



Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne

Wytyczne dla państw członkowskich i instytucji wdrażających programy

Ocena ryzyka nadużyć finansowych oraz skuteczne i
proporcjonalne środki zwalczania nadużyć
finansowych

Czerwiec 2014 r.

ZASTRZEŻENIE PRAWNE:

„Niniejszy dokument jest dokumentem roboczym przygotowanym przez służby Komisji. Na podstawie obowiązującego prawa UE formułuje on wskazówki techniczne dla organów publicznych, praktyków, beneficjentów lub potencjalnych beneficjentów, a także innych podmiotów biorących udział w monitorowaniu, kontroli lub wdrażaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, dotyczące interpretowania i stosowania zasad UE w tym zakresie. Celem niniejszego dokumentu jest przedstawienie wyjaśnienia i interpretacji służb Komisji dotyczących wyżej wymienionych zasad w dążeniu do ułatwienia wdrażania programów i promowania dobrych praktyk. Niniejsze wytyczne nie naruszają jednak wykładni stosowanej przez Trybunał Sprawiedliwości i Sąd lub decyzji Komisji.”

Spis treści

WYKAZ AKRONIMÓW I SKRÓTÓW	4
1. WPROWADZENIE	6
1.1. Kontekst.....	6
1.2. Aktywne, uporządkowane i ukierunkowane podejście do zarządzania ryzykiem nadużyć finansowych	8
2. DEFINICJE	8
2.1. Definicja nieprawidłowości.....	8
2.2. Definicja nadużycia finansowego w Traktacie.....	9
2.3. Definicja korupcji.....	9
3. WŁASNA OCENA RYZYKA NADUŻYĆ FINANSOWYCH	9
3.1. Narzędzie.....	9
3.2. Skład zespołu ds. własnej oceny	11
3.3. Częstotliwość przeprowadzania własnej oceny.....	11
4. WYTYCZNE DOTYCZĄCE MINIMALNYCH WYMOGÓW W STOSUNKU DO SKUTECZNYCH I PROPORCJONALNYCH ŚRODKÓW ZWALCZANIA NADUŻYĆ FINANSOWYCH	12
4.1. Strategia zwalczania nadużyć finansowych	12
4.2. Zapobieganie	12
4.2.1. Kultura etyczna.....	13
4.2.2. Podział obowiązków.....	14
4.2.3. Szkolenie i zwiększanie świadomości.....	14
4.2.4. Systemy kontroli wewnętrznej	15
4.2.5. Analityka danych i narzędzie ARACHNE	15
4.3. Wykrywanie i zgłaszanie.....	16
4.3.1. Wypracowanie właściwego sposobu myślenia	16
4.3.2. Przesłanki nadużyć finansowych (sygnały ostrzegawcze).....	17
4.4. Dochodzenie, korygowanie i ściganie.....	18
4.4.1. Odzyskiwanie środków i postępowanie karne	18
4.4.2. Dalsze postępowanie	19
5. KONTROLA OCENY RYZYKA NADUŻYĆ FINANSOWYCH INSTYTUCJI ZARZĄDZAJĄCEJ I JEJ ŚRODKÓW ZWALCZANIA NADUŻYĆ PRZEPROWADZANA PRZEZ INSTYTUCJĘ AUDYTOWĄ.....	19
5.1. Lista kontrolna dla instytucji audytowych	19
5.2. Częstotliwość przeprowadzania kontroli przez instytucję audytową.....	19

- Załącznik 1** Narzędzie oceny ryzyka nadużyć finansowych i instrukcja korzystania z narzędzia
- Załącznik 2** Zalecane kontrole ograniczające ryzyko
- Załącznik 3** Wzór do celów strategii zwalczania nadużyć finansowych
- Załącznik 4** Lista kontrolna dla instytucji audytowych

WYKAZ AKRONIMÓW I SKRÓTÓW

EFRR – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego

EFS – Europejski Fundusz Społeczny

„Fundusze” – specjalnie do celów niniejszego dokumentu termin ten oznacza: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny, Fundusz Spójności oraz Europejski Fundusz Morski i Rybacki

IA – Instytucja audytowa

IC – Instytucja certyfikująca

IP – Instytucja pośrednicząca

IZ – Instytucja zarządzająca

OLAF – Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych

Rozporządzenie finansowe – rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich

„RWP” – rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów [rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006]

STRESZCZENIE

Niniejsze wytyczne są źródłem pomocy dla instytucji zarządzających (IZ) i dostarczają im zaleceń dotyczących wdrażania art. 125 ust. 4 lit. c) RWP, który stanowi, że IZ wprowadza skuteczne i proporcjonalne środki zwalczania nadużyć finansowych, uwzględniając stwierdzone rodzaje ryzyka. Komisja dostarcza również wytycznych dla instytucji audytowych (IA) na potrzeby kontrolowania przestrzegania przez IZ wymogów tego artykułu.

Komisja zaleca IZ przyjęcie **aktywnego, uporządkowanego i ukierunkowanego podejścia do zarządzania ryzykiem nadużyć finansowych**. W przypadku Funduszy celem powinny być aktywne i proporcjonalne środki zwalczania nadużyć finansowych, racjonalne pod względem kosztów. Wszystkie instytucje wdrażające programy powinny wykazywać zero tolerancji dla nadużyć finansowych, począwszy od przyjęcia **właściwej postawy odgórnie**. Dobrze ukierunkowana ocena ryzyka nadużyć finansowych w połączeniu z przekazaną w zrozumiały sposób deklaracją o zaangażowaniu w zwalczanie nadużyć finansowych może stanowić wyraźny sygnał dla potencjalnych oszustów. Skutecznie wdrożone solidne systemy kontroli mogą znacznie ograniczyć ryzyko nadużyć finansowych, ale nie mogą całkowicie wyeliminować ryzyka występowania nadużyć lub przypadków ich niewykrywania. Właśnie dlatego systemy muszą również zapewniać stosowanie procedur mających na celu wykrywanie nadużyć finansowych i podejmowanie właściwych działań w przypadku podejrzenia nadużycia. Niniejsze wytyczne mają zapewnić pomoc w formie wskazówek krok po kroku w kwestii postępowania z ewentualnymi przypadkami nadużyć występującymi po wprowadzeniu i skutecznym wdrożeniu środków należącego zarządzania finansami. Ogólnym celem przepisów wykonawczych jest jednak zarządzanie ryzykiem nadużyć finansowych w sposób racjonalny pod względem kosztów oraz wdrożenie skutecznych i proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych, co w praktyce oznacza **ukierunkowane i zróżnicowane podejście do każdego programu i każdej sytuacji**.

Do oceny skutków i prawdopodobieństwa wystąpienia powszechnych schematów nadużyć finansowych można zatem używać narzędzia własnej oceny ryzyka nadużyć finansowych, załączonego do niniejszych wytycznych wraz ze szczegółową instrukcją. Po drugie, w wytycznych wskazano zalecane kontrole ograniczające ryzyko, mogące pomóc jeszcze bardziej ograniczyć pozostałe zagrożenia, których skutecznie nie wyeliminowano przy pomocy kontroli stosowanych obecnie. Operacyjnym celem instytucji zarządzającej powinna być reakcja na nadużycia finansowe, która jest proporcjonalna do zagrożeń i dostosowana do konkretnych sytuacji związanych z wdrażaniem Funduszy w ramach konkretnego programu czy regionu. Przede wszystkim instytucjom zarządzającym zaleca się, aby po wprowadzeniu systemu wspomnianej oceny ryzyka i powiązanych kontroli ograniczających ryzyko zajęły się konkretnymi sytuacjami, które mogą mieć miejsce na etapie realizacji działań, przez dopracowanie szczegółowych przesłanek nadużyć finansowych (sygnałów ostrzegawczych) oraz zapewnienie skutecznej współpracy i koordynacji działań między instytucją zarządzającą, instytucją audytową i organami dochodzeniowymi. Komisja zapewni też państwom członkowskim wsparcie w formie specjalnego narzędzia do punktowej oceny ryzyka – ARACHNE, które pomoże określać ryzykowne operacje, projekty, beneficjentów i zamówienia/wykonawców, zapobiegać im oraz je wykrywać, jak również posłuży jako instrument prewencyjny.

Proponowana przez Komisję własna ocena ryzyka nadużyć finansowych jest przystępna, logiczna i praktyczna oraz opiera się na pięciu podstawowych etapach metodycznych:

1. Określenie ilościowe ryzyka mogącego wystąpić przy określonym rodzaju nadużycia finansowego, w drodze oceny skutków i prawdopodobieństwa (ryzyko brutto).
2. Ocena skuteczności stosowanych obecnie kontroli mających ograniczać ryzyko brutto.
3. Ocena ryzyka netto po uwzględnieniu efektów stosowanych obecnie kontroli i ich skuteczności, tj. sytuacji na daną chwilę (ryzyko rezydualne).
4. Ocena wpływu planowanych kontroli ograniczających ryzyko na ryzyko netto (rezydualne).
5. Określenie ryzyka docelowego, czyli poziomu ryzyka, który instytucja zarządzająca uważa za dopuszczalny po wprowadzeniu wszystkich kontroli i zapewnieniu ich skuteczności.

I w końcu, aby pomóc państwom członkowskim we wdrażaniu art. 125 ust. 4 lit. c) RWP oraz niniejszych wytycznych, Komisja planuje zapewnić ukierunkowane wsparcie rozszerzone, jeśli zajdzie taka potrzeba.

1. WPROWADZENIE

1.1. Kontekst

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

RWP zawiera szczegółowe wymagania dotyczące odpowiedzialności państw członkowskich za zapobieganie nadużyciom finansowym. Niniejsze wytyczne dotyczące zarządzania ryzykiem nadużyć finansowych kieruje się do IZ i IA Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (EFMR).

Oprócz wymogu określonego w art. 72 lit. h) RWP, zgodnie z którym systemy zarządzania i kontroli muszą zapewniać zapobieganie nieprawidłowościom, w tym nadużyciom finansowym, oraz ich wykrywanie i korygowanie, oraz odzyskiwanie kwot nienależnie wypłaconych wraz z odsetkami, w art. 125 ust. 4 lit. c) RWP zobowiązuje się IZ do wprowadzenia **skutecznych i proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych, uwzględniając stwierdzone rodzaje ryzyka.**

Ryzykiem nadużyć finansowych i korupcji należy odpowiednio zarządzać. Na IZ spoczywa obowiązek wykazania, że próby defraudacji budżetu UE są niedopuszczalne i nie będą tolerowane. Rozwiązanie problemu nadużycia finansowego, jego przyczyn i konsekwencji, jest ważnym wyzwaniem dla wszystkich organów zarządzających, ponieważ nadużycie finansowe jest planowane tak, by nie zostało wykryte. IZ doradza się również, by oceniając stopień postrzegania ich całego środowiska operacyjnego w kategoriach narażenia na potencjalną korupcję i nadużycia finansowe, zwróciły uwagę na opracowany przez

Transparency International *wskaźnik postrzegania korupcji*¹ oraz sporządzone przez Komisję sprawozdanie na temat zwalczania korupcji w UE².

Potencjalnego nadużycia finansowego nie można lekceważyć i należy je traktować w kategoriach zbioru zagrożeń, którym trzeba odpowiednio zarządzać, na równi z innymi rodzajami ryzyka prowadzenia działalności gospodarczej lub potencjalnymi negatywnymi zdarzeniami. Oceny ryzyka nadużyć finansowych można zatem dokonać, korzystając z istniejących zasad i narzędzi zarządzania ryzykiem. Skutecznie wdrożone solidne systemy kontroli mogą ograniczyć ryzyko nadużyć finansowych czy niewykrywania takich nadużyć, ale nie mogą wyeliminować prawdopodobieństwa ich występowania. Za cel ogólny należy przyjąć ukierunkowane rozwiązanie problemu głównych rodzajów ryzyka nadużyć finansowych, mając przy tym na uwadze nie tylko podstawowe wymogi, ale też fakt, że ogólne korzyści wynikające z jakichkolwiek dodatkowych środków zwalczania nadużyć finansowych powinny przekraczać ogólne koszty takich środków (zasada proporcjonalności), przy uwzględnieniu wysokich kosztów utraty dobrego imienia w związku z nadużyciem finansowym i korupcją.

Aby ocenić skutki i prawdopodobieństwo potencjalnego ryzyka nadużyć finansowych mogących przynieść szkodę interesom finansowym UE, Komisja zaleca IZ stosowanie narzędzia oceny ryzyka nadużyć finansowych przedstawionego w **załączniku 1**. Oceny powinien dokonywać zespół ds. własnej oceny utworzony przez IZ³. W **załączniku 2** zawarty jest wykaz zalecanych, lecz niewiążących kontroli ograniczających ryzyko, które IZ może wprowadzić w odniesieniu do ewentualnych pozostałych rodzajów ryzyka. Te proporcjonalne środki powinny pomóc jeszcze bardziej ograniczyć pozostałe rodzaje ryzyka stwierdzone w ramach własnej oceny i jeszcze niewyeliminowane skutecznie przy pomocy kontroli obecnie stosowanych.

Ponadto w **załączniku 3** proponuje się dobrowolny wzór deklaracji politycznej w sprawie strategii zwalczania nadużyć finansowych dla IZ, które chcą określić swój program zwalczania nadużyć finansowych w deklaracji politycznej, upubliczniając w ten sposób wewnętrznie i zewnętrznie swoje oficjalne stanowisko w sprawie nadużyć finansowych i korupcji.

Aby uzupełnić niniejsze wytyczne, Komisja przedstawia również wytyczne na potrzeby kontrolowania przez IA pracy wykonanej przez IZ w związku z oceną ryzyka nadużyć finansowych oraz odpowiednich środków, wprowadzonych przez IZ w celu ograniczenia ryzyka nadużyć finansowych. Zawarte w **załączniku 4** listy kontrolne mogą okazać się przydatne do audytów systemów, które IA ma przeprowadzać na podstawie art. 127 RWP. Będą one wykorzystywane przez Komisję do celów własnej oceny ryzyka i mogą być również przydatne przy formułowaniu sprawozdań i opinii przez niezależną instytucję kontrolną, odpowiedzialną za ocenę systemu zarządzania i kontroli w związku z desygnacją IZ, o której mowa w art. 124 ust. 2 RWP.

¹ <http://cpi.transparency.org/cpi2012>

² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z dnia 6 czerwca 2011 r. – Zwalczanie korupcji w UE (COM(2011)308 final).

³ Z uwagi na odpowiedzialność IZ za wszystkie funkcje, w przypadku europejskiej współpracy terytorialnej w ocenie ryzyka należy uwzględnić ryzyko nadużyć finansowych na całym obszarze objętym programem, dążąc w razie konieczności do wprowadzenia skutecznych i proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych.

1.2. Aktywne, uporządkowane i ukierunkowane podejście do zarządzania ryzykiem nadużyć finansowych

Załączone praktyczne narzędzie własnej oceny ryzyka nadużyć finansowych opracowano z myślą o podstawowych sytuacjach, w których kluczowe procesy wdrażania programów mogą być najbardziej podatne na manipulacje ze strony nieuczciwych osób lub organizacji, w tym zorganizowanych grup przestępczych, jak również w celu oceny prawdopodobieństwa wystąpienia takich sytuacji i stopnia ich powagi oraz czynności podejmowanych w danej chwili przez IZ, by takim sytuacjom zaradzić. Trzy wybrane procesy o kluczowym znaczeniu, które uznano za najbardziej narażone na określone rodzaje ryzyka nadużyć finansowych, mają na celu:

- wybór wnioskodawców;
- realizację i weryfikację działań;
- poświadczanie i płatności.

Ocena ryzyka zagrożeń prowadzi do określenia tych rodzajów ryzyka, w przypadku których w wyniku własnej oceny stwierdzono, że aktualnie nie podejmuje się wystarczających działań z myślą o ograniczeniu prawdopodobieństwa lub skutków nieuczciwych zachowań do akceptowalnego poziomu. Ocena ta będzie zatem stanowiła podstawę do reagowania na niedociągnięcia w drodze wyboru skutecznych i proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych z wykazu zalecanych kontroli ograniczających ryzyko. W niektórych przypadkach w ostatecznym rozrachunku może okazać się, że wyeliminowano większość rezydualnych rodzajów ryzyka, w związku z czym trzeba wprowadzić bardzo niewiele dodatkowych środków zwalczania nadużyć, jeżeli w ogóle są one konieczne. We wszystkich wariantach oceny można oczekiwać, że IZ przedstawi argumenty na poparcie swoich wniosków.

2. DEFINICJE

Ocena ryzyka dotyczy jedynie określonych rodzajów ryzyka, a nie nieprawidłowości. **Jej skuteczne przeprowadzenie może jednak pośrednio wpływać na zapobieganie nieprawidłowościom i ich wykrywanie w wymiarze ogólnym**, rozumianym w kategoriach bardziej ogólnych niż nadużycie finansowe.

Różnica między nadużyciem finansowym a nieprawidłowością tkwi w zamiarze⁴.

2.1. Definicja nieprawidłowości

Do celów rozporządzenia Rady (WE) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r.⁵ w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich, wyrażenie „nieprawidłowość” to pojęcie szerokie i obejmuje nieprawidłowości dokonane przez podmioty gospodarcze zarówno celowo, jak i w sposób niezamierzony.

⁴ Powody nieuczciwych zachowań omówiono w dokumencie COCOF 09/0003/00 z dnia 18.2.2009 r. – Nota informacyjna dotycząca przesłanek nadużyć finansowych dla EFRR, EFS i FS.

⁵ Dz.U. L 312 z 23.12.1995, s. 1.

W art. 1 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 2988/95 „nieprawidłowość” definiuje się jako:

„jakikolwiek 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.”.

2.2. Definicja nadużycia finansowego w Traktacie

W Konwencji w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich⁶, sporządzonej na podstawie art. K.3 Traktatu o Unii Europejskiej, „nadużycia finansowe” w odniesieniu do wydatków zdefiniowano jako umyślne działanie lub zaniechanie dotyczące:

- „– wykorzystania lub przedstawienia fałszywych, nieścisłych lub niekompletnych oświadczeń lub dokumentów, które ma na celu sprzeniewierzenie lub bezprawne zatrzymanie środków z budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich lub z budżetów zarządzanych przez Wspólnoty Europejskie lub w ich imieniu;
- nieujawnienia informacji z naruszeniem szczególnego obowiązku, w tym samym celu;
- niewłaściwego wykorzystania takich środków do celów innych niż te, na które zostały pierwotnie przyznane”.

2.3. Definicja korupcji

Komisja stosuje szeroką definicję korupcji, według której korupcja to nadużycie stanowiska (publicznego) dla korzyści prywatnych. Płatności o charakterze korupcyjnym ułatwiają wiele innych rodzajów nadużyć finansowych, takich jak wystawianie fałszywych faktur, fikcyjne wydatki lub nieprzestrzeganie specyfikacji zamówienia. Najpowszechniejszą formą korupcji są łapówki lub inne korzyści; odbiorca (korupcja bierna) zgadza się przyjąć łapówkę od dawcy (korupcja czynna) w zamian za przysługę.

3. WŁASNA OCENA RYZYKA NADUŻYĆ FINANSOWYCH

3.1. Narzędzie

Podstawowym celem narzędzia oceny ryzyka nadużyć finansowych przedstawionego w **załączniku 1** jest ułatwienie IZ własnej oceny skutków i prawdopodobieństwa urzeczywistnienia się scenariuszy konkretnych nadużyć finansowych. Konkretny rodzaj ryzyka nadużyć finansowych, które należy poddać ocenie, określono na podstawie wiedzy o dotychczasowych nieuczciwych zachowaniach mających miejsce w ramach polityki spójności oraz powszechnie uznanych i powtarzających się schematów nadużyć. Innymi słowy, w narzędziu tym przewidziano już zbiór zidentyfikowanych szczególnych rodzajów ryzyka. Zespół ds. własnej oceny ryzyka powinien dodać do tego inne znane rodzaje ryzyka dla konkretnego programu/regionu objętego oceną (zob. sekcja 3.2 poniżej).

⁶ Dz.U. C 316 z 27.11.1995, s. 49.

Wytyczne zawarte w załączniku 1 zawierają szczegółowe objaśnienia dotyczące sposobu korzystania z narzędzia oceny ryzyka nadużyć finansowych.

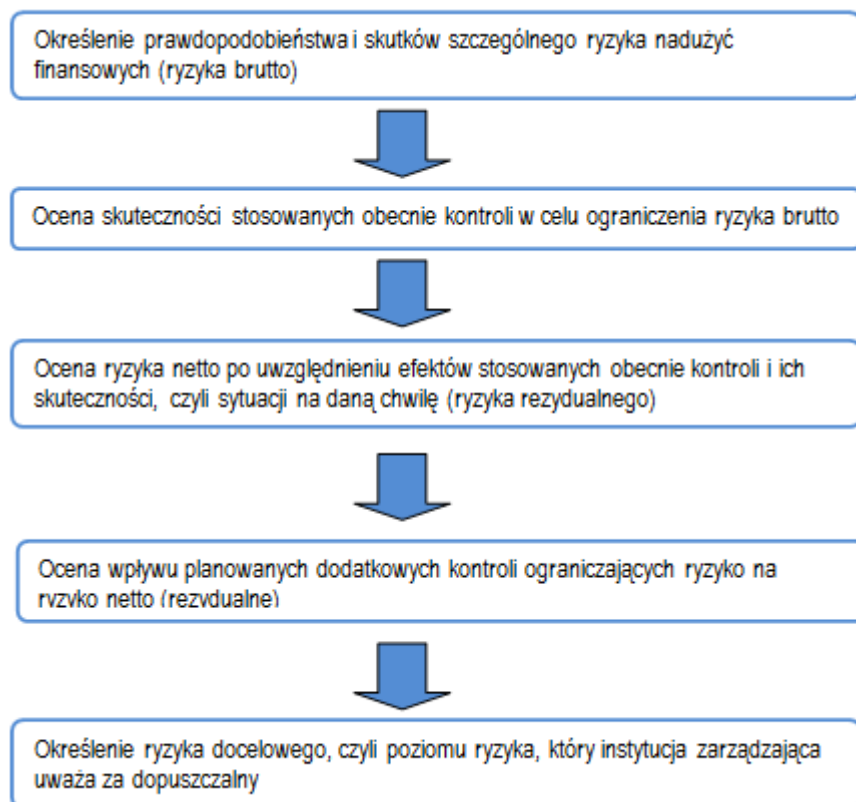
Narzędzie obejmuje prawdopodobieństwo i skutki konkretnych i powszechnie rozpoznawanych rodzajów ryzyka nadużyć finansowych, odnoszących się w szczególności do kluczowych procesów:

- wyboru wnioskodawców (1. arkusz zadaniowy arkusza kalkulacyjnego);
- wdrożenia projektów przez beneficjentów, ze szczególnym uwzględnieniem zamówień publicznych i kosztów pracy (2. arkusz zadaniowy);
- poświadczenia kosztów przez IZ i płatności (3. arkusz zadaniowy).

Każdą sekcję poprzedza strona przewodnia, na której wymieniono konkretne rodzaje ryzyka odnoszące się do danej sekcji.

Ponadto IZ zaleca się ocenę ogólnego ryzyka nadużyć finansowych w przypadku zamówień publicznych, którymi może bezpośrednio zarządzać, np. w kontekście zamówień na pomoc techniczną (4. arkusz zadaniowy). Jeżeli IZ nie przeprowadza procedur zamówień publicznych, które wymagałyby oceny ryzyka nadużyć finansowych, nie jest konieczne wypełnienie sekcji 4.

Metoda na potrzeby tej oceny ryzyka nadużyć finansowych obejmuje **pięć podstawowych etapów**:



Ogólnym celem dla każdego szczególnego rodzaju ryzyka jest przeprowadzenie oceny ryzyka „brutto” wystąpienia konkretnego scenariusza nadużyć finansowych, a następnie określenie i ocena skuteczności prowadzonych już kontroli,

ukierunkowanych na ograniczenie występowania tych rodzajów ryzyka lub dopilnowanie, by nie pozostawały one niewykryte. Doprowadzi to do określenia bieżącego ryzyka „netto”, co w przypadku znacznego lub krytycznego ryzyka rezydualnego powinno skutkować wprowadzeniem wewnętrznego planu działania w celu udoskonalenia kontroli i dalszego ograniczenia ekspozycji państwa członkowskiego na negatywne skutki (tj. wprowadzeniem dodatkowych skutecznych i proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych, jeżeli zachodzi taka konieczność – zob. wykaz zalecanych kontroli ograniczających ryzyko⁷ w załączniku 2).

3.2. Skład zespołu ds. własnej oceny

Zależnie od wielkości programu i IZ może się zdarzyć, że każdy z procesów wdrażania będzie realizowany przez inny departament IZ. Aby zapewnić możliwie najbardziej uczciwą i dokładną ocenę oraz jej skuteczne i sprawne przeprowadzenie, zaleca się, aby brały w niej udział najważniejsze podmioty. Zespół ds. oceny może zatem składać się z pracowników różnych departamentów IZ mających różne zakresy obowiązków, w tym wybór działań, kontrolę dokumentacji i kontrolę na miejscu oraz zatwierdzanie płatności, jak również z przedstawicieli instytucji certyfikującej (IC) i organów wykonawczych. IZ może chcieć rozważyć udział jednostek ds. koordynacji zwalczania nadużyć finansowych (AFCOS) lub innych wyspecjalizowanych organów, które mogą wnieść do procesu oceny specjalistyczną wiedzę w dziedzinie zwalczania nadużyć finansowych.

Z uwagi na fakt, że IA podda ukończoną ocenę ryzyka audytowi, zaleca się, aby nie przyjmowała ona bezpośredniej roli w podejmowaniu decyzji o stopniu ekspozycji na ryzyko, ale można przewidzieć jej udział w procesie oceny w charakterze doradcy lub obserwatora.

Z oczywistych przyczyn własnej oceny ryzyka nie należy zlecać podmiotom zewnętrznym, ponieważ wymaga ona dobrej znajomości operacyjnego systemu zarządzania i kontroli oraz beneficjentów programu.

3.3. Częstotliwość przeprowadzania własnej oceny

Po pierwsze, przestrzeganie wymogów dotyczących odpowiednich procedur do celów wprowadzenia skutecznych i proporcjonalnych procedur zwalczania nadużyć finansowych wchodzi w zakres kryteriów desygnacji IZ.

Zaleca się pełne wykorzystanie narzędzia co do zasady raz w roku lub co drugi rok. Mogą być jednak konieczne bardziej regularne przeglądy postępów w stosunku do planów działania w związku z wprowadzonymi dodatkowymi kontrolami, zmianą warunków występowania ryzyka, jak również może zachodzić konieczność uaktualniania skali oceny w celu zapewnienia jej adekwatności (np. w drodze posiedzeń kierownictwa). W przypadku stwierdzenia bardzo niskiego poziomu ryzyka i braku zgłoszeń przypadków nadużyć w ciągu poprzedniego roku, IZ może zdecydować o przeglądzie swojej oceny własnej co drugi rok. Przypadek nowego nadużycia finansowego bądź duże zmiany procedur IZ lub pracowników powinny skutkować niezwłocznym przeglądem dostrzeganych słabych stron systemu oraz stosownych części własnej oceny.

⁷ Są to **niewiążące propozycje** dotyczące dodatkowych kontroli mających na celu dalsze ograniczenie ryzyka rezydualnego.

4. WYTYCZNE DOTYCZĄCE MINIMALNYCH WYMOGÓW W STOSUNKU DO SKUTECZNYCH I PROPORCJONALNYCH ŚRODKÓW ZWALCZANIA NADUŻYĆ FINANSOWYCH

Podczas gdy w niniejszej sekcji przewidziano ogólne wytyczne dotyczące metod i zasad, które IZ powinna stosować w celu zwalczania nadużyć finansowych, w **załączniku 2** przedstawiono niewiążące kontrole ograniczające ryzyko, które można wprowadzić, dążąc do ograniczenia ryzyka do dopuszczalnego poziomu, w odniesieniu do każdego szczególnego rodzaju ryzyka stwierdzonego w ocenie ryzyka nadużyć finansowych.

Minimalne normy określone w niniejszym rozdziale, które zaleca się IZ, dotyczą cyklu zwalczania nadużyć finansowych.

W celu skutecznego rozwiązania problemu nadużyć Komisja zaleca IZ wypracowanie uporządkowanego podejścia do zwalczania nadużyć finansowych. Na cykl zwalczania nadużyć finansowych składają się cztery podstawowe elementy: zapobieganie, wykrywanie, korygowanie i ściganie. Dokładna ocena ryzyka nadużyć finansowych w połączeniu z odpowiednimi środkami służącymi zapobieganiu i wykrywaniu oraz skoordynowanymi dochodzeniami, przeprowadzanymi w porę przez właściwe organy, mogą znacznie ograniczyć ryzyko nadużyć finansowych i odpowiednio im przeciwdziałać.

4.1. Strategia zwalczania nadużyć finansowych

Wiele organizacji używa strategii zwalczania nadużyć finansowych, aby zakomunikować swoją zdecydowaną postawę w stosunku do zwalczania i wyeliminowania tych nadużyć. W takiej strategii, która powinna być prosta i skoncentrowana, należy uwzględnić następujące obszary tematyczne:

- strategię rozwoju kultury zwalczania nadużyć;
- przypisanie obowiązków związanych ze zwalczaniem nadużyć finansowych;
- mechanizmy zgłaszania przypadków podejrzenia nadużycia finansowego;
- współpracę różnych podmiotów.

Strategia ta powinna być w organizacji widoczna (przekazywana do wiadomości wszystkim nowym pracownikom, również w intranecie), a pracownicy powinni w oczywisty sposób dostrzegać jej aktywną realizację dzięki takim środkom jak regularne informowanie o sprawach dotyczących nadużyć finansowych oraz wynikach dochodzeń w sprawach nadużyć finansowych. Należy zapoznać się z proponowanym wzorem strategii zwalczania nadużyć finansowych w **załączniku 3**, w którym zawarto dobrowolny wzór deklaracji politycznej w sprawie strategii zwalczania nadużyć finansowych dla IZ chcących przekroczyć granice bezpośrednich wymogów regulacyjnych, formalizując oraz wewnętrznie i zewnętrznie upubliczniając swoje oficjalne stanowisko w sprawie nadużyć finansowych i korupcji.

4.2. Zapobieganie

Wykazując swoje zdecydowane zaangażowanie w zwalczanie nadużyć finansowych i korupcji, zwiększając wiedzę na temat prowadzonych kontroli służących zapobieganiu i wykrywaniu oraz wykazując determinację w kierowaniu spraw do właściwych organów prowadzących dochodzenia i nakładających sankcje, IZ wyśle

wyraźny sygnał dla potencjalnych oszustów i może zmienić zachowania i stosunek do nadużyć finansowych.

Z uwagi na problemy z udowodnieniem nieuczciwego zachowania i odzyskaniem dobrego imienia, co do zasady preferuje się raczej zapobieganie nieuczciwym zachowaniom, by uniknąć konieczności rozwiązywania problemu takich zachowań po fakcie. Techniki zapobiegania koncentrują się zazwyczaj na ograniczeniu możliwości popełnienia nadużycia finansowego poprzez wdrożenie solidnego systemu kontroli wewnętrznej w połączeniu z aktywną, uporządkowaną i ukierunkowaną oceną ryzyka nadużyć finansowych, jednak z potencjalną „racjonalizacją” nieuczciwych zachowań można również walczyć z pomocą kompleksowych szkoleń i działalności informacyjnej, a także przez tworzenie **kultury „etycznej”**.

Najostrzejszą formą prewencyjnej obrony przez nadużyciami finansowymi jest funkcjonowanie solidnego systemu kontroli wewnętrznej, zaprojektowanego i funkcjonującego w sposób zapewniający reakcję proporcjonalną do zagrożeń stwierdzonych w trakcie oceny ryzyka. Organizacja powinna jednak dążyć też do stworzenia prawidłowych struktur i kultury zniechęcającej do potencjalnych nieuczciwych zachowań.



4.2.1. *Kultura etyczna*

Stworzenie kultury zwalczania nadużyć ma kluczowe znaczenie zarówno pod względem powstrzymania potencjalnych oszustów, jak i maksymalnego zaangażowania pracowników w zwalczanie nadużyć w IZ. Kulturę tę można stworzyć przez połączenie specjalnych struktur i strategii zwalczania nadużyć finansowych, jak pokazano w drugim okręgu powyższego schematu i

omówiono bardziej szczegółowo poniżej, lecz również przez zastosowanie ogólniejszych mechanizmów i zachowań:

- **deklaracja misji** – pokazanie wszystkim wewnętrznym i zewnętrznym obserwatorom w wyraźny sposób, że IZ dąży do osiągnięcia najwyższych norm etycznych;
- **sygnał z góry** – ustna lub pisemna informacja od kadry najwyższego szczebla IZ, że od wszystkich pracowników i beneficjentów oczekuje się najwyższych standardów etycznych zachowań (w przypadku beneficjentów informację tę można przekazać w pismach o przyznaniu dotacji i umowach);
- **kodeks postępowania** – jednoznaczny kodeks etyczny, do którego przestrzegania muszą rutynowo zobowiązać się wszyscy pracownicy i który obejmuje następujące obszary tematyczne:
 - konflikt interesów – objaśnienie oraz wymogi i procedury dotyczące zgłoszenia konfliktu interesów;
 - podarunki i politykę w obszarze gościnności – objaśnienie i obowiązki pracowników odpowiedzialnych za przestrzeganie wymogów;
 - informacje poufne – objaśnienie i obowiązki pracowników;
 - obowiązek zgłaszania podejrzenia popełnienia nadużycia finansowego.

Krótko mówiąc, pracownicy powinni przestrzegać takich zasad jak rzetelność, obiektywizm, odpowiedzialność i uczciwość.

4.2.2. *Podział obowiązków*

W IZ należy zapewnić wyraźny podział obowiązków na potrzeby utworzenia systemów zarządzania i kontroli spełniających wymogi UE oraz sprawdzania skuteczności funkcjonowania tych systemów pod względem zapobiegania nadużyciom finansowym, wykrywania tych nadużyć i ich korygowania. Podział taki ma na celu zapewnienie, by wszystkie podmioty w pełni rozumiały swoje obowiązki i zobowiązania, jak również służy wewnętrznemu i zewnętrznemu upublicznieniu informacji o stosowanym przez organizację skoordynowanym podejściu do zwalczania nadużyć wśród wszystkich potencjalnych beneficjentów programów.

4.2.3. *Szkolenie i zwiększanie świadomości*

Formalne szkolenia i zwiększanie świadomości można włączyć do ogólnej strategii zarządzania ryzykiem w organizacji, w miarę potrzeb. Wszystkich pracowników można poddawać szkoleniom teoretycznym i praktycznym, które zwiększą świadomość kultury zwalczania nadużyć w IZ oraz pomogą rozpoznawać przypadki podejrzenia nadużycia i na nie reagować. Szkolenia mogą obejmować szczegółowe informacje na temat strategii zwalczania nadużyć finansowych, konkretnych ról i obowiązków oraz mechanizmów zgłaszania nadużyć.

Świadomość można również zwiększać, stosując mniej formalne metody, na przykład biuletyny, plakaty, strony intranetowe lub dodanie regularnej pozycji do porządku dziennego posiedzeń grup.

4.2.4. Systemy kontroli wewnętrznej

Najostrzejszą formą obrony przed nadużyciami finansowymi jest dobrze zaprojektowany i funkcjonujący system kontroli wewnętrznej, w którym kontrole koncentrują się na skutecznym ograniczeniu stwierdzonych rodzajów ryzyka.

Kontrole zarządcze muszą być dokładne, a powiązane z nimi kontrole na miejscu muszą być oparte na ryzyku i prowadzone w dostatecznym zakresie przedmiotowym. **Gruntowne kontrole zarządcze zwiększą prawdopodobieństwo wykrycia przypadków potencjalnych nadużyć.** Pracownicy odpowiedzialni za kontrole zarządcze dokumentacji i kontrole zarządcze na miejscu powinni mieć wiedzę na temat wytycznych Komisji i wszelkich wytycznych krajowych, które dotyczą przesłanek nadużyć finansowych (zob. poniżej).

4.2.5. Analityka danych i narzędzie ARACHNE

Coraz bardziej zaawansowane metody gromadzenia, przechowywania i analityki danych stwarzają nowe możliwości w obszarze zwalczania nadużyć finansowych. Na tym etapie, w granicach stosownego ustawodawstwa poszczególnych państw członkowskich oraz przy uwzględnieniu tych granic, za sprawą analityki danych można znacznie wzbogacić proces oceny ryzyka, weryfikować dane z danymi innych organizacji sektora publicznego lub prywatnego (np. organów podatkowych, departamentów rządowych, organów sprawdzających zdolność kredytową) oraz wykrywać sytuacje o potencjalnie wysokim ryzyku nawet przed przyznaniem finansowania.

Aby umożliwić IZ rozpoznawanie projektów podatnych na ryzyko nadużyć finansowych, konflikt interesów i nieprawidłowości, w ramach zwalczania nadużyć (i nieprawidłowości) finansowych Komisja oferuje IZ specjalne narzędzie do eksploracji danych zwane ARACHNE. ARACHNE jest narzędziem do punktowej oceny ryzyka, które może zwiększyć efektywność doboru projektów, kontroli zarządczych i audytu, usprawniając jeszcze bardziej identyfikację nadużyć finansowych, zapobieganie tym nadużyciom i ich wykrywanie. Zostało opracowane przez Komisję i jest szczególnie przydatne w identyfikacji i ocenie ryzyka nadużyć finansowych w Funduszach oraz w innych obszarach, w tym w obszarze zamówień publicznych, który jest szczególnie podatny na nadużycia finansowe i nieprawidłowości, takie jak zмова przetargowa.

W dniu 17 maja 2013 r. Komisja przekazała za pośrednictwem Biura Ochrony Danych wymagane powiadomienie do celów kontroli wstępnej w obszarze przetwarzania danych osobowych Europejskiemu Inspektorowi Ochrony Danych, który, po dokładnym sprawdzeniu stosownej podstawy prawnej, w dniu 17 lutego 2014 r. wydał pozytywną opinię na temat zgodności ARACHNE z przepisami rozporządzenia (WE) nr 45/2001⁸. Obejmowała ona pewne uwagi na temat przetwarzania specjalnych kategorii danych w celu

⁸ Rozporządzenie (WE) nr 45/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2000 r. o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe i o swobodnym przepływie takich danych.

zapewnienia przestrzegania zasady konieczności oraz proporcjonalności i jakości. Inne zalecenia dotyczyły informacji zwrotnej z myślą o zapewnieniu dokładności danych, środków mających zagwarantować wysoką jakość danych, analizy przekazywania danych do OLAF i Trybunału Obrachunkowego w poszczególnych przypadkach, usuwania danych po upływie rozsądnego terminu oraz przekazywania informacji osobom, których dane dotyczą. Komisja dokładnie analizuje wszystkie te rozważania i zalecenia z myślą o ich wdrożeniu.

Prawidłowe korzystanie z ARACHNE będzie uznawane przez Komisję za dobrą praktykę w obszarze rozpoznawania sygnałów ostrzegawczych i ukierunkowania środków zwalczania nadużyć finansowych, i powinno być brane pod uwagę podczas oceny adekwatności bieżących kontroli służących zapobieganiu nadużyciom i ich wykrywaniu. W 2014 r. narzędzie będzie stopniowo rozszerzane na te państwa członkowskie, które dobrowolnie zdecydują się je wdrożyć w celu usprawnienia swoich kontroli zarządczych ukierunkowanych na ryzyko nadużyć finansowych. Inaczej niż w przypadku podejścia uniwersalnego, decyzja w tej kwestii może być inna w poszczególnych państwach członkowskich, a nawet w ramach różnych programów/regionów w jednym państwie członkowskim, z uwagi na duże różnice w faktycznej sytuacji pod względem wykrywania nadużyć finansowych i ich zgłaszania Komisji przez państwa członkowskie, czego dowodzą dane liczbowe przedstawione w ostatnim sprawozdaniu na temat ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej⁹.

4.3. Wykrywanie i zgłaszanie

Techniki prewencyjne nie mogą zapewnić całkowitej ochrony przed nadużyciami finansowymi, wobec czego instytucja zarządzająca potrzebuje systemów, które w porę wykrywają nieuczciwe zachowania. Do takich technik zalicza się procedury analityczne mające wykazać nieprawidłowości (np. narzędzia do eksploracji danych, takie jak ARACHNE), solidne mechanizmy zgłaszania nadużyć oraz prowadzone na bieżąco oceny ryzyka.

Mocno zakorzeniona kultura etyczna i sprawny system kontroli wewnętrznej nie mogą zapewnić całkowitej ochrony przed osobami dopuszczającymi się nadużyć finansowych. W strategii zwalczania nadużyć finansowych należy zatem uwzględnić możliwość pojawienia się kolejnych przypadków nadużyć, które wymagają opracowania i wdrożenia szeregu środków służących ich wykrywaniu.

4.3.1. Wypracowanie właściwego sposobu myślenia

IZ może eliminować ryzyko nadużyć finansowych przy pomocy specjalistycznych i ukierunkowanych technik ich wykrywania przez wyznaczone osoby, odpowiedzialne za stosowanie tych technik. Ponadto wszystkie osoby zaangażowane we wdrażanie cyklu finansowania strukturalnego mają do odegrania swoją rolę w rozpoznawaniu potencjalnie nieuczciwych zachowań i podejmowaniu dalszych działań. Wymaga to kultywowania właściwego sposobu myślenia. Należy propagować zdrowy

⁹ Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej – Zwalczanie nadużyć finansowych. Sprawozdanie roczne – 2012 r. COM(2013)548 final, 24.7.2013.

sceptycyzm oraz na bieżąco uświadamiać, gdzie można doszukać się sygnałów ostrzegających o potencjalnych nadużyciach finansowych.

4.3.2. Przesłanki nadużyć finansowych (sygnały ostrzegawcze)

Przesłanki nadużyć finansowych to szczególne oznaki lub sygnały ostrzegawcze wskazujące na nieuczciwe zachowanie, wymagające natychmiastowej reakcji w celu sprawdzenia, czy konieczne jest podjęcie dalszych działań.

Przesłanki mogą być charakterystyczne również dla działań, które często realizuje się w ramach programów finansowania strukturalnego, takich jak zamówienia publiczne i obliczanie kosztów pracy. W związku z powyższym Komisja przedstawiła państwu członkowskim następujące informacje:

- *COCOF 09/0003/00 z dnia 18.2.2009 r. – Nota informacyjna dotycząca przesłanek nadużyć finansowych dla EFRR, EFS i FS*
- *Zbiór anonimowych spraw OLAF – działania strukturalne*
- *Praktyczny przewodnik OLAF dotyczący konfliktu interesów*
- *Praktyczny przewodnik OLAF dotyczący wykrywania przerobionych dokumentów*

Z publikacjami tymi należy dokładnie zapoznać się i upowszechnić ich treść wśród wszystkich pracowników zajmujących stanowiska, na których można wykryć takie zachowania. W szczególności z przesłankami tymi powinny być zaznajomione wszystkie osoby wykonujące pracę związaną z kontrolowaniem działalności beneficjentów, takie jak osoby przeprowadzające kontrole zarządcze dokumentacji i kontrole zarządcze na miejscu czy inne wizyty monitorujące.

4.3.3. Mechanizmy zgłaszania nadużyć

Utworzenie i propagowanie zrozumiałych mechanizmów zgłaszania nadużyć to podstawowy element zapobiegania nadużyciom i ich wykrywania. Wszystkie takie mechanizmy powinny ułatwiać zgłaszanie zarówno przypadków podejrzenia nadużycia finansowego, jak i słabych stron kontroli, które mogą zwiększyć podatność IZ na nadużycia finansowe. IZ powinny posiadać przejrzyste mechanizmy zgłaszania nadużyć, zapewniające **wystarczającą koordynację spraw w obszarze zwalczania nadużyć finansowych z instytucją audytową i właściwymi organami dochodzeniowymi w państwie członkowskim**, w tym z organami ds. zwalczania korupcji.

Rezultaty skutecznych środków zwalczania nadużyć finansowych oraz przypadki podejrzenia nadużyć będą zgłaszane Komisji w ramach rocznego sprawozdania podsumowującego i opinii zarządu IZ. Roczne sprawozdanie z kontroli sporządzone przez IA również będzie zawierało sekcję poświęconą wykrytym w ciągu roku przypadkom podejrzenia nadużyć finansowych.

Kierowane do pracowników informacje dotyczące tych mechanizmów zgłaszania nadużyć oraz szkolenia poświęcone tym mechanizmom muszą zapewniać, by pracownicy:

- wiedzieli, gdzie mają zgłaszać przypadki podejrzenia dotyczące nadużyć finansowych lub nieprawidłowych kontroli;

- byli przekonani, że kierownictwo podejmuje działania w sprawie tych podejrzeń;
- byli przekonani, że mogą zgłaszać podejrzenia poufnie, a organizacja nie toleruje żadnych aktów odwetu wobec pracowników zgłaszających takie podejrzenia.

Podejrzenie nadużycia finansowego zgłasza do OLAF organ wyznaczony przez państwo członkowskie zgodnie z wymogami art. 122 RWP. Ponadto beneficjentów należy informować, w jaki sposób mogą przekazać do OLAF informacje, w których posiadaniu mogą się znaleźć¹⁰.

4.4. Dochodzenie, korygowanie i ściganie

W przypadku podejrzenia nadużycia i po jego prawidłowym zgłoszeniu IZ musi przekazać sprawę właściwemu organowi państwa członkowskiego w celu objęcia jej dochodzeniem i nałożenia sankcji, w tym, w stosownych przypadkach, organom ds. zwalczania korupcji, przy czym należy poinformować również OLAF.

IZ powinna też dokonać dokładnego i krytycznego przeglądu wszystkich powiązanych systemów kontroli wewnętrznej, które mogą narażać ją na potencjalne czy udowodnione nadużycie.

W przypadku wykrycia podejrzenia nadużycia i po jego zgłoszeniu zgodnie z wymogami wewnętrznymi i unijnymi, aby umożliwić właściwemu organowi podjęcie decyzji w sprawie ewentualnego wszczęcia dochodzenia, należy przeprowadzić procedurę odzyskania środków oraz postępowanie karne, stosownie do okoliczności.

4.4.1. *Odzyskiwanie środków i postępowanie karne*

IZ i IC wymagają odzyskania od beneficjentów nienależnych płatności, wobec czego muszą posiadać solidne procesy monitorowania potencjalnych odzyskanych należności z tytułu środków UE wydatkowanych w nieuczciwy sposób. Procesy te powinny być również przejrzyste w sprawach, w których wszczynane będą postępowania cywilne i karne. **Wdrożenie takich sankcji oraz upowszechnienie informacji na ten temat to kluczowy środek odstraszający potencjalnych oszustów**, w związku z czym IZ powinna realizować takie zadania energicznie.

4.4.2. *Dalsze postępowanie*

Po zakończeniu dochodzenia przez właściwe organy lub przekazaniu sprawy odpowiednim organom do dalszego postępowania, należy przeprowadzić przegląd wszystkich procesów, procedur lub kontroli związanych z potencjalnym lub faktycznym nadużyciem finansowym. Należy go przeprowadzić w sposób obiektywny i samokrytyczny, formułując na koniec wyraźne wnioski na temat dostrzeżonych słabych stron i zdobytych

¹⁰ COCOF 09/0003/00 z dnia 18.2.2009 r. – Nota informacyjna dotycząca przesłanek nadużyć finansowych dla EFRR, EFS i FS. Zawiera ona również informacje na temat procedur zgłaszania nadużyć.

doświadczeń, jak również wskazując dokładnie działania, odpowiedzialne osoby i terminy. Pomoże to również w dalszym przeglądzie własnej oceny, o którym mowa w sekcji 3.3 powyżej.

Należy zapewnić pełną współpracę z organami dochodzeniowymi, organami ścigania lub organami wymiaru sprawiedliwości, przede wszystkim przez przechowywanie dokumentacji dotyczącej przypadków nadużyć w bezpiecznych miejscach oraz zapewnienie odpowiedniego przekazania spraw w przypadku mobilności pracowników.

5. KONTROLA OCENY RYZYKA NADUŻYĆ FINANSOWYCH INSTYTUCJI ZARZĄDZAJĄCEJ I JEJ ŚRODKÓW ZWALCZANIA NADUŻYĆ PRZEPROWADZANA PRZEZ INSTYTUCJĘ AUDYTOWĄ

5.1. Lista kontrolna dla instytucji audytowych

Proponowaną listę kontrolną dla IA do celów kontrolowania przestrzegania przez IZ (i jej instytucje pośredniczące) przepisów art. 125 ust. 4 lit. c) RWP przedstawiono w **załączniku 4**. Może ona wchodzić w zakres listy kontrolnej wykorzystywanej przez IA do audytów systemów.

Z listy kontrolnej może również korzystać niezależny organ odpowiedzialny za ocenę systemu zarządzania i kontroli do celów desygnacji zgodnie z art. 124 ust. 2 RWP.

5.2. Częstotliwość przeprowadzania kontroli przez instytucję audytową

W związku z kontrolami funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli IA powinna sprawdzać, czy IZ skutecznie wdrożyła środki zwalczania nadużyć finansowych na możliwie najwcześniejszym etapie okresu programowania¹¹. Zależnie od wyników takich kontroli i stwierdzonych warunków występowania ryzyka, można przeprowadzać kontrole następcze tak często, jak jest to konieczne. W niektórych przypadkach może to skutkować corocznymi kontrolami następczymi, zależnie od wagi podejrzenia nadużyć finansowych w odniesieniu do każdego programu. W tym przypadku również zaleca się podejście ukierunkowane i proporcjonalne (do ryzyka). Wnioski należy przedstawić w rocznym sprawozdaniu z kontroli IA.

W ramach audytów systemów IA powinna też systematycznie dokonywać przeglądu stanu wdrożenia skutecznych i proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych na poziomie instytucji pośredniczących.

¹¹ Jeżeli w przypadku europejskiej współpracy terytorialnej jedna IA nie jest w stanie sprostać temu zadaniu, powinna jej pomóc grupa audytorów.