

Nazwa praktyki:

**Podręcznik  
„Niebieska Księga”**

Kraj:

Hiszpania

Kategoria praktyki:

- Mechanizmy współpracy
- Wytyczne i modele szablonów



Kontakt:

- Ministerstwo Finansów,  
Dyrekcja Generalna ds.  
Funduszy Europejskich
- <https://www.dafc.sepa.hacienda.gob.es/>
- [fondoscomunitarios@sepa.gob.es](mailto:fondoscomunitarios@sepa.gob.es)

## Przeciwdziałanie ryzykom nadużyć finansowych

- Konflikt interesów
- Unikanie procedur zamówień publicznych lub manipulowanie nimi
- Podwójne finansowanie
- Zmowa
- Manipulowanie kosztami projektu

## Kontekst i cele

„Niebieska Księga” to obszerny podręcznik procedur opracowany przez Instytucję Zarządzającą (IZ) wraz z Instytucją Certyfikującą (IC) dla Europejskich Funduszy Rozwoju Regionalnego (EFRR) w Hiszpanii. Opisuje wszystkie funkcje i procedury związane z systemem zarządzania i kontroli EFRR, w tym środków zwalczania nadużyć finansowych dla programów operacyjnych (PO).

Opracowano ją zgodnie z art. 124 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów (RWP) ([rozporządzenie \(UE\) nr 1303/2013](#)), które zobowiązuje IZ i IC do wdrożenia określonych środków związanych z ich środowiskiem kontroli wewnętrznej i działaniami w zakresie zarządzania ryzykiem. Warunkiem wyznaczenia IZ i IC jest realizacja tych działań i zadbanie o ich spełnienie w przypadku delegowania uprawnień do instytucji pośredniczących (IP).

**Zarządzanie EFRR jest w Hiszpanii wysoce zdecentralizowane.** Duża część funkcji IZ jest delegowana do IP, które składają się z organów rządu centralnego (np. ministerstwa i wyspecjalizowane agencje publiczne), władz regionalnych (np. Rząd Walencji) i innych podmiotów regionalnych. Istnieją również „lekkie IP” – lokalne administracje o ograniczonym zakresie działań.

Do głównych zadań IP należy m.in. wybór operacji, weryfikacja *ex ante* wydatków, składanie wniosków o płatność do IZ, zadania informacyjno-komunikacyjne związane z finansowaniem z EFRR czy relacje z beneficjentami. Ze względu na mnogość IP i różnorodność wykonywanych przez nie operacji, kluczowe jest posiadanie wspólnego podejścia i terminologii. Zapewnia to podręcznik „Niebieska Księga”. IZ uznała to za szczególnie ważne, zwłaszcza gdy ustawodawstwo dotyczące zapobiegania nadużyciom na szczeblu krajowym jest rozproszone w wielu rozporządzeniach. Fakt, że IP funkcjonują z dużym stopniem autonomii, a zatem są trudne do monitorowania i kontrolowania, jest kolejnym powodem do stworzenia przeglądu funkcji i procedur przedstawionych w „Niebieskiej Księdze”.



## Opis praktyki

Projekty nowego rozporządzenia były już dostępne przed publikacją rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów w 2013 r. IZ i IC rozpoczęły analizę wymogów regulacyjnych i porównały je z procedurami już obowiązującymi w poprzednim okresie programowania 2007-2013. Po opublikowaniu CPR zakończono analizę opartą na oficjalnym CPR i opracowano podręcznik „Niebieska Księga” w ścisłej współpracy z Instytucją Audytową (IA). IZ i IC musiały upewnić się, że prawidłowo zrozumiały koncepcję i metodologię oceny ryzyka nadużyć finansowych (FRA) opracowaną przez Komisję Europejską (KE) oraz że tematy, które miały być ujęte w „Niebieskiej Księdze”, obejmowały wszystkie tematy zaproponowane przez KE.

W podręczniku zebrano wszystkie procedury związane z zarządzaniem EFRR w Hiszpanii w oparciu o doświadczenie IZ i IC w zakresie zarządzania, kontroli i certyfikacji europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Skonsultowano się z ekspertami w sprawie konkretnych nowych tematów, na przykład związanych z ryzykiem oszustw i zarządzaniem ryzykiem.

„Niebieska Księga” została sfinalizowana w kwietniu 2016 r. i skutkowała wyznaczeniem IZ i IC. Do ich obowiązków należą również dalsze dostosowania dotyczące zmian prawnych lub proceduralnych na poziomie UE lub krajowym. Łącznie podręcznik liczy około 250 stron.

W celu zapewnienia harmonijnego stosowania procedur przez wszystkie IP, zapewnienia jakości systemów kontroli i zarządzania wszystkich IP oraz nadzorowania powierzonych im zadań, IZ przyjęła dwuetapowe podejście, które obejmuje:

- Po pierwsze, zwrócenie się do każdej IP o przygotowanie własnej „Niebieskiej Księgi” opisującej procedury systemu kontroli i zarządzania właściwe dla jej kontekstu.
- Po drugie, zobowiązanie wszystkich IP do dostosowania metodologii i środków łagodzących proponowanych przez KE do ich konkretnej sytuacji oraz do udokumentowania wprowadzonych środków zwalczania nadużyć finansowych.

IZ dostarczyła IP kopię swojej „Niebieskiej Księgi”, jej wzór, wzór KE FRA oraz wytyczne. Wdrożyła plan pomocy i komunikacji dla IP, w tym szkolenia i warsztaty, w celu zapewnienia IP miejsca, w którym mogą dzielić się swoimi uwagami i wątpliwościami oraz zadawać pytania związane z powierzonymi im zadaniami. Udostępniono IP 25 sesji szkoleniowych, aby pokazać im strukturę i metodologię stosowaną przez IZ przy tworzeniu „Niebieskiej Księgi” oraz sposób, w jaki może ona stać się podstawą ich pracy.

W ramach szkoleń IZ pokazała IP prezentacje, przedstawiając przegląd ram prawnych na okres programowania 2014-2020, w szczególności podstawy prawne projektu systemu zarządzania i kontroli oraz prowadzenia FRA. Te sesje szkoleniowe były bardzo praktyczne, ponieważ miały również na celu bardziej szczegółowe wyjaśnienie struktury szablonu FRA i kroków, jakie należy wykonać, aby go wypełnić, korzystając ze zrzutów ekranu narzędzia. Przedstawiono również szczegółowe wyjaśnienie metodologii oceny wpływu i prawdopodobieństwa wystąpienia zagrożeń przed i po wprowadzeniu środków kontrolnych. Ponadto omówiono listę środków łagodzących przygotowaną przez KE oraz zbadano praktyczne ćwiczenia mające na celu dostosowanie tych środków do konkretnego kontekstu IP.

Po tych sesjach szkoleniowych przeprowadzono eksperymentalne próby z 6 IP w okresie 3 miesięcy. Pomysł polegał na upewnieniu się, że kampania pomocy i komunikacji zakończyła się sukcesem, a IP miały wystarczającą wiedzę i pewność siebie, aby rozpocząć pracę zarówno nad poszczególnymi „Niebieskimi Księgami”, jak i FRA. Próba była procesem iteracyjnym, podczas którego IZ, IC i Instytucja Audytowa (IA) regularnie przeglądały prace IP oraz przedstawiały komentarze i sugestie dotyczące ulepszeń. Ostatnia część eksperymentalnego procesu obejmowała sześć IP wdrażających procedury opisane w ich „Niebieskich Księgach”, a także opracowane przez nich zindywidualizowane środki zwalczania nadużyć finansowych.

Gdy IZ uznało sześć prób eksperymentalnych za zadowalające, zastosowano to samo podejście ze wszystkimi pozostałymi IP pod nadzorem działu kontroli IZ.

Dziesięciu doświadczonych pracowników IZ odpowiadało za nadzór nad pracą IP i zapewnienie jej zgodności z przygotowaną przez IZ „Niebieską Księgą”. W proces zaangażowany był również doświadczony członek personelu IA i hiszpańskiej AFCOS, głównie przeglądając i weryfikując zgodność procedur proponowanych przez IP oraz proponowanych dostosowanych środków zwalczania nadużyć finansowych. IA i AFCOS nadal udzielały porad i sugestii.

„Niebieskie Księgi” IP i ich realizacja zostały ocenione przez niezależnych ekspertów. Warunkiem powołania IP był pozytywny wynik oceny. Audyty są przeprowadzane co najmniej raz na dwa lata, a w przypadku istotnych ustaleń IP nie może kontynuować działalności, dopóki nie zostaną one naprawione.

„Niebieskie Księgi” poszczególnych IP uzupełniają księgi wydane przez IZ i IC. Razem zapewniają przegląd na poziomie PO wszystkich procedur systemu zarządzania i kontroli dla PO EFRR. Podsumowują również ramy prawne dotyczące IZ i IP. Odnosi się to do obowiązku wprowadzenia środków zwalczania nadużyć finansowych opartych na wspólnych narzędziach oraz wdrożenia środków łączących określonych w wytycznych KE – oba dostosowane do kontekstu hiszpańskiego.

## Wyjątkowe funkcje

Podręcznik „Niebieska Księga” to wyjątkowa praktyka w Europie pod względem centralizacji i formalizacji wiedzy i procedur na poziomie krajowym. Jego realizacja odbywała się w oparciu o wymagania rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów i warunków wstępny wyznaczenia zapewniający współpracę wszystkich zaangażowanych stron.

## Wyniki i rezultaty

Proces tworzenia „Niebieskiej Księgi” i zlecenie przeprowadzenia FRA przez każdego IP uznawany jest za sukces. Wszystkie IP postępowały zgodnie z szablonem „Niebieskiej Księgi” i z powodzeniem przygotowały swoje „Niebieskie Księgi” oraz FRA. Pozwala to na stosowanie wspólnej terminologii i jednolite stosowanie procedur, na przykład dotyczących wyboru programów i środków zwalczania nadużyć finansowych.

Informacje zwrotne przekazane przez IP podczas procesu wdrażania były pozytywne, ponieważ większość z nich stwierdziła, że jasne wyjaśnienie wszystkich procedur ma kluczowe znaczenie dla należytego zarządzania finansami PO. Inną wymierną korzyścią było to, że pracownicy mają teraz jasną wizję swojej roli i obowiązków, co ma kluczowe znaczenie w walce z oszustwami i korupcją.

Władze informują również o zwiększonej skuteczności wdrożonych procedur, dzięki czemu pracownicy przeprowadzający weryfikacje administracyjne i kontrole na miejscu mogą być bardziej ostrożni i zwracać uwagę na ryzyko nadużyć finansowych i korupcji.

Ponadto współpraca ta wydaje się przynosić pozytywne korzyści dla reputacji IZ i IP, wydaje się, że występuje mniej błędów i nieprawidłowości oraz mniej skarg ze strony beneficjentów lub wnioskodawców.

Na koniec należy stwierdzić, że proces ten był korzystny dla IZ i IP, ponieważ obie instytucje stwierdziły, że wiele się nauczyły o swojej pracy i o sobie nawzajem oraz zwiększyły swoją wiedzę i możliwości w zakresie zapobiegania nadużyciom finansowym i korupcji oraz ich wykrywania.

## Kluczowe czynniki sukcesu

- Opracowanie „wzorcowej” „Niebieskiej Księgi” przez IZ i IC na podstawie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów
- Pilotaż z udziałem sześciu IP zamiast angażowania wszystkich IP od początku
- Wsparcie IP w formie szkoleń i prezentacji z praktycznymi przykładami rozwoju ich „Niebieskich Ksiąg”
- Konsultacje z ekspertami w zakresie określonych tematów
- Ciągła wymiana informacji z IA i AFCOS podczas opracowywania „Niebieskiej Księgi”
- Opracowanie i wdrożenie „Niebieskiej Księgi” warunkowo wyznaczenia IZ, IC i IP
- Regularne audyty dotyczące wdrażania „Niebieskich Ksiąg”
- Regularne szkolenia dla IP prowadzone przez IZ w zakresie zarządzania funduszami ESI ze szczególnym modulem dotyczącym przeciwdziałania nadużyciom finansowym
- Odpowiedzialność za zmiany prawne i proceduralne spoczywa na IZ, która zapewnia przyjęcie tych zmian przez IZ

## Napotkane wyzwania i wyciągnięte wnioski

Władze podkreślają, że praca nad zapewnieniem spójności między podręcznikami „Niebieska Księga” różnych organów jest bardzo **czasochłonna**. Jednak był to jedyny sposób, aby umożliwić wszystkim stronom zdobycie wiedzy o zapobieganiu nadużyciom finansowym i poprawę swoich umiejętności.

Kolejnym wnioskiem jest to, że przy stosowaniu szablonów WE **należy je dostosować** do specyficznych aspektów IZ lub IP, aby zagwarantować, że pracownicy będą je właściwie stosować i wykorzystywać.

Jeśli chodzi o FRA, IP **potrzebowały obszernych wyjaśnień**, aby w pełni zrozumieć koncepcję i metodologię.

**Zaangażowanie wszystkich stron** uczestniczących w programowaniu, zarządzaniu i kontroli PO, a zwłaszcza zaangażowanie najwyższego kierownictwa, jest kluczowe dla zapewnienia konsensusu przy określaniu i wdrażaniu najbardziej skutecznych i proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych.

## Potencjał do przenoszenia

Hiszpańskich podręczników „Niebieska Księga” nie można łatwo zastosować w innych krajach, ponieważ odzwierciedlają one specyficzną konfigurację administracyjną danego państwa. Jako szablonu można użyć określonych tematów operacji lub konkretnej procedury.

„Niebieska Księga” mogłaby jednak **zostać powielona przez inne kraje jako koncepcja**. Wymagałoby to zebrania wszystkich procedur związanych z zarządzaniem EFRR w kontekście danego państwa. Uważa się, że jest to najbardziej korzystne dla krajów o dużej decentralizacji funkcji i/lub wielu różnych IP.

Doświadczenia z Hiszpanii wskazują, że stworzenie podręcznika „Niebieska Księga” **wymaga czasu i koordynacji wielu zainteresowanych stron**. Jeśli istnieje kilka „Niebieskich Ksiąg” dla różnych organów, dodatkowym zadaniem jest zapewnienie spójności. Przykład Hiszpanii pokazuje, że rozwój powinien odbywać się etapami, np. poprzez pilotaż podręcznika w wybranych IP przed pełnym wdrożeniem.