



KOMISJA  
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 11.10.2019 r.  
COM(2019) 444 final

**SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY**

**30. sprawozdanie roczne dotyczące ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej  
i zwalczania nadużyć finansowych (2018 r.)**

{SWD(2019) 361 final} - {SWD(2019) 362 final} - {SWD(2019) 363 final} -  
{SWD(2019) 364 final} - {SWD(2019) 365 final}

## SPIS TREŚCI

### SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

#### 30. sprawozdanie roczne dotyczące ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej i zwalczania nadużyć finansowych (2018 r.)

<b>1. WPROWADZENIE .....</b>	<b>6</b>
1.1. Pierwsze dziesięciolecie (lata 1989–1998): tworzenie podstaw.....	6
1.2. Drugie dziesięciolecie (lata 1999–2008): rozszerzenie, konsolidacja i reformy operacyjne	7
1.3. Trzecie dziesięciolecie (lata 2009–2018): Reformy i nowy skok naprzód .....	9
<b>2. HARMONIZACJA I WZMOCNIENIE WALKI Z NADUŻYCIAMI FINANSOWYMI W UE: PRZEKROJOWE POLITYKI, ŚRODKI I WYNIKI W ZAKRESIE ZWALCZANIA NADUŻYĆ FINANSOWYCH W 2018 R. ....</b>	<b>11</b>
2.1. Akty ustawodawcze przyjęte przez instytucje UE .....	11
2.1.1. Rozporządzenie wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia EPPO aktualna sytuacja .....	11
2.1.2. Rozporządzenie zbiorcze.....	11
2.2. Kształtowanie przyszłości: inicjatywy ustawodawcze i polityczne instytucji europejskich	11
2.2.1. Wniosek Komisji w sprawie rewizji rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013 .....	11
2.2.2. Wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich .....	12
2.2.3. Przepisy przekrojowe dotyczące ochrony interesów finansowych UE (przepisy dotyczące ochrony interesów finansowych) we wszystkich wnioskach komisji dotyczących MRF.....	12
2.2.4. Zwalczanie korupcji w UE.....	12
2.2.5. Współpraca międzynarodowa.....	13
2.2.6. Strategia Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych (CAFS) i nowy pakiet dotyczący zarządzania .....	13
2.2.7. Realizacja programu Herkules .....	13
2.3. Orzecznictwo TSUE .....	14
2.3.1. Sigma Orionis / Komisja .....	14
2.3.2. Orzecznictwo dotyczące systemu wczesnego wykrywania i wykluczania .....	14
2.4. Środki zastosowane przez państwa członkowskie .....	14
2.4.1. Przegląd środków wprowadzonych przez państwa członkowskie .....	14
2.4.1.1. Krajowe strategie zwalczania nadużyć finansowych (NAFS).....	14
2.4.1.2. Poprawa przejrzystości, zwalczanie korupcji i konfliktów interesów w udzielaniu zamówień publicznych .....	15
2.4.1.3. Pozostałe środki .....	15
2.4.2. Wdrożenie zaleceń z 2017 r.....	15
2.5. Podsumowanie danych statystycznych dotyczących wykrytych nieprawidłowości i nadużyć finansowych.....	17
2.5.1. Wykryte nieprawidłowości związane z nadużyciami finansowymi.....	18
2.5.2. Wykryte i zgłoszone nieprawidłowości niezwiązane z nadużyciami finansowymi.....	18
2.5.3. Dochodzenia przeprowadzone przez OLAF .....	19
<b>3. POLITYKI, ŚRODKI I WYNIKI W ZAKRESIE ZWALCZANIA NADUŻYĆ FINANSOWYCH – DOCHODY .....</b>	<b>19</b>
3.1. Środki zwalczania nadużyć finansowych stosowane przez instytucje UE – dochody.....	19

3.1.1.	Wzajemna pomoc administracyjna .....	19
3.1.1.1.	System informacji w celu zwalczania nadużyć finansowych (AFIS) .....	19
3.1.1.2.	Wspólne operacje celne (WOC) .....	20
3.1.2.	Postanowienia w sprawie wzajemnej pomocy i zwalczania nadużyć finansowych w umowach międzynarodowych .....	21
3.1.3.	Zwalczanie nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi .....	21
3.1.4.	Współpraca związana ze zwalczaniem nadużyć finansowych ze Wspólnym Centrum Badawczym (JRC) .....	22
3.1.5.	Zwalczanie oszustw związanych z VAT .....	22
<b>3.2.</b>	<b>Środki zwalczania nadużyć finansowych podjęte przez państwa członkowskie – dochody</b>	<b>24</b>
<b>3.3.</b>	<b>Dane statystyczne dotyczące wykrytych nieprawidłowości i nadużyć finansowych – dochody</b> .....	<b>25</b>
3.3.1.	Wykryte nieprawidłowości związane z nadużyciami finansowymi .....	25
3.3.2.	Wykryte nieprawidłowości niezwiązane z nadużyciami finansowymi .....	26
<b>4.</b>	<b>SEKTOROWE POLITYKI, ŚRODKI I WYNIKI W ZAKRESIE ZWALCZANIA NADUŻYĆ FINANSOWYCH – WYDATKI</b> .....	<b>26</b>
<b>4.1.</b>	<b>Sektorowe polityki i środki państw członkowskich w zakresie zwalczania nadużyć finansowych obejmujące kilka sektorów wydatków</b> .....	<b>26</b>
<b>4.2.</b>	<b>Rolnictwo – sektorowe polityki, środki i wyniki w zakresie zwalczania nadużyć finansowych</b> .....	<b>26</b>
4.2.1.	Rolnictwo – środki zwalczania nadużyć finansowych podjęte przez państwa członkowskie ...	26
4.2.2.	Rolnictwo – dane statystyczne dotyczące wykrytych nieprawidłowości i nadużyć finansowych	27
4.2.2.1.	Wykryte nieprawidłowości związane z nadużyciami finansowymi .....	27
4.2.2.2.	Wykryte nieprawidłowości niezwiązane z nadużyciami finansowymi .....	28
<b>4.3.</b>	<b>Polityka spójności i rybołówstwo – sektorowe polityki, środki i wyniki w zakresie zwalczania nadużyć finansowych</b> .....	<b>29</b>
4.3.1.	Polityka spójności i rybołówstwo – środki zwalczania nadużyć finansowych podejmowane przez państwa członkowskie .....	29
4.3.2.	Polityka spójności i rybołówstwo – dane statystyczne dotyczące wykrytych nieprawidłowości i nadużyć finansowych .....	31
4.3.2.1.	Wykryte nieprawidłowości związane z nadużyciami finansowymi .....	31
4.3.2.2.	Wykryte nieprawidłowości niezwiązane z nadużyciami finansowymi .....	31
<b>4.4.</b>	<b>Zarządzanie pośrednie (pomoc przedakcesyjna) – dane statystyczne dotyczące wykrytych nieprawidłowości i nadużyć finansowych</b> .....	<b>32</b>
<b>4.5.</b>	<b>Zarządzanie bezpośrednie – sektorowe polityki, środki i wyniki w zakresie zwalczania nadużyć finansowych</b> .....	<b>32</b>
4.5.1.	Zarządzanie bezpośrednie – dane statystyczne dotyczące wykrytych nieprawidłowości i nadużyć finansowych .....	32
4.5.1.1.	Wykryte nieprawidłowości związane z nadużyciami finansowymi .....	32
4.5.1.2.	Wykryte nieprawidłowości niezwiązane z nadużyciami finansowymi .....	32
<b>5.</b>	<b>ODZYSKIWANIE ŚRODKÓW ORAZ INNE ŚRODKI ZAPOBIEGAWCZE I NAPRAWCZE</b> .....	<b>32</b>
<b>6.</b>	<b>WSPÓŁPRACA Z PAŃSTWAMI CZŁONKOWSKIMI</b> .....	<b>32</b>
<b>7.</b>	<b>SYSTEM WCZESNEGO WYKRYWANIA I WYKLUCZANIA (EDES)</b> .....	<b>33</b>

<b>8. DZIAŁANIA NASTĘPCZE W ZWIĄZKU Z REZOLUCJĄ PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO W SPRAWIE SPRAWOZDANIA ROCZNEGO ZA 2017 R.</b> .....	<b>35</b>
<b>9. WNIOSKI I ZALECENIA</b> .....	<b>35</b>
9.1. Dochody .....	35
9.2. Wydatki.....	36
9.3. Rozszerzenie perspektywy .....	36

## Spis ilustracji

RYSUNEK 1: NIEPRAWIDŁOWOŚCI ZGŁOSZONE JAKO NADUŻYCIA FINANSOWE W 2018 R.	17
RYSUNEK 2: NIEPRAWIDŁOWOŚCI ZGŁOSZONE JAKO NADUŻYCIA FINANSOWE I ZWIĄZANE Z NIMI KWOTY – LATA 2014–2018 .....	18
RYSUNEK 3: NIEPRAWIDŁOWOŚCI ZGŁOSZONE JAKO NIEZWIĄZANE Z NADUŻYCIAMI FINANSOWYMI W 2018 R.	19
RYSUNEK 4: WOC W 2018 R. ....	20
RYSUNEK 5: TOR – NAJWAŻNIEJSZE FAKTY I SCHEMATY .....	25
RYSUNEK 6: WSKAŹNIKI WYKRYWALNOŚCI WEDŁUG ELEMENTU WPR .....	27
RYSUNEK 7: POLITYKA ROLNA – NAJWAŻNIEJSZE FAKTY I LICZBY .....	27
RYSUNEK 8: DZIAŁANIA RYNKOWE, KTÓRYCH NAJCZĘŚCIEJ DOTYCZĄ NIEPRAWIDŁOWOŚCI (ZWIĄZANE LUB NIEZWIĄZANE Z NADUŻYCIAMI FINANSOWYMI) .....	28
RYSUNEK 9: ŚRODKI PRZYJĘTE PRZEZ PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE W OBSZARZE POLITYKI SPÓJNOŚCI .....	28
RYSUNEK 10: POLITYKA SPÓJNOŚCI I POLITYKA RYBOŁÓWSTWA – NAJWAŻNIEJSZE FAKTY I LICZBY .....	29
RYSUNEK 11: STRUKTURA I PODGRUPY KOMITETU DORADCZEGO DS. KOORDYNACJI W ZAKRESIE NADUŻYĆ FINANSOWYCH .....	32

## Streszczenie

### Trzydzieści lat ochrony interesów finansowych UE

Niniejsze sprawozdanie jest 30. sprawozdaniem rocznym Komisji dotyczącym ochrony interesów finansowych UE i zwalczania nadużyć finansowych (sprawozdanie o ochronie interesów finansowych UE). Ten trwający trzydzieści lat okres dzieli się na trzy fazy, z których każda trwała mniej więcej dziesięć lat.

W pierwszej fazie (lata 1989–1998) ustanowiono podstawy prawne zwalczania nadużyć finansowych i nieprawidłowości.

Drugie dziesięciolecie (lata 1999–2008) było okresem konsolidacji, reform operacyjnych i największego rozszerzenia w historii Unii Europejskiej.

W trzecim dziesięcioleciu (lata 2009–2018) ochronie interesów finansowych UE nadano nowy impuls. Instytucje europejskie uzgodniły szereg nowych aktów i inicjatyw mających na celu dalsze wzmocnienie zwalczania nadużyć finansowych na szczeblu UE oraz stworzono warunki do pojawienia się w bliskiej przyszłości nowego podmiotu – Prokuratury Europejskiej (EPPO).

### Główne inicjatywy przekrojowe przyjęte i rozwinięte w 2018 r.

W roku 2018, ostatnim roku trzeciej fazy, przyjęto nowe przepisy finansowe (w *rozporządzeniu zbiorczym*) w celu uproszczenia i usprawnienia wykorzystania funduszy UE oraz w celu ponownego zdefiniowania konfliktu interesów w odniesieniu do wszystkich podmiotów działań finansowych realizujących budżet UE w różnych trybach zarządzania, w tym na szczeblu krajowym.

Podczas gdy instytucje negocjują ramy prawne wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027, w dalszym stopniu dopracowywane są przepisy dotyczące zwalczania nadużyć finansowych w odniesieniu do programów wydatków. Każda osoba lub podmiot otrzymujący fundusze UE będą musiały w pełni współpracować w ramach ochrony interesów finansowych UE. Muszą one przyznać niezbędne prawa dostępu Komisji, OLAF-owi, EPPO i Europejskiemu Trybunałowi Obrachunkowemu oraz zapewnić, aby wszelkie osoby trzecie zaangażowane we wdrażanie funduszy UE zrobiły to samo.

### Główne kwestie w obszarze dochodów

Po stronie dochodów Komisja przedstawiła nowy plan działania w celu dalszego skutecznego zwalczania nielegalnego handlu tytoniem.

Przyjęto nowe przepisy w celu ograniczenia oszustw o charakterze międzynarodowym związanych z VAT. Wzajemna pomoc administracyjna między państwami członkowskimi została zwiększona dzięki nowej możliwości wszczynania wspólnych dochodzeń administracyjnych oraz dzięki sieci krajowych analityków z państw członkowskich UE pracujących w różnych obszarach ryzyka związanego z nadużyciami finansowymi w ramach Eurofisc.

Zgodnie z zaleceniami Komisji zawartymi w sprawozdaniu o ochronie interesów finansowych UE z 2017 r. państwa członkowskie wprowadziły nowe narzędzia IT, podejścia oparte na analizie ryzyka oraz inicjatywy mające na celu sprostanie wyzwaniom wynikającym z zaniżania wartości towarów (w szczególności obuwia i wyrobów włókienniczych), w tym za pośrednictwem handlu elektronicznego. Chociaż w obszarze celnym (tradycyjne zasoby własne – TOR) państwa członkowskie wykryły mniej nieprawidłowości niż w 2017 r., koszt finansowy tych nieprawidłowości był wyższy. Podobnie odnotowano, iż liczba wykrytych nadużyć finansowych pozostała niezmienną, jednak związane z nimi skutki finansowe były wyższe.

W obszarze TOR w niniejszym sprawozdaniu zaleca się wdrożenie dalszych środków w celu rozwiązania kwestii związanych z transgranicznym handlem elektronicznym, szczególnie kwestii potencjalnych nadużyć dotyczących przesyłek o niskiej wartości.

### Główne kwestie w obszarze wydatków

W kwestii wydatków państwa członkowskie wdrożyły kilka środków operacyjnych, do których należą w szczególności wprowadzenie narzędzi IT do punktowej analizy ryzyka (takich jak ARACHNE), oceny ryzyka w zakresie nadużyć finansowych i szkolenia mające na celu podnoszenie ogólnej świadomości na temat nadużyć finansowych, zgodnie z przepisami WRF na lata 2014–2020 i zaleceniami Komisji określonymi w poprzednich sprawozdaniach o ochronie interesów finansowych UE.

Wykrywanie nadużyć finansowych i nieprawidłowości w sektorach wydatków odbywa się według schematu podobnego do obszaru dochodów, przy czym z roku na rok wykrywanych jest mniej przypadków, ale przy wyższych kosztach finansowych.

W związku z tym, że kilka programów wydatków ma cykl wieloletni, opracowano analizę porównawczą w odniesieniu do okresów programowania polityki spójności przypadających na lata 2007–2013 oraz 2014–2020. Pokazuje to schematy, które mogą być rezultatem

wzmocnionych zdolności do wykrywania nadużyć finansowych i zapobiegania nieprawidłowościom wprowadzonych w ramach wdrożonych środków zwalczania nadużyć finansowych. Komisja będzie w dalszym ciągu monitorowała te rezultaty, aby ocenić, czy są one rzeczywiście spowodowane większą skutecznością systemów, a nie niewystarczającym wykrywaniem i niskim poziomem zgłaszania.

Analiza potwierdza ustalenia poprzednich sprawozdań o ochronie interesów finansowych UE w zakresie obszarów objętych ryzykiem oraz potrzebę ulepszenia koordynacji i współpracy między organami administracyjnymi i sądowymi. W związku z tym w niniejszym sprawozdaniu o ochronie interesów finansowych UE ponownie wzywa się państwa członkowskie do opracowania swoich systemów zwalczania nadużyć finansowych w ramach specjalnych strategii krajowych.

### **Osiągnięcia Komisji Junckera**

Niniejsze sprawozdanie jest ostatnim przyjętym przez Komisję Junckera, za kadencji której zwalczanie nadużyć finansowych i ochrona interesów finansowych UE nabrały nowego tempa. Najważniejsze osiągnięcia obejmują dyrektywę w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii oraz rozporządzenie w sprawie ustanowienia EPPO w ramach wzmocnionej współpracy – oba dokumenty przyjęte w 2017 r., a także rewizję rozporządzenia finansowego, w której ponownie zdefiniowano konflikt interesów w odniesieniu do wszystkich podmiotów działań finansowych realizujących budżet UE. W 2018 r. Komisja przedstawiła również wniosek dotyczący ukierunkowanej rewizji rozporządzenia w sprawie OLAF-u (rozporządzenie nr 883/2013), odnośnie do której wkrótce mają się rozpocząć negocjacje trójstronne.

Komisja jest jednak świadoma, że nie może popadać w tej dziedzinie w samozadowolenie. Wciąż pojawiają się nowe wyzwania i aby utrzymać zaufanie społeczeństwa, instytucje unijne i krajowe muszą wykazać się pełnym zaangażowaniem w zwalczanie niedociągnięć i nadużyć.

Dnia 29 kwietnia 2019 r. Komisja przyjęła nową strategię w zakresie zwalczania nadużyć finansowych (CAFS), aby odpowiedzieć na kilka zaleceń Europejskiego Trybunału Obrachunkowego z 2019 r. dotyczących zarządzania ryzykiem w zakresie nadużyć finansowych. CAFS ma na celu zwiększenie zdolności analitycznej Komisji, aby mogła ona szybko reagować na stale zmieniające się wyzwania, na przykład poprzez wprowadzenie nowych technologii do procesów kontroli oraz

poprawę ogólnej koordynacji wewnętrznej, która ma zasadnicze znaczenie dla tak złożonej organizacji.

## 1. WPROWADZENIE

Niniejsze sprawozdanie jest 30. sprawozdaniem rocznym Komisji dotyczącym ochrony interesów finansowych UE i zwalczania nadużyć finansowych (sprawozdanie o ochronie interesów finansowych UE). Pierwsze sprawozdanie przyjęto w styczniu 1990 r. Wraz z wejściem w życie Traktatu UE w dniu 1 stycznia 1993 r. w szczególnym artykule traktatu wyraźnie przewidziano zwalczanie nadużyć finansowych mających wpływ na interesy finansowe – w tamtym czasie – Wspólnot.

Od dnia 1 maja 1999 r., po wejściu w życie Traktatu z Amsterdamu, coroczne przedstawianie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdania w sprawie środków zastosowanych w celu zwalczania nadużyć finansowych i innych nielegalnych działań naruszających interesy finansowe Unii jest objęte przepisem szczegółowym (początkowo art. 280 ust. 5 Traktatu WE, a obecnie art. 325 ust. 5 TFUE).

UE i państwa członkowskie wspólnie ponoszą odpowiedzialność za ochronę interesów finansowych UE i zwalczanie nadużyć finansowych. Organy państw członkowskich zarządzają około 74 % wydatków UE oraz pobierają tradycyjne zasoby własne. Komisja sprawuje ogólny nadzór w obu tych obszarach, określa normy i sprawdza zgodność z przepisami. Aby skutecznie chronić interesy finansowe UE, Komisja i państwa członkowskie muszą ściśle ze sobą współpracować.

Od roku sprawozdawczego 1989 w sprawozdaniu o ochronie interesów finansowych UE przeprowadza się ocenę tej współpracy w celu jej usprawnienia. W tym celu w sprawozdaniu:

- przedstawiono podsumowanie środków, które podjęto na szczeblu UE i państw członkowskich w celu zwalczania nadużyć finansowych;
- zamieszczono analizę głównych osiągnięć organów krajowych i europejskich w zakresie wykrywania nadużyć finansowych i innych nieprawidłowości związanych z wydatkami i dochodami UE. Opiera się to w szczególności na wykrytych nieprawidłowościach i nadużyciach finansowych zgłoszonych przez państwa członkowskie zgodnie z przepisami sektorowymi.

30. wydanie niniejszego sprawozdania będzie zawierało przegląd najważniejszych osiągnięć z ostatnich 30 lat oraz informacje na temat inicjatyw z 2018 r. W sekcjach 1.1, 1.2 i 1.3 poniżej nakreślone zostanie ostatnie 30 lat zwalczania nadużyć finansowych i ochrony budżetu UE.

Do sprawozdania dołączono pięć dokumentów roboczych służb Komisji wymienionych w załączniku 3<sup>1</sup>.

### 1.1. Pierwsze dziesięciolecie (lata 1989–1998): tworzenie podstaw

Pod koniec 1988 r. utworzono jednostkę ds. koordynacji zapobiegania nadużyciom finansowym (**UCLAF**), której zadaniem były kierowanie wszystkimi działaniami Komisji w zakresie zapobiegania nadużyciom finansowym oraz nadzór nad nimi zgodnie z **45-punktowym programem prac** na rzecz realizacji jej celów.

W tym pierwszym dziesięcioleciu przyjęto szereg głównych aktów ustawodawczych, które w znacznym stopniu ukształtowały sytuację w zakresie zwalczania nadużyć finansowych do 2017 r. W **1991 r.** Rada przyjęła **rozporządzenie nr 595/91** w sprawie sprawozdawczości w zakresie nieprawidłowości we wspólnej polityce rolnej. W **Traktacie UE (TUE)**, który wszedł w życie pod koniec **1993 r.**, ustanowiono cele i środki na rzecz zwalczania nadużyć finansowych na najwyższym szczeblu legislacyjnym i potwierdzono obowiązek państw członkowskich w zakresie traktowania interesów finansowych Wspólnoty w zwalczaniu nadużyć finansowych w taki sam sposób, jak swoich własnych, tj. poprzez stosowanie skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających środków dzięki szczególnemu artykułowi (209A). W tytule 4 TUE przewidziano ściślejszą współpracę i narzędzia służące jej osiągnięciu.

W **1994 r.** ustanowiono **Komitet Doradczy ds. Koordynacji w Zakresie Nadużyć Finansowych**<sup>2</sup>. Przyjęto również rozporządzenia (WE) nr 1681/94 i 1831/94 w sprawie zawiadamiania o nieprawidłowościach i zwrotu niesłusznie wypłaconych kwot w obszarze funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, a w każdym państwie członkowskim ustanowiono **bezpłatny**

<sup>1</sup> (i) Wykonanie art. 325 przez państwa członkowskie w 2018 r.;  
(ii) ocena statystyczna nieprawidłowości zgłoszonych w odniesieniu do zasobów własnych, zasobów naturalnych, polityki spójności i pomocy przedakcesyjnej oraz wydatków bezpośrednich;  
(iii) działania następcze w związku z zaleceniami dotyczącymi sprawozdania Komisji w sprawie ochrony interesów finansowych UE – Zwalczanie nadużyć finansowych, 2017 r.;  
(iv) system wczesnego wykrywania i wykluczania (EDES) – panel, o którym mowa w art. 108 rozporządzenia finansowego; oraz  
(v) roczny przegląd programu Herkules III wraz z informacjami na temat wyników w 2018 r.

<sup>2</sup> Zob. pkt 6.

**numer telefoniczny**, aby osoby prywatne mogły pomóc chronić interesy finansowe UE.

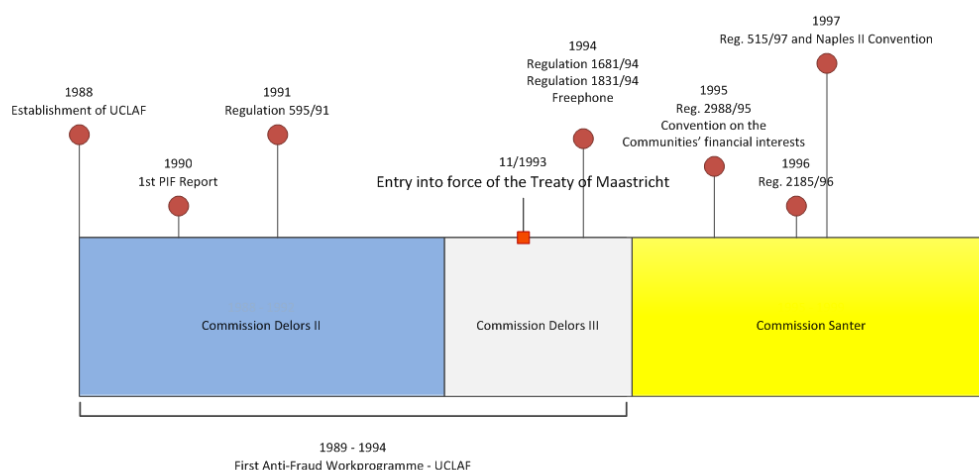
Na szczęblu międzyrządowym państwa członkowskie podpisały **Konwencję w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich na podstawie prawa karnego (1995 r.)**. W konwencji tej ustanowiono wspólną definicję nadużyć finansowych i innych poważnych przestępstw, które szkodzą interesom finansowym Wspólnoty, i zobowiązują państwa członkowskie do traktowania ich jako szczególnego rodzaju przestępstwa, których popełnienie grozi nałożeniem odpowiednich kar. Pod koniec roku, o którym mowa, Rada przyjęła **rozporządzenie (WE, Euratom) nr 2988/95**, ramowy akt ustawodawczy mający zastosowanie do wszystkich wydatków i TOR (nie w odniesieniu do VAT), w którym stworzono podstawy do sformułowania jednolitych kar administracyjnych o tej samej mocy prawnej w całej Wspólnocie Europejskiej.

W **1996 r.** przyjęto rozporządzenie (WE) nr 2185/96 w sprawie kontroli na miejscu oraz inspekcji przeprowadzanych przez Komisję w państwach członkowskich w celu wykrywania nadużyć finansowych i nieprawidłowości oraz **pierwszy protokół w sprawie zwalczania korupcji** załączony do konwencji z 1995 r.

W **1997r.** przyjęto rozporządzenie (WE) nr 515/97 w sprawie **wzajemnej pomocy w obszarze celnym i rolnym**. Dnia 18 grudnia 1997 r. podpisano w Brukseli konwencję w sprawie pomocy wzajemnej i współpracy między administracjami celnymi (konwencję neapolitańską II), która weszła w życie w dniu 23 czerwca 2009 r. W odniesieniu do ścigania i karania naruszeń przepisów celnych UE konwencja ta uzupełnia rozporządzenie (WE) nr 515/97 oraz rozporządzenie nr 389/2012 (w kwestiach dotyczących akcyzy) w sprawie wzajemnej pomocy między organami administracyjnymi państw członkowskich.

W tym samym roku państwa członkowskie podpisały **drugi protokół (dotyczący prania pieniędzy i współpracy sądowej)** do konwencji z 1995 r. Rada uruchomiła program **Fiscalis** ulepszający narzędzia komunikacji i wymiany informacji w celu zapobiegania nadużyciom finansowym w zakresie VAT i akcyzy. Komisja przyjęła **„Agendę 2000”**: komunikat opisujący szeroką perspektywę rozwoju UE i jej polityk w przededniu nowego stulecia, wyzwania związane z rozszerzeniem i przyszłe ramy finansowe.

Na koniec pierwszego dziesięciolecia przypadły wydarzenia, które wykazały szereg niedociągnięć wymagających dalszych działań w niektórych obszarach.



## 1.2. Drugie dziesięciolecie (lata 1999–2008): rozszerzenie, konsolidacja i reformy operacyjne

W kwietniu **1999 r.** pojawił się nowy podmiot. Komisja podjęła decyzję o ustanowieniu **Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF)**, niezależnego organu ds.

działań operacyjnych, który przejął zadania UCLAF. **Nowy pakiet ustawodawczy** wszedł w życie dnia 1 czerwca 1999 r. i rozszerzył obowiązki OLAF-u na wszystkie działania związane z zabezpieczaniem interesów Wspólnoty przed nieprawidłowymi zachowaniami mającymi wpływ na interesy finansowe, które mogą prowadzić do wszczęcia dochodzenia administracyjnego lub



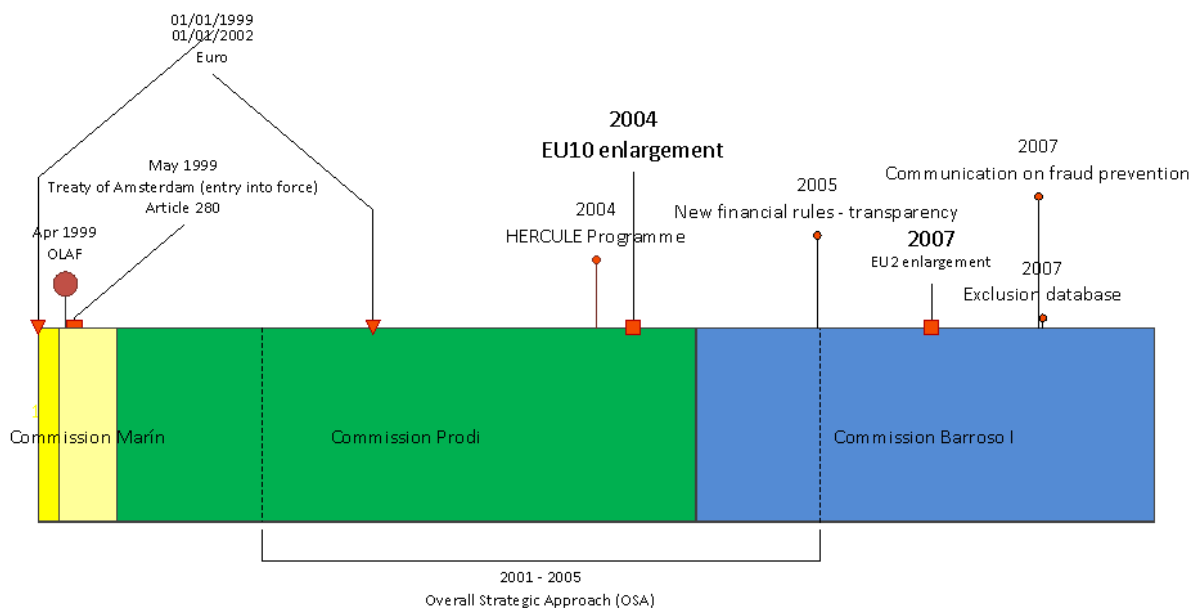
procesu karnego. Ponadto prawie wszystkie instytucje Unii zaczęły powierzać OLAF-owi dochodzenia w sprawach poważnych uchybień ze strony swoich członków i pracowników.

Stanowiło to część gruntownej reformy i modernizacji całej administracji UE, zwłaszcza w obszarze zarządzania finansami, które przyczyniły się do wzmocnienia systemu zarządzania Komisji i doprowadziły do wyraźniejszego określenia rozliczalności i odpowiedzialności. W ramach reformy finansowej rozpoczętej w **2000 r.** Komisja podjęła decyzję o dokonaniu rewizji swoich struktur kontroli wewnętrznej, aby przydzielić delegowanym urzędnikom zatwierdzającym pełną odpowiedzialność za kontrolę wewnętrzną nad ich działaniami, w tym za zwalczanie nadużyć finansowych.

Będąc pierwszym europejskim organem dochodzeniowym, OLAF koncentruje się na działaniach operacyjnych. Po połączeniu w ramach jednego organu operacyjnej wiedzy fachowej oraz koordynacji inicjatyw politycznych Komisji na rzecz zwalczania nadużyć finansowych drugie dziesięciolecie obfitowało jednak również w **pomysły i projekty polityczne mające na celu dalsze wzmocnienie** zwalczania nadużyć finansowych. Niektóre z tych inicjatyw miały przynieść rezultaty dopiero w trzecim dziesięcioleciu, ale zostały one nakreślone już w **ogólnym podejściu strategicznym (lata 2001-2005)**<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> COM(2000) 358 final.



W maju **1999r.** wszedł w życie **Traktat z Amsterdamu**, w którym zmieniono i rozszerzono przepisy w zakresie zwalczania nadużyć finansowych oraz zapisano przyjęcie sprawozdania o ochronie interesów finansowych UE w ust. 5 nowego **art. 280**.

Ogólny system został znacząco wzmocniony poprzez zwiększenie roli Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

Na drugie dziesięciolecie przypadło wprowadzenie euro oraz największe rozszerzenie w historii UE wraz z przystąpieniem 12 nowych państw członkowskich (w latach **2004** i **2007**). Z punktu widzenia zwalczania nadużyć finansowych proces ten wymagał ustanowienia jednostki koordynującej zwalczanie nadużyć finansowych (AFCOS) w każdym nowym państwie członkowskim i ogromnych wysiłków ze strony Komisji na rzecz szkolenia dla wszystkich 12 państw.

W ramach ogólnego podejścia strategicznego ustanowiono grupę zadaniową ds. odzyskiwania środków w celu zwiększenia odzyskiwania środków pochodzących z funduszy UE w przypadkach wykrytych nadużyć finansowych lub innych nieprawidłowości.

W **2003 r.** Komisja przedstawiła wniosek dotyczący programu **Herkules**, którego celem jest wspieranie działań w zakresie szkolenia, zapewnianie środków w zakresie pomocy technicznej oraz wymiana danych. Realizację programu rozpoczęto w **2004 r.**, a następnie wydłużono w ramach **wieloletnich ram finansowych (WRF)** na lata **2007–2013** i **2014–2020**.

W **2006 r.** przyjęto nowe **przepisy finansowe**, które przewidują, że administracje krajowe powinny wprowadzić skuteczne systemy kontroli wewnętrznej oraz przeprowadzać niezbędne kontrole zarządzanych przez nie funduszy UE.

Wraz z rozwojem doświadczenia operacyjnego i wyników OLAF-u w **2007 r.** Komisja przyjęła komunikat **„Zapobieganie nadużyciom finansowym przy wykorzystaniu wyników operacyjnych: dynamiczne podejście do kwestii odporności przepisów na nadużycia finansowe”** w celu włączenia wiedzy eksperckiej OLAF-u do procesu regulacyjnego. Celem było określenie niedociągnięć we wnioskach ustawodawczych, we wdrażaniu przepisów UE oraz w systemach zarządzania i kontroli.

### 1.3. Trzecie dziesięciolecie (lata 2009–2018): Reformy i nowy skok naprzód

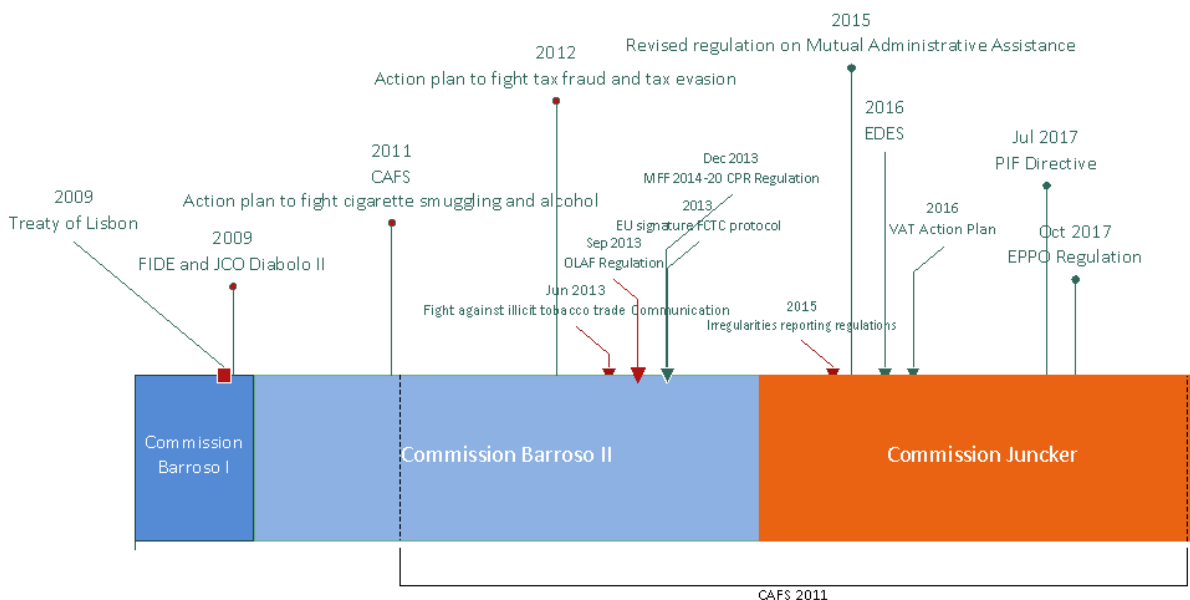
W trzecim dziesięcioleciu liczba i znaczenie środków wdrożonych na szczeblu UE nadały nowy impuls do zwalczania nadużyć finansowych we wszystkich obszarach związanych z budżetem UE.

Opierając się na osiągnięciach z poprzednich 20 lat, w dziesięcioleciu tym zakończono wiele ambitnych inicjatyw, dzięki którym w nadchodzących latach ochrona interesów finansowych UE wzniesie się na nowy poziom.

Chociaż najbardziej znaczącymi osiągnięciami są akty ustawodawcze, środki operacyjne również przyniosły znaczące postępy w zakresie współpracy między państwami członkowskimi a Komisją i OLAF-em, zgodnie z Traktatem UE. W rezultacie tych ciągłych udoskonaleń w dziesięcioleciu tym Europejski Trybunał Obrachunkowy wydał opinię z zastrzeżeniem dotyczącą budżetu UE na lata 2016 i 2017.

W **2009 r.** w dziedzinie celnej uruchomiono nową bazę danych (**FIDE**) oraz rozpoczęto **wspólną operację celną (WOC) Diabolo II**, co stanowi doskonały model przyszłej współpracy operacyjnej. Zaangażowani byli wszyscy partnerzy dialogu ASEM (dialogu Azja-Europa), których koordynował OLAF przy wsparciu Europolu i Interpolu.

Przed końcem roku wszedł w życie Traktat z Lizbony. W ramach tego traktatu wprowadzono wiele istotnych zmian, m.in. zakończono proces integracji z systemem Unii w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (tj. współpracy wymiarów sprawiedliwości i policji w sprawach karnych) i przewidziano możliwość ustanowienia Prokuratury Europejskiej (EPPO).



W **2011 r.** Komisja przyjęła ambitną **strategię w zakresie zwalczania nadużyć finansowych (CAFS)** oraz plan działania na rzecz zwalczania przemytu papierosów i alkoholu przez wschodnią granicę UE. W **2012 r.** zaprezentowała swoje plany **dotyczące zwalczania oszustw podatkowych i uchylania się od opodatkowania.**

zmienionej dyrektywy w sprawie zamówień publicznych i dyrektywy sektorowej oraz nowej dyrektywy w sprawie koncesji. Wszystkie działania priorytetowe CAFS zostały zakończone w tym samym roku.

W **2013 r.** poczyniono znaczne postępy w ochronie interesów finansowych UE. Zgodnie z celami określonymi w CAFS w programach wydatków w WRF na lata 2014–2020 wprowadzono szczególnie przepisy dotyczące zwalczania nadużyć finansowych, które wymagały od instytucji zarządzających przyjęcia skutecznych i proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych. W rozporządzeniu (UE) nr 883/2013 ponownie zdefiniowano **dochodzenia prowadzone przez OLAF**, wzmacniając gwarancje proceduralne dla zainteresowanych osób fizycznych oraz wymagając od wszystkich państw członkowskich wyznaczenia AFCOS w celu ułatwienia skutecznej współpracy i wymiany informacji z Urzędem. **Protokół do Ramowej konwencji Światowej Organizacji Zdrowia o ograniczeniu użycia tytoniu** przeciwko nielegalnemu handlowi tytoniem podpisały 54 strony, w tym UE. Komisja przyjęła również komunikat dotyczący **zwalczania przemytu wyrobów tytoniowych** oraz plan działania.

Impuls utrzymał się pod kierownictwem Komisji Junckera i gdy dekada ta zbliżała się ku końcowi, ostatecznie przyjęto dwa znaczące i długo oczekiwane akty ustawodawcze w celu wzmocnienia ochrony budżetu UE w ramach prawa karnego: dyrektywę w sprawie **zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii** (dyrektywę PIF)<sup>4</sup>; oraz rozporządzenie wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia **Prokuratury Europejskiej**<sup>5</sup>.

W 2017 r. Komisja dokonała rewizji swoich ram kontroli wewnętrznej<sup>6</sup> w celu zapewnienia, aby wszystkie elementy, nawet ten obejmujący zwalczanie nadużyć finansowych, były obecne i skuteczne na wszystkich szczeblach organizacji.

Pakiet legislacyjny zlecony w ramach CAFS został zakończony w **2014 r.** wraz z przyjęciem

<sup>4</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371 z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii, Dz.U. L 198 z 28.7.2017, s. 29.

<sup>5</sup> Rozporządzenie Rady (UE) 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r. wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej („EPPO”) (Dz.U. L 283 z 31.10.2017, s. 1).

<sup>6</sup> C(2017) 2373 final.

W kolejnych rozdziałach niniejszego sprawozdania skupiono się na postępach poczynionych w 2018 r.

## **2. HARMONIZACJA I WZMOCNIENIE WALKI Z NADUŻYCIAMI FINANSOWYMI W UE: PRZEKROJOWE POLITYKI, ŚRODKI I WYNIKI W ZAKRESIE ZWALCZANIA NADUŻYĆ FINANSOWYCH W 2018 R.**

### **2.1. Akty ustawodawcze przyjęte przez instytucje UE**

#### *2.1.1. Rozporządzenie wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia EPPO aktualna sytuacja*

Po przyjęciu rozporządzenia w sprawie EPPO w sierpniu 2018 r. Niderlandy i Malta potwierdziły swoje członkostwo w EPPO i w efekcie całkowita liczba uczestniczących państw członkowskich wzrosła do 22. EPPO będzie odpowiadała za prowadzenie dochodzeń w sprawach o przestępstwa naruszające interesy finansowe Unii określone w dyrektywie PIF, a także za ściganie i wnoszenie do sądów spraw dotyczących takich przestępstw.

Zgodnie z oczekiwaniami EPPO ma osiągnąć operacyjność do końca 2020 r., po zakończeniu przewidzianego w rozporządzeniu w sprawie EPPO okresu ustanawiania trwającego co najmniej 3 lata. Ustanowienie EPPO stanowi priorytet Komisji, a proces ten jest już na bardzo zaawansowanym etapie.

W 2018 r. Komisja wyznaczyła tymczasowego dyrektora administracyjnego odpowiedzialnego za sprawy administracyjne i budżetowe. Uruchomiono także procedury powołania Europejskiego Prokuratora Generalnego oraz prokuratorów europejskich. Komisja zaprosiła państwa członkowskie do nominowania ich kandydatów na stanowisko prokuratora europejskiego do końca marca 2019 r.

Podczas całego procesu grupa ekspertów powołana zgodnie z rozporządzeniem o EPPO prowadziła konsultacje z uczestniczącymi państwami członkowskimi.

#### *2.1.2. Rozporządzenie zbiorcze*

Rozporządzenie (UE, Euratom) 2018/1046, „rozporządzenie zbiorcze”, przyjęto w dniu 18 lipca 2018 r. Rozporządzenie zbiorcze zmienia istniejące rozporządzenie finansowe ustanawiające ogólne ramy zarządzania budżetem, a także określające liczbę aktów prawnych regulujących wieloletnie programy UE w różnych dziedzinach, m.in. w polityce spójności. Rozporządzenie zbiorcze poddaje zatem rewizji przepisy finansowe UE w celu ich uproszczenia oraz ukierunkowania ich

w większym stopniu na wyniki. Obejmuje ono rewizje upraszczające stosowanie instrumentów finansowych w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych.

W art. 61 rozporządzenia finansowego na nowo zdefiniowano konflikt interesów w odniesieniu do wszystkich podmiotów działań finansowych realizujących budżet UE w różnych trybach zarządzania, w tym na szczeblu krajowym. Może to prowadzić do dużego wzrostu zastosowania „deklaracji interesów” przez podmioty działań finansowych, wzrostu przejrzystości i zwiększenia zaufania opinii publicznej.

### **2.2. Kształtowanie przyszłości: inicjatywy ustawodawcze i polityczne instytucji europejskich**

W następnej sekcji przedstawiono przegląd wydarzeń najważniejszych pod względem polityki i inicjatyw ustawodawczych Komisji w 2018 r.

#### *2.2.1. Wniosek Komisji w sprawie rewizji rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013*

W dniu 23 maja 2018 r. Komisja przyjęła wniosek w sprawie zmiany wybranych przepisów rozporządzenia nr 883/2013<sup>7</sup>. Powodem rewizji rozporządzenia jest głównie potrzeba dostosowania działania OLAF-u do działania przyszłej EPPO. Rewizja ma także na celu zwiększenie skuteczności zadań dochodzeniowych OLAF-u, szczególnie poprzez: (i) wyjaśnienie, w jakim stopniu prawo unijne i krajowe mają zastosowanie do przeprowadzania kontroli na miejscu i inspekcji, a zatem kodyfikowania orzecznictwa Sądu; (ii) poprawę dopuszczalności dowodów zgromadzonych przez OLAF w postępowaniach prowadzonych w ramach działań następczych; oraz (iii) zapewnienie jasnej podstawy prawnej dla OLAF-u umożliwiającej uzyskanie dostępu do informacji o rachunku bankowym przy wsparciu właściwych organów krajowych.

W odniesieniu do przyszłej relacji z EPPO we wniosku Komisji określono obowiązki sprawozdawcze OLAF-u w sytuacji, gdy wykryje on potencjalne nadużycie finansowe w obszarze wchodzącym w zakres kompetencji EPPO. Wyjaśniono w nim także, jak i kiedy OLAF może wspierać lub uzupełniać działania EPPO na wniosek EPPO, a kiedy OLAF może sam zainicjować lub kontynuować dochodzenie administracyjne z urzędu, aby zapewnić uzupełnianie się tych

<sup>7</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 883/2013 z dnia 11 września 2013 r. dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady i rozporządzenie Rady (Euratom) nr 1074/1999 (Dz.U. L 248 z 18.9.2013, s. 1).

dwóch organów w jak największym stopniu oraz odpowiednią równowagę środków karnych i administracyjnych służących ochronie budżetu UE.

Wniosek Komisji stanowi ukierunkowaną rewizję rozporządzenia w sprawie OLAF-u mającą na celu zapewnienie, aby poprawki weszły w życie do czasu osiągnięcia operacyjności przez EPPO, do końca 2020 r. Bardziej dogłębną rewizję służącą modernizacji ram prawnych OLAF-u będzie można przewidzieć na późniejszym etapie.

W 2018 r. wniosek Komisji był omawiany przez Grupę Roboczą Komisji ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych podczas prezydencji Bułgarii i Austrii. Prezydencja fińska otrzymała mandat, aby rozpocząć nieoficjalne negocjacje z Parlamentem (posiedzenia trójstronne) jesienią 2019 r. Parlament Europejski przyjął jej sprawozdanie w sprawie wniosku Komisji w dniu 16 kwietnia 2019 r.<sup>8</sup>

### *2.2.2. Wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich*

W dniu 2 maja 2018 r. Komisja złożyła wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich. Wniosek opiera się na przekonaniu, że przestrzeganie zasad praworządności stanowi kluczowy warunek wstępny do przestrzegania zasad należytego zarządzania finansami. Zgodnie z wnioskiem UE mogłaby proporcjonalnie zawiesić, ograniczyć lub zastrzec dostęp do swojego finansowania. Przy podejmowaniu decyzji o wprowadzeniu tej procedury Komisja uwzględni istotne informacje, m.in. decyzje Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, sprawozdania Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, a także wnioski odpowiednich organizacji międzynarodowych. Zainteresowane państwo członkowskie otrzyma możliwość przedstawienia swojego stanowiska, zanim zapadną jakiegokolwiek decyzje. Państwa członkowskie nadal będą podlegały obecnym obowiązkom w zakresie wdrażania programów i dokonywania płatności na rzecz ostatecznych odbiorców lub beneficjentów. Wniosek jest aktualnie omawiany przez Radę i Parlament.

### *2.2.3. Przepisy przekrojowe dotyczące ochrony interesów finansowych UE (przepisy dotyczące ochrony interesów finansowych) we wszystkich wnioskach komisji dotyczących MRF*

OLAF w ścisłej współpracy z departamentami ds. wydatków oraz centralnymi służbami Komisji wprowadził standardowe przepisy dotyczące ochrony interesów finansowych UE we wszystkich wnioskach ustawodawczych Komisji odnoszących się do programów wydatków na okres po roku 2020 zarządzanych w sposób bezpośredni, pośredni i dzielony. Zgodnie z tymi przepisami interesy finansowe UE należy chronić za pomocą proporcjonalnych środków, w tym poprzez zapobieganie nadużyciom finansowym i nieprawidłowościom oraz ich wykrywanie, korygowanie i prowadzenie dochodzeń w tych sprawach. Ponadto każda osoba lub podmiot otrzymujący środki finansowe od UE musi w pełni współpracować w zakresie ochrony interesów finansowych UE, przyznawać konieczne prawa dostępu Komisji, OLAF-owi, EPPO oraz Europejskiemu Trybunałowi Obrachunkowemu oraz zapewniać, aby wszelkie osoby trzecie zaangażowane we wdrażanie funduszy UE przyznawały równoważne prawa.

### *2.2.4. Zwalczanie korupcji w UE*

W 2018 r. walka z korupcją stanowiła priorytet w procesie zarządzania gospodarką w ramach europejskiego semestru. W czternastu sprawozdaniach krajowych<sup>9</sup> uwzględniono ocenę antykorupcyjnego otoczenia prawnego, politycznego i instytucjonalnego, w tym postępów i pozostałych wyzwań.

Sześć państw członkowskich otrzymało również zalecenia dla poszczególnych krajów dotyczące intensyfikacji zwalczania korupcji, wyeliminowania niedociągnięć w procedurze udzielania zamówień publicznych, wzmocnienia ram antykorupcyjnych, bardziej skutecznego zapobiegania i przeciwdziałania korupcji, zapobiegania konfliktom interesów oraz zwiększenia rozliczalności na szczeblu prokuratury i policji.

Po ogłoszeniu zaproszenia do składania wniosków przyznano siedem dotacji na całkowitą kwotę 2,2 mln EUR na projekty dotyczące działań z obszaru zwalczania korupcji.

W 2018 r. Komisja, w tym OLAF, aktywnie uczestniczyły w kilku europejskich i międzynarodowych forach antykorupcyjnych, takich jak Konwencja Narodów Zjednoczonych

<sup>8</sup> [http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0383\\_PL.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0383_PL.html)

<sup>9</sup> [https://ec.europa.eu/info/publications/2018-european-semester-country-reports\\_pl](https://ec.europa.eu/info/publications/2018-european-semester-country-reports_pl)



przeciwko korupcji, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Antykorupcyjna Grupa Robocza G-20 oraz Europejscy Partnerzy przeciwko Korupcji (EPAC) / europejska sieć punktów kontaktowych służąca zwalczaniu korupcji.

#### 2.2.5. Współpraca międzynarodowa

Aby skuteczniej zwalczać nadużycia finansowe przynoszące szkodę budżetowi UE, do których dochodzi poza granicami UE, Komisja w dalszym ciągu włączała postanowienia dotyczące zwalczania nadużyć finansowych do umów z państwami trzecimi oraz do wzorów umów o przyznanie wkładu zawieranych z międzynarodowymi instytucjami finansowymi i innymi organizacjami międzynarodowymi.

W 2018 r. OLAF zorganizował dwa specjalne wydarzenia wspierające państwa trzecie:

- swoje coroczne seminarium (które miało miejsce w Bośni i Hercegowinie w czerwcu 2018 r.) dla organów partnerskich w krajach kandydujących i potencjalnych krajach kandydujących na temat najlepszych praktyk w prowadzeniu dochodzeń w sprawach o nadużycia finansowe; oraz
- warsztaty (lipiec 2018 r.) z udziałem wszystkich stosownych służb ds. zwalczania nadużyć finansowych na Ukrainie w ramach układu o stowarzyszeniu między UE i Ukrainą.

OLAF podpisał również dwa porozumienia o współpracy administracyjnej odpowiednio z Afrykańskim Bankiem Rozwoju i Biurem Inspektora Generalnego Agencji Stanów Zjednoczonych ds. Rozwoju Międzynarodowego (USAID).

#### 2.2.6. Strategia Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych (CAFS) i nowy pakiet dotyczący zarządzania

W 2018 r. Komisja przygotowała nową CAFS, aby zastąpić strategię przyjętą w dniu 24 czerwca 2011 r.<sup>10</sup>, której celem jest poprawa zapobiegania nadużyciom finansowym i ich wykrywania oraz prowadzenia dochodzeń w ich zakresie, a także zapewnienie, by właściwe karanie, odzyskiwanie środków i odstraszanie stanowiły jeden z najważniejszych priorytetów w programie działań Komisji.

Nowa strategia przyjęta w dniu 29 kwietnia 2019 r. opiera się na obszernej ocenie ryzyka, która jako główne obszary wymagające poprawy określiła gromadzenie i analizę danych dotyczących nadużyć finansowych, współpracę między służbami Komisji oraz korporacyjny nadzór nad sprawami o nadużycia finansowe wewnątrz Komisji. Aspekty

te otrzymały zatem priorytetowe miejsce w nowej CAFS. Są także spójne z wewnętrzną oceną poprzedniej strategii.

Poprawki w zakresie zarządzania wprowadzono<sup>11</sup> do końca 2018 r., wzmacniając rolę Rady Zarządzania Korporacyjnego Komisji, także w domenie zwalczania nadużyć finansowych.

#### 2.2.7. Realizacja programu Herkules

W ramach programu Herkules III na lata 2014–2020<sup>12</sup> promuje się działania na rzecz zwalczania nadużyć finansowych, korupcji i wszelkich innych nielegalnych działań naruszających interesy finansowe UE. W 2018 r., tj. w piątym roku jego realizacji, budżet programu wynosił 15,35 mln EUR, a jego środki przeznaczono na<sup>13</sup> sfinansowanie:

- działań wzmacniających zdolność operacyjną i techniczną organów celnych i policji w państwach członkowskich oraz wsparcia IT (75 % budżetu programu); oraz
- działań szkoleniowych i konferencji, w tym szkoleń z zakresu informatyki śledczej dla pracowników organów ścigania w państwach członkowskich i krajach partnerskich (25 % budżetu).

Beneficjenci dotacji w ramach programu Herkules III odnotowali znaczące postępy osiągnięte dzięki sprzętowi i szkoleniom sfinansowanym w ramach programu<sup>14</sup>, m.in:

- przechwycenia przemycanych i podrabianych papierosów i tytoniu;
- wykrywanie nowych oszukańczych systemów i sieci zorganizowanych grup przestępczych; oraz
- poprawione działania i usprawnione dochodzenia w sprawie nieprawidłowości i korupcji naruszających interesy finansowe UE.

<sup>10</sup> COM(2011) 376 final

<sup>11</sup> Zob. „Komunikat dla Komisji: Usprawnianie i wzmacnianie ładu korporacyjnego w Komisji Europejskiej”, C(2018) 7704 final z 21.11.2018.

<sup>12</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 250/2014 z dnia 26 lutego 2014 r. ustanawiające program na rzecz wspierania działalności w dziedzinie ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej (program Herkules III) i uchylające decyzję nr 804/2004/WE (Dz.U. L 84 z 20.3.2014, s. 6).

<sup>13</sup> Decyzja Komisji C(2018) 1763 final z dnia 28 marca 2018 r.

<sup>14</sup> Szczegółowe informacje można uzyskać, zapoznając się z dokumentem roboczym służb Komisji, o którym mowa w przypisie 1 pkt (v).

## 2.3. Orzecznictwo TSUE

### 2.3.1. *Sigma Orionis / Komisja*

W 2018 r. do orzecznictwa w zakresie ochrony interesów finansowych UE dodano jedno orzeczenie Sądu dotyczące kontroli na miejscu i inspekcji przeprowadzanych przez OLAF.

W sprawie *Sigma Orionis przeciwko Komisji*<sup>15</sup> Sąd wyjaśnił prawo mające zastosowanie do takich kontroli na miejscu i inspekcji.

Sąd orzekł, że wobec braku sprzeciwu ze strony podmiotu gospodarczego kontrole na miejscu i inspekcje przeprowadza OLAF na podstawie rozporządzenia nr 883/2013, rozporządzenia nr 2185/96 oraz pisemnego upoważnienia dyrektora generalnego OLAF-u. Prawo Unii zastępuje prawo krajowe w przypadku, gdy daną kwestię reguluje rozporządzenie nr 883/2013 lub rozporządzenie nr 2185/96. Ponadto Sąd stwierdził, że przepisy (rozporządzenia nr 2185/96) dotyczące możliwego sprzeciwu wobec kontroli ze strony zainteresowanego podmiotu gospodarczego nie obejmują „prawa do sprzeciwu”, a jedynie przewidują konsekwencję takiego zachowania, jaką jest możliwość nałożenia przedmiotowej kontroli przy wsparciu ze strony organów krajowych (na podstawie prawa krajowego). Jeżeli chodzi o gwarancje proceduralne, Sąd przypomina, że OLAF musi przestrzegać praw podstawowych określonych w prawie Unii, w szczególności w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej.

W opinii Komisji te ważne wyjaśnienia Sądu przyczynią się do zwiększenia skuteczności dochodzeń OLAF-u.

### 2.3.2. *Orzecznictwo dotyczące systemu wczesnego wykrywania i wykluczania*

Trybunał Sprawiedliwości podtrzymał ważność systemu wczesnego wykrywania i wykluczania<sup>16</sup> ustanowionego w 2016 r. zarówno w zakresie dotyczącym wczesnego wykrywania (wyrok Sądu z dnia 24 października 2018 r. w sprawie T-477/16, *Epsilon International SA / Komisja Europejska*), jak i wykluczania (wyrok Sądu z dnia 8 listopada 2018 r. w sprawie T-454/17, „*Pro NGO!*” / Komisja)<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Wyrok Sądu z dnia 3 maja 2018 r. w sprawie T-48/16, *Sigma Orionis SA / Komisja Europejska*.

<sup>16</sup> Zob. pkt 7.

<sup>17</sup> Aby uzyskać bardziej szczegółową analizę orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, zob. dokument roboczy służb Komisji, przypis 1, ppkt (v).

## 2.4. Środki zastosowane przez państwa członkowskie

### 2.4.1. *Przegląd środków wprowadzonych przez państwa członkowskie*

W niniejszym podsumowaniu przedstawiono przegląd tendencji i priorytetów w zakresie środków zwalczania nadużyć finansowych przez państwa członkowskie, choć przegląd ten nie jest wyczerpujący. Państwa członkowskie poproszono o zgłoszenie maksymalnie trzech środków zwalczania nadużyć finansowych, choć możliwe, że niektóre wprowadziły więcej niż trzy<sup>18</sup>.

W 2018 r. państwa członkowskie zgłosiły 71 środków<sup>19</sup> zastosowanych w celu ochrony interesów finansowych UE i zwalczania nadużyć finansowych. Środki te obejmowały cały cykl zwalczania nadużyć finansowych, głównie w obszarze zarządzania dzielonego i zamówień publicznych, ale również w zakresie konfliktów interesów, korupcji i strategii antykorupcyjnych, przestępstw finansowych, ceł i nielegalnego handlu. Większość środków dotyczyła „zapobiegania” i „wykrywania”. Około jednej trzeciej zgłoszonych środków dotyczyło również „dochodzenia i ścigania” oraz „odzyskiwania środków i sankcji”.

Większość z nich (64 %) miała charakter sektorowy, a nie przekrojowy (36 %). Jeżeli chodzi o środki sektorowe, 14 z nich dotyczyło dochodów w obszarach oszustw podatkowych i należności celnych. Kolejne 31 środków dotyczyło wydatków we wszystkich obszarach budżetu. Środki związane z sektorem zostaną omówione w punktach poświęconych poszczególnym obszarom budżetowym, natomiast tę sekcję poświęcono głównie środkom przekrojowym.

#### 2.4.1.1. Krajowe strategie zwalczania nadużyć finansowych (NAFS)

Do końca 2018 r. łącznie 11 państw członkowskich<sup>20</sup> przyjęło krajowe strategie zwalczania nadużyć finansowych i przesłało je Komisji. **Komisja po raz kolejny wzywa pozostałe państwa członkowskie do**

<sup>18</sup> Zgłoszone środki poddano szczegółowej analizie w dokumencie roboczym służb Komisji, o którym mowa w przypisie 1 ppkt (i).

<sup>19</sup> Niektóre z nich wchodziły w skład pakietu obejmującego na przykład środki ustawodawcze, administracyjne, operacyjne lub organizacyjne przyjęte łącznie w celu stosowania ich na różnych szczeblach struktury instytucjonalnej kraju. W związku z tym łączna liczba zgłoszonych środków wynosi 111.

<sup>20</sup> Bułgaria, Chorwacja, Republika Czeska, Francja, Grecja, Węgry, Włochy, Łotwa, Malta, Słowacja i Rumunia zgłosiły krajowe strategie zwalczania nadużyć finansowych, jednak straciły one już swoją ważność.

**opracowania takich strategii** zgodnie z ustaleniami sprawozdania specjalnego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 06/2019.

#### 2.4.1.2. Poprawa przejrzystości, zwalczanie korupcji i konfliktów interesów w udzielaniu zamówień publicznych

10 państw członkowskich<sup>21</sup> przyjęło w 2018 r. trzynastę środków w zakresie udzielania zamówień publicznych. Mają one na celu zwalczanie korupcji oraz konfliktów interesów, a także zwiększenie przejrzystości. Około połowa tych środków obejmowała akty ustawodawcze wyjaśniające lub konsolidujące istniejące przepisy lub dostosowujące krajowe systemy do zmian w przepisach UE. Zgłoszono także środki organizacyjne i operacyjne, które dotyczyły głównie działań szkoleniowych oraz wprowadzenia nowych narzędzi informatycznych.

#### 2.4.1.3. Pozostałe środki

Inne zgłoszone środki przekrojowe dotyczyły głównie przestępczości finansowej i zorganizowanej<sup>22</sup>, szczególnie w kontekście ustanowienia EPPO<sup>23</sup>. Łotwa kontynuowała swoją trzyletnią krajową kampanię na rzecz zwalczania nadużyć finansowych (#FraudOff!) mającą na celu podniesienie świadomości opinii publicznej na temat nadużyć finansowych i promowanie braku tolerancji w tym zakresie.

Dwa państwa członkowskie zgłosiły środki w zakresie systemów kontroli wewnętrznej<sup>24</sup>. Szwecja poinformowała o programie rocznym swojej Rady ds. ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej (SEFI), a Chorwacja o międzynarodowej konferencji dotyczącej zarządzania nieprawidłowościami.

Trzy państwa członkowskie zgłosiły środki dotyczące dochodów i wydatków w niektórych sektorach<sup>25</sup>:

- włoska policja gospodarcza i finansowa opracowała konkretne plany operacyjne mające na celu zwalczanie przywłaszczeń, nieuzasadnionych wniosków o fundusze UE lub nienależnych ich przyjęć oraz oszustw związanych z VAT;
- Słowenia zacieśniła współpracę między organami zarządzającymi interesami finansowymi UE oraz organami ścigania i sądowymi; a

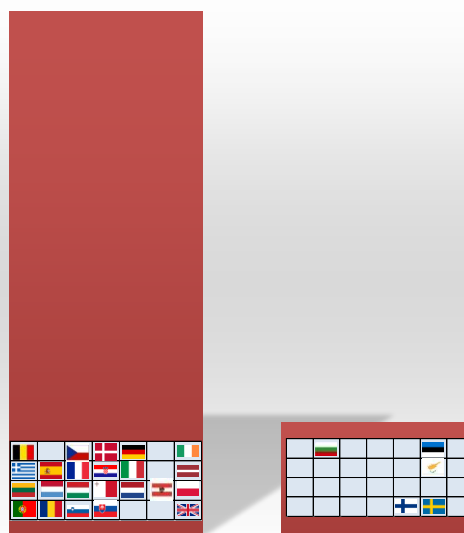
- Zjednoczone Królestwo zgłosiło środek dotyczący zwalczania oszustw podatkowych i ochrony funduszu na rzecz najbardziej potrzebujących (Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym).

#### 2.4.2. Wdrożenie zaleceń z 2017 r.

W sprawozdaniu o ochronie interesów finansowych UE z 2017 r. Komisja przedstawiła dwa zestawy zaleceń dla państw członkowskich – jedno dotyczące dochodów, a pozostałe dotyczące wydatków.

Komisja zaleciła państwom członkowskim<sup>26</sup>:

(1) *Ciągłą czujność w odniesieniu do ryzyka zaniżania wartości*



Wdrożono w całości Wdrożono częściowo

<sup>21</sup> Bułgaria, Cypr, Republika Czeska, Estonia, Finlandia, Węgry, Łotwa, Litwa, Malta i Rumunia.

<sup>22</sup> Szwecja i Węgry.

<sup>23</sup> Republika Czeska, Rumunia i Grecja.

<sup>24</sup> Belgia i Szwecja.

<sup>25</sup> Chociaż państwa członkowskie nie definiują ich wyraźnie jako środki przekrojowe, pasują one najlepiej do tej sekcji.

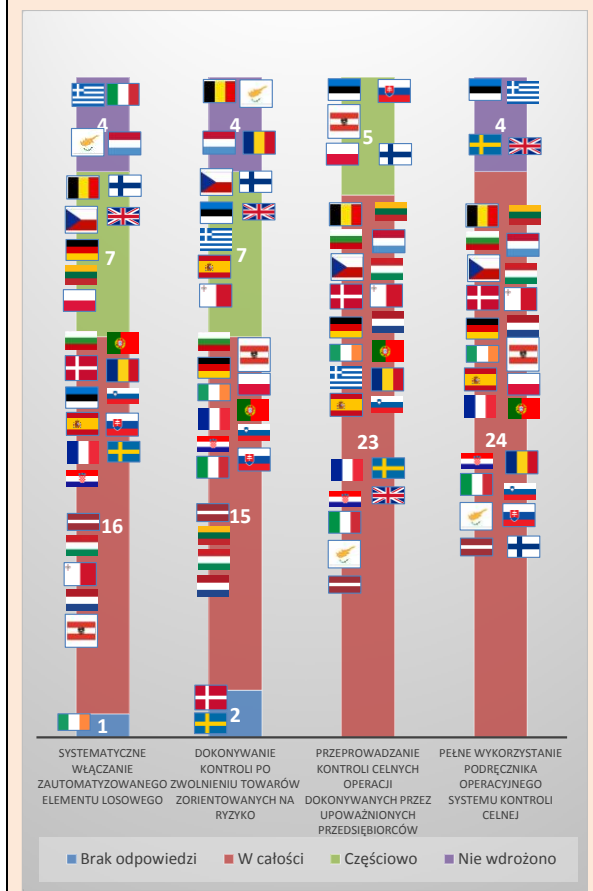
<sup>26</sup> Szczegółową analizę odpowiedzi zamieszczono w dokumencie roboczym służb Komisji, o którym mowa w przypisie **Error! Bookmark not defined.** ppkt (iii).



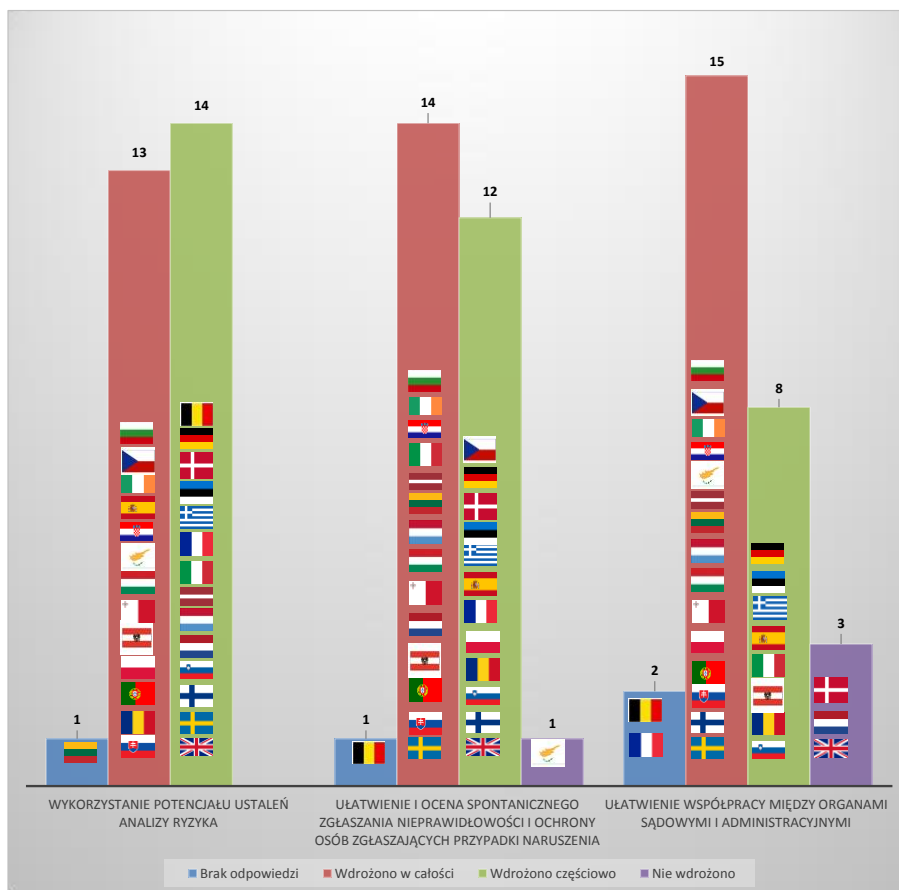
(2) Nasilenie kontroli celnych



(3) Przyjęcie innych środków celem wzmocnienia zarządzania ryzykiem celnym



Od strony wydatków państwa członkowskie wezwano do:



Ogólnie rzecz biorąc, działania następcze podjęte w związku z zaleceniami wykazały, że większość państw członkowskich poczyniła postępy. Wyniki wskazywały na skuteczne działania następcze po stronie dochodów budżetowych. Po stronie wydatków istnieje jednak wyraźna, rosnąca potrzeba ściślejszej współpracy między organami zajmującymi się ochroną interesów finansowych UE.

Większość państw członkowskich wdrożyła szereg narzędzi i procedur gromadzenia wskazówek osób zgłaszających przypadki naruszenia oraz zagwarantowania im anonimowości. Wydaje się jednak, że często brakuje centralnej koordynacji lub harmonizacji zasad i podejść nawet na szczeblu krajowym. Dyrektywa w sprawie ochrony osób zgłaszających przypadki naruszenia prawa Unii uzgodniona między współpracodawcami w kwietniu 2019 r.<sup>27</sup> pomoże wypełnić pozostałe luki.

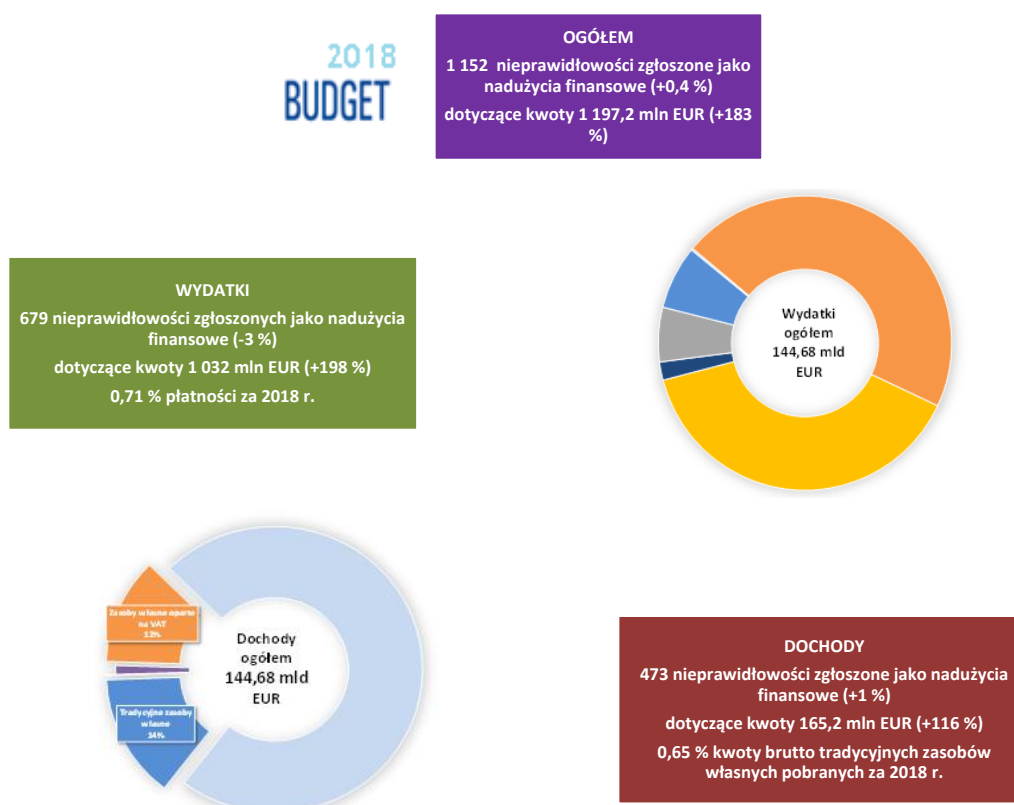
Kolejnym potencjalnym obszarem do poprawy jest współpraca między organami administracyjnymi i organami ścigania oraz sądowymi. AFCOS może odegrać ważną rolę w nawiązaniu i utrzymaniu takiej współpracy, również w świetle utworzenia EPPO. Europejski Trybunał Obrachunkowy podkreślał to także w swoim sprawozdaniu specjalnym nr 06/2019.

## 2.5. Podsumowanie danych statystycznych dotyczących wykrytych nieprawidłowości i nadużyć finansowych<sup>28</sup>

W 2018 r. Komisji zgłoszono łącznie 11 638 nieprawidłowości związanych i niezwiązanych z nadużyciami finansowymi, czyli o 25 % mniej niż w 2017 r. Dotyczyły one kwoty ok. 2,5 mld EUR, a więc niezmięionej w porównaniu z zeszłym rokiem.

Wykrycie i zgłoszenie nieprawidłowości oznacza, że zastosowano środki naprawcze, aby chronić interesy finansowe UE, oraz że, w stosownych przypadkach, wszczęto postępowanie karne, jeżeli podejrzewa się nadużycie finansowe.

**Rysunek 1: Nieprawidłowości zgłoszone jako nadużycia finansowe w 2018 r.**



<sup>27</sup> Projekt uzgodnionego tekstu jest dostępny pod adresem [http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0366\\_PL.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0366_PL.html).

<sup>28</sup> Szczegółową analizę zgłoszonych nieprawidłowości zamieszczono w dokumencie roboczym służb Komisji, o którym mowa w przypisie 1 pkt (ii).

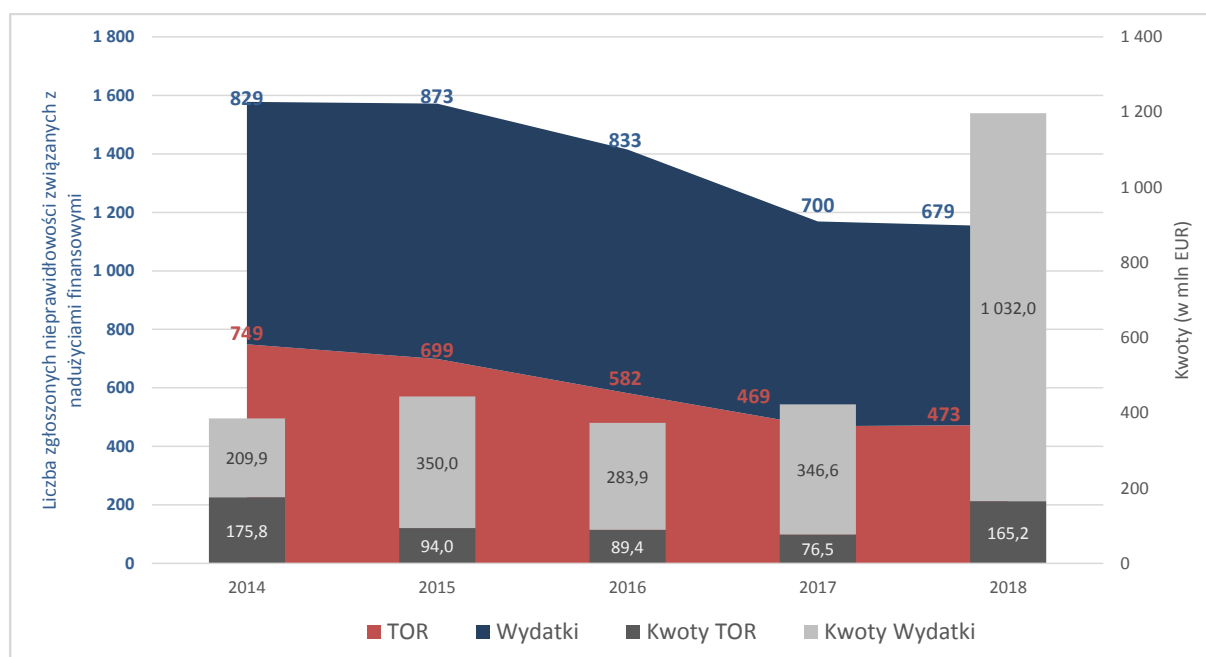
### 2.5.1. Wykryte nieprawidłowości związane z nadużyciami finansowymi

Liczba nieprawidłowości zgłoszonych jako nadużycia finansowe (obejmujących przypadki podejrzanego lub ustalonego nadużycia finansowego) i powiązane z nimi kwoty nie stanowią bezpośredniego wskaźnika poziomu nadużyć finansowych mających wpływ na budżet UE. Wskazują one jedynie na liczbę przypadków potencjalnych nadużyć finansowych wykrytych i zgłoszonych przez państwa członkowskie i organy UE.

W 2018 r. jako nadużycia finansowe zgłoszono 1 152 nieprawidłowości (tj. 10 % wszystkich wykrytych i zgłoszonych nieprawidłowości)<sup>29</sup>, które obejmowały około 1 197,2 mln EUR (co stanowi 48 % wszystkich środków finansowych, których dotyczyły nieprawidłowości)<sup>30</sup> zarówno w obszarze wydatków, jak i w obszarze dochodów, jak przedstawiono na rysunku 1.

Liczba nieprawidłowości związanych z nadużyciami finansowymi zgłoszonych w 2018 r. pozostała niezmienną w porównaniu z 2017 r., natomiast kwoty wzrosły znacząco o 183 %. W okresie pięcioletnim (2014–2018) było to o 27 % mniej niż w 2014 r. i o 16 % mniej niż średnia z pięciu lat. Skutki finansowe ulegają dużym wahaniom (zob. rysunek 4), ponieważ mogą na nie wpływać poszczególne przypadki dotyczące bardzo dużych sum. Powody gwałtownego wzrostu w 2018 r. są związane z polityką spójności, a zatem omówiono je w ustępie 4.3.2.1.

Rysunek 2: Nieprawidłowości zgłoszone jako nadużycia finansowe i związane z nimi kwoty – lata 2014–2018



W załączniku 1 przedstawiono podział wszystkich nieprawidłowości związanych z nadużyciami finansowymi, które zgłoszono w 2018 r., z wyszczególnieniem państw członkowskich i sektorów budżetu.

### 2.5.2. Wykryte i zgłoszone nieprawidłowości niezwiązane z nadużyciami finansowymi

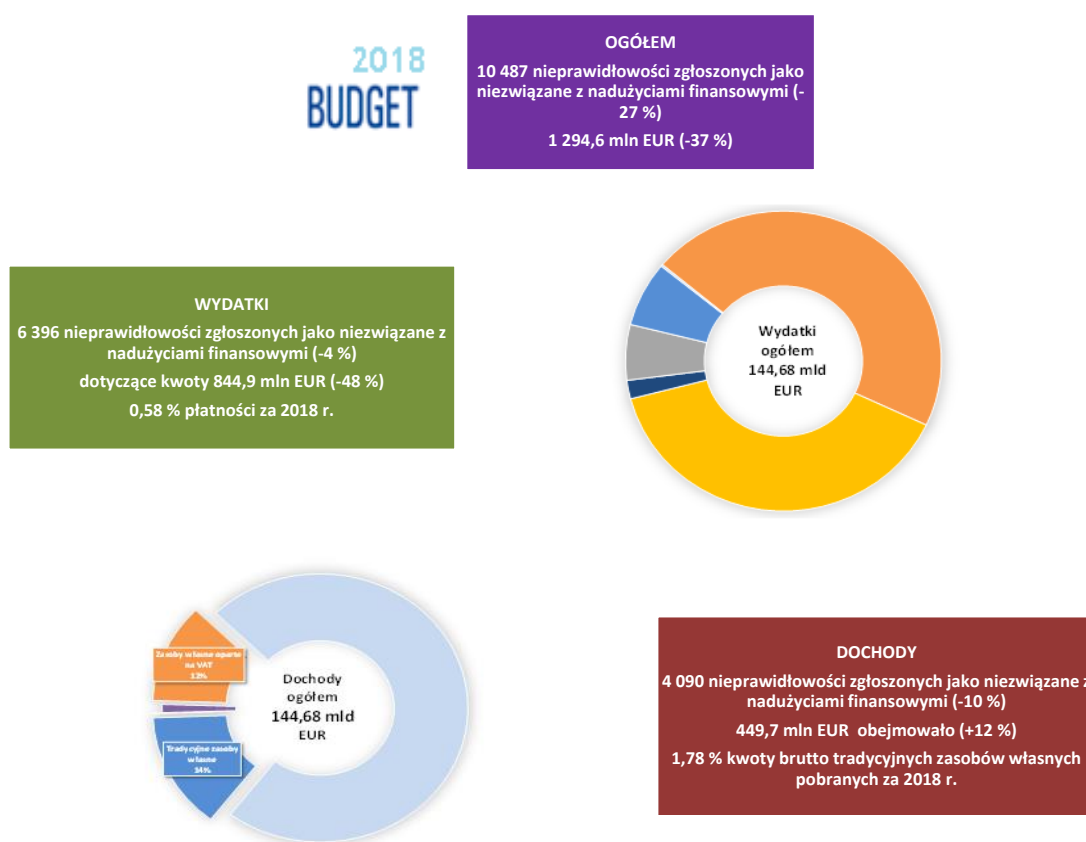
W 2018 r. Komisję powiadomiono o 10 487 nieprawidłowościach zgłoszonych jako niezwiązane z nadużyciami finansowymi (o 27 % mniej niż w 2017 r.). Dane liczbowe wykazujące tendencję spadkową dotyczą wszystkich sektorów z wyjątkiem pomocy przedakcesyjnej. Kwoty finansowe zmniejszyły się o 37 % do około 1,3 mld EUR, jak wykazano na rysunku 3.

<sup>29</sup> Jest to „wskaźnik częstotliwości występowania nadużyć finansowych”. Zob. sekcja 2.3.2 dokumentu roboczego służb Komisji pt. *Metodyka dotycząca oceny statystycznej nieprawidłowości zgłoszonych w 2015 r.* (SWD(2016) 237 final).

<sup>30</sup> Jest to „wskaźnik kwoty nadużyć finansowych”. Zob. sekcja 2.3.3 dokumentu, o którym mowa w przypisie **Error! Bookmark not defined.**

W załączniku 2 przedstawiono podział wszystkich nieprawidłowości związanych z nadużyciami finansowymi, które zgłoszono w 2018 r., z wyszczególnieniem państw członkowskich i sektorów budżetu.

**Rysunek 3: Nieprawidłowości zgłoszone jako niezwiązane z nadużyciami finansowymi w 2018 r.**



### 2.5.3. Dochodzenia przeprowadzone przez OLAF

W 2018 r. OLAF wszczął 219 dochodzeń i zakończył 167, zalecając odzyskanie środków finansowych w wysokości 371 mln EUR. Pod koniec roku toczyło się 414 dochodzeń<sup>31</sup>.

## 3. POLITYKI, ŚRODKI I WYNIKI W ZAKRESIE ZWALCZANIA NADUŻYĆ FINANSOWYCH – DOCHODY

### 3.1. Środki zwalczania nadużyć finansowych stosowane przez instytucje UE – dochody

#### 3.1.1. Wzajemna pomoc administracyjna

##### 3.1.1.1. System informacji w celu zwalczania nadużyć finansowych (AFIS)

System AFIS<sup>32</sup> jest wspólnym pojęciem obejmującym zestaw aplikacji informatycznych służących zwalczaniu nadużyć finansowych, obsługiwanych przez Komisję Europejską (OLAF), które służą nawiązywaniu kontaktów z właściwymi organami w państwach członkowskich, zapewniając terminową i bezpieczną wymianę informacji związanych z nadużyciami finansowymi między właściwymi administracjami krajowymi i unijnymi. Portal

<sup>31</sup> [https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/olaf-report\\_pl](https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/olaf-report_pl)

<sup>32</sup> Jego podstawę prawną stanowi rozporządzenie nr 515/97 zmienione rozporządzeniem 2015/1525.

AFIS to pojedyncza, wspólna infrastruktura służąca do świadczenia wspomnianych poniżej usług niemal 8 800 zarejestrowanym użytkownikom końcowym w ponad 1 900 właściwych służbach z państw członkowskich, partnerskich państw trzecich, organizacji międzynarodowych, służb Komisji oraz innych instytucji Unii. Projekt AFIS obejmuje dwa główne obszary: (i) wzajemną pomoc w sprawach celnych; oraz (ii) zarządzanie nieprawidłowościami (obejmujące kilka sektorów wydatków).

System AFIS wspiera wzajemną pomoc w sprawach celnych dzięki bezpiecznemu systemowi wymiany informacji w czasie rzeczywistym VOCU (wirtualna jednostka koordynacji działań celnych), bezpiecznej poczcie elektronicznej (AFIS-Mail), bazom danych, takim jak CIS+ (system informacji celnej) oraz FIDE (identyfikująca baza danych rejestru celnego), oraz narzędziom analitycznym, takim jak A-TIS (system informacji tranzytowych mający na celu zwalczanie nadużyć finansowych).

System zarządzania nieprawidłowościami to bezpieczne narzędzie elektroniczne, które pomaga państwom członkowskim w wywiązywaniu się z obowiązku zgłaszania nieprawidłowości wykrytych w funduszach rolnych, strukturalnych, spójności oraz rybackich, Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (FAMI), instrumente na rzecz wsparcia finansowego współpracy policyjnej, zapobiegania i zwalczania przestępczości oraz zarządzania kryzysowego oraz Europejskim Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym, jak również pomocy przedakcesyjnej. Wspiera zarządzanie nieprawidłowościami i ich analizę.

**Rysunek 4: WOC w 2018 r.**

Operacja	Państwa uczestniczące	Zakres	Wyniki
<b>WOC Poseidon</b>	Zorganizowana przez włoskie organy celne we współpracy z OLAF-em	Oszustwa skarbowe	Ocena w toku
<b>Wspólna operacja kontroli granicznej JANUS</b>	Organizowana wspólnie przez misję graniczną UE dla Mołdawii i Ukrainy (EUBAM) oraz OLAF	Przemyt wyrobów tytoniowych na wschodniej granicy UE	Zajęcie ponad 7 milionów sztuk papierosów
<b>Regionalna WOC MARCO</b>	Regionalna operacja nadzoru morskiego, koordynowana przez francuskie organy celne, w obszarze atlantyckim	Wykrywanie nielegalnego handlu towarami wrażliwymi drogą morską	Przeprowadzono kontrole ponad 200 statków innych niż handlowe

### 3.1.1.2. Wspólne operacje celne (WOC)

Oprócz dochodzeń w sprawach oszustw skarbowych OLAF koordynuje szeroko zakrojone WOC obejmujące UE oraz międzynarodowych partnerów operacyjnych. WOC to ukierunkowane działania ograniczone czasowo, mające na celu zwalczanie nadużyć finansowych oraz przemytu towarów wrażliwych w ustalonych obszarach zagrożonych lub na określonych szlakach handlowych.

W 2018 r. OLAF zapewnił wsparcie przy 5 WOC. Moduł VOCU systemu AFIS wykorzystano na potrzeby bezpiecznej wymiany informacji w czterech z tych WOC. Oprócz niezbędnej pomocy dla odnośnych państw przy przeprowadzaniu skoordynowanych działań za pomocą stałej infrastruktury technicznej OLAF-u, narzędzi informatycznych i komunikacyjnych OLAF udziela również wsparcia w zakresie analizy strategicznej oraz wsparcia administracyjnego i finansowego.

Operacje te: (i) pomagają zwiększyć skuteczność administracji celnej w przeprowadzaniu ukierunkowanych kontroli na poziomie europejskim; (ii) służą identyfikacji ryzyka na określonych szlakach handlowych; (iii) chronią przedsiębiorstwa publiczne i działające zgodnie z prawem poprzez zapobieganie przywozowi nielegalnych produktów do UE; oraz (iv) chronią finanse publiczne UE.

Rysunek 4 przedstawia podsumowanie tych operacji.

Operacja	Państwa uczestniczące	Zakres	Wyniki
<b>Wspólne działanie Hansa</b>	Kierowane przez organy celne Zjednoczonego Królestwa we współpracy z Europolem. OLAF zapewnił system bezpiecznej wymiany informacji AFIS i wziął udział w operacji.	Wewnętrzny przepływ nielegalnych towarów objętych podatkiem akcyzowym, głównie papierosów	Zajęcie dużej liczby papierosów i innych wyrobów tytoniowych
<b>Operacja SILVER AXE III</b>	Zorganizowana przez Europol we współpracy z OLAF-em oraz przy udziale organów celnych, policji i służb ochrony roślin z 27 państw	Przywóz podrobionych i nielegalnych środków ochrony roślin i handel wewnątrzunijny tymi środkami	Zajęcie 360 ton nielegalnych lub podrobionych pestycydów

### 3.1.2. Postanowienia w sprawie wzajemnej pomocy i zwalczania nadużyć finansowych w umowach międzynarodowych

Współpraca z państwami trzecimi w celu zapobiegania naruszeniom prawa celnego oraz wykrywania i zwalczania ich opiera się na umowach o wzajemnej pomocy administracyjnej w sprawach celnych. Obecnie obowiązują umowy w ponad 80 państwach, w tym w państwach będących głównymi partnerami handlowymi UE, takich jak Stany Zjednoczone, Chiny i Japonia. W 2018 r. wszedł w życie protokół w sprawie wzajemnej pomocy administracyjnej z Nową Zelandią. Ponadto sfinalizowano negocjacje z Mercosurem (Argentyna, Brazylia, Paragwaj i Urugwaj) oraz Chile, a trwają negocjacje z Australią, Indonezją, Azerbejdżanem, Kirgistanem, Uzbekistanem i Andorą.

Umowy o wolnym handlu zazwyczaj zawierają klauzulę o zwalczaniu nadużyć finansowych, która pozwala na tymczasowe wycofanie preferencji taryfowej dla produktu w przypadku poważnego oszustwa celnego oraz uporczywego braku stosownej współpracy, aby je zwalczyć. OLAF aktywnie wspiera negocjacje takich klauzul. W 2018 r. osiągnięto porozumienie w sprawie klauzuli na poziomie technicznym z Mercosurem i Nową Zelandią. Klauzula ta zostanie również włączona do zmodernizowanej umowy o wolnym handlu z Meksykiem.

Umowa o ułatwieniach w handlu WTO (porozumienie z Bali), którego stroną jest UE, obowiązuje od 2017 r. Art. 12 w sprawie współpracy celnej przewiduje dodatkowe możliwości wymiany informacji z państwami trzecimi w celu weryfikacji zgłoszenia przywozowego lub wywozowego, jeżeli istnieją uzasadnione podstawy, aby wątpić w prawdziwość lub dokładność zgłoszenia.

### 3.1.3. Zwalczanie nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi

Oprócz pełnienia roli organu ścigania w zwalczaniu nielegalnego handlu wyrobami tytoniowymi OLAF pomaga także wzmocnić politykę UE w tej dziedzinie.

**Plan działania** – W dniu 7 grudnia 2018 r. Komisja Europejska przedstawiła nowy plan działania<sup>33</sup> umożliwiający Unii Europejskiej dalszą walkę z nielegalnym handlem wyrobami tytoniowymi, które to zjawisko każdego roku pozbawia UE i jej państwa członkowskie ok. 10 mld EUR w dochodach publicznych. Plan działania określa konkretne kroki mające na celu odniesienie się zarówno do podaży nielegalnych wyrobów tytoniowych, jak i popytu na nie. Ponadto, podobnie jak jego poprzednik, drugi plan działania przedstawia zarówno środki polityczne, jak i środki operacyjne w zakresie egzekwowania prawa, ponieważ jedynie ich połączenie może prowadzić do trwałego ograniczenia nielegalnego handlu wyrobami tytoniowymi. Nowy plan działania bazuje na analizie strategii z 2013 r. w celu zintensyfikowania walki z nielegalnym handlem wyrobami tytoniowymi. Zapewnia on ciągłość poprzez utrzymanie nacisku na wdrażanie Protokołu w sprawie wyeliminowania nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi (Protokół FCTC) na szczeblu globalnym oraz skuteczne wdrażanie nowego systemu identyfikowalności dla wyrobów tytoniowych w UE.

**Protokół FCTC** – Protokół pomoże skutecznie ograniczyć nielegalny handel jedynie wówczas, gdy będzie również wdrażany przez państwa trzecie będące głównym źródłem nielegalnych wyrobów tytoniowych lub będące państwami tranzytu na trasach przemytu. Komisja

<sup>33</sup> [https://ec.europa.eu/anti-fraud/media-corner/news/07-12-2018/new-action-plan-reaffirms-commission-leading-role-fight-against\\_en](https://ec.europa.eu/anti-fraud/media-corner/news/07-12-2018/new-action-plan-reaffirms-commission-leading-role-fight-against_en)



intensyfikuje wysiłki na rzecz promowania Protokołu poza UE, jednocześnie pomagając państwom członkowskim w szybkim ukończeniu ich wewnętrznych procedur ratyfikacyjnych. OLAF jest zaangażowany w te dyskusje na forum europejskim i międzynarodowym.

Protokół FCTC wszedł w życie w dniu 25 września 2018 r. Komisja Europejska, pod kierownictwem OLAF-u, w ścisłej współpracy z prezydencją Rady, uczestniczyła w pierwszym Posiedzeniu Stron Protokołu, które miało miejsce w dniach 8–10 października 2018 r. Strony zdecydowały, aby skoncentrować się na zabezpieczeniu łańcucha dostaw wyrobów tytoniowych oraz współpracy międzynarodowej, a OLAF będzie nadal miał wkład w te działania na szczeblu międzynarodowym.

#### *3.1.4. Współpraca związana ze zwalczaniem nadużyć finansowych ze Wspólnym Centrum Badawczym (JRC)*

OLAF ściśle współpracuje ze Wspólnym Centrum Badawczym Komisji w dążeniu do celów w zakresie zwalczania nadużyć finansowych w obszarze celnym, w szczególności w następujących dużych projektach:

**Zautomatyzowane narzędzie monitorowania (AMT)** do analizy „dużych zbiorów danych”. AMT oblicza szacunkowe wartości cen bazowych dóbr przywożonych do UE, we wszystkich kombinacjach produktu, państwa trzeciego pochodzenia i państwa członkowskiego przeznaczenia. Ponadto generuje automatyczne ostrzeżenia o skrajnych cenach w danych dotyczących handlu.

**Analiza danych na potrzeby zwalczania nadużyć finansowych w obszarze ceł (INTEL4CUSTAF)** – Projekt INTEL4CUSTAF finansowany w ramach programu Herkules III ustanowił w 2018 r. OLAF w odpowiedzi na wnioski państw członkowskich. Projekt zrzesza służby Komisji i organy celne państw członkowskich w celu zidentyfikowania sposobów na jak najlepsze wykorzystywanie nowych i pojawiających się źródeł danych oraz technik analitycznych. W ujęciu ogólnym projekt ten będzie skutkował poprawą ogólnounijnych zdolności analitycznych w dziedzinie zwalczania nadużyć finansowych w obszarze ceł. W dwóch warsztatach zorganizowanych w 2018 r., w których uczestniczyła szeroka gama ekspertów i państw, omówiono szereg potrzeb oraz istniejące podejścia. Pod koniec roku wspólnota liczyła około 100 ekspertów. W 2019 r. prace trwają nadal.

**Komunikaty dotyczące statusu kontenera i analiza zgłoszeń przywozowych** – Wsparcie naukowe i techniczne JRC było niezbędne do sprawdzenia zgodności z rozporządzeniem 2015/1525 zmieniającym rozporządzenie nr 515/97 w sprawie zgłaszania komunikatów dotyczących statusu kontenera (KSK). Opracowano kilka wskaźników statystycznych na potrzeby ciągłego monitorowania jakości i kompletności KSK zgłaszanych przez przemysł morski. Ponadto w ramach usług Contraffice-SAD w okresie między styczniem 2017 r. a październikiem 2018 r. wygenerowano 191 sygnałów o nadużyciach finansowych dotyczących potencjalnych przypadków uchylania się od płacenia cła o łącznej wartości 1,9 mln EUR. Te sygnały o nadużyciach finansowych wynikały z automatycznych analiz ponad 4 mln zgłoszeń przywozowych wykonanych przez JRC.

**Analiza wyrobów tytoniowych i zarządzanie danymi (TOBLAB)** – W 2015 r. OLAF zawarł porozumienie administracyjne z JRC-Geel *Obsługa placówki laboratoryjnej i związane z tym zarządzanie danymi na potrzeby analizy wyrobów tytoniowych (TOBLAB)* finansowane w ramach programu Herkules III. TOBLAB zapewni wsparcie naukowe i techniczne w zarządzaniu danymi na temat wyników badań. W 2018 r. w JRC przeprowadzono 103 analizy tytoniu i wyrobów tytoniowych.

#### *3.1.5. Zwalczanie oszustw związanych z VAT<sup>34</sup>*

**Zmiana rozporządzenia Rady nr 904/2010 w sprawie współpracy administracyjnej oraz zwalczania oszustw w dziedzinie podatku od wartości dodanej**

W październiku 2018 r. do ram prawnych w sprawie współpracy administracyjnej oraz zwalczania oszustw w dziedzinie podatku od wartości dodanej (rozporządzenie Rady nr 904/2010) wprowadzono zestaw zmian<sup>35</sup> w celu zwiększenia zdolności państw członkowskich do zwalczania najbardziej szkodliwych nadużyć finansowych związanych z

<sup>34</sup> Dnia 25 maja 2018 r. Komisja Europejska przyjęła wniosek COM(2018) 329 w zakresie wprowadzenia szczegółowych środków technicznych dotyczących funkcjonowania docelowego systemu VAT dotyczącego opodatkowania wymiany handlowej między państwami członkowskimi, co – jak podaje uzasadnienie – ograniczyłoby transgraniczne oszustwa związane z VAT o kwotę w wysokości do 41 mld EUR rocznie. Wniosek ten jest w dalszym ciągu omawiany w Radzie.

<sup>35</sup> Rozporządzenie Rady (UE) 2018/1541 z dnia 2 października 2018 r. zmieniające rozporządzenia (UE) nr 904/2010 i (UE) 2017/2454 w odniesieniu do środków wzmacniania współpracy administracyjnej w dziedzinie podatku od wartości dodanej, Dz.U. L 259 z 16.10.2018, s. 1.

VAT oraz zmniejszenia luki w podatku VAT, która w 2016 r. wyniosła 147,1 mld EUR. Główne środki to:

- Wspólne dochodzenia administracyjne

Przeprowadzanie dochodzenia administracyjnego stanowi nieodłączną część zwalczania oszustw w dziedzinie podatku od wartości dodanej. Ten nowy instrument współpracy wprowadzono w celu zwiększenia zdolności administracji podatkowych do kontrolowania dostaw transgranicznych. Umożliwia on dwóm administracjom podatkowym lub ich większej liczbie łączenie się w jeden zespół w celu zbadania transakcji transgranicznych co najmniej jednego powiązanego podatnika prowadzącego działalność transgraniczną.

Ponadto gdy co najmniej dwa państwa członkowskie uznają, że konieczne jest dochodzenie administracyjne w sprawie kwot zadeklarowanych przez podatnika niemającego siedziby na ich terytorium, ale podlegającego na nim opodatkowaniu, państwo członkowskie, w którym ma siedzibę ten podatnik, powinno wszcząć dochodzenie, a państwa członkowskie wnioskuje o wszczęcie takiego dochodzenia powinny pomóc państwu członkowskiemu, w którym znajduje się siedziba, poprzez aktywne uczestnictwo w dochodzeniu. Środek ten ma szczególne znaczenie, jeżeli chodzi o zwalczanie nadużyć finansowych w sektorze handlu elektronicznego.

- Eurofisc

Eurofisc ustanowiono z myślą o sprawnej wymianie ukierunkowanych informacji między państwami członkowskimi w celu wyeliminowania szeroko zakrojonych lub nowych schematów oszustw związanych z VAT. Aby przyspieszyć wspólne przetwarzanie i analizę danych, Komisja wdraża obecnie nowe oprogramowanie zwane narzędziem do analizy sieci transakcji (TNA).

W celu zwiększenia potencjału TNA do identyfikowania siatek oszustw na terenie całej UE w zmienionym rozporządzeniu (UE) nr 904/2010 wyjaśniono przepis dotyczący wspólnego przetwarzania i analizy danych w obrębie Eurofisc. Zaangażowanie w tego typu przetwarzanie i analizę pozostaje dobrowolne, ale państwa członkowskie muszą dawać urzędnikom Eurofisc dostęp do danych ze swoich systemów wymiany informacji o VAT (VIES) dotyczących wewnątrzunijnych transakcji za pośrednictwem TNA, tak aby można było zidentyfikować potencjalne siatki oszustw, w tym obejmujące handlowców mających siedziby w państwach członkowskich spoza strefy euro.

Zgodnie ze zmianami z 2018 r. Eurofisc będzie koordynował dochodzenia administracyjne wszczęte na podstawie jego analiz ryzyka. Urzędnicy Eurofisc są często pierwszymi, których ostrzega się o nowych siatkach oszustów, oraz dysponują oni solidną wiedzą ekspercką na temat poważnych oszustw związanych z VAT. Dlatego posiadają oni najlepsze kompetencje do koordynowania analogicznych dochodzeń administracyjnych.

Rozporządzenie 2018/1541 dało także urzędnikom Eurofisc możliwość przekazywania informacji na temat tendencji w zakresie oszustw związanych z VAT, zagrożeń i poważnych spraw do Europolu i OLAF-u w celu kontroli krzyżowej z ich ewidencjami. W szczególności obejmuje to najbardziej szkodliwe oszustwa związane z VAT, takie jak wewnątrzspółnotowe oszustwa typu „znikający podmiot gospodarczy” oraz nadużycia „procedury celnej 42”<sup>36</sup>, w które często zaangażowane są organizacje przestępcze wykorzystujące swoje międzynarodowe siatki do celów zaawansowanych oszustw typu „znikający podmiot gospodarczy”, aby wyłudzić pieniądze z budżetów państw.

Współpraca z organami ścigania UE umożliwia kontrolę krzyżową informacji Eurofisc z rejestrarnymi, bazami danych i innymi informacjami posiadanymi przez OLAF i Europol oraz pomoże zidentyfikować prawdziwych sprawców nadużycia finansowego i ich siatki. W szczególności OLAF uzyskuje odnośne informacje w kontekście swoich dochodzeń w sprawie oszustw celnych, które są nierozdzielnie połączone z oszustwami związanymi z VAT, takimi jak oszustwa związane z „procedurą celną 42”.

- Ujawnianie poważnych przypadków oszustw związanych z VAT z udziałem co najmniej dwóch państw członkowskich OLAF-owi i Prokuraturze Europejskiej

Państwa członkowskie uczestniczące w EPPO powinny przekazywać jej informacje na temat najpoważniejszych przestępstw związanych z VAT, o których mowa w art. 2 ust. 2 dyrektywy PIF. Chodzi o przypadki obejmujące działania dwóch lub większej liczby państw członkowskich, wiążące się z wystąpieniem całkowitej szkody w wysokości co najmniej 10 mln EUR.

<sup>36</sup> Procedura celna 42 to mechanizm, który pozwala importerom na uzyskanie, w określonych okolicznościach, zwolnienia z VAT na import, gdy przywożone towary są następnie transportowane z państwa członkowskiego przywozu do innego państwa członkowskiego UE.



OLAF pozostaje odpowiedzialny za dochodzenia administracyjne w sprawie nieprawidłowości niezwiązanych i związanych z nadużyciami finansowymi, mających wpływ na interesy finansowe UE. W związku z tym jego mandat i kompetencje w zakresie oszustw związanych z VAT wykraczają poza przypadki zidentyfikowane jako najbardziej poważne w art. 2 ust. 2. Ponadto – ponieważ nie wszystkie państwa członkowskie będą uczestniczyć w EPPO – OLAF nadal prowadzi swoje dochodzenia administracyjne w odniesieniu do państw członkowskich spoza strefy euro w taki sam sposób, co dotychczas<sup>37</sup>.

OLAF może również wspierać i koordynować dochodzenia w sprawie oszustw związanych z VAT, wykorzystując swoje podejście multidyscyplinarne, jak również zapewniać analizę i dane wywiadowcze. W tym celu państwa członkowskie powinny przekazywać do OLAF-u informacje o przestępstwach związanych z VAT, gdy uznają to za stosowne na potrzeby sprawowania przez niego mandatu.

- Udostępnianie danych dotyczących procedur celnych 42/63 organom podatkowym

Począwszy od 2020 r. odnośne informacje dotyczące „procedury celnej 42” oraz „procedury celnej 63”<sup>38</sup> zgłoszone w formie elektronicznej za pomocą zgłoszenia celnego (np. numery identyfikacyjne VAT, wartość przywiezionych towarów, rodzaj towarów itp.) będą udostępniane przez państwo członkowskie przywozu organom podatkowym w państwie członkowskim klienta. W związku z tym organy podatkowe w obu państwach będą w stanie przeprowadzić krzyżową kontrolę tych informacji z informacjami zgłoszonymi przez importera w jego informacji podsumowującej i deklaracji VAT, a przez klienta w jego deklaracji VAT. Umożliwi to natychmiastową kontrolę importera pod względem tego, czy numer identyfikacyjny VAT klienta, który choć jest ważny, nie został bezprawnie przejęty przez importera i pozwoli organom podatkowym wykrywać przypadki zaniżonej wyceny w chwili przywozu.

- Udostępnianie danych rejestracyjnych pojazdów organom podatkowym

Zmiany z 2018 r. wprowadziły również wymianę danych rejestracyjnych samochodów. Urzędnicy Eurofisc będą korzystać z tych danych w celu

eliminowania transgranicznych nadużyć finansowych obejmujących sprzedaż używanych samochodów oraz szybkiej identyfikacji osób, które dopuściły się nieuczciwych transakcji, oraz miejsc dokonania takich transakcji.

### **Umowa pomiędzy Unią Europejską a Królestwem Norwegii**

Umowa pomiędzy UE a Królestwem Norwegii o współpracy administracyjnej oraz pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności w dziedzinie VAT weszła w życie w dniu 1 września 2018 r.

Celem umowy jest ściślejsza współpraca, zwalczanie nadużyć finansowych oraz pomoc przy dochodzeniu wierzytelności w dziedzinie VAT. Umożliwia ona Norwegii uczestnictwo w istniejących narzędziach współpracy między państwami członkowskimi, takimi jak wymiana informacji oraz postępowania administracyjne, pomoc przy doręczeniach administracyjnych, obecność w urzędach administracyjnych i udział w postępowaniach administracyjnych, uczestnictwo w niektórych dziedzinach roboczych Eurofisc, kontrole jednoczesne, jak również pomoc przy odzyskiwaniu wierzytelności.

### **3.2. Środki zwalczania nadużyć finansowych podjęte przez państwa członkowskie – dochody**

Jedenaście państw członkowskich zgłosiło zastosowanie środków w celu zwalczania oszustw celnych i podatkowych. Obejmowały one:

- udoskonalanie wskaźników ryzyka w celu rozwiązania problemu zaniżania wartości zgłoszeń przywozowych<sup>39</sup>;
- ukierunkowanie na handel elektroniczny<sup>40</sup>;
- środki organizacyjne mające na celu stworzenie lub zwiększenie zdolności wywiadowczej departamentów/jednostek<sup>41</sup>;
- wprowadzenie nowych narzędzi informatycznych<sup>42</sup>; oraz
- wprowadzenie mechanizmu podzielonej płatności w celu ograniczenia oszustw związanych z VAT<sup>43</sup>.

<sup>37</sup> Zob. również pkt 2.2.1 na temat współpracy między OLAF-em a EPPO.

<sup>38</sup> Powrotny przywóz z jednoczesnym dopuszczeniem do swobodnego obrotu i wprowadzeniem do obrotu krajowego towarów, które podlegają dalszej odsprzedaży objętej zerową stawką.

<sup>39</sup> Estonia, Niderlandy, Portugalia, Słowacja oraz Słowenia.

<sup>40</sup> Estonia i Niderlandy.

<sup>41</sup> Austria, Republika Czeska, Łotwa i Malta.

<sup>42</sup> Finlandia.

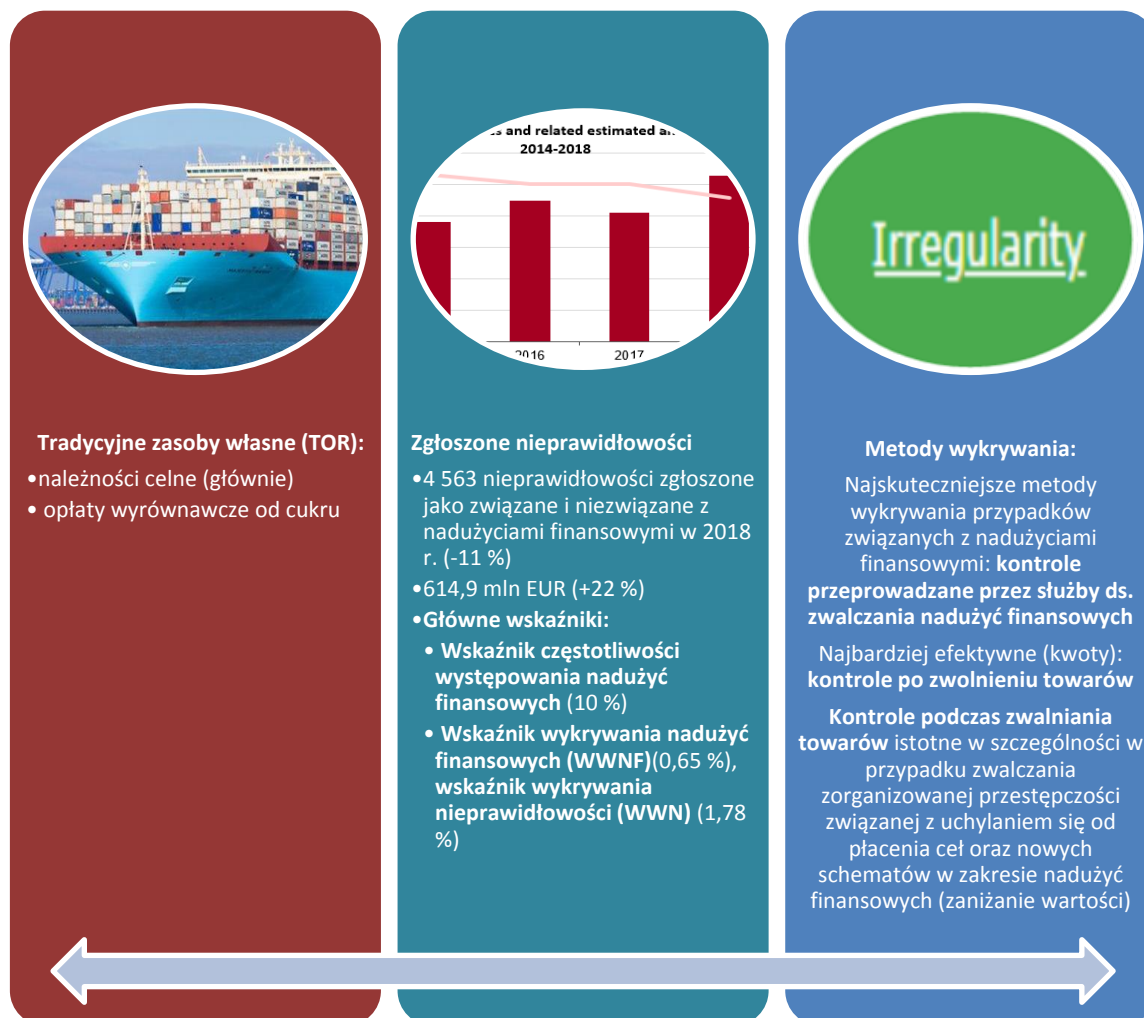
<sup>43</sup> Polska.

### 3.3. Dane statystyczne dotyczące wykrytych nieprawidłowości i nadużyć finansowych – dochody

Rysunek 5 przedstawia główne dane statystyczne i ustalenia dotyczące nieprawidłowości, które wykryto i zgłoszono

w ramach tradycyjnych zasobów własnych. Zarówno w przypadku nieprawidłowości związanych, jak i niezwiązanych z nadużyciami finansowymi spadłoby liczbę zgłaszanych przypadków w porównaniu ze średnią z pięciu lat towarzyszy jednak wzrost pod względem powiązanych kwot.

Rysunek 5: TOR – najważniejsze fakty i schematy



#### 3.3.1. Wykryte nieprawidłowości związane z nadużyciami finansowymi<sup>44</sup>

Liczba nieprawidłowości zgłoszonych jako związane z nadużyciami finansowymi w 2018 r. jest o 20 % niższa niż średnia liczba zgłoszona z pięciu lat (594 nieprawidłowości w latach 2014–2018). Szacowana i ustalona wartość tradycyjnych zasobów własnych, których dotyczą nieprawidłowości, jest o 37 % wyższa (120 mln EUR).

<sup>44</sup> Informacje na temat odzyskiwania kwot tradycyjnych zasobów własnych, na które miały wpływ nadużycia finansowe i nieprawidłowości, zamieszczono w dokumencie roboczym służb Komisji, o którym mowa w przepisie 1 ppkt (ii).

W poprzednim sprawozdaniu zawarto informacje na temat przypadków zaniżenia wartości wykrytych w Zjednoczonym Królestwie, które wpłynęły na dochody w obszarze tradycyjnych zasobów własnych. Sprawozdaniem z dochodzenia OLAF opublikowanym w dniu 1 marca 2018 r. zwrócono uwagę na wymiar nadużycia finansowego związanego z zaniżaniem wartości dotyczącego wyrobów włókienniczych i butów przywożonych z Chin przez terytorium Zjednoczonego Królestwa.

W konsekwencji tego dochodzenia, jak również dochodzeń przeprowadzonych przez Komisję w ramach zarządzania zasobami własnymi, w dniu 8 marca 2018 r. Komisja podjęła decyzję o rozpoczęciu oficjalnego postępowania

w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wysyłając Zjednoczonemu Królestwu wezwanie do usunięcia uchybienia zgodnie z art. 258 TFUE. Sprawa została ostatecznie przekazana do TSUE w dniu 7 marca 2019 r. W związku z tym w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2018 r. dyrektor generalny DG BUDG utrzymał zastrzeżenie dotyczące niedokładności kwot tradycyjnych zasobów własnych, które Zjednoczone Królestwo przekazywało do budżetu UE.

### 3.3.2. Wykryte nieprawidłowości niezwiązane z nadużyciami finansowymi

Liczba nieprawidłowości zgłoszonych jako niezwiązane z nadużyciami finansowymi w 2018 r. jest o 10 % niższa od średniej liczby zgłoszonej z pięciu lat (4 545 w latach 2014–2018), natomiast wartość, której dotyczą nieprawidłowości, jest o 17 % wyższa (384 mln EUR).

Nieprawidłowości niezwiązane z nadużyciami finansowymi wykrywano przede wszystkim podczas kontroli po zwolnieniu towarów. Kontrole celne przed zwolnieniem towarów lub w momencie ich zwolnienia pozostają jednak niezbędne w celu rozwiązania kwestii zaniżania wartości i wykrywania nowych rodzajów nadużyć finansowych lub nieprawidłowości lub schematów w ich zakresie. Dobrowolne zgłoszenia stały się coraz ważniejszym źródłem wykrywania nieprawidłowości.

## 4. SEKTOROWE POLITYKI, ŚRODKI I WYNIKI W ZAKRESIE ZWALCZANIA NADUŻYĆ FINANSOWYCH – WYDATKI

### 4.1. Sektorowe polityki i środki państw członkowskich w zakresie zwalczania nadużyć finansowych obejmujące kilka sektorów wydatków

Państwa członkowskie zgłosiły szereg środków, które odnoszą się jednocześnie do różnych funduszy, głównie do europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSI)<sup>45</sup>. Niektóre ze środków obejmują inne fundusze zarządzania dzielonego, takie jak FAMI, Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym i Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji (EFG). Środki te różnią się znacznie charakterem i celem, przy czym obejmują zarówno wzmocnienie kontroli ex ante zamówień publicznych w ramach funduszy europejskich<sup>46</sup>, jak i przegląd systemu

odzyskiwania i korekt finansowych<sup>47</sup>; od oceny ryzyka, sygnałów ostrzegawczych i narzędzi informatycznych (takich jak ARACHNE)<sup>48</sup> po kursy szkoleniowe dotyczące konkretnych kwestii przekrojowych<sup>49</sup>.

### 4.2. Rolnictwo – sektorowe polityki, środki i wyniki w zakresie zwalczania nadużyć finansowych

#### 4.2.1. Rolnictwo – środki zwalczania nadużyć finansowych podjęte przez państwa członkowskie

Pięć państw członkowskich zgłosiło środki zwalczania nadużyć finansowych dotyczące konkretnie rolnictwa. Dotyczą one:

- planu działania na rzecz usprawnienia zarządzania i kontroli zamówień publicznych w zakresie rozwoju obszarów wiejskich<sup>51</sup>;
- wzmocnienia struktury zwalczania nadużyć finansowych agencji płatniczej<sup>52</sup>;
- stworzenia systemu ostrzegania służącego wykrywaniu faktów wskazujących na nadużycie finansowe lub próbę nadużycia finansowego<sup>53</sup>;
- wzmocnienia zapobiegania poprzez zapewnienie zarządzania bezpośredniego identyfikacją i kontrolą gruntów rolnych i nadzoru nad nimi oraz określenie obszarów kwalifikujących się do wsparcia finansowego w ramach Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)<sup>54</sup>; oraz
- opracowania analizy ryzyka nadużyć finansowych w celu przygotowania wykazu zagrożeń nadużyć finansowych w poszczególnych procesach przy użyciu przygotowanego przez Komisję szablonu ryzyka nadużyć finansowych<sup>55</sup>.

Dwa państwa członkowskie zgłosiły środki w zakresie zarówno rolnictwa, jak i rybołówstwa. Takie środki odnoszą się do:

<sup>45</sup> EFSI ogólnie obejmują rozwój obszarów wiejskich, politykę rybołówstwa i politykę spójności.

<sup>46</sup> Hiszpania i Słowacja.

<sup>47</sup> Grecja.

<sup>48</sup> Rumunia i Hiszpania.

<sup>49</sup> Zjednoczone Królestwo.

<sup>50</sup> Pełen przegląd znajduje się w pkt 6.1 dokumentu roboczego Komisji, o którym mowa w przypisie 1 ppkt (i).

<sup>51</sup> Austria.

<sup>52</sup> Włochy.

<sup>53</sup> Luksemburg.

<sup>54</sup> Słowacja.

<sup>55</sup> Belgia.

- dogłębnego badania wykrytych naruszeń i opracowywania metodyki karania za nie<sup>56</sup>; oraz
- działań szkoleniowych, aktualizacji wskaźników nadużyć finansowych w zakresie zapobiegania nadużyciom i sztucznie stworzonych warunków dla pracowników Agencji Rynków Rolnych oraz rozwoju obszarów wiejskich<sup>57</sup>.

#### 4.2.2. Rolnictwo – dane statystyczne dotyczące wykrytych nieprawidłowości i nadużyć finansowych

Wspólna polityka rolna (WPR) składa się z dwóch głównych elementów (zob. rysunek 7):

- wsparcia bezpośredniego za pośrednictwem bezpośrednich płatności na rzecz rolników oraz środków wsparcia rynku finansowanych z EFRG; oraz
- rozwoju obszarów wiejskich finansowanego głównie z EFRROW.

EFRG działa na zasadzie rocznego cyklu wdrażania, a w ramach EFRROW finansuje się programy wieloletnie.

Na tendencję, którą w ciągu ostatnich pięciu lat wykazywały nieprawidłowości wykryte i zgłoszone Komisji przez państwa członkowskie, wpływ mają następujące różnice: wsparcie bezpośrednie charakteryzuje się stabilną, płaską tendencją, natomiast rozwój obszarów wiejskich można opisać na krzywej, która swój szczyt osiągnęła w 2015 r., a następnie zaczęła spadać. Analiza nieprawidłowości wykrytych przez państwa członkowskie potwierdza wyższe ryzyko związane ze środkami wspierania



**Elementy WPR**

- Płatności bezpośrednie i wspieranie rynku (≈28 % budżetu UE w 2018 r.)
- Rozwój obszarów wiejskich (≈10 % budżetu UE w 2018 r.)

rynku i inwestycjami w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich<sup>58</sup> zgodnie z głównymi ustaleniami Europejskiego Trybunału Obrachunkowego i audytami Komisji. Wpływ na płatności z tytułu nieprawidłowości mających wpływ na wsparcie bezpośrednie jest odpowiednio niski, podczas gdy rozwój obszarów wiejskich charakteryzuje się wyższym poziomem ryzyka. W ramach wsparcia bezpośredniego najwyższe wskaźniki wykrywalności w całej WPR wykazują jednak środki wsparcia rynku.

Rysunek 6: Wskaźniki wykrywalności według elementu WPR

Wskaźniki wykrywalności według elementu WPR		
Płatności bezpośrednie:	Środki wsparcia rynku:	Rozwój obszarów wiejskich:
WWNF: 0,01 %	WWNF: 1,07 %	WWNF: 0,23 %
WWN: 0,07 %	WWN: 1,37 %	WWN: 1,13 %
Ogółem: 0,1 %	Ogółem: 2,4 %	Ogółem: 1,4 %

#### 4.2.2.1. Wykryte nieprawidłowości związane z nadużyciami finansowymi

W latach sprawozdawczych 2014–2018 główne tendencje w zakresie nieprawidłowości związanych z nadużyciami finansowymi są dość stabilne.

W liczbach bezwzględnych większość wykrytych



**Zgłoszone nieprawidłowości**

- 249 nieprawidłowości wykrytych i zgłoszonych jako **związane z nadużyciami finansowymi** w 2018 r. (-6 %); 63,3 mln EUR (+10 %)
- 2 832 nieprawidłowości wykryte i zgłoszone jako niezwiązane z nadużyciami finansowymi w 2018 r. (-5 %); 210,4 mln EUR (-21 %)
- **Główne wskaźniki (2014–2018):**
  - WWNF: 0,11 %; WWN: 0,37 %;
  - WCWNF: 10 %; WKNF: 23 %



**Sposób działania**

- Związany z nadużyciami finansowymi: ingerencja w dokumentację potwierdzającą (falszywa lub sfalszowana) oraz etyka i uczciwość (sztucznie stworzone warunki)
- Niezwiązany z nadużyciami finansowymi: działania (lub bezczynność) beneficjenta, naruszenia dotyczące zestawień wydatków / dokumentacji potwierdzającej

<sup>56</sup> Litwa.  
<sup>57</sup> Słowenia.

<sup>58</sup> Opisano w komunikacie, które opisano szczegółowo w rozdziale 3 dokumentu roboczego Komisji, o którym mowa w przypisie 1 pkt (ii).



potencjalnych nadużyć finansowych i związanych z nimi kwot finansowych wpłynęła na rozwój obszarów wiejskich. Ta przewaga jest bardziej widoczna, jeśli weźmie się pod uwagę, że tylko około 20 % zasobów WPR przeznaczają się na rozwój obszarów wiejskich. Środki wsparcia rynku, niezależnie od kilku przypadków dotyczących bardzo dużych kwot, charakteryzują się jednak najwyższą średnią kwotą potencjalnych nadużyć finansowych i najwyższymi wskaźnikami związanymi z nadużyciami finansowymi (zob. rysunek 6).

#### Rysunek 7: Polityka rolna - najważniejsze fakty i liczby

W tegorocznej szczegółowej analizie koncentracji wykrywania / zgłaszania<sup>59</sup> przez państwa członkowskie w odniesieniu do otrzymanych płatności podkreślono, że kilka państw zgłasza znaczną część nieprawidłowości związanych z nadużyciami finansowymi, która nie jest proporcjonalna do podziału płatności między państwa członkowskie. Podczas gdy w przypadku płatności bezpośrednich wydaje się to związane z konkretnymi problemami państw, w których wykrywalność jest najwyższa, w odniesieniu do środków wsparcia rynku i rozwoju obszarów wiejskich wyjaśnieniem mogą być niejednolite podejścia do stosowania prawa karnego w celu ochrony interesów finansowych UE.

Wydaje się, że ten ostatni wniosek znajduje również potwierdzenie w analizie udziału umorzonych spraw<sup>60</sup>, który różni się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich i jest wyższy w rolnictwie niż w obszarze polityki spójności. Wydaje się, że organy sądowe są mniej chętne do rozpatrywania spraw dotyczących domniemanych przestępstw w tym sektorze.

#### 4.2.2.2. Wykryte nieprawidłowości niezwiązane z nadużyciami finansowymi

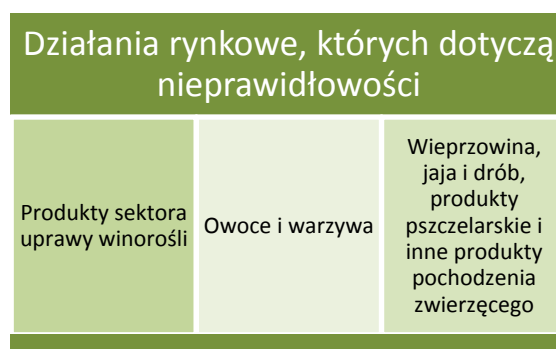
Ogólnie rzecz biorąc, tendencje opisane w sekcji 4.2.2 mają również zastosowanie do nieprawidłowości, które zgłoszono jako niezwiązane z nadużyciami finansowymi. Nieprawidłowości związanych z obszarem rozwoju obszarów wiejskich jest zarówno najwięcej, jak i związane są z najwyższymi łącznymi kwotami. Średnia kwota występująca w przypadkach dotyczących wsparcia bezpośredniego jest jednak wyższa. Ponownie należy zwrócić uwagę, że za wyższą średnią stoi kilka przypadków, które dotyczyły działań rynkowych i były związane ze znacznymi sumami. Jednak nawet poza tymi wyjątkowymi

sytuacjami średnia kwota nieprawidłowości niezwiązanych z nadużyciami finansowymi dotyczących działań rynkowych w latach 2014–2018 jest wciąż wyższa niż w przypadkach dotyczących rozwoju obszarów wiejskich. Średnia kwota nieprawidłowości niezwiązanych z nadużyciami finansowymi dotyczących płatności bezpośrednich jest najniższa.

Wśród najczęściej powtarzających się wykrytych i zgłoszonych nieprawidłowości niezwiązanych z nadużyciami finansowymi najczęściej występują naruszenia związane z realizacją wspieranego działania, wnioskami o płatność i dokumentacją potwierdzającą.

Najwyższy wskaźnik wykrywania nieprawidłowości występuje również w przypadku środków wsparcia rynku, a w następnej kolejności w przypadku rozwoju obszarów wiejskich. Ponownie ma na to wpływ kilka przypadków związanych z wysokimi kwotami.

#### Rysunek 8: Działania rynkowe, których najczęściej dotyczą nieprawidłowości (związane lub niezwiązane z nadużyciami finansowymi)



<sup>59</sup> *Ibidem*, pkt 3.4.3.

<sup>60</sup> *Ibidem*, pkt 3.4.4.

#### 4.3. Polityka spójności i rybołówstwo – sektorowe polityki, środki i wyniki w zakresie zwalczania nadużyć finansowych

##### 4.3.1. Polityka spójności i rybołówstwo – środki zwalczania nadużyć finansowych podejmowane przez państwa członkowskie

Czternaście państw zgłosiło przyjęcie środków związanych z polityką spójności. Właśnie w tym obszarze przyjęto największą liczbę inicjatyw, głównie operacyjnych.

Rysunek 9: Środki przyjęte przez państwa członkowskie w obszarze polityki spójności



Dania zgłosiła jeden szczególny środek poświęcony rybołówstwu.

Rysunek 10:

Polityka spójności i polityka rybołówstwa – najważniejsze fakty i liczby



#### 4.3.2. Polityka spójności i rybołówstwo – dane statystyczne dotyczące wykrytych nieprawidłowości i nadużyć finansowych

W porównaniu z pozostałymi sektorami budżetu analiza polityki spójności cechuje się większym poziomem złożoności, ponieważ otrzymywane informacje (zgłaszane nieprawidłowości) dotyczą różnych okresów programowania i częściowo różnych przepisów.

Ponadto okresy programowania mają charakter wieloletni, co wywiera istotny wpływ na zasadnicze tendencje w tym obszarze. Z uwagi na podobieństwa w sposobie zarządzania zdecydowano się zbadać sytuację w polityce rybołówstwa i polityce spójności w ramach jednej analizy.

Liczba zgłoszonych nieprawidłowości osiągnęła najwyższy poziom w 2015 r., a kolejne zmiany, również w odniesieniu do powiązanych kwot, są zasadniczo zgodne z cyklem wdrażania. Na tendencję dotyczącą kwot istotny wpływ ma jednak kilka przypadków, z którymi związane są wyjątkowo duże kwoty.

Nieprawidłowości zgłoszone w 2018 r. dotyczą czterech różnych okresów programowania, przy czym udział okresu programowania 2007–2013 i okresu programowania 2014–2020 jest prawie równy. Zgłoszone kwoty finansowe są znacznie wyższe niż w poprzednim roku. Wzrost ten wynika w dużej mierze z dwóch nieprawidłowości związanych z nadużyciami finansowymi wykrytych przez Słowację, które wiążą się z bardzo wysokimi kwotami<sup>61</sup>.

Obecny okres programowania rozpoczął się w 2014 r., ale zgłaszanie nieprawidłowości rozpoczęło się w 2016 r. i wzrosło w latach 2017 i 2018. Tendencję tę przedstawiono w odpowiedniej perspektywie, porównując ją z nieprawidłowościami zgłoszonymi w pierwszych pięciu latach okresu programowania 2007–2013<sup>62</sup>.

<sup>61</sup> Komisja podkreśla ponownie wpływ, jaki kilka wyjątkowych przypadków może mieć na tendencje związane z kwotami. Analiza średnich kwot zamieszczona w dokumencie roboczym służb Komisji, o którym mowa w przypisie **Error! Bookmark not defined.** ppkt (ii), ma właśnie na celu ograniczenie tych zakłóceń.

<sup>62</sup> Wszystkie oceny przedstawione w niniejszej sekcji oparto na ustaleniach, które opisano szczegółowo w rozdziale 4 dokumentu roboczego Komisji, do którego odniesiono się w przypisie 1, ppkt (ii).

#### 4.3.2.1. Wykryte nieprawidłowości związane z nadużyciami finansowymi

Ogólnie rzecz biorąc, w przypadku wszystkich funduszy i okresów średnie kwoty nieprawidłowości związanych z nadużyciami finansowymi były znacznie wyższe niż średnie kwoty nieprawidłowości niezwiązanych z nadużyciami finansowymi, co podkreśla zagrożenie stwarzane przez nadużycie finansowe i znaczenie współpracy z organami sądownymi.

W porównaniu z nieprawidłowościami odnotowanymi w trakcie pierwszych pięciu lat okresu programowania 2007–2013 liczba nieprawidłowości zgłoszonych jako związane z nadużyciami finansowymi i związanych z nimi kwot były wyższe w przypadku okresu programowania 2014–2020 niż w przypadku okresu programowania 2007–2013.

Nastąpił znaczny wzrost liczby spraw związanych z nieprawidłowymi / brakującymi lub fałszywymi dokumentami, naruszeniem przepisów dotyczących zamówień publicznych oraz etyką i uczciwością. Najbardziej znaczące spadki dotyczyły naruszeń związanych z kwalifikowalnością / zasadnością wydatków lub środków oraz naruszeniem postanowień / zasad umownych.

W największym stopniu dotyczyło to obszarów priorytetowych „badania i rozwój technologiczny”, „zwiększenie zdolności adaptacyjnych pracowników, firm, przedsiębiorstw i przedsiębiorców” oraz „poprawa dostępu do zatrudnienia i równowaga”. Obszary priorytetowe „turystyka” i „rewitalizacja obszarów miejskich i wiejskich” wyróżniały się pod względem wskaźnika wykrywania nadużyć finansowych.

Udział przypadków ustalonego popełnienia nadużycia finansowego był wyższy, a przypadków umorzenia niższy w odniesieniu do działań związanych z polityką spójności niż w odniesieniu do działań związanych z rolnictwem.

#### 4.3.2.2. Wykryte nieprawidłowości niezwiązane z nadużyciami finansowymi

W pierwszych pięciu latach wdrażania obecnego okresu programowania liczba zgłoszonych nieprawidłowości niezwiązanych z nadużyciami finansowymi jest o około 60 % niższa niż w latach 2014–2020.



#### **4.4. Zarządzanie pośrednie (pomoc przedakcesyjna) – dane statystyczne dotyczące wykrytych nieprawidłowości i nadużyć finansowych**

Analiza nieprawidłowości związanych z zarządzaniem pośrednim dotyczyła głównie instrumentów pomocy przedakcesyjnej<sup>63</sup>.

Zgłoszone nieprawidłowości dotyczą trzech okresów (2000–2006, 2007–2013 i 2014–2020), przy czym większość zgłoszonych nieprawidłowości dotyczy okresu 2007–2013 (IPA I).

Podobnie jak w poprzednich latach, głównym obszarem, którego dotyczyły nieprawidłowości związane z nadużyciami finansowymi, jest wsparcie na rzecz rozwoju obszarów wiejskich.

#### **4.5. Zarządzanie bezpośrednie – sektorowe polityki, środki i wyniki w zakresie zwalczania nadużyć finansowych**

##### **4.5.1. Zarządzanie bezpośrednie – dane statystyczne dotyczące wykrytych nieprawidłowości i nadużyć finansowych**

Dane statystyczne dotyczące zarządzania bezpośredniego opracowano na podstawie informacji zawartych w nakazach odzyskania środków wydawanych przez departamenty Komisji i rejestruje się je w systemie rachunkowości memoriałowej Komisji.

##### **4.5.1.1. Wykryte nieprawidłowości związane z nadużyciami finansowymi**

W 2018 r. 44 pozycje dotyczące odzyskania środków zarejestrowanych w systemie rachunkowości memoriałowej sklasyfikowano jako związane z nadużyciami finansowymi<sup>64</sup> – pozycje te opiewały na łączną kwotę 6,17 mln EUR. W porównaniu z całkowitą kwotą faktycznie wypłaconych środków wskaźnik wykrywania nadużyć finansowych znajdował się na poziomie 0,03 %, tj. na poziomie zbliżonym do stabilnej średniej z pięciu lat.

##### **4.5.1.2. Wykryte nieprawidłowości niezwiązane z nadużyciami finansowymi**

Jeżeli chodzi o nieprawidłowości niezwiązane z nadużyciami finansowymi, w 2018 r.

zarejestrowano 1 585 pozycji dotyczących odzyskania środków, które opiewały na łączną kwotę 67,6 mln EUR. Wskaźnik wykrywania nieprawidłowości zmniejszył się nieznacznie o około 0,46 % przez cały okres pięciu lat.

#### **5. ODZYSKIWANIE ŚRODKÓW ORAZ INNE ŚRODKI ZAPOBIEGAWCZE I NAPRAWCZE**

Szczegółowe informacje na temat odzyskiwania środków, korekt finansowych i innych środków zapobiegawczych i naprawczych (wstrzymywania i zawieszenia wypłat) publikuje się w *sprawozdaniu rocznym na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników*<sup>65</sup>.

Wykryte i zgłoszone nieprawidłowości, o których mowa w sprawozdaniu o ochronie interesów finansowych UE, są przedmiotem środków naprawczych mających na celu zagwarantowanie, że fundusze UE nie są wykorzystywane do finansowania projektów zawierających nieprawidłowości lub związanych z nadużyciami finansowymi. W razie potrzeby organy krajowe wdrażają procedury odzyskiwania środków i związane z nimi działania następcze zgodnie z krajowymi ramami regulacyjnymi.

#### **6. WSPÓŁPRACA Z PAŃSTWAMI CZŁONKOWSKIMI**

Komitet Doradczy ds. Koordynacji w zakresie Nadużyć Finansowych (COCOLAF) stanowi miejsce współpracy Komisji (OLAF) i ekspertów z państw członkowskich. Na spotkaniach tego komitetu omawia się najważniejsze wydarzenia w obszarze zwalczania nadużyć finansowych oraz przygotowuje się niniejsze sprawozdanie, na podstawie art. 325 ust. 5 TFUE. Głównymi elementami struktury prac komitetu są cztery grupy robocze i posiedzenie plenarne (zob. rysunek 11).

Podgrupa COCOLAF ds. sprawozdawczości i analizy stanowiła idealne forum do omawiania i doprecyzowywania analiz przedstawionych w dokumencie roboczym służb Komisji dotyczącym oceny statystycznej nieprawidłowości.

W ramach podgrupy ds. zwalczania nadużyć finansowych rozpoczęto prace nad opracowaniem metodyki dotyczącej profili

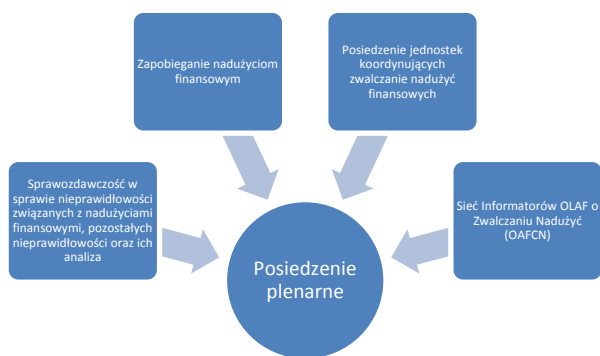
<sup>63</sup> Zob. rozdział 5 dokumentu roboczego służb Komisji, o którym mowa w przypisie 1 pkt (ii).

<sup>64</sup> Określone w systemie jako przypadki „zgłoszone przez OLAF”.

<sup>65</sup> Sprawozdanie roczne na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników stanowi część zintegrowanego pakietu sprawozdawczości finansowej z zakresu budżetu UE (COM(2019) 299 final/2). Informacje dotyczące odzyskania środków po stronie dochodów przedstawiono również w dokumencie roboczym służb Komisji, o którym mowa w przypisie 1 pkt (ii).

krajowych opisujących systemy zwalczania nadużyć finansowych w państwach członkowskich. Narzędzie to będzie nadal rozwijane w kolejnych latach.

**Rysunek 11: Struktura i podgrupy Komitetu Doradczego ds. Koordynacji w zakresie Nadużyć Finansowych**



Jednostka koordynująca zwalczanie nadużyć finansowych (AFCOS) spotyka się raz do roku pod przewodnictwem OLAF-u. W 2018 r. spotkanie odbyło się w dniu 16 października. Omówiono współpracę dochodzeniową OLAF-u z AFCOS – w szczególności podczas kontroli na miejscu – i wymianę informacji. Inne tematy w porządku obrad obejmowały poufność sprawozdań końcowych OLAF-u, kompleksową współpracę między krajowymi AFCOS i roczny program prac Herkules na 2019 r.

Sieć Informatorów OLAF o Zwalczaniu Nadużyć (OAFCN) jest miejscem współpracy osób odpowiedzialnych za komunikację u partnerów operacyjnych OLAF-u w państwach członkowskich i ich rzeczników. W 2018 r. OLAF zorganizował wspólną konferencję prasową ze szwedzkimi organami celnymi dotyczącą walki z podrabianiem towarów przemysłowych i umieścił gościnne wpisy na Twitterze wraz z łotewskim AFCOS, aby przedstawić drugą edycję przeprowadzonej z powodzeniem kampanii zachęcającej obywateli do sprzeciwiania się nadużyciom finansowym.

Państwa członkowskie i Komisja wymieniły się poglądami w kwestiach związanych ze zwalczaniem nadużyć finansowych na spotkaniach Grupy Roboczej Rady ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych pod przewodnictwem prezydencji bułgarskiej i austriackiej.

## 7. SYSTEM Wczesnego WYKRYWANIA I WYKLUCZANIA (EDES)

Systemem wczesnego wykrywania i wykluczania zarządza Komisja Europejska. Od momentu powstania w 2016 r. EDES osiągnął pełną operacyjność i okazał się sprawnym narzędziem służącym wzmocnieniu ochrony interesów finansowych UE przed nierzetelnymi podmiotami gospodarczymi i podmiotami dopuszczającymi się nadużyć (kary obejmują wykluczenie z udziału w pozyskiwaniu funduszy UE). EDES obejmuje szeroki zakres praktyk podlegających sankcjom. Opiera się on na rozporządzeniu finansowym mającym zastosowanie do budżetu UE zmienionym w 2018 r. (zwanym dalej „RF”)<sup>66</sup> (art. 135–145).

EDES zapewnia w szczególności:

- wczesne wykrywanie podmiotów gospodarczych stwarzających zagrożenie dla interesów finansowych UE;
- wykluczenie nierzetelnych podmiotów gospodarczych z możliwości pozyskania funduszy UE lub nałożenie kary finansowej na nierzetelne podmioty gospodarcze; oraz
- w najpoważniejszych przypadkach opublikowanie na stronach internetowych Komisji informacji związanych z wykluczeniem lub karą finansową<sup>67</sup>.

EDES stanowi istotny krok naprzód w kwestii stosowania przepisów dotyczących sankcji administracyjnych nakładanych z tytułu naruszenia praw podstawowych zainteresowanych podmiotów gospodarczych oraz zasad niezależności i przejrzystości. Jest również jednym z ugruntowanych systemów wykluczania wśród systemów stosowanych przez różne organizacje międzynarodowe i wielostronne banki rozwoju.

Szczególną cechą i siłą systemu EDES jest uprawnienie przyznane Komisji Europejskiej lub innym instytucjom i organom UE<sup>68</sup> do działania, „jeżeli brak jest prawomocnego wyroku lub, stosownie do sytuacji, ostatecznej decyzji

<sup>66</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012, Dz.U. L 193 z 30.7.2018, s. 1.

<sup>67</sup> [http://ec.europa.eu/budget/edes/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/edes/index_en.cfm)

<sup>68</sup> W zakresie wykonania swojego budżetu.

administracyjnej”<sup>69</sup>. Nałożenie sankcji może opierać się na ugruntowanych „faktach i ustaleniach” wynikających z audytów, weryfikacji lub kontroli przeprowadzonych przez właściwego urzędnika zatwierdzającego<sup>70</sup>, dochodzeń przeprowadzonych przez OLAF lub nieostatecznych decyzji administracyjnych organów krajowych lub organizacji międzynarodowych.

Decyzję o nałożeniu sankcji na nierzetelne podmioty gospodarcze można podjąć dopiero po uzyskaniu zalecenia<sup>71</sup> wydanego przez międzyinstytucjonalny panel funkcjonujący na szczeblu centralnym, który ustala wstępną klasyfikację prawną w przypadku braku prawomocnego wyroku lub ostatecznej decyzji administracyjnej<sup>72</sup>. Panel ten nie posiada uprawnień dochodzeniowych. W skład panelu wchodzi stały, niezależny przewodniczący wysokiego szczebla<sup>73</sup>, dwóch stałych członków będących przedstawicielami Komisji jako podmiotu odpowiedzialnego za system i jeden tymczasowy członek będący przedstawicielem urzędnika zatwierdzającego departamentu, który zwrócił się o wydanie zalecenia. Panel jest odpowiedzialny za poszanowanie prawa do obrony poprzez kontradyktoryjną wymianę z zainteresowanym podmiotem gospodarczym, a jego zalecenia są zgodne z zasadą proporcjonalności<sup>74</sup>.

W 2018 r. różne służby zatwierdzające skierowały do panelu za pośrednictwem stałego sekretariatu 6 dopuszczalnych spraw, z których wszystkie pochodziły od Komisji Europejskiej. Oprócz tych 6 spraw przesłanych do sekretariatu panelu w 2018 r. do niniejszego sprawozdania dodano 4 sprawy przekazane w 2017 r., ponieważ przedstawiono je panelowi w 2018 r.<sup>75</sup> W pierwszym półroczu 2019 r. przekazano 8 spraw.

<sup>69</sup> Sformułowanie użyte w art. 136 RF.

<sup>70</sup> Służby zatwierdzające mogą być służbami instytucji, agencji, urzędów i organów UE.

<sup>71</sup> W sytuacjach, o których mowa w art. 136 ust. 1 lit. c)–f) rozporządzenia finansowego (tj. poważne wykroczenie zawodowe, nadużycie finansowe, poważne naruszenia zobowiązań umownych, innego rodzaju nieprawidłowości lub tworzenie firm przykrywek).

<sup>72</sup> Panel, o którym mowa w art. 143 rozporządzenia finansowego.

<sup>73</sup> Przewodniczącemu towarzyszy stały, niezależny zastępca wysokiego szczebla.

<sup>74</sup> Dodatkowe informacje na temat panelu znajdują się w dokumencie roboczym służb Komisji, o którym mowa w przypisie 1 ppkt (v).

<sup>75</sup> Dotychczas spośród 52 spraw skierowanych do panelu, panel wydał 29 zaleceń. Aby uzyskać dodatkowe informacje szczegółowe, zob. dokument roboczy służb Komisji, o którym mowa w przypisie 1 ppkt (v), i załączniki do tego dokumentu.

Komisja musi również zgłaszać podejmowane przez urzędników zatwierdzających<sup>76</sup> decyzje dotyczące:

- odstąpienia od wykluczenia podmiotów gospodarczych w przypadkach, w których było to niezbędne do zapewnienia ciągłości świadczenia usług przez określony czas, do momentu podjęcia środków naprawczych przez odpowiednie podmioty gospodarcze;
- odstąpienia od opublikowania informacji o zastosowanych sankcjach administracyjnych na stronie internetowej Komisji z uwagi na konieczność zachowania poufności dochodzeń albo z uwagi na konieczność poszanowania zasady proporcjonalności w przypadku, gdy sankcje są nakładane na osobę fizyczną; oraz
- wszelkich decyzji urzędnika zatwierdzającego odbiegających od zalecenia panelu.

Od czasu rozpoczęcia prac panelu w 2016 r. nie wystąpiły żadne odstępstwa od jego zaleceń, do których właściwi urzędnicy zatwierdzający stosowali się w całości.

System EDES był przedmiotem audytu przeprowadzonego w 2018 r. przez Służbę Audytu Wewnętrznego Komisji, w wyniku którego istniejący system uzyskał pozytywną ocenę. W ramach działań następczych Komisja zintensyfikowała wysiłki w zakresie podnoszenia świadomości na temat EDES wśród wewnętrznych<sup>77</sup> i zewnętrznych zainteresowanych stron<sup>78</sup>. Działania te obejmowały w szczególności:

- stworzenie strategii komunikacji i przeprowadzenie badania wśród zainteresowanych stron;
- ścisłe monitorowanie we współpracy z OLAF-em systematycznych działań następczych w związku z zaleceniami; oraz
- ugruntowanie wykorzystywania EDES w strategiach dyrekcji generalnych Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych.

<sup>76</sup> Stosowne dane przedstawiono w dokumencie roboczym służb Komisji, o którym mowa w przypisie 1 ppkt (v).

<sup>77</sup> Departamenty Komisji, instytucje i organy Unii.

<sup>78</sup> Podmioty zaangażowane w pośrednie i wspólne wykonanie budżetu.

## 8. DZIAŁANIA NASTĘPCZE W ZWIĄZKU Z REZOLUCJĄ PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO W SPRAWIE SPRAWOZDANIA ROCZNEGO ZA 2017 R.

W dniu 31 stycznia 2019 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję w sprawie  *sprawozdania rocznego Komisji za 2017 r. dotyczącego ochrony interesów finansowych UE – zwalczanie nadużyć finansowych*<sup>79</sup>. Komisja z zadowoleniem przyjęła rezolucję Parlamentu Europejskiego i odnotowała uznanie przez Parlament działań Komisji w walce z nadużyciami finansowymi oraz wsparcie jej inicjatyw w tej dziedzinie, w szczególności ustanowienie Prokuratury Europejskiej (EPPO) oraz wnioski Komisji w sprawie zmiany rozporządzenia nr 883/2013 dotyczącego dochodzeń prowadzonych przez OLAF. Komisja będzie mogła z powodzeniem prowadzić działania następcze w związku z wieloma tematami poruszonymi przez Parlament, zwłaszcza wezwaniem do ścisłej współpracy między OLAF-em a EPPO. Komisja będzie również w dalszym ciągu zachęcać państwa członkowskie, które nie są jeszcze członkami Prokuratury Europejskiej, do przystąpienia i zapewnienia, aby EPPO miała odpowiednie zasoby do wykonywania swojego mandatu. Komisja szczegółowo wypowie się na temat rezolucji Parlamentu w oficjalnej odpowiedzi, którą prześle w tym roku<sup>80</sup>.

## 9. WNIOSKI I ZALECENIA

### 9.1. Dochody

W 2018 r. panele fotowoltaiczne były towarami, których najczęściej dotyczyły nadużycia finansowe i nieprawidłowości w kategoriach pieniężnych, tak jak miało to miejsce w latach 2017 i 2016. Komisja przeprowadziła kontrole na miejscu dotyczące strategii kontroli paneli fotowoltaicznych w kilku państwach członkowskich w 2018 r. ze względu na związane z nimi ryzyko (unikanie wysokich kwot ceł antydumpingowych) oraz na różne zawiadomienia w ramach systemu wzajemnej pomocy wydane przez OLAF w poprzednich latach. Podniesiono świadomość państw członkowskich na temat podatności przywozu paneli fotowoltaicznych na nadużycia finansowe i nieprawidłowości, co doprowadziło do dalszych kontroli przeprowadzonych przez państwa członkowskie w 2018 r. Podkreśla to tylko, jak ważne są dochodzenia przeprowadzane przez OLAF i jego rolę koordynatora w tej konkretnej dziedzinie.

<sup>79</sup> 2018/2152(INI).

<sup>80</sup> SP(2019)392.

Nadużycia finansowe związane z dochodami polegające na zaniżaniu wartości towarów przywożonych do UE w nadchodzących latach nadal będą stanowić zagrożenie, które należy wyeliminować. Dochodzenia prowadzone przez OLAF w sprawie zaniżania wartości wyrobów włókienniczych i obuwia przywożonych z Chin wykazały, że podmioty dopuszczające się nadużyć finansowych będą wykorzystywać wszelkie luki prawne i że oszustwa na dużą skalę mogą być opłacalne.

Cyfryzacja światowej gospodarki i nowe modele gospodarcze, takie jak handel elektroniczny, szybko zmieniają charakter handlu transgranicznego z kilku dużych / masowych partii towarów na dużą liczbę małych partii o niskiej wartości.

Transgraniczny handel elektroniczny towarami stwarza ryzyko dla interesów finansowych UE i dla państw członkowskich. Szczególnym ryzykiem jest nadużywanie zwolnień celnych obejmujących przesyłki o niskiej wartości poprzez: (i) zaniżanie wartości towarów w handlu elektronicznym; (ii) dzielenie przesyłek, aby zmieściły się poniżej progu zwolnienia (150 EUR); (iii) przywóz przesyłek handlowych zgłoszonych jako prezenty; lub (iv) przywóz towarów niekwalifikujących się do zwolnienia.

Rozwój handlu elektronicznego zobowiązuje państwa członkowskie do dostosowania ich strategii kontroli celnej, aby znaleźć odpowiednią równowagę między ułatwianiem/uproszczeniem handlu a ochroną interesów finansowych UE.

Elastyczne połączenie różnych kontroli ma zatem zasadnicze znaczenie dla zlikwidowania wszelkich luk prawnych wykorzystywanych przez podmioty dopuszczające się nadużyć i umożliwienia organom celnym skutecznego reagowania na różne modele gospodarcze znajdujące zastosowanie dzięki technologii (np. handel elektroniczny) oraz skutecznej ochrony interesów finansowych UE, pozwalając jednocześnie na ułatwienie i uproszczenie handlu.

#### Zalecenie nr 1

**Państwa członkowskie są proszone o usprawnienie i egzekwowanie swoich strategii kontroli celnych w zakresie transgranicznego handlu elektronicznego, w szczególności w odniesieniu do potencjalnego nadużywania zwolnień celnych obejmujących przesyłki o niskiej wartości oraz o zapewnienie właściwego poboru tradycyjnych zasobów własnych.**

**W związku z tym państwa członkowskie są proszone o zapewnienie:**

- niestosowania przez elektroniczne systemy zgłoszeń celnych w sposób automatyczny deklarowanego zwolnienia celnego w odniesieniu do towarów o zadeklarowanej wartości rzeczywistej powyżej 150 EUR, do przesyłek handlowych zgłoszonych jako prezenty i do towarów niekwalifikujących się do zwolnienia;
- systematycznego wykrywania przez elektroniczne systemy zgłoszeń celnych towarów o potencjalnie zaniżonej wartości lub nieprawidłowo zgłoszonych w ramach zwolnień celnych obejmujących przesyłki o niskiej wartości za pomocą profili ryzyka lub losowo;
- wprowadzenia specjalnych środków kontroli, aby zapobiegać sztucznemu dzieleniu przesyłek w celu skorzystania ze zwolnienia celnego; oraz
- uwzględnienia podczas kontroli ex post weryfikacji przestrzegania przez przedsiębiorców zwolnienia celnego w przypadku przesyłek o niskiej wartości oraz niewykluczanie z takich kontroli zgodności upoważnionych przedsiębiorców.

## 9.2. Wydatki

Główne ustalenia z analizy zawartej w niniejszym sprawozdaniu potwierdzają najistotniejsze schematy i wnioski przedstawione w poprzednich sprawozdaniach.

Jeżeli chodzi o wydatki na rolnictwo, głównymi przedmiotowymi środkami są środki rynkowe i inwestycje w ramach rozwoju obszarów wiejskich. Jeśli chodzi o płatności bezpośrednie, na szczeblu lokalnym mogą wystąpić określone problemy, które wymagają właściwego i bezzwłocznego rozwiązania przez właściwe organy krajowe.

Odnotowano postępy w zakresie polityki spójności, w szczególności w bieżącym okresie programowania. Nowe przepisy dotyczące zwalczania nadużyć finansowych zawarte w rozporządzeniu 1303/2013 wykazują obiecujące wyniki, ponieważ wydaje się, że wykrywanie tych nadużyć poprawia się, a liczba nieprawidłowości niezwiązanych z nadużyciami finansowymi zmniejsza się. Komisja będzie w dalszym ciągu monitorowała te rezultaty w celu oceny tego, czy są one rzeczywiście spowodowane większą skutecznością systemów, a nie niewystarczającym wykrywaniem i niskim

poziomem zgłaszania (w szczególności nieprawidłowości związanych z nadużyciami finansowymi).

## Zalecenie nr 2

Komisja przypomina państwom członkowskim, które jeszcze nie przyjęły krajowych strategii zwalczania nadużyć finansowych, o stosowności tego rozwiązania.

Strategie te powinny być opracowywane we współpracy ze wszystkimi organami i władzami, które odgrywają szczególną rolę i posiadają wiedzę specjalistyczną w zakresie ochrony interesów finansowych UE, w tym z organami ścigania i prokuraturą.

Zgodnie z zaleceniami z poprzednich lat strategie te powinny uwzględniać:

- wnioski z analizy ryzyka zawarte w niniejszym sprawozdaniu i w poprzednich sprawozdaniach;
- potrzebę zapewnienia koordynacji między kontrolami i dochodzeniami administracyjnymi i karnymi;
- sposób włączania do systemu kontroli wskazówek od mediów i osób zgłaszających przypadki naruszenia; oraz
- możliwość wzmocnienia podejścia opartego na analizie ryzyka w celu wykrywania nieprawidłowości i nadużyć finansowych, w tym wykorzystania narzędzi informatycznych (takich jak ARACHNE).

## 9.3. Rozszerzenie perspektywy

Komisja, współprawodawcy i państwa członkowskie stale dopracowują ramy regulacyjne, za pomocą których jest chroniony budżet europejski. W niniejszym sprawozdaniu starano się zilustrować ten trwający proces oraz główne postępy, jakich dokonano w ciągu trzech dziesięcioleci wspólnych prac i wysiłków. Podczas kadencji Komisji Junckera proces ten nawet przyspieszył. Zakończono główne inicjatywy i osiągnięto wyniki operacyjne, co świadczy o ciągłym wysiłku zmierzającym do sprostania pojawiającym się wyzwaniom i zagrożeniom.

Proces ten jest kontynuowany w 2019 r., ponieważ współprawodawcy kończą prace nad przyjęciem innych ważnych inicjatyw ustawodawczych, które dodatkowo wzmocnią ramy zwalczania nadużyć finansowych, a mianowicie dyrektywę o ochronie sygnalistów i dyrektywę w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy.



Jeśli chodzi o ochronę interesów finansowych UE na poziomie lokalnym, roczne sprawozdanie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego wykazało znaczną poprawę na przestrzeni ostatnich lat, przy czym w niektórych obszarach polityki poziomy błędów znajdują się poniżej poziomu istotności. Przez dwa kolejne lata (lata 2016 i 2017) Trybunał wydał opinię z zastrzeżeniem dotyczącą budżetu UE.

Proces ten musi być kontynuowany, a także można i należy wprowadzić więcej ulepszeń. W dwóch sprawozdaniach specjalnych przyjętych w 2019 r.<sup>81</sup> Trybunał uznał te postępy, ale wskazał również obszary, w których konieczne są ulepszenia. Większość opiera się na wnioskach przedstawionych w sprawozdaniach o ochronie interesów finansowych UE, natomiast inne wymagają nowych środków. Nowa strategia w zakresie zwalczania nadużyć finansowych (CAFS), którą Komisja przyjęła w dniu 29 kwietnia 2019 r., stanowi odpowiedź na większość obaw Trybunału i służy wzmocnieniu zdolności Komisji w zakresie analizy i wewnętrznych ram koordynacji w celu sprostania nowym wyzwaniom związanym z ciągle zmieniającym się otoczeniem.

---

<sup>81</sup> Sprawozdanie specjalne nr 01/2019 Zwalczanie nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków UE – konieczne jest podjęcie działań; oraz sprawozdanie specjalne nr 06/2019 Zwalczanie nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków UE w obszarze spójności – instytucje zarządzające powinny usprawnić wykrywanie, reagowanie i koordynację działań.