierunkowanie i planowanie zasobów oraz zarządzanie nimi;
- ✓ aktualizację środków lub terminów;
- ✓ przegląd właściwych służb.

Załącznik 3 – Możliwa struktura i zawartość dokumentu oceny ryzyka nadużyć finansowych

CZĘŚĆ DOKUMENTU	ZAWARTOŚĆ
Strona tytułowa	<ul style="list-style-type: none"> – instytucja, która wydała dokument – tytuł dokumentu (– wersja) – data i miejsce
Spis treści	Spis treści
Skróty / glosariusz	Skróty i definicje
Wprowadzenie	<ul style="list-style-type: none"> – Podstawa prawna i ramy instytucjonalne – Cel dokumentu – Zakres wdrażania (z uwzględnieniem rodzaju funduszu i okresu) – Beneficjenci dokumentu, w tym nota na temat poufności
Zawartość	<ul style="list-style-type: none"> – Opis metodyki i uwzględnione w niej narzędzia – Instrukcje opisujące działania w ramach procesu oceny ryzyka, obowiązki, wyniki oraz zasady i terminy w zakresie sprawozdawczości
Spis załączników	<ul style="list-style-type: none"> Narzędzia oceny ryzyka Wzór rejestru ryzyka Wzór planu działania
Dodatek	Odniesienia do przydatnych źródeł informacji na potrzeby identyfikacji ryzyka

Załącznik 4 – Rodzaje ryzyka nadużyć finansowych

Ryzyko	Przyczyna	Skutki
Nieprawidłowy wybór wniosków dotyczących projektów	W związku z nieujawnionym konfliktem interesów lub otrzymywaniem łapówek bądź nielegalnych honorariów członkowie komisji oceniającej celowo wpływają na ocenę i wybór wnioskodawców, aby przyznać korzyść konkretnemu wnioskodawcy poprzez korzystne traktowanie jego wniosku podczas oceny lub poprzez wywieranie nacisków na innych członków komisji.	Szkoda finansowa Utrata zaufania do procesu wyboru Utrata wiarygodności instytucji
Wybranie fałszywego wniosku dotyczącego projektu	Aby wygrać procedurę wyboru wniosku, wnioskodawcy składają fałszywe oświadczenia w ramach swoich wniosków, wprowadzając w błąd komisję oceniającą co do spełniania przez nich kryteriów kwalifikowalności.	Szkoda finansowa Utrata zaufania do procesu wyboru Utrata wiarygodności instytucji
Podwójne finansowanie projektu/operacji	Wnioskodawcy nie zgłaszają, że złożyli wniosek o finansowanie tego samego projektu z kilku funduszy UE lub państw członkowskich.	Szkoda finansowa Utrata zaufania do procesu wyboru Utrata wiarygodności instytucji
Nieprawidłowy wybór ofert	W związku z nieujawnionym konfliktem interesów lub otrzymywaniem łapówek bądź nielegalnych honorariów członkowie komisji oceniającej celowo wpływają na ocenę i wybór ofert, aby przyznać korzyść konkretnemu oferentowi poprzez korzystne traktowanie jego wniosku podczas oceny lub poprzez wywieranie nacisków na innych członków komisji.	Zakłócenie konkurencji na rynku Szkoda finansowa Utrata zaufania do procesu udzielania zamówień Utrata wiarygodności instytucji i państwa członkowskiego
Udzielenie zamówienia oferentowi, który nie wygrałby, gdyby zastosowano procedurę konkurencyjną	W związku z osobistymi interesami pracownicy zajmujący się przetargami rezygnują z zastosowania wymaganej procedury konkurencyjnej, aby przyznać korzyść konkretnemu oferentowi, umożliwiając mu wygranie przetargu albo utrzymanie umowy, poprzez: – niewykorzystanie możliwości zorganizowania procedury przetargowej; lub – podzielenie umów, aby uniknąć przekroczenia progów zamówień; lub – udzielenie zamówienia jednemu oferentowi bez należytego uzasadnienia; – nieprawidłowe rozszerzenie okresu zamówienia.	Zakłócenie konkurencji na rynku Szkoda finansowa Utrata zaufania do procesu udzielania zamówień Utrata wiarygodności instytucji i państwa członkowskiego

Ryzyko	Przyczyna	Skutki
Udzielenie zamówienia oferentowi, który nie wygrałby, gdyby procedura przetargowa nie została poddana manipulacji przez pracowników zajmujących się przetargami	W związku z osobistymi interesami pracownicy zajmujący się przetargami przyznają korzyść konkretnemu oferentowi w ramach procedury konkurencyjnej poprzez: <ul style="list-style-type: none"> – dopasowanie specyfikacji przetargowej do specyfikacji danego oferenta; – ujawnianie informacji poufnych, aby pomóc faworyzowanemu oferentowi w przygotowaniu lepszego wniosku; – manipulację ofertami po ich otrzymaniu, aby zapewnić wybór faworyzowanego oferenta. 	Zakłócenie konkurencji na rynku Szkoda finansowa Utrata zaufania do procesu udzielania zamówień Utrata wiarygodności instytucji i państwa członkowskiego
Udzielenie zamówienia oferentowi, który manipulował procedurą udzielania zamówień i który nie wygrałby zamówienia, gdyby tego nie zrobił	Aby wygrać zamówienie, oferent manipuluje procedurą konkurencyjną, czego pracownicy zajmujący się przetargami nie są świadomi. Manipulacja polega na zмовie z innymi przedsiębiorstwami lub na powoływaniu fałszywych oferentów bądź na nieokreśleniu dokładnych kosztów w ofercie.	Zakłócenie konkurencji na rynku Szkoda finansowa Utrata zaufania do procesu udzielania zamówień Utrata wiarygodności instytucji
Nieuzasadniona płatność na rzecz wykonawcy	Aby uzyskać nienależną korzyść finansową, wykonawca manipuluje zestawieniami wydatków lub fakturami, powielając zestawienia wydatków lub składając fałszywe, zawyżone lub powielone faktury.	Szkoda finansowa Utrata zaufania do procesu weryfikacji i płatności Utrata wiarygodności instytucji
Płatność na rzecz wykonawcy, który naruszył warunki zamówienia	Aby uzyskać nienależną korzyść finansową, wykonawca narusza warunki zamówienia, nie dostarczając uzgodnionych produktów lub zastępując je produktami o gorszej jakości.	Szkoda finansowa Utrata zaufania do procesu weryfikacji Ryzyko dla bezpieczeństwa (tj. jeżeli w projektach infrastrukturalnych jest stosowany produkt gorszej jakości) Zagrożenie spełnienia celów projektu/operacji (jeżeli działania będące przedmiotem zamówienia warunkują inne działania) Utrata wiarygodności instytucji

Ryzyko	Przyczyna	Skutki
Płatność na rzecz wykonawcy na podstawie nieprawidłowego zamówienia	W celu uzyskania nienależnej korzyści finansowej beneficjent i wykonawca zmieniają istniejące zamówienie, uzupełniając je o bardziej korzystne warunki dla wykonawcy, w takim zakresie, że oryginalna decyzja o udzieleniu zamówienia nie jest już ważna.	Zakłócenie konkurencji na rynku Szkoda finansowa Utrata zaufania do procesu weryfikacji Utrata wiarygodności instytucji
Pokrycie nieprawidłowych kosztów	Aby uzyskać nienależną korzyść finansową wykonawca dokonuje działań z udziałem personelu, który nie jest właściwie wykwalifikowany i zgłasza koszty, tak jakby działania przeprowadził wykwalifikowany personel. Wykonawca i beneficjent świadomie fałszują opisy zadań wykonanych przez personel w celu zapewnienia, by zgłoszone koszty uznano za kwalifikowalne.	Szkoda finansowa Utrata zaufania do procesu weryfikacji Utrata wiarygodności instytucji
Pokrycie nieprawidłowych kosztów	Wykonawca i beneficjent manipulują kosztami pracy, aby uzyskać nienależną korzyść finansową. Możliwości manipulacji są następujące: zgłaszanie nieprawdziwych kosztów pracy lub nadgodzin, zgłaszanie niewłaściwie obliczonych kosztów pracy, zgłaszanie kosztów pracy w odniesieniu do pracowników, którzy nie istnieją, lub działań, które nie zostały wykonane w okresie wdrażania.	Szkoda finansowa Utrata zaufania do procesu weryfikacji Utrata wiarygodności instytucji
Pokrycie nieprawidłowych kosztów	Aby uzyskać nienależną korzyść finansową, beneficjent świadomie rozkłada koszty personelu w sposób nieprawidłowy na projekty UE i inne źródła finansowania.	Szkoda finansowa Utrata zaufania do procesu weryfikacji Utrata wiarygodności instytucji
Zatwierdzanie nieprawidłowych płatności	W związku z brakiem niezbędnych umiejętności lub zasobów w ramach instytucji zarządzającej lub instytucji pośredniczącej, który może wynikać z niewłaściwego planowania zasobów ludzkich lub braku właściwych programów szkoleń, weryfikacje w ramach zarządzania mogą nie dawać wystarczającego stopnia pewności co do braku nadużyć finansowych.	Szkoda finansowa Utrata zaufania do procesu weryfikacji Utrata wiarygodności instytucji i państwa członkowskiego
Weryfikacja nieprawidłowych wydatków	W związku z brakiem niezbędnych umiejętności lub zasobów w ramach instytucji certyfikującej, który może wynikać z niewłaściwego planowania zasobów ludzkich lub braku właściwych programów szkoleń, certyfikacje wydatków mogą nie dawać wystarczającego stopnia pewności co do braku nadużyć finansowych.	Szkoda finansowa Utrata zaufania do procesu certyfikacji Utrata wiarygodności instytucji i państwa członkowskiego

Załącznik 4 – Rodzaje ryzyka nadużyć finansowych

Ryzyko	Przyczyna	Skutki
Zatwierdzenie nieprawidłowych płatności	Konflikt interesów między pracownikami instytucji zarządzającej lub instytucji pośredniczącej powoduje wywieranie nienależytego wpływu na zatwierdzenie płatności na rzecz niektórych beneficjentów.	Szkoda finansowa Utrata zaufania do procesu weryfikacji Utrata wiarygodności instytucji i państwa członkowskiego
Certyfikacja nieprawidłowych wydatków	Wydatki są certyfikowane przez instytucję certyfikującą, która jest powiązana z beneficjentem.	Szkoda finansowa Utrata zaufania do procesu certyfikacji Utrata wiarygodności instytucji i państwa członkowskiego

Załącznik 5 – Ryzyko związane z funkcjonowaniem AFCOS

Ryzyko	Przyczyna	Skutki
Nieprawidłowości i (domniemane) nadużycia finansowe nie są właściwie zarządzane	Brak procedur zarządzania nieprawidłowościami lub niewłaściwy charakter takich procedur może prowadzić do błędów i przeoczeń w ramach zarządzania nieprawidłowościami.	Niewiarygodny system sprawozdawczości Niewiarygodne statystyki Utrata wiarygodności instytucji
Nieprawidłowości i (domniemane) nadużycia finansowe nie są właściwie zarządzane	Z powodu niewłaściwych ram prawnych funkcje różnych instytucji w zakresie zarządzania nieprawidłowościami mogą być niejasne i mogą prowadzić do osłabienia współpracy i zniekształconego przepływu informacji.	Niewiarygodny system sprawozdawczości Niewiarygodne statystyki Utrata wiarygodności instytucji
Nieprawidłowości i (domniemane) nadużycia finansowe nie są właściwie zarządzane	W związku z brakiem niezbędnych umiejętności w organach systemu zarządzania i kontroli, który może wynikać z braku programów szkoleń lub ich niewłaściwego charakteru, istnieje ryzyko częstego występowania błędów i przeoczeń w zakresie zarządzania nieprawidłowościami.	Niewiarygodny system sprawozdawczości Niewiarygodne statystyki Utrata wiarygodności instytucji
Beneficjenci i opinia publiczna nie zgłaszają nieprawidłowości i podejrzeń nadużyć finansowych	Ponieważ mechanizm informowania o nieprawidłowościach w zakresie domniemanych zachowań nieuczciwych nie jest właściwie promowany, opinia publiczna nie jest skłonna do zgłaszania nieprawidłowości / podejrzeń nadużyć finansowych lub nie dostarcza niezbędnych informacji.	Niewiarygodny system sprawozdawczości Niewiarygodne statystyki Szkoda finansowa Utrata reputacji państwa członkowskiego
Nieprawidłowości i (domniemane) nadużycia finansowe nie są zgłaszane w odpowiednim czasie	W związku z brakiem procedur przekazywania spraw na poziomie kadry kierowniczej wyższego szczebla może pojawić się brak ciągłości sprawozdawczości, co może skutkować przeoczeniami lub opóźnieniami w zakresie zgłaszania nieprawidłowości.	Niewiarygodny system sprawozdawczości Niewiarygodne statystyki Szkoda finansowa Utrata wiarygodności instytucji
Kultura organizacyjna sprzyja nadużyciom	Pracownicy w organach systemu zarządzania i kontroli pracują w kulturze organizacyjnej o niskim poziomie norm etycznych (tj. nie promuje się odpowiedzialności osobistej, nie wdraża się kontroli w zakresie	System zarządzania i kontroli Szkoda finansowa Utrata wiarygodności instytucji

Ryzyko	Przyczyna	Skutki
	rozwiązywania konfliktów interesów; przykład idący z góry nie jest reprezentatywny). Może to przyczynić się do rozwoju „racjonalizacji” (jednego z elementów tzw. trójkąta nadużyć lub diamentu nadużyć), co z kolei zwiększa prawdopodobieństwo popełnienia nadużyć.	
Kultura organizacyjna sprzyja nadużyciom	W związku z niewłaściwym zarządzaniem zasobami ludzkimi (zbyt duże obciążenie pracą wynikające z niewłaściwego planowania zasobów ludzkich lub podziałem obowiązków, niespójności dotyczące wynagradzania, zatrzymywanie cennych informacji, ogólne niespójności w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi) pracownicy w organach systemu zarządzania i kontroli mają niską motywację do wypełniania swoich zadań z należytą starannością. Może to spowodować dużą fluktuację pracowników i obniżenie wiarygodności AFCOS, a także zwiększyć możliwość popełnienia przez pracowników nadużyć (problemy pracownika dotyczące jego pozycji w hierarchii lub zła sytuacja finansowa mogą stać się motywacją do popełnienia nadużyć finansowych – jest to element tzw. trójkąta nadużyć lub diamentu nadużyć).	System zarządzania i kontroli Szkoda finansowa Utrata wiarygodności instytucji
Organy ścigania i organy sądowe niewłaściwie odnoszą się do podejrzeń nadużyć finansowych	Ramy prawne nie zapewniają właściwej podstawy efektywnego i skutecznego odnoszenia się do podejrzeń nadużyć finansowych przez organy ścigania i organy sądowe. (Dochodzenia są kosztowne i długotrwałe.)	Szkoda finansowa Utrata wiarygodności organów ścigania i organów sądowych Utrata reputacji państwa członkowskiego
Organy ścigania i organy sądowe niewłaściwie odnoszą się do podejrzeń nadużyć finansowych	W związku z brakiem niezbędnych umiejętności w organach ścigania lub organach sądowych (częściowo z powodu braku / niedostępności właściwych programów szkoleń), odnoszenie się do podejrzeń nadużyć finansowych staje się trudne/nieefektywne/nieskuteczne.	Szkoda finansowa Utrata wiarygodności organów ścigania i organów sądowych Utrata reputacji państwa członkowskiego
Postrzeganie AFCOS przez opinię publiczną jest niejasne / do pewnego stopnia negatywne, więc	W związku z niewłaściwą komunikacją (w zakresie treści informacji i tempa komunikacji) lub niewłaściwymi kanałami komunikacji postrzeganie AFCOS przez opinię publiczną jest niejasne, a szansa na poszerzenie świadomości społeczeństwa zostaje utracona. Co więcej, informacje dotyczące tendencji	Kontekst społeczny staje się podatny na nadużycia finansowe Niski poziom wiarygodności instytucji

Ryzyko	Przyczyna	Skutki
szansa na poszerzenie świadomości społeczeństwa w zakresie istotności ochrony funduszy publicznych zostaje utracona	w zakresie nieprawidłowości mogą być różnie (niewłaściwie) zinterpretowane. Główną przyczyną tego zjawiska może być niewłaściwe planowanie działań komunikacyjnych, brak umiejętności w zakresie public relations lub brak wsparcia ze strony kadry kierowniczej wyższego szczebla.	
Informacje dotyczące nieprawidłowości / (domniemanych) nadużyć finansowych są niewiarygodne	Sprawozdania na temat nieprawidłowości oraz (wewnętrzne) bazy danych nie zapewniają wiarygodnych i wystarczających informacji na temat nieprawidłowości w związku z niewłaściwymi instrukcjami lub brakiem motywacji wśród pracowników.	Brak wiarygodności instytucji Niewiarygodne informacje stosowane w analizie statystycznej i zarządzaniu ryzykiem
Odzyskiwanie środków finansowych jest nieefektywne i nieskuteczne	W związku z niewłaściwymi ramami prawnymi lub brakiem niezbędnych umiejętności urzędników odpowiedzialnych za odzyskiwanie środków finansowych, przebiega ono powoli, tj. odzyskiwanie środków jest zasadniczo utrudnione. [Jedną z przyczyn tego zjawiska może być niekorzystne środowisko społeczno-ekonomiczne (przyczyna zewnętrzna).]	Szkoda finansowa Utrata wiarygodności instytucji Niski poziom norm etycznych w społeczeństwie

Załącznik 6 – Główne punkty formularza ostrzeżenia

<i>Opis ryzyka</i>	<i>Przyczyna ryzyka</i>	<i>Prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka</i>	<i>Wpływ ryzyka</i>	<i>Kto jest zaangażowany w to ryzyko</i>	<i>Ryzyko wewnętrzne/zewnętrzne</i>	<i>Środki, które należy wdrożyć</i>
		<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>niskie</i> 2. <i>średnie</i> 3. <i>wysokie</i> 	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>niewielki</i> 2. <i>średni</i> 3. <i>duży</i> 			

Załącznik 7 – Rejestr ryzyka

OPIS RYZYKA			
Nr w rejestrze	Opis ryzyka	Kto jest zaangażowany w to ryzyko	Ryzyko wewnętrzne (wewnątrz instytucji zarządzającej) / zewnętrzne

RYZYKO BRUTTO			OBECNE WERYFIKACJE/KONTROLE				RYZYKO NETTO	
Prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka brutto	Wpływ ryzyka brutto	Ekspozycja na ryzyko (prawdopodobieństwo o x wpływ)	Opis obecnych weryfikacji/kontroli	Czy istnieją dowody stwarzające podstawę do przeprowadzenia tych weryfikacji/kontroli?	Czy te weryfikacje/kontrole są sprawdzane okresowo?	Poziom zaufania do weryfikacji/kontroli	Skutki połączonych weryfikacji/kontroli prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka brutto przy uwzględnieniu poziomu zaufania	Skutki połączonych weryfikacji/kontroli wpływu ryzyka brutto przy uwzględnieniu poziomu zaufania
1. <i>nieznaczne</i>	1. <i>niewielki</i>							
2. <i>średnie</i>	2. <i>średni</i>							
3. <i>wysokie</i>	3. <i>duży</i>							

RYZYKO NETTO	PLAN DZIAŁANIA	RYZYKO DOCELOWE
---------------------	-----------------------	------------------------

Załącznik 7 – Rejestr ryzyka

<i>Prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka netto</i>	<i>Wpływ ryzyka netto</i>	<i>Ekspozycja na ryzyko (prawdopodobieństwo x wpływ)</i>	<i>Nowe zaplanowane weryfikacje/kontrole (kontrole łagodzące)</i>	<i>Osoba odpowiedzialna</i>	<i>Termin wdrożenia</i>	<i>Skutki nowych zaplanowanych połączonych weryfikacji/kontroli prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka netto</i>	<i>Skutki nowych zaplanowanych połączonych weryfikacji/kontroli wpływu ryzyka netto</i>	<i>Prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka docelowego</i>	<i>Wpływ ryzyka docelowego</i>	<i>Ekspozycja na ryzyko docelowe (prawdopodobieństwo x wpływ)</i>
1. <i>nieznaczne</i> 2. <i>średnie</i> 3. <i>wysokie</i>	1. <i>niewielki</i> 2. <i>średni</i> 3. <i>duży</i>									

Wyjaśnienie:

W odniesieniu do każdego kluczowego procesu należy przeprowadzić analizę poszczególnych istotnych rodzajów ryzyka, ująć ilościowo **ryzyko brutto** (istniejący poziom ryzyka przed rozpoczęciem weryfikacji przez instytucję zarządzającą), przeprowadzić ocenę skuteczności obecnych weryfikacji, aby zminimalizować ryzyko brutto, oraz przeprowadzić ocenę **ryzyka netto/szczątkowego** (poziomu ryzyka po dokonaniu weryfikacji, w zależności od ich skuteczności).

Ryzyko docelowe jest ryzykiem, które instytucja zarządzająca uznaje za akceptowalne/dopuszczalne po wdrożeniu i zakończeniu wszystkich weryfikacji/kontroli.

Załącznik 8 – Główne punkty wstępnej deklaracji intencji

Poprzez ustanowienie wstępnej deklaracji intencji instytucja zarządzająca powinna zobowiązać się do:

- a) ścigania nadużyć finansowych, korupcji i konfliktów interesów mających wpływ na zarządzanie funduszami UE;
- b) promowania stosowania wysokich norm prawnych, etycznych i moralnych w celu zapewnienia integralności, obiektywności i uczciwości w systemach zarządzania i kontroli odnoszących się do funduszy UE;
- c) zwracania szczególnej uwagi na ryzyko nadużyć finansowych i korupcji, które może naruszyć interesy finansowe UE, oraz stworzenia w tym celu zespołu ds. zwalczania nadużyć finansowych składającego się z ekspertów w ramach instytucji zarządzającej. Zespół ds. zwalczania nadużyć finansowych powinien być odpowiedzialny za identyfikację i ocenę ryzyka nadużyć finansowych, ustanowienie skutecznego planu reagowania na nadużycia finansowe, zapewnienie świadomości pracowników w zakresie nadużyć finansowych, a także szkolenia;
- d) wdrażania planu działania przeciwko nadużyciom finansowym, w szczególności zapewniając istnienie właściwego systemu kontroli wewnętrznej, zapobiegając nadużyciom finansowym i wykrywając je, zapewniając należytą staranność i podejmując działania ostrożnościowe w razie podejrzenia nadużycia finansowego oraz wdrażając środki naprawcze, w tym wszelkie kary administracyjne – stosownie do danego przypadku;
- e) wdrażania procedur zgłaszania nadużyć finansowych na płaszczyźnie zarówno zewnętrznej, jak i wewnętrznej, przy poszanowaniu zasady poufności oraz zapewnieniu ochrony sygnalistom;
- f) współpracy z instytucją certyfikującą, instytucją audytową, DLAF (AFCOS) oraz z organami sądowymi w razie podejrzenia nadużycia finansowego;
- g) stosowania polityki „zero tolerancji” w odniesieniu do nadużyć finansowych i korupcji poprzez wdrożenie właściwych polityk i solidnego systemu kontroli.

Załącznik 9 – Schemat określania celów

Lp.	Cele	Rozdział strategii*	Środki	Działania	Grupa docelowa**	Obowiązki	Okres wdrażania / termin docelowy	Kluczowe wskaźniki skuteczności	Ryzyko	Zasoby finansowe / zasoby ludzkie
1.	Cel 1		Środek 1							
			Środek 2							
2.	Cel 2		Środek 1							

* 1) zapobieganie nadużyciom finansowym; 2) wykrywanie nadużyć finansowych; 3) prowadzenie dochodzeń i ściganie oraz 4) odzyskiwanie środków i sankcje.

** Służba AFCOS, organy systemu zarządzania i kontroli (organ kontroli, instytucja zarządzająca, instytucje pośredniczące, instytucja certyfikująca, instytucja audytowa).

Załącznik 10 – Glosariusz

Plan działania do strategii krajowej: plan, w którym określa się działania służące wdrożeniu krajowej strategii zwalczania nadużyć finansowych 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 EFSI w narzędzie do ustalania projektów związanych z największym ryzykiem.

Audyt: 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 zmowy 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 obowiązków¹⁹.

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 wykluczeniach²⁰.

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, że wpływa, na bezstronne i obiektywne wykonywanie jej oficjalnych funkcji²¹. Interes prywatny rozumiany jest jako jakakolwiek korzyść dla takiej osoby, jej rodziny, bliskich krewnych, przyjaciół i osób fizycznych lub organizacji, z którymi dana osoba

¹⁹ Prawnokarna konwencja o korupcji, Strasburg, dnia 27 stycznia 1999 r.

²⁰ Dz.U. L 344 z 20.12.2008.

²¹ Rada Europy. Zalecenie Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich nr R(2000) 10 w sprawie kodeksu postępowania urzędników w służbie publicznej, art. 13.

posiada lub posiadała powiązania gospodarcze lub polityczne. Obejmuje on także wszelkie związane z nimi zobowiązania finansowe bądź cywilne. 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.

Instytucje zamawiające: 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 pomocy z funduszu, z wyjątkiem państwa członkowskiego podczas wykonywania uprawnień władzy publicznej. Do celów niniejszego dokumentu terminy „podmiot gospodarczy” i „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 (popelnionym przez pojedynczy podmiot)²².

EFSl: 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

²² Badanie na temat korupcji w sektorze opieki zdrowotnej, HOME/2011/ISEC/PR/047-A2, październik 2012 r.

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.

Zwalczanie nadużyć finansowych i korupcji: 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 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 na potrzeby 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^{23,24}:

(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

²³ Dz.U. C 316 z 27.11.1995, s. 49.

²⁴ 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 w powiązaniu 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.).

- bezprawnego zatrzymania środków z budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich²⁵ 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.

Gwarancja: pisemne zobowiązanie do przyjęcia odpowiedzialności za całość lub część długu lub zobowiązania osoby trzeciej lub za pomyślne wywiązanie 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 umyślny²⁶: 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 art. 1 ust. 2 rozporządzenia (WE, Euratom) nr 2988/95 w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich „nieprawidłowość” oznacza jakiegokolwiek naruszenie przepisów prawa wspólnotowego wynikające z działania lub zaniechania ze strony podmiotu gospodarczego, które spowodowało lub mogło spowodować szkodę w ogólnym budżecie Wspólnot lub w budżetach, które są zarządzane przez Wspólnoty, albo poprzez zmniejszenie lub utratę przychodów, które pochodzą ze środków własnych pobieranych bezpośrednio w imieniu Wspólnot, albo też w związku z nieuzasadnionym wydatkiem.

²⁵ 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.

²⁶ Analogicznie zob. sekcja 15 ustawy nr 300/2005 (słowacki kodeks karny).

Jeżeli chodzi o wspólną politykę rolną, art. 2 ust. 1 lit. g) rozporządzenia (UE) nr 1306/2013 odnosi się do definicji nieprawidłowości zawartej w art. 1 ust. 2 rozporządzenia (WE, Euratom) nr 2988/95.

Jeżeli jednak chodzi o EFSI oraz zgodnie z art. 2 pkt 36 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 (rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów) „nieprawidłowość” oznacza każde naruszenie prawa unijnego lub prawa krajowego dotyczącego stosowania prawa unijnego, wynikające z działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego zaangażowanego we wdrażanie EFSI, które ma lub może mieć szkodliwy wpływ na budżet Unii poprzez obciążenie budżetu Unii nieuzasadnionym wydatkiem. Taką samą definicję wprowadzono w art. 2 pkt 16 rozporządzenia (UE) nr 223/2014 w sprawie Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym (FEAD).

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 wykorzystują 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 ten 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 prawem²⁷. 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.

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 jakimi stoi dany obszar

²⁷ Badanie na temat korupcji w sektorze opieki zdrowotnej, HOME/2011/ISEC/PR/047-A2, październik 2012 r.

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 ogląd 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.

NASF: krajowa strategia zwalczania nadużyć finansowych.

Służba NASF: podmiot wyznaczony do opracowania krajowej strategii zwalczania nadużyć finansowych.

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 funduszy UE 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) 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 przeznaczanego 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.

Ryzyko oznacza potencjalne zagrożenie, zdarzenie lub zdarzenia, działanie lub działania bądź okazyje, które mogą prowadzić do nieprawidłowości, tj. nieuzasadnionej pozycji wydatków, konieczności wprowadzenia korekt finansowych lub do nadszarpnięcia reputacji organu systemu zarządzania i kontroli. Może ono wpłynąć na wyniki organu systemu zarządzania i kontroli lub nawet na wyniki systemu zarządzania i kontroli jako całości.

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 .

Zarządzanie ryzykiem oznacza ciągły, aktywny i systematyczny proces identyfikowania i oceniania ryzyka oraz zarządzania nim zgodnie z przyjętymi poziomami ryzyka, dokonywany w każdym organie systemu zarządzania i kontroli w celu uzyskania wystarczającej pewności w odniesieniu do osiągnięcia celów oraz profilaktyki w zakresie zwalczania nadużyć finansowych.

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 i inwestycyjne: 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 i inwestycyjne obejmują Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny, Fundusz

Spójności, Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej oraz Europejski Fundusz Morski i Rybacki.

Podejrzanie nadużycia finansowego: zgodnie z art. 2 rozporządzeń delegowanych Komisji (UE) 2015/1970, 2015/1971, 2015/1972 oraz 2015/1973²⁸ nieprawidłowość, która prowadzi do wszczęcia postępowania administracyjnego lub sądowego na poziomie krajowym w celu stwierdzenia zamierzonego działania, w szczególności nadużycia finansowego, o którym mowa w art. 1 ust. 1 lit. a) Konwencji w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich sporządzonej na podstawie artykułu K.3 Traktatu o Unii Europejskiej²⁹. Od 2006 r. państwa członkowskie są zobowiązane do określenia, czy nieprawidłowość daje podstawy do podejrzenia 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.

²⁸ Dz.U. L 293 z 10.11.2016.

²⁹ 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.